



N° 1110

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 octobre 2003

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR  
LE PROJET DE **loi de finances pour 2004** (n° 1093),

PAR M. GILLES CARREZ,  
Rapporteur Général,  
Député.

ANNEXE N°2

**AFFAIRES ÉTRANGÈRES :**  
**AFFAIRES EUROPÉENNES**

Rapporteur spécial : M. JEAN-LOUIS DUMONT  
Député

<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>PREMIERE PARTIE : DES RECETTES EN PROGRESSION</b> .....	7
<b>I.- LES RECETTES</b> .....	7
A.- LES RECETTES .....	7
B.- RESSOURCES PROPRES.....	7
C.- LA CORRECTION BRITANNIQUE .....	9
<b>II.- LA PARTICIPATION DE LA FRANCE EST STABLE PAR RAPPORT A L'AN DERNIER</b> .....	11
<b>DEUXIEME PARTIE : LES DEPENSES D'UNE UNION ELARGIE A 25</b> .....	15
<b>I.- LES DEPENSES</b> .....	15
A.- LES GRANDS EQUILIBRES DE L'AVANT PROJET DE BUDGET ET DU PROJET DE BUDGET ETABLI PAR LE CONSEIL .....	15
1.- L'avant projet de budget de la Commission .....	15
2.- Le projet de budget établi par le Conseil en première lecture .....	16
B.- UNE AUGMENTATION RAISONNEE DES DEPENSES AGRICOLES DUE A L'ELARGISSEMENT.....	17
1.- Exécution 2002 et 2003.....	17
2.- Le projet de budget pour 2004 .....	18
3.- La révision à mi-parcours de la politique agricole commune.....	20
C.- UNE FORTE SOUS-CONSOMMATION DES CREDITS DE POLITIQUE REGIONALE.....	21
1.- Programmation 2000-2006 .....	21
2.- Exécution 2002 et 2003.....	23
3.- Le projet de budget pour 2004 .....	23
D.- LES POLITIQUES INTERNES.....	25
1.- Perspectives financières .....	25
2.- Exécution 2002 et 2003.....	26
3.- Projet de budget 2004 .....	26
4.- Principaux programmes relevant des politiques internes.....	27
E.- LES ACTIONS EXTERIEURES .....	31
1.- Exécution 2002 et 2003.....	32
2.- Le projet de budget pour 2004 .....	33
3.- Le 9 <sup>ème</sup> Fonds Européen de Développement.....	34
F.- LES DEPENSES ADMINISTRATIVES.....	34

1.– Le projet de budget 2004 .....	35
G.– LES AIDES DE PRE-ADHESION .....	36
<b>II.– LES VERSEMENTS AU BENEFICE DE LA FRANCE .....</b>	<b>37</b>
A.– LA FRANCE EST UN CONTRIBUTEUR NET AU BUDGET DE L'UNION EUROPEENNE.....	37
B.– LA FRANCE BENEFICIE D'IMPORTANTES RETOURS AU TITRE DES POLITIQUES COMMUNES .....	39
1.– Un volume de dépenses agricoles considérable .....	40
2.– Des crédits structurels essentiels pour les régions françaises.....	41
<i>a) Une diminution tendancielle de la part de la France dans les fonds structurels .....</i>	<i>41</i>
<i>b) Une forte sous-consommation en France qui ne s'améliore que très lentement .....</i>	<i>42</i>
3.– Les politiques internes.....	44
<b>TROISIEME PARTIE : LE CONTROLE DES DEPENSES COMMUNAUTAIRES.....</b>	<b>47</b>
I.– LE RAPPORT ANNUEL DE LA COUR DES COMPTES EUROPEENNE .....	47
II.– LA PROTECTION DES INTERETS FINANCIERS DE L'UNION EUROPEENNE .....	48
III.– LE NOUVEAU REGLEMENT FINANCIER ET LA GESTION PAR OBJECTIF .....	50
IV.– LES CONTROLES EN FRANCE .....	55
<b>QUATRIEME PARTIE : UN BUDGET QUI S'INSCRIT DANS LE CADRE DE PERSPECTIVES FINANCIERES PLURIANNUELLES .....</b>	<b>57</b>
I.– PERSPECTIVES FINANCIERES 2000-2006 .....	57
II.– LES DISCUSSIONS EN VUE DE L'ADOPTION DU PROCHAIN CADRE FINANCIER PLURIANNUEL VONT ETRE ENGAGEES DES CETTE ANNEE .....	59
<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	<b>63</b>
<b>OBSERVATION.....</b>	<b>69</b>



## INTRODUCTION

**Selon l'article 41 du projet de loi de finances pour 2004, le prélèvement opéré sur les recettes de l'État au titre de la participation de la France au budget de l'Union européenne est évalué pour l'exercice 2004 à 16,4 milliards d'euros. La France devrait donc y consacrer 6,5 % de ses recettes fiscales nettes. Le budget communautaire représente donc un enjeu majeur pour les finances publiques nationales.**

L'effort financier de la France en faveur de l'Union européenne connaît une progression constante : il a ainsi doublé depuis 1990 et connaîtra encore une forte croissance à l'horizon 2007, sous l'effet de l'élargissement de l'Union à 10 pays d'Europe centrale et orientale ainsi qu'à Malte et Chypre. Au-delà de 2007, toutes les questions restent encore ouvertes et il faudra que les 25, lors des négociations qui vont bientôt commencer sur les prochaines perspectives financières, s'accordent sur le périmètre et le volume des interventions communautaires, avec, en regard, des financements adaptés.

**En 2003, le prélèvement sur les recettes de l'État devrait finalement atteindre 16,4 milliards d'euros, contre 15,8 milliards d'euros prévus en loi de finances initiale.** Ce dépassement, après la **forte sous exécution du prélèvement en 2002**, traduit la difficulté de prévoir avec exactitude le montant des ressources propres dues par la France au titre de l'exercice à venir : il dépend en effet de nombreux paramètres pouvant varier de manière importante entre l'élaboration du projet de loi de finances et la clôture de l'exécution. Le budget général des Communautés européennes pour 2003 s'élève à 99,7 milliards d'euros (crédits d'engagement), ce qui représente 1,04 % du PNB communautaire. À titre de comparaison, en France, les dépenses des administrations publiques représentent 53,9 % du PIB selon le projet de loi de finances 2004. On est même encore loin du plafond des ressources propres fixé à 1,27 % lors du Conseil européen de Berlin en 1999. Le recul apparent observé au cours des derniers exercices est essentiellement imputable aux difficultés d'exécution des fonds structurels, qui se traduisent par une stagnation relative du budget exécuté, malgré une progression constante du budget voté.

Dans le projet de budget 2004, premier exercice budgétaire communautaire à 25, le prélèvement sur recettes restera stable par rapport à la prévision d'exécution pour 2003. Le surcoût inhérent à l'élargissement est en fait compensé par d'autres facteurs favorables, ce qui explique cette apparente stabilité.

Consacré essentiellement à la politique agricole commune (45 % des crédits) et à la politique régionale (34 %) ce budget est financé par les États membres dans le cadre d'un système de ressources propres faisant intervenir plusieurs types de contributions. Second contributeur en volume, la France est aussi un important bénéficiaire du budget communautaire.

Pour le budget 2004, le calendrier de la procédure d'adoption en 2003 est le suivant :

30 avril	Adoption de l'avant projet de budget par le collège des Commissaires
16 juillet	Adoption du projet de budget en première lecture par le Conseil ECOFIN
22/25 septembre	Examen du projet de budget par le Parlement européen en plénière
20/23 octobre	Adoption du projet de budget en première lecture par le Parlement européen
24 novembre	Adoption du projet de budget en seconde lecture par le Conseil ECOFIN
15/18 décembre	Arrêt définitif du budget par le président du Parlement européen après la seconde lecture du Parlement européen

L'article 49 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 fixe comme date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires, au plus tard huit jours francs à compter du dépôt du projet de loi de finances. Cette date était donc le 9 octobre 2003. À cette date, toutes les réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial. Néanmoins, celui-ci tient à remercier les services de la direction du Budget du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie qui lui ont transmis le « jaune » relatif aux relations financières avec l'Union européenne avant sa parution. Ce document a apporté des réponses à une partie des questions posées par votre Rapporteur spécial. Il faut néanmoins indiquer que seulement 28 réponses sur 37 ont été reçues avant le 1<sup>er</sup> octobre et ont ainsi pu être exploitées dans le rapport. Plusieurs réponses sont même arrivées après le 7 octobre, date de discussion du rapport en Commission.

## PREMIERE PARTIE : DES RECETTES EN PROGRESSION

### I.- LES RECETTES

#### A.- LES RECETTES

Les prévisions de recettes du budget 2004 s'établissent comme suit :

#### PART RELATIVE DE CHAQUE ÉTAT MEMBRE DANS LE FINANCEMENT DU BUDGET COMMUNAUTAIRE

	1995	1996	1997 <sup>(1)</sup>	1998 <sup>(1)</sup>	1999 <sup>(1)</sup>	2000 <sup>(2)</sup>	2001 <sup>(2)</sup>	2002 <sup>(3)</sup>	2003 <sup>(4)</sup>	2004 <sup>(5)</sup>	<i>(en %)</i>
Belgique	4,0	3,9	3,9	3,8	3,9	3,9	4,4	4,0	4,0	3,8	
Danemark	1,9	1,9	2,0	2,1	2,0	1,9	2,2	2,1	2,2	2,1	
Allemagne	31,4	29,2	28,3	25,1	25,5	24,8	24,4	23,3	22,9	22,1	
Grèce	1,5	1,6	1,6	1,6	1,6	1,5	1,7	1,7	1,8	1,8	
Espagne	5,4	6,4	7,1	7,0	7,6	7,3	8,2	8,2	8,6	8,3	
France	17,5	17,5	17,5	16,5	17,0	16,5	17,9	17,7	17,9	17,0	
Irlande	1,0	1,0	0,9	1,2	1,3	1,2	1,5	1,3	1,3	1,3	
Italie	9,5	12,7	11,5	12,9	13,0	12,5	14,4	14,4	14,2	13,8	
Luxembourg	0,3	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	
Pays-Bas	6,4	6,2	6,4	6,2	6,2	6,2	6,8	6,1	5,8	5,5	
Autriche	2,6	2,6	2,8	2,5	2,5	2,4	2,6	2,3	2,3	2,2	
Portugal	1,3	1,2	1,4	1,3	1,5	1,4	1,6	1,5	1,5	1,5	
Finlande	1,3	1,4	1,4	1,4	1,5	1,4	1,5	1,5	1,6	1,5	
Suède	2,4	2,8	3,1	2,9	2,8	3,0	2,9	2,6	2,8	2,7	
Royaume-Uni	13,6	11,6	11,9	15,2	13,4	15,8	9,6	13,0	12,9	13,0	

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

(2) Données issues du rapport de la Commission sur les dépenses réparties

(3) Chiffres budget 2002 modifié hors restitution des frais de perception 2001

(4) Chiffres budget 2003 modifié

(5) Avant projet de budget pour 2004

#### B.- RESSOURCES PROPRES

L'article 269 du Traité de la Communauté européenne prévoit que le budget communautaire « est, sans préjudice des autres recettes, intégralement financé par des ressources propres ». La décision actuellement en vigueur est la décision n°2000/597/CE, Euratom du 29 septembre 2000 relative au système des ressources propres des Communautés européennes, adoptée conformément aux conclusions du Conseil européen de Berlin de mars 1999. Le mécanisme des ressources propres a pour effet de substituer aux contributions étatiques des recettes de nature fiscale affectées à la Communauté et exigibles de plein droit par celle-ci. Deux types de ressources peuvent être distingués :

– les ressources propres dites « traditionnelles », constituées de prélèvements agricoles et de cotisations sur le sucre (1,3 % du total des recettes en 2002) et de droits de douanes (8,3 %) après un prélèvement de 25 % correspondant aux frais de perception ;

– **les ressources « TVA »** (23,5 % du total des recettes en 2002) et « **PNB** » (48,5 %), recettes provenant des États membres et calculées comme des contributions nationales.

Le solde à 100 % est constitué des **ressources diverses** et des **excédents précédents** (très variable selon les années).

Renforcé par une nouvelle décision entrée en vigueur en mars 2002, le système des ressources propres (notamment PNB) garantit une meilleure adéquation entre le montant des contributions et la richesse des États, mesurée par leur PNB. Conséquence de cette logique, la contribution de la France s'en est trouvée augmentée, comme le montre le tableau suivant.



**IMPACT DE LA NOUVELLE DÉCISION RELATIVE AUX RESSOURCES PROPRES  
SUR LES CONTRIBUTIONS DES ÉTATS MEMBRES EN 2004**

**Simulation sur la base du projet de budget pour 25 États membres  
(les contributions des nouveaux États membres ne sont calculées que sur la base de 8 mois)**

	Ancienne DRP		Nouvelle DRP		Écart	Écart sur la participation au financement de la correction britannique
Belgique	3.769,9	3,8 %	3.758,3	3,8 %	- 11,5	55,4
Danemark	1.965,2	2,0 %	2.067,6	2,1 %	102,3	38,2
Allemagne	22.361,7	22,5 %	21.952,4	22,1 %	- 409,3	- 518,9
Grèce	1.740,7	1,8 %	1.743,9	1,8 %	3,2	31,8
Espagne	8.219,4	8,3 %	8.228,4	8,3 %	9,0	149,4
France	16.467,7	16,6 %	16.856,0	17,0 %	388,3	317,1
Irlande	1.268,3	1,3 %	1.270,5	1,3 %	2,2	23,1
Italie	12.850,3	12,9 %	13.719,7	13,8 %	869,3	261,9
Luxembourg	217,3	0,2 %	218,9	0,2 %	1,6	4,1
Pays-Bas	5.897,4	5,9 %	5.474,7	5,5 %	- 422,7	- 231,8
Autriche	2.340,8	2,4 %	2.223,2	2,2 %	- 117,6	- 110,9
Portugal	1.439,6	1,4 %	1.444,8	1,5 %	5,3	26,6
Finlande	1.413,9	1,4 %	1.494,8	1,5 %	80,9	29,0
Suède	2.775,7	2,8 %	2.695,4	2,7 %	- 80,3	- 133,3
Royaume-Uni	13.330,2	13,4 %	12.914,8	13,0 %	- 415,4	0,0
République Tchèque	547,3	0,6 %	546,2	0,5 %	- 1,1	9,8
Estonie	57,8	0,1 %	57,3	0,1 %	- 0,4	1,0
Chypre	90,0	0,1 %	89,6	0,1 %	- 0,5	1,6
Lettonie	64,8	0,1 %	67,1	0,1 %	2,3	1,3
Lituanie	127,9	0,1 %	126,3	0,1 %	- 1,5	2,1
Hongrie	569,5	0,6 %	561,9	0,6 %	- 7,6	9,5
Malte	35,4	0,0 %	34,8	0,0 %	- 0,6	0,6
Pologne	1.344,5	1,4 %	1.349,4	1,4 %	5,0	24,8
Slovénie	191,1	0,2 %	191,6	0,2 %	0,5	3,5
Slovaquie	242,0	0,2 %	240,8	0,2 %	- 1,2	4,2
		<b>99.328,5</b>	<b>100%</b>	<b>99.328,5</b>	<b>100%</b>	<b>0,0</b>

**C.- LA CORRECTION BRITANNIQUE**

Grâce à la correction dont il bénéficie, le Royaume-Uni, même s'il reste un contributeur net significatif au budget communautaire (environ 0,35 point de PIB en moyenne sur 1998-2001, soit plus que la France), ne participe qu'à hauteur de 13 % au financement de l'Union alors que son PNB représente 18 % de celui de l'Union à 15.

Les raisons ayant conduit à l'adoption de ce système en 1984 méritent d'être reconsidérées. Le mécanisme, tel qu'il ressort des accords de Berlin et de

Copenhague, apparaît en effet de plus en plus coûteux pour la France et contestable pour les autres États membres, notamment les pays de l'élargissement.

Les facteurs à l'origine de la correction britannique ont perdu de leur pertinence. En 1984, le Royaume-Uni enregistrait le solde net négatif de loin le plus élevé (en % du PIB) au sein de l'Union à 10. Aujourd'hui, le Royaume-Uni reste, avant application de la correction, un gros contributeur net, mais quatre autres États membres (Allemagne, Pays-Bas, Suède et dans une moindre mesure Autriche) ont été confrontés à des soldes nets négatifs du même ordre de grandeur que le Royaume-Uni.

En 1984, le problème du solde net britannique était rendu particulièrement aigu par le niveau de richesse relative du Royaume-Uni, nettement inférieur à la moyenne de l'Union puisque seul l'Irlande avait, en 1984, un PIB par habitant moins élevé. Aujourd'hui, ce n'est plus le cas : le Royaume-Uni est proche de la moyenne de l'Union à 15 et l'écart entre le Royaume-Uni et les autres gros contributeurs nets s'est réduit.

En 1984, la contribution britannique élevée provenait pour une large part d'une assiette TVA supérieure en pourcentage du PIB aux autres pays, alors que la ressource TVA constituait la première source de financement de l'UE. Avec l'introduction de la ressource PNB en 1988 et sa montée en puissance (jusqu'à représenter les trois quarts du financement de l'UE en 2006), ce problème s'est fortement atténué, même si l'assiette TVA du Royaume-Uni représente encore 19 % de l'assiette communautaire alors qu'il ne représente que 18% du PNB de l'Union.

Enfin, en 1984, l'essentiel du solde net négatif avait pour origine la politique agricole commune, qui représentait 70 % des dépenses opérationnelles réparties. Le Royaume-Uni bénéficiait très peu de cette politique et en contestait fortement la philosophie. Aujourd'hui, la PAC ne représente plus que 55 % des dépenses opérationnelles réparties et, de fait, moins de la moitié du solde net négatif britannique trouve son origine dans le secteur agricole.

La France et les autres États membres ont accepté au Conseil européen de Berlin (mars 1999) de réduire à un quart du montant normal la participation de ces quatre États au financement de la correction britannique. Ce « rabais sur le rabais » est lui-même financé par les autres États membres au prorata de leur part dans le PNB communautaire. Ce dispositif présente, du point de vue français, un double inconvénient. A court terme, il accroît mécaniquement la part de la France dans le financement de la correction britannique, qui passe de 23 % à plus de 30 % dès 2003 (correction au titre de 2002, première année d'application effective de la nouvelle décision ressources propres adoptée par le Conseil le 29 septembre 2000).

Dès lors, le coût de la correction britannique pour la France (en moyenne 0,8 milliard d'euros sur la période 1995/2002) augmentera fortement, pour atteindre dès 2003 environ 1,6 milliards d'euros, soit 30,7 % du montant total de la correction. Il représente ainsi près de 10 % de la contribution totale de la France au budget de l'Union. La France est ainsi de loin le premier contributeur au chèque britannique en 2003.

En outre, l'essentiel des dépenses d'élargissement sera à terme soumis au mécanisme de correction dont bénéficie le Royaume-Uni. Avec l'élargissement, le montant de la correction britannique s'accroît donc mécaniquement d'un montant égal à 12 % de la dépense d'élargissement réduite du montant des aides de pré-adhésion versées en 2003 (soit 1,7 milliard d'euros selon les hypothèses de la Commission). La France payant 28 % de la correction britannique après l'élargissement, sa participation au financement de l'élargissement s'accroît mécaniquement de  $28 \% \times 12 \% = 3,5 \%$ . Avec une clé PNB de près de 16 % dans l'Europe élargie, le taux de contribution moyen de la France aux dépenses d'élargissement atteint près de 20 % (contre 17,3 % en moyenne aujourd'hui).

Les nouveaux États membres participeront du financement de la correction britannique au prorata de leur part dans le PNB communautaire. Le coût pour les 10 nouveaux adhérents en est estimé à 500 millions d'euros dès 2005. Ces États, dont le revenu par habitant est nettement inférieur à la moyenne de l'Union, devront de facto verser à l'Union une part de leur revenu national brut nettement supérieure à ce que verse le Royaume-Uni, ce qui ne peut qu'accroître les doutes sur l'équité du mécanisme actuel.

**Pour toutes ces raisons, votre Rapporteur spécial ne peut que soutenir le Gouvernement dans son intention de mettre fin au mécanisme de correction britannique.**

## **II.- LA PARTICIPATION DE LA FRANCE EST STABLE PAR RAPPORT A L'AN DERNIER**

Le montant du prélèvement sur recettes au profit des Communautés européennes est passé de 4,1 milliards d'euros en 1982 à 16,4 milliards d'euros en 2004 <sup>(1)</sup>. Au total le montant proposé est stable par rapport à la prévision d'exécution du prélèvement sur recettes pour 2003, bien que le budget des Communautés pour 2004 soit le premier budget à 25. Cette stabilité s'explique d'abord par le fait que l'élargissement n'a encore qu'un impact limité sur les crédits de paiement inscrits au budget de l'Union (5 milliards d'euros soit 5 % du total, contre 11 milliards d'euros).

De par son fonctionnement même, le budget communautaire est difficile à établir *ex ante*. On peut distinguer deux périodes. Avant la mise en place de la ressource PNB, l'exécution dépasse systématiquement la prévision. Ces dépassements reflètent le dynamisme de la dépense agricole et l'insuffisance des recettes dont disposait alors la Communauté. Depuis 1989, le montant du prélèvement sur recettes tend au contraire à être surestimé. Ce phénomène est directement lié à la montée en puissance de la politique régionale européenne qui est à l'origine d'un surcalibrage des crédits de paiement du budget communautaire, notamment en début de période de programmation (1989/1990, 1994/1995, 2000/2001). Difficile à anticiper en loi de finances initiale, ce surcalibrage se traduit par une forte réduction du prélèvement sur recettes en exécution par rapport à la loi de finances initiale.

---

<sup>(1)</sup> 16,583 milliards d'euros selon le projet de budget adopté par le Conseil le 18 juillet 2003.

L'exécution du prélèvement sur recettes en 2003 constitue à cet égard une rupture avec la tendance observée au cours des exercices précédents dans la mesure où il devrait cette année être sensiblement plus élevé que la prévision faite en loi de finances initiale (+ 558 millions d'euros).

Pour les exercices 2002 et 2003, l'écart entre la loi de finances initiale et l'exécution (réalisée pour 2002 et prévue pour 2003) est décomposé dans le tableau ci dessous.

**LE PRELEVEMENT SUR RECETTES AU PROFIT DE L'UNION EUROPEENNE DU PLF  
A L'EXECUTION EN 2002 (REALISE) ET EN 2003 (PREVISION)**

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

L'écart entre la prévision d'exécution pour 2002 et la loi de finances initiale est essentiellement dû à un solde excédentaire de l'exercice 2001 très supérieur à la prévision faite lors de l'élaboration du projet de loi de finances pour 2002 : le solde excédentaire de l'exercice 2001 a en effet atteint le niveau historique de 15 milliards d'euros contre 3,5 milliards d'euros anticipés dès la loi de finances initiale, ce qui a pour effet, toute choses égales par ailleurs, de réduire le montant de la contribution française de 1,9 milliards d'euros. Ce solde est presque entièrement imputable à d'importants retards dans la mise en œuvre des fonds structurels et des aides de pré-adhésion en faveur des pays candidats à l'adhésion.

Pour 2003, la prévision d'exécution s'établit à ce stade de l'année à 16.393 millions d'euros, soit une dérive de 593 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale dont les principales causes sont :

– une forte baisse des prévisions de recouvrement de droits de douane au niveau de l'UE qui se traduit par un appel supplémentaire à la ressource PNB (+ 202 millions d'euros) ;

– une augmentation du taux de contribution de la France liée au dynamisme relatif de l'assiette PNB de la France par rapport à celles des autres principaux contributeurs au budget de l'Union (Royaume-Uni, Allemagne, Italie notamment) (+205 millions d'euros) ;

– un solde excédentaire 2002 reporté en 2003 légèrement inférieur à la prévision faite en loi de finances initiale (+ 96 millions d'euros) pour la contribution française) ;

– une révision à la hausse du montant de la correction britannique (5.476 millions d'euros contre 5.033 millions d'euros dans le budget initial), qui se traduit par une hausse de la contribution française de 112 millions d'euros ;

– l'anticipation d'une forte régularisation (110 millions d'euros, dont + 199 millions d'euros au titre de la ressource PNB et – 89 millions d'euros au titre de la ressource TVA) au titre des exercices antérieurs, payable en décembre.

## **DEUXIEME PARTIE :**

### **LES DEPENSES D'UNE UNION ELARGIE A 25**

#### **I.- LES DEPENSES**

##### **A.- LES GRANDS EQUILIBRES DE L'AVANT PROJET DE BUDGET ET DU PROJET DE BUDGET ETABLI PAR LE CONSEIL**

Du fait de l'adhésion de 10 nouveaux États membres le 1<sup>er</sup> mai 2004, la procédure budgétaire pour 2004 se déroule dans un contexte particulier. L'adhésion n'étant pas effective, le budget sera formellement discuté et adopté sur la base d'une Union comptant 15 États membres. Conformément au Traité d'adhésion, un budget rectificatif et supplémentaire devra être adopté et entrer en vigueur au 1<sup>er</sup> mai pour inscrire les crédits supplémentaires rendus nécessaires par l'élargissement en partie dépenses et inscrire les ressources propres dues par les nouveaux États membres en partie recettes.

La Commission a décidé de présenter un avant projet de budget à 25 en distinguant ce qui relevait de l'UE dans son périmètre actuel et les crédits relevant de l'élargissement. C'est donc un budget à 25 qui est discuté et sur la base duquel sera trouvé un accord politique même si c'est un budget à 15 qu'adopteront formellement les deux branches de l'autorité budgétaire lors de chacune de leurs lectures. Le budget de l'élargissement (BRS), écart entre l'accord politique sur le budget à 25 et le budget formellement adopté, pourra ainsi être adopté début 2004 sans donner lieu à de nouveaux débats.

#### **1.- L'avant projet de budget de la Commission**

L'avant projet de budget (APB) de la Commission s'inscrit dans le cadre des perspectives financières de Berlin et affiche une progression modérée des crédits de paiement malgré l'élargissement.

L'APB à 25 s'établit à 112,2 milliards d'euros en crédits d'engagement (crédits d'engagement, + 12,6 %) et 100,7 milliards d'euros en crédits de paiement (crédits de paiement, + 3,3 %). Pour l'UE 15, le budget s'établit à 99,8 milliards d'euros en crédits d'engagement (+ 0,2 %) et 95 milliards d'euros (- 2,5 %) en crédits de paiement. La stagnation des engagements à 15 est la conséquence :

– d'une relative modération<sup>(2)</sup> de la dépense agricole (45,8 milliards d'euros, + 2,2 %) qui s'explique essentiellement par l'achèvement de l'entrée en vigueur des réformes de l'agenda 2000 ;

---

<sup>(2)</sup> Il faut attendre la lettre rectificative de fin octobre pour vérifier cette modération, notamment au regard de l'évolution du taux euro-dollar et des dernières prévisions de marché.

– d’une croissance limitée des engagements des fonds structurels (34,3 milliards d’euros, + 1 %) conformément au profil prévu par les perspectives financières ;

– de la forte réduction des engagements de pré adhésion (1,7 milliards d’euros, -51 %) suite à l’adhésion de 10 États candidats.

Les engagements en faveur des autres rubriques (politiques internes, actions extérieures, administration) progressent de manière dynamique (+ 3,5 % en moyenne).

La réduction des paiements pour l’Union à 15 s’explique exclusivement par une forte réduction des paiements des fonds structurels, conséquence de la clôture de la programmation 1994/1999 d’une part, de la prise en compte de la mauvaise exécution des exercices passés d’autre part (28,9 milliards d’euros, – 12,8 %). Les crédits de paiement des autres rubriques progressent en moyenne au rythme de 2,8 %.

Concernant les dépenses d’élargissement, la Commission a fait le choix de respecter scrupuleusement non seulement les décisions de Copenhague concernant les engagements (12,4 milliards d’euros) mais également les prévisions de paiement indicatives qui y étaient jointes (5,6 milliards d’euros).

Au total, l’APB s’inscrit dans le strict respect des perspectives financières et la mobilisation de l’instrument de flexibilité n’est pas sollicitée cette année. Dans ce premier budget de l’UE à 25, les paiements connaissent une progression relativement modérée (+ 3,3 %) grâce au plus grand réalisme des prévisions de crédits de paiement sur les fonds structurels.

## **2.– Le projet de budget établi par le Conseil en première lecture**

D’une manière générale, le Conseil a accueilli favorablement la proposition de la Commission. Satisfait du plus grand réalisme des prévisions de la Commission concernant les paiements relatifs aux fonds structurels, le Conseil s’est également félicité du respect des engagements de Copenhague et n’a pas fondamentalement remis en cause les prévisions de la Commission en matière agricole.

Le projet de budget établi par le Conseil améliore toutefois sensiblement l’avant projet proposé par la Commission sur plusieurs points :

– les marges en crédits d’engagement sous les plafonds des rubriques politiques internes (+ 31 millions d’euros), actions extérieures (+ 60 millions d’euros) et dépenses administratives (+ 58 millions d’euros) sont sensiblement accrues, dans le souci de préserver des marges de manœuvre en cours d’exercice ;

– des économies en crédits de paiement ont été réalisées (– 527 millions d’euros au total) lorsque les prévisions de la Commission paraissaient encore



surévaluées (agriculture, initiatives communautaires dans le cadre des fonds structurels, aides de pré-adhésion).

Au total, le projet de budget s'établit ainsi à 111,9 milliards d'euros en crédits d'engagement (+ 12,3 %) et 100,1 milliards d'euros en crédits de paiement (+ 2,7 %).

## B.- UNE AUGMENTATION RAISONNEE DES DEPENSES AGRICOLES DUE A L'ELARGISSEMENT

### BUDGET 2003 ET PROJET DE BUDGET POUR 2004

(en millions d'euros)

	Exécution	Budget	Projet Budget 2004	
	2002	2003	crédits d'engagement	crédits de paiement
Produits végétaux	27.686	26.166	27.463	27.463
Produits animaux	10.119	13.085	12.768	12.768
Dépenses annexes	1.062	832	947	947
<b>Total mesures de marché (rubrique 1a)</b>	<b>38.868</b>	<b>40.082</b>	<b>41.178</b>	<b>41.178</b>
Sous-plafond 1a des perspectives financières	41.992	42.680	42.769	42.769
<i>Marge</i>	<i>3.124</i>	<i>2.598</i>	<i>1.591</i>	<i>1.591</i>
Développement rural	4.349	4.698	6.536	5.448
<b>Total développement rural (rubrique 1b)</b>	<b>4.349</b>	<b>4.698</b>	<b>6.536</b>	<b>5.448</b>
Sous-plafond 1b des perspectives financières	4.595	4.698	6.536	5.448
<i>Marge</i>	<i>246</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
<b>Total FEOGA – Garantie</b>	<b>43.217</b>	<b>44.780</b>	<b>47.714</b>	<b>46.626</b>
Plafond des perspectives financières	46.587	47.378	49.305	48.217
<i>Marge</i>	<i>3.370</i>	<i>2.598</i>	<i>1.591</i>	<i>1.591</i>

### 1.- Exécution 2002 et 2003

L'exécution des dépenses agricoles en 2002 s'élève à 97 % du montant inscrit au budget, contre 96 % en 2001. Globalement, les dépenses agricoles ont progressé de 2,7 % par rapport à 2001. Cette évolution s'explique à 80 % (850 millions d'euros) par le paiement d'une avance sur les aides surfaces en Italie et en Allemagne pour compenser les effets de la sécheresse et des inondations dans ces deux pays. L'impact de la deuxième année de mise en œuvre de la réforme de la PAC de 1999, qui prévoit sur trois ans un échéancier de baisses de prix compensées

par des augmentations d'aides directes, a été minoré par la sous-consommation de crédits dans certains secteurs, particulièrement pour la viande bovine.

Pour le FEOGA-Garantie en 2002, une sous-exécution de 1.137 millions d'euros a été enregistrée dont 793 millions d'euros sur les dépenses de marché et 345 millions d'euros sur les dépenses de développement rural.

Pour les dépenses de marché, la sous-consommation budgétaire provient principalement de la reprise du marché de la viande bovine qui a diminué les besoins d'intervention (– 1.020 millions d'euros), du faible niveau de consommation des crédits mis en place pour compenser l'impact de la fièvre aphteuse au Royaume-Uni (– 346 millions d'euros) et de réalisations inférieures aux prévisions dans divers secteurs (ovins/caprins, plantes textiles, fruits et légumes, dépenses agrimonétaires : – 460 millions d'euros). L'impact de la sous-consommation finale a toutefois été atténué par l'avance sur le paiement des aides surfaces en Italie et Allemagne (+ 850 millions d'euros), la forte dégradation du marché laitier (+ 448 millions d'euros) et par des recettes d'apurement inférieures aux prévisions (écart de 265 millions d'euros).

Pour les dépenses de développement rural, le niveau de consommation a été maintenu et atteint 95 % du plafond des perspectives financières. L'évolution de la répartition géographique des dépenses (notamment au profit de la France) témoigne de la montée en puissance des programmes de développement rural dans les États membres jusqu'alors en retard.

L'exercice 2003 pourrait être plus tendu en exécution que les précédents. En effet, la sous-consommation sur l'exercice 2003 pourrait être limitée à 700 millions d'euros environ (estimations de la Commission en juillet 2003) alors qu'elle dépassait largement 1 milliard d'euros les années précédentes. Sur la rubrique 1A, elle porterait principalement sur le secteur de la viande bovine (– 480 millions d'euros) du fait d'une forte baisse des quantités exportées et d'un rythme ralenti de versement des primes et, accessoirement, sur le secteur des fruits et légumes (– 100 millions d'euros) pour cause de baisse des volumes de fruits et légumes frais à retirer du marché. Les crédits du second pilier de la PAC devraient en revanche être intégralement consommés, une surconsommation assez nette (+ 260 millions d'euros) par rapport au « rythme de croisière » annuel étant même enregistrée au milieu de l'année 2003.

Cette prévision d'exécution pourrait toutefois être remise en cause suite à la sécheresse qui touche plusieurs pays d'Europe et aux mesures annoncées par la Commission pour y faire face, notamment l'anticipation de certains paiements qui pourrait avoir un impact sur l'exécution du budget 2003.

## **2.– Le projet de budget pour 2004**

Les dépenses de marché (rubrique 1A) s'établissent à 41.178 millions d'euros en crédits d'engagement et en crédits de paiement, soit + 2,7 % par rapport à 2003 et celles pour le développement rural (rubrique 1b) à 6.536 millions d'euros (+ 39,1 %) en crédits d'engagement et 5.448 millions d'euros en crédits de paiement.

Globalement, l'augmentation est de 2.933 millions d'euros en crédits d'engagement (+ 6,5 %). Pour l'UE à 15, l'augmentation de 845 millions d'euros correspond en fait uniquement à la reprise en base de 850 millions d'euros d'avances exceptionnelles au titre de 2003 financées sur le budget 2002, qui n'avaient donc pas pesé sur le budget de 2003. L'augmentation des dépenses correspond donc exclusivement à l'intégration des nouveaux États membres, avec un montant de 2.088 millions d'euros en crédits d'engagement et 1.000 millions d'euros en crédits de paiement.

En ce qui concerne les nouveaux États membres, l'accord conclu au Conseil européen de Copenhague en décembre 2002 prévoit la mise en œuvre progressive des aides directes de la PAC. Par rapport à un indice 100 correspondant aux versements dans le reste de l'Union, la montée en charge se fera progressivement : 25 % en 2004 (impact sur le budget 2005), 30 % en 2005, 35 % en 2006, 40 % en 2007 puis 10 % de plus par an jusqu'à atteindre l'indice 100 en 2013, où ces paiements directs représenteraient, sur la base des quotas arrêtés à Copenhague, environ 6,03 milliards d'euros (en € courants) Le tableau ci-dessous précise la répartition des aides directes par production et par année.

**AIDES DIRECTES DES NOUVEAUX MEMBRES  
PAR SECTEUR ET PAR ANNÉE**

*(en millions d'euros)*

Secteurs	2005	2010	2014
Végétal	1.034	2.482	4.137
Animal	361	1.136	1.893
	<b>1.395</b>	<b>3.618</b>	<b>6.030</b>

*Source : Commission et calculs Direction du Budget*

Les nouveaux États membres bénéficieront immédiatement après leur adhésion et sans restriction des mesures concernant les marchés. En 2004, les Dix bénéficieront de 355 millions d'euros au titre des dépenses de marché, conformément au plafond arrêté à Copenhague. En régime de croisière, les dépenses de marché hors aides directes devraient atteindre 894 millions d'euros.

A court terme, c'est donc essentiellement au travers des crédits affectés au développement rural que se fera l'intégration agricole des Dix : toujours suivant les décisions de Copenhague, ils bénéficieront à ce titre en 2004 de 1.733 millions d'euros en crédits d'engagement et de 645 millions d'euros en crédits de paiement, correspondant aux avances à verser lorsque les programmes seront présentés par les Dix et approuvés par la Commission.

Au total, le projet de budget prévoit ainsi une progression de 6,5 % des dépenses agricoles en crédits d'engagement et de 4,1 % en crédits de paiement. Il ne se distingue de l'avant projet de budget présenté par la Commission que par une coupe forfaitaire de 160 millions d'euros décidée par le Conseil en première lecture sur les seules dépenses de marché. Il dégage ainsi une marge de 1.592 millions d'euros sous le plafond des perspectives financières, de nature à permettre à l'Union européenne de répondre à une éventuelle crise agricole de forte ampleur sur 2004.

En tout état de cause, le niveau des crédits affectés aux dépenses de marché sera réexaminé par le Conseil en seconde lecture à la lumière des prévisions de dépenses de la Commission actualisées comme chaque année à l'automne lors de la présentation de la lettre rectificative agricole. A cette occasion, les dépenses de marché pourraient être revues à la hausse pour tenir compte, en particulier, d'une appréciation persistante de l'euro par rapport au dollar et des conclusions du Conseil de Luxembourg sur la réforme de la PAC.

### 3.– La révision à mi-parcours de la politique agricole commune

Les ministres de l'agriculture de l'Union européenne ont adopté le 26 juin 2003, sous présidence grecque, une nouvelle réforme de la PAC.

Les principaux éléments de l'accord sont les suivants :

- **découplage partiel** (i.e. rupture partielle du lien entre la production et les aides directes perçues par les agriculteurs), à hauteur de 75 % minimum pour les grandes cultures et d'au moins 50 % pour les productions animales. Le découplage devrait favoriser l'orientation des productions en fonction des attentes du marché et le l'extensification des productions animales, alors que le maintien de certaines possibilités de couplage (notamment pour la prime à la vache allaitante et dans les zones défavorisées) devrait conjurer le risque de désertification rurale ;
- renforcement de **l'éco-conditionnalité**, c'est-à-dire la subordination des aides versées au respect de normes (environnement, sécurité alimentaire, santé animale et végétale, bien-être des animaux) et à l'exigence du maintien de toutes les terres agricoles dans des conditions agronomiques et environnementales satisfaisantes ;
- introduction d'une **modulation des aides directes**, c'est-à-dire leur réduction et le transfert des sommes correspondantes vers le renforcement de la politique de développement rural ;
- création d'un mécanisme de **discipline financière** visant à garantir le respect du plafond fixé sur la rubrique 1A (aides directes et soutiens des marchés) jusqu'en 2013, par l'application en tant que de besoin d'une dégressivité des aides directes perçue par les agriculteurs ;
- renforcement de la **politique de développement rural**, caractérisée par de nouvelles mesures destinées à promouvoir l'environnement, la qualité et le bien-être animal, ainsi qu'à aider les agriculteurs à appliquer les normes de production communautaires à compter de 2005 ;
- révision de la politique de marché de la PAC dès 2004, notamment des réductions de prix compensées par des aides directes dans le secteur du lait.

Au total, ce compromis devrait avoir un impact positif sur l'efficacité économique du secteur agricole et contribuera également à renforcer la position de négociation de l'UE dans le cadre des discussions de l'Agenda de Doha pour le Développement au sein de l'OMC.

A moyen terme, la dégressivité des aides directes – qui devrait être appliquée dès 2007 pour faire face au coût de la compensation de la baisse des prix du lait – entraînera une baisse des retours agricoles français en volume. En valeur relative, le taux de retour français sur la PAC baissera mécaniquement du fait de l'intégration des nouveaux États membres. Cette baisse sera progressive suivant la

modalité du versement des aides directes aux Dix. Le taux de retour pour la France sur les aides directes et le soutien des marchés peut être estimé à 21,2 % en 2007 et à 19,8 % en 2013 (hors mécanisme de discipline financière). L'application d'un mécanisme de discipline financière avec une franchise à 5.000 euros (81 % des versements en France dépassent ce seuil) dégradera les retours français. Dans ces conditions, dès 2007, la France participera à l'effort de dégressivité à hauteur de 27,8 % alors que son retour sur les paiements directs en 2007 (hors discipline financière) sera de 22,3 % (20,2 % en 2013).

### **C.- UNE FORTE SOUS-CONSOMMATION DES CREDITS DE POLITIQUE REGIONALE**

La politique régionale a vocation à renforcer la cohésion économique et sociale au sein de l'Union, en réduisant l'écart de développement entre régions. Quatre fonds structurels (Fonds européen de développement régional - FEDER, Fonds européen d'orientation et de garantie agricole section orientation - FEOGA-O, Fonds social européen - FSE, et Instrument financier d'orientation de la pêche - IFOP) constituent les instruments de cette politique, complétés depuis 1993 par le fonds de cohésion, instrument de redistribution à vocation nationale à l'intention des États dont le PNB est inférieur à 90 % de la moyenne communautaire et ayant mis en place un programme de convergence dans le cadre du passage à la monnaie unique (Grèce, Espagne, Portugal et Irlande).

#### **1.- Programmation 2000-2006**

Le cadre réglementaire des fonds structurels renforce les principes de base d'intervention des fonds structurels, tout en poursuivant le triple objectif d'une concentration de l'aide sur les régions les plus en difficultés, d'une simplification des procédures de mise en œuvre par une plus grande déconcentration et d'un renforcement des procédures d'évaluation et de contrôle.

L'objectif 1 est destiné à « promouvoir le développement et l'ajustement structurel des régions en retard de développement ». Cet objectif regroupait 22,2 % de la population de l'Union avant élargissement et accueillera désormais 34,5 % de la population de l'UE à 25, l'ensemble du territoire des nouveaux adhérents étant éligible à l'objectif 1 à l'exception de Chypre et des régions de Prague et de Bratislava. Compte tenu de l'effort supplémentaire que nécessite l'intégration des nouveaux États membres, les décisions de Copenhague ont porté la dotation au titre de l'objectif 1 de 135,9 milliards d'euros à 149,2 milliards d'euros, en progression de 26,2 % en volume au regard de la période de programmation passée. Au total, l'objectif 1 représente ainsi 71,2 % de l'enveloppe totale hors fonds de cohésion et 63,5 % de l'enveloppe avec fonds de cohésion. En France, seuls les DOM sont éligibles à cet objectif, la Corse et le Hainaut en perdant le bénéfice de manière progressive.

L'objectif 2 s'intitule « soutenir la reconversion économique et sociale des zones en difficulté structurelle ». La volonté de concentration s'est traduite par une

réduction de la couverture de l'objectif 2, qui passe de 25,2 % de la population communautaire sur la période précédente à 18 % pour 2000-2006 avant élargissement. Avec 10,8 % de la dotation hors fonds de cohésion (9,6 % fonds de cohésion inclus), l'objectif 2 bénéficie de 22,6 milliards d'euros, en recul de 10 % en volume par rapport à la période précédente. Les décisions de Copenhague n'ont eu qu'un impact très limité sur l'objectif 2 (rallonge de 0,1 milliard d'euros au profit des seules zones non éligibles à l'objectif 1 : Chypre, Prague et Bratislava).

L'objectif 3, « soutenir l'adaptation et la modernisation des politiques et systèmes d'éducation, de formation et d'emploi », intervient sur l'ensemble du territoire communautaire en dehors des régions d'objectif 1, et reçoit 11,5 % de la dotation hors fonds de cohésion (24,2 milliards d'euros), soit 10,3 % fonds de cohésion inclus. L'objectif 3 s'établit en progression de 23,1 % par rapport aux crédits 1994-1999. L'impact de l'élargissement a été négligeable (+ 0,1 milliard d'euros à Copenhague), compte tenu de l'inéligibilité à l'objectif 3 de la quasi-totalité du territoire des nouveaux membres, qui émargent à l'objectif 1.

En complément de ces trois objectifs, les programmes d'initiatives communautaires (PIC) sont conçus comme un instrument d'appoint aux fonds structurels. Décidés par la Commission, ils financent des actions revêtant un intérêt particulier pour la Communauté, avec une enveloppe budgétaire s'élevant à 5,3 % du total des fonds structurels (4,7 % fonds de cohésion inclus) pour la période 2000-2006. L'élargissement s'est traduit par une rallonge de 642 millions d'euros, pour les deux tiers au bénéfice des programmes de coopération transfrontalière.

L'objectif de soutien au rattrapage économique et social se traduit également par le maintien du fonds de cohésion pour l'Union à 15 et par sa montée en puissance pour les pays de l'élargissement. Alors que le fonds de cohésion ne représentait que 8 % de l'enveloppe totale de la politique régionale pour l'UE à 15, il apportera plus du tiers (7,6 milliards d'euros sur 21,7 milliards d'euros) des fonds alloués aux nouveaux États membres sur la période 2004-2006. Le fonds de cohésion est ainsi porté de 18 milliards d'euros à 25,6 milliards d'euros pour les années 2000 à 2006, permettant de financer des grands projets en matière d'environnement ou d'infrastructures de transports.

Afin de renforcer le rôle et la responsabilité des États dans la mise en œuvre des programmes, la procédure de programmation est simplifiée par l'introduction du concept nouveau de « complément de programmation », document rassemblant le détail des mesures choisies, dont la transmission à la Commission ne s'effectue que pour information. Les règlements modifient les modalités de gestion financière, rompant le lien entre engagements et paiements.

Les dispositions en matière de contrôle et de sanctions financières sont reprises au sein du règlement général des fonds structurels et visent à mieux appréhender leur mise en œuvre, en contrepartie des responsabilités accrues confiées aux États membres. La possibilité de sanctions financières notamment forfaitaires en cas de mauvaise gestion figure explicitement dans le nouveau corpus réglementaire. Des règlements d'application ont été adoptés en mars 2001 pour la mise en œuvre de

systèmes de contrôle et de gestion des fonds structurels (CE n°438/01), ainsi que des corrections financières applicables à la suite de ces contrôles (CE n°448/01). Là encore, ces règles seront également applicables aux pays de l'élargissement.

## **2.– Exécution 2002 et 2003**

Hors Fonds de Cohésion et en termes de crédits d'engagement, la nouvelle règle d'engagement automatique des programmes chaque année favorise effectivement l'exécution : 99,98 % des crédits prévus au budget ont été engagés en 2002 (contre 99,5 % en 2001), et 98,21 % au premier semestre 2003. En revanche, en matière de crédits de paiement, l'exécution 2002 a été inférieure aux crédits prévus : 20.351 millions d'euros des crédits de paiement inscrits au budget 2002, soit 71,52 %, ont été consommés en 2002. Le taux d'exécution est toutefois supérieur à celui de 2001 (68,6 % seulement). Ceci s'explique par la lenteur du démarrage de la nouvelle programmation 2000-2006. En 2003, la consommation des crédits de paiement des actions structurelles au 18 juillet 2003 est en ligne avec l'exercice 2002 (28,9 % en 2003 contre 27,0 % en 2002), mais en retard par rapport à 2001 (38 % à la même époque).

En 2002, 99,97 % des crédits prévus au budget pour le Fonds de Cohésion ont été engagés en 2002 et 30,82 % au premier semestre 2003. 100 % des crédits de paiement ont été exécutés en 2002 et 30 % au 18 juillet 2003. Les engagements restants à liquider sont de 6.215 millions d'euros à fin 2002 et affichent une faible progression à 6.284 millions d'euros au premier semestre 2003. La Cour des comptes européenne a publié en 2003 un audit du dispositif de programmation 2000-2006 où elle encourage la Commission à se préoccuper avant tout de l'efficacité des fonds plutôt que de la consommation effective des enveloppes.

## **3.– Le projet de budget pour 2004**

Avec un montant de 41.035 millions d'euros en crédits d'engagement et 30.522 millions d'euros en crédits de paiement (UE 25), il enregistre une hausse de 20,8 % en crédits d'engagement, et une baisse de 8,0 % en crédits de paiement. Pour la seule UE 15, les crédits d'engagement s'élèvent à 34.326 millions d'euros, en hausse de 1,0 % par rapport à 2003 et les crédits de paiement à 28.762 millions d'euros en baisse de 13,3 %.

S'agissant de la fixation des crédits de paiement, l'avant-projet de budget tirait dans une large mesure les conséquences de la sous-exécution des années antérieures en prévoyant une baisse de 13,3 % des crédits de paiement pour l'UE 15. Pour autant, le Conseil a estimé que la Commission était encore trop optimiste dans son appréciation de l'exécution sur les lignes relatives aux initiatives communautaires, et a jugé utile de diminuer de 138 millions d'euros supplémentaires les lignes budgétaires correspondantes. Il a également écarté les crédits de paiement affectés au « déchirage » des navires pour un montant de 22 millions d'euros (au chapitre des autres actions structurelles spécifiques), compte tenu du rejet des crédits d'engagement correspondants à l'occasion du budget rectificatif n°1/2003.

- **Le Fonds de Solidarité de l'Union européenne**

Suite aux inondations importantes qui ont touché plusieurs pays de l'Est de l'Europe en août 2002, le Conseil et le Parlement européen ont décidé la création d'un fonds de solidarité de l'Union européenne <sup>(3)</sup>. Celui-ci est destiné à répondre rapidement à des situations d'urgence, suite à une catastrophe naturelle majeure. Le plafond des crédits mis annuellement à la disposition du Fonds est d'un milliard d'euros.

En décembre 2002, la France a bénéficié d'une aide du fonds de solidarité de 21 millions d'euros, pour financer des actions d'urgence suite aux inondations de septembre 2002 dans le Gard. Ce montant faisait partie d'une enveloppe globale de 728 millions d'euros, dont 444 millions d'euros ont été attribués à l'Allemagne, 134 millions d'euros à l'Autriche, et 129 millions d'euros à la République Tchèque. L'Allemagne, l'Autriche et la République Tchèque ont été éligibles au critère quantitatif (au titre de 0,6 % du RNB, sauf pour l'Allemagne dont les dommages dépassaient le niveau de 3 milliards d'euros), tandis que la France n'a pu mobiliser que le seul critère qualitatif.

En janvier 2003, l'Espagne et l'Italie ont adressé des demandes de mobilisation du FSUE pour les catastrophes liées au naufrage du Prestige, au tremblement de terre dans les régions de Molise et des Pouilles et l'éruption du mont Etna. La Commission a jugé recevable la requête des deux États membres, au titre du second critère. Elle a ainsi proposé l'attribution d'une subvention de 56,25 millions d'euros (75 % de 75 millions d'euros), à répartir avant le 1er octobre au prorata des dommages directs (8,6 millions d'euros pour l'Espagne et 47,6 millions d'euros pour l'Italie). Dans la pratique budgétaire, cette enveloppe s'ajouterait aux crédits d'engagement de la rubrique 3 (politiques internes) déjà mis à disposition dans le budget 2003, en dépassement du plafond défini par les perspectives financières. Le Conseil et le Parlement doivent se prononcer à la rentrée de septembre sur cette proposition. La Commission a également annoncé le 8 août 2003 que le Portugal bénéficierait vraisemblablement de l'aide du Fonds au titre des incendies de forêt qu'il connaît depuis la fin juillet, le montant estimé des dégâts étant de l'ordre de 800 millions d'euros (soit plus de 0,6 % du PIB portugais – 718 millions d'euros). La France a sollicité le fonds à ce même titre en septembre 2003.

- **La réforme de la politique commune de la pêche**

La réforme de la politique commune de la pêche (PCP) a été présentée par la Commission en mai 2002, avant d'être définitivement entérinée par le Conseil en décembre 2002. Les propositions initiales de la Commission réduisaient de manière drastique l'effort de pêche et supprimaient définitivement la possibilité d'accorder des concours publics pour la modernisation de la flotte et la construction de nouveaux navires. La France et les autres pays du groupe des amis de la pêche (Espagne, Grèce, Irlande, Italie et Portugal) ont marqué dans un premier temps de vives réserves à l'égard des propositions présentées par la Commission et ont ainsi

---

<sup>(3)</sup> Règlement du Conseil n°2012/2002.



pesé sur l'élaboration, par la présidence danoise, d'un compromis plus équilibré, auquel ces délégations se sont finalement ralliées.

Depuis le 1er janvier 2003, un nouveau cadre juridique fixe ainsi les orientations de la politique commune de la pêche. Il se caractérise principalement par une gestion renouvelée de la capacité de la flotte et par l'établissement de plans pluriannuels de conservation de la ressource.

Le coût total, pour le retrait de 8.592 navires, est estimé par la Commission à 1,376 milliards d'euros, dont 712 millions d'euros de contribution communautaire. Les crédits disponibles pour l'ajustement de l'effort de pêche au titre de l'Instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP) ne sont pas suffisants et des financements additionnels, évalués à 271,6 millions d'euros sur la période 2004-2006, sont nécessaires. Pour financer cette dépense, la Commission a souhaité recourir à l'instrument de flexibilité en 2003 à hauteur de 32 millions d'euros en crédits d'engagement et 10 millions d'euros en crédits de paiement (avant projet de budget rectificatif n° 1 au budget 2003). Elle a également évoqué, afin de couvrir le solde, une reprogrammation des enveloppes IFOP existantes pour 2004-2006, rendue possible par la disparition des aides à la construction de nouveaux navires.

Lors de la procédure budgétaire 2004, le Conseil a écarté les crédits de paiement pour le « déchirage » des navires pour un montant de 22 millions d'euros, compte tenu du rejet dans le budget rectificatif n°1/2003 des crédits d'engagement correspondants.

#### **D.- LES POLITIQUES INTERNES**

Initialement orientées vers l'objectif de réalisation et d'amélioration du fonctionnement du marché intérieur, les politiques internes ont vu leur champ d'intervention s'étendre, au rythme de l'accroissement des compétences de l'Union.

Alors que l'essentiel de la rubrique (65 % dans le projet de budget 2004) est consacré aux deux politiques prioritaires que constituent la recherche et les réseaux transeuropéens 35 % des crédits assurent le financement de mesures multiples dans une vingtaine de domaines distincts (éducation et formation, marché de l'emploi, marché intérieur, environnement, industrie, protection des consommateurs, culture et audiovisuel, énergie, justice, etc.). Les enveloppes pluriannuelles allouées aux programmes en cours seront ajustées pour tenir compte de l'adhésion des 10 nouveaux États membres. Un accord entre le Parlement et le Conseil doit intervenir dans le courant du dernier trimestre 2003 pour adapter les montants des programmes arrêtés en codécision.

#### **1.- Perspectives financières**

Hors impact de l'élargissement, le plafond de ces dépenses pour les 15 progresse en effet de 11,3 % entre 2000 et 2006 en euros constants (valeur 1999), pour tenir compte du renforcement de certaines politiques internes induit par l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam, comme la communautarisation d'une partie du

troisième pilier relatif à la justice et aux affaires intérieures, ou l'intégration de l'acquis de Schengen.

Par ailleurs, le plafond des dépenses a été adapté sur la période 2004-2006 afin de tenir de l'adhésion des 10 nouveaux États membres à compter du 1er mai 2004 : + 4,7 milliards d'euros en cumulé sur les trois années, en valeur 1999. Ce montant inclut l'enveloppe supplémentaire (0,48 milliard d'euros) obtenue par le Parlement européen au-delà des montants arrêtés à Copenhague.

## **2.- Exécution 2002 et 2003**

Le taux d'exécution 2002 des crédits d'engagement est en augmentation par rapport aux années précédentes : 95 % des crédits totaux disponibles ont été engagés, contre 93 % en 2001 et 92 % en 2000. Les crédits de paiement non utilisés s'élèvent à 1.390 millions d'euros, soit un taux d'exécution de 82 %, d'un niveau voisin de celui de 2001 et légèrement inférieur à celui de 2000 (84 %). La sous-exécution concerne principalement les lignes recherche (854 millions d'euros) et éducation-formation professionnelle et jeunesse (110 millions d'euros).

Votre **Rapporteur spécial** regrette que la situation s'aggrave cette année. Au 30 juin 2003, le taux d'exécution des crédits d'engagement pour l'année en cours est très faible : 19 % contre 52 % à la même date en 2002. Cette situation s'explique par le niveau très bas des engagements sur la ligne recherche (13 % contre 60 % l'an passé), lié au délai de montée en charge du 6ème PCRD. L'exécution en crédits de paiement à cette même date est également en retrait – 27 % contre 34 % l'année précédente – mais dans des proportions nettement moindres dans la mesure où l'achèvement du 5ème PCRD entraîne une consommation de crédits de paiement encore importante.

## **3.- Projet de budget 2004**

Pour 2004, les perspectives financières prévoient un plafond de 7.053 millions d'euros en crédits d'engagement pour l'UE 15, et de 8.722 millions d'euros pour l'UE 25 (en euros courants).

Le projet de budget du Conseil retient pour cette rubrique un montant de 8.609 millions d'euros en crédits d'engagement et 7.475 millions d'euros en crédits de paiement. La forte augmentation des crédits d'engagement (+ 1.813 millions d'euros soit + 26,7 %) et celle, corrélative, des crédits de paiement, sont liées essentiellement à l'impact de l'élargissement.

La marge sous plafond s'élève dans le projet de budget à 113 millions d'euros, contre 82 millions d'euros proposés dans l'APB de la Commission.

Le projet de budget adopté par le Conseil intègre l'extension des programmes existants aux 10 nouveaux États membres (979 millions d'euros en crédits d'engagement) et le financement d'actions spécifiques pour ces mêmes pays (654 millions d'euros en crédits d'engagement) dans les domaines de l'adaptation aux critères d'adhésion à l'espace Schengen, de la sûreté nucléaire et du renforcement des capacités institutionnelles. Il prend en compte les priorités du

Conseil, notamment le renforcement des actions relatives au contrôle des frontières extérieures (programme ARGO : + 15 millions d'euros), suite aux conclusions du Conseil européen de Thessalonique. Ce projet préserve une marge suffisante, bien que fragile, sous le plafond, en réponse aux préoccupations suivantes du Conseil.

#### **4.– Principaux programmes relevant des politiques internes**

- **La recherche et le développement technologique**

Le sixième programme-cadre de recherche et développement (PCRD) a été adopté le 3 juin 2002 pour la période 2002-2006. Dans la pratique, il a débuté le 1<sup>er</sup> janvier 2003 et les crédits prévus pour 2004 (4.310 millions d'euros en crédits d'engagement pour l'UE 15 et 4.815 millions d'euros pour l'UE 25) correspondent donc à la deuxième année de sa mise en œuvre. Ce 6<sup>ème</sup> PCRD a été doté d'une enveloppe pluriannuelle de 17,5 milliards d'euros (avant élargissement), soit une augmentation de 8 % en termes réels par rapport au précédent programme, et une majoration de 1,73 milliards d'euros est proposée par la Commission pour l'extension du programme aux nouveaux adhérents. Les dépenses relatives à la recherche et au développement technologique confortent leur prédominance, puisqu'elles représentent 62 % du total des engagements de la rubrique des politiques internes pour l'UE 15 (56 % pour l'UE 25).

- **Les réseaux transeuropéens**

Les règles générales d'octroi d'un concours financier communautaire ont été adoptées dans le cadre de l'« Agenda 2000 ». Un montant global de référence financière de 4.600 millions d'euros (en euros 1999) est alloué pour la période 2000-2006, à comparer aux 2.345 millions d'euros (en euros 1993) alloués pour la période 1995-1999. La priorité accordée aux investissements trouve sa traduction dans cette progression en volume de + 23,5 % de l'enveloppe annuelle consacrée aux réseaux transeuropéens. La répartition de cette enveloppe se décompose en 4.170 millions d'euros pour les réseaux « transport », soit 91 % du montant global, 155 millions d'euros pour les réseaux « énergie » et 275 millions d'euros pour les réseaux « télécommunications ».

La Commission a proposé d'allouer une enveloppe supplémentaire de 100 millions d'euros sur l'ensemble de la période pour les RTE-transport, destinée aux régions frontalières des pays candidats, et de majorer la dotation globale RTE de 275 millions d'euros pour l'élargissement. Dans l'attente des décisions à venir sur ces deux propositions, le Conseil a maintenu à titre conservatoire les sommes correspondantes dans le projet de budget pour 2004.

La politique des réseaux transeuropéens pourrait recevoir un nouvel élan – dont la traduction budgétaire reste à définir – dans le cadre du projet d'initiative européenne de croissance annoncé par la présidence italienne en juillet 2003.

La présidence italienne du 2<sup>ème</sup> semestre 2003 fait de la relance de la politique des réseaux transeuropéens l'une de ses priorités. À cette fin, elle s'appuie

notamment sur le rapport préparé à la demande de la Commission par un groupe d'experts dirigé par Karel Van Miert, ancien Commissaire européen de nationalité néerlandaise, rendu fin juin 2003, faisant le point sur les grands travaux lancés au Conseil européen d'Essen (1994) et concluant à la nécessité d'accélérer la mise en place d'un réseau transeuropéen de transport. Le rapport retient ainsi une série de projets d'infrastructures prioritaires sur la période 2004-2020, pour un volume d'investissements estimé à 257 milliards d'euros, dont au moins 32 milliards d'euros pour la partie française. Leur financement reposerait sur différentes sources : outre un appel aux États membres et au budget communautaire, le rapport met surtout l'accent sur le développement des partenariats public-privé et sur le rôle de la Banque européenne d'investissement, au travers de nouveaux instruments à définir.

La présidence italienne a marqué son intérêt pour la politique des réseaux transeuropéens en proposant une « initiative européenne de croissance » axée essentiellement sur de grands travaux d'infrastructure. Le Conseil européen de Thessalonique, en juin 2003, a invité la Commission et la présidence italienne à poursuivre leurs réflexions dans ce domaine.

La France et l'Allemagne ont soutenu ce projet dans une initiative commune en septembre 2003. Cette initiative est fondée sur l'idée qu'il est nécessaire de renforcer davantage le potentiel de croissance des économies de l'Union, tant par des investissements supplémentaires dans le domaine des infrastructures et notamment des transports que par des investissements immatériels (capital humain, recherche et technologie). Une importance particulière doit être accordée aux infrastructures de transports d'intérêt européen. Il s'agit d'optimiser les conditions-cadre pour les réseaux de télécommunications fixes et mobiles à haut débit, des réseaux satellites à haut débit et des interconnexions des réseaux d'électricité et de gaz nécessaires pour achever le marché unique de l'énergie et pour garantir la sécurité de l'approvisionnement en Europe.

Pour ce qui concerne la R&D, les deux États membres rappellent l'objectif de 3% du PIB consacré à la recherche, conformément à la résolution du Conseil sur l'investissement en matière de recherche pour la croissance et la compétitivité. Cet objectif représente un effort extrêmement important pour nos économies. Selon eux, il faut également faire en sorte que le seuil de rentabilité des projets qui ont un effet sur la croissance en Europe soit abaissé grâce à l'engagement de la BEI dans le cadre de financements de crédits pour les dépenses d'investissement.

La France et l'Allemagne se sont entendues pour proposer, dans quatre domaines, dix projets pour plus de croissance en Europe :

- 1) Réseaux de télécommunications et généralisation du haut débit : développement de la numérisation des réseaux terrestres de télédiffusion de la radio et de la télévision ; généralisation des réseaux numériques à large bande ;
- 2) Recherche et développement : développement de l'internet de troisième génération et de son application dans les instituts de recherche ;

développement des semi-conducteurs (par exemple, programmes MEDEA, EURIMUS et PIDEA), en particulier par les petites et moyennes entreprises ;

3) Transports : raccordement des liaisons à grande vitesse française et allemande ; GALILEO ; télématique – applications informatiques pour les transports aérien, ferroviaire, fluvial, maritime et routier ;

4) Développement durable : énergies renouvelables (développement de l'utilisation de l'énergie éolienne); carburants et technologies de propulsion alternatifs (véhicule propre); projets communs de protection de l'environnement dans les pays de transition et en voie de développement dans le cadre de la mise en oeuvre des Accords de Kyoto (rachat par un fonds des crédits obtenus par le biais de la Mise en œuvre conjointe et du Mécanisme de développement propre).

La discussion sur l'initiative européenne de croissance se poursuit donc au sein du Comité économique et financier (CEF) à Bruxelles. Les prochaines échéances politiques sont la discussion sur ce rapport intermédiaire au sein du prochain conseil ECOFIN (7 octobre 2003) puis du Conseil européen réuni au niveau des chefs d'État et de gouvernement, le 17 octobre 2003. L'objectif est d'aboutir à un rapport final en vue du Conseil ECOFIN du 25 novembre et de la réunion du Conseil européen des 12 et 13 décembre 2003.

Il n'y aurait pas *a priori* d'impact sur le budget européen 2004, compte tenu des faibles marges existant sous le plafond de la rubrique 3. L'essentiel de l'effort est donc attendu des financements BEI. Toutefois, le budget européen pourrait être impacté à deux égards, sans que son montant global soit modifié :

– proposition d'élévation du taux de cofinancement pour certains tronçons RTE jugés prioritaires (de 10 à 30%), qui devrait toutefois se faire à enveloppe constante ce qui imposerait un redéploiement du budget RTE actuel (600 ME / an sur 2000-2006) ;

– utilisation de la révision à mi-parcours des fonds structurels (2004) pour mettre l'accent sur les projets en lien avec les thématiques de l'initiative européenne de croissance (capital humain, R&D, innovation, RTE...).

Dans la situation économique actuelle passablement dégradée, **votre Rapporteur spécial approuve** évidemment ces efforts conjugués pour une initiative de croissance européenne, qui reprennent des idées et une méthode utilisées en 1992-1993 par le président de la Commission européenne (Delors) et le Gouvernement français de l'époque. Il estime que les ministres ont une véritable obligation de résultat devant les acteurs économiques avant la fin de l'année.

- **L'Europe de la connaissance**

Troisième pilier de l'intervention des politiques internes, l'effort communautaire en faveur de l'éducation, de la formation et de la jeunesse a vu sa priorité réaffirmée dans la communication de la Commission intitulée « Europe de la connaissance » et par les conclusions du sommet de Lisbonne en mars 2000. SOCRATES, ERASMUS LEONARDO, JEUNESSE. Une majoration de 280 millions d'euros devrait être proposée par la Commission pour l'extension aux 10 nouveaux États membres des deux programmes arrêtés en codécision, SOCRATES et JEUNESSE.

- **Les autres politiques internes**

Les autres politiques internes recouvrent l'ensemble des actions communautaires en faveur des États membres dans différents secteurs socio-économiques, notamment l'environnement, la culture et l'audiovisuel, l'industrie, le marché intérieur, l'action sociale, la justice ainsi que l'information et la communication.

À la diversité des domaines abordés correspond une grande variété de formes d'intervention : subventions coordonnées au sein de programmes d'intervention pluriannuels, actions techniques votées dans un cadre annuel, aides à la reconstruction, prêts bonifiés, actions d'information et de communication des services de la Commission, etc. Elles regroupent également les subventions versées par le budget communautaire aux agences européennes (environnement, médicament, sécurité alimentaire, sécurité maritime et aérienne...).

Sont en cours de mise en œuvre ou de discussion les principaux programmes suivants : Media plus ; Programme « pour l'entreprise et l'esprit d'entreprise » ; Programme d'action communautaire dans le domaine de la santé publique ; Programme de lutte contre l'exclusion ; Programme « culture 2000 » ; Programme Marco Polo ; LIFE III ; Programme cadre énergie ; Programme cadre en faveur des consommateurs.

Enfin, il convient de noter le poids croissant de la participation communautaire au budget des agences décentralisées. Trois nouvelles agences ont été créées courant 2002 : l'autorité de sécurité des aliments, l'agence de sécurité aérienne et l'agence de sécurité maritime. Un projet d'agence de sécurité ferroviaire est en cours de finalisation. La création d'une agence chargée de la sécurité des réseaux et de l'information est également à l'étude. La contribution du budget communautaire au fonctionnement des différentes agences communautaires financées sur la rubrique 3 s'élève à près de 230 millions d'euros dans le projet de budget 2004.

## **E.- LES ACTIONS EXTERIEURES**

Les actions de l'Union européenne dans le domaine de la coopération au développement sont théoriquement complémentaires des programmes menés par les États membres. Le budget des actions extérieures regroupe pour l'essentiel les crédits destinés au financement :

- des programmes d'aide humanitaire d'urgence (ECHO) et d'aide alimentaire ;

- des programmes d'assistance technique spécialisés par zone géographique : Méditerranée (MEDA), Asie et Amérique Latine (ALA), ex-URSS hors pays Baltes (TACIS), Balkans occidentaux (CARDS) ;

- de divers programmes de soutien (santé, droits de l'homme) ;

– de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) destinée à financer des actions urgentes dans des régions en état de crises.

En outre, l'aide aux pays ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique) régie par l'Accord de Cotonou est financée hors du budget communautaire, sur le Fonds européen de développement (FED).

Le large spectre des interventions géographiques est le signe d'une hésitation entre la volonté de concentrer les interventions de l'Union sur son voisinage immédiat (41 % de la rubrique 4 de l'APB 2004 est destiné à l'aide aux pays balkaniques, méditerranéens et à l'ancienne URSS, contre 18 % pour les pays asiatiques et d'Amérique latine) et le souhait de participer pleinement à la lutte contre la pauvreté, au prix d'un certain saupoudrage. Cette situation renvoie en fait à la réflexion sur la vocation du budget européen des actions extérieures et à sa complémentarité avec les actions bilatérales des États membres.

Depuis plusieurs années l'aide extérieure a cristallisé un certain nombre de critiques (déconnexion entre les prévisions de dépenses et l'exécution budgétaire, absence d'évaluation, manque de visibilité politique...) qui ont amené la Commission à présenter une série de réformes institutionnelles et procédurales.

La création depuis 2001 de l'Office de coopération EuropeAid a particulièrement simplifié les différentes étapes d'élaboration des projets et de leur mise en œuvre.

### **1.– Exécution 2002 et 2003**

Les actions extérieures souffrent d'un problème récurrent de sous-exécution, qui se traduit par l'accumulation d'engagements restant à liquider représentant environ 2,5 années du montant de la rubrique, avec toutefois de fortes différences selon les programmes : moins d'une année pour l'aide humanitaire, de l'ordre de quatre années de restes à liquider pour les programmes bénéficiant à l'Asie ou à l'Amérique Latine et près de cinq ans pour la Méditerranée.

Les deux dernières années, grâce en particulier à l'annulation en 2001 de 620 millions d'euros d'engagements dormants, ont permis une stabilisation du montant des restes à liquider autour de 12,7 milliards d'euros. Pour autant, le ratio crédits de paiement/crédits d'engagement reste inférieur à 100 % (77 % en 2000, 87 % en 2001 et 2002) et explique que le montant des RAL continue de s'accroître, même si c'est de manière plus modeste (+ 1 % entre 2001 et 2002).

Par rapport au budget voté, le taux d'exécution global des actions extérieures en crédits de paiement s'établit en 2002 à 89 % (contre 86,2 % en 2001) mais reste en deçà du taux exceptionnel de 91,4 % atteint au cours de l'exercice 2000. Le rythme d'exécution des paiements n'a donc pas encore atteint le niveau escompté par l'autorité budgétaire et reste un sujet de préoccupation.



Les six premiers mois de l'année 2003 affichent un taux global d'engagement satisfaisant (46 %) mais très inégal selon les programmes : moins de 1 % (Afrique australe) et moins de 5 % (Amérique latine), mais plus de 50 % (pays méditerranéens) et jusqu'à 72 % (aide humanitaire) et 75 % (Balkans occidentaux). S'agissant des paiements, le rythme global d'exécution sur les six premiers mois de l'année est en recul de cinq points. Il s'établit à 32 % (contre 37 % à la même date en 2002).

## **2.- Le projet de budget pour 2004**

L'avant-projet de budget des actions extérieures de l'Union européenne présenté par la Commission s'élève à 4.996 millions d'euros en crédits d'engagement (soit une marge de 86 millions d'euros sous le plafond des perspectives financières) correspondant, à périmètre constant, à une progression de 3,9 % par rapport au budget voté pour 2003. Il convient en effet de rappeler que la Turquie émerge dès 2004 à la rubrique relative aux aides de pré-adhésion et que la rubrique des actions extérieures intégrait en 2003 pour 143 millions d'euros d'aides versées à ce pays, pour un total de 4 949 millions d'euros. En ce qui concerne les crédits de paiement, l'avant-projet de budget propose une hausse de 2 % à périmètre constant, pour atteindre 4.791 millions d'euros.

L'avant-projet de budget propose une diminution de 8 % des crédits destinés à l'Amérique latine (310 millions d'euros dans l'avant-projet de budget 2004) en raison de la suppression de l'aide financière à la suite du passage de l'ouragan « Mitch ». Les crédits de coopération pour les pays d'Asie progressent en revanche de 8,4 % (610 millions d'euros) en raison notamment de la majoration des aides versées pour reconstruire l'Afghanistan (60 millions d'euros) ; la dotation globale pour les Balkans occidentaux est globalement stabilisée au niveau de 2003 (675 millions d'euros), contrairement au calendrier initial qui prévoyait une décroissance progressive à partir de 2004.

Le budget consacré à la PESC augmente de 5 millions d'euros (+ 8,4 %), afin de reconstituer une marge de manœuvre minimum au-delà des engagements en cours. La dotation 2004 de la PESC (51,5 millions d'euros) permettra ainsi notamment à l'Union de continuer à participer au processus de paix et de stabilité dans diverses régions du monde (26,5 millions d'euros : Moyen-Orient, Burundi et Bosnie-Herzégovine) et d'œuvrer en faveur du désarmement (9 millions d'euros).

Le Conseil a renforcé de 60 millions d'euros la marge disponible sous le plafond des actions extérieures en la portant de 86 millions d'euros à 146 millions d'euros. La recherche d'une marge plus significative que celle proposée par la Commission a été, comme l'année dernière, au centre des travaux du Conseil, afin de préserver des marges suffisantes pour répondre, le cas échéant, à de nouvelles crises internationales en 2004. Le Conseil a adopté un ensemble de diminutions des CE qui permet de sécuriser une marge sous plafond de 146 millions d'euros au lieu des 86 millions d'euros proposés par la Commission dans son avant-projet de budget. Le montant des crédits de paiement a été adapté en conséquence (- 28 millions d'euros).

### **3.- Le 9<sup>ème</sup> Fonds Européen de Développement**

Le Fonds européen de développement (FED) constitue depuis le Traité de Rome l'instrument financier de la coopération européenne à destination des pays ACP. Ce fonds est constitué en dehors du budget général de l'Union européenne, en vertu d'un accord intergouvernemental renégocié tous les cinq ans.

Le FED n'est pas financé par le budget général de l'Union européenne mais par des contributions directes des États membres, dont le montant est fixé tous les cinq ans. Ce montant dépend à la fois du PIB et pour partie des liens historiques de chaque État membre avec les États ACP concernés. Les contributions au 9<sup>ème</sup> FED (2000-2006) atteindront ainsi pour la France 3.353 millions d'euros sur un total de 13.800 millions d'euros, soit une part contributive de plus de 24 %. La France est devenue en 1995 (8<sup>ème</sup> FED) le premier contributeur au FED. Elle précède de peu l'Allemagne (23,63 %), et devance largement le Royaume-Uni (12,69 %) et l'Italie (12,54 %).

Le débat sur l'opportunité d'intégrer le FED au budget communautaire a été évoqué à plusieurs reprises lors des négociations des différents protocoles financiers. Dans différents domaines, les financements du FED et ceux des lignes budgétaires « actions extérieures » poursuivent des objectifs identiques. La budgétisation devrait également simplifier les procédures de mise en œuvre de l'aide et permettre un meilleur contrôle de l'utilisation des fonds. Contrairement aux craintes souvent exprimées par certains d'entre eux, la budgétisation ne devrait pas entraîner une diminution des crédits alloués aux ACP ni un relâchement des liens privilégiés entre l'Union européenne et les pays ACP. Enfin, dans un schéma de budgétisation du FED, la part contributive de chaque État membre sera calculée à partir de la clé PNB. Ceci devrait rééquilibrer la contribution de certains États membres, dont celle de la France.

#### **F.- LES DEPENSES ADMINISTRATIVES**

Les dépenses administratives correspondent aux crédits de fonctionnement des institutions de l'Union européenne : Commission, Conseil, Parlement, Médiateur, Cour de justice, Cour des comptes, Comité économique et social et Comité des régions.

Les dépenses administratives sont d'une importance comparable à celles des politiques internes et des actions extérieures. Depuis une vingtaine d'années, elles ont fortement augmenté, au rythme des différents élargissements et de la création de nouvelles institutions, passant de 501,6 millions d'écus en 1977 à 5.360 millions d'euros dans le budget 2003. Dans le même temps, les effectifs ont connu une très forte progression, passant de 14.728 à 32.966 agents.

Les dépenses de cette rubrique vont enregistrer un nouveau ressaut avec l'élargissement de 2004. Les perspectives financières adaptées à Copenhague pour l'Union européenne 25 ont prévu une enveloppe spécifique pour financer les besoins

à ce titre : 503 millions d'euros en 2004, 558 millions d'euros en 2005 et 612 millions d'euros en 2006 (en prix 1999).

### 1.– Le projet de budget 2004

L'avant-projet de budget pour 2004 présenté par la Commission s'élève à 6.086 millions d'euros, soit une augmentation de 13,5 % par rapport au budget 2003 (+ 14,3 % hors pensions). Cette progression dynamique est liée à l'impact de l'élargissement, qui se traduit principalement par des demandes importantes de créations d'emplois dans toutes les institutions. Ainsi, 2.251 emplois nouveaux, dont 2.159 au titre de l'élargissement, ont été inscrits dans l'avant-projet de budget. Les crédits consacrés dans l'avant-projet aux dépenses d'élargissement s'établissent à 556 millions d'euros, soit environ 9 % du total du budget, saturant ainsi l'enveloppe prévue à ce titre par les conclusions de Copenhague (557 millions d'euros en prix courants). En outre, l'avant-projet de budget intègre des opérations immobilières exceptionnelles (72 millions d'euros), comprenant notamment le relogement des services de la Commission dans l'immeuble du Berlaymont. **Votre Rapporteur spécial ne peut que noter la gestion calamiteuse de ce chantier qui consiste au désamiantage et au réaménagement du bâtiment historique de la Commission européenne du cœur du quartier européen de Bruxelles, le Berlaymont. La livraison, qui devrait intervenir avant l'élargissement, a pris plusieurs années de retard sans que personne ne puisse se hasarder à en prévoir le terme et le budget initial a été multiplié par un facteur de 2 à 3, sans qu'on sache, là encore, précisément où l'on va.**

Le Conseil s'est efforcé de dégager une position permettant de couvrir de manière prioritaire les besoins liés à l'élargissement, tout en préservant les conditions d'une évolution maîtrisée de la dépense. Le projet de budget est construit sur les bases suivantes :

- la progression des dépenses courantes hors élargissement est limitée à 2,7 % ; les créations d'emplois non liées à l'élargissement et les revalorisations d'emplois sont écartées, sous réserve de quelques très rares exceptions ; l'économie attendue sur les dépenses de personnel grâce à la réforme statutaire en cours est intégrée pour 13 millions d'euros ;

- les besoins en fonctionnement et en investissement découlant de l'élargissement sont satisfaits. Le projet de budget prévoit la création de 1.688 emplois ; toutes les demandes en postes de linguistes ont été retenues en priorité. À l'inverse, la possibilité pour la Commission de réaliser des économies d'échelle a conduit le Conseil à limiter les créations d'emplois à son bénéfice : + 517 postes, au lieu de 780 demandés. Au total, le projet de budget prévoit une enveloppe de 525 millions d'euros pour financer l'élargissement (+ 407 millions d'euros par rapport aux crédits prévus à ce titre en 2003).

Le collège des commissaires a adopté en mars 2000, sous la forme d'un Livre blanc, un vaste programme de modernisation de la Commission, au sein duquel figure la réforme du statut des fonctionnaires communautaires.

Cette structuration, qui se complète par la mise en place d'un nouveau système d'évaluation et de promotion des agents, doit conduire à privilégier des déroulements de carrière davantage fondés sur le mérite que sur l'ancienneté. La Commission a estimé que la réforme proposée permettait de dégager une économie nette de l'ordre de 80 millions d'euros en régime de croisière (horizon 2030).

Le Conseil a souhaité que la proposition initiale soit amendée sur d'autres points importants du statut. Il a ainsi accepté de reconduire la méthode de revalorisation des rémunérations, mais sans lui donner un caractère permanent contrairement à la proposition de la Commission : un réexamen périodique de cette méthode par l'autorité budgétaire apparaît en effet nécessaire, au vu notamment de ses incidences financières. Par ailleurs, le déséquilibre prévisionnel à moyen terme du régime de retraites des fonctionnaires communautaires (déficit de 400 à 500 millions d'euros à l'horizon 2015 selon les prévisions de la Commission) a justifié un réexamen par le Conseil des différents paramètres du régime, dans l'esprit des conclusions du Conseil européen de Barcelone de mars 2002 sur la promotion du vieillissement actif. Les principales mesures retenues dans le compromis du Conseil portent sur l'âge légal de départ à la retraite, qui est reculé de 60 à 63 ans, le taux d'acquisition des droits qui passe de 2 % par année d'activité à 1,9 % et la limitation des possibilités de départ anticipé à la retraite. Il est prévu de retenir une application progressive de ces mesures pour les agents en place. Enfin, un relèvement du taux de cotisation salariale, dont le niveau reste à déterminer à ce stade, devrait également intervenir.

**Votre Rapporteur spécial note que si les fonctionnaires européens, dans leur ensemble, sont favorables à la modernisation de leur statut et à la prise en compte du mérite dans l'avancement, ils n'en sont pas moins très opposés à la régression de leurs droits en matière de retraite et l'ont signifié par plusieurs grèves générales au cours de l'année 2003.**

#### **G.— LES AIDES DE PRE-ADHESION**

Dans le cadre de l'élargissement de l'Union européenne, trois programmes de pré-adhésion, PHARE, ISPA et SAPARD, ont été mis en place dans les pays d'Europe centrale et orientale (PECO).

Leur objectif général est de favoriser la convergence des économies de ces pays candidats, de permettre la reprise de l'acquis communautaire dans le respect des critères d'adhésion définis à Copenhague, et de mettre en place les structures nécessaires à la gestion des politiques communautaires après leur adhésion. Pour ce faire, un budget annuel moyen total de 3.120 millions d'euros est prévu sur la période 2000-2006, soit un total de 21.840 millions d'euros (valeur 1999).

L'exercice 2004 est un exercice charnière, ainsi qu'en témoignait l'avant-projet de budget :

– les crédits d’engagement de SAPARD, ISPA et PHARE sont réduits de plus de moitié pour tenir compte de l’adhésion de 10 candidats sur les 12 qui bénéficiaient de ces programmes en 2003 ;

– les dotations en faveur de la Roumanie et de la Bulgarie sont substantiellement accrues conformément aux conclusions du Conseil européen de Copenhague ;

– les crédits de pré-adhésion de la Turquie auparavant inscrits sur la rubrique 4 sont transférés sur la rubrique 7 et font également l’objet d’une augmentation significative.

Au total une marge importante subsiste sous le plafond, celui-ci n’ayant pas été révisé à la baisse à l’occasion de l’adaptation des perspectives financières en fonction de l’élargissement. **Votre Rapporteur spécial ne voit pas de raison qui militerait contre la réduction pure et simple du plafond, la plupart des dépenses étant maintenant inscrites dans les autres rubriques.**

Le projet de budget ne modifie qu’à la marge l’avant-projet de budget en réduisant de 100 millions d’euros les crédits de paiement d’ISPA et de SAPARD pour tenir compte de la lenteur de l’exécution de ces programmes.

## **II.– LES VERSEMENTS AU BENEFICE DE LA FRANCE**

### **A.– LA FRANCE EST UN CONTRIBUTEUR NET AU BUDGET DE L’UNION EUROPEENNE**

Le calcul du « solde net » entre ce qu’un État membre verse au budget communautaire au titre des ressources propres et les dépenses de l’Union européenne effectuées à son profit est un exercice délicat. Sur le fond, cet indicateur ne permet pas d’établir un bilan exhaustif des coûts et bénéfices pour un État membre de l’appartenance à l’Union. Il ne donne qu’un aperçu comptable de l’écart entre les flux financiers d’un État membre vers l’Union et des dépenses de l’Union sur son territoire. Ainsi les gains en termes économiques retirés de l’appartenance à un grand marché ne sont pas retracés par cet indicateur.

En termes de méthode, le calcul des soldes nets soulève de nombreuses difficultés, relatives au traitement des ressources propres traditionnelles ou encore à la répartition des dépenses. Seules des conventions arbitraires permettent de les résoudre et il n’y a d’ailleurs pas d’accord entre les États membres sur la bonne méthode de calcul.

Selon la méthode la plus simple consistant à faire la différence entre le montant brut des versements de l’État membre au cours d’une année donnée au titre de l’ensemble des ressources propres et le montant des dépenses effectuées dans l’État membre selon la répartition établie par la Commission européenne, y compris

les dépenses administratives, le solde net de la France en 2002 s'établit à - 2.184,2 millions d'euros (-0,14 % du PIB).

EVOLUTION DU SOLDE NET FRANÇAIS

(millions d'euros courants)

	1995	2001	2002
Paiements en France (y compris au titre des dépenses administratives)	10.336,7	11.360,3	11.771,4
Ressources propres versées par la France	11.876,8	13.395,7	13.995,6
<b>Différence</b>	-1.540,1	-2.035,4	-2.184,2
<i>En % du PNB</i>	-0,13%	-0,14 %	-0,14 %

Source : Calcul à partir des données établies par la Commission européenne dans son rapport annuel sur les dépenses réparties de septembre 2003.

La France apparaît ainsi comme un pays structurellement contributeur net au budget communautaire. Une comparaison avec les autres États membres montre que la France est le deuxième contributeur en volume en 2002 et le deuxième bénéficiaire de la dépense communautaire. La France se place en volume au quatrième rang des contributeurs nets, derrière l'Allemagne, le Royaume-Uni et l'Italie. Si l'on rapporte le solde net au PIB (0,14 %), la France se situe au 7<sup>ème</sup> rang.

SOLDES BUDGETAIRES « OPERATIONNELS »

	2001		2002	
	en millions d'euros	en % du PNB	en millions d'euros	en % du RNB
Belgique	-629,5	-0,25	-256,4	-0,10
Danemark	-229	-0,14	-165	-0,09
Allemagne	-6.953,3	-0,34	-5.067,8	-0,24
Grèce	4.513,2	3,52	3.387,9	2,39
Espagne	7.738,3	1,23	8.870,8	1,29
France	-2.035,4	-0,14	-2.184,2	-0,14
Irlande	1.203,1	1,15	1.576,7	1,50
Italie	-1.977,9	-0,17	-2.884,5	-0,23
Luxembourg	-144,1	-0,74	-48,9	-0,25
Pays-Bas	-2.256,8	-0,54	-2.187,7	-0,51
Autriche	-536,4	-0,26	-226,3	-0,11
Portugal	1.794,2	1,53	2.692,3	2,14
Finlande	-150,4	-0,11	-5,7	0
Suède	-973,3	-0,43	-746,6	-0,29
Royaume-Uni	707,5	0,04	-2.902,8	-0,17

<sup>(1)</sup>: après correction britannique.

source : rapport de la Commission sur la répartition des dépenses opérationnelles de l'Union européenne par État membre en 2002 (septembre 2003).

Sans surprise, l'Espagne, la Grèce, le Portugal et l'Irlande sont les États membres qui connaissent les soldes nets positifs les plus importants. Malgré sa correction, la Grande-Bretagne reste un important contributeur net.

**B.- LA FRANCE BENEFICIE D'IMPORTANTES RETOURS AU TITRE DES POLITIQUES COMMUNES**

Deux catégories de dépenses constituent la plus grande part des versements de l'Union européenne à la France : en 2001, 81 % des dépenses de l'Union européenne en France proviennent du FEOGA-Garantie et 13 % des fonds structurels.

**DEPENSES COMMUNAUTAIRES EN FRANCE  
AU TITRE DES PRINCIPALES POLITIQUES COMMUNES**

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

<b>Agriculture</b>	<b>9 230,2</b>
Aides directes	6 805,5
Restitutions à l'exportation	656,1
Développement rural	609,5
Autres	1 159,1
<b>Actions structurelles</b>	<b>1 476,0</b>
Objectif n°1	315,2
Objectif n°2	618,4
Objectif n°3	309,6
Autres actions structurelles	0,2
Initiatives communautaires	226,9
Actions innovatrices et assistance technique	5,7
Fonds de cohésion	0,0
<b>Politiques internes</b>	<b>654,3</b>
Formation, jeunesse, culture, audiovisuel, information et autres actions sociales	90,6
Energie, contrôle de sécurité nucléaire d'Euratom et environnement	20,5
<i>Energie, contrôle de sécurité nucléaire d'Euratom</i>	7,5
<i>Environnement et autres</i>	13,0
Protection des consommateurs, marché intérieur, industrie et réseaux transeuropéens	147,1
<i>Réseaux transeuropéens</i>	110,1
<i>Autres</i>	37,0
R&D technologique	384,3
Autres politiques internes	11,8
<b>Total</b>	<b>11 360,5</b>
<i>En % du total</i>	<i>16,5%</i>

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

Il convient de rappeler que certaines dépenses ne peuvent être réparties entre États membres : il s'agit de l'essentiel des dépenses relatives aux actions extérieures, des dépenses administratives et des dépenses de pré-adhésion.

### **1.- Un volume de dépenses agricoles considérable**

En 2002, la France a bénéficié de 22,6 % des dépenses agricoles communautaires, pour un taux de contribution moyen au budget de l'Union européenne de 17,8 % cette même année. La France reste ainsi le premier bénéficiaire de la politique agricole commune, loin devant l'Allemagne (15,7%), l'Espagne (13,8 %), l'Italie (13,1 %) et le Royaume-Uni (8,4 %).

Le taux de retour dont la France a bénéficié en 2002, deuxième exercice concerné par la réforme de la politique agricole commune (PAC) de 1999, est légèrement supérieur à 2002 (22 %). En volume, le niveau des soutiens communautaires reçus par la France a progressé par rapport à 2001 (504 millions d'euros), soit + 5 %, essentiellement du fait de l'augmentation des aides directes induite par la réforme de 1999. Ceci se reflète dans un taux de retour sur les dépenses de marché passant de 22,9 % en 2001 à 23,4 % en 2002.



Le taux de retour sur le développement rural (le second pilier de la PAC) est de 15,1 % (y compris l'impact des 21 millions d'euros de pénalités pour sous-exécution infligées au titre de 2001). Il a progressé de 1,1 point par rapport à 2001, traduisant la montée en puissance du plan de développement rural de la France. En 2002, la France a respecté ses prévisions de dépenses, ce qui la met à l'abri d'une nouvelle pénalité, mais reste néanmoins encore en dessous de son taux de retour potentiel (17,5 %) sur la base de la répartition des enveloppes actée à Berlin.

## **2.- Des crédits structurels essentiels pour les régions françaises**

Les actions structurelles étant principalement destinées à aider les régions européennes les plus défavorisées, les retours dont bénéficie la France sont proportionnellement faibles par rapport à d'autres Etats membre. Elles n'en sont pas moins essentielles pour les régions françaises concernées.

### ***a) Une diminution tendancielle de la part de la France dans les fonds structurels***

Le nouvel effort de concentration de l'aide sur les régions les plus en difficulté, issu de la réforme entreprise dans le cadre de l'« Agenda 2000 », et l'élargissement, dont le cadrage financier a été décidé à Copenhague en décembre 2002, se traduisent par une diminution de la part relative de la France dans les retours. Sur la période 2000-2006, les versements communautaires prévus au titre de la politique régionale au profit de la France représenteront environ 6,7 % des dépenses totales (7,5 % hors fonds de cohésion). Pour la programmation 1994-1999, le taux de retour français s'établissait en moyenne à 8,9 % (9,8 % hors fonds de cohésion).

Les différents objectifs sont mis en œuvre par l'intermédiaire des quatre fonds structurels suivants : FEOGA-Orientation (agriculture), FEDER (développement régional), FSE (social) et IFOP (pêche).

Au titre de la programmation 2000-2006, la France dispose d'une enveloppe de 15.666 millions d'euros en crédits d'engagement au prix de 1999, répartie comme suit :

- 3.254 millions d'euros pour l'objectif 1 dans les DOM et 551 millions d'euros pour la sortie progressive de l'objectif 1 en Corse et dans le Hainaut ;
- 6.050 millions d'euros pour l'objectif 2 dont les principaux bénéficiaires sont le Nord-Pas-de-Calais, l'Aquitaine, les régions Midi-Pyrénées et Rhône-Alpes ;
- 4.540 millions d'euros pour l'objectif 3, qui est un programme national ;
- 225 millions d'euros pour la pêche au travers de l'IFOP ;

- 1.046 millions d’euros pour divers programmes d’intérêt communautaire.

Les crédits d’engagement prévus pour la France représentent ainsi 7,4 % de l’enveloppe affectée pour 2000-2006 à la politique régionale (Union européenne 15) et 6,7 % si l’on intègre la dotation versée aux nouveaux adhérents en 2004-2006. En tout état de cause, ce taux est faible au regard de la contribution française au budget communautaire (17,0 % en 2004).

Dans le contexte de l’élargissement, qui devrait accroître massivement les disparités entre régions et États membres, la baisse du taux de retour français apparaît inéluctable pour la prochaine période de programmation (démarrage en 2007). Les retours français semblent donc appelés à décroître sensiblement, tant en valeur absolue qu’en valeur relative, ce qui peut poser la question d’une nouvelle articulation entre les politiques nationales d’aménagement du territoire et la politique régionale européenne.

***b) Une forte sous-consommation en France qui ne s’améliore que très lentement***

En France, les objectifs 1 et 2 sont gérés par les préfets de région, qui cumulent les fonctions d’autorité de gestion et d’autorité de paiement. L’autorité de gestion est chargée de la mise en œuvre des opérations financées par les fonds structurels. A ce titre, elle est responsable de l’efficacité et de la régularité de la gestion. L’autorité de paiement certifie et soumet les demandes de paiement à la Commission. L’objectif 3 est pris en charge par le ministère des affaires sociales et les programmes d’intérêt communautaires par diverses collectivités locales ou administrations centrales. Au plan budgétaire et financier, le suivi et l’appui du FEDER sont assurés par le ministère de l’intérieur, la gestion du FSE par le ministère des affaires sociales et celles du FEOGA-O et de l’IFOP par le ministère de l’agriculture. Le rattachement budgétaire des financements européens est opéré par voie de fonds de concours au budget de l’État sur des chapitres des ministères concernés.

Afin de tirer les conséquences d’un démarrage jugé trop lent de la programmation et de la consommation des fonds sur la période 2000-2006, le Gouvernement a jugé utile de simplifier ce système par des mesures engagées en juillet 2002 <sup>(4)</sup> et visant à alléger les procédures, renforcer l’appui aux projets et mieux associer les collectivités :

- mise en place de fonds de concours locaux permettant au préfet de région de recevoir directement et rapidement les fonds européens sans passer préalablement par les comptes centraux des ministères gestionnaires ;

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

---

<sup>(4)</sup> Trois circulaires interministérielles des 19 août, 27 novembre et 24 décembre 2002.

– possibilité de confier la fonction d'autorité de paiement au Trésor public ou à un organisme public compétent ;

– expérimentation du transfert de la fonction d'autorité de gestion aux régions. La région Alsace exerce depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2003 les fonctions d'autorité de gestion et d'autorité de paiement. Il est encore trop tôt pour tirer un premier bilan de cette expérimentation. Initialement introduite par les mesures de l'été 2002 du Gouvernement, elle s'inscrit maintenant dans le contexte plus général du projet de loi sur la décentralisation, débattu en Conseil des ministres le 1<sup>er</sup> octobre dernier. Le texte prévoit une évaluation de ce transfert de compétences à la fin de l'année 2005, afin d'exploiter les conclusions de l'expérimentation lors de la phase ultime de révision de la politique régionale.

Parallèlement aux dispositions prises par le Gouvernement, face à l'ensemble des États membres confrontés à la complexité et la lourdeur de gestion des fonds européens, la Commission européenne a également engagé une réflexion sur la simplification et l'assouplissement des procédures, à réglementation constante.

Les re-budgétisations ont été limitées aux crédits non utilisés en 2000, du fait du retard dans l'adoption des programmes. Une fois les programmes adoptés, les engagements sont effectués automatiquement, en règle générale le 30 avril de chaque année, sur la base des décisions de participation des fonds. Ce mécanisme de « l'engagement automatique » supprime toute re-programmation d'année en année.

En contrepartie, les engagements qui n'auront pas fait l'objet d'une demande de paiement recevable auprès de la Commission à l'issue de la 2<sup>ème</sup> année suivant celle de l'engagement seront dégagés d'office, c'est-à-dire annulés. Cette règle de gestion a un impact positif en ce sens qu'elle encourage les projets de qualité et oblige les États membres à en assurer une gestion et un suivi attentifs. Cette règle du « dégageant d'office » s'est appliquée pour la 1<sup>ère</sup> fois au 31 décembre 2002, sans incidence financière notable ; les engagements en 2000 avaient été extrêmement faibles, le calendrier des engagements ayant été adapté compte tenu du retard dans l'adoption des programmes. C'est donc au 31 décembre 2003 que cette règle aura pour la 1<sup>ère</sup> fois son plein effet.

Quel bilan tirer de ces mesures ? Au vu des informations transmises par le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, votre Rapporteur spécial reconnaît que le retard en matière de programmation est en passe d'être résorbé. Pour les objectifs 1 et 2, la programmation a rejoint son rythme optimal (39,3 %), passant en un an de 15 % à 41,5 % de crédits européens programmés. Pour l'objectif 3, le niveau de conventionnement des tranches 2000-2001 (67,4 %) est satisfaisant au regard de l'objectif de 85 % fixé par la directive nationale d'orientation. Au 1<sup>er</sup> janvier 2003, ce taux s'établissait encore à 50,8 %.

Par contre, les taux de réalisation sont encore très décevants. Ils restent à 20,5 % en coût total et 11,2 % en crédits communautaires payés pour les objectifs 1 et 2. Malgré sa progression de près de six points depuis janvier 2003, le taux de

réalisation des crédits FSE (objectif 3) demeure inférieur à un taux optimal (26,6 % contre 33,3 %).

Cette situation se retrouve dans les PIC ; les rythmes d'avancement d'URBAN et de LEADER+ sont toujours aussi préoccupants puisqu'ils ont peu évolué ; le taux de conventionnement d'EQUAL de 15,8 % est préoccupant, et les montants réalisés sont particulièrement faibles (4,7 % en moyenne). Pour tous ces programmes, les disparités selon les régions sont très importantes.

**Votre Rapporteur spécial** estime que l'effort doit se poursuivre. En effet, la nouvelle règle dite de « dégage­ment d'office », qui consiste pour la Commission à supprimer la part des crédits européens dont l'emploi n'est pas justifié dans les deux ans de leur engagement **pourrait se traduire par des pertes de moyens financiers en raison du remboursement des fonds non consommés**. En matière de dégage­ments d'office, l'échéance de fin 2004 sera probablement plus difficile que celle de décembre 2003, notamment en raison du calendrier électoral (cantonales, européennes et sénatoriales), qui perturbera les réunions des différentes instances de suivi et l'activité des exécutifs locaux.

**D'ici à fin décembre 2003, la France doit justifier d'une utilisation d'au moins un tiers des dotations totales des fonds structurels** (i.e. tranches 2000 et 2001), sous peine de s'exposer à des dégage­ments d'office en application de la règle « n+2 ». Au 18 juillet 2003, les estimations de la Commission montrent que la France a un taux de réalisation des tranches engagées en 2000 et en 2001 de 73,8 %. Le fonds FSE a le meilleur taux de réalisation global (85,5 %), suivi du FEOGA-O (70,5 %), du FEDER (64,9 %) et enfin de l'IFOP (59,5 % et 61,2 % pour l'IFOP hors objectif 1). Trois régions ont un taux de réalisation inférieur à 30 % (Martinique pour l'IFOP – 28,2 %, Centre pour le FSE – 27,1 %, Nord-Pas-de-Calais pour le FSE – 26,1 %). Vingt-et-un programmes présentent des taux inférieurs à 50 %. Ces chiffres donnent la mesure de l'ampleur de l'effort à consentir pour éviter de perdre des crédits d'engagement européens attribués à la France au titre de 2000 et de 2001.

### **3.– Les politiques internes**

Comme pour la politique régionale, **les retours** dont bénéficie la France au titre des politiques internes sont inférieurs à son taux moyen de contribution au budget communautaire. De surcroît, la part de la France dans les dépenses des politiques internes a diminué, passant de 15,8 % en 1994 à 13 % en moyenne au cours des dernières années. On observe toutefois un léger ressaut du taux de retour en 2001, bien que le montant en valeur absolue des dépenses en faveur de la France diminue par rapport à l'année 2000.

**RETOURS POUR LA FRANCE AU TITRE DES POLITIQUES INTERNES EN 2001**

	<b>en millions d'euros</b>	<b>en % du total</b>
Formation, jeunesse, culture, audiovisuel, information et autres actions sociales	90,6	13,2 %
- <i>Education, formation professionnelle et jeunesse</i>	51,1	13,0 %
- <i>Autres</i>	39,4	13,5 %
Énergie, contrôle de sécurité nucléaire d'Euratom et environnement	20,5	10,4 %
- <i>Energie, contrôle de sécurité nucléaire d'Euratom</i>	7,5	16,3 %
- <i>Environnement</i>	13,0	8,6 %
Protection des consommateurs, marché intérieur, industrie et réseaux transeuropéens	147,1	17,9 %
- <i>Réseaux transeuropéens</i>	110,1	23,5 %
- <i>Autres</i>	37,0	10,4 %
Recherche et développement technologique	384,3	13,1 %
Autres politiques internes	11,8	9,7 %
<b>Total politiques internes</b>	<b>654,3</b>	<b>13,7 %</b>

Selon les données transmises par la Commission sur les dépenses opérationnelles réparties, la France a reçu en 2002 un montant de 712 millions d'euros au titre de sa participation aux programmes des politiques internes, correspondant à 12 % du total de la dépense sur cette rubrique. Ce taux oscille entre 12 et 13 % depuis plusieurs années.

Pour la politique de recherche et développement, principale dépense de cette rubrique, la part de la France est de 14 % en moyenne ; elle est en léger retrait en 2001. En revanche, le taux de retour pour les dépenses afférentes aux réseaux transeuropéens, deuxième poste en importance de cette rubrique, augmente très fortement en 2001 : il atteint plus de 23 %.



## **TROISIEME PARTIE :**

### **LE CONTROLE DES DEPENSES COMMUNAUTAIRES**

L'analyse de l'exécution et plus généralement l'évaluation de l'efficacité des politiques communautaires constituent désormais une priorité pour de nombreux États membres au sein du Conseil.

Ils peuvent s'appuyer pour cela sur le rapport annuel de la Cour des Comptes relatif à l'exercice précédent, ainsi que sur l'action entreprise par la Commission dans le cadre de la protection des intérêts financiers de l'Union et en matière de contrôle de l'emploi des fonds communautaires.

En amont, l'amélioration de l'efficacité de la gestion passe par une modernisation de la réglementation financière européenne. Tel est l'objet de la refonte du règlement financier entreprise par la Commission dans le cadre de sa réforme avec le soutien du Conseil et du Parlement.

Votre Rapporteur spécial mentionne à ce stade le nouveau scandale financier constitué par les pratiques budgétaires non conformes suivies à Eurostat (appels d'offres et sous-traitance, revenus des Datashops, ...). Aucun enrichissement personnel n'a cependant été établi. Les deux plus hauts responsables administratifs d'Eurostat ont été démis de leurs fonctions pour faute grave. La Commission de contrôle budgétaire du Parlement européen souhaite en faire une affaire politique et demande la démission d'un, voire de plusieurs Commissaires européens. Cette affaire est, selon votre Rapporteur spécial, un contre-exemple de tout ce qui se passe dans le budget communautaire. Les procédures budgétaires communautaires sont extrêmement précises, voire tatillonnes, et laissent peu de place à l'irrégularité. Les fonctionnaires communautaires sont tous d'une grande intégrité. Votre Rapporteur spécial estime qu'il s'agit d'une affaire isolée qui ne peut emporter la condamnation globale d'une méthode ou d'une institution.

#### **I.- LE RAPPORT ANNUEL DE LA COUR DES COMPTES EUROPEENNE**

La Cour des comptes européenne a adopté le 10 décembre 2002, son 25<sup>ème</sup> rapport annuel relatif à l'exercice 2001.

Le rapport annuel de la Cour des comptes européenne relatif à l'exercice 2001 constitue la première étape de la procédure de décharge de la Commission sur l'exécution du budget. La décharge est accordée par le Parlement européen sur recommandation du Conseil. La plupart des résultats d'audit sont contenus dans des rapports spéciaux et le rapport annuel constitue la synthèse d'ensemble de l'analyse de la Cour concernant un exercice.

La Cour a relevé trop d'erreurs sur les opérations sous-jacentes à certains paiements pour pouvoir donner une assurance positive globale quant à leur

régularité. C'est la septième année consécutive que la Cour dresse un constat similaire.

La Cour s'interroge sur l'exhaustivité des données du système comptable et, à ce titre, constate qu'il n'a pas été conçu pour s'assurer du recensement complet des éléments du patrimoine.

La Cour constate également que l'excédent de recettes par rapport aux dépenses a été important : il s'élève à 15.013 millions d'euros en 2001 (16 % du budget définitif) alors qu'il ne représentait que 11.619 millions d'euros à la fin de l'exercice 2000 (14 % du budget définitif). La Cour considère qu'il n'existe pas de raison valable de solliciter des ressources propres qui dépassent largement les besoins budgétaires de l'année. Dans le domaine des actions structurelles, près du tiers des crédits pour paiement n'a pas été décaissé.

D'ores et déjà, la Commission a adopté des mesures pour améliorer la gestion financière. Le nouveau règlement financier, entré en vigueur le 1er janvier 2003 après discussion au sein du Conseil, constitue la première étape d'une réforme ambitieuse dont l'objectif est de rendre la gestion des crédits communautaires plus transparente et plus efficace.

## **II.- LA PROTECTION DES INTERETS FINANCIERS DE L'UNION EUROPEENNE**

L'article 280 § 5 du traité Communauté européenne invite la Commission européenne, en coopération avec les États membres, à élaborer et à transmettre au Parlement européen et au Conseil un rapport annuel relatif à la protection des intérêts financiers des Communautés et à la lutte contre la fraude.

La protection des intérêts financiers communautaires repose donc principalement sur la compétence primaire des États membres, responsables de 80 % des dépenses et du recouvrement de l'intégralité des ressources propres traditionnelles.

Le niveau des fraudes et irrégularités communiquées par les États membres ou constatées par la Commission en 2002 a presque doublé par rapport à 2001, passant de 5.782 à 10.060 cas. Les implications budgétaires sont également en forte augmentation, passant de 730 millions d'euros à 1.130 millions d'euros. Cette augmentation est essentiellement le fait des dépenses structurelles. Elle pourrait être due, selon la Commission, à une meilleure implication des États membres dans la conduite des contrôles et au contexte spécifique créé par la fin de la période de programmation 1994-1999.

L'Office européen de lutte antifraude a été créé le 1er juin 1999 par une décision de la Commission. Il s'est substitué à l'unité de coordination et de lutte antifraude du secrétariat général de la Commission créée en 1988.



En 2002, 415 enquêtes ont été ouvertes, soit une hausse de 8 % par rapport à 2001 (381 cas). Le plus fort contingent concerne les ressources propres (155 cas), suivi des dépenses directes (136 cas). Simultanément, 652 cas ont été clôturés en 2001, pour un impact budgétaire de 937 millions d'euros, contre 565 millions d'euros en 2001.

### **III.— LE NOUVEAU REGLEMENT FINANCIER ET LA GESTION PAR OBJECTIF**

L'établissement du budget sur la base des activités (EBA) est le premier composant de la gestion basée sur les activités (GBA), plus vaste, qui a été décidée par la Commission et sur laquelle les services de la Commission travaillent depuis 1999. Son objectif principal est de garantir que l'allocation de ressources est un processus politique dans le cadre duquel les ressources de tous types soient allouées d'une façon compatible avec les priorités et objectifs politiques définis au préalable. Aussi la fixation des priorités, la planification, l'établissement du budget, le suivi et le compte rendu sont-ils des processus s'inscrivant dans un cadre conceptuel commun où l'activité est le commun dénominateur.

En conséquence, la structure du budget de la Commission subit une transformation significative et devient politiquement plus importante. Le budget 2004 sera le premier qui suivra la structure EBA. La séparation traditionnelle entre les ressources administratives et les ressources opérationnelles est donc remplacée par une structure présentant les ressources de la Commission par domaine et activité politique. Une structure de cette nature a été préparée et adoptée par les services de la Commission et constituera la base des processus de planification, d'établissement du budget et de compte rendu qui sont les leurs.

En outre, la gestion politique du processus d'allocation des ressources commence à ce niveau de décision où l'orientation est donnée pour chacun des domaines politiques de la Commission pour être ensuite intégrée dans la préparation de l'avant-projet de budget.

Le nouveau règlement financier, adopté par le Conseil le 25 juin 2002 et publié au JOCE du 16 septembre 2002, est entré en application au 1<sup>er</sup> janvier 2003, sauf pour les points faisant l'objet de dispositions transitoires (nouvelle procédure de virements de crédits à partir de l'exercice 2004, nouveau calendrier de reddition des comptes jusqu'à la décharge à partir de l'exercice 2005 ; introduction progressive des nouvelles dispositions sur la comptabilité, terminée pour les comptes de l'exercice 2005 ; dégressivité des subventions de fonctionnement à partir de l'exercice 2005).

A la suite de l'adoption de ce nouveau règlement financier, l'avant-projet de budget 2004 est le premier à être officiellement présenté suivant l'approche de l'établissement du budget sur la base des activités (EBA). De ce fait, le volet des dépenses de l'avant-projet de budget de la Commission est structuré par destination, les titres correspondant aux domaines politiques de la Commission et les chapitres correspondant, en général, à ses activités.

Le lien entre la nomenclature et la structure par activité de la Commission est essentiel pour mettre en œuvre avec succès la gestion par activités au sein de la Commission, dont l'EBA est une composante centrale, et qui vise à optimiser l'utilisation des ressources publiques. En effet, si l'on souhaite gérer les ressources à l'aide d'objectifs et d'indicateurs et intégrer ces informations dans les procédures

budgétaires ultérieures, il convient de disposer d'une nomenclature budgétaire stable dans le temps. Néanmoins, cette stabilité ne doit pas empêcher la nomenclature de refléter dûment l'évolution de l'environnement politique, si besoin est.

L'avant-projet de budget, établi sur la base des activités, permet de visualiser clairement le montant total des ressources proposées pour chaque domaine politique, y compris les ressources humaines et financières, qui sont à leur tour subdivisées en dépenses opérationnelles. Cette présentation des dépenses par destination tranche avec l'ancienne subdivision entre dépenses administratives (partie A) et dépenses opérationnelles (partie B). Les domaines politiques nouvellement définis comprennent une classification des dépenses opérationnelles qui est plus pertinente sur le plan politique. Ils comprennent également les dépenses administratives correspondantes, suivant une nouvelle définition qui, contrairement à l'ancienne classification, les différencie clairement des dépenses opérationnelles.

L'établissement du budget sur la base des activités ne modifie en rien la définition du contenu des rubriques des perspectives financières. La correspondance entre les articles et les postes EBA et les rubriques des perspectives financières demeure inchangée au regard des lignes équivalentes de l'ancienne nomenclature. Par conséquent, l'accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire du 6 mai 1999 sont parfaitement respectés.

Malgré l'introduction officielle de la méthode de l'EBA, dans la présentation de l'avant-projet de budget 2004, les plafonds par rubrique des perspectives financières restent le principal point de référence. Il importe donc d'avoir une vision claire de la façon dont la nomenclature de l'EBA se reflète dans les rubriques.

Les dépenses sont donc désormais réparties entre 31 « domaines politiques » d'une taille très inégale, qui transcendent la structure actuelle des rubriques. La plus importante (n°05 « Agriculture et développement rural ») représente 51.573 millions d'euros en engagements, soit près de 47 % de l'avant-projet de budget 2004 (109.949 millions d'euros en crédits d'engagement) alors que les plus restreintes ne dépassent pas quelques dizaines de millions d'euros (n°28, « Audit », 10 millions d'euros ; n°24, « Lutte contre la fraude », 54 millions d'euros ; n°20, « Commerce », 75 millions d'euros). Le domaine politique n°05 « Agriculture et développement rural » regroupe certes l'essentiel des crédits des rubriques 1a « PAC » (41.056 millions d'euros sur 41.338 millions d'euros) et la totalité des crédits de la rubrique 1b « Développement rural » (6.536 millions d'euros), mais inclut aussi une partie des crédits de la rubrique 2 « Politique régionale » (3.563 millions d'euros) ainsi que des crédits tirés des rubriques 3 « Politiques internes » (52 millions d'euros), 4 « Action extérieure » (6 millions d'euros), 5 « Dépenses administratives » (134 millions d'euros) et 7 « Stratégie de pré-adhésion » (227 millions d'euros). A noter en particulier que les dépenses de gestion administrative associées à une politique lui sont imputées, ce qui participe bien du même esprit que celui de la LOLF en France.

Pour trois domaines politiques qui sont ceux relatifs à l'action extérieure (RELEX, ECHO et DEV), le descriptif détaillé par programmes et actions tel qu'établi par la Commission montre que les indicateurs de résultat et de performance retenus sont encore assez balbutiants (on trouve souvent comme indicateurs la production de tel ou tel document ou texte réglementaire, voire des taux d'exécution budgétaire). **C'est un premier pas, mais pour le moment cela n'a pas changé fondamentalement les méthodes de travail, qui restent axées sur une approche globale, macro-budgétaire, au niveau des rubriques et des grands programmes.**

Dans la perspective de la mise en place de la structure EBA, la Commission propose en outre au Conseil et au Parlement européen les bases légales pour mettre en place divers programmes thématiques correspondant à chacun des grands secteurs d'intervention. Il existe d'ores et déjà un grand nombre de programmes pluriannuels (recherche, réseaux transeuropéens, programmes d'aide extérieure, ...) qui encadre déjà la majeure partie des financements communautaires. Les programmes supplémentaires créés sous l'impulsion du nouveau règlement financier correspondent aux actions actuellement financées sur cette ligne A-30 un peu « fourre-tout », qui est maintenant subdivisée en différents programmes thématiques : soutien à diverses institutions dans le domaine de l'éducation ; soutien à divers organismes dans le domaine de la culture ; soutien à divers organismes dans le domaine de la jeunesse. Il s'agit de la conversion en programmes de lignes budgétaires spécifiques consacrées chacune à une subvention versée à un organisme donnée. Les montants en jeu sont bien inférieurs à ceux des programmes pluriannuels préexistants, tel « Socrates » pour l'éducation ou « Culture 2000 » pour la culture.

Le Gouvernement estime qu'il est encore trop tôt pour apprécier l'impact de ces changements sur la discussion budgétaire ; à l'occasion de la première lecture du Conseil au sein du comité budgétaire, la discussion s'est, comme les années précédentes, encore essentiellement axée autour de la préservation ou de l'accroissement des marges sous le plafond des différentes rubriques. **Votre Rapporteur spécial** n'a d'ailleurs pas trouvé, dans les documents budgétaires transmis au Parlement européen (Commission des Budgets) de récapitulatif du projet de budget par domaine politique.

## DEPENSES PAR DOMAINE POLITIQUE ET PAR RUBRIQUE DES PERSPECTIVES FINANCIÈRES (Dépenses opérationnelles et administratives)

(en millions d'euros)

	Total	% du total	Agriculture PAC	Dévelop- pement rural	Opérations structurelles Fonds structurels	Fonds de cohésion	Politiques Internes	Actions externes	Adminis- trations	Réserves	Stratégies de pré- adhésion	Compen- sations
01 – Affaires économiques et financières	480,98	0,43					104,84	90,20	64,94	221		
02 – Entreprises	301	0,27					203		98			
03 – Concurrence	83,92	0,07					0,80		83,12			
04 – Emploi et affaires sociales	10.835,78	9,85			10.588,57		161,59		85,62			
05 – Agriculture et développement rural	51.572,90	46,90	41.056,31	6.536	3.562,77		51,74	5,80	133,59		226,70	
06 – Énergie et transports	1.371,61	1,24					1.259,83	5	106,77			
07 – Environnement	333,82	0,30					246	17	70,82			
08 – Recherche	3.218	2,92					3.172		46			
09 – Société de l'information	1.191,25	1,08					1.141,48		49,77			
10 – Recherche directe	305,63	0,27					304,90		0,73			
11 – Pêche	972,06	0,88	18,08		631,79		93,64	194	34,56			
12 – Marché intérieur	69,45	0,06					11,40		58,05			
13 – Politique régionale	26.786,28	24,36			20.569,87	5.682	15		66,11		453,30	
14 – Fiscalité et Union douanière	107,65	0,09					50,05	1,55	56,05			
15 – Éducation et culture	988,60	0,89					846,85	18	121,25		2,50	
16 – Presse et communication	171,84	0,15					64,50		107,34			
17 – Santé et protection des consommateurs	471,52	0,42	263,40				107,68		100,44			
18 – Justice et affaires intérieures	509,37	0,46					466,93		42,44			
19 – Relations extérieures	3.487,35	3,17					6	3.182,23	299,12			
20 – Commerce	75,89	0,06					1,40	11,05	63,44			
21 – Développement et relations avec les pays ACP	1.198,11	1,08						981,12	216,99			
22 – Élargissement	1.316,88	1,19					235,50		31,58		1.049,80	
23 – Aide humanitaire	507,62	0,46						490	17,62			
24 – Lutte contre la fraude	53,56	0,04					11,30		42,26			
25 – Coordination des politiques de la commission et conseil juridique	195,89	0,17					1,50		194,39			
26 – Administration	693,19	0,63					28,60		664,58			
27 – Budget	1.477,55	1,34							68,01			1.409,55
28 – Audit	9,55	0,008							9,55			
29 – Statistiques	127,84	0,11					52,94		74,90			
30 – Pensions	913,14	0,83							813,14			
31 – Réserves	221	0,20								221		
<b>Total</b>	<b>109.949,21</b>	<b>100</b>	<b>41.337,78</b>	<b>6.536</b>	<b>35.353</b>	<b>5.682</b>	<b>8.639,47</b>	<b>4.995,95</b>	<b>3.821,17</b>	<b>442</b>	<b>1.732,30</b>	<b>1.409,55</b>
<i>Autres institutions (à l'exclusion des pensions)</i>	<i>2.291,06</i>								<i>2.291,06</i>			
<b>Total</b>	<b>112.240,27</b>		<b>41.337,78</b>	<b>6.536</b>	<b>35.353</b>	<b>5.682</b>	<b>8.639,47</b>	<b>4.995,95</b>	<b>6.112,23</b>	<b>442</b>	<b>1.732,30</b>	<b>1.409,55</b>
<b>Plafonds</b>	<b>115.608</b>		<b>42.769</b>	<b>6.536</b>	<b>35.353</b>	<b>5.682</b>	<b>8.722</b>	<b>5.082</b>	<b>6.157</b>	<b>442</b>	<b>3.455</b>	<b>1.410</b>
<i>Marge</i>	<i>3.367,73</i>		<i>1.431,22</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>82,53</i>	<i>86,05</i>	<i>44,77</i>	<i>0</i>	<i>1.722,70</i>	<i>0,45</i>



#### **IV.- LES CONTROLES EN FRANCE**

La France a bien sûr mis en place des mécanismes de contrôle des dépenses communautaires effectuées sur son territoire.

A titre d'exemple, votre Rapporteur spécial rappellera le rôle de la Commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC), pour les fonds structurels, dont les fonctions et le mode d'organisation a été précisé par la circulaire du Premier ministre du 15 juillet 2002. Organe indépendant composé de membres des différentes inspections générales, elle doit définir l'organisation et l'orientation des contrôles, organiser l'audit interne des systèmes de gestion et de contrôle mis en place par les services gestionnaires, établir un rapport annuel d'activité et préparer les déclarations de validité qui doivent être présentées à la Commission européenne lors de la clôture des programmes.

Pour la programmation 2000-2006, la CICC constate une bonne prise de conscience des implications du dégageant d'office qui conduit à une meilleure surveillance des délais. Elle relève cependant un émiettement des financements européens sur une multitude d'opérations, qui alourdit la charge de gestion et les contrôles des opérations.

En 2002, la France a déclaré 463 cas d'irrégularités à la Commission européenne pour un montant de 22,9 millions d'euros.





## **QUATRIEME PARTIE : UN BUDGET QUI S'INSCRIT DANS LE CADRE DE PERSPECTIVES FINANCIERES PLURIANNUELLES**

Le montant du prélèvement sur recettes au profit des Communautés européennes en 2004 est fortement contraint car il est la traduction pour cet exercice budgétaire, tant en dépenses qu'en recettes, des perspectives financières découlant de l'accord trouvé en mars 1999 à Berlin par les chefs d'État et de Gouvernement pour la période 2000-2006, adapté lors du Conseil européen de Copenhague en décembre 2002 pour tenir compte de l'élargissement prévu en 2004.

### **I.- PERSPECTIVES FINANCIERES 2000-2006**

Les perspectives financières 2000-2006 prévoyaient enfin dès leur adoption les moyens de financer l'élargissement de l'Union aux pays d'Europe centrale et orientale ainsi qu'à Malte et Chypre. Outre une rubrique spécialement consacrée aux aides de pré-adhésion (3,1 milliards d'euros par an au prix de 1999) une « réserve » de 58 milliards d'euros était prévue sur la période 2002-2006 pour pouvoir adapter les perspectives financières à une Europe élargie. Après la conclusion des négociations d'adhésion lors du sommet de Copenhague en décembre 2002, les perspectives financières ont pu être adaptées à l'élargissement conformément aux conclusions du Conseil européen en puisant dans cette réserve.

PERSPECTIVES FINANCIÈRES (UE-25) ADAPTÉES EN FONCTION DE L'ÉLARGISSEMENT À PRIX 2004					
Crédits pour engagements	Prix courants			Prix 2004	
	2000	2003	2004	2005	2006
<b>1. Agriculture</b>	<b>41.738</b>	<b>47.378</b>	<b>49.305</b>	<b>50.431</b>	<b>50.575</b>
1a Dépenses PAC	37.352	42.680	42.769	43.724	43.735
1b Développement rural	4.386	4.698	6.536	6.707	6.840
<b>2. Actions structurelles</b>	<b>32.678</b>	<b>33.968</b>	<b>41.035</b>	<b>41.685</b>	<b>42.932</b>
Fonds structurels	30.019	31.129	35.353	36.517	37.028
Fonds de cohésion	2.659	2.839	5.682	5.168	5.904
<b>3. Politiques internes</b>	<b>6.031</b>	<b>6.796</b>	<b>8.722</b>	<b>8.967</b>	<b>9.093</b>
<b>4. Actions extérieures</b>	<b>4.627</b>	<b>4.972</b>	<b>5.082</b>	<b>5.093</b>	<b>5.104</b>
<b>5. Administration (1)</b>	<b>4.638</b>	<b>5.211</b>	<b>5.983</b>	<b>6.154</b>	<b>6.325</b>
<b>6. Réserves</b>	<b>906</b>	<b>434</b>	<b>442</b>	<b>442</b>	<b>442</b>
Réserve monétaire	500	0	0	0	0
Réserve pour aides d'urgence	203	217	221	221	221
Réserve pour garantie de prêts	203	217	221	221	221
<b>7. Stratégie de pré-adhésion</b>	<b>3.174</b>	<b>3.386</b>	<b>3.455</b>	<b>3.455</b>	<b>3.455</b>
Agriculture	529	564			
Instruments structurels de pré-adhésion	1.058	1.129			
Phare (pays candidats)	1.587	1.693			
<b>8. Compensation</b>			1.410	1.299	1.041
<b>Total des crédits pour engagements</b>	<b>93.792</b>	102.145	115.434	117.526	118.967
<b>Total des crédits pour paiements</b>	<b>91.322</b>	<b>102.767</b>	<b>111.380</b>	<b>112.260</b>	<b>114.740</b>
Plafond des crédits pour paiements en % du RNV (sec 95)	1,07 %	1,09 %	1,08 %	1,06 %	1,06 %
Marge pour imprévus	0,17 %	0,15 %	0,16 %	0,18 %	0,18 %
Plafond des ressources propres	1,24 %	1,24 %	1,24 %	1,24 %	1,24 %

(1) s'agissant des dépenses de pensions, les montants pris en compte sous le plafond de cette rubrique sont calculés nets des contributions du personnel au régime correspondant, dans la limite de 1.100 millions d'euros au prix de 1999 pour la période 2000-2006

Les perspectives financières 2000-2006 prévoyaient des enveloppes importantes destinées au financement de l'élargissement : près de 58 milliards d'euros en crédits d'engagements et 45 milliards d'euros en crédits de paiement, prix 1999, sur la période, avec une montée en puissance progressive à partir de 2002, première année de l'élargissement selon les hypothèses de Berlin.

L'accord interinstitutionnel (AII) prévoyait que lors de chaque élargissement les moyens nécessaires seraient prélevés sur cette rubrique et inscrits sur la rubrique 8 du budget. Cette adaptation a pu intervenir en avril 2003 conformément aux conclusions du Conseil européen de Copenhague au cours duquel un accord global a pu être trouvé sur les conditions financières de l'intégration des dix candidats devant adhérer en 2004.

Compte tenu du nouveau scénario d'adhésion (10 en 2004 et non pas 6 en 2002), la Commission a proposé de retenir les montants effectivement prévus à Berlin pour 2004-2006 (43 milliards d'euros, prix 1999), et d'utiliser la marge ainsi créée pour financer des dépenses supplémentaires par rapport à ce qui était prévu à Berlin, dont l'extension progressive des aides directes agricoles aux nouveaux États membres à partir de 2004 mais aussi l'accélération de l'introduction des fonds structurels, le renforcement des moyens prévus en faveur du développement rural ou le versement de diverses compensations budgétaires.

Cette proposition s'est heurtée à la réticence de certains États membres à revenir sur le principe d'une non extension des aides directes agricoles aux candidats. Ce blocage a pu être levé lors du Conseil européen de Bruxelles en octobre 2002, sur la base de l'accord franco-allemand conclu entre le Président de la République et le Chancelier Schröder et prévoyant l'acceptation de l'extension progressive des aides directes agricoles conformément à la proposition de la Commission en contrepartie d'un plafonnement de la dépense agricole au-delà de 2006.

## **II.- LES DISCUSSIONS EN VUE DE L'ADOPTION DU PROCHAIN CADRE FINANCIER PLURIANNUEL VONT ETRE ENGAGEES DES CETTE ANNEE**

Compte tenu du temps nécessaire pour mener à bien une telle négociation devant se conclure à l'unanimité des 25 États membres, la Commission a annoncé qu'elle formulerait dès cette année ses propositions dans une communication attendue pour le mois de décembre. Cet « agenda 2007 », qui concernera tout autant le volet recettes que le volet dépenses, sera suivi au premier semestre 2004, soit avant le renouvellement du Collège, des propositions législatives nécessaires à sa mise en œuvre.

La négociation ne devrait véritablement s'engager qu'après le renouvellement du Collège et du Parlement européen, soit fin 2004 (la nouvelle Commission entrera en fonction au 1<sup>er</sup> novembre). La Commission souhaite qu'elle s'achève au plus tard fin 2005 afin que l'ensemble des textes réglementaires nécessaires à la bonne marche des politiques communes puissent être adoptés avant le 1er janvier 2007.

Le renouvellement de l'accord interinstitutionnel de 1999 pourrait par ailleurs s'inscrire dans un cadre juridique radicalement nouveau : la Convention européenne propose en effet dans son projet de Constitution, de refondre les dispositions financières du Traité instituant les Communautés européennes. Cette refonte serait l'occasion de donner une base juridique à l'encadrement pluriannuel des budgets communautaires, qui relève de la pratique des accords interinstitutionnels. Elle pourrait également se traduire par une modification importante des équilibres institutionnels, qui dépendra cependant *in fine* des choix faits par la conférence intergouvernementale chargée d'élaborer le Traité constitutionnel sur la base du projet de la convention.

Les discussions sur ces nouvelles perspectives financières seront l'occasion de redéfinir les différentes politiques communes, en particulier la PAC, la politique régionale et les politiques internes.

La PAC, la plus ancienne des politiques communes, en est déjà à sa troisième réforme, depuis 1992. Elle fait l'objet de vifs débats entre les États membres attachés à sa conservation, dont fait partie la France, et d'autres qui la trouvent trop coûteuse et inadaptée. Votre Rapporteur spécial note que les réformes

successives de la PAC au cours des dix dernières années n'ont pas occasionné de baisse des revenus agricoles en France et en Europe. Au contraire, elles ont permis à l'agriculture européenne de s'adapter aux nouvelles conditions de concurrence et de se moderniser. **Votre Rapporteur spécial estime que si la PAC doit bien entendu être maintenue au-delà de l'année 2006, elle doit néanmoins trouver en elle les forces de se réformer pour répondre aux objectifs qui lui sont assignés** : assurer une production agricole efficace tout en assurant aux producteurs des revenus agricoles suffisants, maintenir une occupation du territoire par des populations agricoles dans des zones où les activités en cause ne seraient pas forcément économiquement viables, garantir un niveau optimal de sécurité alimentaire et sanitaire face aux risques épidémiologiques et aux nouvelles technologies agroalimentaires, développer des productions plus respectueuses de l'environnement. Certains États membres ont déjà clairement indiqué leur intention de refuser toute augmentation du budget affecté à la PAC, le Royaume-Uni ayant même dit qu'il s'opposerait à toute modification de la correction dont il fait l'objet tant que la PAC n'aura pas été revue. Votre Rapporteur spécial estime, comme le Gouvernement, ainsi qu'il est indiqué dans le « Jaune » sur les relations financières avec l'Union européenne, que **la correction britannique n'a plus de raison d'être et qu'elle doit être réduite voir supprimée. Il n'est cependant pas impossible dans ce cadre de réfléchir en vue d'une continuation des réformes de la PAC dans le sens des objectifs prioritaires définis ci-dessus et tout en cherchant à en diminuer le coût pour permettre un déploiement du budget communautaire pour les autres rubriques.** La tendance actuelle de tous les États membres est payer moins et obtenir plus, en ayant l'œil rivé uniquement sur le taux de retour. Le plafond des ressources propres fixé à 1,24 % par le Conseil européen de Berlin en 1999 est loin d'être atteint puisque le budget communautaire de 2003 représente 1,03 % du PIB communautaire. **Il faudra une impulsion politique puissante au plus haut niveau pour transcender cet esprit de boutiquier à courte vue.**

La politique régionale, seconde politique par les masses financières, constitue l'un des enjeux majeurs du débat sur le prochain cadre financier pluriannuel de l'Union à partir de 2007. En effet, elle représente environ 35 % des dépenses communautaires en 2003 et se trouve, du fait de l'élargissement à dix nouveaux États membres, confrontée à un accroissement sans précédent des disparités régionales, qui sont sa principale raison d'être. La Commission devrait faire connaître ses propositions en décembre 2003 avec la parution du 3<sup>ème</sup> rapport sur la cohésion.

À ce stade, les positions sont les suivantes :

- la Commission semble privilégier une politique s'inscrivant largement dans la continuité de l'existant : critère régional d'attribution des aides ; maintien d'une intervention significative en dehors des zones les plus défavorisées, sur la base d'un « menu » de priorités thématiques ; renforcement de la coopération transfrontalière. Dans ce cadre, la réponse aux besoins nés de l'élargissement se ferait, non pas au travers de redéploiements, mais par une augmentation significative du budget. Le Commissaire à la politique régionale, Michel Barnier, a ainsi mentionné à plusieurs reprises l'objectif de 0,45 % du PIB, qui constitue selon lui un

« seuil de crédibilité » pour la politique régionale après 2007 et impliquerait une augmentation de l'enveloppe de l'ordre de 50 % en volume par rapport à 2000-2006 ;

- les actuels pays de la cohésion (Espagne, Portugal, Grèce) sont partisans de cette approche. Ces États bénéficient en effet largement, à l'heure actuelle, de la solidarité communautaire et souhaitent conserver les retours les plus élevés possibles, en évitant ou en limitant les redéploiements vers les nouveaux États membres et en obtenant un accroissement des dépenses globales au titre de la politique régionale ; pour la France, en supposant que les fonds versés à notre pays restent à leur niveau actuel – ce qui constitue déjà une hypothèse optimiste compte tenu des besoins liés à l'élargissement – cela impliquerait une augmentation de l'ordre de 2,7 milliards d'euros de notre charge nette vis-à-vis de Bruxelles, soit l'équivalent cumulé des budgets de la Culture et de l'Aménagement du Territoire ;

- certains États contributeurs nets au budget communautaire (Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède) contestent cette approche pour des raisons liées à la fois à son coût budgétaire et à des doutes sur l'efficacité économique de la politique régionale. Leur approche a d'ailleurs reçu une caution scientifique de taille, sous la forme d'un rapport rédigé à la demande du Président de la Commission, Romano Prodi, par un groupe d'experts indépendants dirigé par André Sapir (professeur d'économie à l'Université Libre de Bruxelles), critiquant la faible efficacité économique de la politique régionale et préconisant qu'elle se limite à contribuer au rattrapage des États les plus en retard (les nouveaux États membres plus l'Espagne, le Portugal et la Grèce) et n'intervienne plus dans le reste de l'Union, sauf de manière transitoire dans le Mezzogiorno italien ou les nouveaux Länder allemands. Les économies ainsi réalisées devraient pouvoir être réorientées vers des dépenses d'avenir, favorables à la croissance potentielle de l'Union européenne : R&D, infrastructures, capital humain, etc.

La France a pour l'instant pris position dans ce débat en soulignant que la politique régionale doit s'organiser autour de trois axes : priorité aux régions et les États membres les plus en difficulté, notamment aux nouveaux États membres ; maintien d'une intervention en dehors des zones les plus défavorisées ; promotion de la coopération transfrontalière. Le Gouvernement insiste également sur la nécessité d'un cadre de maîtrise budgétaire stricte.

Votre Rapporteur spécial estime que la **politique régionale ne devra pas être sacrifiée à cause de l'augmentation prévisible des dépenses due à l'élargissement**. Au contraire, les besoins des nouveaux États membres sont très importants, s'agissant des infrastructures notamment <sup>(5)</sup> Les régions défavorisées des anciens États membres devront continuer à bénéficier de soutiens pour assurer leur

---

<sup>(5)</sup> Voir l'avis adopté par le Conseil économique et social sous le rapport de M. Georges de La Loyère en septembre 2003. « Leur besoin en infrastructures est considérable : 51 à 77 % seulement de la population de ces pays est raccordée à un réseau d'assainissement et entre 72 et 92 % bénéficient d'un raccordement à l'eau potable. Les réseaux de transport de toute nature sont généralement faibles, voire souvent quasi inexistants. » (...) « Certains économistes évaluent à 4 % du PIB le taux minimum d'un budget européen pour qu'il pèse significativement dans la conduite de l'économie de l'ensemble de l'Union. »

rattrapage. Une continuation des efforts de politique régionale devrait affirmer la vocation de solidarité et de redistribution de l'Union européenne.

Au-delà de la PAC et des fonds structurels, **Votre Rapporteur spécial est convaincu de la nécessité d'un budget communautaire fort.** Face à la tendance de certains États membres de saisir l'opportunité des élargissements successifs pour diluer l'Union européenne dans une zone de libre-échange, Votre Rapporteur spécial estime qu'il faut maintenir des politiques communes. Le fonctionnement et l'extension aux nouveaux États membres de l'euro ne pourra être optimal que si les ministres disposent en contrepartie d'un instrument budgétaire suffisant, notamment pour faire face aux chocs asymétriques (récession économique, catastrophe naturelle dans un ou plusieurs pays seulement, ...). Une sérieuse discussion devra intervenir entre les États membres pour s'entendre sur le périmètre du budget communautaire à échéance de dix ans (2013). En particulier le pourcentage des dépenses communautaires par rapport au PIB communautaire, actuellement de 1 %, pourrait être doublé ou triplé, afin de donner à l'Union européenne un instrument d'intégration et de redistribution à la hauteur de ses ambitions. En contrepartie, le financement de l'Union européenne devra passer par des ressources propres fiscalisées répondant aussi à la nécessité d'un lien entre le citoyen et l'Union européenne. Cela relève d'un impératif démocratique et politique.

## EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du 7 octobre 2003, la Commission a examiné les crédits des Affaires européennes.

**Votre Rapporteur spécial** a donné lecture d'un passage du rapport de M. de La Loyère, membre du Conseil économique et social, qui témoigne de la nécessité d'assurer un financement stable et pérenne des grandes interventions communautaires, notamment des programmes d'infrastructures.

Selon l'article 41 du projet de loi de finances pour 2004 relatif à l'évaluation du prélèvement opéré sur les recettes de l'État au titre de la participation de la France au budget de l'Union européenne, le montant de ce prélèvement est évalué à 16,4 milliards d'euros. La France devrait donc y consacrer 6,5 % de ses recettes fiscales nettes.

En 2003, le prélèvement sur les recettes de l'État devrait finalement atteindre 16,4 milliards d'euros, contre 15,8 milliards d'euros prévus en loi de finances initiale. Le budget général des Communautés européennes pour 2003 s'élève à 99,7 milliards d'euros en crédits d'engagement, ce qui représente 1,04 % du PNB communautaire. Le recul apparent observé au cours des derniers exercices est essentiellement imputable aux difficultés d'exécution des fonds structurels, comme cela a été regretté par l'ensemble des députés lors de la dernière session budgétaire.

Le projet de budget 2004 constitue le premier exercice budgétaire communautaire à 25. Le prélèvement sur recettes restera stable par rapport à la prévision d'exécution pour 2003, le surcoût inhérent à l'élargissement étant anticipé dans les dépenses de pré adhésion et compensé par d'autres facteurs favorables.

Consacré essentiellement à la politique agricole commune (45 % des crédits) et à la politique régionale (34 %) ce budget est financé par les États membres dans le cadre d'un système de ressources propres faisant intervenir plusieurs types de contributions. Second contributeur en volume, la France est également le second bénéficiaire en volume et le quatrième contributeur net du budget communautaire, après l'Allemagne, le Royaume-Uni et l'Italie.

De par la correction dont il bénéficie, le Royaume-Uni ne participe qu'à hauteur de 13 % au financement de l'Union alors que son PNB représente 18 % de celui de l'Union européenne à 15. Les raisons ayant conduit à l'adoption de ce système en 1984 ne sont plus valables et il faudrait demander à le supprimer à l'occasion des nouvelles perspectives financières, même si la Ministre déléguée aux Affaires européennes, Mme Noëlle Lenoir, a déclaré qu'elle était pessimiste sur les chances de réussite d'une telle demande.

Du fait de l'adhésion de 10 nouveaux États membres le 1er mai 2004, un budget rectificatif devra inscrire les crédits supplémentaires rendus nécessaires par l'élargissement en partie dépenses et inscrire les ressources propres dues par les nouveaux États membres en partie recettes. La Commission a décidé de présenter un avant-projet de budget à 25 en distinguant ce qui relevait de l'Union dans son périmètre actuel et les crédits relevant de l'élargissement. C'est donc un budget à 25 qui est discuté et sur la base duquel sera trouvé un accord politique même si c'est un budget à 15 qu'adopteront formellement les deux branches de l'autorité budgétaire. Le budget de l'élargissement pourra ainsi être adopté début 2004 sans donner lieu à de nouveaux débats.

L'avant-projet de budget à 25, présenté par la Commission, s'établit à 112,2 milliards d'euros en crédits d'engagement (CE, + 12,6 %) et 100,7 milliards d'euros en crédits de paiement (CP, + 3,3 %). Pour l'Union à 15, le budget s'établit à 99,8 milliards d'euros en CE (+ 0,2 %) et 95 milliards d'euros (-2,5 %) en CP, donc très stable par rapport à l'an dernier. Les raisons en sont une relative modération de la dépense agricole, une croissance limitée des engagements des fonds structurels et une forte réduction des engagements de pré adhésion, suite à l'adhésion de 10 États candidats. Les engagements en faveur des politiques internes, des actions extérieures, et de

l'administration progressent de manière dynamique (+ 3,5 % en moyenne). Le Conseil en première lecture n'a que peu modifié le projet : 111,9 milliards d'euros en CE (+ 12,3 %) et 100,1 milliards d'euros en CP (+ 2,7 %).

S'agissant des dépenses agricoles, l'exercice 2003 pourrait être plus tendu en exécution que les précédents, à cause d'une forte consommation des crédits, à quoi s'ajoute la sécheresse qui touche plusieurs pays d'Europe et les mesures annoncées par la Commission pour y faire face, notamment l'anticipation de certains paiements qui pourrait avoir un impact sur l'exécution du budget 2003. Pour 2004 les dépenses de marché s'établissent à 41 178 millions d'euros en CE et en CP, soit + 2,7 % par rapport à 2003 et celles pour le développement rural à 6 536 millions d'euros (+ 39,1 %) en CE et 5 448 millions d'euros en CP ; globalement, l'augmentation est de 2 933 millions d'euros en CE (+ 6,5 %). En ce qui concerne les nouveaux États membres, l'accord de Copenhague prévoit la mise en œuvre progressive des aides directes de la PAC (jusqu'en 2013) et une intégration immédiate dans les mécanismes de marché et le soutien au développement rural, avec des enveloppes convenues. La révision à mi-parcours de la PAC, décidée par les ministres de l'agriculture le 26 juin dernier, n'aura que peu de répercussions financières au niveau global en 2004.

Les fonds structurels affectés à la politique régionale se caractérisent en 2003, comme pour les années antérieures, par une forte sous-consommation globale, même si certains États membres sont en avance par rapport à la programmation 2000-2006. Avec un montant de 41 035 millions d'euros en CE et 30 522 millions d'euros en CP, le projet de budget 2004 enregistre une hausse de 20,8 % en CE, et une baisse de 8 % en CP. Pour la seule Union à 15, les CE s'élèvent à 34 326 millions d'euros, en hausse de 1 % par rapport à 2003 et les CP à 28 762 millions d'euros en baisse de 13,3 %, la Commission et le Conseil ayant tiré les conséquences de la sous-exécution des années antérieures.

La sous-consommation globale des fonds structurels est particulièrement importante en France depuis quelques années. Rappelons que si les montants affectés sont décidés à Bruxelles, les procédures et les projets le sont au niveau national. Le Gouvernement a pris, au cours du 2<sup>ème</sup> semestre 2002, une série de mesures visant à accélérer les procédures. La Commission européenne a également simplifié et assoupli ses propres procédures à réglementation constante (notamment re-engagement automatique d'une année sur l'autre). Si le retard en matière de programmation est en passe d'être résorbé, les taux de réalisation, par contre, sont encore très décevants. Ils restent par exemple à 20,5 % en coût total et 11,2 % en crédits communautaires payés pour les objectifs 1 et 2. Malgré sa progression de près de six points depuis janvier 2003, le taux de réalisation des crédits FSE (objectif 3) demeure inférieur à un taux optimal (26,6 % contre 33,3 %). Cette situation se retrouve également dans les programmes spécifiques (PICs). De nombreux projets n'aboutissent jamais et pour tous ces programmes, les disparités selon les régions sont très importantes. Votre Rapporteur spécial estime que l'effort d'accélération des procédures doit se poursuivre. En effet, la nouvelle règle dite de « dégageement d'office », qui consiste pour la Commission à supprimer la part des crédits européens dont l'emploi n'est pas justifié dans les deux ans de leur engagement pourrait se traduire par des pertes de moyens financiers. En matière de dégagements d'office, l'échéance de fin 2004 sera probablement plus difficile que celle de décembre 2003, notamment en raison du calendrier électoral (cantonales, européennes et sénatoriales), qui perturbera les réunions des différentes instances de suivi et l'activité des exécutifs locaux. Il faut demander au Gouvernement d'anticiper ce calendrier, de raccourcir les délais et de veiller à la bonne information des porteurs de projet, afin de bénéficier du juste retour auquel notre pays peut prétendre.

Le projet de budget du Conseil retient pour les politiques internes en 2004 un montant de 8.609 millions d'euros en CE et 7.475 millions d'euros en CP. La forte augmentation des CE (+ 1.813 millions d'euros soit + 26,7 %) et celle, corrélative, des CP, sont liées essentiellement à l'impact de l'élargissement. Dans ces politiques internes, il faut mentionner « l'initiative européenne de croissance » proposée par la présidence italienne et actuellement discutée au Conseil. Une décision est attendue avant la fin de l'année, avec notamment une relance des grands travaux d'infrastructures (transports, réseaux, télécommunications), des efforts de recherche et le soutien au développement durable.



L'avant-projet de budget des actions extérieures de l'Union européenne présenté par la Commission s'élève à 4 996 millions d'euros en CE (soit une marge de 86 millions d'euros sous le plafond des perspectives financières) correspondant, à périmètre constant, à une progression de 3,9 % par rapport au budget voté pour 2003. Le Conseil a renforcé de 60 millions d'euros la marge disponible sous le plafond. Les dépenses d'action extérieure se caractérisent aussi par une sous-exécution importante.

Les dépenses administratives vont enregistrer un nouveau ressaut avec l'élargissement. L'avant-projet de budget pour 2004 s'élève à 6 086 millions d'euros (+ 13,5 %).

Les aides de pré-adhésion subissent, logiquement, une diminution importante car elles ne concernent plus que la Roumanie, la Bulgarie et la Turquie.

Le budget 2004 est le premier à suivre la structure EBA (Établissement du Budget sur la base des activités), dans le même esprit que celui de la loi organique : transparence, efficacité, meilleure définition des périmètres d'intervention. L'EBA est le premier composant de la gestion basée sur les activités, plus vaste, qui a été décidée par la Commission depuis 1999. L'avant-projet de budget pour 2004 a été présenté par la Commission en suivant une nomenclature où les dépenses sont réparties entre 31 "domaines politiques" d'une taille très inégale, qui transcendent la structure actuelle des rubriques. Le descriptif détaillé par programmes et actions tel qu'établi par la Commission montre cependant que les indicateurs de résultat et de performance retenus sont encore assez balbutiants. C'est un premier pas, mais cela n'a pas encore changé fondamentalement les méthodes de travail. Le Gouvernement estime qu'il est encore trop tôt pour apprécier l'impact de ces changements sur la discussion budgétaire ; à l'occasion de la première lecture du Conseil, la discussion s'est, comme les années précédentes, encore essentiellement axée autour de la préservation ou de l'accroissement des marges sous le plafond des différentes rubriques.

Les discussions en vue de l'adoption du prochain cadre financier pluriannuel vont être engagées dès cette année. Cet « Agenda 2007 », qui concernera tout autant le volet recettes que le volet dépenses, sera suivi au premier semestre 2004, soit avant le renouvellement de la Commission et du Parlement européen, par les propositions législatives nécessaires à sa mise en œuvre. Le renouvellement de l'accord interinstitutionnel de 1999 pourrait par ailleurs s'inscrire dans le cadre juridique nouveau qui sera établi par la Convention européenne dans son projet de Constitution (base juridique à l'encadrement pluriannuel des budgets communautaires, modification des équilibres institutionnels).

La PAC, la plus ancienne des politiques communes, en est déjà à sa troisième réforme, depuis 1992. Elle fait l'objet de vifs débats entre les États membres attachés à sa conservation, dont fait partie la France, et d'autres qui la trouvent trop coûteuse et inadaptée. Les réformes successives au cours des dix dernières années n'ont pas occasionné de baisse des revenus agricoles en France et en Europe. Si la PAC doit bien entendu être maintenue au-delà de l'année 2006, elle doit néanmoins trouver en elle les forces de se réformer pour répondre aux objectifs qui lui sont assignés : assurer une production agricole efficace tout en assurant aux producteurs des revenus agricoles suffisants, maintenir une occupation du territoire par des populations agricoles dans des zones où les activités ne seraient pas forcément économiquement viables, garantir un niveau optimum de sécurité alimentaire et sanitaire face aux risques épidémiologiques et aux nouvelles technologies agroalimentaires, développer des productions plus respectueuses de l'environnement. Le Royaume-Uni a dit qu'il s'opposerait à toute modification de la correction dont il fait l'objet tant que la PAC n'aura pas été revue. Il n'est cependant pas impossible aux yeux de votre Rapporteur spécial de réfléchir en vue d'une continuation des réformes de la PAC dans le sens des objectifs prioritaires définis ci-dessus et tout en cherchant à en diminuer le coût pour permettre un déploiement du budget communautaire pour les autres rubriques. La tendance actuelle de tous les États membres est de payer moins et obtenir plus, en ayant l'œil rivé uniquement sur le taux de retour. Il faudra une impulsion politique puissante au plus haut niveau pour transcender cet esprit de boutique à courte vue.

La politique régionale, seconde politique par les masses financières, constitue l'un des enjeux majeurs du débat sur les prochaines perspectives financières. Elle ne devra pas être sacrifiée à cause de

l'augmentation prévisible des dépenses dues à l'élargissement. Au contraire, les besoins des nouveaux États membres sont très importants, s'agissant des infrastructures notamment. Les régions défavorisées des anciens États membres devront continuer à bénéficier de soutiens pour assurer leur rattrapage.

Au-delà de la PAC et des fonds structurels, s'impose la nécessité d'un budget communautaire fort pour maintenir et développer les politiques communes. En contrepartie, le financement de l'UE devra passer par des ressources propres fiscalisées répondant aussi à la nécessité d'un lien entre le citoyen et l'UE. Cela relève d'un impératif démocratique et politique.

Le Rapporteur spécial a enfin proposé l'adoption d'une observation à l'intention du Gouvernement, relative à la sous-consommation des fonds structurels en France.

**Le Président Méhaignerie** a rappelé que les trois principales politiques communautaires (agriculture, politique régionale, grands travaux) seraient également débattues dans le cadre de l'examen des budgets de leurs ministères respectifs, ce qui relativise le fait que l'article relatif au prélèvement européen ne soit plus débattu le jeudi après-midi, ce qui rompait la discussion de la première partie. Il a souhaité que le Gouvernement estime la part des crédits de la PAC qui revient aux producteurs et aux consommateurs. Il a regretté, comme le Rapporteur spécial, la complexité et l'opacité des procédures nationales pour engager les fonds structurels.

**M. Alain Rodet** a regretté la sous-consommation des fonds structurels et s'est interrogé sur le réexamen nécessaire du zonage en France.

**M. Bernard Carayon** a critiqué la légitimité du Conseil économique et social à proposer un impôt européen. Cet impôt n'est pas souhaitable car il entraînerait la fin des États, n'est demandé par aucun des États membres de l'Union, ne cesserait d'augmenter une fois créé et donnerait une mauvaise image de l'Europe. Il a également regretté la sous-consommation des fonds structurels en France, ainsi que la modestie de la politique commerciale de l'Union et l'absence, en son sein, de politique industrielle et de recherche et développement.

**Votre Rapporteur spécial**, a répondu que le Gouvernement avait entendu l'inquiétude unanime des députés sur la sous-consommation des fonds structurels dans notre pays. Il a souhaité que les actions initiées par le Gouvernement juste après sa prise de fonction soient développées de façon continue. Le zonage correspondait à la situation d'il y a 15 ans et devra être renégocié pour prendre en compte les régions et les projets. L'impôt européen serait bien sûr impopulaire, comme tout impôt, mais il constituerait un acte d'affirmation de la citoyenneté européenne, par une contribution visible apportée à la collectivité. La solidarité doit primer les égoïsmes nationaux afin de développer une capacité collective d'action en vue de maintenir la démocratie et la paix et d'aider les évolutions nécessaires de certains États membres. La contribution est inhérente au développement de la citoyenneté.

**Le Président Pierre Méhaignerie** a estimé très difficile le réexamen, à mi-parcours de la politique de zonage. Il est nécessaire de développer de grands programmes d'infrastructures : une autoroute est beaucoup plus utile que nombre d'interventions morcelées du FIDAR.

Votre Commission a *adopté* une observation de votre Rapporteur spécial, demandant une meilleure consommation des fonds structurels, puis, sur proposition de celui-ci, les crédits des affaires européennes et vous *demande d'émettre un vote favorable à leur adoption*.



## **OBSERVATION**

La commission des Finances, de l'Économie générale et du Plan, constatant une montée en puissance très lente du rythme de consommation des fonds structurels communautaires, lequel risque d'entraîner des procédures de dégagement d'office aux 31 décembre 2003 et 31 décembre 2004, souhaite la poursuite et l'intensification de l'effort entrepris par le Gouvernement pour augmenter leur consommation de manière significative, afin d'éviter que l'enveloppe de fonds structurels destinés à la France se trouve réduite dans des proportions importantes.

---

N° 1110-02 - Rapport : sur le projet de loi de finances pour 2004 - Affaires européennes (M. Gilles Carrez)