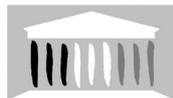


Document mis  
en distribution  
le 9 juillet 2004



N° 1724

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 juillet 2004.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN  
SUR LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION (N° 1723) de M. RENÉ ANDRÉ, RAPPORTEUR DE  
LA DÉLÉGATION POUR L'UNION EUROPÉENNE, *sur l'avant-projet de budget  
général des Communautés européennes pour 2005* (n° E 2605),

PAR M. GILLES CARREZ,

Rapporteur général,

Député.

---

## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I.- QUEL BUDGET EUROPEEN POUR DEMAIN ?</b> .....	7
A.- 2005, L'AVANT-DERNIERE ETAPE DE L' « AGENDA 2000 » : LE COUT DE L'ELARGISSEMENT MAITRISE .....	7
B.- LE DEBAT SUR LES NOUVELLES PERSPECTIVES FINANCIERES 2007-2013.....	9
1.- Quelles missions dévolues au budget communautaire ?.....	10
<i>a) Un changement d'échelle est-il nécessaire ?</i> .....	10
<i>b) Quelles priorités ?</i> .....	11
2.- Comment rendre le financement du budget communautaire plus équitable ? .....	17
<b>II.- POUR 2005 : GARANTIR LE BON FONCTIONNEMENT DE L'EUROPE ELARGIE SANS COMPROMETTRE LA DISCIPLINE BUDGETAIRE</b> .....	21
A.- UNE REELLE DISCIPLINE D'ENSEMBLE .....	21
B.- EXAMEN PAR RUBRIQUE .....	23
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	27
<b>TEXTE DE LA PROPOSITION DE RESOLUTION</b> .....	29
<b>TABLEAU COMPARATIF</b> .....	31



MESDAMES, MESSIEURS,

L'examen de l'avant-projet de budget de la Communauté européenne constitue désormais une étape importante dans l'information du Parlement sur les finances européennes. L'adoption d'une résolution exprimant l'opinion de l'Assemblée nationale sur les choix budgétaires communautaires à un stade précoce de la procédure européenne (dès le 16 juillet 2004, le Conseil de l'Union statuera en première lecture sur le projet de budget) est nécessaire au regard de l'ampleur de l'effort financier que la France consent en faveur de l'Union : en 2004, sa contribution au financement du budget communautaire devrait atteindre 16 milliards d'euros, soit 6,5% des recettes fiscales nettes de l'Etat.

L'avant-projet de budget pour 2005, en fin de la programmation pluriannuelle 2000-2006, est incontestablement marqué par une saine discipline budgétaire. Les besoins de l'élargissement y sont en effet parfaitement satisfaits (avec 15 milliards d'euros d'engagements autorisés dans les 10 nouveaux États membres et 10 milliards d'euros de paiements correspondants) sans que la maîtrise de la dépense ne soit pour autant sacrifiée. Représentant 1,03% du revenu national brut (RNB) communautaire, les crédits pour 2005 sont ainsi nettement inférieurs au plafond maximal autorisé pour cette année (1,08% du RNB).

Pour autant, cette discipline d'ensemble sera soumise à l'avenir à de très fortes tensions. Les autorités communautaires se sont engagées dans la négociation du futur cadre financier 2007-2013, qui devrait aboutir à l'adoption de l'« Agenda 2007 » dans le courant de l'année prochaine. Les positions sont encore très divergentes, entre ceux qui souhaitent que l'effort financier considérable à l'intention des nouveaux États membres soit accompagné d'un nouveau saut quantitatif dans les dépenses communautaires et ceux, dont votre Rapporteur général, qui estiment que le budget européen actuel recèle d'importantes opportunités de redéploiements sans qu'il soit besoin d'abandonner une discipline budgétaire qui doit rester la clef de voûte des choix financiers des États membres comme de ceux de l'Union. Souhaitons que notre conviction que l'efficacité de la dépense repose, *in fine*, sur sa maîtrise résolue permette de rapprocher les positions des États membres pour doter l'Europe d'un budget adapté aux besoins – et aux ressources – de ses citoyens.



## I.- QUEL BUDGET EUROPEEN POUR DEMAIN ?

### A.- 2005, L'AVANT-DERNIERE ETAPE DE L' « AGENDA 2000 » : LE COUT DE L'ELARGISSEMENT MAITRISE

L'année 2005 est l'avant-dernière année durant laquelle s'applique le **cadre financier pluriannuel** défini à Berlin en mars 1999. Il faut en effet rappeler que le budget communautaire est encadré par une programmation pluriannuelle déterminant des plafonds annuels de crédits (et donc de recettes, le budget étant soumis à une obligation d'équilibre), s'agissant de la dépense globale (en crédits pour paiements) et de chaque catégorie de dépenses (en crédits pour engagements).

Les perspectives financières 2000-2006 (« Agenda 2000 »), formalisées par l'accord interinstitutionnel du 6 mai 1999, qui engagent les deux autorités budgétaires que sont le Conseil de l'Union et le Parlement, sont inspirées par deux principes essentiels :

– d'une part, après une forte inflation des dépenses communautaires, qui sont passées de 1,15% à 1,27% du PNB européen entre 1988 et 1999, il a été décidé de **maîtriser le niveau global des crédits** sur la période 1999-2006 ;

– d'autre part, dans le respect de cette stabilité d'ensemble de la dépense, le **financement des besoins induits par l'élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale** a rendu nécessaire de dégager des économies sur les autres postes de dépense du budget communautaire. À cette fin, les dépenses agricoles pour les 15, après la montée en puissance des nouveaux programmes entre 2000 et 2003, doivent se rapprocher à l'horizon 2006 du niveau atteint en 2000, tandis qu'en leur sein la priorité est donnée au développement rural dont les crédits bénéficient d'un dixième de l'enveloppe agricole totale. Parallèlement, les fonds structurels ont été réduits au moyen d'une concentration géographique et thématique. Enfin, les dépenses au titre des politiques internes comme à celui des actions extérieures et les dépenses administratives restent stables, encourageant la recherche d'une meilleure efficacité dans les opérations financées.

L'année 2005 est en quelque sorte une « année test ». Sa situation en fin de période de programmation permet en effet de tirer quelques premiers enseignements sur l' « Agenda 2000 ».

Tout d'abord, le souci des États membres de prendre la maîtrise de la dépense n'a en aucune manière nui à la satisfaction des besoins des pays de l'élargissement. En conséquence des amendements aux perspectives financières adoptés par le Conseil et le Parlement le 14 avril 2003, qui respectaient le plafond des crédits liés à l'élargissement défini à Berlin en 1999, **les nouveaux États membres pourront bénéficier**, entre 2004 et 2006, de **45,24 milliards d'euros** (prix 2004) de crédits pour **engagements** et de 33,40 milliards d'euros (prix 2004) de crédits pour paiements, contre une participation au financement du budget de l'ordre de 16,80 milliards d'euros. Dès 2005, les crédits pour engagements

consacrés aux pays de l'élargissement atteignent 15,29 milliards d'euros (prix 2004), soit, compte tenu de leur contribution au budget communautaire, un transfert net à leur profit représentant près de 1,5% de leur PIB.

Pour autant, cet effort sans précédent dans l'histoire de la construction européenne a été consenti **sans que la maîtrise d'ensemble de la dépense ne soit sacrifiée**. Entre 2003 et 2004, première année de l'élargissement, les crédits pour engagements au bénéfice des 15 États membres ont baissé de 0,7% tandis que les crédits pour paiements à leur profit diminuaient de 3,5%. Cette performance doit certes être relativisée à deux égards :

– d'une part, la réduction des crédits pour engagements des 15 en 2004 est principalement liée à l'extinction progressive des aides de pré-adhésion aux nouveaux États membres (hors ce phénomène, les crédits progressent de 1,1%) ;

– d'autre part, comme il sera exposé dans la suite du rapport, les dépenses à l'intention des 15 retrouvent dès 2005 un rythme d'augmentation conséquent (+ 3,2% en CE, + 6,3% en CP).

Sous réserve de ces deux remarques, votre Rapporteur général note avec satisfaction que les dépenses du budget communautaire, représentant **0,99% du RNB communautaire 2004 et 1,03% en 2005**, sont dans l'ensemble très inférieures aux plafonds imposés par les ressources propres de l'Union (1,23% du RNB) comme par les perspectives financières (respectivement 1,10% et 1,08% du RNB pour 2004 et 2005), témoignant d'un réel effort de discipline budgétaire.

Il ne faut cependant pas en conclure que le coût de l'élargissement est dès à présent amorti. L'évolution modérée des crédits pour paiements en début de programmation est un phénomène propre à tout budget d'intervention (moins de 5,5% des crédits communautaires étant consacrés aux dépenses de fonctionnement) : les investissements réalisés dans les pays d'Europe centrale et orientale ne sont réalisés que progressivement, et leur paiement intervient donc après un décalage souvent important par rapport à leur engagement. Dès lors, le coût réel de l'élargissement est masqué durant ses premières années, les crédits pour paiements au profit des nouveaux États membres, qui servent de fondement au calcul des contributions nationales annuelles, ne représentant entre 2004 et 2006 que 72% des crédits pour engagements. De fait, l'analyse de l'évolution des crédits pour engagements est la seule pertinente, sauf à se résigner à la sous-consommation des crédits qui affecte traditionnellement les projets communautaires. Leur progression est beaucoup plus importante : pour l'UE à 25, ils progressent de 11,6% entre 2003 et le budget 2004, puis de 5,2% dans l'avant-projet de budget. La perspective de la montée en puissance des crédits pour paiements qui leur correspondent – perceptible dès l'avant-projet 2005 dont les crédits pour paiements augmentent de 9,8% – montre bien que la question du financement de l'élargissement est loin d'être réglée, et qu'elle constitue l'un des enjeux structurants du débat naissant sur le cadre financier de l'Union à l'horizon 2013.

## B.- LE DEBAT SUR LES NOUVELLES PERSPECTIVES FINANCIERES 2007-2013

Les négociations sur les perspectives financières ont débuté le 10 février dernier après la présentation par la Commission européenne d'une communication <sup>(1)</sup> précisant les enjeux du débat et ses premières propositions. Le tableau ci-dessous détaille les diverses étapes anticipées de cette négociation.

### CALENDRIER DE LA NEGOCIATION DES PERSPECTIVES FINANCIERES POUR 2007-2013

<b>Février 2004</b>	Communication de la Commission sur les perspectives financières 2007-2013.
<b>Juin 2004</b>	Premier débat entre les chefs d'État et de Gouvernement de l'Union lors du Sommet de Bruxelles.
<b>Juillet 2004</b>	Début des négociations entre la Commission et le Parlement.
<b>Automne 2004</b>	Début des négociations entre les États membres.
<b>Janvier 2005</b>	Début de la présidence du Luxembourg, avec pour objectif essentiel l'adoption d'un accord sur les perspectives financières.
<b>Juin 2005</b>	Date escomptée pour l'adoption des perspectives financières par les chefs d'Etat et de Gouvernement au sommet de Bruxelles.
<b>Fin 2005</b>	Préparation par les États membres de la définition des programmes éligibles aux fonds européens.
<b>Janvier 2007</b>	Premier budget établi dans le respect des nouvelles perspectives financières.

Confrontés aux risques de désaccords entre le Conseil de l'Union et le Parlement, et face aux tensions budgétaires croissantes entre les États membres, les autorités communautaires ont décidé en 1988 de se doter d'un cadre budgétaire de référence encadrant strictement les budgets annuels sur une période de 5 à 7 ans. Ces perspectives financières, juridiquement des accords interinstitutionnels <sup>(2)</sup>, lient la Commission, le Conseil et le Parlement, bien que leur marge de négociation soit limitée, les arbitrages essentiels étant rendu par le Conseil européen précédant la signature formelle de l'accord. Elles sont adoptées à **l'unanimité des États membres**.

Les montants maxima de crédits déterminés dans les perspectives financières sont des **plafonds**, qui ne peuvent être dépassés dans chaque budget, et non pas des objectifs annuels de dépenses. Pour autant, ce cadre financier n'est pas exempt de souplesse : un instrument dit « de flexibilité », doté de 200 millions d'euros par an, permet de financer des dépenses non prévues, de même que l'exigence d'unanimité est levée pour des adaptations portant sur moins de 0,03% du RNB de l'Union. Il est en outre toujours possible de procéder à une adaptation

---

(1) COM(2004) 101 « Construire notre avenir commun, défis politiques et moyens budgétaires de l'Union élargie – 2007-2013 ».

(2) C'est-à-dire un acte non prévu par les Traités mais néanmoins créateur de droit, dont le respect est sanctionné par la Cour de Justice de la Communauté européenne (CJCE).

des perspectives financières suivant les mêmes règles que celles qui président à leur adoption <sup>(1)</sup>.

Un bref résumé de **l'histoire des précédentes programmations** permet de cerner les enjeux des discussions qui s'annoncent pour l'« Agenda 2007 ».

Chacune des trois précédentes perspectives financières a en effet été l'expression d'une vision politique de l'Europe au moment de leur adoption. Ainsi, le cadre financier 1988-92 (« Paquet Delors ») a permis de dénouer les crises budgétaires des années 80 en dotant les budgets annuels d'un cadre de référence à moyen terme. En outre, il a été marqué par la mise en œuvre des **politiques structurelles** (liée en particulier à l'accession de l'Espagne et du Portugal dans la CEE) dans un contexte de saut quantitatif des crédits (le plafond des dépenses passant de 1,15 à 1,20% du PNB communautaire). Par suite, les deuxièmes perspectives financières (« second paquet Delors » adopté par le Conseil européen d'Édimbourg en décembre 1992) ont prolongé ces tendances, l'objectif de la monnaie unique rendant nécessaire une **accélération de la convergence économique** grâce à une augmentation de plus de 40% des fonds structurels. L'absence de remise en cause radicale de la politique agricole commune (dont les crédits ont progressé sur la période de près de 10%) a rendu par ailleurs nécessaire un nouveau ressaut des dépenses, dont le plafond a atteint 1,27% du PNB en 1999.

À l'inverse, comme on l'a vu plus haut, les troisièmes perspectives financières (« Agenda 2000 » adopté lors du Conseil européen de Berlin en mars 1999) ont introduit des éléments rigoureux de **discipline budgétaire** : pour la première fois, les dépenses ont été stabilisées, le plafond des ressources propres étant maintenu à 1,27% du PNB (soit 1,23% du RNB). Les crédits nécessaires à la préparation de l'élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale ont été dégagés grâce à une légère régression des fonds structurels dont le niveau a été ajusté au regard des rythmes effectifs de consommation des crédits.

Dans ce contexte, la négociation des quatrièmes perspectives pluriannuelles ne peut faire l'économie d'une réflexion approfondie sur le rôle du budget communautaire, c'est-à-dire de répondre à une question fondamentale : **quelle étape de l'intégration européenne voulons-nous franchir d'ici 2013 ?**

#### 1.- Quelles missions dévolues au budget communautaire ?

##### *a) Un changement d'échelle est-il nécessaire ?*

Un saut significatif dans la taille du budget communautaire n'est nécessaire que s'il accompagne un **transfert massif de compétences nouvelles** à l'Union. Il faut cependant reconnaître que l'on voit mal, en particulier au terme

---

(1) Ce fut notamment le cas pour tirer les conséquences financières de l'élargissement au 1<sup>er</sup> mai 2004 lors du sommet de Copenhague en décembre 2002.

des négociations difficiles sur le Traité constitutionnel européen, quelles pourraient être ces compétences transférées :

– les missions de souveraineté (police, diplomatie, défense, éducation) restent les prérogatives quasi exclusives des États membres, et le stade actuel de l'intégration communautaire ne suggère guère d'évolutions rapides en la matière ;

– la cohésion sociale relève nettement du niveau national, la diversité des systèmes de protection sociale choisis par les États membres ne permettant d'envisager – ni, sans doute, de souhaiter – un brutal « bond en avant » dans ces matières essentielles à l'identité particulière de chaque pays ;

– la redistribution est elle aussi tributaire de choix nationaux spécifiques, conformément au principe de subsidiarité.

Dans cet esprit, le format actuel du budget reste pertinent, avec trois missions principales :

– assurer le **financement des politiques intégrées**, c'est-à-dire à ce jour principalement la politique agricole commune ;

– **promouvoir la cohésion économique** du marché commun. Cette nécessité est d'autant plus prégnante que l'élargissement accuse à l'extrême les disparités de développement entre les États : en moyenne, le PIB par habitant des pays d'Europe centrale et orientale représente 47% <sup>(1)</sup> de celui des 15 (de 35% pour la Lettonie à 76% pour Chypre). Au total, l'élargissement fait baisser le PIB moyen par habitant de l'Union de 12,5%, ce qui donne la mesure des défis à relever pour assurer une convergence progressive des États concernés ;

– **financer des investissements** là où les économies d'échelle sont manifestes et les retombées bénéfiques à l'ensemble des États.

### *b) Quelles priorités ?*

La satisfaction de ces missions implique-t-elle une forte augmentation des moyens financiers qui leur sont dévolus ?

C'est semble-t-il l'opinion de la Commission européenne qui propose, dans la communication précitée, de porter le plafond des dépenses jusqu'à 1,24% du RNB (hors budgétisation du FED) en 2013 (soit un plafond moyen entre 2006 et 2013 de 1,22% du RNB), privilégiant sans ambiguïté l'addition de priorités nouvelles aux politiques existantes plutôt que celle, plus exigeante, des redéploiements.

---

(1) A parité de pouvoir d'achat, les disparités en euros étant plus spectaculaires encore (moyenne des 10 : 23% du PIB/habitant de l'UE, de 15% (Lettonie) à 26% (Chypre).

**PROPOSITIONS DE LA COMMISSION EUROPÉENNE SUR LES PERSPECTIVES FINANCIÈRES  
POUR 2007-2013**

*(crédits pour engagements, en milliards d'euros au prix 2004)*

	2006	2007	2013	TOTAL 2007-2013	Part dans l'enveloppe globale des perspectives financières	Évolution 2006 à 2013
1. CROISSANCE DURABLE	47,6	59,7	76,8	477,7	47%	61,3%
<i>Dont compétitivité pour la croissance et l'emploi</i>	8,8	12,1	25,8	132,7	13%	193,2%
<i>Dont cohésion pour la croissance et l'emploi</i>	38,8	47,6	51,0	344,9	34%	31,4%
2. PRÉSERVATION ET GESTION DES RESSOURCES NATURELLES	56,0	57,2	57,8	404,7	39%	3,2%
<i>Dont agriculture</i>	54,3	55,3	55,5	387,1	38%	2,2%
<i>Dont marché et aides directes</i>	43,7	43,5	42,3	301,1	29%	- 3,2%
3. CITOYENNETÉ, LIBERTÉ, JUSTICE ET SÉCURITÉ	1,4	1,6	3,6	18,6	2%	157,1%
4. L'UNION EUROPÉENNE EN TANT QUE PARTENAIRE MONDIAL	11,2	11,4	15,7	95,6	9%	40,2%
5. ADMINISTRATION	3,4	3,7	4,5	28,6	3%	32,4%
<b>TOTAL DES CRÉDITS POUR ENGAGEMENTS</b>	<b>120,7</b>	<b>133,6</b>	<b>158,5</b>	<b>1.025,0</b>	<b>100%</b>	<b>31,3%</b>
CE en % du RNB	1,15%	1,23%	1,27%	1,26%		10,4%
<b>CRÉDITS POUR PAIEMENTS</b>	<b>114,7</b>	<b>124,6</b>	<b>143,1</b>	<b>928,7</b>	<b>91%</b>	<b>24,8%</b>
CP en % du RNB	1,09%	1,15%	1,15%	1,14%		5,5%
Marge sous le plafond des ressources propres (1,24% du RNB) en % du RNB	0,15%	0,09%	0,09%	0,10%		

À l'inverse, six chefs d'Etat et de Gouvernement <sup>(1)</sup>, confrontés à une forte contrainte budgétaire, se sont prononcés dans une lettre au Président de la Commission européenne, en faveur de la stabilisation des dépenses communautaires en dessous de 1% du RNB de l'Union entre 2007 et 2013.

Votre Rapporteur général estime pour sa part qu'un saut quantitatif majeur des dépenses communautaires est tout à fait inopportun.

En premier lieu, il est en effet regrettable qu'au moment où l'ensemble des États membres s'engagent, parfois au prix d'efforts considérables, dans l'assainissement durable de leurs finances publiques, et ce sous la pression vigilante de la Commission européenne, cette dernière propose de fait une augmentation en volume de presque un tiers du budget européen, soit une croissance annuelle de l'ordre de 4% par an. S'écarter de la voie de la discipline

*(1) Allemagne, Royaume-Uni, Pays-Bas, Autriche, Suède et France.*

budgétaire constituerait un retour un arrière d'autant plus préjudiciable que les marges d'économies et de redéploiements existent dans le budget communautaire.

En effet, et en second lieu, il apparaît possible de concilier la recherche d'une meilleure efficacité des dépenses européennes avec la stabilisation d'ensemble des crédits à leur niveau actuel en proportion du RNB.

– Par rapport au montant des crédits pour engagements votés en 2004, le **respect d'un budget à 1% du RNB** autorise une augmentation de 11% en volume des crédits entre 2007 et 2013, soit une **croissance annuelle en volume** de 1,6% par an. Par rapport aux montants des crédits pour paiements effectivement consommés en 2003, l'augmentation atteint même 25% sur la période, soit **3,2% par an** en volume. Lorsqu'on les rapproche du niveau d'exigence auquel se soumet par exemple la France (croissance zéro en volume des dépenses), ces marges de manœuvre budgétaires apparaissent déjà très généreuses.

– En outre, la Commission européenne atténue l'impact de ses propositions sur les finances publiques des États membres en introduisant un **décalage très important entre les crédits pour engagements** (qui atteindraient, on l'a vu, 1,24% du RNB en 2013) **et les crédits pour paiements** (dont le plafond se limiterait à la même date à 1,13% du RNB), ces derniers servant de base au calcul des contributions nationales. Ainsi, en 2013, le décalage entre les engagements et les paiements effectifs dépasserait 15 milliards d'euros (prix 2004), soit un taux de consommation des crédits de seulement 90%, avec un volume de crédits d'engagements non consommés sur la période (le « reste à liquider », ou « RAL » dans la terminologie communautaire) de 100 milliards d'euros, soit l'équivalent d'un budget annuel. Cette présentation comptable n'est pas acceptable. Bien que cohérente avec l'observation des tendances récentes du budget (en 2003, l'écart entre engagements et paiements a atteint 8 milliards d'euros), elle implique que la Commission européenne se résigne à une sous-consommation tout à fait anormale des crédits au regard des règles de bonne gestion. Cette position est d'ailleurs contradictoire avec les actions vigoureuses engagées depuis 2002 pour lutter contre ce phénomène, tant au niveau communautaire <sup>(1)</sup> qu'au niveau national <sup>(2)</sup>.

– Enfin, un examen par mission du budget communautaire montre que les opportunités de redéploiement sont très importantes.

• Un **effort considérable de discipline budgétaire** a été en effet d'ores et déjà consenti par les États membres **en matière agricole**, le principal poste de dépense européen. À Bruxelles, les 24 et 25 octobre 2002, les chefs d'Etat et de Gouvernement ont décidé de stabiliser le montant des dépenses de marché et les

---

(1) Voir notamment la définition d'une procédure de « dégageant d'office » des crédits pour engagements n'ayant pas donné lieu à paiements pendant deux années consécutives, ou l'examen minutieux entamé par la Commission européenne de plus de 15.000 engagements dormants s'élevant à 12 milliards d'euros.

(2) Voir notamment les circulaires françaises du 15 juillet, 19 août, 27 novembre et 24 décembre 2002 simplifiant les procédures et les contrôles en matière de fonds structurels.

paiements directs à 25 d'ici 2013, en appliquant aux dépenses prévues pour les 15 en 2006 *majorées* des dépenses correspondantes au profit des nouveaux États membres (soit 2,5 milliards d'euros en 2006) un taux de progression de 1% par an. Cette discipline est d'autant plus rigoureuse que ce plafond annuel intègre la montée en puissance des crédits dans les pays d'Europe centrale et orientale<sup>(1)</sup>. Il est utile de rappeler que cette diminution en volume est rendue possible grâce à la rupture progressive du lien entre la production et les aides directes aux agriculteurs (le calcul des aides se faisant sur la base des aides moyennes perçues entre 2000 et 2002), à la subordination de leur versement au respect des normes environnementales et d'emploi, à la diminution du montant des aides assortie de leur basculement vers la rubrique du développement rural (avec un taux de retour minimum cependant fixé à 80% et au-delà d'une franchise de 5.000 euros) et à la baisse de certains prix d'intervention (dans le secteur du lait en particulier). Dès lors, la réduction du poids des dépenses agricoles dans le budget communautaire dégagera des marges de manœuvre de l'ordre de **0,10% du RNB** (la PAC passant de 0,43% du RNB en 2004 – contre 0,61% en 1993 – à moins de 0,34% en 2013).

• Les pressions dépenièrès sont plus fortes s'agissant des **fonds structurels**, instruments décisifs de la convergence économique des **nouveaux États membres**.

Il faut cependant souligner que les transferts financiers à leur intention ont deux limites objectives. Tout d'abord, d'un point de vue économique, des dotations excessives peuvent fausser l'allocation des ressources dans les États et les placer dans une situation de dépendance économique dont il est difficile de sortir, comme le montre à certains égards l'exemple de l'ancienne Allemagne de l'Est. Ensuite, la gestion des aides implique le renforcement des capacités institutionnelles et administratives des pays concernés, sans lequel l'efficacité du processus de rattrapage économique est compromise et le bon usage des fonds communautaires, contrepartie naturelle de l'effort financier consenti par les États contributeurs, menacé.

Ces raisons ont motivé la décision du Conseil européen de Berlin de limiter à 4% du PIB les aides structurelles versées à chaque Etat. Par conséquent, les fonds structurels à l'attention des nouveaux États membres représenteront, au plus, un montant équivalent à 0,18% du RNB communautaire (0,20% en cas d'élargissement à la Bulgarie et à la Roumanie). Le **principe de solidarité qui inspire la construction européenne depuis son origine exige que l'intégralité de ce montant soit mobilisée dans le budget communautaire**.

La priorité accordée à la convergence des nouveaux États membres appelle un examen des fonds structurels à l'attention des 15.

---

(1) Les paiements directs dans ces États monteront en charge progressivement : 25% des paiements « théoriques » seront versés en 2004, puis 5% supplémentaires les trois années suivantes, puis 10% de plus par an pour atteindre 100% en 2013.

C'est là que les positions entre les États membres apparaissent le plus divergentes :

– la **Commission européenne** propose de porter l'enveloppe globale consacrée aux fonds structurels de 0,40% du RNB communautaire aujourd'hui à **0,46%** (à périmètre constant), répartie en trois objectifs :

➤ l'objectif de convergence (rassemblant les fonds de l'actuel objectif 1 consacré aux régions dont le PIB moyen par habitant est inférieur à 75% de la moyenne européenne et ceux du fonds de cohésion destiné aux États dont le PIB moyen par habitant est inférieur à 90% du PIB moyen de l'Union) bénéficierait de 78,5% de l'enveloppe globale (soit 336 milliards d'euros entre 2006 et 2013) ;

➤ un nouvel objectif 2 serait créé au bénéfice de « la compétitivité régionale et de l'emploi » (rassemblant les fonds des objectifs 2 (régions en difficultés structurelles) et 3 (emploi et formation), doté de 58 milliards d'euros (soit 17,2% des fonds structurels, contre 22% aujourd'hui) dont 10 milliards d'euros pour les régions qui sortent de l'objectif 1 pour des raisons statistiques (le « *phasing out* »<sup>(1)</sup>), et 48 milliards d'euros pour les autres régions (qui ont bénéficié de 51 milliards d'euros entre 2000 et 2006), concentrés sur l'innovation, la prévention des risques naturels et l'accessibilité aux réseaux et aux services d'intérêt général) ;

➤ un nouvel objectif 3 dédié à la coopération interrégionale et transeuropéenne (se substituant aux quatre initiatives communautaires actuelles INTERREG, LEADER, URBAN et EQUAL), doté de 4,2% des fonds structurels.

Les conséquences de ces propositions pour la France doivent être soulignées : sa part dans l'affectation des actions structurelles passerait de 7,3% entre 2000 et 2006 à 4,2% entre 2007 et 2013. Il est utile de rappeler que sur la programmation 2000-2006, la France bénéficie de 16,0 milliards d'euros (1999) au titre des fonds structurels dont 10,2 milliards d'euros consacrés aux politiques régionalisées (à rapprocher des 17 milliards d'euros des crédits versés par l'Etat au titre des contrats de plan), avec 3,2 milliards d'euros dans les DOM/TOM et 6,8 milliards d'euros en métropole, et 4,7 milliards d'euros consacrés à l'objectif national de soutien à l'emploi et à la formation. L'enjeu pour les régions métropolitaines est donc de 1,4 milliard d'euros par an.

– un **groupe d'Etats** (Pays-Bas, Royaume-Uni et Suède), importants **contributeurs** nets au budget communautaire et sceptiques sur l'efficacité des aides dans les 15, est pour sa part favorable à un **critère national unique d'attribution des aides**, les seuls États dont le PIB par habitant est inférieur à une proportion du PIB moyen de l'Union bénéficiant des aides et les répartissant librement. Les actions structurelles ne représenteraient donc plus que **0,25% du RNB**. Cette position est évidemment inacceptable pour la France, qui perdrait

---

(1) L'élargissement a entraîné une baisse de 12,5% du PIB européen, faisant franchir de manière purement statistique à plusieurs régions le seuil des 75% d'une référence abaissée.

ainsi l'équivalent d'une année de contribution au budget européen, et traduit un recul important en matière d'intégration et de solidarité européennes, opposant artificiellement les régions les plus pauvres à des régions prétendument plus riches (mais souffrant souvent en leur sein de réelles difficultés économiques et sociales) ;

– un deuxième groupe (devant rassembler l'Autriche, le Danemark et peut-être l'Allemagne) se prononce pour une **plus forte concentration des crédits au profit de la convergence**, limitant les actions structurelles à environ **0,34%** du RNB communautaire ;

– un troisième groupe (constitué des principaux **bénéficiaires des fonds structurels**, l'Espagne, le Portugal et la Grèce qui se voient attribuer entre 2000 et 2006 respectivement 56, 23 et 25 milliards d'euros de dépenses structurelles) s'attache à préserver la répartition actuelle des crédits entre les 15, avec en particulier un « **phasing out** » **généreux**. Cette position est cependant clairement incompatible avec l'objectif nécessaire de discipline budgétaire, puisqu'elle aboutirait à l'affectation de plus de **0,60% du RNB** aux actions structurelles ;

– un dernier groupe (France, Belgique et Finlande) prend acte de la priorité accordée aux nouveaux États membres tout en souhaitant conserver la **dévolution d'une masse significative de crédits à la compétitivité régionale et à l'emploi** (objectif 2). Cette position, équilibrée et responsable, est celle de votre Rapporteur général qui estime que la nécessaire solidarité avec les pays d'Europe centrale et orientale ne doit pas conduire à mettre en cause le rôle déterminant de l'Union dans le développement régional, élément décisif du lien entre les citoyens et l'Union.

• Les dépenses relatives aux **politiques internes de l'Union et à son action extérieure** (20% du budget actuel) sont celles qui offrent le plus grand nombre d'opportunités de redéploiement.

– S'agissant des politiques internes, votre Rapporteur général ne peut que regretter que la Commission européenne n'ait pas saisi, dans ses propositions, la mesure des économies potentielles qui pourraient être réalisées. L'autorité communautaire propose en effet de doubler leur enveloppe (de 0,08% du RNB en 2006 à 0,16% en 2013, soit de 9 à 26 milliards d'euros), les crédits de la recherche passant de 5,3 à plus de 10 milliards d'euros et ceux dévolus aux infrastructures européennes de 1 à 3 milliards d'euros.

Si la priorité accordée à la recherche est bienvenue, il faut pourtant souligner tout d'abord que les propositions de la Commission européenne tendent à conserver l'ensemble des autres programmes existants en l'état, sans les soumettre à la discipline d'un examen minutieux de leur rapport coût-efficacité. Peut-on réellement parler de valeur ajoutée européenne lorsque moins de 2 milliards d'euros sont consacrés à pas moins de 20 domaines distincts, allant de l'éducation et la formation à la culture et à l'audiovisuel, en passant par la justice,

la protection des consommateurs, etc. ? Des redéploiements ne sont-ils pas envisageables lorsqu'on observe que des dizaines de programmes ont des coûts de gestion supérieurs à 10% de leur enveloppe totale (actions pour le marché de l'emploi, 2 millions d'euros de coût de gestion pour 8 millions d'euros de crédits, santé publique, 5,5 millions d'euros pour 45 millions d'euros, etc. <sup>(1)</sup>) ?

– Une analyse comparable peut inspirer la lecture des propositions de la Commission européenne concernant les actions extérieures, dont la dotation augmenterait de 40% pour atteindre 16 milliards d'euros en 2013. Le renforcement de l'ambition extérieure de l'Europe est une nécessité évidente, et cela ne peut se faire sans un effort financier significatif. Cependant, là encore, la recherche de l'efficacité doit primer sur l'addition des crédits. À quoi bon dépenser plus dans de nombreux programmes ou pays lorsque les engagements restant à liquider représentent aujourd'hui trois années en moyenne des dotations de l'actuelle rubrique 4 destinée aux actions extérieures ? N'est-il pas possible de mieux coordonner les aides au développement des États membres et celles de l'Union de façon à dégager des synergies et des économies d'échelle, lorsque l'on sait que ces coordinations sont aujourd'hui à l'état embryonnaire ?

## 2.- Comment rendre le financement du budget communautaire plus équitable ?

Quels que soient les plafonds retenus en matière de dépense, la négociation des perspectives financières ne peut ignorer la question de la répartition de la charge commune, et ce d'autant moins que l'accentuation du caractère redistributif du budget européen au profit des États les moins riches rend de plus en plus vaine la problématique du « juste retour » fondée sur le calcul des contributions nettes des États membres (les dépenses communautaires dont ils bénéficient moins leur contribution annuelle au financement).

Or, force est de constater que le financement du budget communautaire est aujourd'hui inéquitable et ce principalement, comme le montre le tableau ci-dessous qui rapproche le montant de la contribution acquittée par chaque État membre à leur part dans le PIB de l'Union, au profit du Royaume-Uni (18% du PIB de l'Union contre une contribution représentant 13% de son budget) et au détriment de la France (18% du budget contre 17% du PIB communautaire).

---

(1) Voir le rapport de MM. Marc Laffineur et Serge Vinçon sur « Les perspectives financières 2007-2013 » remis le 24 février 2004 au Premier ministre.

**CONTRIBUTION DES ÉTATS MEMBRES  
AU FINANCEMENT DU BUDGET COMMUNAUTAIRE EN 2003**

*(en milliards d'euros)*

	<b>Montant de la contribution</b>	<b>Part dans le financement du budget (en pourcentage)</b>	<b>Part dans le PIB de l'Union (en pourcentage)</b>	<b>Montant versé par habitant (en euros)</b>
Belgique	3,53	4,0	2,9	344
Danemark	1,92	2,2	2,0	359
Allemagne	20,33	22,9	22,8	247
Grèce	1,60	1,8	1,6	152
Espagne	7,65	8,6	7,7	192
<b>France</b>	<b>15,91</b>	<b>17,9</b>	<b>16,8</b>	<b>263</b>
Irlande	1,17	1,3	1,2	309
Italie	12,62	14,2	13,8	218
Luxembourg	0,21	0,2	0,2	465
Pays-Bas	5,13	5,8	4,8	322
Autriche	2,06	2,3	2,3	253
Portugal	1,37	1,5	1,4	134
Finlande	1,40	1,6	1,5	270
Suède	2,47	2,8	2,8	278
Royaume-Uni	11,43	12,9	18,2	191
<b>UE 15</b>	<b>88,77</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>253</b>

Il faut rappeler à ce stade que le financement du budget communautaire est assuré :

– principalement par la **ressource PNB**. Elle consiste en l'application d'un taux à la somme des RNB de tous les États membres. Cette recette, tenant compte de la prospérité relative des États membres, est devenue la principale ressource de la Communauté (**65% en 2003**) ;

– par la **ressource TVA** (20% des ressources), par l'application d'un taux de 0,50% à une assiette uniformisée et écrêtée (elle ne peut dépasser 50% du PNB) ;

– par les **prélèvements agricoles** (prélèvements sur les importations agricoles des pays tiers afin de compenser la différence entre les prix mondiaux et les prix communautaires), lesquels, compte tenu de l'évolution du commerce mondial et de la PAC, représentent une part de plus en plus faible des ressources (**1,5%**) ;

– et par les **droits de douane** dont le montant diminue en ligne avec l'évolution générale des tarifs douaniers dans le cadre de l'OMC (**10%** du total des ressources communautaires) et dont les États membres retiennent depuis 2002 25% des prélèvements au titre des frais de perception (contre 10% auparavant).

Cependant, en juin 1984, le Conseil européen a décidé que le « déséquilibre budgétaire » supporté par le Royaume-Uni – l'écart entre la

contribution britannique due en vertu du système des ressources propres de l'UE et le montant des dépenses communautaires en sa faveur – ferait l'objet d'une correction, au double motif qu'il payait structurellement plus que les autres<sup>(1)</sup> et qu'il recevait structurellement moins que les autres<sup>(2)</sup>. Cette correction consiste à rembourser au Royaume-Uni les deux tiers du déséquilibre de l'année précédente entre les dépenses communautaires dont il bénéficie et le montant de sa contribution calculé selon l'application des règles relatives aux ressources propres. Ce remboursement est financé par les autres États membres au prorata de leur part dans le PNB communautaire. Une exception a cependant été prévue dès l'origine en faveur de l'Allemagne : compte tenu de l'importance des déséquilibres budgétaires qu'elle supporte elle aussi, une réduction d'un tiers de sa participation au financement de la correction britannique lui a été accordée.

Le principe de **la correction britannique** a été maintenu depuis lors. Il donne lieu à des calculs particulièrement complexes nuisant manifestement à la transparence du financement de l'Union européenne. En outre, compte tenu des pressions exercées par les quatre États membres supportant désormais également d'importants déséquilibres budgétaires (Allemagne, Autriche, Suède et Pays-Bas), la France et les autres États membres ont accepté lors du sommet de Berlin en mars 1999 de réduire à un quart du montant normal la participation de ces quatre États au financement de la correction britannique. Cette réduction est elle aussi financée par les autres États membres au prorata de leur part dans le PNB communautaire. La participation de la France au financement de la correction britannique est ainsi passé de moins d'un quart à près du tiers du total (30,4% en 2003, soit 1,5 milliard d'euros).

La question de l'impact de l'élargissement sur le niveau de la correction britannique a également été traitée à Berlin. Il a été décidé que les aides de pré-adhésion à l'attention des dix pays accédants, s'élevant à environ 3 milliards d'euros par an, n'entreraient pas dans le calcul de la contribution. En revanche, après leur adhésion, les dépenses en faveur des nouveaux États membres pourront être réparties entre les États membres, mais elles seront déduites d'un montant correspondant aux aides de pré-adhésion versées l'année précédant l'adhésion. En pratique, le Royaume-Uni se voit ainsi rembourser les 2/3 de ce qu'il verse au titre de l'élargissement, ce qui augmente mécaniquement le coût de ce dernier pour les autres États membres.

---

(1) À l'époque, la Communauté se finançait exclusivement par les ressources propres traditionnelles et la ressource TVA, et le Royaume-Uni était un contributeur important pour ces deux ressources en raison de l'importance de ses installations portuaires et d'une assiette TVA proportionnellement plus importante que celle des autres États membres par rapport à son PNB

(2) L'essentiel du budget communautaire était alors consacré à la PAC dont le Royaume-Uni bénéficie peu.

Votre Rapporteur général ne peut cependant que constater que les raisons qui ont présidé à la création de cette correction sont aujourd'hui **obsolètes** :

– la part de la PAC, dont il reste vrai que le Royaume-Uni bénéficie peu, a fortement décliné dans le budget communautaire, et le compromis atteint à Bruxelles à l'automne 2002 devrait renforcer cette évolution. En outre, les dépenses agricoles revêtent une dimension de solidarité croissante assumée par l'ensemble des États membres (dont la France) avec l'élargissement de leur bénéfice aux pays d'Europe centrale et orientale ;

– le budget européen est appelé à renforcer en son sein la dimension de solidarité avec notamment l'accroissement des fonds structurels destinés aux nouveaux États membres. Dans cet esprit, la faible participation du Royaume-Uni au financement de l'élargissement semble une dérogation parfaitement injustifiée ;

– la prospérité du Royaume-Uni (le PIB par habitant) dépasse la moyenne européenne, sa capacité relative à payer est donc proche de pays tels que la France ou les États du Benelux ;

– compte tenu des « rabais sur le rabais » négociés à Berlin en 1999, deux États, la France et l'Italie, financent plus de 55% de la correction (respectivement 30,4% et 25%), alors même que ce dernier pays verra très probablement ses retours au titre des fonds structurels diminuer fortement d'ici 2013 et que le premier voit ses retours au titre de la PAC fortement entamés par la réforme décidée en 2002 (dès 2008, à législation constante, le coût du financement de la correction britannique pour la France sera supérieur à son solde net au titre de la PAC).

## II.- POUR 2005 : GARANTIR LE BON FONCTIONNEMENT DE L'EUROPE ELARGIE SANS COMPROMETTRE LA DISCIPLINE BUDGETAIRE

### A.- UNE REELLE DISCIPLINE D'ENSEMBLE

L'avant-projet de budget pour 2005 (APB 2005), dont le tableau ci-dessous détaille la structure par rubriques, fait montre d'une incontestable discipline d'ensemble.

En effet, la forte croissance des **crédits pour engagements** constatée l'année dernière (+ 11,6%), liée principalement à l'entrée dans l'Union européenne des 10 nouveaux États membres le 1<sup>er</sup> mai 2004, est **ralentie** (+ 5,2% dans l'APB 2005). L'essentiel de l'augmentation des engagements est par ailleurs dû à la montée en puissance des programmes structurels et l'ouverture progressive du bénéfice des aides agricoles dans les pays de l'élargissement (les crédits pour engagements à leur intention progressent de 21,2%).

Le **ressaut des crédits pour paiements** est certes plus brusque, dépassant 9,8% pour atteindre 109,54 milliards d'euros (+ 9,7 milliards d'euros par rapport au budget pour 2004). Cependant, là encore, **l'élargissement** joue un rôle déterminant : les crédits pour paiements à l'intention des nouveaux États membres passent de 5,65 à 9,55 milliards d'euros (près de 10% des dépenses du budget), cette hausse de 3,9 milliards d'euros étant équitablement répartie entre les dépenses agricoles et les actions structurelles. S'ajoutent à ce facteur les **premières conséquences de la réforme de la PAC** (+ 1,3 milliard d'euros) et **l'accélération de la consommation des fonds structurels** chez les 15 (conformément aux tendances constatées en exécution, en particulier sous la menace du dégageant d'office et en raison de l'extinction progressive des programmes 2000-2006). Au total, 80% de l'augmentation des crédits pour paiements est en quelque sorte « préprogrammée ».

La croissance des crédits pour paiements, pour inévitable qu'elle soit, implique néanmoins une augmentation soutenue des contributions nationales en 2005. Le **prélèvement sur recettes** devrait ainsi atteindre, au regard des propositions de la Commission européenne, **17,82 milliards d'euros pour la France** l'année prochaine. Cette croissance de 1,4 milliard d'euros par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale pour 2004 devrait cependant être atténuée, d'une part, par le versement d'une contribution moins élevée que prévu en 2004 (15,94 milliards d'euros contre 16,40 milliards d'euros dans la loi de finances initiale), la sous-consommation des crédits en 2003 ayant fait apparaître un surplus à redistribuer aux États membres et, d'autre part, par l'existence probable d'un surplus de même nature pour l'exercice 2004.

**ÉVOLUTION DES DÉPENSES PRÉVUE PAR L'AVANT-PROJET DE BUDGET POUR 2005**

(crédits pour engagement, en millions d'euros)

	Budget 2004	Perspectives financières pour 2005 (plafonds de dépenses)	APB 2005	Evolution APB 2005/budget 2004	En pourcentage
<b>1. AGRICULTURE</b>	46.781	51.439	50.676	3.894	8,3%
Marge au plafond des perspectives financières	2.524		764	- 1.761	- 69,8%
Dépenses agricoles (à l'exclusion du développement rural)	40.245	44.598	43.835	3.590	8,9%
Développement rural et mesures d'accompagnement	6.536	6.841	6.841	305	4,7%
<b>2. ACTIONS STRUCTURELLES</b>	41.035	42.441	42.378	1.343	3,3%
Marge	0		63	63	
Fonds structurels	35.353	37.247	37.247	1.894	5,4%
Fonds de cohésion	5.682	5.194	5.132	- 550	- 9,7%
<b>3. POLITIQUES INTERNES</b>	8.705	9.012	8.959	254	2,9%
Marge	17		62	45	260,1%
Dont dépenses de recherche et technologie	4.815		5.047	136	4,3%
<b>4. ACTIONS EXTÉRIEURES</b>	5.177	5.119	5.234	57	1,1%
Marge	- 95		- 115	- 20	21,6%
<b>5. ADMINISTRATION</b>	6.121	6.360	6.360	239	3,9%
Marge	36			- 36	- 100,0%
<b>6. RÉSERVES</b>	442	446	446	4	0,9%
Marges	0		0	0	
Réserve monétaire				0	
Réserve pour garanties	221	223	223	2	0,9%
Réserve pour aides d'urgence	221	223	223	2	0,9%
<b>7. AIDE DE PRÉADHÉSION</b>	1.733	3.472	1.856	123	7,1%
Marge	1.722		1.616	- 106	- 6,1%
Agriculture (SAPARD)	227		250	24	10,4%
Instrument structurel de pré-adhésion (ISPA)	453		501	47	10,5%
PHARE (pays candidats)	810		819	9	1,1%
Turquie	243		286	44	18,0%
<b>8. COMPENSATION</b>	1.410	1.305	1.305	- 105	- 7,4%
Marge	0		0	0	- 97,6%
<b>TOTAL DES CRÉDITS POUR ENGAGEMENTS</b>	<b>111.404</b>	<b>119.594</b>	<b>117.214</b>	<b>5.810</b>	<b>5,2%</b>
Marge de CE	4.204		2.380	- 1.824	- 43,4%
<b>CRÉDITS POUR PAIEMENTS</b>	<b>99.806</b>	<b>114.235</b>	<b>109.540</b>	<b>9.734</b>	<b>9,8%</b>
Marge de CP	11.748		4.695	- 7.053	- 60,0%
CP en % du RNB	0,99%	1,08%	1,03%	0,04%	

## B.- EXAMEN PAR RUBRIQUE

• Les **dépenses agricoles progressent de 8,3%** pour atteindre 50,67 milliards d'euros (en crédits pour engagements), laissant une marge sous le plafond des perspectives financières en très nette diminution par rapport à 2004 (0,76 milliard d'euros contre 2,52 milliards d'euros un an plus tôt). Cependant, cette **évolution est inévitable** :

– le budget pour 2005 est le premier à englober les **10 nouveaux États membres** pendant un exercice complet. En 2005, l'Union versera pour la première fois des aides directes aux pays d'Europe centrale et orientale, le régime de paiement unique à la surface dans ces États coûtant 1,39 milliard d'euros, soit 90% de la hausse des crédits agricoles dans cette région qui pour sa part explique 40% de l'augmentation globale des dépenses de la rubrique à 25 ;

– de même, la **réforme de la PAC** adoptée par le Conseil le 29 septembre 2003 exerce un impact budgétaire considérable (+ 1,3 milliard d'euros, 30% de l'augmentation globale). La nouvelle prime aux produits laitiers et les paiements supplémentaires aux producteurs de lait induisent des surcoûts respectivement de 0,96 milliard d'euros et 0,43 milliard d'euros, tandis que le régime modifié d'aide spécifique au riz nécessite des dépenses supplémentaires de 0,32 milliard d'euros et les nouveaux paiements directs dans le secteur arable (prime spéciale à la qualité pour le blé, aide régionale au séchage, prime aux protéagineux et aides en faveur des cultures énergétiques) de 0,23 milliard d'euros. Ces coûts sont cependant partiellement atténués par les économies induites par la réforme en matière d'interventions dans les secteurs du lait, des céréales, du riz et du fourrage séché, évaluées à 0,63 milliard d'euros ;

– la fixation d'un **taux de change euro/dollar** à un niveau plus réaliste (1,25 dollar par euro dans l'APB 2005 contre 1,12 dans le budget pour 2004) induit un surcoût de 0,24 million d'euros ;

– le reste de l'accroissement des dépenses agricoles est dû au « **retour à la normale** » pour les aides directes et les dépenses d'intervention (une récolte conforme aux tendances de long terme étant anticipée pour 2005). Il faut en effet rappeler que de nombreuses avances (pour 0,40 milliard d'euros au total) pour compenser les conséquences désastreuses de la sécheresse avaient été versées de manière anticipée en 2003, réduisant de manière artificielle les crédits agricoles du budget pour 2004.

• Le volume des crédits pour **engagements** pour les **actions structurelles** s'accroît de 3,3%, au **bénéfice quasi exclusif des 10 nouveaux États membres** qui toucheront en 2005 7,7 milliards d'euros de fonds structurels (soit dès à présent 18% de l'ensemble des crédits de l'Union à 25).

Les crédits pour engagements du fonds de cohésion (États dont le PIB par habitant est inférieur à 75% du PIB moyen de l'Union) diminuent légèrement par rapport à 2004 en raison de la sortie de l'Irlande du bénéfice de l'aide, pour atteindre 5,13 milliards d'euros dont 2,40 milliards d'euros pour les nouveaux États membres.

S'agissant des fonds structurels proprement dits, le tableau ci-après montre que la tendance à la concentration des crédits sur les aides au développement régional se confirme en 2005 :

#### REPARTITION DES FONDS STRUCTURELS PAR OBJECTIFS

(en millions d'euros)

Politique régionale	Emploi et affaires sociales	Agriculture et développement rural	Pêche	Initiatives communautaires	TOTAL	Dont nouveaux États membres
20.024	10.640	3.525	679	2.259	37.247	5.355

Les **dépenses effectives** (crédits pour paiements) pour les fonds structurels progressent de **14,8%** pour deux principales raisons :

– le montant à dépenser dans les **nouveaux États membres** est multiplié par deux, conformément aux conclusions du Conseil européen de Copenhague qui a disposé que les paiements pour les 10 sont équivalents à la somme de 6% de l'enveloppe globale des engagements de la période 2004-2006 et de 40% des engagements annuels moyens pour cette période, soit un taux d'exécution réaliste et modéré ;

– **l'exécution** des programmes 2000-2006 chez les 15 (les paiements en 2005 consisteront presque entièrement en remboursements, la programmation touchant à sa fin) devrait **progresser fortement** (les paiements représentant 95% de la tranche annuelle moyenne des engagements en 2005 contre 80% comme prévu dans l'APB 2004) pour porter l'accroissement des paiements à 13,2%. Ces prévisions prennent acte, d'une part, de la situation de 2005 en fin de programmation (la sous-consommation des crédits étant largement liée aux retards dans leur mise en œuvre) et, d'autre part, de la forte accélération de l'exécution des crédits dans les États membres (le taux d'exécution est passé de 66% à 78% entre 2002 et 2003), la perspective du dégagement d'office des engagements dormants pendant plus de deux ans ayant stimulé des efforts considérables chez les États membres <sup>(1)</sup>.

---

(1) Pour la France, consulter le rapport d'information (Assemblée nationale n°1624) de M. Jean-Louis Dumont, « Fonds structurels européens : programmation et consommation (2000-2006) ».

- Les propositions de la Commission européenne relatives aux **politiques internes** sont concentrées sur deux priorités :

- la compétitivité et la cohésion : les **crédits affectés à la recherche** et au développement technologique progressent dans l'APB de 232 millions d'euros (+ 7,3% après + **8,2%** en 2004) pour atteindre 5,05 milliards d'euros ; 51 millions d'euros supplémentaires seront consacrés au démantèlement nucléaire et à la gestion des déchets (avec 139 millions d'euros prévus pour le démantèlement des centrales nucléaires d'Ignalina en Lituanie et de Bohumice en Slovaquie) ;

- la sécurité et la citoyenneté européenne. 44 millions d'euros supplémentaires sont proposés pour la justice et les affaires intérieures (pour atteindre 536 millions d'euros), afin d'accélérer la mise au point du système intégré d'information pour les visas (VIS) et de prolonger l'action du Fonds européen pour les réfugiés pour la période 2005-2010. Il convient de remarquer qu'un montant de 336 millions d'euros est inclus afin d'aider les nouveaux États membres à contrôler les nouvelles frontières extérieures de l'Union. Les dotations des programmes européens en matière d'éducation et de culture progressent de 37 millions d'euros pour un total de 885 millions d'euros dont 361 millions d'euros pour le programme Socrates.

Votre Rapporteur général regrette que les propositions de la Commission européenne ne répondent guère à la nécessité décrite plus haut de « faire le tri » dans les actions internes de l'Union entre les dépenses réellement efficaces et d'autres prêtant plus ouvertement le flanc à la critique de « saupoudrage ».

S'il faut souligner que la faiblesse de la marge disponible pour cette rubrique en dessous du plafond des perspectives financières (62 millions d'euros) ne laisse guère d'opportunités au Parlement européen qui dispose du dernier mot pour la plupart de ces programmes, c'est pour rappeler qu'en tout état de cause l'augmentation globale des crédits des politiques internes (+ 2,9%) n'est manifestement guère inspirée par les efforts d'assainissement de leurs finances publiques que consentent aujourd'hui les États membres. La Commission européenne, comme de coutume, semble s'exonérer d'un examen minutieux de l'opportunité de nombreux programmes en **se contentant d'ajouter aux micro-dépenses progressant en quelque sorte en « roue libre » ses priorités politiques** dont la légitimité, à défaut de l'efficacité, ne peut certes pas être contestée.

- Les dépenses relatives à **l'aide extérieure** restent stables dans l'APB 2005 à 5,23 milliards d'euros, avec, comme en 2004, un dépassement de 100 millions d'euros du plafond des perspectives financières pour couvrir les dépenses exceptionnelles destinées à soutenir de manière continue la reconstruction en **Irak (200 millions d'euros** sur 1.070 millions d'euros consacrés au Moyen-Orient). À cet égard, votre Rapporteur général note avec surprise que

les 200 millions d'euros d'aides à l'Irak dépassent les niveaux de financement prévus lors de la conférence de Madrid.

Pour le reste, les crédits de la rubrique permettent de stabiliser l'aide octroyée à l'Europe orientale et à l'Asie centrale (515 millions d'euros) et à l'Amérique latine (315 millions d'euros), tandis que la fin de période de reconstruction dans les Balkans permet de ramener l'aide dans cette région à 554 millions d'euros. On peut enfin remarquer que plus d'un milliard d'euros est consacré au développement des pays les plus pauvres, dont 436 millions d'euros d'aide alimentaire.

- Les **dépenses administratives**, qui s'élèvent à 6,36 milliards d'euros, augmentent de **3,9%** par rapport à 2004, en raison de la proposition de la Commission européenne de créer **700 nouveaux postes** liés à l'élargissement (dont la moitié de personnels affectés aux services linguistiques). Cette hausse des recrutements, conforme aux besoins depuis longtemps exprimés par la Commission européenne (qui estime nécessaire de bénéficier de 3.900 postes supplémentaires entre 2003 et 2008 pour gérer convenablement l'Europe à 25), semble en effet nécessaire et raisonnable. Elle porterait l'accroissement des effectifs à 1.980 postes (dont 500 au titre du personnel externe) entre 2003 et 2005, soit environ la moitié des besoins identifiés par l'exécutif communautaire pour faire face à l'élargissement, ce qui nécessite un réel effort de productivité des services actuels. En outre, votre Rapporteur général remarque avec satisfaction que cette dépense supplémentaire est en partie gagée par les économies induites par la réforme du statut des personnels communautaires (déconcentration accrue, allongement des durées de cotisation) et par celles liées au passage de 30 à 25 Commissaires (la dotation du poste « rémunération et dépenses » des Commissaires passe cependant de 18 millions d'euros à 16,81 millions d'euros, soit une diminution limitée à 6,6%).

## EXAMEN EN COMMISSION

La Commission a examiné la proposition de résolution (n° 1723) au cours de sa séance du 8 juillet 2004.

Après l'exposé de votre **Rapporteur général**, la Commission a procédé à l'examen des amendements à l'article unique de la proposition de résolution.

Après avoir *adopté* un amendement rédactionnel présenté par votre **Rapporteur général**, la Commission a examiné un amendement présenté par votre Rapporteur général, visant à supprimer la dernière phrase du neuvième alinéa (4.) de la proposition de résolution estimant excessive la croissance des crédits de paiement programmée en 2005 en faveur des actions structurelles, compte tenu des excédents budgétaires constatés en 2003 pour cette rubrique.

Votre **Rapporteur général** a estimé contradictoire de reprocher aux institutions communautaires une sous-consommation chronique des crédits, peu conforme aux règles de bonne gestion, pour suggérer ensuite d'inscrire dans le budget un écart important entre les engagements et les paiements. De fait, une forte disproportion entre le montant des crédits d'engagements et celui des crédits pour paiement aurait pour effet d'augmenter encore le volume des engagements dormants (le « reste à liquider » dans la terminologie européenne) qui est déjà excessif s'agissant des fonds structurels.

La Commission a *adopté* l'amendement.

Elle a ensuite examiné un amendement présenté par M. Augustin Bonrepaux, rectifié après les observations de **M. Pierre Hériaud**, tendant à insérer un paragraphe demandant, d'une part, le maintien des actions structurelles en faveur du développement territorial des zones défavorisées et, d'autre part, une progression du budget communautaire à 1,25% du RNB communautaire dans les perspectives financières 2007-2013.

**M. Augustin Bonrepaux** a considéré que l'adhésion des derniers États membres de l'Union ne doit pas avoir pour conséquence la disparition des fonds structurels dont bénéficient jusqu'à ce jour les Quinze. Certes, l'élargissement fournit l'occasion de réaliser des économies budgétaires, mais il ne faudrait pas pour autant que disparaisse l'indispensable solidarité communautaire. L'amendement proposé insiste donc sur le rôle essentiel des actions structurelles dans les territoires défavorisés, notamment les zones de montagne, dans les plus anciens États membres comme dans les nouveaux. Ce souci implique d'augmenter la taille du budget communautaire pour porter ses dépenses non pas seulement à 1,10% du revenu national brut (RNB) de l'Union européenne, comme le proposait récemment un Commissaire européen français, mais à 1,25%.

Votre **Rapporteur général**, soulignant l'importance de ce sujet, s'est opposé à cette dernière proposition. Six États membres, l'Allemagne, l'Autriche, la France, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède, ont adressé en février dernier une lettre au Président de la Commission européenne pour lui faire part de leur souhait que les dépenses du budget communautaire à échéance 2013 ne dépassent pas 1% du RNB communautaire. La phase de négociation sur les perspectives 2007-2013 est en cours, une décision définitive du Conseil européen sur la programmation pluriannuelle étant attendue à la fin du premier semestre 2005. Il serait inopportun de figer les positions françaises avant que cette négociation n'aboutisse. Il est d'ailleurs tout à fait possible de dépenser mieux dans le respect de l'enveloppe actuelle du budget européen. Il existe des possibilités d'économie budgétaire : par exemple, plus de 2 milliards d'euros sont consacrés chaque année à de très nombreuses actions hétéroclites sans qu'un réel examen de leur efficacité ait à ce jour été réalisé. La maîtrise des dépenses de fonctionnement reste perfectible. Votre Rapporteur Général s'est en revanche déclaré favorable au rappel de la nécessité de préserver des actions structurelles significatives chez les Quinze.

La Commission a *adopté* l'amendement ainsi modifié après que **M. Augustin Bonrepaux** eut accepté de supprimer le dernier alinéa relatif à l'augmentation du budget communautaire.

La Commission a ensuite examiné un amendement présenté par votre **Rapporteur général**, visant, au dernier alinéa, à demander au Gouvernement de veiller à la suppression de la correction dont bénéficie le Royaume-Uni sur sa contribution au budget communautaire.

Votre **Rapporteur général**, approuvé par **MM. Augustin Bonrepaux** et **Pierre Hériaud**, a rappelé que les raisons qui avaient justifié en 1984 l'octroi de cet avantage ont aujourd'hui disparu. Il a en outre souligné que la correction britannique représente pour la France l'équivalent de 10% de sa contribution au budget communautaire, soit un coût annuel de l'ordre de 1,5 milliard d'euros.

La Commission a *adopté* cet amendement.

La Commission a *adopté* l'article unique ainsi modifié de la proposition de résolution.

**TEXTE DE LA PROPOSITION DE RESOLUTION  
ADOPTÉ PAR LA COMMISSION <sup>(1)</sup>**

**Proposition de résolution sur l'avant-projet du budget général  
de la Commission européenne pour l'exercice 2005 (n° E 2605)**

**Article unique**

L'Assemblée nationale,

- Vu l'article 88-4 de la Constitution,
- Vu l'article 272 du traité instituant la Communauté européenne et l'article 177 du traité Euratom,
- Vu l'accord interinstitutionnel du 6 mai 1999 sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire,
- Vu l'avant-projet du budget général de la Commission européenne pour l'exercice 2005 (E 2605 annexe 1).

1. Prend acte des grandes orientations de l'avant-projet de budget pour 2005, première année complète pour l'Union européenne élargie à vingt-cinq Etats membres ; constate que les priorités budgétaires pour 2005 permettront d'assurer la continuité des politiques communautaires dans une Europe élargie, tout en respectant l'impératif de discipline budgétaire ;

2. S'oppose à toute réduction des dépenses agricoles au cours de la procédure budgétaire et, compte tenu des prévisions de marché, déplore l'insuffisance des crédits dans le secteur du lait, dont la fragilité ne permet pas d'exclure des besoins supplémentaires ;

3. Recommande d'accroître l'effort financier en faveur du développement rural, en particulier les subventions aux jeunes agriculteurs et la lutte contre les maladies animales, et demande le maintien du projet de création de labels de qualité européens en matière agricole ;

4. Rappelle l'importance des actions structurelles dans le cadre de la mise en œuvre d'une politique efficace de cohésion et de soutien à la croissance ;

5. Demande que les actions structurelles permettent de maintenir une politique de développement des territoires défavorisés, en plus des actions prioritaires indispensables au bénéfice des nouveaux adhérents ;

---

*(1) Ce texte sera considéré comme définitif dans les conditions prévues aux premier et deuxième alinéas de l'article 151-3 du Règlement de l'Assemblée nationale.*

6. Se déclare favorable à des mesures communautaires en faveur des petites et moyennes entreprises, conformément à la stratégie de Lisbonne, pour promouvoir la compétitivité sur un marché unique pleinement intégré ;

7. Rappelle que la politique de recherche et de développement demeure l'une des priorités de l'Union européenne et souhaite un budget plus ambitieux pour le septième programme-cadre de recherche et de développement ;

8. Suggère qu'une attention particulière soit accordée au renforcement d'un espace européen de sécurité, de liberté et de justice ; propose en particulier d'accélérer la mise en place du système d'information Schengen et du système d'information sur les visas dans les nouveaux Etats membres ;

9. Demande que la politique à l'égard des agences obéisse à une approche budgétaire plus rigoureuse ;

10. Exprime son soutien à une nouvelle politique de voisinage qui vise à la mise en place d'une zone de prospérité et de stabilité au sud et à l'est des frontières de l'Union européenne ;

11. Souhaite que les moyens financiers de la PESC (politique étrangère et de sécurité commune) soient renforcés et que des progrès soient réalisés vers l'établissement d'une diplomatie européenne commune ;

12. Prend acte des crédits d'aide à la pré-adhésion de la Turquie mais souligne qu'ils suscitent de nombreuses interrogations en France ;

13. Considère que les raisons qui ont conduit, en 1984, à l'octroi au Royaume-Uni d'une correction sur sa contribution au budget communautaire ont aujourd'hui disparu et demande au Gouvernement de veiller à la suppression de cet avantage injustifié dans le cadre des négociations relatives aux perspectives financières 2007-2013.

## TABLEAU COMPARATIF

Texte de la proposition de résolution (n° 1723)	Conclusions de la Commission
<p style="text-align: center;"><b>PROPOSITION DE RÉOLUTION sur l'avant-projet du budget général de la Commission européenne pour l'exercice 2005 (n° E 2605)</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>PROPOSITION DE RÉOLUTION sur l'avant-projet du budget général de la Commission européenne pour l'exercice 2005 (n° E 2605)</b></p>
<p style="text-align: center;"><b>Article unique</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>Article unique</b></p>
<p>L'Assemblée nationale,</p>	<p>Alinéa sans modification.</p>
<p>– Vu l'article 88-4 de la Constitution,</p>	<p>Alinéa sans modification.</p>
<p>– Vu l'article 272 du traité instituant la Communauté européenne et l'article 177 du traité Euratom,</p>	<p>Alinéa sans modification.</p>
<p>– Vu l'accord interinstitutionnel du 6 mai 1999 sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire,</p>	<p>Alinéa sans modification.</p>
<p>– Vu l'avant-projet du budget général de la Commission européenne pour l'exercice 2005 (E 2605 annexe 1).</p>	<p>Alinéa sans modification.</p>
<p>1. Prend acte des grandes orientations de l'avant-projet de budget pour 2005, première année complète pour l'Union européenne élargie à vingt-cinq Etats membres ; constate que les priorités budgétaires pour 2005 permettront d'assurer la continuité des politiques communautaires dans une Europe élargie, <i>tant</i> en respectant l'impératif de discipline budgétaire ;</p>	<p>1. Prend acte...</p> <p>...élargie, <i>tout</i> en respectant... budgétaire ;</p>
<p>2. S'oppose à toute réduction des dépenses agricoles au cours de la procédure budgétaire et, compte tenu des prévisions de marché, déplore l'insuffisance des crédits dans le secteur du lait, dont la fragilité ne permet pas d'exclure des besoins supplémentaires ;</p>	<p style="text-align: center;"><b>(Amendement n° 1 de M. Gilles Carrez, Rapporteur général)</b></p> <p>2. Alinéa sans modification.</p>
<p>3. Recommande d'accroître l'effort financier en faveur du développement rural, en particulier les subventions aux jeunes agriculteurs et la lutte contre les maladies animales, et demande le maintien du projet de création de labels de qualité européens en matière agricole ;</p>	<p>3. Alinéa sans modification.</p>

**Texte de la proposition de résolution (n° 1723)**

4. Rappelle l'importance des actions structurelles dans le cadre de la mise en œuvre d'une politique efficace de cohésion et de soutien à la croissance ; *mais estime, malgré les progrès enregistrés dans l'exécution des programmes, que la croissance des crédits de paiement programmée en 2005 est trop forte, compte tenu des excédents budgétaires constatés en 2003 pour cette rubrique ;*

5. Se déclare favorable à des mesures communautaires en faveur des petites et moyennes entreprises, conformément à la stratégie de Lisbonne, pour promouvoir la compétitivité sur un marché unique pleinement intégré ;

6. Rappelle que la politique de recherche et de développement demeure l'une des priorités de l'Union européenne et souhaite un budget plus ambitieux pour le septième programme-cadre de recherche et de développement ;

7. Suggère qu'une attention particulière soit accordée au renforcement d'un espace européen de sécurité, de liberté et de justice ; propose en particulier d'accélérer la mise en place du système d'information Schengen et du système d'information sur les visas dans les nouveaux Etats membres ;

8. Demande que la politique à l'égard des agences obéisse à une approche budgétaire plus rigoureuse ;

9. Exprime son soutien à une nouvelle politique de voisinage qui vise à la mise en place d'une zone de prospérité et de stabilité au sud et à l'est des frontières de l'Union européenne ;

10. Souhaite que les moyens financiers de la PESC (politique étrangère et de sécurité commune) soient renforcés et que des progrès soient réalisés vers l'établissement d'une diplomatie européenne commune ;

**Conclusions de la Commission**

4. Rappelle...  
...à la croissance ;

**(Amendement n° 2 de M. Gilles Carrez,  
Rapporteur général)**

5 (nouveau). *demande que les actions structurelles permettent de maintenir une politique de développement des territoires défavorisés, en plus des actions prioritaires indispensables au bénéfice des nouveaux adhérents.*

**(Amendement n° 4  
de M. Augustin Bonrepaux)**

6. Se déclare...  
...pleinement intégré ;

7. Rappelle...  
...développement ;

8. Suggère...  
...membres ;

9. Demande...  
...rigoureuse ;

10. Exprime...  
européenne ;

11. Souhaite...  
...commune ;

**Texte de la proposition de résolution (n° 1723)**

11. Prend acte des crédits d'aide à la préadhésion de la Turquie mais souligne qu'ils suscitent de nombreuses interrogations en France ;

12. Considère que les raisons qui ont conduit, en 1984, à l'octroi au Royaume-Uni d'une correction sur sa contribution au budget communautaire ont aujourd'hui disparu ; *demande une renégociation de cet avantage injustifié dans le cadre de la préparation des futures perspectives financières 2007-2013.*

**Conclusions de la Commission**

12. Prend...

...France ;

13. Considère...

*...disparu et demande au Gouvernement de veiller à la suppression de cet avantage injustifié dans le cadre des négociations relatives aux perspectives financières pour 2007-2013.*

**(Amendement n° 3 de M. Gilles Carrez,  
Rapporteur général)**

-----  
N° 1724 – Rapport sur la proposition de résolution sur l'avant-projet de budget général des Communautés européennes pour 2005 (Gilles Carrez)