



N° 3243

Document mis
en distribution
le 7 juillet 2006

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 4 juillet 2006.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN
SUR LA PROPOSITION DE RÉOLUTION (N° 3241) de M. René ANDRÉ, RAPPORTEUR DE
LA DÉLÉGATION POUR L'UNION EUROPÉENNE, *sur l'avant-projet de budget
général des Communautés européennes pour 2007* (n° E 3175),

PAR M. GILLES CARREZ,

Rapporteur général,

Député.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I.- LE PREMIER BUDGET DE LA NOUVELLE PROGRAMMATION 2007-2013	7
A.- LE COMPROMIS DES PERSPECTIVES FINANCIERES	7
B.- UN FINANCEMENT RENDU UN PEU MOINS INEQUITABLE DANS L'ATTENTE D'UNE REFORME D'AMPLEUR A L'HORIZON DES ANNEES 2010	13
II.- UN BUDGET DE TRANSITION D'UNE PROGRAMMATION A L'AUTRE	17
A.- DES DEPENSES CONTENUES CONSACRÉES AUX NOUVELLES PRIORITÉS DE L'UNION	17
B.- EXAMEN PAR RUBRIQUE	20
EXAMEN EN COMMISSION	25
TEXTE DE LA PROPOSITION DE RESOLUTION	29
TABLEAU COMPARATIF	31

MESDAMES, MESSIEURS,

Comme il est désormais traditionnel, l'Assemblée nationale est appelée à se prononcer sur les choix budgétaires européens au stade de leur préparation. À cette fin, la Délégation pour l'Union européenne a déposé, pour la quinzième année consécutive, une proposition de résolution sur l'avant-projet de budget des Communautés européennes pour 2007 soumise par le Gouvernement au Parlement en application de l'article 88-4 de la Constitution.

L'usage de cette faculté est important : il suffit de rappeler que la France consacre aujourd'hui un peu plus de 18 milliards d'euros par an (soit presque 7% de ses recettes fiscales nettes) au financement du budget européen, et que ce montant est supérieur d'un tiers à la contribution française constatée en 1999. Or, lorsque l'Assemblée nationale vote l'article du projet de loi de finances évaluant le montant des prélèvements sur recettes au profit de la Communauté européenne, outre le fait que la contribution française est due en tout état de cause, il est déjà trop tard pour peser significativement sur les choix budgétaires européens, qui, au terme d'une première lecture devant le Conseil et devant le Parlement européen, sont à ce stade de l'automne très largement arrêtés.

Il importe cependant de relever ici que la marge de manœuvre annuelle des autorités budgétaires européennes est très limitée, puisqu'elle s'exerce dans les strictes limites posées par les perspectives financières, accord institutionnel adopté par le Conseil, le Parlement et la Commission déterminant une programmation pluriannuelle des recettes et des dépenses et fixant des bornes annuelles à l'évolution des charges budgétaires. À cet égard, l'Assemblée nationale a su se saisir de l'enjeu de l'élaboration des nouvelles perspectives financières 2007-2013 ⁽¹⁾ en exprimant clairement à cette occasion les priorités qu'elle estimait nécessaire que le Gouvernement se fixe dans cette négociation.

Le budget européen pour 2007 s'inscrit dans le prolongement de ces débats, puisqu'il inaugure la nouvelle programmation financière pluriannuelle. C'est cette dernière qui lui donne sens : ainsi, la priorité donnée aux politiques se rapportant à la croissance et à l'emploi (nouvelle rubrique 1 du cadre financier, qui regroupe les moyens consacrés à la cohésion et ceux affectés aux grands programmes européens, comme le programme pour la recherche ou les réseaux transeuropéens), dont les crédits d'engagements devraient progresser de 14,3% par rapport à 2006, est rendue compatible avec une discipline d'ensemble dont il faut reconnaître qu'elle caractérise le budget européen depuis de nombreuses années, l'ensemble des crédits de paiements, en hausse de 3,9% par rapport à 2006, se situant clairement sous la barre des 1% du revenu national brut communautaire (RNB).

(1) Voir en particulier la résolution TA n° 455 du 26 juin 2005 sur les perspectives financières 2007-2013 et le rapport afférent n° 2379 du 15 juin 2005 de Marc Laffineur.

I.- LE PREMIER BUDGET DE LA NOUVELLE PROGRAMMATION 2007-2013

A.- LE COMPROMIS DES PERSPECTIVES FINANCIERES

- Après plusieurs mois de négociations parfois difficiles, le Conseil européen des 15 et 16 décembre 2005 a adopté le budget de l'Union européenne pour les années 2007 à 2013.

L'HISTOIRE DES PROGRAMMATIONS FINANCIERES PLURIANNUELLES EUROPEENNES

La pratique des perspectives financières remonte à 1988, année durant laquelle, confrontées 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 de se doter d'un cadre budgétaire de référence encadrant strictement les budgets annuels à moyen terme et permettant d'éviter la répétition annuelle d'un débat d'ensemble sur les grandes orientations du budget.

Ces perspectives financières, qui prennent la forme juridique d'accords interinstitutionnels, actes non prévus par les Traités mais néanmoins créateurs de droits, dont le respect est sanctionné par la Cour de Justice des Communautés européennes (CJCE), lient la Commission, le Conseil et le Parlement qui sont leurs signataires. Leur négociation ressort, cependant, du fait de l'unanimité des États membres requise pour leur adoption, du Conseil européen qui précède leur signature formelle au cours duquel sont rendus les arbitrages essentiels.

Cette programmation à un horizon de sept ans, juridiquement contraignante tant au stade de l'élaboration du budget qu'au cours de son exécution, détermine des plafonds annuels de crédits (et, par voie de conséquence, de recettes, le budget étant soumis à une obligation d'équilibre) tant pour la dépense globale (en crédits pour paiements) que pour chacune des catégories de dépenses (en crédits pour engagements). Dans ces conditions, 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.

Il convient, cependant, de rappeler que ce cadre financier n'est pas pour autant 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 des perspectives financières suivant les mêmes règles que celles qui président à leur adoption, comme ce fut notamment le cas lors du sommet de Copenhague en décembre 2002 qui a pu tirer les conséquences financières de l'élargissement sans remettre en cause l'architecture d'ensemble des perspectives financières 2000-2006 signées à Berlin en mars 1999.

En outre, en miroir des plafonds de dépenses, le budget communautaire est caractérisé par un plafond de ressources. La décision 2000/597/CE Euratom du Conseil du 29 septembre 2000 relative aux ressources propres, prise en application de l'article 269 du Traité instituant la Communauté européenne qui stipule que le budget de l'Union « est, sans préjudice des autres recettes, intégralement financé par des ressources propres », a fixé ce plafond à 1,24% du revenu national brut.

Il apparaît donc que les négociations pluriannuelles revêtent une importance cruciale puisqu'elles engagent les autorités communautaires, ainsi que les finances publiques des États membres qui contribuent au financement du budget, pour une durée importante. Elles déterminent le champ des missions et des dépenses de l'Union, et permettent d'apprécier leurs coûts à moyen terme.

Un bref aperçu de l'histoire des précédentes programmations permet de mieux en cerner les enjeux.

Chacune des trois précédentes perspectives financières a en effet reflété l'état du débat politique sur les missions que les États membres ont souhaité confier à l'Union.

Ainsi, le cadre financier 1988-92 (« Paquet Delors »), outre le dénouement des crises budgétaires des années 80 par l'adoption d'un cadre de référence à moyen terme, a été marqué par la mise en œuvre des politiques structurelles, liées en particulier à l'accession de l'Espagne et du Portugal à la CEE, dans un contexte de forte progression des crédits, de 1,15% à 1,20% du produit national brut (PNB) communautaire.

Les perspectives financières 1993-1999 (« Second Paquet Delors »), adoptées par le Conseil européen d'Édimbourg en décembre 1992, ont prolongé ce mouvement, l'objectif de la monnaie unique imposant une accélération de la convergence économique rendue possible au moyen d'une augmentation de plus de 40% des fonds structurels. Ce renforcement des actions structurelles combiné au maintien de la politique agricole commune (dont les crédits ont progressé au même moment de 10% environ) a induit le franchissement d'un nouveau cap de dépenses, le plafond des perspectives atteignant 1,27% du PNB en 1999.

Face à cette inflation du budget communautaire, les États membres ont décidé, lors de l'adoption par le Conseil européen de Berlin en mars 1999 des perspectives financières 2000-2007 (« Agenda 2000 »), de freiner la progression des dépenses, en maintenant le plafond des ressources propres à 1,27% du PNB (devenu 1,23% du revenu national brut communautaire). La conciliation du respect de cette stabilité d'ensemble de la dépense et du 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, se sont rapprochées à l'horizon 2006 du niveau atteint en 2000, tandis qu'en leur sein la priorité a été donnée au développement rural dont les crédits ont bénéficié 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 sont restées stables, encourageant la recherche d'une meilleure efficacité dans les opérations financées.

Cette montée en puissance du budget communautaire a évidemment eu d'importantes répercussions sur les finances publiques des États-membres.

On rappellera qu'en application de la décision précitée relative aux ressources propres, le financement du budget communautaire est assuré à hauteur de 65% par la ressource dite « Revenu national brut » (RNB), qui consiste en l'application d'un taux à la somme des RNB de tous les États membres et, pour 20%, par la ressource TVA, *via* l'application d'un taux de 0,50% à une assiette uniformisée et écrêtée qui doit être inférieure à 50% du RNB. Les autres ressources (prélèvements sur les importations agricoles des pays tiers afin de compenser la différence entre les prix mondiaux et les prix communautaires et droits de douane) ont pour leur part tendance à se réduire fortement compte tenu de l'évolution générale des tarifs douaniers dans le cadre de l'OMC.

Source : rapport n° 2455 du 6 juillet 2005 de votre Rapporteur général sur l'avant-projet de budget général des Communautés européennes pour 2006.

L'histoire des précédentes programmations financières (voir encadré ci-dessus) montre que leur négociation dépend étroitement des réponses apportées par chacun des États membres à la question fondamentale du rôle de l'Union européenne. Or, à cet égard, le débat engagé à partir de 2004 a révélé des positions parfois contradictoires, et souvent peu ambitieuses, sur l'avenir du budget communautaire et montré clairement qu'un long délai de maturation serait nécessaire pour parvenir, le cas échéant, à sa refonte. Faute d'une volonté politique de procéder à un changement d'échelle du budget européen, les négociations se sont concentrées sur la question de l'évolution des moyens dans des fourchettes à vrai dire étroites, entre 1,24% du RNB communautaire proposé par la Commission européenne⁽¹⁾ et 1% demandé par six chefs d'État et de gouvernement⁽²⁾.

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

(2) *Lettre adressée en février 2005 au Président de la Commission européenne par les chefs des gouvernements allemands, anglais, néerlandais et autrichien et par le chef de l'État français.*

Dans la mesure où le Conseil européen de Bruxelles des 24 et 25 octobre 2002 avait décidé de « geler » les crédits dévolus au premier poste budgétaire européen (42% du budget, 0,43% du RNB), la politique agricole commune, en prévoyant leur diminution en volume entre 2006 et 2013 (progression en valeur limitée à 1% par an), le débat sur les moyens a porté principalement sur l'autre poste de dépense significatif, les fonds structurels (0,36% du RNB), instruments décisifs de la convergence économique des nouveaux adhérents et des régions en retard de développement, faisant naître des lignes de fracture entre les États membres.

Ainsi, un groupe d'États (Pays-Bas, Royaume-Uni et Suède), importants contributeurs nets au budget communautaire et sceptiques sur l'efficacité des aides dans les 15, s'est déclaré 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, ce qui permettrait de limiter considérablement l'ampleur des dotations accordées aux actions structurelles (à 0,25% du RNB). Proche de cette position, l'Autriche, le Danemark et l'Allemagne ont préféré une plus forte concentration des crédits au profit de la convergence, sans pour autant remettre radicalement en cause le niveau des aides structurelles aujourd'hui versées (0,35% du RNB).

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'est attaché à préserver aussi longtemps que possible la répartition actuelle des crédits entre les quinze, grâce en particulier à la définition d'un « *phasing out* » généreux (impliquant l'affectation de plus de 0,60% du RNB aux actions structurelles). De manière plus modérée, un dernier groupe (France, Belgique et Finlande) a su prendre acte de la priorité à accorder 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), dont il faut cependant souligner qu'ils sont les principaux bénéficiaires.

- Le Conseil européen de Bruxelles des 15 et 16 décembre 2005 est parvenu à un compromis qui, pour être incontestablement *a minima*, n'en préserve pas moins la dynamique de l'Union – grâce en particulier à un financement généreux de la cohésion au profit en particulier des nouveaux États membres – et ouvre la porte à la perspective plus ambitieuse d'une large réflexion sur les moyens et les objectifs du budget communautaire – en engageant notamment la remise en cause progressive mais irréversible du « chèque britannique ».

Le 4 avril, Parlement européen, Conseil et Commission se sont accordés pour relever de près de quatre milliards d'euros⁽¹⁾ les plafonds des perspectives financières de façon à satisfaire aux principales priorités identifiées par le Parlement (avec en particulier 2,4 milliards d'euros supplémentaires pour la

(1) Aux prix 2004.

première rubrique, « Croissance durable », dont 800 millions d'euros à l'éducation, 500 millions d'euros aux réseaux transeuropéens et 300 millions d'euros pour la recherche).

Le budget communautaire ne pourra ainsi dépasser 864 milliards d'euros ⁽¹⁾ entre 2007 et 2013, ce qui représente 1,048% du RNB de l'Union. Au terme de la programmation, le plafond du budget 2013, à 127,09 milliards d'euros de crédits d'engagements, ne sera supérieur que de 5,3% à celui du budget 2007, avec une augmentation moyenne annuelle, en volume, limitée à 0,9%.

La discipline budgétaire – dont il faut cependant relativiser la portée en rappelant que de nombreux États membres, au premier rang desquels la France, s'astreignent à une évolution des dépenses, en volume, nulle ou même négative – est plus spectaculaire encore s'agissant du plafond des crédits de paiements, qui servent de fondement au calcul des contributions nationales. Les paiements du budget 2013 seraient ainsi supérieurs de seulement 2,0% à ceux de 2007, soit une évolution moyenne annuelle, en volume, de l'ordre de 0,4%.

(1) Tous les montants relatifs aux perspectives financières pluriannuelles 2007-2013 cités ici sont exprimés aux prix 2004.

PERSPECTIVES FINANCIÈRES POUR 2007-2013

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

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	TOTAL 2007-2013	Part dans l'enveloppe globale des perspectives financières	Évolution 2007 à 2013
1. CROISSANCE DURABLE	51,27	52,42	53,62	54,29	55,37	56,88	58,30	382,14	44%	13,7%
<i>Dont compétitivité pour la croissance et l'emploi</i>	8,40	9,10	9,75	10,43	11,30	12,15	12,96	74,10	9%	54,2%
<i>Dont cohésion pour la croissance et l'emploi</i>	42,86	43,32	43,86	43,86	44,07	44,72	45,34	308,04	36%	5,8%
2. CONSERVATION ET GESTION DES RESSOURCES NATURELLES	54,99	54,32	53,67	53,04	52,40	51,78	51,16	371,34	43%	-7,0%
<i>Dont marché et aides directes</i>	43,12	42,70	42,28	41,86	41,45	41,05	40,65	293,11	34%	-5,7%
3. CITOYENNETÉ, LIBERTÉ, JUSTICE ET SECURITÉ	1,20	1,26	1,38	1,50	1,65	1,80	1,99	10,77	1%	65,8%
4. L'UNION EUROPÉENNE EN TANT QUE PARTENAIRE MONDIAL	6,20	6,47	6,74	7,01	7,34	7,68	8,03	49,46	6%	29,5%
5. ADMINISTRATION	6,63	6,82	6,97	7,11	7,26	7,40	7,61	49,80	6%	14,7%
6. COMPENSATIONS	0,42	0,19	0,19					0,80	0%	
TOTAL DES CRÉDITS POUR ENGAGEMENTS	120,70	121,47	122,56	122,95	124,01	125,53	127,09	864,32	100%	5,3%
CE en % du RNB	1,10%	1,08%	1,07%	1,04%	1,03%	1,02%	1,01%	1,05%		- 8,2%
CRÉDITS POUR PAIEMENTS	116,65	119,62	111,99	118,28	115,86	119,41	118,97	820,78	95%	2,0%
CP en % du RNB	1,06%	1,06%	0,97%	1,00%	0,96%	0,97%	0,94%	1,00%		- 11,3%
Marge sous le plafond des ressources propres (1,24% du RNB) en % du RNB	0,18%	0,18%	0,27%	0,24%	0,28%	0,27%	0,30%	0,24%		

Dans le détail, les perspectives financières 2007-2014 organisent un vaste, bien que progressif, redéploiement des dépenses européennes.

Le reflux des dépenses agricoles est engagé, leur part dans le budget européen passant de 47% ⁽¹⁾ dans le budget 2006 à 40% dans le budget 2013, tandis que les fonds consacrés à la cohésion économique ⁽²⁾ devraient alors préempter 36% des crédits européens, contre 32% en 2006.

Ainsi, le rendez-vous de l'élargissement n'est pas manqué : 160 milliards d'euros de fonds structurels (19% du total des crédits d'engagements durant la période) sont destinés aux nouveaux États membres, c'est-à-dire le montant maximum qui pouvait leur être accordé compte tenu de la décision du Conseil européen de Berlin de limiter à 4% du PIB les aides structurelles versées à chaque État afin de ne pas les placer dans une situation de dépendance économique dont il est difficile de sortir et de proportionner les fonds aux capacités institutionnelles et administratives à les absorber des pays concernés. Sans que pour autant ne soit brutalement sacrifiée la solidarité à l'égard des régions en retard de développement de l'Union européenne à quinze, qui continueront à bénéficier de fonds structurels importants, la concentration des crédits sur les États de l'Europe centrale et orientale exige un effort considérable des anciens États membres. Ainsi, notamment, la France ne bénéficiera que de 12,70 milliards d'euros sur les 308 milliards d'euros de moyens dévolus aux politiques de la cohésion pour la croissance et pour l'emploi, contre près de 18 milliards d'euros ⁽³⁾ dans la précédente programmation, dont 2,8 milliards d'euros pour les DOM/TOM (nouvel objectif 1, « Convergence ») (contre 3,5 milliards d'euros dans la précédente programmation).

L'effort de solidarité est rendu compatible avec le respect des équilibres budgétaires des États membres grâce à un effort considérable de discipline budgétaire consenti en matière agricole, le principal poste de dépense européen. Les crédits agricoles ⁽¹⁾, à 371 milliards d'euros sur la période, dont 293 milliards d'euros pour les dépenses de marché et les aides directes, tirent les conséquences de la réforme de la politique agricole commune adoptée au Conseil européen de Bruxelles des 24 et 25 octobre 2002 au cours duquel les chefs d'État et de gouvernement ont décidé de stabiliser le montant des dépenses de marché et les paiements directs à 25 d'ici 2013, en appliquant aux dépenses prévues pour les Quinze en 2006 *majorées* des dépenses correspondantes au profit des nouveaux États membres (soit 2,5 milliards d'euros en 2006) un taux de progression limité de 1% par an en *valeur*, soit une diminution de l'ordre du même pourcentage *en volume*.

(1) Au sens large retenu dans la nouvelle rubrique 2 des perspectives financières, « Conservation et gestion des ressources naturelles », qui regroupe les dépenses agricoles au sens strict – dépenses d'intervention et aides directes aux agriculteurs –, les crédits de la politique européenne de la pêche (IFOP, accords de pêche internationaux) et les moyens dévolus aux politiques internes de la protection de l'environnement.

(2) Les actuelles actions structurelles, retracées dans la nouvelle rubrique 1 a « cohésion pour la croissance et l'emploi » des perspectives financières.

(3) Aux prix de 2004, soit 16 milliards d'euros aux prix de 1999.

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 ⁽¹⁾. 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).

Les perspectives financières prévoient par ailleurs un renforcement substantiel des moyens dévolus aux politiques internes concourant à la compétitivité et à l'emploi (74 milliards d'euros leur étant consacrés sur la période permettant de faire passer leur part de 7% à 10% du budget communautaire entre 2006 et 2013, ce qui ne représente cependant que 0,10% du RNB européen), avec une augmentation de 75% des crédits de la recherche, de 139% de ceux du transport et de l'énergie ou de 52% de ceux de l'éducation et de la connaissance. En revanche, les moyens attribués aux politiques externes (rubrique 4, « l'Union européenne » en tant que partenaire mondial), qui souffrent d'une sous-exécution chronique relevée à de nombreuses reprises par votre Rapporteur général, sont considérablement réduits, diminuant de 8,4 à 8,0 milliards d'euros entre 2006 et 2013, leur part dans l'ensemble des dépenses passant de 7% à moins de 6%.

B.- UN FINANCEMENT RENDU UN PEU MOINS INEQUITABLE DANS L'ATTENTE D'UNE REFORME D'AMPLEUR A L'HORIZON DES ANNEES 2010

La question de la répartition de la charge commune du financement du budget européen, dont chacun s'accorde à reconnaître la désuétude et l'inéquité, n'a pas trouvé de réponse pleinement satisfaisante à l'occasion des négociations sur les perspectives financières, les États membres s'accordant cependant pour entamer à partir de 2008 d'intenses réflexions en vue de progresser sur ce sujet fondamental.

- C'est en effet la logique même du système actuel de financement, reposant de manière prépondérante sur la contribution non fiscale versée par les États membres (la « ressource PNB ») et donnant par conséquent pleinement prise aux calculs étriqués des « contributions nettes » (la différence entre les retours financiers directs reçus par les États membres et leur contribution annuelle au financement du budget communautaire) et aux revendications afférentes de « remboursement » à l'image du chèque britannique accordé en 1984, qui est aujourd'hui en cause.

(1) Les paiements directs dans ces États monteront en charge progressivement : 25% des paiements « théoriques » ont été versés en 2004, puis 5% supplémentaires en 2005, puis 2006 et 2007. 10% de plus seront versés chaque année jusqu'à 100% des paiements « théoriques » en 2013.

Il faut en effet rappeler que les ressources « affectées » à la Communauté qui répondent pleinement à l'exigence de l'article 269 du Traité de Rome qui stipule que « *le budget est, sans préjudice des autres recettes, intégralement financé par des ressources propres* », sont aujourd'hui très minoritaires :

– les droits de douane (dont les États membres retiennent 25% depuis 2002 (contre 10% auparavant) au titre des frais de perception), ont vu leur part dans le budget européen s'effondrer en ligne avec l'évolution générale des tarifs douaniers dans le cadre de l'OMC : ils n'en représentent désormais que moins de 10% ;

– de même, les prélèvements agricoles (prélèvements sur les importations agricoles des pays tiers afin de compenser la différence entre les prix mondiaux et les prix communautaires), compte tenu de l'évolution du commerce mondial et de la PAC, fournissent moins de 1,5% des ressources communautaires ;

– la ressource TVA quant à elle, calculée par l'application d'un taux de 0,50% à une assiette uniformisée et écrêtée qui ne peut dépasser 50% du PNB de l'État concerné, ne dépasse pas 15%.

Dès lors, la ressource PNB, obtenue en appliquant à l'assiette des produits nationaux bruts un taux calculé à partir de la différence entre les dépenses totales du budget et les autres ressources propres, constitue la ressource clef. Or, cette ressource n'est une ressource propre que nominale, puisqu'elle constitue de fait un transfert intergouvernemental classique ajusté chaque année aux dépenses européennes effectivement constatées. Ressentie comme un transfert d'argent des États membres vers Bruxelles plutôt que comme une ressource autonome propre à l'Union, elle incite logiquement les États membres à se concentrer sur ce qu'ils perçoivent en retour en se livrant au calcul – par ailleurs réducteur – des soldes budgétaires dont le principe même est en contradiction avec l'esprit d'un budget commun.

En outre, c'est cette logique de « juste retour » qui a inspiré de consentir en 1984 le « rabais britannique », qui consiste à rembourser au Royaume-Uni ⁽¹⁾ les deux tiers du déséquilibre de l'année précédant son versement entre les dépenses communautaires dont il bénéficie et le montant de sa contribution calculé selon l'application des règles relatives aux ressources propres.

Dans un budget comme le budget européen consacré de manière décisive à des dépenses de solidarité au profit des régions en retard de développement, la problématique du « juste retour » ne peut trouver de solution satisfaisante. Ainsi, dès 1984, la participation de l'Allemagne, autre gros contributeur net, au financement de la correction britannique a été réduite d'un tiers, puis, lors du sommet de Berlin en mars 1999, les participations de l'Allemagne, de l'Autriche,

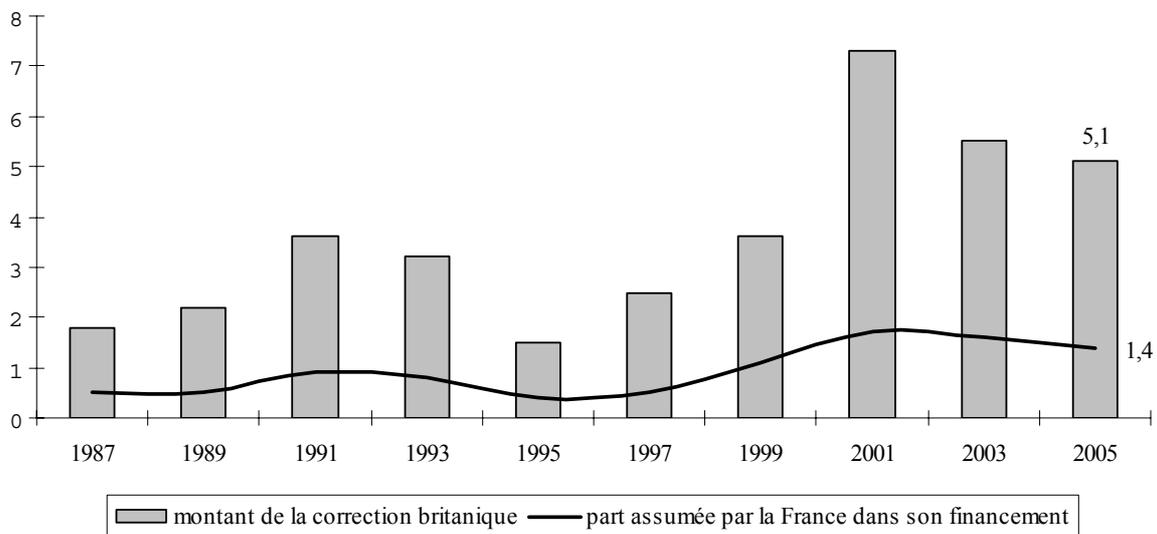
(1) Au début des années 1980, la Communauté se finançait exclusivement par les ressources propres traditionnelles et la ressource TVA, et le Royaume-Uni était un contributeur important pour ces deux ressources en raison de l'importance de ses installations portuaires et d'une assiette TVA proportionnellement plus importante que celle des autres États membres par rapport à son PNB. Par ailleurs, il bénéficia peu de la PAC à laquelle étaient alors consacrés 70% du budget européen.

de la Suède et des Pays-Bas au financement de la correction britannique ont été diminuées à un quart de leur montant normal.

Aujourd'hui, c'est la France, devenue à son tour contributeur net (de l'ordre de 2 milliards d'euros par an), qui doit assumer l'essentiel des 5 milliards d'euros de coût du rabais britannique, y consacrant chaque année environ 1,5 milliard d'euros, soit l'équivalent de 2% de l'impôt sur le revenu des Français.

EVOLUTION DU COUT DE LA CORRECTION BRITANNIQUE ET DE LA PART ASSUMEE PAR LA FRANCE DANS SON FINANCEMENT

(en milliards d'euros)



Cette situation est d'autant plus regrettable qu'au moment même où l'élargissement modifie la nature même du budget européen en consacrant le caractère prépondérant de sa dimension redistributive, le Royaume-Uni s'est vu exonéré pour une très large part du financement de l'élargissement⁽¹⁾, lors du sommet de Berlin.

- Le Conseil européen de Bruxelles des 15 et 16 décembre 2005 a décidé de réduire le montant de la correction britannique en excluant de son calcul les dépenses réalisées en faveur des nouveaux États membres.

Votre Rapporteur général doit pour autant aussitôt regretter les modalités complexes et, à vrai dire, timides, de la remise en cause du rabais. Ainsi, les dépenses consenties au profit des États de l'élargissement mais relevant de la politique agricole commune (paiements agricoles directs, dépenses d'intervention,

(1) Il a été alors décidé que les aides de préadhésion 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 correction. En revanche, après leur adhésion, les dépenses en faveur des nouveaux États membres pourront être réparties entre les États membres, mais elles seront diminuées d'un montant correspondant aux aides de préadhésion 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.

partie des dépenses de développement rural provenant de la section « garantie » du FEOGA) n'entreront pas dans le champ des dépenses désormais financées par le Royaume-Uni dans les conditions de droit commun.

De même, l'ajustement du rabais sera très progressif, 20% seulement des dépenses liées à l'élargissement (hors PAC) étant exclus du calcul de la contribution en 2009, puis 70% en 2010 et 100% en 2011.

En outre, le Conseil a cru bon de préciser qu'en tout état de cause la charge supplémentaire du Royaume-Uni par rapport à la contribution calculée selon ses modalités actuelles ne devra pas dépasser 10,5 milliards d'euros exprimés en prix 2004.

Enfin, il faut remarquer que la part des dépenses de l'élargissement correspondant aux aides de préadhésion versées avant 2004 continuera à être exclue du montant des dépenses financées par le Royaume-Uni jusqu'en 2013.

Votre Rapporteur général ne peut, dans ce contexte, que souligner l'extrême modestie des avancées réalisées, tout en ajoutant aussitôt qu'elles ont le mérite, qui n'est pas faible, d'aller dans la bonne direction en s'attaquant au principe même du rabais. Par ailleurs, il se félicite de l'abandon du projet de la Commission de mettre en œuvre un complexe mécanisme « d'écrêtement généralisé des soldes »⁽¹⁾ dont le moindre des défauts n'était précisément pas de pérenniser la pratique trompeuse et dangereuse du calcul des contributions nettes.

(1) Permettant aux États membres dont le solde net dépasse 0,35% du PIB de bénéficier d'un remboursement partiel et plafonné de leur contribution.

II.- UN BUDGET DE TRANSITION D'UNE PROGRAMMATION A L'AUTRE

A.- DES DEPENSES CONTENUES CONSACRÉES AUX NOUVELLES PRIORITÉS DE L'UNION

Deux éléments exceptionnels contribuent à imprimer au budget pour 2007 un rythme élevé de croissance des dépenses.

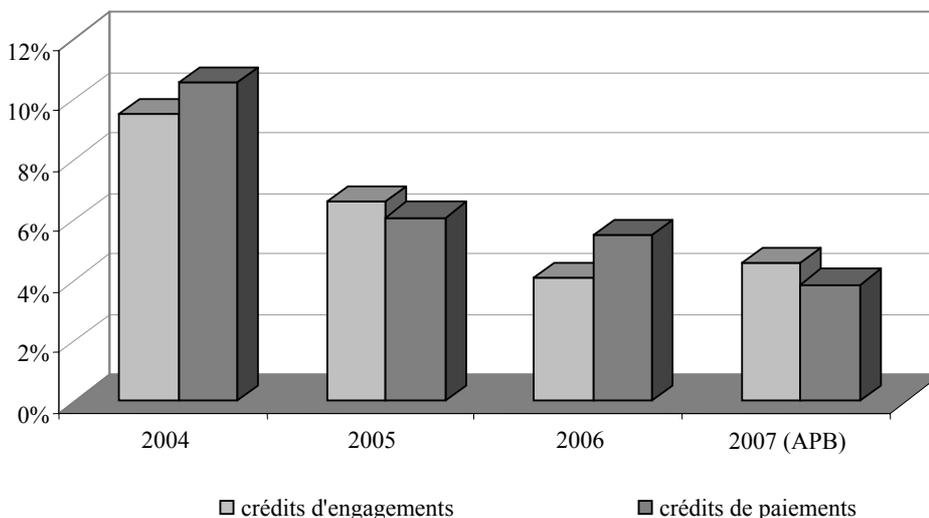
Il est le quatrième budget qui suit l'élargissement, au terme d'une forte montée en puissance des investissements dans les nouveaux États membres.

Il faut en effet rappeler que les dépenses consacrées à l'élargissement sont responsables de près de 80% du ressaut des crédits du budget des Communautés européennes depuis 2003, lesquels ont bondi de 27% (en engagements) et 29% (en paiements) entre 2003 et 2007. Comme le montre le graphique ci-dessous, l'essentiel du « choc » financier de l'élargissement est néanmoins derrière nous, les budgets 2004, 2005 et 2006 ayant vu leurs crédits d'engagements et de paiements progresser, en moyenne et respectivement, de 6,8 et 7,5%.

En 2007, cependant, les engagements au profit des nouveaux États membres devraient atteindre un premier palier et ne pas peser sur le budget européen dans les mêmes proportions qu'auparavant. En sens inverse, en revanche, c'est bien l'« amortissement » progressif des engagements lancés à partir de 2004 dans les nouveaux États membres qui est responsable de l'essentiel de la hausse de 3,9% des crédits de paiements proposée par la Commission dans son avant-projet de budget.

LE RESSAUT DU BUDGET COMMUNAUTAIRE LIÉ À L'ELARGISSEMENT

(progression des crédits d'une année sur l'autre en pourcentage)



Le dynamisme des crédits d'engagements, dont le taux de croissance dépasserait 4,6% dans l'APB 2007, relève pour sa part d'une autre cause exceptionnelle : la situation du budget pour 2007 au début du nouveau cadre financier 2007-2013. Le lancement des nouveaux programmes rend en effet nécessaire de procéder à l'ouverture d'un contingent important de crédits d'engagements – qui ne sont pas, dans un premier temps, accompagnés par un montant équivalent, comme il est naturel dans un budget d'intervention, de crédits de paiements, l'exécution des investissements s'étalant sur plusieurs années.

Il importe de remarquer à cet égard que l'APB 2007 est le reflet fidèle de la discipline budgétaire dont s'inspirent les perspectives financières. Ainsi, le ressaut des crédits d'engagements proposé par la Commission est sans commune mesure avec celui constaté au début de la programmation 2000-2006 – dont, compte tenu des retards ayant affecté le calendrier des négociations y afférentes, la première année d'application avait été 2001. Les engagements réalisés en 2001 avaient ainsi dépassé de 33% ceux constatés en 2000 – tandis que dans le même temps les paiements diminuaient de 2,6%, premier symptôme de l'accumulation d'un stock d'engagements non consommés (le « reste à liquider ») qui aura malheureusement longtemps affecté la programmation 2000-2006.

Dès lors, dans ce contexte de discipline budgétaire d'ensemble, l'APB 2007 prend acte des nouvelles priorités identifiées dans les perspectives financières. La plus forte hausse de crédits d'engagements concerne ainsi la première rubrique, « Croissance durable » (+ 14,3%), avec en particulier une progression de 14,8% des crédits consacrés aux politiques de la cohésion (les anciennes actions structurelles), tandis que les crédits destinés aux autres rubriques font l'objet d'une très réelle modération (croissance limitée à 1,1% en moyenne, soit une baisse en volume).

ÉVOLUTION DES DÉPENSES PRÉVUE PAR L'AVANT-PROJET DE BUDGET POUR 2007

(crédits pour engagements, en millions d'euros)

	Budget 2006	Perspectives financières 2007-2013	Projet de budget 2007	évolution projet de budget 2007/budget 2006	en %
1. CROISSANCE DURABLE	47.508	54.405	54.283	6.775	14,3
Marge ⁽¹⁾			122	122	
Compétitivité pour la croissance et pour l'emploi	7.890	8.918	8.796	906	11,5
Cohésion pour la croissance et pour l'emploi	39.618	45.487	45.487	5.869	14,8
2. CONSERVATION ET GESTION DES RESSOURCES NATURELLES	56.551	58.351	57.218	667	1,2
Marge ⁽¹⁾			1.133	1.133	
<i>Dont dépenses relatives aux marchés et paiements directs</i>	<i>43.320</i>	<i>45.759</i>	<i>43.684</i>	<i>364</i>	<i>0,8</i>
Marge			2.075	2.075	
3. CITOYENNETÉ, LIBERTÉ, SÉCURITÉ ET JUSTICE	1.161	1.273	1.174	14	1,2
Marge ⁽¹⁾			99	99	
Liberté, sécurité et justice	549	637	571	22	4,0
Citoyenneté	611	636	603	-8	-1,4
4. L'UNION EUROPEENNE EN TANT QUE PARTENAIRE MONDIAL	8.401	6.578	6.703	- 1.698	- 20,2
Marge ⁽¹⁾			110	110	
5. ADMINISTRATION	6.604	7.039	7.002	399	6,0
Marge ⁽¹⁾			113	113	
6. COMPENSATIONS	1.074	445	445	-629	- 58,6
Marge ⁽¹⁾			0	0	
TOTAL DES CRÉDITS POUR ENGAGEMENTS	121.297	128.091	126.824	5.527	4,6
Marge de CE ⁽¹⁾	2.407		1.577	- 830	
CRÉDITS POUR PAIEMENTS	112.076	123.790	116.418	4.342	3,9
Marge de CP ⁽¹⁾			7.448		
CP en % du RNB	1,02%	1,06%	0,99%	- 0,02%	

(1) Par rapport au plafond des perspectives financières

B.- EXAMEN PAR RUBRIQUE

• Les moyens consacrés aux politiques de croissance (nouvelle rubrique 1), à 54,3 milliards d'euros, bénéficieraient d'une augmentation extrêmement vive (+ 14,3%) reflétant la priorité désormais accordée au rattrapage des régions en retard de développement, en particulier des nouveaux États membres, et à l'agenda de Lisbonne.

5,9 milliards d'euros des 6,8 milliards d'euros de la progression des crédits d'engagements de la première rubrique seraient ainsi consacrés à la sous-rubrique 1b, « Cohésion pour la croissance et l'emploi », qui regroupe les crédits des fonds structurels (Fonds européen de développement régional, FEDER, et Fonds social européen, FSE) et ceux du Fonds de cohésion.

Les engagements pour les fonds structurels, qui représentent 84% des dépenses de la sous-rubrique, s'établiraient à 38,4 milliards d'euros, soit une hausse de 14,2%. L'enveloppe globale serait répartie entre trois nouveaux objectifs :

– l'objectif de la « convergence » – actions au profit des régions dont le PIB par habitant est inférieur de 75% à la moyenne européenne –, qui tend, comme il a été vu, à se concentrer désormais essentiellement sur les nouveaux États membres, bien qu'une aide transitoire ait été consentie au profit des régions glissant légèrement au-dessus de ce seuil en raison de l'élargissement, bénéficierait de 28,1 milliards d'euros d'engagements ;

– l'objectif de la « compétitivité régionale et de l'emploi » – financements du FEDER et du FSE – se verrait affecter 9,0 milliards d'euros, cette enveloppe comprenant une autre aide transitoire en faveur des régions qui, même en l'absence de l'élargissement, seraient au-dessus du seuil des 75% pour obtenir un financement au titre de la convergence ;

– l'objectif de la « coopération territoriale » – actions de coopération transfrontalière et transnationale – serait doté de 1,1 milliard d'euros.

Les engagements du Fonds de cohésion connaîtraient pour leur part une brutale augmentation de 18,1% pour atteindre 7,1 milliards d'euros, au profit exclusif des nouveaux États membres, de la Bulgarie et de la Roumanie. La dotation du fonds de cohésion à l'UE-15 ayant diminué de 24%, les États de l'élargissement bénéficieraient désormais de 70% des crédits du fonds de cohésion, dont les nouveaux programmes 2007-2013 doivent encore être décidés et adoptés.

Les crédits de paiements de la rubrique devraient connaître un taux de croissance encore plus élevé (19,1%), en raison en particulier d'une augmentation de 41% des crédits mis à la disposition du fonds de cohésion consacrée au paiement d'avances s'élevant à 1,7 milliard d'euros et permettant de financer une première fraction des nouveaux projets pour la période 2007-2013, conformément

aux pourcentages retenus lors du Conseil européen de décembre 2005. De même, les paiements des fonds structurels progresseraient de 16,4%, avec, d'une part, l'exécution de 91% d'une tranche moyenne d'engagements (moins que les 95% retenus dans le budget 2006, en raison de l'absence d'émission de nouveaux engagements en 2007 au titre de cette programmation), et, d'autre part, le paiement d'avances au titre de la nouvelle programmation 2007-2013 dont le niveau a été fixé au Conseil européen de décembre 2005 à 2% de l'enveloppe totale des fonds structurels.

Il apparaît cependant que le taux de consommation des crédits retenu dans l'élaboration de l'APB, tant pour le fonds de cohésion que pour les fonds structurels, pour tenir pleinement compte des progrès enregistrés dans la consommation des dépenses européennes dans l'UE-15 en particulier grâce à la règle du dégagement d'office des engagements dormants pendant plus de deux ans qui a manifestement stimulé des efforts considérables chez les États membres ⁽¹⁾, semble cependant très optimiste s'agissant des programmes réalisés dans les nouveaux États membres dont les capacités d'absorption des crédits communautaires sont encore mal connues. L'enjeu est important, puisque le choix d'un taux de consommation plus prudent de l'ordre de 80/85% (comparable aux taux constatés au début de la programmation 2000-2006 dans l'UE-15) permettrait de réduire les crédits de l'ordre de 2,0 milliards d'euros.

La sous-rubrique 1a, qui regroupe les anciennes « politiques internes » dédiées à la mise en œuvre de la stratégie de « Compétitivité pour la croissance et pour l'emploi » dite stratégie de Lisbonne en manifestant la priorité que l'Union souhaite leur voir accorder, bénéficierait d'une augmentation importante de ses moyens, avec une progression de 11,5% des crédits d'engagements qui atteindront 8,8 milliards d'euros.

Près de 65% de ce montant, soit 5,5 milliards d'euros, seraient consacrés à la recherche et au développement technologique, 2007 devant être le premier exercice du septième programme-cadre pour la recherche, caractérisé en particulier par une forte continuité avec le sixième programme-cadre dans le domaine notamment de la recherche menée en coopération transnationale (3,5 milliards d'euros en 2007).

1,0 milliard d'euros serait dévolu aux réseaux de transport et d'énergie (dont 100 millions d'euros prévus pour la phase de déploiement du programme Galileo) tandis que 0,9 milliard d'euros viendrait abonder les moyens de l'éducation et de la formation au profit des 160.000 étudiants et des 67.000 stagiaires des programmes Erasmus et Leonardo Da Vinci.

En revanche, et compte tenu de la définition et de l'exécution progressive des programmes 2007-2013, la Commission n'a pas jugé nécessaire de proposer

(1) Voir notamment le rapport n° 1017 de votre Rapporteur général sur l'avant-projet de budget des Communautés européennes pour 2004, juillet 2003.

l'ouverture d'un montant de crédits de paiements supérieur à 78% des engagements proposés, soit 6,5% de moins que dans le budget 2006.

- Le volume des crédits destinés à la deuxième rubrique « Conservation et gestion des ressources naturelles » serait pour sa part stabilisé, l'APB tablant sur une progression limitée à 1,2% pour atteindre 57,2 milliards d'euros.

43,7 milliards d'euros seraient dévolus aux dépenses de la politique agricole commune (+ 364 millions d'euros, + 0,8%).

Cette quasi-stabilité est d'autant plus remarquable qu'elle permet de financer une nouvelle étape de l'intégration progressive des paiements directs agricoles dans les États de l'élargissement, qui ont représenté 25% des paiements « théoriques », calculés par rapport aux paiements dus en application intégrale des règles de la PAC applicables aux anciens États membres, en 2004, puis 5% supplémentaires les trois années suivantes, soit 35% en 2007, puis 10% de plus par an pour atteindre 100% en 2013.

Les réformes de la PAC se traduisent ainsi par une diminution nette des crédits affectés aux États de l'UE-15.

Votre Rapporteur général rappelle que les réformes de la PAC adoptées en 2003 et 2004, outre le fait qu'elles ont pris acte de la stabilisation en volume à l'horizon 2013 des dépenses agricoles, ont eu pour objet d'introduire une rupture progressive du lien entre la production et les aides directes aux agriculteurs, le calcul des aides devant se faire progressivement non plus en fonction de la production effective, mais à l'inverse sur la base des aides moyennes perçues entre 2000 et 2002 (principe dit du « découplage »), de subordonner de façon croissante le versement des aides au respect de normes environnementales et d'emploi, de diminuer le montant des aides en les faisant basculer vers la rubrique du développement rural, un taux minimum de retour aux agriculteurs restant cependant fixé à 80% et au-delà d'une franchise de 5.000 euros (principe dit de la « modulation ») et, en contrepartie, de baisser les prix d'intervention (dans le secteur du lait en particulier).

Ainsi, en 2007, le découplage devrait générer une économie nette de l'ordre de 0,7 milliard d'euros, la baisse des prix d'intervention réduisant les dépenses d'intervention de 3,5 milliards d'euros par rapport au budget pour 2006 (1,1 milliard d'euros dans le secteur du sucre, 0,9 milliard d'euros dans celui du coton et 1,5 milliard d'euros dans celui du lait), dont 2,8 milliards d'euros seraient « transférés » en aides directes. Près de 90% des paiements directs aux agriculteurs sont ainsi désormais découplés de la production.

Par ailleurs, la modulation, c'est-à-dire le transfert de 4% des aides directes octroyées aux agriculteurs (après 3% pour l'année civile 2005 et jusqu'à 5% pour l'année civile 2008), exerce un effet net de 1,0 milliard d'euros.

- Les engagements proposés au titre de la troisième rubrique, qui regroupe les anciennes « politiques internes » sans altérer la dispersion et la relative modicité des moyens qui les caractérisent, seraient, pour la quatrième année consécutive, gelés en volume (hausse de 1,2% des crédits comme dans le budget 2006), pour atteindre 1,2 milliard d'euros dans l'APB 2007.

La sous-rubrique 3a « Liberté, sécurité et justice » se verrait affecter 0,6 milliard d'euros (+ 4,0%) d'engagements, mais seulement 0,4 milliard d'euros de paiements (– 19,9%), afin de financer en particulier les actions de « Solidarités et gestion des flux migratoires » (51% des moyens de la sous-rubrique) assumés par le Fonds pour les frontières extérieures qui soutient les États-membres assumant une charge lourde de politique des frontières de l'Union, le Fonds pour les réfugiés et le Fonds européen du retour.

La sous-rubrique 3b « Citoyenneté », quant à elle, avec 0,6 milliard d'euros de crédits d'engagements et de paiements financerait en particulier le nouveau programme pour la politique de santé et de protection des consommateurs 2007-2013 proposé par la Commission (préparation et réaction aux menaces sanitaires communes à l'Union).

- Les moyens dévolus à la quatrième rubrique, « L'Union européenne en tant que partenaire mondial », qui regroupe les dépenses des anciennes actions extérieures et celles liées à la préadhésion, font l'objet d'un fort ajustement, les crédits d'engagements diminuant, dans l'APB 2007, de 20,2% tandis que les crédits de paiements se situeraient en retrait de 13,8%.

Il est vrai que l'essentiel de cette baisse est lié à l'interruption complète en 2007 du versement des aides de préadhésion aux dix nouveaux États membres et à l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie, prévue pour le 1^{er} janvier 2007, pour autant qu'ils déploient les efforts supplémentaires d'adaptation auxquels ils se sont engagés ⁽¹⁾, qui permettent de réduire à 1,3 milliard d'euros (sur les 6,7 milliards d'euros d'engagements de la rubrique) le financement de l'instrument de préadhésion (IPA) qui remplace les instruments existants (PHARE, IPSA, SAPARD et CARDS), les objectifs d'élargissement en 2007 portant sur la poursuite des négociations avec la Croatie et la Turquie et la préparation de l'Ancienne République Yougoslave de Macédoine en tant que pays candidat.

- Parallèlement, afin de contribuer à l'amélioration de la trésorerie des budgets nationaux de la Bulgarie et de la Roumanie et de financer de manière temporaire les contrôles aux nouvelles frontières extérieures de l'Union qu'impliquerait l'adhésion de ces deux États, la Commission propose de mobiliser l'intégralité des 445 millions d'euros (315 millions d'euros pour la Roumanie et 130 millions d'euros pour la Bulgarie) des compensations (rubrique 6) définies lors des négociations d'adhésion.

(1) La décision formelle concernant la date d'adhésion des deux États n'interviendra qu'après que la Commission aura présenté son rapport en octobre 2006. La Commission a cependant fait le choix de construire son APB sur l'hypothèse d'une adhésion au 1^{er} janvier 2007.

- L'APB prévoit enfin un renforcement substantiel des moyens administratifs (rubrique 5) de la Communauté européenne, qui, en hausse de 6,0%, atteindraient 7,0 milliards d'euros, lié en particulier à la création de 853 postes supplémentaires des institutions communautaires dont 610 résultant de l'élargissement de 2004 et 230 de celui prévu pour 2007.

EXAMEN EN COMMISSION

La Commission a examiné la proposition de résolution (n° 3241) au cours de sa séance du 4 juillet 2006.

Votre **Rapporteur général** a rappelé que, depuis quinze ans, la Délégation pour l'Union européenne propose une résolution sur l'avant-projet de budget présenté par la Commission européenne. Le Conseil des ministres de l'Union se prononcera sur cet avant-projet le 14 juillet puis le Parlement européen à l'automne.

La très forte progression du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne, qui représente 18 milliards d'euros en 2005 et 2006, contre 14,5 milliards d'euros en 2002 et 15,5 milliards d'euros en 2003, soit une hausse de 25% depuis 2002, tient à la croissance très nette des besoins du budget européen liés à l'élargissement. Cependant, l'accord conclu pour les dépenses du budget à l'horizon 2013 et les perspectives financières 2007-2013 est fondé sur des bases modestes, s'en tenant à une réelle discipline budgétaire. Deux positions s'affrontaient, l'une, tendant à ce que la programmation financière soit limitée à 1% du revenu national brut des États, l'autre, préconisant une augmentation à 1,24% du revenu national brut. Les chefs d'État et de gouvernement se sont accordés sur le chiffre de 1,05% pour la programmation 2007-2013. Il s'agit donc d'un budget très discipliné mais au sein duquel des redéploiements très importants seront mis en œuvre. Les dépenses agricoles passeront ainsi de 47% à 40% de l'ensemble des dépenses, tandis que celles consacrées à la cohésion augmenteront de 32% à 36%. Les fonds structurels devraient diminuer sensiblement, leur enveloppe pour la France passant de 18 milliards d'euros sur la période 2000-2006 à moins de 13 milliards d'euros sur la période 2007-2013 (aux prix 2004). Les politiques internes et extérieures voient leurs moyens figés en euros courants. Par ailleurs, une remise en cause du rabais britannique interviendra progressivement. Seules les dépenses liées à l'élargissement, mais hors dépenses agricoles, seront désormais financées dans les conditions de droit commun par le Royaume-Uni. Le manque à gagner anglais est cependant plafonné à 10 milliards d'euros. La correction au bénéfice du Royaume-Uni devrait ainsi diminuer de 25% en trois étapes de 2009 à 2011.

L'avant-projet de budget pour 2007 reflète ces grandes orientations. Un important effort sera fait pour les crédits de paiements, les décaissements effectifs liés aux fonds structurels dans les pays de l'élargissement s'ajustant rapidement aux engagements réalisés depuis 2004. À cet égard, dans la mesure où les paiements effectifs fondent le calcul des contributions nationales, le coût réel de l'élargissement commence seulement à se faire sentir : la contribution française, à 18 milliards d'euros en 2005, a été supérieure de deux milliards d'euros aux prévisions initiales.

Les engagements augmentent pour leur part de 4,6%, pour l'essentiel au profit de la cohésion avec une hausse de près de 15% des crédits d'engagements des fonds structurels. Les dépenses agricoles diminuent de 1,2% en volume, les politiques internes de 1,2% et les politiques extérieures de 1,4%. Une vraie discipline a donc été mise en œuvre avec le plafonnement du budget européen à 1,05% du revenu national brut, des redéploiements très importants pour financer l'élargissement et une réelle accélération de la consommation des crédits de paiements qui témoigne des progrès réalisés dans l'exécution des programmes européens.

M. Alain Rodet a souligné le manque de cohérence de la proposition de résolution : elle critique, d'une part, l'augmentation importante des crédits globaux du budget européen qui contraste avec les contraintes imposées aux budgets nationaux mais, d'autre part, il est demandé que les moyens consacrés à la stratégie de la Lisbonne ou à la politique agricole commune soient renforcés ou, pour cette dernière, à tout le moins, gelés.

Votre **Rapporteur général** a donné acte de cette façon d'envisager la proposition de résolution.

M. Pierre Hériaud, Président, a rappelé que 2007 est la première année du programme pluriannuel 2007-2013 qui repose notamment sur une progression modérée des dépenses agricoles afin de dégager des marges de manœuvre pour les autres priorités de l'Union que sont l'élargissement ou la politique de la recherche. Or, on observe qu'en dépit de cette volonté affichée, la hausse des crédits affectés à ces priorités est somme toute modeste. En ce qui concerne le rabais britannique, il faut saluer le progrès constitué par sa diminution programmée d'un quart sur la période concernée.

Votre **Rapporteur général** a précisé que les dépenses de recherche n'augmenteraient que de l'ordre de 12 % sur la période considérée, ce qui représente une hausse de 2 % en moyenne par an. S'agissant de son rabais, le Royaume-Uni contribuera désormais aux dépenses de l'Union au profit des nouveaux États membres selon la clé normale de répartition de celles-ci, à l'exception des dépenses de l'élargissement liées à la politique agricole commune.

M. Philippe Rouault a rappelé l'importance de la réforme de la PAC de 2003, portant sur les années 2007-2013, d'autant plus que la balance commerciale agricole de l'UE dans ce domaine est désormais légèrement déficitaire.

Votre **Rapporteur général** a ajouté qu'il est de tradition, lors de l'examen de l'avant-projet de budget, d'évoquer la question du rabais britannique. Il s'est réjoui de ce que le Conseil européen de décembre 2005 est parvenu à le réduire de 25%, tout en soulignant la nécessité de parvenir à une réduction plus importante, voire à sa suppression, dans les années à venir.

La Commission a ensuite procédé à l'examen de l'article unique de la proposition de résolution.

La Commission a *adopté* trois amendements rédactionnels présentés par votre **Rapporteur général**.

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

**TEXTE DE LA PROPOSITION DE RESOLUTION
ADOPTÉ PAR LA COMMISSION ⁽¹⁾**

**Proposition de résolution sur l'avant-projet du budget général
de la Commission européenne pour l'exercice 2007 (n° E 3175)**

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 17 mai 2006 entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission européenne sur la discipline budgétaire et la bonne gestion financière,

– Vu la communication de la Commission sur l'ajustement technique du cadre financier pour 2007 à l'évolution du RNB et des prix (COM [[2006] 327 final),

– Vu l'avant-projet de budget général de la Commission européenne pour l'exercice 2007 (SEC [2006] 531 / E 3175) et la lettre rectificative n° 1 à cet avant-projet de budget (SEC [2006] 762 / E 3173),

1. Prend acte des grandes orientations de l'avant-projet de budget général pour 2007, premier budget de la période couverte par les nouvelles perspectives financières ;

2. Observe que la Commission a proposé pour le budget communautaire une progression des crédits de paiement nettement supérieure à celle qu'enregistreront les dépenses du budget national en 2007, du fait de l'impératif de discipline budgétaire qui s'impose aux États membres ;

3. Souligne la nécessité de procéder à une évaluation réaliste des besoins en crédits de paiement qui, sans nuire au démarrage des nouveaux programmes pluriannuels pour 2007-2013 ni à l'achèvement des programmes de la période antérieure, évitera une surestimation des contributions nationales au budget européen ;

4. Constate avec satisfaction la progression des crédits proposée pour la réalisation du volet communautaire de la « stratégie de Lisbonne », en volume comme en proportion du budget communautaire, et appelle le gouvernement à poursuivre résolument la mise en œuvre de cette stratégie au niveau national ;

(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.

5. Demande au Gouvernement d'inviter le Conseil et le Parlement européen à dégager le plus rapidement possible un accord sur les bases juridiques du Septième programme-cadre de recherche-développement afin que ce programme, élément essentiel de la « stratégie de Lisbonne », puisse effectivement démarrer dès le 1^{er} janvier 2007 ;

6. Approuve l'allocation dès 2007 d'une part croissante des Fonds structurels et du Fonds de cohésion aux nouveaux États membres, conformément à l'engagement réaffirmé de solidarité entre les États membres qui a trouvé sa traduction budgétaire dans l'accord sur les perspectives financières pour 2007-2013 ;

7. S'oppose à toute réduction des dépenses agricoles par rapport aux propositions de la Commission pour 2007, compte tenu du caractère très raisonnable des augmentations proposées pour cette catégorie de dépenses ;

8. Demande au gouvernement d'engager dès à présent, en y associant étroitement les parlementaires, une réflexion d'ensemble sur la modernisation du système budgétaire communautaire, dans la perspective de la réforme annoncée pour 2008-2009, y compris s'agissant de la suppression définitive de la correction budgétaire dont bénéficie le Royaume-Uni.

TABLEAU COMPARATIF

Texte de la proposition de résolution (n° 3241)	Conclusions de la Commission
<p style="text-align: center;">PROPOSITION DE RÉOLUTION sur l'avant-projet du budget général de la Commission européenne pour l'exercice 2007 (n° E 3175)</p>	<p style="text-align: center;">PROPOSITION DE RÉOLUTION sur l'avant-projet du budget général de la Commission européenne pour l'exercice 2007 (n° E 3175)</p>
<p style="text-align: center;">Article unique</p>	<p style="text-align: center;">Article unique</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 17 mai 2006 entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission européenne sur la discipline budgétaire et la bonne gestion financière,</p>	<p>Alinéa sans modification.</p>
<p>– Vu la communication de la Commission sur l'ajustement technique du cadre financier pour 2007 à l'évolution du RNB et des prix (COM [[2006] 327 final),</p>	<p>Alinéa sans modification.</p>
<p>– Vu l'avant-projet de budget général de la Commission européenne pour l'exercice 2007 (SEC [2006] 531 / E 3175) et la lettre rectificative n° 1 à cet avant-projet de budget (SEC [2006] 762 / E 3173),</p>	<p>Alinéa sans modification.</p>
<p>1. Prend acte des grandes orientations de l'avant-projet de budget général pour 2007, premier budget de la période couverte par les nouvelles perspectives financières ;</p>	<p>Alinéa sans modification.</p>
<p>2. Observe que la Commission a proposé pour le budget communautaire une progression des crédits de paiement nettement supérieure à celle qu'enregistreront les dépenses du budget national en 2007, du fait de l'impératif de <i>rigueur</i> budgétaire qui s'impose aux États membres ;</p>	<p>2. Observe que l'impératif de <i>discipline</i> budgétaire membres ;</p>
	<p style="text-align: center;">(Amendement n° 1)</p>

Texte de la proposition de résolution (n° 3241)

3. Souligne la nécessité de procéder à une évaluation réaliste des besoins en crédits de paiement qui, sans nuire au démarrage des nouveaux programmes pluriannuels pour 2007-2013 ni à l'achèvement des programmes de la période antérieure, évitera une surestimation des contributions nationales au budget européen ;

4. Constate avec satisfaction la progression des crédits proposée pour la réalisation du volet communautaire de la « stratégie de Lisbonne », en volume comme en proportion du budget communautaire, et appelle le gouvernement à poursuivre résolument la mise en œuvre de cette stratégie au niveau national ;

5. Invite le Conseil et le Parlement européen à dégager le plus rapidement possible un accord sur les bases juridiques du Septième programme-cadre de recherche-développement afin que ce programme, élément essentiel de la « stratégie de Lisbonne », puisse effectivement démarrer dès le 1er janvier 2007 ;

6. Approuve l'allocation dès 2007 d'une part croissante des Fonds structurels et du Fonds de cohésion aux nouveaux États membres, conformément à l'engagement réaffirmé de solidarité entre les États membres qui a trouvé sa traduction budgétaire dans l'accord sur les perspectives financières pour 2007-2013 ;

7. S'oppose à toute réduction des dépenses agricoles par rapport aux propositions de la Commission pour 2007, compte tenu du caractère très raisonnable des augmentations proposées pour cette catégorie de dépenses ;

8. Demande au gouvernement d'engager dès à présent, en y associant étroitement les parlementaires, une réflexion d'ensemble sur la modernisation du système budgétaire communautaire, dans la perspective de la réforme annoncée pour 2008-2009 ; *indique d'ores et déjà que cette réforme devra comporter la suppression définitive de la correction budgétaire dont bénéficie le Royaume-Uni.*

Conclusions de la Commission

Alinéa sans modification.

Alinéa sans modification.

5. *Demande au Gouvernement d'inviter le Conseil et le Parlement européen à dégager ...*

(Amendement n° 2)

Alinéa sans modification.

Alinéa sans modification.

... pour 2008-2009, y compris s'agissant de la suppression ...

... le Royaume-Uni.

(Amendement n° 3)

N° 3243 – Rapport au nom de la commission des finances sur la proposition de résolution (N° 3241) de M. René André *sur* l'avant-projet de budget général des Communautés européennes pour 2007 (n° E 3175) (M. Gilles Carrez)