

N° 1866

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 22 septembre 2004.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES
SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2005** (n° 1800),

TOME II

AFFAIRES ÉTRANGÈRES

AFFAIRES EUROPÉENNES

**(ARTICLE 43 : ÉVALUATION DU PRÉLÈVEMENT OPÉRÉ SUR LES RECETTES DE L'ÉTAT AU TITRE DE LA
PARTICIPATION DE LA FRANCE AU BUDGET DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES)**

PAR M. ROLAND BLUM,

Député

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 fixe comme date butoir, pour les réponses aux questionnaires budgétaires, au plus tard huit jours francs à compter du dépôt du projet de loi de finances. A cette date – le 9 octobre 2004 – l'ensemble des réponses était parvenu à votre Rapporteur pour avis, qui tient à remercier vivement les cabinets et les services des différents ministres concernés pour la qualité de leur collaboration et leur parfaite disponibilité.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	5
I - L'EUROPE FACE A ELLE-MEME : NE PAS SE LAISSER GAGNER PAR LE DOUTE	7
A - UNE UNION ENFIN A L'ECHELLE D'UN CONTINENT	7
1) Une grande puissance économique et démographique.....	7
2) ...En quête d'un projet politique après un élargissement d'une si grande ampleur	8
B - LA CONSTITUTION EUROPEENNE : UNE ETAPE UTILE DANS LA CONSTRUCTION D'UNE CONSCIENCE POLITIQUE EUROPEENNE ET D'UNE EUROPE PUISSANTE	11
1) Un symbole fort.....	11
2) Le renforcement des institutions et l'affirmation d'une Europe politique.....	12
3) La clarification de l'organisation communautaire	13
4) L'affirmation des droits fondamentaux et le renforcement de la démocratie européenne.....	14
C - LA QUESTION TURQUE : NE PAS S'ENGAGER DANS UNE IMPASSE	16
1) De l'accord d'association de 1963 aux critères de Copenhague de 2002	16
2) La recommandation de la Commission du 6 octobre 2004 favorable à l'ouverture des négociations d'adhésion	17
3) La nécessité de préserver les intérêts fondamentaux de l'Europe sans leurrer la Turquie	19
II - LE BUDGET DE L'EUROPE : SE DONNER LES MOYENS DE CONDUIRE DES POLITIQUES EFFICACES PAR UNE DEPENSE MAITRISEE	23
A - LE BUDGET DE L'UNION EUROPEENNE 2005 : LE CHOIX DE LA CONTINUTE	23
1) Un budget de 116 milliards d'euros.....	23
2) Les principaux postes budgétaires : l'agriculture et la politique régionale	25
B - UNE CONTRIBUTION FRANÇAISE EN HAUSSE APPARENTE EN 2005 : 16,6 MILLIARDS D'EUROS	27
1) Le prélèvement sur recettes prévu dans le projet de loi de finances.....	27
2) La France parmi les contributeurs nets au budget européen à hauteur de 1,7 milliard d'euros	29
C - LE COUT DE L'ELARGISSEMENT POUR 2004-2006 : 17 MILLIARDS D'EUROS EN CREDITS DE PAIEMENTS POUR L'UNION, 4 MILLIARDS POUR LA FRANCE	33
1) Le coût de l'élargissement pour la période 2004-2006.	33
2) L'élargissement dans le budget 2005	35
3) Le coût de l'élargissement futur à la Roumanie et à la Bulgarie et les prévisions pour la Turquie	35
D - LA REFORME DE LA PROCEDURE BUDGETAIRE PREVUE PAR LA CONSTITUTION	36
1) La simplification de la procédure budgétaire et le renforcement du rôle du Parlement européen.	36
2) Le cadre financier pluriannuel : l'inscription dans les textes d'une pratique utile..	37

E – L’AGENDA 2007 : RESTER VIGILANT POUR DEFENDRE AU MIEUX LES INTERETS DE LA FRANCE ET DE L’UNION	38
1) Les propositions excessives de la Commission : un surcoût de 5 milliards d’euros pour la France	39
2) Un dispositif de plus en plus inacceptable : le « chèque britannique ».....	42
3) La préservation de la politique agricole commune : une priorité pour la France...	45
4) Donner les moyens à l’Union de mener une véritable politique étrangère et de défense.....	47
 CONCLUSION	 51
 AUDITION DE MME CLAUDIE HAIGNERÉ, MINISTRE DELEGUEE AUX AFFAIRES EUROPEENNES	 61
 EXAMEN EN COMMISSION	 61

Mesdames, Messieurs,

Quelle Europe pour demain ? Quelles frontières ? Quel projet ? Quelles institutions ? Ces questions simples, essentielles, sont posées aujourd'hui aux peuples de l'Union avec une acuité sans précédent.

Car, assurément, l'Europe semble bien désormais à la croisée des chemins. Jamais, en effet, depuis le traité de Maastricht, l'Europe n'aura concentré sur elle tant d'attention. Après l'ouverture de l'Union, le 1^{er} mai dernier, à dix nouveaux membres – événement historique mais porteur d'incertitudes sur l'avenir des institutions européennes et sur leur capacité à fonctionner efficacement – la constitution européenne et les négociations d'adhésion avec la Turquie placent l'Union européenne sur le devant de la scène politique dans un contexte passionnel.

L'examen par la Commission des affaires étrangères des crédits consacrés par la France à l'Union et, plus largement, du projet de budget communautaire pour 2005 nous donne ainsi l'occasion de revenir sur les défis auxquels l'Europe est aujourd'hui confrontée. Le premier d'entre eux est bien de réussir l'entrée dans l'Union des dix nouveaux membres qui représentent une population considérable de 80 millions d'habitants. Cette large ouverture de l'Union va ainsi mettre les institutions communautaires à l'épreuve, ce qui nous conduit inéluctablement à évoquer le deuxième grand rendez-vous qui attend l'Union en 2005 : la ratification du traité instituant une constitution pour l'Europe. Ce texte est un progrès sensible et indéniable par rapport au Traité de Nice et, à maints égards, sa ratification nous semble être utile pour l'Europe. Enfin, la question turque a fait une irruption bruyante sur le devant de la scène européenne avec les recommandations favorables de la Commission publiées le 6 octobre dernier. Elle préoccupe aussi beaucoup nos compatriotes qui, dans une large majorité, sont hostiles à une telle adhésion.

L'ensemble de ces problèmes qui, s'ils sont délicats à résoudre, ont le mérite insigne de remettre la question européenne au cœur du débat politique, auront des répercussions évidentes sur les finances de l'Europe et – ce qui nous intéresse au premier chef – sur la contribution de la France à l'effort financier communautaire.

Avec un montant de 116 milliards d'euros en 2005, le budget européen constitue un levier financier important et la part de la France est élevée puisqu'elle représentera 16,6 milliards d'euros. Le prochain exercice budgétaire sera le premier à prendre en compte, en année pleine, les vingt-cinq Etats membres. Il sera donc intéressant d'observer dans quelles conditions l'élargissement pèse sur les finances européennes.

En outre, l'année 2005 sera également marquée par les négociations sur les perspectives financières pour la période 2007-2013, dites « Agenda 2007 », qui permettront de déterminer dans quelle mesure l'effort financier de l'Europe sera conduit à s'accroître en fonction des nouveaux besoins de l'Union ou, au contraire, à se stabiliser. Ces négociations auront une portée stratégique pour l'avenir de l'Union et valeur de test pour mesurer l'influence de la France en Europe et sa capacité à faire respecter ses intérêts.

En 2005, l'Europe sera donc face à elle-même. Faisant fi du pessimisme ambiant, elle devra affronter les prochaines années et les difficultés qui se présentent à elle avec une farouche volonté d'aller plus loin. Pour prendre corps, une telle volonté devra pouvoir s'appuyer sur des moyens financiers raisonnables, en proportion avec la capacité réelle de l'Europe à mener des politiques actives dans sa sphère de compétences.

I - L'EUROPE FACE A ELLE-MEME : NE PAS SE LAISSER GAGNER PAR LE DOUTE

L'Union européenne sort renforcée du processus d'élargissement. Tant en termes de population que de puissance économique, l'entrée de dix nouveaux membres donne à l'Europe sa véritable dimension : celle d'un continent qui a vocation à peser sur le cours de l'histoire. Pourtant, l'essentiel reste à bâtir. Il nous faut faire face, tout d'abord, à l'intégration de ces dix nouveaux pays ce qui, du point de vue économique et institutionnel, imposera un effort sans précédent à l'Union. Le projet de constitution européenne entend donner ainsi les moyens à l'Europe de maîtriser ces difficultés par des aménagements utiles de son fonctionnement institutionnel et par de nouvelles perspectives politiques. Pourtant, il est à craindre que de telles perspectives ne soient malheureusement brouillées par le débat consacré à l'adhésion de la Turquie.

A - Une Union enfin à l'échelle d'un continent

1) Une grande puissance économique et démographique...

L'entrée de dix nouveaux Etats dans l'Union a considérablement changé la physionomie de l'Europe. Avec désormais plus de 450 millions d'habitants, la population de l'Union européenne se situe à la troisième place mondiale après l'Inde et la Chine. Elle représente ainsi 7,2 % de la population mondiale. L'Union qui est aussi l'une des régions les plus denses au monde avec 112 habitants par km² concentre en son sein des potentialités évidentes : haute technologie, formation de haut niveau, diversité culturelle...

Notre Union est d'abord une puissance économique de premier plan. Construite, en premier lieu, autour d'un marché commun devenu, en 1993, un marché unique, l'Europe rivalise désormais avec les Etats-Unis. L'Union européenne est, de loin, la première puissance commerciale au monde. Elle représente 20 % des échanges mondiaux pour un peu plus de 7 % de la population du globe, ce qui montre son dynamisme et la réussite de la construction communautaire en ce domaine. Les Etats-Unis réalisent, de leur côté, 18 % de ces échanges et le Japon 10 %. L'Union est la première exportatrice de services, devançant largement le concurrent américain. A une époque où le secteur tertiaire s'affirme de plus en plus dans l'économie mondiale un tel avantage n'est pas négligeable. En outre, l'Union européenne dispose d'un PIB supérieur à celui des Etats-Unis (respectivement 10 597 et 9 976 milliards d'euros), alors que sa monnaie, l'euro, prend désormais place dans le système mondial des devises au côté du dollar et du yen. Cet ensemble a toutes les capacités pour s'affirmer comme une puissance politique mondiale, s'il s'en donne les moyens.

Cependant pour être pleinement à la hauteur des Etats-Unis l'Europe doit adapter ses structures économiques pour renforcer sa croissance qui, aujourd'hui encore, semble moins assurée que celle observée outre-Atlantique.

Ainsi l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a constaté, dans l'une de ses dernières synthèses portant sur la zone euro, que celle-ci est moins bien armée pour faire face aux chocs économiques que les pays les plus performants de l'OCDE. Ainsi le revenu par habitant dans la zone euro est plus faible que dans ces pays, cet écart ayant d'ailleurs tendance à se creuser.

L'OCDE constate aussi que l'économie mondiale a été frappée de plein fouet, depuis 2001, par de nombreux chocs négatifs comme l'éclatement de la bulle du secteur des technologies de l'information et des communications, des scandales comptables, des épidémies, des attentats terroristes et des tensions géopolitiques. Or bien que l'épicentre de bon nombre de ces chocs, à l'origine de la récession mondiale qui a débuté en 2001, se situe aux Etats-Unis, le tassement de l'activité est plus durable dans la zone euro. La demande intérieure reste faible bien qu'elle ait commencé à se redresser depuis quelques mois. Quant à la croissance, si elle connaît un rebond depuis 2004, elle demeure inférieure au sein de la zone euro. En outre, l'Europe est confrontée à des pressions budgétaires liées au vieillissement de sa population. Le financement privé de la recherche et développement demeure enfin bien inférieur à celui des Etats-Unis. Toujours selon cette étude, les défis qui se présentent à l'Europe sont la réduction du chômage, l'amélioration des gains de productivité et de la résistance de notre économie aux chocs externes.

Ainsi en dépit d'une réussite évidente du projet européen en matière économique, des progrès restent donc à accomplir pour conforter la position de l'Union européenne à long terme, notamment face à la concurrence de pays comme la Chine. Nous avons la conviction que renforcer notre économie ne pourra que contribuer à l'affirmation d'une Europe puissante. Une Union prospère aura les moyens matériels de soutenir une grande politique internationale. Encore faut-il qu'elle sache ne plus douter d'elle-même et clairement définir son projet politique.

2) ... En quête d'un projet politique après un élargissement d'une si grande ampleur

L'élargissement de l'Union aux dix nouveaux Etats membres, et demain à la Roumanie et la Bulgarie, réconcilie l'Europe avec elle-même. Elle permet de tourner l'une des pages les plus sombres de l'histoire du continent : celle de la Seconde Guerre mondiale et du partage artificiel de l'Europe qui l'a suivie.

L'Union peut tirer beaucoup d'avantages de cette ouverture à l'Est et au Sud. Nous avons vu qu'elle renforçait ainsi son poids démographique. Cet élargissement est également un facteur de stabilité de tout le continent. Les guerres qui ont frappé les Balkans lors de la dernière décennie ont montré que l'Europe n'était pas à l'abri des conflits. L'Union européenne est, à l'évidence, la meilleure garantie contre le retour de réflexes belliqueux.

Le tableau suivant montre quelle est aujourd'hui la diversité européenne dont l'Union doit savoir tirer partie.

Entrée dans l'Europe	Etat	surface en km²	Population
1958	Belgique	30 500	10 309 725
1958	Allemagne	357 050	82 441 365
1958	France	547 026	59 900 268
1958	Italie	301 225	56 305 568
1958	Luxembourg	2 586	462 690
1958	Pays-Bas	34 000	16 146 123
1973	Danemark	43 070	5 413 392
1973	Royaume-Uni	244 046	58 789 194
1973	Irlande	70 280	3 917 336
1981	Grèce	131 944	11 043 798
1986	Espagne	504 782	41 116 842
1986	Portugal	92 080	10 524 145
1995	Autriche	83 850	8 032 926
1995	Finlande	337 010	5 214 512
1995	Suède	449 960	8 943 892
2004	Chypre	9 251	815 927
2004	République tchèque	78 864	10 246 178
2004	Estonie	45 227	1 401 945
2004	Hongrie	93 030	10 032 375
2004	Lituanie	65 301	3 584 836
2004	Lettonie	64 500	2 332 078
2004	Malte	316	398 985
2004	Pologne	312 685	38 622 660
2004	Slovaquie	49 035	5 423 567
2004	Slovénie	20 251	1 997 919

L'élargissement nous impose cependant une réflexion sur l'orientation que nous souhaitons donner au projet européen. Nous ne sommes pas convaincus, pour notre part, que l'extension de l'Union soit nécessairement synonyme de dilution de l'Europe dans un vaste espace économique. L'Europe à vingt-cinq, à

vingt-sept ou à trente n'a pas vocation fatalement à n'être qu'un lieu d'échanges, de prospérité, un simple cadre mercantile.

Le risque existe cependant. Certains espèrent une telle évolution pour en terminer avec le projet européen. Pourtant, le texte de la constitution européenne, bien qu'imparfait, offre des instruments pour échapper à cet écueil et maintenir le cap vers la construction d'une Europe politique. Nous ne partageons pas le pessimisme de l'ancien Premier ministre, M. Michel Rocard, qui estimait récemment dans la presse que la perspective d'une véritable union politique était morte, dès 1973, avec l'entrée des Britanniques dans la Communauté. Des progrès sont encore possibles comme le montrent les avancées observées en matière de défense, par exemple.

L'enjeu prioritaire est bien aujourd'hui de réussir l'intégration des nouveaux Etats membres. Car au-delà de l'adhésion, un long travail est nécessaire pour rapprocher les niveaux de vie, pour créer des solidarités, pour apprendre à vivre ensemble. Nous l'avons déjà éprouvé avec l'entrée en Europe de l'Irlande, la Grèce, l'Espagne ou le Portugal. Il a fallu du temps pour intégrer ces quatre pays.

Mais la politique de cohésion a fait ses preuves. Ainsi l'Irlande a vu son PIB passer de 64 % à 119 % de la moyenne communautaire entre 1988 et 2000. C'est vers un tel objectif que doit tendre notre action future. Le niveau de vie dans les anciens pays de l'Est est toutefois plus faible qu'il ne l'était dans les pays que l'Union a réussi auparavant à intégrer avec succès. En effet, l'entrée des dix nouveaux membres contribue à augmenter de 20 % environ la population de l'Union, mais seulement de 5 % son PIB. En outre, la faible croissance qu'a connue l'Union européenne à partir de 2002 ne permet pas d'envisager une augmentation inconsidérée des dépenses communautaires pour accélérer cette intégration économique.

Si la priorité la plus actuelle est la réussite de l'intégration des dix nouveaux Etats membres, l'Europe ne doit pas perdre de vue sa vocation : affirmer son point de vue au plan international en défendant ses intérêts et ses valeurs. Or si nous n'y prenons garde, l'élargissement de 2004 et le maintien de la règle de l'unanimité pour l'essentiel risquent de paralyser le processus de construction politique de l'Europe.

L'heure n'est plus aux querelles sémantiques sur la nature de l'Union européenne : fédération, confédération, nouvel Etat... Le moment est venu de se fixer un cap, celui de la construction d'une Europe puissante et écoutée, et de se donner les moyens de le maintenir. A vingt-cinq ou vingt-sept l'entreprise est plus délicate. C'est pourquoi il est nécessaire de redéfinir avec netteté le projet européen afin d'échapper au doute et à l'apathie. Le projet de constitution y contribue.

B - La constitution européenne : une étape utile dans la construction d'une conscience politique européenne et d'une Europe puissante

Le débat sur le Traité instituant une constitution pour l'Europe ne s'est pas engagé sur de bonnes bases. Ses contempteurs en exagèrent la portée pour mieux le diaboliser sans vergogne. Ses partisans pêchent parfois, en revanche, par excès de timidité.

Pour notre part, nous sommes résolument favorables à l'adoption de ce projet qui a deux vertus essentielles. Il clarifie l'organisation des textes régissant l'Europe. Il améliore sensiblement le fonctionnement des institutions européennes, constituant ainsi un progrès par rapport au Traité de Nice, alors même que l'élargissement de l'Union à dix nouveaux membres, et demain à la Roumanie et à la Bulgarie, rend plus encore nécessaire une telle réforme.

1) Un symbole fort

L'adoption par l'Europe d'une constitution a, tout d'abord, une portée symbolique que le vif débat actuel met en évidence. Doter l'Europe d'une constitution, c'est s'engager résolument vers la construction d'une entité politique. Pourtant, le texte qui est aujourd'hui en discussion ne franchit pas complètement le pas puisqu'il ne propose nullement la constitution d'un nouvel Etat européen qui se substituerait aux Etats nations. Ainsi le projet de traité ne tranche pas entre les différentes options qui sont traditionnellement avancées : une Europe fédérale ou une Europe des nations. Il faut s'en réjouir car ce texte, fidèle à l'histoire communautaire, préserve de la sorte un équilibre entre structure supranationale et identités nationales. Cet équilibre, s'il n'est pas nécessairement de nature à susciter un grand enthousiasme auprès des populations européennes car il repose sur une organisation complexe et souvent difficilement lisible, a le mérite insigne de préserver toutes les chances pour l'Europe de poursuivre sa construction.

Le débat qui se noue au sein du continent sur l'adoption d'une constitution va être l'occasion d'une véritable prise de conscience politique européenne sans précédent. La vigueur des discussions en France montre que le vote sur ce projet constituera l'un des grands rendez-vous démocratiques autour de la question européenne, à l'instar de ce que fut 1992 avec le Traité de Maastricht.

Le projet de constitution permet à l'Europe d'affirmer clairement les valeurs qui sont les siennes ainsi que les objectifs qu'elle s'assigne. Ce texte exprime la volonté très ferme d'instituer, dans un monde en proie à la violence, un espace pacifique, solidaire et démocratique. L'Europe peut délivrer un message original en insistant sur la nécessité d'organiser la société internationale sur la base d'un multilatéralisme qui met en avant le droit, la solidarité, notamment à l'égard des pays les plus pauvres, ainsi que la diversité des nations et des cultures.

L'Europe doit avoir une vocation ambitieuse. La constitution dont - espérons-le - elle va se doter, aura une portée symbolique forte puisqu'elle offrira à l'Union la possibilité d'afficher clairement cette ambition. Pour l'accomplir, l'Europe doit aussi se doter d'institutions efficaces. C'est pourquoi le projet de constitution apporte des novations utiles dans l'organisation institutionnelle de l'Union.

2) Le renforcement des institutions et l'affirmation d'une Europe politique

Les travaux de la Convention sur l'avenir de l'Europe présidée par M. Valéry Giscard d'Estaing ont été consacrés, en grande partie, à l'édifice institutionnel de l'Union. Il est vrai que l'élargissement de l'Europe à dix nouveaux membres et, bientôt, à la Bulgarie et à la Roumanie, crée un risque de paralysie des différentes institutions communautaires. La diversité historique et culturelle de l'Europe, le nombre d'Etats qui la composent, rendent plausibles des dysfonctionnements au sein de la Commission ou du Conseil des ministres. Il faut, en effet, à la fois assurer une forme de représentation de chacun des Etats membres sans pour autant étendre de manière déraisonnable la composition de ces instances.

La Convention sur l'avenir de l'Europe avait réussi à trouver un compromis que la Conférence intergouvernementale qui s'est tenue à Bruxelles en juin dernier a repris, moyennant quelques adaptations.

Parmi les progrès contenus dans le texte constitutionnel figure la création d'une présidence du Conseil européen stable. Désigné pour un mandat de deux ans et demi renouvelable une fois, ce Président donnera à l'Europe un visage, en représentant l'Union sur la scène internationale. Il s'agit là d'un pas décisif dans l'affirmation de l'Europe comme puissance politique pouvant faire entendre sa voix dans le concert mondial.

La création d'une fonction de Ministre des Affaires étrangères de l'Union participera également à ce projet. Membre de la Commission et également mandataire du Conseil européen, il lui appartiendra de représenter l'Union en dehors de ses frontières et il sera évidemment nécessaire que son action s'articule de manière cohérente avec celle du Président du Conseil européen. Le Ministre des Affaires étrangères pourra s'appuyer sur un service diplomatique européen, instrument essentiel dans la détermination d'une politique étrangère de l'Union.

La Conférence intergouvernementale a également réglé la question du vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil. Afin de préserver tant l'intérêt des grands Etats que des nations moins peuplées, elle a prévu un double mécanisme de majorité de telle sorte que, pour qu'un projet d'acte soit adopté, il faudra réunir l'équivalent de 55 % des Etats membres et 65 % de la population de l'Union. Ces

conditions, plus exigeantes que celles arrêtées par la Convention sur l'avenir de l'Europe, sont le fruit d'un compromis qui a été difficile à atteindre. Le texte de la constitution ajoute, en outre, plusieurs tempéraments à cette règle majoritaire en prévoyant notamment que, pour s'opposer à l'adoption d'un acte, une minorité de blocage doit réunir au moins quatre Etats. De la sorte, la coalition de deux ou trois grands pays ne pourra s'opposer seule à l'adoption d'un texte communautaire. En outre, la règle de la majorité qualifiée sera renforcée lorsque l'acte soumis au vote n'émanera pas initialement de la commission ou du Ministre des Affaires étrangères. Ainsi, il sera alors nécessaire de réunir 72 % des Etats et 65 % de la population de l'Union. Enfin, le mécanisme dit de « Ionnina » – en référence au compromis passé sous présidence grecque en 1994 – continuera à s'appliquer. Il prévoit que, face à un risque de blocage de la procédure d'adoption d'un acte, les Etats doivent poursuivre les négociations en vue de dégager une solution acceptable par le plus grand nombre. S'il apparaît complexe – et il l'est à l'évidence – ce mécanisme permet d'envisager l'avenir des institutions européennes avec plus d'optimisme que ce que le Traité de Nice pouvait laisser entrevoir.

Enfin, le projet de constitution tente de dégager une solution acceptable en ce qui concerne la composition de la Commission européenne. Cette question avait concentré sur elle une partie essentielle des négociations qui ont abouti à l'adoption du projet de constitution. Là encore, le Traité de Nice n'a apporté que des solutions très imparfaites en maintenant la perspective d'une Commission européenne pléthorique. Si le texte adopté par la Conférence intergouvernementale du 18 juin dernier ne contient pas un dispositif qui résout toutes les difficultés, il marque néanmoins un progrès puisque il prévoit jusqu'en 2014 que le nombre des commissaires sera égal à celui des Etats membres mais qu'après cette date il équivalra à deux tiers de ces Etats. Un système de rotation entre les pays sera précisé ultérieurement pour permettre à chacun de voir régulièrement siéger l'un de ses ressortissants au sein de la Commission.

A l'évidence, le projet de constitution européenne contient des progrès qui, s'ils ne sont pas spectaculaires, notamment en ce qui concerne la Commission et le vote à la majorité qualifiée, permettent néanmoins d'envisager l'avenir des institutions européennes avec un peu plus d'optimisme.

3) La clarification de l'organisation communautaire

Le projet de constitution marque aussi une étape importante dans l'amélioration des traités communautaires. En fusionnant l'ensemble des textes existant et en les réorganisant de manière plus claire, il permettra de donner plus de lisibilité aux dispositions applicables à l'Union.

Certes, on fait la critique à ce texte d'être particulièrement volumineux ; il est vrai qu'il entend régler à la fois les questions institutionnelles et le sort des politiques communautaires – dont il ne modifie d'ailleurs pas la substance – tout en contenant une charte des droits fondamentaux et en arrêtant des règles de procédure interne applicables notamment à l'adoption des actes communautaires. Le choix qui a été fait par la Convention sur l'avenir de l'Europe puis par la Conférence intergouvernementale a été d'inclure dans un seul et même texte l'ensemble de ces règles. On aurait pu imaginer la rédaction d'une constitution beaucoup plus courte et sans doute plus lisible pour nos concitoyens. Mais il s'agit là plutôt d'une vue de l'esprit qui aurait finalement conduit à nier la réalité de l'Europe qui est complexe du fait même de sa nature : un équilibre entre une intégration supranationale et le respect des identités des nations. Ajoutons que l'inscription dans la constitution des politiques communes, comme la politique agricole, n'est pas une régression mais bien la preuve que l'Europe a vocation à mener des politiques et non à se définir un cadre purement juridique ou économique.

Le projet de constitution a également le mérite d'éclaircir la question de la personnalité juridique de l'Union. Désormais, celle-ci se substitue, en tant que personne morale, aux communautés européennes, ce qui lui permettra notamment d'être mieux identifiée au plan international.

Le texte adopté par la Conférence intergouvernementale le 18 juin dernier s'évertue également à procéder à une répartition plus nette entre les actes communautaires. Il distingue ainsi les actes législatifs des actes d'exécution. Désormais, l'Union adoptera des lois européennes et des lois-cadres qui se substitueront aux règlements et aux directives. En outre, il appartiendra également à l'Union de prendre des actes non contraignants comme les avis et recommandations ; enfin, une procédure de délégation du pouvoir législatif sera ouverte, de sorte que la Commission pourra adopter des règlements européens délégués qui compléteront ou modifieront certains éléments non essentiels de lois ou de lois-cadres.

Enfin, le projet de constitution organise de manière plus claire la répartition des compétences entre l'Union et les Etats membres. Il prévoit aussi l'intervention des parlements nationaux dans le cadre du contrôle du rapport du principe de subsidiarité.

4) L'affirmation des droits fondamentaux et le renforcement de la démocratie européenne

L'insertion dans la constitution européenne de la Charte des droits fondamentaux adoptée à Nice en décembre 2000 montre bien que ce texte s'inscrit dans la lignée des grandes constitutions modernes qui comportent toujours une proclamation des droits et libertés en leur sein. S'inspirant de la Convention

européenne des droits de l'Homme, mais aussi des traditions nationales, cette charte affirme des droits et principes comme, entre autres, la dignité humaine, les libertés et l'égalité, mais aussi la solidarité, ce qui contredit explicitement les critiques d'une Europe qui serait vouée à un libéralisme sauvage, cette vision relevant évidemment plus du fantasme ou de la mauvaise foi que de la réalité. Ce texte permettra aux citoyens européens de faire valoir leurs droits fondamentaux auprès des institutions européennes et formera un complément utile au mécanisme efficace de protection des libertés mis en place par la Cour européenne des droits de l'Homme qui dépend du Conseil de l'Europe et non de l'Union.

La constitution marquera également une étape nouvelle dans l'affirmation d'une véritable démocratie européenne. Outre la réaffirmation solennelle d'une citoyenneté qui repose notamment sur le droit de vote, le droit de pétition, la protection diplomatique et consulaire, le texte constitutionnel confère au Parlement européen un rôle plus important, en particulier en étendant la procédure de co-décision, qualifiée désormais de procédure législative européenne, de telle sorte que le pouvoir législatif soit partagé véritablement entre l'assemblée de l'Union et le Conseil.

Ce bref panorama du projet de constitution européenne montre à quel point il représente une étape importante dans la construction d'une Europe politique. Sans doute l'élargissement de l'Union laisse planer des risques de division et de paralysie institutionnelles, mais le texte qui nous est proposé apporte des solutions pratiques qui permettront de réduire au mieux de telles difficultés. Il faudrait cependant, d'ores et déjà, se mettre en quête de nouvelles évolutions des institutions européennes en s'interrogeant sur la possibilité d'organiser des cercles de coopération renforcée au sein de l'Union. Cette proposition, émise par le Président Edouard Balladur dès 1990 et 1994, et qui avait, à l'époque, été critiquée un peu trop rapidement au nom d'une conception étroite de l'unité européenne, semble aujourd'hui démontrer toute sa pertinence. On peut ainsi observer que bon nombre de personnalités engagées dans le combat européen sont maintenant ouvertes à une solution qui aurait l'avantage de maintenir en mouvement la dynamique de construction communautaire tout en offrant à l'Union la possibilité d'accueillir pleinement les Etats européens qui, jusqu'alors, avaient été maintenus en marge de ce processus.

C'est pourquoi il importe de s'engager résolument pour l'adoption de cette constitution qui, pour imparfaite qu'elle soit, ouvre l'avenir. Un refus français opposé à ce texte serait évidemment de mauvais augure pour l'Union et pour notre pays.

Nous avons cependant la crainte qu'une autre question vienne perturber le processus de ratification de la constitution européenne. L'affaire turque qui a suscité beaucoup de ferveur ces derniers temps risque, en effet, de rejeter au second plan le projet constitutionnel. Pour notre part, il nous semble nécessaire de

clarifier les termes du débat et de ne pas se laisser engager dans une impasse qui aurait des conséquences extrêmement néfastes pour l'Europe.

C – La question turque : ne pas s'engager dans une impasse

1) De l'accord d'association de 1963 aux critères de Copenhague de 2002

Est-il besoin de revenir longuement sur la question de l'ouverture des négociations avec la Turquie en vue de son adhésion à l'Union européenne ? Le débat qui, à l'initiative du Gouvernement, s'est déroulé le jeudi 14 octobre à l'Assemblée nationale a permis de mettre en lumière l'ensemble de la problématique née de la candidature turque à l'Union européenne. Les articles font florès, les prises de position abondent. Nous n'y reviendrons donc pas en détail et nous nous contenterons d'indiquer quelle doit être, selon nous, la démarche utile en la matière.

La question de l'adhésion de la Turquie ne peut être traitée sans nuances. La communication de la Commission remise le 6 octobre dernier et qui recommande d'ouvrir les négociations avec ce pays montre quelles précautions il importe de prendre pour traiter de ce sujet.

Pourtant, il convient aussi d'agir avec esprit de responsabilité et d'assumer ses choix politiques : pour nous, il est clair que la Turquie ne peut entrer dans l'Europe pour une raison simple : ce pays n'appartient pas à notre continent. Les 23 000 km² du territoire turc – soit 3 % d'une superficie totale de plus de 700 000 km² – situés du côté européen du Bosphore ne suffisent pas à ancrer ce pays en Europe. La géographie est une réalité difficile à ignorer.

On peut certes rappeler que l'Union européenne entretient des liens étroits et anciens avec la Turquie. Après en avoir, dès 1959, fait la demande, ce pays a obtenu en 1963 la signature d'un accord d'association qui fait référence à la perspective de l'adhésion.

Si cette question a été laissée en suspens pendant plus de deux décennies, notamment en raison de la situation politique turque, les négociations ont repris dans les années quatre-vingts. En 1987, la Turquie fait officiellement une demande d'adhésion à la communauté européenne qui, cependant la rejette en 1989. Cette première fin de non-recevoir n'empêche pas la poursuite des discussions, à tel point qu'en 1995 est instituée une union douanière entre l'Union européenne et la Turquie. Ce pays est aujourd'hui le seul Etat à bénéficier d'un tel dispositif.

On sait que le Conseil d'Helsinki de 1999 a décidé d'intégrer la Turquie au processus d'élargissement. Il s'agissait là d'un premier signal, très positif, adressé à ce pays. Puis, en décembre 2002, c'est le Conseil de Copenhague qui a fixé les fameux critères politiques, juridiques et économiques devant être respectés par la Turquie pour que s'engagent les négociations d'adhésion puis qu'aboutisse l'intégration elle-même.

Ces critères sont : des institutions stables garantissant la démocratie, la primauté du droit, le respect des droits de l'homme, le respect ou la protection des minorités, une économie de marché viable, la capacité de faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union ; la capacité de souscrire aux objectifs de l'Union politique, économique et monétaire.

Les critères politiques doivent nécessairement et effectivement être remplis avant même l'ouverture des négociations d'adhésion. En revanche, le respect des critères économiques et l'adoption de l'acquis communautaire par la Turquie pourront intervenir entre l'ouverture de ces négociations et l'adhésion elle-même.

Le Conseil européen de Copenhague a également donné mandat à la Commission pour qu'elle fasse des recommandations en 2004 afin de préparer la décision du Conseil qui doit se tenir le 17 décembre prochain. C'est la communication du 6 octobre dernier. C'est en se fondant sur les critères de Copenhague que la Commission a établi sa position qui, on le sait, est favorable à l'ouverture des négociations d'adhésion.

2) La recommandation de la Commission du 6 octobre 2004 favorable à l'ouverture des négociations d'adhésion

Revenons sur cette communication. Elle fait état, tout d'abord, de l'ancienneté des liens entre l'Europe et la Turquie. Ensuite la Commission constate que ce pays est membre de toutes les organisations européennes importantes comme, par exemple, le Conseil de l'Europe. Elle observe aussi que la Turquie a accompli des progrès notables en menant une politique active de réformes. Selon la Commission, les relations entre la société civile et l'armée se rapprochent des normes européennes et des modifications importantes ont été apportées au système judiciaire, comme la suppression des cours de sûreté. La réforme de l'administration publique est en cours. La Turquie reconnaît la primauté du droit communautaire et s'est alignée dans une large mesure sur les conventions internationales en abolissant totalement la peine de mort et en libérant des personnes condamnées pour délit d'opinion.

La Commission constate ainsi que les droits culturels des Kurdes commencent à être reconnus et que l'état d'urgence a été levé sur tout le territoire

turc. De plus, la Turquie a joué un rôle positif dans la tentative de règlement de la question chypriote. Pourtant cette institution nuance aussi son propos en estimant que des progrès restent à accomplir pour éradiquer la torture et les mauvais traitements et pour le renforcement des dispositions concernant la liberté d'expression, la liberté religieuse et les droits des femmes, des syndicats et des minorités.

Au terme de ce bilan opéré par la Commission, celle-ci recommande l'ouverture des négociations après avoir considéré que la Turquie satisfait suffisamment aux critères politiques. Mais la Commission propose aussi une évaluation des questions soulevées par la perspective d'adhésion de la Turquie. Il s'agit bien d'un défi à la fois pour ce pays et pour l'Union. L'accent est porté sur le caractère original d'un éventuel élargissement à la Turquie en raison de sa population, de sa superficie, de sa situation géographique, de son potentiel économique et militaire et en matière de sécurité.

Pour la Commission, la Turquie peut permettre à l'Union de jouer un rôle dans la région du Caucase. Elle peut aussi offrir une illustration exemplaire de la possibilité de concilier Islam et Etat de droit, liberté, démocratie et droits de l'homme. L'adhésion de la Turquie aurait aussi, toujours selon la Commission, une incidence économique positive, bien que limitée, sur l'Union. En revanche, compte tenu de la différence de niveau de vie entre cet Etat et le reste de l'Union, son intégration conduirait à un bouleversement de la politique de cohésion, faisant sortir de nombreuses régions européennes des conditions d'admissibilité aux fonds structurels.

La Commission minimise l'impact de l'intégration de la Turquie sur les flux migratoires de ce pays vers le reste de l'Union. Elle constate, en revanche, qu'une telle adhésion permettrait d'améliorer les conditions d'acheminement du gaz et du pétrole vers l'Europe, la Turquie étant un point de passage obligé pour ces approvisionnements venant de la région du Caucase. Elle met enfin en avant la nécessité d'engager rapidement une coopération plus étroite avec la Turquie en matière de gestion des flux migratoires et de l'asile ainsi que la lutte contre le crime organisé, le terrorisme, la traite des êtres humains et les trafics de drogue et d'armes.

Pour terminer, la Commission observe que l'entrée de la Turquie modifierait sensiblement le nombre de sièges au Parlement européen et que cet Etat disposerait d'une voix prépondérante au sein du Conseil.

Après avoir tracé ce bilan nuancé mais résolument favorable à l'ouverture des négociations d'adhésion, la Commission conclut que *« l'Union comme la Turquie auront besoin de beaucoup de temps pour mettre en place les conditions qui assureront une intégration harmonieuse de la Turquie à l'Union »*. Elle rappelle ainsi que l'unanimité est requise dans la Conférence intergouvernementale au sein de laquelle se dérouleront les négociations

d'adhésion. La Commission souligne aussi que ces négociations seront difficiles et devront prévoir de nombreux arrangements spécifiques ainsi que des longues transitions.

Enfin, et surtout, la Commission prend soin dans ses ultimes conclusions de rappeler avec une certaine solennité que « *du fait de sa nature propre, il s'agit d'un processus ouvert dont les résultats ne peuvent pas être garantis à l'avance.* » Le message est clair, notamment à l'attention de l'opinion française : le processus n'est pas inéluctable.

On nous permettra toutefois de ne pas être convaincu par cette pétition de principe émanant de la Commission et de mettre en exergue les difficultés qui demeurent à nos yeux.

3) La nécessité de préserver les intérêts fondamentaux de l'Europe sans leurrer la Turquie

Dans cette affaire, il importe avant tout d'avoir en tête les intérêts fondamentaux de l'Union européenne. Or, selon nous, aucun argument ne convainc de l'intérêt pour l'Europe de voir entrer en son sein notre voisin turc.

La question de l'Islam pose évidemment une difficulté. Le dire n'est pas faire injure à cette religion qui a aussi une histoire en Europe, en Albanie ou Bosnie-Herzégovine. Mais le problème ne naît pas du fait qu'une grande majorité des Turcs sont musulmans, avec d'ailleurs une grande diversité des pratiques religieuses. La question est plutôt celle de la volonté et de la capacité des peuples européens à se penser au-delà de l'héritage judéo-chrétien qui, quoiqu'on en dise, a constitué le ciment de l'Europe. Les sondages d'opinion montrent d'ailleurs toutes les réticences de nos concitoyens français et européens face à l'entrée de la Turquie dans l'Union. Il s'agit là d'un fait objectif qu'on ne peut écarter d'un simple revers de main. Si l'on agissait ainsi, on manquerait à l'idée d'une Europe démocratique.

Ajoutons que le refus turc de reconnaître le génocide arménien soulève une difficulté majeure. Il nous sera également permis de demeurer sceptique en matière de droits de l'Homme. Si des progrès ont été accomplis en Turquie, la situation est loin d'être parfaite. Il nous semble que, de ce point de vue, l'Europe doit être d'une très grande vigilance.

Mais ce sont aussi des questions géopolitiques qui se posent. Faire de la Turquie un membre à part entière de l'Union signifierait que nous serions désormais frontaliers de l'Iran, de la Syrie, de l'Irak. L'Union a-t-elle vocation à s'étendre ainsi ? Beaucoup ne le pensent pas. D'autant que l'entrée de la Turquie rendrait plus difficile encore le fonctionnement des institutions communautaires, en raison de son poids démographique. La perspective d'une Europe à vingt-cinq

paralysée par sa taille excessive est aujourd'hui ouverte. Elle le sera plus encore avec l'entrée de la Turquie. Nous nous éloignerons alors inexorablement de la vision d'une Europe politique pouvant affirmer sa volonté à l'échelon mondial. Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si les Etats-Unis s'immisçant dans les affaires intérieures européennes font pression pour que la Turquie intègre l'Union. Ainsi de manière paradoxale, l'adhésion de la Turquie confronterait l'Europe à de nombreux défis géopolitiques auxquels elle ne pourrait pas faire face, ses institutions n'étant plus en état de décider.

C'est ici que prendrait tout son sens la proposition de *partenariat privilégié* auquel l'article I-56 du projet de Constitution fait référence. Adossée à l'Union européenne par la voie d'un tel partenariat dont il faudrait préciser les modalités, ayant accompli de grands progrès avec l'appui des Européens, la Turquie pourrait bénéficier d'un poids considérable dans la région et jouer le rôle pivot de médiateur entre l'Occident et l'Orient, rôle qui, finalement, a toujours été le sien.

C'est pourquoi, pour notre part, nous sommes favorables à ce que le Conseil européen du 17 décembre prochain ouvre des négociations qui ne donnent pas le sentiment que l'adhésion de la Turquie à l'Union constitue le seul objectif à atteindre. Nous savons tous – le Président de la République l'a rappelé avec clarté – qu'en définitive ce seront les peuples européens qui décideront dans dix, quinze ou vingt ans si la Turquie doit rejoindre l'Union. Or rien ne nous permet de prédire qu'aucun de ces peuples ne s'opposera à un tel élargissement. Si l'on ne donne aux Turcs que l'unique perspective d'une adhésion sans autre voie ouverte, on peut imaginer la frustration et le dépit qui pourraient être le leur en cas d'opposition à leur entrée dans l'Union. Le choc des civilisations que d'aucun craignent serait alors une réalité tangible.

Mieux vaut nous préserver de cette voie sans issue que les peuples européens, s'ils devaient être aujourd'hui consultés, rejetteraient certainement. Car nul ne peut présager de l'avenir.

*

* *

Nous l'avions indiqué dès notre entrée en matière. Les défis que l'Europe voit se présenter devant elle sont multiples, vastes, compliqués. Ils sont finalement à l'image de notre continent, de l'Europe elle-même.

Pour faire face à ces problèmes, l'Europe doit se doter de moyens financiers efficaces mais avec le souci constant d'utiliser au mieux ses ressources. Celles-ci ne sont pas infiniment extensibles alors même que les besoins pour réduire les disparités entre les Etats membres ou pour mener des politiques

économiques destinées à améliorer notre compétitivité, dans le domaine de la recherche, de l'innovation, sont de plus en plus grands.

Le budget européen pour 2005 apparaît de ce point de vue comme un budget d'attente. Il s'inscrit résolument dans la continuité des exercices précédents. La contribution française, de son côté, ne connaît pas non plus de bouleversements majeurs. Ce sont surtout les négociations autour des nouvelles perspectives financières pour la période 2007-2013 qui nous imposent une vision plus prospective en prenant en compte les défis que nous devons évoquer.

II - LE BUDGET DE L'EUROPE : SE DONNER LES MOYENS DE CONDUIRE DES POLITIQUES EFFICACES PAR UNE DÉPENSE MAITRISÉE

La tentation est grande de vouloir augmenter inconsidérément les dépenses d'une Union européenne élargie et en proie à de nouveaux besoins. La Commission européenne n'y a pas échappé en présentant ses premières recommandations pour les perspectives financières de 2007–2013.

Nous ne pensons pas qu'il s'agisse là d'une voie raisonnable pour l'Europe. L'accroissement excessif des dépenses communautaires ne serait pas nécessairement le gage d'une plus grande efficacité et, dans le contexte actuel, alors que la croissance européenne demeure hélas encore insuffisante pour permettre d'atteindre le plein emploi, et que chaque Etat connaît des difficultés budgétaires, on pourrait difficilement justifier auprès de nos concitoyens une augmentation substantielle du budget de l'Europe.

Cette question ne se pose pas véritablement pour le budget de 2005 dont nous allons voir qu'il s'inscrit dans une continuité. En revanche, les perspectives financières pour la période 2007-2013 sont, à l'évidence, le cadre idéal pour évoquer ces questions. L'année qui vient sera déterminante même si l'on peut estimer qu'il est peu probable que les négociations aboutissent avant 2006. Il conviendra enfin d'évoquer les propositions de simplification de la procédure budgétaire contenues dans le projet de constitution.

A – Le budget de l'Union européenne 2005 : le choix de la continuité

1) Un budget de 116 milliards d'euros

La procédure d'adoption du budget européen, dont on verra qu'elle devrait être simplifiée en cas de ratification du traité sur la constitution est marquée par plusieurs étapes engageant la Commission, puis le Conseil et le Parlement européen. Cette année, le calendrier suivant a été fixé :

28 avril 2004	Adoption de l'avant-projet de budget par la Commission
16 juillet 2004	Adoption du projet de budget en première lecture par le Conseil ECOFIN
14-15 septembre 2004	Examen du projet de budget par le Parlement européen en séance plénière
26-28 octobre 2004	Adoption du projet de budget en première lecture par le Parlement
25 novembre 2004	Adoption du projet de budget en seconde lecture par le Conseil ECOFIN
16 décembre 2004	Arrêt définitif du budget après la seconde lecture du Parlement européen

Au moment où nous nous prononçons, le texte pertinent est donc le projet de budget arrêté par le Conseil en juillet, qui va être prochainement examiné par le Parlement européen.

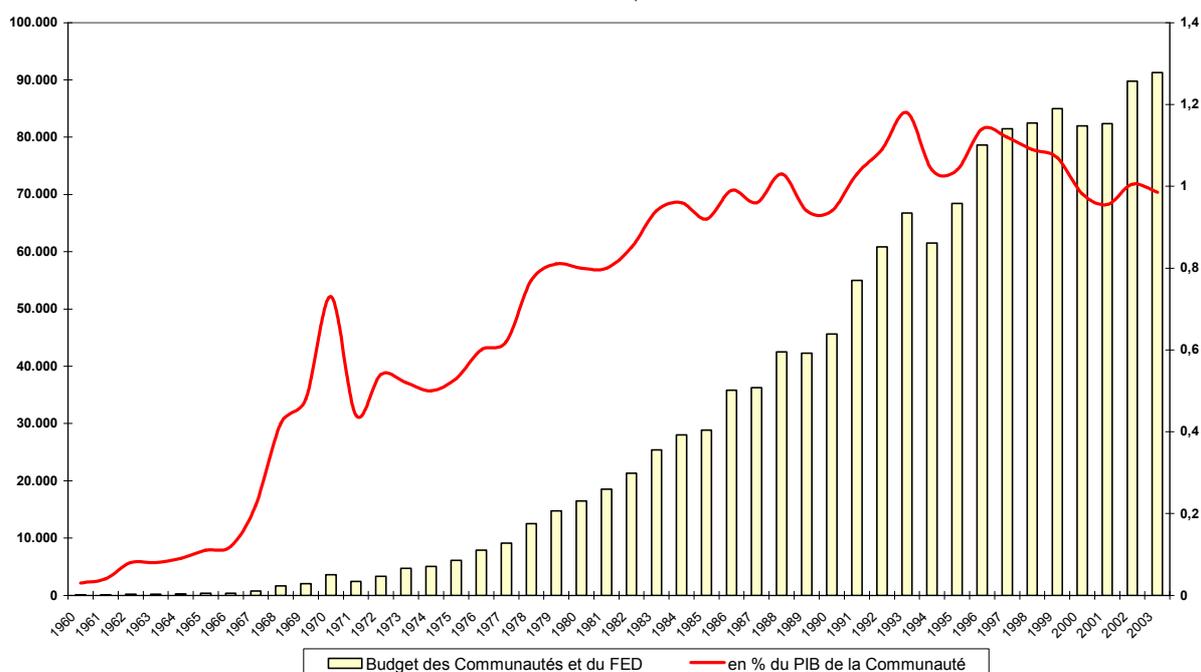
Ce budget est le premier établi pour une Union à vingt-cinq membres en année pleine. Avec un montant de **116 milliards d'euros** (en crédits d'engagements) contre 111,4 milliards en 2004, ce budget représente plus du tiers du budget de l'Etat français et 1,09 % du RNB communautaire (105,2 milliards d'euros en crédits de paiement correspondant à 0,99 % du RNB).

Ce montant, en crédits de paiement, est inférieur au plafond de 1,08 % du RNB fixé dans le cadre des perspectives financières pour 2000-2006.

Il est marqué cependant par une augmentation de 5,4 % en crédits de paiement par rapport à l'an passé. Cette hausse résulte principalement de l'entrée des dix nouveaux Etats membres.

En constante augmentation depuis les années soixante – voir le graphique ci-après – ce budget tend aujourd'hui à se stabiliser autour de 1 % du RNB européen.

Evolution du budget des communautés européennes 1960-2003
Exécution des crédits de paiement en Mds€



Source : Commission européenne.

De ce point de vue et hormis l'impact de l'élargissement, le budget pour 2005 présente donc une certaine stabilité et répond à la volonté de maîtriser les dépenses européennes en attendant l'ouverture de la nouvelle période budgétaire qui s'ouvrira en 2007.

Depuis l'an passé, le budget communautaire est présenté selon la méthode de l'élaboration du budget par activités (EBA) qui s'apparente au dispositif adopté par la France dans le cadre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). La nouvelle nomenclature repose sur une répartition des dépenses de l'Union en 31 titres et 221 activités. Pour le moins, les titres sont de

taille variable puisque l'agriculture représente 50 milliards d'euros alors que le commerce extérieur seulement 78 millions d'euros.

On peut observer que le projet de budget démontre la volonté de la Commission et du Conseil de maîtriser au mieux les dépenses liées à l'élargissement, comme nous le verrons plus loin. En outre, les institutions communautaires ont tenté de réduire la surbudgétisation des crédits de paiements qui avaient entraîné, ces dernières années, l'Union dans une spirale absurde. Tous les ans des crédits, surévalués, n'étaient pas dépensés. De la sorte, lors de l'exercice budgétaire suivant, des surplus importants étaient dégagés et reversés aux Etats. Le Conseil est allé plus loin que ce que la Commission avait prévu dans son avant-projet de budget en réduisant de 1,2 milliard d'euros les crédits d'engagement et surtout les crédits de paiement de 4,3 milliards d'euros, ce qui permettrait, comme nous l'avons vu, de revenir à une enveloppe totale de 0,99 % du RNB de l'Union.

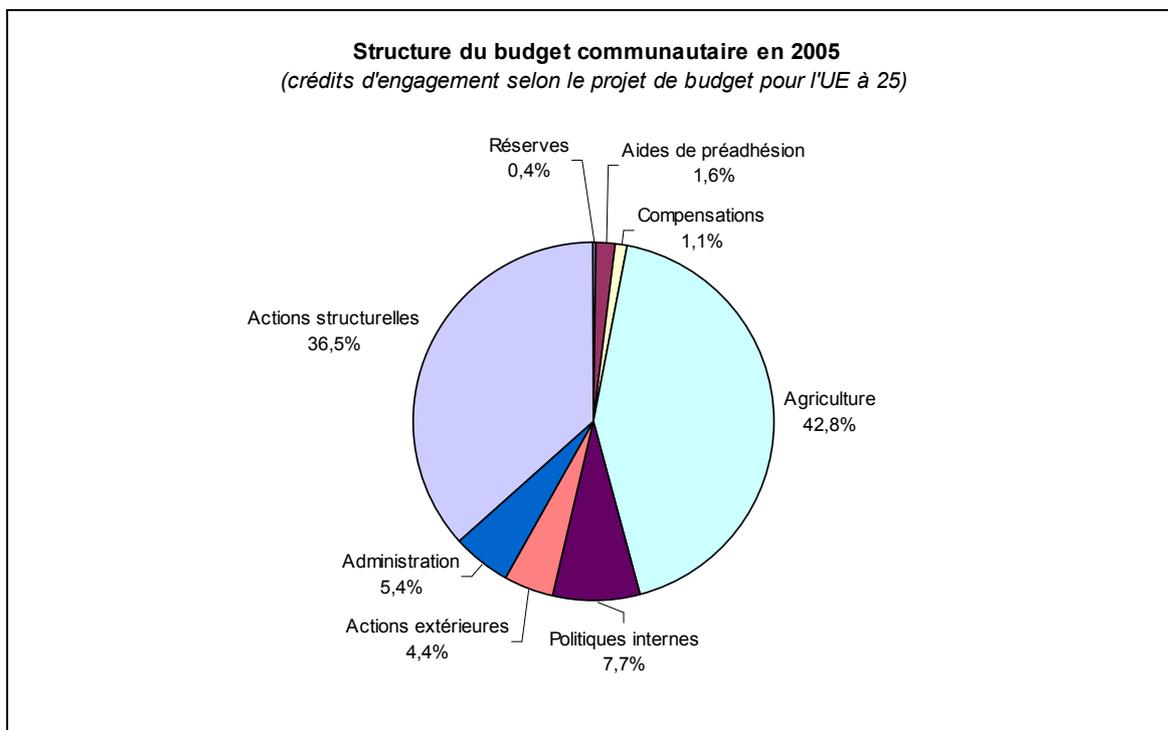
2) *Les principaux postes budgétaires : l'agriculture et la politique régionale*

La structure du projet de budget arrêté par le Conseil est la suivante :

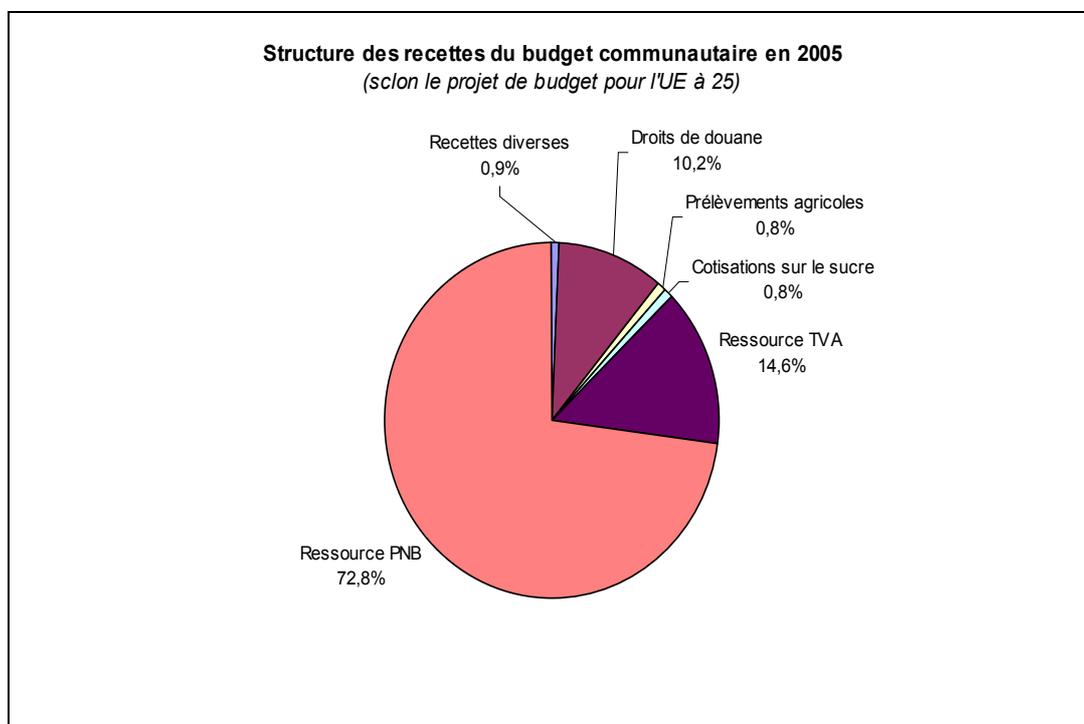
Projet de budget pour 2005				
	2005		2005/2004 (%)	
<i>(en milliards d'euros)</i>	CE	CP	CE	CP
1. Agriculture	49,7	49,1	6,2%	7,5%
2. Politique régionale	42,4	32,4	3,3%	5,1%
3. Politiques internes	8,9	7,7	2,3%	2,3%
4. Actions extérieures	5,1	5	- 1,4%	0,7%
5. Administration	6,3	6,3	3,1%	3,1%
6. Réserves	0,4	0,4	0,9%	0,9%
7. Préadhésion	1,9	3	7,1%	4,3%
8. Compensations	1,3	1,3	- 7,4%	- 7,4%
Total	116	105	4,1%	5,4%

Comme pour les années précédentes, les deux principaux postes de dépenses sont la politique agricole commune (près de 43 % des crédits) et la politique régionale (36,5 % en crédits de paiement). Le troisième poste budgétaire porte sur les politiques internes (7,7 %), c'est-à-dire la recherche, les réseaux transeuropéens et divers autres programmes comme l'éducation, la formation, l'emploi, l'environnement.

La structure en pourcentage des dépenses et des recettes du projet de budget est la suivante :



Source : Projet de loi de finances pour 2005 – Relations financières avec l'Union européenne.



Source : Projet de loi de finances pour 2005 – Relations financières avec l'Union européenne.

La contribution française connaît un sort proche de l'évolution générale du budget.

B – Une contribution française en hausse apparente en 2005 : 16,6 milliards d’euros

1) Le prélèvement sur recettes prévu dans le projet de loi de finances

La contribution de la France au budget de l’Union européenne est cette année en augmentation sensible, comme le confirme l’article 43 du projet de loi de finances pour 2005. Aux termes de cet article, notre pays devrait ainsi consacrer au budget de l’Union **16,6 milliards d’euros** (en prévision), soit 6,1 % de ses recettes fiscales nettes. Il s’agit là d’un montant non négligeable au regard du budget de l’Etat alors même que le Gouvernement a engagé un réel effort d’assainissement de nos finances publiques pour l’année qui vient.

En perspective, notre pays sera appelé à renforcer sa participation au budget européen alors même que l’effort financier de la France a déjà doublé en valeur depuis le début des années quatre-vingts (1982 : 4,1 milliards d’euros ; 2005 : 16,6 milliards d’euros). Après un palier pendant la période 1998-2002, lié en particulier à la sous-consommation des fonds structurels, notre contribution a connu une hausse importante en 2003 qui devrait se prolonger d’ici à 2007, notamment en raison de l’élargissement de l’Union aux dix nouveaux Etats membres. Nous reviendrons, par la suite, plus précisément sur l’impact de cette arrivée de nouveaux pays au sein de l’Union.

On constate que la question de la sous-consommation des crédits budgétés ne permet pas d’avoir immédiatement une vision très claire de l’évolution de la contribution française au budget européen.

Pour l’année 2004, le prélèvement sur les recettes de l’Etat n’atteindrait, selon les estimations, que **15,4 milliards d’euros** qu’il faut rapprocher des 16,4 milliards d’euros prévus en loi de finances initiale et des 16,3 milliards d’euros exécutés en 2003. Cette différence significative montre toute la difficulté qu’il y a de prévoir la consommation des crédits en cours d’année, l’Europe se voyant souvent reprocher le « surcalibrage » de ses demandes budgétaires face à sa capacité d’exécution réelle.

Pour 2005, le prélèvement sur recettes s’établirait cependant en nette hausse (+ 1,2 milliard d’euros soit une augmentation de 8 %) par rapport à la prévision d’exécution pour 2004, pour atteindre – comme on l’a dit – 16,6 milliards d’euros. Cette augmentation s’explique pour l’an prochain, en particulier, par la montée en puissance des dépenses liées à l’élargissement et par l’hypothèse d’une meilleure consommation des crédits en 2004, qui viendrait limiter le montant du solde excédentaire reporté sur 2005.

Le prélèvement sur recettes au profit des communautés européennes

(M€)	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
LFI	12 843,8	12 726,4	13 842,4	13 415,5	13 568,0	13 263,1	13 949,1
LFR	11 738,6	11 891,0	13 842,4	12 653,3	12 378,9	13 415,5	13 949,1
Exécution	11 092,6	11 743,9	12 582,6	11 924,9	12 261,2	13 391,0	13 960,0
<i>Evolution en exécution en %</i>	-3 %	6 %	7 %	-5 %	3 %	9 %	4 %
Prélèvement sur recettes net des frais de perception	10 900,8	11 553,4	12 395,0	11 735,4	12 098,1	13 213,6	13 794,5
<i>Part dans les recettes fiscales nettes</i>	5,9 %	6,3 %	6,5 %	5,9 %	5,8 %	6,1 %	6,2 %

(M€)	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
LFI	14 482,7	15 016,2	15 168,7	16 870,0	15 800,0	16 400,0	16 570,0
LFR	14 254,0	14 360,7	14 696,1	14 970,0	16 388,0		
Exécution	13 892,6	14 659,8	14 500,0	14 755,9	16 342,3	15 405,7	16 570,0
<i>Evolution en exécution en %</i>	0 %	6 %	-1 %	2 %	7 %	-6 %	8 %
Prélèvement sur recettes net des frais de perception	13 725,6	14 474,5	14 337,2	14 131,5	15 996,4	15 034,3	16 182,5
<i>Part dans les recettes fiscales nettes</i>	5,8 %	6,0 %	5,9 %	5,9 %	6,6 %	6,1 %	6,1 %

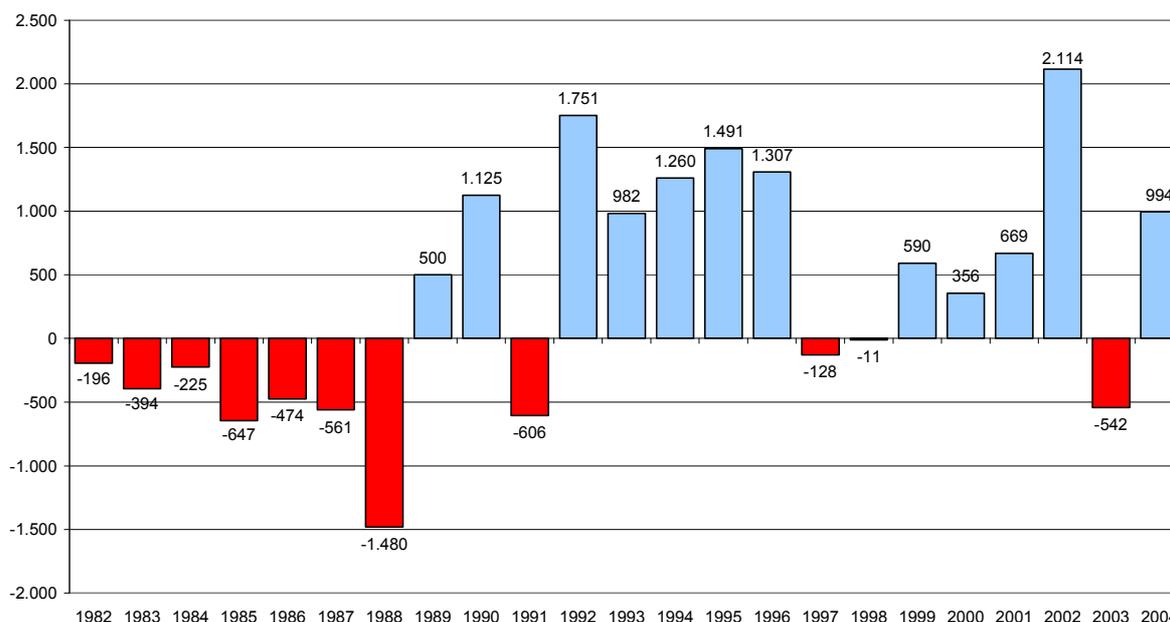
Notes : Prévisions pour 2004 et 2005.

Le graphique suivant, présenté dans le fascicule jaune consacré aux relations financières avec l'Union européenne montre que le montant du prélèvement sur recettes contenu dans la loi de finances initiale est toujours différent de celui finalement exécuté. Ainsi, les 16,57 milliards d'euros mentionnés à l'article 43 du projet de loi de finances pour 2005 ne le sont qu'à titre prévisionnel. On constate que, depuis 1989, la tendance générale est à la surestimation du montant du prélèvement liée, en partie, à l'excès d'optimisme du budget en ce qui concerne la capacité d'exécuter les programmes prévus dans le cadre de la politique régionale.

L'exécution prévisible du prélèvement sur recettes en 2004 telle qu'estimée par le gouvernement confirme cette tendance avec un surplus de 994 millions d'euros par rapport à l'estimation réalisée en loi de finances initiale, essentiellement due au report du solde excédentaire de 2003.

Observons à ce stade que le gouvernement français a su prendre en 2002 des mesures utiles pour améliorer la consommation des crédits alloués par l'Union afin d'éviter le dégagement d'office, c'est-à-dire la perte des crédits non utilisés avant la fin de la seconde année civile suivant leur engagement. Ainsi, les efforts déployés en France par les autorités ont permis de limiter le dégagement d'office à moins de 0,1 % de l'enveloppe globale allouée à la France sur la période 2000-2006.

Ecart entre la prévision en loi de finances initiale et l'exécution du prélèvement sur recettes de la France (M€)



Source : *Projet de loi de finances pour 2005 - Relations financières avec l'Union européenne*

2) La France parmi les contributeurs nets au budget européen à hauteur de 1,7 milliard d'euros

La France était, en 2002, le deuxième Etat, derrière l'Allemagne, pour les versements au budget communautaire et le deuxième bénéficiaire de la dépense communautaire, derrière l'Espagne. En faisant le solde des entrées et des sorties financières, la France se situe au quatrième rang des contributeurs nets derrière l'Allemagne, le Royaume-Uni et les Pays-Bas.

On constate tout d'abord que la France bénéficie d'importants retours au titre des politiques communautaires. Si l'on se fonde sur le rapport rendu en septembre par la Commission sur la répartition des dépenses opérationnelles de l'Union au cours de l'exercice précédent, on constate que les versements dont la France bénéficie se répartissaient ainsi en 2002 : 83 % des dépenses de l'Union en France proviennent de la PAC pour un montant de 9 781,5 millions d'euros ; 11 % des fonds structurels soit 1 277,5 millions d'euros ; 6 % des politiques internes soit 712,3 millions d'euros pour l'essentiel au titre de la recherche.

On mesure ici le poids de la politique agricole commune dans les retours financiers à destination de la France et la nécessité, pour notre pays, de maintenir une position ferme concernant la pérennité de cette politique essentielle pour le monde rural français.

Le détail des dépenses communautaires qui reviennent à la France est présenté dans le tableau suivant :

Dépenses communautaires en France au titre des principales politiques communes

<i>(en Mécus/M€ courants)</i>	1997	1998	1999	2000	2001	2002
AGRICULTURE	9 149,0	9 014,4	9 445,9	9 005,9	9 230,2	9 781,5
ACTIONS STRUCTURELLES	2 460,3	2 240,0	2 864,2	2 520,7	1 476,0	1 277,5
POLITIQUES INTERNES	600,9	604,9	544,7	661,2	654,3	712,3
Formation, jeunesse, culture, audiovisuel, information et autres actions sociales	95,2	76,5	95,2	104,1	90,6	107,3
Energie, contrôle de sécurité nucléaire d'Euratom et environnement	22,2	18,0	16,8	16,6	20,5	14,8
Protection des consommateurs, marché intérieur, industrie et réseaux transeuropéens	57,5	67,0	81,5	83,2	147,1	118,9
R&D technologique	404,2	425,9	338,0	446,6	384,3	441,8
Autres politiques internes	21,8	17,5	13,2	10,7	11,8	29,5
TOTAL	12 210,2	11 859,3	12 854,7	12 187,8	11 360,5	11 771,3
<i>En % du total UE 15</i>	<i>17,1 %</i>	<i>16,5 %</i>	<i>18,2 %</i>	<i>16,7 %</i>	<i>16,5 %</i>	<i>16,2 %</i>
Dépenses administratives	190,6	192,7	261	266,1	391,3	452,2
TOTAL y compris dépenses administratives	12 400,8	12 052,0	13 115,7	12 453,9	11 751,8	12 223,5
<i>En % du total UE 15</i>	<i>15,5 %</i>	<i>14,9 %</i>	<i>16,3 %</i>	<i>14,9 %</i>	<i>14,7 %</i>	<i>14,4 %</i>

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

Pour autant, malgré ces retours importants vers notre pays, la France est aujourd'hui un contributeur net au budget de l'Union européenne.

La notion de « solde net » suppose d'être maniée avec précaution comme l'indique le fascicule budgétaire jaune pour 2005. Elle peut être définie comme la différence entre ce qu'un Etat membre verse au budget communautaire au titre des ressources propres et les dépenses de l'Union européenne effectuées à son profit. Pourtant le solde net se limite à une approche purement comptable de la question. Ainsi, comme le souligne le Gouvernement dans le « jaune », les gains en termes économiques retirés de l'appartenance à un grand marché ne sont pas retracés par cet indicateur. En outre, il est patent que certaines dépenses, au titre de la politique structurelle, ne font que transiter par les Etats concernés dans la mesure où ces sommes servent à rémunérer des entreprises qui, sélectionnés par la voie d'appels d'offres, sont souvent installés dans les pays les plus prospères de l'Union.

Ces précautions d'usage étant rappelées, il nous semble que le solde net demeure une donnée pertinente en particulier dans le débat politique puisque c'est à partir d'elle que se nouent les négociations financières au sein de l'Union, notamment pour ce qui concerne les perspectives financières pluriannuelles.

Alors que, pour 2002, ce solde s'établissait à - 1 929 millions d'euros, il sera, pour 2003, dernier montant qui puisse être calculé cette année, de **- 1 725 millions d'euros**.

Le tableau suivant récapitule la situation de tous les Etats membres présents dans l'Union en 2003.

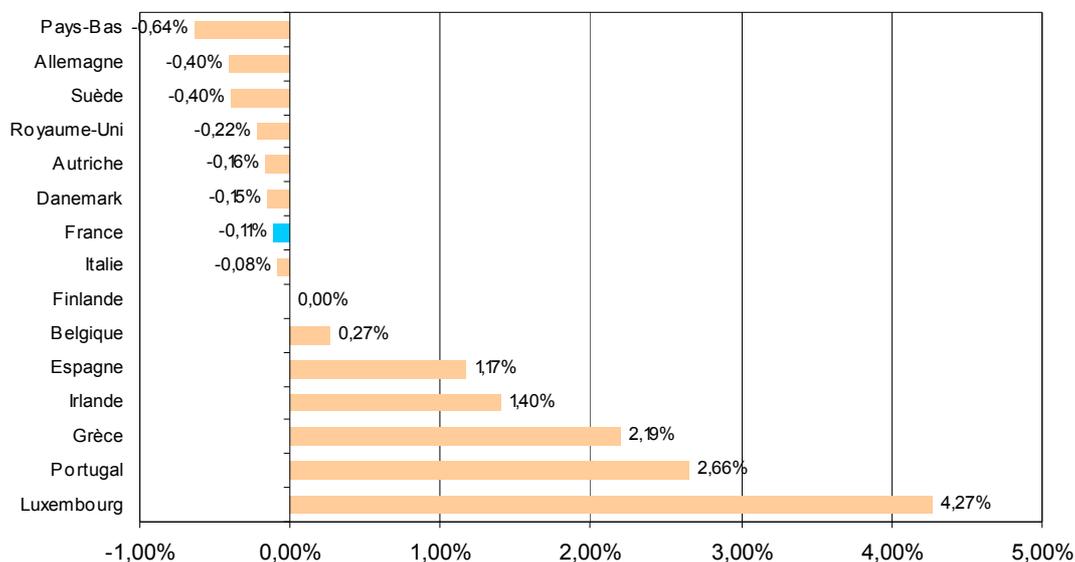
Solde net des Etats membres en 2003

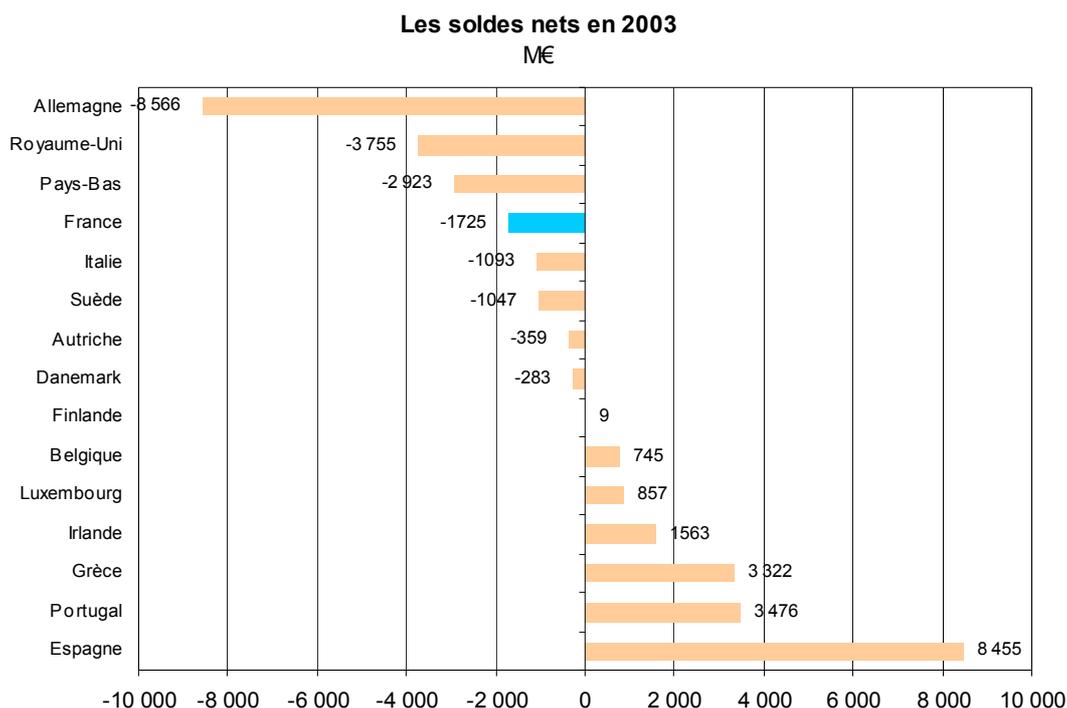
	Retours (en M €)	Contribution (en M €)	Solde comptable (en M €)	en % du RNB
Belgique	4 231	3 486	745	0,27%
Danemark	1 494	1 778	-283	-0,15%
Allemagne	10 637	19 203	-8 566	-0,40%
Grèce	4 856	1 534	3 322	2,19%
Espagne	15 884	7 429	8 455	1,17%
France	13 429	15 154	-1 725	-0,11%
Irlande	2 691	1 128	1 563	1,40%
Italie	10 666	11 759	-1 093	-0,08%
Luxembourg	1 062	205	857	4,27%
Pays-Bas	1 996	4 920	-2 923	-0,64%
Autriche	1 577	1 936	-359	-0,16%
Portugal	4 769	1 293	3 476	2,66%
Finlande	1 347	1 338	9	0,00%
Suède	1 454	2 501	-1 047	-0,40%
Royaume-Uni	6 216	9 971	-3 755	-0,22%
Total	82 308	83 632		

Source : Projet de loi de finances pour 2005 - Relations financières avec l'Union européenne

Les soldes nets en 2003

en % du RNB





Évolution du solde net français

(M€ courants)	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Paiements en France (y compris au titre des dépenses administratives)	10 336	12 285	12 404	12 052	13 115	12 453	11 751	12 223	13 429
Ressources propres versées par la France	11 876	12 423	13 185	13 584	13 993	14 510	14 471	14 152	15 154
Différence	-1 540	-137	-781	-1 532	-878	-2 057	-2 719	-1 928	-1 725
<i>En % du PNB</i>	<i>-0,13 %</i>	<i>-0,01 %</i>	<i>-0,07 %</i>	<i>-0,21 %</i>	<i>-0,07 %</i>	<i>-0,14 %</i>	<i>-0,19 %</i>	<i>-0,12 %</i>	<i>-0,11 %</i>

Source : Projet de loi de finances pour 2005 - Relations financières avec l'Union européenne

La France apparaît donc clairement comme un pays structurellement contributeur net au budget communautaire et se situe dans une position médiane entre les contributeurs nets les plus importants que sont l'Allemagne, les Pays-Bas et le Royaume-Uni et les bénéficiaires nets.

Parmi les bénéficiaires nets, tous les Etats ne se trouvent d'ailleurs pas dans la même situation. Ainsi le Luxembourg et la Belgique, qui accueillent les institutions communautaires, bénéficient de retours importants au titre des dépenses administratives. En revanche, l'Espagne, le Portugal, la Grèce et l'Irlande sont bénéficiaires nets en raison des fonds structurels dont ces pays bénéficient largement.

L'enjeu pour les années à venir est bien d'éviter une dégradation du solde net de la France. L'élargissement de 2004 n'est pas sans créer des tensions budgétaires qu'il conviendra de maîtriser dans les perspectives financières 2007-2013.

C – Le coût de l’élargissement pour 2004-2006 : 17 milliards d’euros en crédits de paiements pour l’Union, 4 milliards pour la France

1) Le coût de l’élargissement pour la période 2004-2006.

C’est en mars 1999, à Berlin, que les chefs d’Etat et de gouvernement ont fixé les objectifs budgétaires pour la période 2000-2006, puis les ont adaptés lors du Conseil européen de Copenhague en décembre 2002, afin de tenir compte de l’élargissement aux dix nouveaux Etats membres.

Les perspectives financières pour la période 2000-2006, conclues à Berlin en 1999, prévoyaient en effet l’adhésion de six nouveaux États membres en 2002 et, de ce fait, des enveloppes de 58 milliards d’euros en crédits d’engagements (CE) et de 45 milliards d’euros en crédits de paiement (CP). Ce chiffre pouvait apparaître très bas car il reposait sur deux hypothèses : l’absence d’attribution aux nouveaux Etats membres des aides directes agricoles et l’attribution progressive des fonds structurels avec des dépenses déplafonnées de 27 % en 2002 à 86 % en 2006.

Toutefois, l’accord de Berlin a dû être renégocié lorsqu’il est apparu que l’élargissement concernerait dix nouveaux pays et, non plus six, à compter du 1^{er} mai 2004 alors que la prévision initiale portait sur 2002.

La Commission a donc proposé de retenir les montants prévus à Berlin pour 2004-2006 et de consacrer la marge dégagée du fait du report de l’élargissement de 2002 à 2004 à l’extension progressive des aides agricoles à partir de 2004, à l’accélération de l’introduction des fonds structurels et au renforcement des moyens prévus en faveur du développement rural. Certains États membres, au premier rang desquels l’Allemagne, étaient hostiles à l’extension des aides agricoles. Mais après l’accord conclu entre la France et son voisin d’outre-Rhin prévoyant une extension progressive des aides directes agricoles en contrepartie d’un plafonnement des dépenses après 2006, le Conseil européen de Copenhague en décembre 2002 a pu arrêter les nouvelles perspectives financières.

L’accord ainsi obtenu se caractérise par l’octroi progressif, en matière agricole, des aides directes à hauteur de 25 % en 2004, 30 % en 2005, 35 % en 2006, 40 % en 2007 puis une augmentation de 10 % tous les ans pour arriver à un versement intégral en 2013. L’effort budgétaire pour l’Union est ainsi étalé dans le temps. Les aides concernant le développement rural, qui se distinguent des aides directes, bénéficient d’un phasage plus rapide avec des taux de 86 % pour 2004, 94 % pour 2005 et 100 % pour 2006.

En matière d'aides structurelles, les versements seront également étalés afin de tenir compte de l'augmentation progressive de la capacité d'absorption des nouveaux Etats membres. Tous ces pays seront d'ailleurs éligibles au fonds de cohésion.

Deux facilités ont été ouvertes aux nouveaux membres pour atténuer l'impact du paiement immédiat de leur contribution au budget communautaire : une facilité de trésorerie de 2,4 milliards d'euros de 2004 à 2006 avec des aides accrues pour la Pologne et la République tchèque ; une compensation budgétaire dégressive de 987 millions d'euros pour Chypre, la République tchèque, Malte et la Slovaquie qui auraient été, sinon, dans la position de contributeurs nets dès leur adhésion.

Trois facilités spécifiques ont, par ailleurs, été mises en place pour la période 2004-2006 afin de répondre à certains besoins précis de nouveaux États membres : une facilité de renforcement institutionnel prenant le relais des actions financées au titre des aides de pré-adhésion (PHARE) ; une « facilité Schengen » destinée au renforcement du contrôle aux frontières externes ; une facilité en matière nucléaire pour le démantèlement de centrales en Lituanie et Slovaquie.

Les dix nouveaux entrants vont ainsi bénéficier d'une aide globale de 40,9 milliards d'euros (en prix 1999) en crédits d'engagement sur la période 2004-2006, à laquelle s'ajoutent 480 millions d'euros obtenus à la demande du Parlement européen et destinés aux politiques internes. A ces enveloppes, il faudrait adjoindre une « perte » de 1,6 milliards d'euros, en 2004, pour le budget de l'Union européenne puisque les nouveaux États membres acquittent seulement huit mois de contribution pour cette année mais bénéficient de douze mois de dépenses. **Sur la base de crédits d'engagement de 40,9 milliards d'euros (prix 1999), ces crédits atteignent 46,1 milliards d'euros en prix courants. Les crédits de paiement sont évalués à 33,4 milliards d'euros en prix courants.** Les dix nouveaux entrants contribueront en fonction de leur RNB qui représente 5 % du RNB de l'Union européenne à vingt-cinq. Ainsi, si le budget communautaire s'élève à environ 320 milliards d'euros sur la période 2004-2006, les nouveaux États membres contribueront pour environ 16 milliards d'euros. En crédits de paiement, le coût net peut être évalué à 17,4 milliards d'euros – soit la différence entre 33,4 milliards d'euros et 16 milliards d'euros sur la période 2004-2006.

La France assurera environ 23 % des coûts nets de l'élargissement (17 % de contribution auxquels s'ajoutent un surcoût dû au titre de la correction britannique en conséquence de l'élargissement), ce qui revient à une contribution de **4 milliards d'euros** sur la période 2004-2006. Elle sera ainsi le second contributeur à l'élargissement, après l'Allemagne.

Aucun des nouveaux membres ne sera contributeur net au budget de l'Union européenne de 2004 à 2006.

2) L'élargissement dans le budget 2005

Le budget communautaire pour 2004 représentait une transition avec l'arrivée des dix États membres en cours d'année. Ainsi, en décembre 2003, un budget pour les quinze a été adopté puis un budget rectificatif consacré spécifiquement à l'élargissement. Conformément aux accords de Copenhague, le projet de budget 2005 propose une hausse significative des crédits attribués aux nouveaux États membres.

Impact de l'élargissement sur le budget 2005

<i>(en milliards d'euros)</i>	Budget 2004		Projet de budget 2005		Taux d'accroissement PDB 2005 / Budget 2004	
	CE	CP	CE	CP	CE	CP
AGRICULTURE						
UE à 25 membres	46,8	45,7	49,7	49,1	6,2 %	7,5 %
UE à 15 membres	44,8	44,8	46,1	46,1	2,9 %	2,9 %
10 nouveaux membres	2,0	0,9	3,6	3,1	79,5 %	228,6 %
ACTIONS STRUCTURELLES						
UE à 25 membres	41,0	30,8	42,4	32,4	3,3 %	5,1 %
UE à 15 membres	34,3	29,0	34,7	28,6	1,0 %	-1,3 %
10 nouveaux membres	6,7	1,9	7,7	3,8	14,8 %	104,3 %

Source : Ministère de l'économie et des finances

Le coût de l'élargissement pour le budget de la France pour 2005 est estimé par le ministère des affaires européennes à **1,3 milliards d'euros** ce qui constitue un montant significatif au regard des 16,6 milliards d'euros correspondant au prélèvement sur recettes pour 2005.

3) Le coût de l'élargissement futur à la Roumanie et à la Bulgarie et les prévisions pour la Turquie

Un « paquet » financier de 15,4 milliards d'euros en crédits d'engagement et de 9,1 milliards d'euros en crédits de paiement a, d'ores et déjà, été agréé pour la période 2007-2009 par l'Union européenne aux fins d'intégrer la Roumanie et la Bulgarie à l'horizon probable de 2007.

La Bulgarie devrait bénéficier de 4,2 milliards d'euros en crédits d'engagement (2,5 milliards en crédits de paiement) et la Roumanie de 10,8 milliards d'euros en crédits d'engagement (6,2 milliards en crédits de paiement).

D'ici à 2007, ces deux pays bénéficieront également de crédits de pré-adhésion, comme l'a décidé le Conseil de Copenhague en décembre 2002. Ainsi, de 2004 à 2006, ces aides seront en forte augmentation : + 40 % d'ici 2006. La Bulgarie recevra 1,2 milliard d'euros et la Roumanie 2,8 milliards.

Pour la France, le coût estimé de telles aides en 2005 sera de 158 millions d'euros à destination de la Roumanie et de 67 millions d'euros pour la Bulgarie.

L'impact de l'entrée en 2004 de quatre-vingts millions d'Européens est d'ores et déjà important. S'il est difficile de prévoir aujourd'hui quels seront les résultats des négociations du cadre financier pluriannuel pour la période 2007-2013, on peut être persuadé que l'intégration des dix nouveaux membres ne se fera pas sans heurts d'un point de vue budgétaire.

Cette difficulté met en évidence l'immense effort qu'il faudrait fournir en cas d'adhésion de la Turquie¹ qui, à l'horizon 2015, représentera près de cent millions de personnes avec un niveau de vie bien moins élevé que celui des Etats membres de l'Union. Dans ses recommandations du 6 octobre dernier, la Commission a avancé, avec prudence, quelques estimations. Elle évalue, selon les hypothèses, le coût annuel de l'intégration complète de la Turquie en 2025 entre 22 et 33,5 milliards d'euros, ce qui n'est pas mince. Il est difficile de prédire aujourd'hui quel pourrait être le poids financier que la France aurait à supporter. Toute extrapolation a peu de sens dans la mesure où nous ignorons quel sera le budget européen en 2025 et quelle sera la contribution de notre pays. Cependant si l'on retient comme hypothèse – évidemment très improbable – que les conditions de financement de l'Union demeureront inchangées en 2025, selon que l'on prendra la prévision basse (22 milliards d'euros) ou haute (33,5 milliards d'euros) le surcoût pour la France serait de 3,3 à 5 milliards d'euros par an, soit une hausse de sa contribution de près de 20 à 30 %. Il s'agit d'un argument supplémentaire pour mesurer l'impact négatif que pourrait avoir pour l'Union et la France l'entrée de ce pays.

D – La réforme de la procédure budgétaire prévue par la constitution

1) La simplification de la procédure budgétaire et le renforcement du rôle du Parlement européen.

Nous avons présenté les grandes lignes du projet de constitution qui sera soumis aux populations européennes ou à leurs représentants en 2005. Parmi les mesures utiles que contient ce texte figure la réforme de la procédure

¹ On notera qu'en 2003 les dépenses de pré-adhésion pour la Turquie étaient de 149 millions d'euros et de 242 millions d'euros en 2004. Elles sont fixées à 286 millions d'euros pour 2005.

budgétaire annuelle qui se fixe deux objectifs : une plus grande transparence grâce à un processus d'adoption du budget plus simple ; une plus grande démocratie par le renforcement du rôle du Parlement européen.

Aujourd'hui la procédure budgétaire reconnaît à la Commission le pouvoir d'initiative et organise une procédure de navette, avec deux lectures, entre le Conseil et le Parlement européen. Le Conseil peut imposer ses vues pour les dépenses obligatoires (DO) qui, regroupant principalement des dépenses agricoles, représentent 40 % du budget. En revanche, le Parlement européen conserve le pouvoir de décision *in fine* pour les dépenses non obligatoires (DNO) qui correspondent aux 60 % restant.

Le projet de constitution propose de rompre avec la distinction entre ces deux catégories de dépenses sans cependant remettre en cause le principe d'une codécision entre le Conseil et le Parlement européen. Désormais toutes les dépenses seront examinées par les deux institutions après une seule lecture – il s'agit de l'autre novation. Si elles ne réussissent pas à dégager un accord, un comité de conciliation, composé de représentants de ces deux institutions, interviendra afin d'arrêter le budget de l'Union. En cas d'échec la Commission doit présenter un nouveau budget. Si au début de l'exercice budgétaire le budget n'est pas arrêté, les dépenses peuvent alors être effectuées mensuellement par chapitre, dans la limite du douzième des crédits inscrits au chapitre l'année précédente.

Comme on peut le constater, ces stipulations du projet de constitution adopté par la Conférence intergouvernementale le 18 juin dernier sont distinctes celles du projet de la Convention qui proposait que le Parlement puisse toujours décider en dernier ressort en réunissant en son sein une majorité renforcée. La France s'est opposée, à bon droit, à cette proposition en estimant que le Conseil devait pouvoir conserver un droit regard sur le budget européen. Il est heureux que la Conférence intergouvernementale nous ait suivis sur ce point.

2) Le cadre financier pluriannuel : l'inscription dans les textes d'une pratique utile

Le projet de constitution réforme également les conditions dans lesquelles les perspectives financières pluriannuelles sont aujourd'hui fixées par les Etats membres pour une période de huit années.

L'encadrement du budget communautaire par des perspectives financières pluriannuelles n'est pas aujourd'hui prévu par les traités alors même qu'il constitue l'un des éléments essentiels de la procédure budgétaire européenne et revêt une importance politique stratégique. Il est né d'une pratique adoptée à la fin des années quatre-vingts qui n'a jamais été institutionnalisée.

Le projet de constitution européenne entend mettre fin à cette lacune en inscrivant dans les textes ce mécanisme des perspectives financières, rebaptisé « **cadre financier pluriannuel** ». Ainsi sera pérennisé un mécanisme qui, depuis une quinzaine d'années, a fait la preuve de son utilité pour faciliter les relations entre les différentes institutions communautaires et assurer un financement régulier des grandes politiques européennes.

Le texte du traité ne va pas, cependant, aussi loin que la France l'aurait souhaité. L'adoption du cadre pluriannuel demeure soumise – notamment à la demande des Pays-Bas – au principe de l'unanimité ce qui, dans une Europe élargie, risque de rendre plus difficile un accord en la matière. La France avait, pour sa part, préconisé un vote à la majorité qualifiée, au besoin renforcée afin de dédramatiser les discussions budgétaires.

Le Royaume-Uni, soucieux de sauvegarder un droit de veto sur l'évolution future du « chèque britannique » a obtenu le maintien de l'unanimité pour le financement de l'Union européenne dont les mécanismes sont peu touchés par le projet de constitution.

En tout état de cause, le cadre pluriannuel pour la période 2007-2013 restera régi par les pratiques actuelles. Nous disposons, d'ores et déjà, des premières propositions de la Commission qui appelle de la part de la Commission des Affaires étrangères et de l'ensemble de la représentation nationale la plus grande vigilance.

E – L'Agenda 2007 : rester vigilant pour défendre au mieux les intérêts de la France et de l'Union

Les négociations relatives aux prochaines perspectives financières (« Agenda 2007 ») vont être déterminantes pour la France car elles vont être l'occasion pour notre pays de mesurer son poids réel dans le concert européen. Pour la France, ces perspectives financières se traduiront nécessairement par une augmentation de sa contribution nette en particulier, comme nous venons de le voir, en raison de l'élargissement. Notre pays devra contribuer plus et recevra moins du fait principalement de la réorientation des politiques structurelles vers les nouveaux Etats membres.

Tout l'enjeu de ces négociations résidera dans la capacité de notre pays à obtenir une hausse raisonnable de sa contribution et la détermination d'un budget européen constituant un point d'équilibre entre la nécessité de mener des politiques communes efficaces et d'éviter une dérive budgétaire.

1) Les propositions excessives de la Commission : un surcoût de 5 milliards d'euros pour la France

C'est après une phase de préparation interne à la Commission, la parution en février 2004 d'une communication de la Commission relative aux prochaines perspectives financières² qui a marqué l'ouverture de la première phase de discussions à Bruxelles. Mais c'est surtout l'adoption le 14 juillet dernier, par le Collège des Commissaires, de propositions sous forme législative qui a lancé le coup d'envoi des négociations.

La France et cinq autres pays contributeurs nets – Allemagne, Autriche, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède – ont, par une lettre de leurs chefs d'Etat et de gouvernement respectifs, fait part au mois de décembre 2003 de leur souhait de voir les dépenses communautaires stabilisées autour des niveaux actuels et ne pas dépasser 1 % du revenu national brut de l'Union.

La Commission a refusé de se placer dans une telle perspective puisqu'elle a fait connaître, dans sa communication de février 2004, sa volonté d'obtenir une très forte hausse du budget de l'Union. Le Collège des Commissaires s'est prononcé en faveur d'une augmentation significative du budget de l'Union pour atteindre, en 2013, 1,27 % du revenu national brut en engagements et 1,15 % en paiements, soit des augmentations respectives en volume par rapport à 2006 – c'est-à-dire à la fin de l'Agenda 2000 – de 31 % et de 25 %.

Une telle perspective aurait pour la France des conséquences financières lourdes puisqu'en 2013, elle conduirait par rapport à 2006 à un surcoût budgétaire pour notre pays estimé à 6,5 milliards d'euros. Cette hausse serait faiblement compensée par un retour supplémentaire de 1,5 milliard d'euros de dépenses communautaires à son profit. On assisterait donc à une détérioration du solde net de notre pays de l'ordre de 5 milliards d'euros sur une année. Une telle situation ne nous paraît pas acceptable et la représentation nationale doit soutenir notre Gouvernement dans son opposition à de telles propositions.

D'un point de vue technique, la Commission a procédé à une nouvelle ventilation des dépenses communautaires en cinq rubriques :

- *Croissance durable* : elle constituera la principale rubrique en termes de crédits d'engagement ;

- *Développement durable et protection des ressources naturelles* : elle réunira les deux piliers actuels de la politique agricole commune – dépenses de marché et développement rural – ainsi que les dépenses en faveur de l'environnement et de la pêche ;

² « Construire notre avenir commun : défis politiques et moyens budgétaires de l'Union élargie 2007-2013 », février 2004.

- *Citoyenneté, liberté, sécurité et justice* : cette rubrique portera sur les politiques relatives à la justice et aux affaires intérieures (JAI), mais aussi la santé publique, la protection du consommateur et la culture ;

- *L'Union européenne en tant que partenaire mondial* : cette rubrique correspondra à l'actuelle rubrique « *Actions extérieures* » ; elle contiendra aussi le Fond européen de développement qui n'est pas aujourd'hui intégré au budget communautaire ;

- *Administration* : cette rubrique ne regroupera que les dépenses administratives non imputables à une politique spécifique de l'Union, les autres charges étant rattachées à la rubrique à laquelle elles se rapportent.

Proposition de la Commission pour le cadre financier 2007-2013

En millions d'euros à prix 2004

CRÉDITS D'ENGAGEMENT	2006 (a)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1. Croissance durable	46.621	58.735	61.875	64.895	67.350	69.795	72.865	75.950
1a. Compétitivité pour la croissance et l'emploi	8.791	12.105	14.390	16.680	18.965	21.250	23.540	25.825
1b. Cohésion pour la croissance et l'emploi (b)	37.830	46.630	47.485	48.215	48.385	48.545	49.325	50.125
2. Conservation et gestion des ressources naturelles	56.015	57.180	57.900	58.115	57.980	57.850	57.825	57.805
dont : Agriculture – Dépenses relatives au marché et aides directes	43.735	43.500	43.673	43.354	43.034	42.714	42.506	42.293
3. Citoyenneté, liberté, sécurité et justice	2.342	2.570	2.935	3.235	3.530	3.835	4.145	4.455
4. L'UE en tant que partenaire mondial (c)	11.232	11.280	12.115	12.885	13.720	14.495	15.115	15.740
5. Administration (d)	3.436	3.675	3.815	3.950	4.090	4.225	4.365	4.500
Compensations (e)	1.041	120	60	60				
Total crédits d'engagement	120.688	133.560	138.700	143.140	146.670	150.200	154.315	158.450

Total crédits de paiements (b) (c)	114.740	124.600	136.500	127.700	126.000	132.400	138.400	143.100	Moyenne
Crédits de paiements en pourcentage du RNB	1,09%	1,15%	1,23%	1,12%	1,08%	1,11%	1,14%	1,15%	1,14%
Marge disponible	0,15%	0,09%	0,01%	0,12%	0,16%	0,13%	0,10%	0,09%	0,10%
Plafond ressources propres en pourcentage du RNB	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%

(a) Les dépenses 2006 dans le cadre des perspectives financières actuelles ont été ventilées selon la nouvelle nomenclature proposée à des fins de référence et pour faciliter les comparaisons. Les dépenses des rubriques 3 et 4 comprennent les montants correspondants à l'instrument de solidarité (961 millions d'euros à prix 2004) et au FED (estimés à 3 milliards d'euros), respectivement.

(b) Incluant les dépenses pour l'instrument de Solidarité (1 milliard d'euros en 2004 à prix courants) à partir de 2006. Cependant, les paiements correspondants sont uniquement calculés à partir de 2007.

(c) L'intégration du FED dans le budget de l'UE devrait prendre effet en 2008. Les engagements pour 2006 et 2007 sont inclus à des fins de comparaison uniquement. Les paiements pour engagements avant 2008 ne sont pas pris en compte dans les montants des paiements.

(d) Incluant les dépenses administratives des institutions autres que la Commission, les retraites et les écoles européennes. Les dépenses administratives de la Commission sont intégrées dans les quatre premières rubriques de dépenses.

(e) Montants prévus dans la position commune de l'Union européenne en vue de la Conférence d'adhésion avec la Bulgarie (CONF-BG 27/04)

Source : Commission européenne

Quelles ont été les réactions aux propositions de la Commission ?

La présidence irlandaise au premier semestre 2004 a publié un document qui met en lumière l'absence d'accord sur l'approche suivie par la Commission pour les négociations relatives à ces nouvelles perspectives financières.

La plupart des Etats membres – en particulier l'Espagne, le Portugal et la Grèce – ont réservé un accueil plutôt favorable aux propositions de la Commission pour une raison simple : l'augmentation du budget global et de l'enveloppe affectée à la politique régionale proposée par le Collège des

Commissaires assurerait, malgré l'élargissement, le maintien d'un niveau élevé d'aides européennes. A l'inverse, la France et les cinq autres signataires³ de la lettre demandant la stabilisation du budget européen à 1 % du RNB de l'Union européenne ont fait connaître leur opposition résolue à ces propositions. Ils considèrent, à juste titre, qu'une telle augmentation de la dépense communautaire n'est pas compatible avec les contraintes budgétaires nationales et qu'un effort de redéploiement et de détermination des priorités serait de nature à stabiliser le budget européen à son niveau actuel.

Il faut, à cet égard, saluer l'initiative du Premier ministre qui a confié une mission à deux de nos collègues, le sénateur Serge Vinçon et le député Marc Laffineur en octobre 2003. Cette initiative inédite a conduit à la publication d'un rapport en février 2004 qui exprime, d'une certaine manière, les préoccupations de parlementaires très en amont des négociations. Les conclusions de ce rapport renforcent la position du Gouvernement français face aux propositions de la Commission qui sont jugées inacceptables en l'état pour la France. Le rapport Vinçon-Laffineur critique principalement les points suivants : une hausse supérieure à 30 % du budget en volume sur la période 2006-2013 ; une accumulation de priorités sans réel examen de la valeur ajoutée communautaire ; le manque de lisibilité de la nouvelle architecture budgétaire, 85 % des crédits étant regroupés dans deux rubriques – « Croissance durable » et « Développement durable et protection des ressources naturelles » ; le décalage considérable entre crédits d'engagements et crédits de paiement qui laisse planer un doute sur la fiabilité technique des projections de la Commission.

Dans leur rapport, MM. Vinçon et Laffineur jugent la ligne de la stabilisation du budget communautaire à 1 % défendue par le Gouvernement solide et réaliste, tout en estimant, pour leur part, envisageable de porter le budget à 1,10 % du RNB de l'Union européenne en crédits d'engagement, ce qui correspondrait à un montant de 1,05 % du RNB de l'Union européenne en crédits de paiement (contre 1,27 et 1,15 % en crédits d'engagement et en crédits de paiement dans les propositions de la Commission). Pour nos collègues une telle hausse supposerait que plusieurs des priorités françaises soient satisfaites, en particulier un partage réellement équitable des coûts liés à l'élargissement.

Il nous appartiendra donc, dans les mois qui viennent, de nous montrer vigilants, au côté du Gouvernement pour nous assurer que les intérêts de la France seront respectés. Toutefois, le plus sérieux obstacle à un tel objectif demeure le maintien inacceptable du « chèque britannique ».

³ Suède, Royaume-Uni, Pays-Bas, Allemagne, Autriche.

2) *Un dispositif de plus en plus inacceptable : le « chèque britannique ».*

Dans son projet publié le 14 juillet 2004, la Commission a confirmé les orientations initiales de sa communication de février 2004. En revanche, elle a apporté de nouvelles propositions sur le volet des ressources propres, en préconisant, en particulier, la fin du « chèque britannique ».

Revenons un instant sur les conditions dans lesquelles le Royaume-Uni a pu obtenir un traitement particulier en matière de contribution financière.

C'est lors du Conseil européen de Fontainebleau en juin 1984, qu'a été posé le principe général selon lequel « *tout Etat membre supportant une charge budgétaire excessive au regard de sa prospérité relative est susceptible de bénéficier, le moment venu, d'une correction* », ainsi que son application au cas particulier du Royaume-Uni. Ce pays bénéficie, chaque année, du remboursement des deux tiers de l'écart entre sa contribution due en application du système des ressources propres de l'Union européenne et le montant des dépenses communautaires en sa faveur. Ce que l'on a qualifié de « chèque britannique » était, à l'origine, financé par l'ensemble des autres Etats membres au prorata de leur part dans le PNB communautaire. Seule l'Allemagne bénéficiait alors d'une réduction d'un tiers de sa participation, compte tenu des déséquilibres qu'elle supportait elle aussi à cette époque. Le Royaume-Uni reste un contributeur net important au budget communautaire à hauteur de 0,35 % de PNB en moyenne sur 1998-2001, soit un montant supérieur à la France. Toutefois, ce pays 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 vingt-cinq.

En 1984, les raisons qui ont milité en faveur de l'institution de ce mécanisme de correction pouvaient paraître en partie justifiées. Mais aujourd'hui elles ont perdu de leur pertinence et le maintien de ce dispositif revêt un aspect choquant. Le Président de la République a d'ailleurs appelé à la révision de ce mécanisme lors du Conseil européen de Bruxelles en octobre 2002. Il faut bien constater que le « chèque britannique » apparaît de plus en plus coûteux pour la France.

En 1984, le Royaume-Uni enregistrait en effet le solde net négatif exprimé en pourcentage du PNB le plus élevé au sein d'une Europe à dix. Aujourd'hui encore ce pays demeure, avant application de la correction, un contributeur net important. Toutefois quatre autres Etats membres – Allemagne, Pays-Bas, Suède et Autriche – supportent des soldes nets négatifs du même ordre de grandeur que le Royaume-Uni.

En 1984, le Royaume-Uni souffrait d'un niveau de richesses nettement inférieur à la moyenne de l'Union. Seule l'Irlande avait, à cette époque, un PNB par habitant moins élevé que son voisin britannique. Aujourd'hui tel n'est plus le

cas puisque le Royaume-Uni est le pays le plus riche de l'Union avec un PNB par habitant mesuré en parité de pouvoir d'achat de 111,2 – la moyenne de l'Union européenne à quinze étant égale à 100 en 2003 – contre 106,6 pour les Pays-Bas, 104,6 pour la Suède, 104,2 pour la France et 98,6 pour l'Allemagne. En outre, en 1984, la contribution britannique élevée s'expliquait, dans une large mesure, par le fait que la ressource TVA constituait la première source de financement de la Communauté européenne et que le Royaume-Uni, pour des raisons multiples et notamment son trafic portuaire, disposait d'une assiette TVA très large. Or, depuis 1988, la ressource PNB s'est progressivement substituée à la ressource TVA au point de devoir représenter les trois quarts du financement de l'Union européenne en 2006.

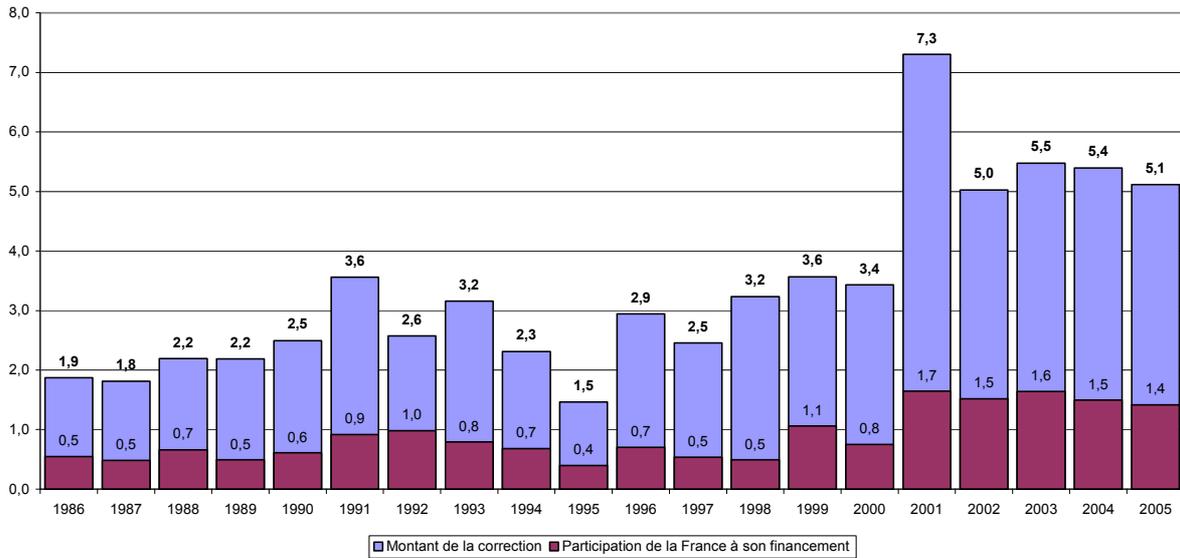
Enfin, en 1984, le solde net négatif du Royaume-Uni avait pour principale origine la politique agricole commune, qui représentait 70 % des dépenses opérationnelles. Or nos voisins d'outre-Manche bénéficiaient très peu de cette politique. Aujourd'hui, la politique agricole commune représente une part moindre du budget communautaire. Les récriminations britanniques sont donc moins justifiées.

On le voit, les raisons qui avaient pu fonder, dans une certaine mesure, le traitement particulier concédé au Royaume-Uni ont disparu. De fait, ce privilège apparaît choquant, notamment pour notre pays qui supporte 29 % du « chèque britannique », à hauteur de 1,5 milliard d'euros. On mesure d'ailleurs mieux le poids que supporte ainsi la France lorsque l'on rapproche ce montant de celui que la France devra supporter en 2005 au titre de l'élargissement : 1,3 milliard d'euros.

Ce mécanisme est d'ailleurs de plus en plus coûteux pour la France. En effet, déjà lors des négociations des perspectives financières pour 2000-2006 - « Agenda 2000 » - le Royaume-Uni s'était opposé à toute réforme de ce mécanisme de correction. Cependant, à la demande insistante des quatre Etats membres supportant d'importants déséquilibres budgétaires Allemagne, Pays-Bas, Suède et Autriche – la France et les autres pays membres ont accepté au Conseil européen de Berlin de mars 1999 de réduire à un quart du montant normal la participation de ces quatre Etats au financement de la correction britannique. Ce que l'on a pu qualifier de « rabais sur le rabais » est financé par les autres Etats membres en fonction de leur part dans le PNB communautaire.

Ce nouveau dispositif pénalise la France. D'une part, à court terme, il accroît la part de notre pays dans le financement du « chèque britannique » qui passe de 23 % à plus de 29 % dès 2003. Alors que le poids supporté par la France atteignait en moyenne 0,8 milliard d'euros pour la période 1995-2002, il s'est aujourd'hui fortement accru pour atteindre environ 1,5 milliard d'euros en 2004, soit 29,2 % du montant total de la correction. Il représente ainsi près de 10 % de la contribution totale de la France au budget de l'Union.

Montant de la correction britannique et coût pour la France depuis 1988 - en Mds€



Source : Projet de loi de finances pour 2005 – Relations financières avec l'Union européenne

Dans son projet publié le 14 juillet dernier, la Commission propose que ce chèque soit remplacé par un mécanisme de correction généralisée bénéficiant à tous les pays dont le solde net – c'est-à-dire l'écart entre les ressources transférées à l'Union et les dépenses communautaires revenant à un Etat membre – excède un certain niveau. Ce dispositif qui agirait comme une sauvegarde pour les contributeurs nets les plus importants fait figure de contrepartie à l'augmentation généreuse des dépenses communautaires que défend la Commission.

Ce dispositif complexe prévoit certes une compensation transitoire en faveur du Royaume-Uni jusqu'en 2011. Mais il se traduirait *in fine* par une redistribution de l'actuel « chèque britannique » entre les contributeurs nets les plus significatifs – Allemagne, Pays-Bas, Suède – et par une baisse de la charge de son financement pour les bénéficiaires nets ainsi que pour les faibles contributeurs nets parmi lesquels la France. Un tel dispositif imposerait aux Britanniques un effort budgétaire de l'ordre de 0,21 % de RNB, soit 4 milliards d'euros en moyenne par an sur la période 2008-2013. Ce pays deviendrait alors, en 2013, le premier pays contributeur net.

Evidemment, le Royaume-Uni a opposé une fin de non-recevoir très ferme à ces propositions qui, de son point de vue, sont difficilement acceptables.

La France a fait connaître ses réserves sur l'approche de la Commission la considérant comme réductrice dans la mesure où elle ramène les bénéfices de l'appartenance à l'Union européenne à un simple solde financier. Le Gouvernement français a indiqué qu'il refusait d'entrer dans le débat sur la correction des soldes nets et entendait donner la priorité à la question des dépenses et des priorités politiques de l'Union, en cohérence avec l'initiative de notre pays et de cinq autres Etats membres en décembre 2003 en faveur d'un budget communautaire stabilisé à 1 % du RNB de l'Union européenne.

Le risque pour la France serait que la question de la contribution britannique demeure en l'état alors qu'un mécanisme de correction serait mis en place pour les autres contributeurs nets importants. La France pourrait être alors faire figure de grande perdante dans ces négociations. C'est pourquoi le Gouvernement français défend aujourd'hui la nécessité d'éviter un dérapage du budget communautaire qui inciterait d'ailleurs les plus gros contributeurs nets à réclamer avec plus de force l'instauration d'un mécanisme correcteur à leur profit.

Les propositions législatives de la Commission seront soumises formellement à discussion cet automne dans le cadre du Conseil « Affaires Générales » au sein duquel siègent les ministres des affaires étrangères en l'association étroite avec le Conseil ECOFIN. La présidence néerlandaise a fait savoir qu'elle comptait suivre une approche consistant à présenter sur chacune des rubriques de dépenses des options alternatives aux propositions de la Commission, reflétant au mieux les différentes positions des Etats membres (méthode dite des *building blocks*).

Le Conseil européen de juin 2004 s'est fixé comme objectif d'aboutir à un accord politique, recueillant nécessairement l'unanimité des vingt-cinq Etats membres, sous présidence luxembourgeoise au cours du 1^{er} semestre 2005. Sans être frappé d'un excessif pessimisme, on peut douter qu'un tel calendrier puisse être tenu, en particulier en raison du nombre d'Etats membres désormais concerné et des questions très lourdes en discussion.

En tout état de cause, nous appelons l'attention de la Commission des affaires étrangères et de l'ensemble de la représentation nationale sur la nécessité de soutenir le Gouvernement dans ses négociations qui seront ardues. L'objectif de la France en ce domaine ne doit pas être un malthusianisme budgétaire qui réduirait les capacités d'action de l'Union. Des politiques efficaces doivent être menées notamment dans le cadre des perspectives de Lisbonne en matière de recherche et de compétitivité de notre économie. Mais il faut s'engager dans des actions raisonnables qui ne portent pas atteintes aux intérêts financiers de la France.

Nous prendrons deux exemples de politiques, parmi d'autres, auxquelles la France attache une grande importance : la politique agricole et l'action extérieure de l'Union.

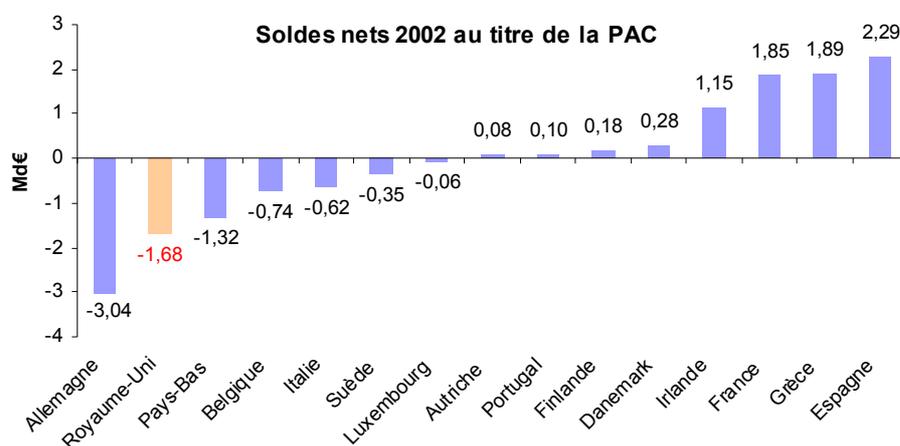
3) La préservation de la politique agricole commune : une priorité pour la France

La plus ancienne des politiques communautaires, la politique agricole commune, constitue l'une des principales réussites de la construction européenne. Elle a permis d'accroître la productivité agricole dans une Europe qui, au début des années soixante, était déficitaire en matière de production. Elle a contribué à la

progression du niveau de vie dans le monde rural, à la stabilité des marchés, à la garantie des approvisionnements et au respect des besoins des consommateurs.

Cette politique, fondée sur l'instauration d'un véritable marché commun, est importante à la fois pour l'Union et pour la France. Elle pèse ainsi particulièrement sur le budget de l'Union puisqu'elle représente près de la moitié des dépenses européennes. En des termes simples, la politique agricole commune est divisée en dépenses agricoles de marché et les dépenses en faveur du développement rural. La France bénéficie largement des dépenses européennes au titre de ces deux piliers, et tout particulièrement du premier d'entre eux.

En 2003, la France qui a bénéficié de 23,4 % des dépenses agricoles communautaires reste le premier bénéficiaire de la politique agricole commune, loin devant l'Espagne (14,5 %), l'Allemagne (13,1 %), l'Italie (12,1 %) et le Royaume-Uni (8,9 %).



Dans le cadre des perspectives financières 2007-2013, la Commission propose de faire de la politique agricole commune le noyau d'une nouvelle rubrique du budget communautaire, intitulée « Gestion et protection des ressources naturelles ». Cette rubrique intégrerait aussi les dépenses relatives à la pêche, à l'environnement ainsi que la partie du développement rural actuellement financée par les fonds structurels.

La négociation des nouvelles perspectives financières pour 2007-2013 ne devrait pas bouleverser fondamentalement les conditions de financement de la politique agricole commune. En effet, lors du Conseil européen de Bruxelles en octobre 2002 puis du Conseil de Luxembourg en juin 2003, les chefs d'Etat et de gouvernement se sont prononcés pour un plafonnement des dépenses agricoles de marché pour la période 2007-2013, en prenant en compte l'impact de l'élargissement intervenu en 2004. En conséquence, le champ de la négociation agricole est circonscrit, hormis le cas où certains Etats membres souhaiteraient remettre en cause l'accord unanime de 2002 au moment de la négociation finale sur les traités d'adhésion des dix adhérents de mai 2004.

La Commission a d'ailleurs repris, en juillet dernier, les termes de ses accords dans ses premières propositions pour l'Agenda 2007.

Toutefois, si le débat est figé pour les dépenses de marché, ce dont la France doit se réjouir puisqu'elle en bénéficie très largement, tel n'est pas le cas s'agissant de l'avenir de la politique européenne de développement rural. Dans ce domaine en effet, aucun cadrage budgétaire n'a été fixé au préalable pour 2007-2013. La Commission a exposé sa vision en février et en juillet 2004, au travers d'un projet de règlement relatif à un Fonds européen d'aménagement et de développement rural (FEADER).

Ce fonds unique, qui regrouperait les fonds actuels (FEOGA-Garantie et FEOGA-Orientation) serait doté d'un montant de 89 milliards d'euros⁴ pour la période 2007-2013, auxquels s'ajouteraient diverses autres sommes. Le FEADER se verrait assigner une triple mission : améliorer la compétitivité du secteur agricole en soutenant sa restructuration ; améliorer l'environnement par un soutien à la gestion de l'espace rural ; améliorer la qualité de vie dans les zones rurales et promouvoir la diversification des activités économiques à travers des mesures s'adressant au secteur agricole et aux autres acteurs ruraux. Le débat est aujourd'hui ouvert par la Commission sur la création de ce fonds.

Plus globalement, dans le cadre des négociations relatives au nouveau cadre financier, la France devra se montrer soucieuse de préserver cet instrument important qu'est la politique agricole commune qui contribue à l'équilibre de notre société.

4) Donner les moyens à l'Union de mener une véritable politique étrangère et de défense

Avec l'instauration d'une présidence stable du Conseil européen et d'un ministre des affaires étrangères de l'Union, le projet de constitution comporte des avancées notables dans le domaine de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Les perspectives financières pour 2007-2013 doivent aussi prendre en compte cette priorité : permettre à l'Union politique de peser au plan international.

La question du financement de la PESC s'inscrit dans le cadre plus large de l'action extérieure de l'Union européenne. Celle-ci se subdivise, pour l'essentiel, en des programmes d'aide humanitaire d'urgence (ECHO) et d'aide alimentaire, en des programmes d'assistance technique et d'aide au développement (MEDA pour la Méditerranée, ALA pour l'Asie et l'Amérique latine, TACIS pour l'ancienne Union soviétique et CARDS pour les Balkans

⁴ En prix 2004.

occidentaux), en des programmes thématiques (santé, droits de l'Homme...). Les dépenses relatives à la PESC constituent la dernière rubrique de l'action extérieure de l'Union. On doit, enfin, ajouter le Fonds européen de développement (FED) qui assure la majeure partie de l'aide aux pays dits ACP (Afrique, Caraïbes et Pacifique).

La réflexion sur l'action extérieure de l'Union a fait l'objet d'un examen particulier par la Commission européenne lors de la préparation de la première ébauche du cadre financier pour 2007-2013. La Commission propose une refonte complète du dispositif relatif à l'action extérieure de l'Union. Elle suggère une unification des instruments qui se déclinerait désormais en trois outils généraux et trois autres dispositifs conçus pour faire face aux situations de crise. Les instruments à vocation générale seraient l'instrument de pré-adhésion (IPA), qui porterait sur les pays officiellement reconnus comme candidats ou candidats potentiels. Le deuxième serait l'instrument européen de voisinage et de partenariat, destiné aux pays du Sud et de l'Est relevant de la politique de voisinage ainsi qu'à la Russie. Enfin, l'instrument de coopération au développement et de coopération économique inclurait le FED et permettrait de contribuer à la progression vers les objectifs de développement du millénaire (ODM).

La Commission propose de plus, pour la gestion des crises, trois vecteurs : un instrument de stabilité pour les aspects communautaires relatifs à la sécurité ; un instrument d'aide humanitaire ; un instrument d'assistance macro-financière.

Cette nouvelle structure de l'action extérieure de l'Union fera l'objet d'une discussion à partir de cet automne. D'ores et déjà, la France a manifesté son souci de préserver un contrôle politique du Conseil sur la répartition de l'aide. Elle réclame également une plus forte visibilité des enveloppes pour les pays bénéficiaires. La France considère indispensable d'améliorer l'efficacité de l'aide communautaire tout en garantissant un traitement équitable pour nos priorités géographiques traditionnelles que sont l'Afrique et la Méditerranée.

Les négociations autour de l'action extérieure de l'Union ne se limiteront évidemment pas à la question des structures. Elles porteront aussi sur le volume du budget affecté à cette politique. Les propositions de la Commission se traduisent, à l'horizon 2013, par une forte augmentation de l'enveloppe budgétaire de l'ordre de 40 %, de sorte qu'elle atteindrait 15,74 milliards d'euros pour un montant évalué, en 2006, à 11,23 milliards d'euros.

La question du financement des actions liées à la PESC et à la politique européenne de sécurité et de défense (PESD) va représenter également un enjeu majeur pour l'Union dans le cadre de l'Agenda 2007. Même si ces dépenses sont de nature essentiellement intergouvernementales et qu'elles n'absorbent, pour

l'heure, que des moyens financiers communautaires réduits, ces actions, financées en grande partie par les budgets nationaux, ont un impact politique considérable.

Introduites relativement récemment dans le cadre européen, la PESC et la PESD connaissent aujourd'hui un développement majeur, en raison notamment d'une forte prise de conscience européenne après les conflits en ex-Yougoslavie et le 11 septembre 2001. L'initiative franco-britannique au Sommet de Saint Malo en décembre 1998, a marqué une avancée importante comme la définition des missions de gestion des crises dites « Missions de Petersberg ». Lors du Conseil européen de Cologne en juin 1999, les Quinze ont suivi la démarche franco-britannique en affirmant que l'Union doit jouer « *tout son rôle sur la scène internationale* ». Ont été alors mises en place les institutions nécessaires à l'évaluation des situations de crise – le Comité politique et de sécurité (COPS), le Comité militaire de l'Union européenne (CMUE) et l'état major militaire de l'Union européenne (EMUE). A Helsinki, en décembre 1999, les Européens se sont engagés sur un objectif de capacités militaires qui consiste à pouvoir déployer d'ici 2003 jusqu'à 60 000 soldats, dans un délai de 60 jours et pendant un an. Le Traité de Nice signé en février 2001 reconnaît, quant à lui, la permanence de ces organes et conforte le développement des capacités militaires de l'Union, en mentionnant la création de la Force de Réaction rapide européenne. On observe ainsi clairement de grands progrès dans la construction d'une Europe de la défense.

Les modalités de financement de la PESC et la PESD sont distinctes. La PESC correspond à une ligne du budget communautaire. Elle représentera, pour 2005, 62,6 millions d'euros en crédits d'engagement. Le projet de budget pour 2005 a ainsi retenu un volume de crédits identique à celui de 2004 lors que l'avant-projet de budget était beaucoup plus restrictif avec un montant de 54,6 millions d'euros. Fidèle à son projet d'une Europe politique, la France avait défendu l'idée d'un accroissement de ce budget au-delà du niveau de 2004.

Relevant des dépenses non obligatoires, pour lesquelles le Parlement conserve le dernier mot, le budget de la PESC, malgré son montant modeste, constitue un point très sensible des négociations budgétaires entre le Conseil et le Parlement européen. En effet, l'assemblée tente d'user de son pouvoir de décision budgétaire pour obtenir, en contrepartie, un droit de regard sur une politique qui est pourtant de nature essentiellement intergouvernementale.

Pour l'année 2004, le budget de la PESC a servi, pour l'essentiel, au financement de la mission de police de l'Union européenne en Bosnie (MPUE) pour un montant de 20 millions d'euros, à la mission PROXIMA⁵ en Macédoine (14 millions d'euros), à l'action de non-prolifération menée en Russie (6 millions

⁵ Cette mission a pris la suite à la fin 2003 de la mission Concordia dans le cadre de la relève par l'Union européenne de la précédente force qui dépendait de l'OTAN.

d'euros) et, enfin, à la mission de surveillance en ex-Yougoslavie pour 5 millions d'euros.

Pour la PESD, le traité d'Amsterdam a prévu que les dépenses opérationnelles de l'Union sont à la charge du budget communautaire « à l'exception des dépenses afférentes à des opérations ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense ». De la sorte, seules les dépenses opérationnelles relatives aux aspects civils de la PESD et les dépenses administratives sont financées par le budget communautaire, à hauteur de 30 millions d'euros en 2004. Le financement des dépenses militaires *stricto sensu* est à la charge des Etats membres au prorata de leur PNB, sauf si le Conseil en décide autrement à l'unanimité. Cependant, cette règle mentionnée à l'article 28 du traité sur l'Union européenne a été interprétée restrictivement par le Conseil Affaires générales du 22 juin 2002 qui a distingué les coûts communs dont le financement est réparti effectivement selon le PNB – il s'agit essentiellement des coûts de fonctionnement des états-majors - et les coûts individuels demeurant à la charge des Etats en fonction de leur participation effective à l'opération concernée. Ainsi pour l'opération Concordia en Macédoine, décidée en janvier 2003, les coûts communs se sont élevés à 6,2 millions d'euros et ne représentent pour la France que 5 % des coûts engagés.

On constate que le financement de la PESC et plus encore de la PESD relève d'un examen au cas par cas, opération par opération. Ce mode de financement exprime les craintes de nombreux Etats membres de s'engager financièrement, par avance, dans un domaine qui relève encore largement de la souveraineté nationale. Pourtant, la construction d'une Europe politique passe par un engagement plus intense dans ces deux domaines. Il sera donc nécessaire, à terme, de traduire la volonté d'aller plus loin en matière de politique étrangère et de défense par la pérennisation de moyens budgétaires adaptés.

CONCLUSION

Le projet de constitution européenne réaffirme le rôle des parlements nationaux. Ceux-ci sont reconnus comme des institutions qui doivent contribuer par leur pouvoir de contrôle et sur le fondement de leur légitimité démocratique au fonctionnement transparent et efficace de l'Union européenne. L'examen du budget communautaire participe de cette mission. Nous nous en acquittons ici. Mais il nous appartiendra également, tout au long de l'année prochaine, de faire montre d'une grande vigilance et de soutenir l'action du Gouvernement français dans les négociations financières difficiles qui vont s'ouvrir et qui, pour l'avenir de l'Union, auront un caractère déterminant.

**AUDITION DE MME CLAUDIE HAIGNERE, MINISTRE DELEGUEE
AUX AFFAIRES EUROPEENNES,
DEVANT LA COMMISSION DES AFFAIRES ETRANGERES,
LE MARDI 19 OCTOBRE 2004**

Mme Claudie Haigneré, Ministre déléguée aux Affaires européennes, a constaté que, alors que l'Union européenne avait franchi en une année deux étapes historiques – l'entrée de dix nouveaux pays membres et l'adoption par le Conseil d'un nouveau projet de traité – le projet de budget, adopté par le Conseil de l'Union européenne en première lecture le 16 juillet dernier, présentait deux caractéristiques principales : il s'agit du premier budget qui concernera, sur l'ensemble de l'année, l'Union élargie à vingt-cinq membres ; ce projet de budget est, par ailleurs, caractérisé par un juste équilibre entre nos ambitions pour les politiques communes et notre souci de rigueur budgétaire.

Ce projet de budget résulte d'un compromis global entre les Etats membres, proposé par la présidence néerlandaise, qui permet de financer les priorités politiques de l'Union tout en tenant compte des impératifs de la discipline budgétaire. Il est marqué par une hausse de 4,1 % des engagements et de 5,4 % des paiements par rapport à 2004, la progression des crédits s'expliquant par la mise en œuvre des décisions des Conseils européens d'octobre et de décembre 2002 sur l'élargissement, et plus spécifiquement par la montée en puissance qui a été prévue pour 2005 des aides agricoles et des fonds structurels en faveur des nouveaux adhérents. Ce budget, qui équivaut à 0,99 % du revenu national brut de l'Union, reste très nettement sous le plafond des ressources propres, qui s'élève à 1,24 % du revenu national brut. Il s'inscrit pleinement dans le cadre des perspectives financières arrêtées par le Conseil européen de Berlin de mars 1999, ce qui constitue un motif important de satisfaction, à l'heure où s'engagent des discussions délicates sur le prochain cadre financier pluriannuel.

La structure de ce projet de budget répond bien aux ambitions de la France pour les politiques communes : maintenir en premier lieu un haut niveau d'intervention dans les différents domaines qui constituent des priorités pour notre pays : l'agriculture, la recherche, l'éducation, l'emploi et la compétitivité de nos territoires ; ensuite accompagner l'adhésion des dix nouveaux membres, en leur assurant le bénéfice des politiques communes dans des proportions adaptées à leur capacité d'absorption ; le tout, en garantissant la viabilité financière du budget européen par une discipline stricte.

Sur la base de ce projet, la contribution française au budget communautaire devrait s'établir à 16,5 milliards d'euros en 2005, ce montant étant stable par rapport à la prévision initiale inscrite dans le projet de loi de finances pour 2004.

Le surcoût lié à l'élargissement n'intervient que de manière progressive et au rythme de la montée en puissance des aides agricoles et structurelles en

faveur des nouveaux adhérents. Le coût budgétaire de l'élargissement pour la France sera modéré dans l'actuelle période de programmation financière : 4 milliards d'euros environ sur la période 2004-2006, soit une moyenne de 1,3 milliard d'euros par an.

En 2005, la France devrait demeurer le deuxième contributeur du budget communautaire, derrière l'Allemagne, environ 5,9 % de nos recettes fiscales étant allouées à l'Union. La France en restera également le deuxième bénéficiaire, derrière l'Espagne. Nous devons cette bonne performance avant tout à notre excellent taux de retour sur la politique agricole commune : en 2003, la France a bénéficié de plus de 23 % des dépenses agricoles communautaires. Par comparaison, ce ratio est de 7 % pour la politique régionale.

Au total, la France est contributrice nette au budget européen, dans des proportions qui varient entre - 1,5 et - 2,7 milliards d'euros ces dernières années. Notre solde net s'est élevé, en 2003, à - 1,7 milliard d'euros, ce qui nous situe au quatrième rang des Etats membres contributeurs nets, très nettement après l'Allemagne et peu après le Royaume-Uni et les Pays-Bas. La participation, pour la première fois, des dix nouveaux adhérents au financement de la totalité de l'exercice budgétaire nous permet de faire reculer légèrement la part relative de notre contribution : nous financerons ainsi le budget de l'Union élargie à hauteur d'environ 16,5 % au lieu de 17,1 % en 2004.

En cette période charnière de la construction européenne, nous devons également préparer l'avenir à plus long terme c'est-à-dire réussir la ratification de la Constitution européenne, car comme le Président de la République l'a indiqué lors de son intervention du 14 juillet dernier, ce texte engage l'avenir des Français. C'est pourquoi il sera soumis à la consultation des citoyens.

Nous devons préparer cette échéance, d'abord en vérifiant si le traité européen exige des modifications de notre constitution nationale et, le cas échéant, en menant à bien une éventuelle révision. Nous aurons également à ouvrir un large débat sur la constitution européenne, afin de l'expliquer et de convaincre nos concitoyens. Nous devons aussi assurer sur le long terme un financement efficace et transparent pour l'Union. C'est l'objet des discussions sur les prochaines perspectives financières qui viennent de s'engager et se prolongeront sans doute jusqu'à 2006. La France a d'ailleurs établi des contacts approfondis sur ce dossier avec nos différents partenaires, notamment l'Allemagne.

Le budget de l'Union après 2006 devra pouvoir porter nos ambitions pour l'Europe. Il s'agira d'abord de financer notre effort de solidarité pour les nouveaux Etats membres, principalement au titre de la politique de cohésion qui devra continuer à être mise en oeuvre sur tout le territoire européen. Cette solidarité vaut aussi pour les agriculteurs de toute l'Union, conformément à la décision qu'a prise le Conseil européen à Bruxelles en octobre 2002, le Gouvernement demeurant particulièrement vigilant sur ce point. Le budget de l'Union devra enfin permettre le développement de nouvelles politiques au service

de la croissance et de la sécurité, qui constituent deux priorités essentielles pour le Gouvernement, et contribuer à renforcer la présence de l'Europe dans le monde.

Tous ces objectifs peuvent être atteints en dépensant moins que ne le propose la Commission et en affichant une croissance plus raisonnable des crédits. Car nous ne pouvons pas ignorer la contrainte financière, qui s'exerce aujourd'hui sur tous les Etats membres et que le budget de l'Union devra, lui aussi, respecter.

Les trois principaux chantiers qui feront de 2005 une étape clé pour l'aventure européenne seront le parachèvement de la rénovation des institutions, la poursuite de l'élargissement et l'adaptation des moyens et des politiques de l'Union élargie. Le Gouvernement s'emploiera à expliquer ces enjeux sur le terrain, auprès de nos concitoyens.

Le Président Edouard Balladur a souhaité savoir si, après l'élargissement de 2004, la part de la France dans le budget européen allait augmenter en proportion. En outre, on peut s'étonner que le projet de budget européen soit en hausse de 4 % en crédits d'engagement et de plus de 5 % en crédits de paiement, alors même que la Commission multiplie les conseils de bonne gestion à destination des Etats membres. Une telle augmentation en France équivaldrait, hors inflation, à un accroissement des dépenses budgétaires de plus de 2 % en volume, ce qui constituerait une hausse particulièrement élevée. Enfin, il a demandé si la mise en œuvre de nouvelles dispositions institutionnelles résultant de l'adoption du traité relatif à la constitution entraînerait des coûts supplémentaires.

M. Roland Blum, Rapporteur pour avis, s'est interrogé sur la position française lors des négociations de l'Agenda 2007 et les soutiens que notre pays pourrait recueillir parmi les autres Etats membres, notamment au regard de la renégociation du « chèque britannique ». Quel est l'avenir de la politique agricole commune dans les perspectives financières pour 2007-2013 ? Quelles sont, enfin, les modalités de financement des opérations militaires dans le cadre de la politique de défense commune qui commence à voir le jour en Europe ?

Rappelant qu'il n'existait pas de lien systématique entre augmentation des crédits et accroissement de l'efficacité d'une politique, **M. Michel Destot** a interrogé la Ministre sur les orientations envisagées concernant les critères d'affectation des crédits européens dans le cadre des perspectives financières 2007-2013. S'agissant par exemple des crédits affectés à la recherche et à l'innovation, dont il a fait valoir que le saupoudrage et la dispersion ne permettraient pas de faire face aux performances américaines aujourd'hui, chinoises demain, il a souhaité savoir si la sélection de pôles de compétitivité en nombre restreints, mais correctement dotés, faisait partie des pistes envisagées. De même, concernant les crédits de cohésion consacrés au renforcement de la solidarité, il a mis en avant l'intérêt d'une réflexion sur les écarts de richesse au sein d'un même tissu urbain : si, actuellement, les crédits de ce type profitent aux régions considérées comme délaissées, c'est-à-dire caractérisées par un niveau de

richesse inférieur de 25 % à la moyenne, ne serait-il pas temps de réviser les critères d'attribution de ces fonds afin que les quartiers défavorisés, dont le différentiel de richesse avec les quartiers résidentiels est généralement supérieur de 25 %, puissent en bénéficier ? A cet égard, M. Michel Destot a ajouté qu'il en allait des progrès de la citoyenneté européenne, ces quartiers en difficulté concentrant généralement des populations particulièrement peu favorables à la construction européenne.

Mme Claudie Haigneré a apporté les éléments de réponse suivants :

– sur la période 2004 – 2006, le coût de l'élargissement pour l'Union européenne s'élève à 42,5 milliards d'euros en crédits d'engagement et à 27,9 milliards d'euros en crédits de paiement (valeur 2002). Ces masses financières répondent à l'application de deux principes : aucun nouveau membre ne doit être contributeur net à ce stade ; ces pays ne bénéficieront que progressivement des crédits de la PAC, ne recevant que 25 % des aides à ce titre en 2004, pour parvenir progressivement à 100 % en 2013 ;

– pour l'année 2005, le coût de l'élargissement pour la France s'élève à 1,3 milliard d'euros ; en proportion, la France financera le budget de l'Union élargie à hauteur de 16,5 % en 2005, contre 17,1 % en 2004 ; ces coûts sont tout à fait raisonnables au regard de l'ampleur de l'élargissement ;

– les projets de budgets élaborés par la Commission sont généralement fondés sur une évaluation excessive des dépenses ; d'où, en 2005, l'adoption d'un projet de budget par le Conseil, inférieur aux propositions de la Commission. Ce constat vaut également dans le cadre de l'élaboration des perspectives financières 2007-2013 ;

– l'impact budgétaire du traité constitutionnel est difficile à chiffrer. Il convient d'abord de rappeler que le traité ne modifie pas de façon significative le périmètre des politiques communes. Toutefois, il est vrai, la mise en place d'un Ministre des affaires étrangères de l'Union, et la constitution d'un service diplomatique afférent, entraîneront des dépenses dont l'évaluation fait l'objet d'un processus qui vient tout juste d'être entamé. S'agissant des politiques communes nouvelles, telles que l'espace par exemple, elles entraîneront sans doute des dépenses, non encore chiffrées ; cependant, dans le cas cité, il faut rappeler qu'il existe déjà des financements européens dans le cadre des programmes Galileo et GMES et que l'utilisation de ces capacités dans les secteurs de l'environnement ou des transports sera source d'économies ;

– le cadre que s'est fixé la France dans la négociation sur les perspectives financières 2007-2013 est celui de la discipline budgétaire. La Commission, pour sa part a élaboré des propositions volumineuses, aussi bien dans leur contenu que dans leur coût, dont l'origine est notamment liée à la méthode de travail choisie, à savoir la constitution de groupes de travail thématiques ayant chacun élaboré leurs projets, ensuite rassemblés dans un projet

unique. Avec la présidence néerlandaise, la France travaille sur ces propositions, dans le but de dégager à chaque fois des priorités et une cohérence d'ensemble des projets, ainsi que d'évaluer la valeur ajoutée communautaire par rapport aux actions nationales. Trois grands domaines sont passés au crible selon cette méthode dite des *building blocks*. Le premier concerne la politique agricole commune : en la matière, la réforme est déjà faite et le budget concerné est stabilisé jusqu'à 2013. Le deuxième domaine a trait à la politique de cohésion, qui comprend trois volets : la convergence et la solidarité, qui regroupent 78 % de ces crédits, plus spécifiquement destinés aux nouveaux Etats membres ; la compétitivité des territoires, soit 18 % des crédits dont la France défend le principe de leur attribution à tous les Etats ; la coopération transfrontalière et régionale. Le troisième domaine regroupe les autres politiques communes ;

– dans le cadre de cette négociation sur les perspectives financières, la France bénéficie du soutien de cinq autres Etats, qui se sont joints à elle pour écrire à la Commission, en décembre dernier, afin de faire prévaloir une croissance du budget de l'Union limitant ce dernier à 1 % du RNB de l'Union. La convergence franco-allemande en la matière est essentielle. Dans certains domaines, la France et l'Allemagne sont rejointes par l'Espagne, bien que ce pays, n'étant pas contributeur net, ne soit pas signataire de la lettre des six pays précitée. L'Italie et le Danemark sont également proches de cette ligne. Enfin, il convient de noter que tous les nouveaux Etats membres ne sont pas favorables à une explosion du budget communautaire ;

– l'accord sur la politique agricole commune, au Conseil européen d'octobre 2002, a permis de fixer les financements afférents jusqu'en 2013. Si la France a dû consentir des efforts au cours des négociations, le résultat obtenu la satisfait globalement et elle veillera avec vigilance à ce que les engagements pris dans ce cadre jusqu'en 2013 soient respectés. Les négociations internationales menées dans le cadre de l'OMC ou dans des enceintes régionales telles que le MERCOSUR rendaient nécessaire la fixation d'un nouveau cadre pérenne de la PAC : la Commission bénéficie ainsi d'un mandat clair, qui n'exclut pas d'ailleurs une implication politique des Etats membres, comme l'a demandé la France ;

– en matière militaire, seuls les coûts communs liés aux opérations en cours font l'objet d'une mutualisation, avec répartition selon une clé qui dépend du PNB de chaque pays impliqué. Comme dans le cadre de l'OTAN, les coûts liés aux contingents nationaux sont imputés aux nations contributrices. La France, qui joue à cet égard un rôle important, aurait donc intérêt à voir s'accroître la part des coûts mutualisés ;

– le comité interministériel pour l'aménagement et le développement du territoire (CIADT) du 14 septembre 2004 prévoit le développement de pôles de compétitivité reposant sur un partenariat actif entre les industriels, les centres de recherche et les organismes de formation initiale et continue. 750 millions d'euros sur trois ans dont 90 millions d'euros d'exonération sont prévus en appui à cet objectif. La notion même de pôle implique une approche sélective, qui devra

s'inscrire dans une perspective européenne. Au plan européen, cette approche qualitative doit également être favorisée : si la Commission a proposé de tripler les crédits destinés à la recherche, il faut avant tout réfléchir en termes d'efficacité de ces crédits. A cet égard, l'existence de grands programmes structurants est fondamentale. Tel est le sens du travail d'évaluation mené dans le cadre des *building blocks* évoqués ci-dessus ;

– l'attribution de crédits structurels aux quartiers en difficulté s'effectue, dans le cadre des perspectives 2000-2006, au travers du programme URBAN. Les perspectives financières 2007-2013 prévoient une disparition des zonages dans l'objectif II, ce qui permettra une souplesse accrue d'attribution des fonds. C'est aux Etats membres qu'il reviendra d'intégrer ces quartiers dans les propositions qu'ils feront à la Commission en vue d'être éligibles au FEDER ou au FSE.

M. André Schneider a souhaité savoir si le Gouvernement comptait accroître son effort en faveur de Strasbourg, pour que celle-ci soit confirmée dans son statut de capitale de l'Europe élargie.

M. Christian Philip, faisant état des controverses actuelles sur la falsification par la Grèce des statistiques économiques remises aux autorités communautaires, a demandé quelles étaient les garanties apportées par l'Union en matière de contrôle des dépenses des fonds européens. Alors que la Présidence néerlandaise a entamé des discussions sur la question du correctif budgétaire britannique, quelles sont les perspectives en la matière ?

M. Jacques Godfrain a indiqué que l'Union européenne avait conclu des accords avec des organisations humanitaires pour que celles-ci distribuent de la poudre de lait aux populations des pays en voie de développement en situation de pénurie alimentaire. Depuis plusieurs mois la Commission a diminué ses envois, alors même que les besoins sur le terrain augmentent : le Gouvernement français peut-il intervenir pour que la Commission reprenne la distribution au niveau antérieur ?

M. Richard Cazenave a interrogé la Ministre sur le montant du budget européen consacré à la recherche. Existe-t-il une volonté européenne commune de faire de la recherche l'une des priorités d'action de l'Union ? Il importe en la matière d'éviter le saupoudrage des fonds communautaires en les attribuant de manière sélective, de telle sorte que l'Union puisse rivaliser avec ses principaux concurrents. Enfin, il a regretté que certains pays bénéficiaires de soldes nets en raison du niveau des aides communautaires qui leur sont allouées, comme l'Espagne et le Portugal, puissent pratiquer une politique de dumping fiscal.

M. Jean-Claude Guibal a demandé si l'Union européenne envisageait de prendre en matière de coopération transfrontalière des initiatives comparables au district européen récemment introduit par le législateur français dans le code général des collectivités territoriales. Quelles sont les perspectives en matière de

coopération renforcée ? L'Europe peut-elle jouer un rôle sur la scène internationale autrement qu'en étant organisée comme une Union à géométrie variable ?

Mme Claudie Haigneré a apporté les éléments de réponse suivants :

- Strasbourg bénéficie, en tant que capitale européenne, d'un soutien très fort du gouvernement français mais également d'autres pays européens, comme le Luxembourg. Dans le cadre du contrat triennal, le gouvernement est déterminé à mettre en valeur cette ville très européenne, à renforcer ses activités et à la doter de davantage d'atouts. La desserte aérienne met maintenant la ville à une demi-journée des vingt-cinq capitales européennes et le TGV la reliera à Paris en 2007 ;

- différents types de coopération transfrontalière sont actuellement mis en place. Les districts européens fonctionnent dans les régions frontalières de l'Est de la France sous différentes formes. Une mission portant sur le renforcement de la coopération transfrontalière vient d'être confiée par le Gouvernement à M. Alain Lamassoure. La Commission européenne a par ailleurs proposé une nouvelle structure, le Groupement européen de coopération transfrontalière (GECT) qui permettra la conduite de projets bénéficiant d'un financement par les fonds européens, au titre de la coopération interrégionale ;

- à l'occasion de son analyse détaillée des fonds structurels pour 2002 et 2003, l'OLAF a détecté des irrégularités respectivement dans 2 % et 1,5 % des cas, et la France était concernée dans 10 % des cas ;

- si la compensation britannique pouvait s'expliquer lors de sa mise en place, aujourd'hui elle n'est plus justifiée. Le PIB britannique est supérieur à la moyenne européenne, la PAC a été profondément réformée, le coût de l'élargissement aux dix nouveaux Etats membres n'est pas convenablement pris en charge par le Royaume-Uni dans les dispositions actuelles. Par ailleurs, vingt-quatre Etats membres de l'Union européenne sont opposés à ce que le mécanisme du « chèque britannique » perdure. La Commission européenne a également fait part de son souhait de rediscuter cette compensation, mais elle a proposé un mécanisme de correction généralisée des soldes qui n'apparaît pas satisfaisant pour la France qui est très déterminée sur ce thème. Elle est en effet le premier financeur de ce dispositif, supportant, en 2005, 28 % du « chèque britannique », soit 1,4 milliard d'euros, à comparer avec le coût de l'élargissement aux dix nouveaux Etats membres qui se chiffre à 1,3 milliard d'euros pour cette même année ;

- il est indéniable que la nouvelle politique européenne en matière agricole a un impact sur les associations humanitaires, en limitant les stocks disponibles ; la Commission européenne, et notamment le commissaire européen chargé de l'agriculture, s'est engagée à élaborer différentes options dans ce

domaine, que le Ministre de l'Agriculture, M. Hervé Gaymard, et la Ministre déléguée aux Affaires européennes suivront avec vigilance ;

- la contribution française à l'effort de recherche représente 2,2 % de son PNB, l'Union européenne y consacrant 1,9 %. Très en retard par rapport à des pays comme la Suède, toutes deux se sont donné pour objectif le chiffre de 3 %. Ainsi le budget européen pour 2005 prévoit de consacrer 3,7 milliards d'euros sur 116 milliards à la recherche et développement. Parallèlement, une réflexion est menée sur une révision de la stratégie de Lisbonne : la recherche, le développement et l'innovation doivent en constituer l'un des cinq grands piliers et cette idée doit non seulement être déclinée au niveau européen mais également dans les politiques nationales. Outre l'aspect financier, la France, pour sa part, insiste sur l'aspect qualitatif et notamment la prise en compte du volet environnemental et du volet social ;

- il est vrai que beaucoup de pays qui, à l'instar de l'Espagne, bénéficient des fonds structurels tout en ayant atteint des niveaux de développement économique comparables au niveau de la France verront forcément leurs soldes nets diminuer au fur et à mesure que les dix nouveaux Etats membres seront les premiers bénéficiaires de ces fonds. Cependant il faut garder à l'esprit le fait que les situations varient d'un nouvel Etat membre à l'autre et que l'attribution de fonds structurels nécessite également un cofinancement par les budgets nationaux. Plus précisément s'agissant d'un éventuel dumping fiscal pratiqué par ces pays, l'une des premières étapes de la politique communautaire en la matière consiste à harmoniser l'assiette de l'imposition des sociétés, avant de passer, dans une seconde étape, à l'harmonisation des taux, vraisemblablement dans le cadre de coopérations renforcées ;

- concernant la possibilité de recourir aux coopérations renforcées, non seulement le traité constitutionnel en facilite quelque peu l'usage, mais il les étend à la politique de défense de l'Union européenne, sous forme de coopération structurée.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du mardi 20 octobre 2004, la Commission a examiné pour avis, sur le rapport de M. Roland Blum, les crédits des Affaires européennes pour 2005.

M. Roland Blum, Rapporteur pour avis, a indiqué que le budget de l'Union européenne pour 2005 s'inscrivait dans un contexte marqué par quatre événements importants pour l'Europe. Tout d'abord, alors que l'élargissement en 2004 à dix nouveaux Etats membres représentant 80 millions d'habitants fait de l'Union européenne, première puissance commerciale au monde, la troisième puissance démographique, le budget pour 2005 est le premier qui porte sur une Europe à vingt-cinq en année pleine. Le projet de constitution européenne est le deuxième événement marquant pour l'année qui vient. Il constitue un progrès sensible par rapport au Traité de Nice. Par ailleurs, la décision qui pourrait être prise par le Conseil européen en décembre prochain concernant l'ouverture des négociations d'adhésion avec la Turquie posera, quant à elle, la question de la nature même de l'Europe. Enfin, les négociations relatives aux perspectives financières pour la période 2007-2013, dites « Agenda 2007 », auront une portée stratégique pour l'avenir de l'Union européenne.

Avec un montant de 116 milliards d'euros en crédits d'engagement et de 105 milliards d'euros en crédits de paiement, le budget européen pour 2005 représente un tiers du budget de l'Etat français et, en crédits d'engagement, 1,09 % du revenu national brut de l'Union européenne, ce qui demeure inférieur au plafond fixé par les perspectives financières de 2000-2006. Ce budget connaît une augmentation de 5,4 % en crédits de paiement, due pour l'essentiel à l'élargissement à dix nouveaux membres. Il se caractérise cependant par la volonté de la Commission et, plus encore, du Conseil de maîtriser au mieux les dépenses communautaires et de réduire la « surbudgétisation » des crédits de paiement. La politique agricole commune représente 43 % de ce budget, la politique régionale une part de 36,5 % et les politiques internes de 7,7 %.

La France contribuera à hauteur de 16,6 milliards d'euros en 2005 au budget de l'Union, soit 6,1 % de ses recettes nettes fiscales. On constate qu'en raison de la sous-consommation des crédits, la France n'a eu finalement à contribuer qu'à hauteur de 15,4 milliards d'euros en 2004 alors qu'en loi de finances initiale, le prélèvement sur recettes prévu était de 16,4 milliards d'euros. Deuxième contributeur et deuxième bénéficiaire du budget communautaire, notre pays se situe au 4e rang des contributeurs nets pour un montant de - 1,929 milliards d'euros en 2002 et de - 1,725 milliards d'euros en 2003, derrière l'Allemagne, les Pays-Bas et le Royaume-Uni. Les dépenses de l'Union

européenne en France proviennent à 83 % de la politique agricole commune, à 11 % des politiques régionales et à 6 % des politiques internes.

Pour la période 2004-2006, l'élargissement de 2004 aura un coût de 17 milliards d'euros en crédits de paiement pour l'Union européenne. La France contribuera à cet effort à hauteur de 4 milliards d'euros. Au terme de l'accord de Copenhague de 2002, les nouveaux Etats membres bénéficieront de manière progressive des effets de la politique agricole commune jusqu'à un versement intégral en 2013. Les dépenses relatives aux politiques régionales seront également étalées. Pour la période 2004-2006, les dépenses en faveur de ces pays s'élèveront à 46,1 milliards d'euros en crédits d'engagement et à 33,4 milliards d'euros en crédits de paiement. En 2005, la France contribuera, pour sa part, à hauteur de 1,3 milliards d'euros.

Le projet de constitution européenne prévoit, quant à lui, une simplification de la procédure budgétaire. Il mettra fin à la distinction actuelle entre, d'une part, les dépenses obligatoires qui représentent 40 % du budget – pour l'essentiel des dépenses agricoles – et pour lesquelles le Conseil peut imposer ses vues et, d'autre part, les dépenses non obligatoires pour lesquelles le Parlement européen conserve le dernier mot. Le projet de Constitution propose de limiter la discussion budgétaire à une seule lecture au Conseil et au Parlement européen, les désaccords entre ces deux institutions étant soumis à un comité de conciliation. En cas d'échec d'une telle conciliation, il appartiendrait à la Commission de préparer un nouveau projet de budget, celui-ci étant alors réglé provisoirement sur la base du budget de l'année précédente.

Dans la perspective des négociations de l'Agenda 2007, le Gouvernement devra faire preuve de vigilance puisque, avec l'élargissement, la contribution de la France connaîtra une hausse alors que notre pays percevra moins de subsides en provenance de l'Union en raison de la réorientation des politiques structurelles. Les premières propositions de la Commission laissent entrevoir un surcoût pour la France de l'ordre de 5 milliards d'euros en 2013. En effet, le collège des commissaires milite en faveur d'une forte augmentation du budget qui atteindrait, en 2013, 1,27 % du revenu national brut en crédits d'engagement et 1,15 % en crédits de paiement, soit, par rapport à 2006, une hausse de 31 % en crédits d'engagement et de 25 % en crédits de paiement. Dans cette hypothèse, la France aurait à contribuer de manière supplémentaire pour un montant de 6,5 milliards d'euros, ne recevant en contrepartie que 1,5 milliard. En décembre 2003, notre pays ainsi que cinq autres Etats membres se sont exprimés en faveur d'une limitation du budget communautaire à 1 % du revenu national brut. D'autres Etats, en revanche, comme l'Espagne, la Grèce ou le Portugal sont favorables aux propositions de la Commission. En écho aux conclusions du rapport de MM. Vinçon et Laffineur remis en février 2004, la représentation nationale doit inviter le Gouvernement à la plus grande vigilance sur ce dossier.

L'accord de Fontainebleau de 1984 a mis en place le mécanisme dit du « chèque britannique » qui prévoit le remboursement au Royaume-Uni des deux

tiers de sa contribution nette. Dans ses orientations pour l'Agenda 2007, la Commission européenne a avancé des propositions afin d'adapter ce mécanisme, notamment par l'instauration d'un dispositif de correction généralisée au bénéfice des plus importants contributeurs nets. Ces propositions, qui ne sont pas satisfaisantes, ont cependant peu de chance d'être adoptées puisque le Royaume-Uni y est opposé et que la règle de l'unanimité demeure en la matière. La France ne peut, elle non plus, accepter un tel dispositif qui se traduirait par une hausse importante de sa participation au budget communautaire. Notre pays préfère, à juste titre, plaider pour une plus grande rigueur budgétaire. Il appartiendra au Gouvernement de rallier à sa position des alliés de poids au sein de l'Union.

Le financement de la politique étrangère et de sécurité commune s'inscrit dans le cadre des dépenses relatives à l'action extérieure de l'Union. Il représentera 62,6 millions d'euros en crédits d'engagement en 2005 à destination d'opérations en Bosnie, en Macédoine, ainsi que pour des actions de non prolifération en Russie. Concernant la politique européenne de sécurité et de défense, seules les dépenses civiles et administratives sont prises en charge par l'Union européenne, les autres dépenses étant réglées par les Etats membres notamment, pour une part, en fonction de leur revenu national brut. Les dépenses communautaires au titre de la politique européenne de sécurité et de défense se sont élevées à 30 millions d'euros pour 2004.

En conclusion, le projet de budget pour 2005 démontre le souci, pour l'heure, d'assurer une bonne maîtrise des dépenses européennes et le Rapporteur a invité la Commission à donner un avis favorable à l'adoption de l'article 43 du projet de loi de finances. Des inquiétudes demeurent donc pour les perspectives financières de 2007-2013.

M. Richard Cazenave a souhaité obtenir des précisions sur le montant du prélèvement communautaire français qui serait de 15,4 milliards d'euros en 2004, soit 1 milliard de moins que ce qui avait été initialement prévu.

Le Président Edouard Balladur a demandé si cette diminution de la contribution française pouvait avoir des répercussions sur le budget de l'Etat français.

M. Roland Blum a indiqué qu'il y avait un décalage entre le projet de budget, indicatif, et l'exécution réelle de celui-ci. D'après les estimations relatives à l'exécution du budget de 2004, la contribution française s'élèverait à 15,4 milliards d'euros. Le milliard d'euros qui n'aura pas été consommé au titre de l'année 2004 constituera une augmentation des recettes de l'Etat français au titre du budget en cours.

Suivant les conclusions du Rapporteur, *la Commission a émis un avis favorable à l'adoption de l'article 43 du projet de loi de finances pour 2005.*

N° 1866-02 – Avis sur le projet de loi de finances pour 2005 – Affaires étrangères : affaires européennes (M. Roland Blum)