

**RAPPORT AU PREMIER MINISTRE SUR**  
**« Les perspectives financières européennes**  
**2007 – 2013 »**

**par M. Marc LAFFINEUR, député,**  
**et M. Serge VINÇON, Sénateur.**

*Rapport établi à la demande du Premier Ministre  
auprès du Ministre des affaires étrangères  
et du Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie*

*Février 2004*







Les rapporteurs :

**Marc Laffineur**, député du Maine et Loire, (UMP).

Membre de la Commission des finances, de l'économie générale et du plan ;  
membre de la délégation de l'AN pour l'Union européenne.

Rapports récents sur les sujets européens :

- *Les négociations à l'Organisation Mondiale du Commerce. « La conférence de Cancun : un échec salubre pour l'OMC ? »*. Doc. AN n° 1210 (XII° législature) ;

- *La réforme du contrôle communautaire des concentrations : un pas vers la bonne gouvernance économique en Europe*. Doc. AN n° 1158 (XII° législature).

**Serge Vinçon**, sénateur du Cher, (UMP), Vice président du Sénat.

Membre de la Commission de la défense, des Affaires étrangères et des forces armées ; membre de la délégation du Sénat pour l'Union européenne.

Rapports récents sur les sujets européens :

- *L'autorisation de ratification du traité relatif à l'adhésion (de dix nouveaux Etats membres) à l'Union européenne*. Doc. Sénat n° 94 (2003-2004) ;

- *La programmation militaire de 2003 à 2008*. Doc. Sénat n° 117 (2002-2003) ;

- *L'avenir de la défense européenne. « Pour une défense commune »*.  
(rapport pour l'UMP)

Ce rapport a été réalisé avec la collaboration de Nicolas-Jean Brehon, Conseiller des services du Sénat, enseignant les finances européennes à la faculté Paris I Sorbonne.



## SOMMAIRE

Pages

<b>CHAPITRE I - LA MISSION PARLEMENTAIRE SUR LES PROCHAINES PERSPECTIVES FINANCIÈRES : UNE INNOVATION POUR UN ENJEU POLITIQUE ET FINANCIER CRUCIAL</b> .....	11
<b>A. LE CADRE FINANCIER EUROPÉEN</b> .....	11
1. <i>Les perspectives financières</i> .....	11
a) Présentation : Le contenu des perspectives financières .....	11
b) La portée des PF .....	14
c) L'enjeu financier des prochaines PF .....	16
2. <i>La décision sur les ressources propres</i> .....	16
a) Les décisions du Conseil relatives aux ressources propres .....	16
b) Les plafonds fixés dans la décision du 29 septembre 2000 .....	17
c) L'articulation entre les plafonds de ressources et les plafonds de dépenses .....	19
<b>B. LA PRÉPARATION DES PF</b> .....	20
1. <i>La procédure européenne</i> .....	20
a) La préparation par la Commission .....	20
b) La négociation entre les Etats membres .....	21
c) La formalisation juridique par un accord interinstitutionnel (AII) entre le Conseil, le Parlement européen et la Commission .....	22
2. <i>Les modalités d'association du Parlement français à la discussion sur les PF</i> .....	24
a) Le cadre légal : l'article 88-4 de la Constitution .....	24
b) L'apport de la présente mission : une réflexion en amont à la demande du Gouvernement .....	25
<b>CHAPITRE II - LE CONTEXTE DE LA MISSION</b> .....	27
<b>A. LE CONTEXTE HISTORIQUE</b> .....	27
1. <i>2007 : les cinquante ans du traité de Rome</i> .....	27
2. <i>2007 : 20 ans de perspectives financières européennes</i> .....	28
3. <i>2007 : cinq ans après la monnaie unique</i> .....	29
4. <i>Un retard structurel de croissance</i> .....	30
<b>B. L'ÉLARGISSEMENT DE 2004 À DIX NOUVEAUX ETATS MEMBRES</b> .....	32
1. <i>Une période de turbulences</i> .....	32
a) Bilan des élargissements antérieurs .....	32
b) Les trois épreuves attendues .....	34
2. <i>Le défi budgétaire</i> .....	39
a) Les besoins .....	39
b) Les limites : la capacité d'absorption économique et administrative .....	41
<b>C. LE CONTEXTE POLITIQUE</b> .....	44
1. <i>Le contexte en France</i> .....	44
a) 2004, année charnière .....	44
b) Bilan des auditions .....	46
2. <i>Les PF et le projet de Constitution</i> .....	48
a) Les dispositions institutionnelles .....	48
b) Les premiers débats à Vingt-Cinq .....	49
c) Le lien entre l'adoption de la Constitution et la négociation sur les PF .....	50

3. Le contexte politique au sein de l'Union .....	50
a) Un contexte politique européen en mouvement.....	50
b) Une forte intimité franco-allemande.....	51
c) La lettre des Six .....	52
D. LE CONTEXTE FINANCIER .....	52
1. Le financement du budget européen.....	52
2. Contributeurs nets et bénéficiaires nets .....	54
a) Notion de solde net : limites et intérêt .....	54
b) Panorama actuel des soldes nets.....	56
3. La position de la France .....	61
<b>CHAPITRE III - LES ENJEUX DE LA NÉGOCIATION .....</b>	<b>62</b>
A. LA DÉPENSE AGRICOLE .....	62
1. Défense et mérites de la Politique Agricole Commune (PAC) .....	62
a) La France peut défendre sans complexe le bilan de la PAC .....	62
b) Ce succès ne doit pas occulter les défaillances et les critiques.....	64
2. Les décisions stratégiques de 2002 et 2003.....	65
a) Les conséquences de l'élargissement et le Conseil européen de Bruxelles d'octobre 2002.....	65
b) La réforme de la PAC décidée en juin 2003.....	67
3. Les conséquences budgétaires des accords.....	68
a) Les conséquences générales.....	68
b) Les conséquences pour la France .....	69
4. Perspectives.....	72
a) La proposition de la Commission : la PAC au service du développement durable .....	72
b) Le plafond prévu pour 25 peut-il intégrer deux nouveaux Etats membres ? .....	74
c) Quelle est la force de l'engagement politique du Conseil européen de Bruxelles ? .....	75
d) Quel avenir pour la politique de développement rural ? .....	76
B. LA POLITIQUE DE COHÉSION .....	77
1. La politique de cohésion, enjeu central des futures négociations .....	77
a) La politique de cohésion présente des spécificités qui en font naturellement un sujet prioritaire de négociation. ....	78
b) Les effets de l'élargissement sur la politique régionale : les besoins des nouveaux Etats membres .....	84
c) L'élargissement : l'occasion d'un bilan de l'efficacité des actions structurelles .....	87
2. Les incidences de l'élargissement sur les territoires de l'actuelle UE à Quinze bénéficiaires de l'objectif 1 ou du fonds de cohésion .....	89
a) « L'effet statistique» .....	89
b) Le phasing out .....	91
c) La question de l'intensité de l'aide par habitant .....	92
d) Deux cas particuliers .....	92
3. Les modalités et l'ampleur des interventions au titre de l'objectif 2 sur le territoire de l'actuelle UE à Quinze, principal enjeu des futures négociations .....	94
a) Présentation générale .....	94
b) L'objectif 2 n'est pas et ne doit pas être la seule variable d'ajustement .....	95
c) Les critiques formulées à l'encontre de l'objectif 2.....	95
d) Un objectif 2 non résiduel est nécessaire à l'Union.....	98
e) Vers un objectif 2 rénové.....	100
4. Présentation des positions de négociation .....	103
a) L'enjeu budgétaire .....	103
b) La proposition de la Commission.....	105
c) La position des Etats membres à l'approche de la négociation.....	108



5. <i>Eléments de discussion pour la France</i> .....	111
a) Les conséquences pour la France des différents scénarios .....	111
b) La proposition de la Commission reste peu favorable à la France .....	112
c) Quelles orientations pour la négociation ?.....	114
<b>C. LES AUTRES POLITIQUES</b> .....	116
1. <i>Les politiques liées à la mise en œuvre de l'agenda de Lisbonne</i> .....	116
a) Résister à la tentation des effets d'affichage.....	117
b) Identifier les domaines où la valeur ajoutée provient du financement européen et celle où l'action de l'Union doit privilégier d'autres voies.....	118
c) Ne pas hésiter à « faire le tri » dans les programmes existants de l'Union.....	119
d) Promouvoir ce qui peut réellement souder l'Europe : les échanges entre jeunes Européens.....	120
2. <i>Les politiques liées à la citoyenneté, à la justice, à la sécurité et à la liberté</i> .....	122
3. <i>Les politiques extérieures de l'Union</i> .....	123
a) Les politiques de préadhésion.....	123
b) Les politiques d'action extérieure financées par le budget.....	124
c) Le Fonds européen de développement et la problématique de la budgétisation .....	125
d) Les propositions de la Commission.....	129
<b>D. LE MONTANT DES PLAFONDS</b> .....	130
1. <i>Rappels</i> .....	130
a) Rappels de méthode.....	130
b) Observations d'ordre économique.....	131
2. <i>Le débat sur le montant des plafonds</i> .....	135
a) Une large palette de positions .....	135
b) L'enjeu financier du plafond .....	136
<b>E. LE PARTAGE DU FINANCEMENT</b> .....	138
1. <i>Le réexamen nécessaire de la correction britannique</i> .....	138
a) Rappel du système en vigueur .....	138
b) Un système qui a eu sa justification, mais qui aujourd'hui n'est plus fondé.....	140
c) Un système inique.....	143
2. <i>Les limites du débat sur les soldes nets</i> .....	146
a) La France, enjeu des négociations sur le partage du financement .....	146
b) L'écêtement généralisé des soldes nets .....	147
<b>CHAPITRE IV - SCÉNARIOS ET PROPOSITIONS</b> .....	148
<b>A. LES DIFFÉRENTS SCÉNARIOS</b> .....	148
1. <i>Le scénario à 1%</i> .....	148
a) Ce scénario autorise une augmentation du budget communautaire .....	148
b) Ce scénario permet le financement des politiques existantes et des redéploiements vers des nouvelles priorités.....	149
c) Ce scénario permet de faire leur juste place aux pays de l'élargissement, notamment dans la politique de cohésion.....	150
d) Ce scénario représente déjà un effort significatif pour les finances publiques françaises .....	150
e) Ce scénario n'est pas qu'une tactique de négociation.....	150
2. <i>Le scénario proposé par la Commission</i> .....	151
a) Observations de forme.....	151
b) Observations d'ordre budgétaire : le décalage entre les CE et les CP est considérable et excessif.....	155
c) L'absence de toute préoccupation de cadrage global.....	157
d) Une addition de priorités en dépenses .....	157
e) Conclusion : un paquet qui pèse démesurément sur la France.....	158
3. <i>Un scénario intermédiaire</i> .....	159

B. QUELQUES PROPOSITIONS POUR LA NÉGOCIATION BUDGÉTAIRE .....	160
1. <i>Propositions concernant la politique de cohésion</i> .....	160
a) Maîtriser la dépense consacrée à la politique de cohésion.....	160
b) Défendre un objectif 2 non résiduel.....	161
c) Etablir des passerelles entre l'objectif 2 et les politiques de compétitivité .....	163
d) Adapter les règles de gestion des actions structurelles .....	165
2. <i>Propositions dans les autres domaines budgétaires</i> .....	167
a) La PAC .....	167
b) Améliorer la visibilité de l'action européenne par d'autres relais .....	168
c) Mettre fin aux micros programmes.....	169
d) La budgétisation du Fonds européen de développement (FED) .....	170
3. <i>Propositions sur le financement</i> .....	172
a) La correction britannique.....	172
b) L'écêtement généralisé des soldes nets .....	172
4. <i>Une piste pour l'avenir : l'impôt européen</i> .....	173
a) Pourquoi un impôt européen ? .....	173
b) Une réforme à préparer.....	174
c) Le choix de l'impôt européen : la préférence à l'impôt sur les sociétés .....	176
ANNEXES.....	183
ANNEXE 1 Déroulement de la mission : Liste des entretiens (par ordre chronologique) .....	184
ANNEXE 2 Les perspectives financières en vigueur 2000- 2006 .....	186
ANNEXE 3 Présentation générale des PF : la nature et la portée des PF .....	188
ANNEXE 4 Perspectives financières et budgets annuels .....	190
ANNEXE 5 Les modifications des plafonds des PF.....	193
ANNEXE 6 Les chiffres clés du budget de l'UE pour 2003 et 2004.....	195
ANNEXE 7 Plafonds et systèmes comptables. ....	197
ANNEXE 8 Les dépenses agricoles Principales données budgétaires .....	200
ANNEXE 9 La politique de cohésion en bref.....	203
ANNEXE 10 Répartition des actions structurelles sur la période 2000-2006 et par Etat membre....	205
ANNEXE 11 Les financements européens apportés aux régions françaises.....	206
ANNEXE 12 Présentation d'un budget à 1 %.....	207

## MISSION PF 2007

Le présent rapport conclut une mission temporaire que le Premier Ministre a confié à MM. Marc LAFFINEUR, député, et Serge VINÇON, sénateur, nommés parlementaires en mission auprès de MM. Dominique de VILLEPIN, ministre des Affaires étrangères, et Francis MER, Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie<sup>1</sup>. Ces nominations ont été faites sur proposition de M. Alain LAMBERT, ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire<sup>2</sup>.

**La mission, précisée par un courrier du Premier Ministre, consistait à conduire une réflexion sur les principaux enjeux que pose le prochain cadre financier pluriannuel européen.**

## CHAPITRE I - LA MISSION PARLEMENTAIRE SUR LES PROCHAINES PERSPECTIVES FINANCIERES : UNE INNOVATION POUR UN ENJEU POLITIQUE ET FINANCIER CRUCIAL

### A. LE CADRE FINANCIER EUROPEEN

#### 1. Les perspectives financières

##### a) *Présentation : Le contenu des perspectives financières*

##### (i) *Les perspectives financières : un cadre de référence pour le budget de l'UE*

Depuis 1988, un cadre financier pluriannuel (dit aussi « perspectives financières » -PF-) sert de cadre de référence pour les dépenses budgétaires annuelles de l'Union européenne (UE). Les PF actuelles couvrent la période

---

<sup>1</sup> *Décrets du Premier Ministre du 7 octobre 2003, parus au JO N° 233 du 8 octobre 2003, en début de rapport.*

<sup>2</sup> *Voir annexe 1 : déroulement de la mission et liste des entretiens.*

2000-2006<sup>1</sup>. Ces PF se présentent sous la forme d'un tableau chiffré qui comprend trois données essentielles<sup>2</sup> :

- La répartition et le montant annuel des dépenses réparties par grandes rubriques (dépenses agricoles, dépenses structurelles, politiques internes...). Les PF déterminent un plafond de crédits pour engagement (CE) par rubrique et par année. Cette répartition traduit les priorités, les engagements budgétaires sur la période. Les plafonds annuels sont établis en valeur, en millions d'euros.

- Le plafond global des dépenses résulte de l'addition des différents plafonds par rubriques. Ce plafond est exprimé par deux indicateurs : il y a un plafond en crédits pour engagements (CE), égal à la somme des CE des rubriques, et un plafond en crédits pour paiement (CP), qui représente le montant maximum des décaissements effectifs, en dessous duquel doit se cantonner le budget. Le plafond annuel des CE est exprimé en valeur (en millions d'euros). Le plafond annuel des CP a la particularité d'être exprimé à la fois en valeur (en millions d'euros) et en proportion du PNB communautaire. Le montant en valeur correspond à un rythme de décaissements cohérent avec l'évolution des engagements décrite ci dessus. L'importance des CP en proportion du PNB communautaire est fondée sur une prévision de l'évolution de ce dernier.

Les crédits de paiement (les dépenses effectives, décaissées) déterminent le montant des prélèvements sur les Etats membres. Aussi ce deuxième plafond, des CP, exprimé en valeur et en proportion du PNB, doit impérativement se situer en dessous d'un troisième plafond : le plafond des ressources propres.

- Le plafond des ressources propres est d'une toute autre nature.

D'une part, s'il figure dans les PF, il résulte d'un autre texte : une décision du Conseil sur les ressources propres, qui arrête l'ensemble des dispositions relatives au financement du budget communautaire. Cette décision fixe notamment le montant maximal que les prélèvements communautaires peuvent atteindre.

D'autre part, ce plafond n'est pas exprimé en valeur comme les précédents, mais est exprimé en pourcentage, en proportion du Revenu national brut – RNB-.

Depuis 2002, le plafond est fixé à 1,24% du revenu national brut.

---

<sup>1</sup> Voir annexe 2 : les PF 2000 – 2006.

<sup>2</sup> Voir annexe 3 : présentation générale des PF.



*b) La portée des PF*

La portée des PF fait l'objet de nombreux débats. Tant en raison de son fondement juridique que de sa portée matérielle. Les PF sont de nature hybride.

*(i) La nature juridique des PF*

Les PF se sont développées en marge du droit positif. Leur source n'est ni un article du traité (comme pour les règles générales relatives à la procédure budgétaire), ni un règlement communautaire (comme pour les règles plus détaillées posées par le règlement financier) ou une décision du Conseil (comme pour les règles sur le financement du budget posées par une décision du Conseil sur les ressources propres). Elles trouvent leur origine dans un accord interinstitutionnel (AII), c'est-à-dire un acte non prévu par les Traités mais qui est néanmoins créateur de droit, dans la mesure où il reflète un consensus entre les trois sources de légitimité du « mécanisme communautaire » : le Conseil, le Parlement européen et la Commission. Pour chacune des parties, la marge de négociation est cependant quasi nulle car le contenu de cet accord est en réalité largement déterminé par les conclusions du Conseil européen qui a précédé la signature formelle de l'accord, et au cours duquel s'est dégagé un accord politique au plus haut niveau (chefs d'Etat et de gouvernements) entre les Etats membres de l'Union.

La Commission résume parfaitement la nature de cet accord *sui generis* en évoquant une sorte de « soft law ». L'engagement formel des parties à en respecter le contenu est plusieurs fois réaffirmé dans le texte et son application peut être vérifiée par le juge européen <sup>1</sup>.

Ce flou relatif devrait être levé car le projet de Constitution actuellement en discussion institutionnalise les perspectives financières rebaptisées « cadre financier pluriannuel » (CFP) <sup>2</sup>.

*(ii) La portée des plafonds*

La portée des plafonds figurant dans les PF est également ambiguë. Les plafonds sont impératifs, mais non « intouchables ».

---

<sup>1</sup> *La Cour de justice des communautés européennes (CJCE), par une décision du 19 mars 1996, a accepté le principe de la recevabilité d'un recours en annulation contre une décision du Conseil violant un arrangement interinstitutionnel.*

<sup>2</sup> *Article I-54, selon la numérotation adoptée dans le projet de traité constitutionnel adopté par la Convention européenne à l'été 2003.*

### **- Les plafonds sont impératifs**

La programmation n'est pas indicative. Les plafonds doivent être respectés. Ils déterminent le montant maximum des crédits qui peuvent être engagés ou dépensés chaque année. Selon l'expression de la Commission, « les PF déterminent une progression ordonnée des dépenses ». Mais à l'inverse, les PF ne constituent pas un budget pluriannuel. Le montant annuel des dépenses est adopté par l'autorité budgétaire selon les règles de procédure prévues par le traité.

Il s'agit bien de plafonds mais, à l'exception des plafonds fixés pour les dépenses structurelles, les budgets annuels peuvent être inférieurs. Dans les faits, ils le sont, dans des proportions plus ou moins importantes <sup>1</sup>.

L'écart entre les plafonds prévus dans les PF et les budgets votés est variable selon les années. Il a eu tendance à s'accroître au cours des dernières années. Malgré cet écart, les plafonds conservent une importance cruciale dans l'orientation du budget annuel et prédéterminent largement le montant annuel des CE votés.

### **- Ce caractère impératif doit cependant être nuancé**

Le cadre des perspectives financières incorpore en effet plusieurs éléments de souplesse. Le plafond de dépenses déterminé dans les PF peut être modifié dans plusieurs circonstances <sup>2</sup>.

Outre l'ajustement à un caractère purement technique correspondant à la prise en compte de l'inflation, l'accord interinstitutionnel prévoit un instrument de flexibilité, doté de 200 M€ par exercice budgétaire et qui peut, sous certaines conditions, être utilisé pour faire face à des dépenses non prévues, en allant au-delà du plafond prévu pour la rubrique en question. On peut également mentionner le fait que, depuis 2002, existe un fonds de solidarité de l'Union européenne (FSUE), doté de 1Md €, résultant lui aussi d'un accord interinstitutionnel et dont les dépenses s'imputent au-delà des plafonds des PF.

A ces différents éléments s'ajoutent des possibilités de révision « *pour faire face à des situations non prévues à l'origine* ». Les règles de majorité diffèrent selon l'importance de la révision, mais lorsque les adaptations et révision restent dans la limite de 0,03 % du PNB de l'Union européenne, les modalités sont assez souples et suivent les mêmes règles que la procédure budgétaire.

---

<sup>1</sup> Les rubriques sur lesquelles le PE a le dernier mot (Politiques internes, Action extérieure et Dépenses administratives) n'affichent traditionnellement qu'une marge très faible. En revanche sur la rubrique 1 (agriculture) des marges significatives sont apparues sous les plafonds (de l'ordre de 1 à 2 Mds € selon les exercices). Voir également annexe 4 : PF et budget annuel.

<sup>2</sup> Voir annexe 5 : les modifications des plafonds des PF.

Et, en dernier ressort, il est toujours possible recourir à une adaptation des perspectives financières, suivant les mêmes règles de procédure qui président à leur adoption : c'est l'option retenue en cas de changement de grande ampleur, comme pour l'adaptation des perspectives financières 2000-2006 à l'élargissement décidée en 2003, à l'issue des décisions adoptées aux Conseils européens de Bruxelles (octobre 2002) et de Copenhague (décembre 2002).

Au total, ces procédures introduisent un élément de souplesse dans un cadre par ailleurs assez strict. Une souplesse qui apparaît d'autant plus marquante quand on compare les plafonds de PF aux plafonds, cette fois rigoureusement impératifs et soumis à une procédure de révision très encadrée, fixés par la décision sur les ressources propres (voir ci après 2.)

*c) L'enjeu financier des prochaines PF*

Le budget communautaire est de l'ordre de 100 milliards d'euros (99,7 milliards en CP, 111,3 milliards en CE en 2004)<sup>1</sup>. Il atteindra 115 milliards en 2006.

Les perspectives financières actuelles concernent la période 2000 à 2006. Un nouveau cadre financier qui doit prendre le relais à compter de 2007, couvrira une période de sept ans soit jusqu'à 2013.

**Ainsi, selon les enveloppes et les modes de calculs retenus (en euros courants, en euros 2004...), l'enjeu est de 800 à 1000 milliards d'euros.**

## **2. La décision sur les ressources propres**

Les PF ne sont pas le seul élément de cadrage financier du budget communautaire. L'autre élément fondamental de ce cadre financier est constitué par la décision du Conseil sur les ressources propres.

*a) Les décisions du Conseil relatives aux ressources propres*

Les modalités du financement du budget communautaire par des ressources propres sont prévues par des décisions du Conseil. Ces décisions sont prises à l'unanimité après avis du Parlement européen. La décision est ratifiée par les Etats membres selon leurs règles nationales respectives, après autorisation de

---

<sup>1</sup> Voir annexe 6: présentation simplifiée du budget UE pour 2003 et 2004.



leur parlement. Ce régime montre l'extrême prudence des Etats concernant le financement du budget puisqu'il prévoit trois verrous : l'unanimité du Conseil (et non la majorité qualifiée comme pour la plupart des décisions du Conseil en matière budgétaire), la simple consultation du Parlement européen (et non la codécision ou le partage du pouvoir budgétaire comme pour les dépenses) et la ratification après accord des Parlements nationaux. Ces décisions sont en fait de quasi traités et les contraintes qui les entourent leur confèrent, selon l'expression en usage au sein des services de la Commission, une valeur « quasi constitutionnelle ».

Le système n'est pas immuable. De nouvelles décisions adoptées selon la même procédure : (unanimité du Conseil, ratification) se substituent aux anciennes pour s'adapter aux évolutions et aménagements du système de financement (correction britannique, partage du financement de la correction...). Depuis 1988 et l'introduction de la ressource PNB, qui est aujourd'hui le pivot du financement du budget communautaire, ces décisions incorporent deux dispositions majeures : le plafond des ressources propres et le plafond des crédits d'engagements.

Le régime aujourd'hui en vigueur résulte de la décision du Conseil du 29 septembre 2000 relative au système des ressources propres des Communautés européennes (Décision 2000/597/ CE, Euratom).

*b) Les plafonds fixés dans la décision du 29 septembre 2000*

Cette décision fixe deux plafonds :

- Le plafond des ressources propres. Aux termes de l'article 3 § 1 de la décision « *Le montant total des ressources propres attribué aux communautés pour couvrir les crédits de paiement ne peuvent dépasser un certain pourcentage du montant total des PNB des Etats membres* ».

Ce pourcentage a été fixé en 2000 à 1,27 % du PNB total<sup>1</sup>. Ce taux a été calculé sur la base du système de comptabilité alors en vigueur. L'adoption d'un nouveau système de comptabilité nationale intervenu depuis (dit SEC 95), ayant entraîné une majoration du PNB, le taux plafond a été recalculé afin de neutraliser cette majoration. Le taux plafond est désormais fixé à 1,24 % du RNB total. Il y a néanmoins stricte équivalence entre 1,27 % du PNB (calculé sur les anciennes bases comptables) et 1,24 % du RNB (calculé à partir du SEC 95) La modification ne vient pas du passage de la notion de produit national brut (PNB) à celle de revenu national brut (RNB) mais d'une nouvelle comptabilité du PNB.

- Le plafond des crédits pour engagements. Aux termes de l'article 3 §2 de la décision, « *les crédits pour engagements inscrits au budget général de*

---

<sup>1</sup> Voir annexe 7 : plafonds et comptabilité nationale.

*l'Union européenne doivent avoir une évolution ordonnée aboutissant à une enveloppe globale qui n'est pas supérieure à un certain pourcentage total du total des PNB des Etats membres ».*

Ce pourcentage a été fixé en 2000 à 1,335 % du PNB total. Pour les raisons expliquées ci dessus, le taux plafond est désormais fixé à 1,31 % du RNB total. Il y a néanmoins stricte équivalence entre 1,335 % du PNB (calculé sur les anciennes bases comptables) et 1,31 % du RNB,(calculé à partir du SEC 95).

Ces deux plafonds ont un caractère normatif, impératif. Ils ne peuvent être modifiés que par une nouvelle décision adoptée dans les mêmes termes que les précédentes (unanimité du Conseil, ratification par les Etats membres...). Ce mélange de plafonds en valeur, en pourcentage du PNB ou du RNB, issus de textes divers aux effets variables conduit à un certain imbroglio. Le tableau ci dessous présente de façon synthétique les différents plafonds encadrant le budget communautaire :

### Typologie des plafonds de dépenses et recettes

	Crédits pour engagements	Crédits pour paiements	Ressources propres
AII/ Perspectives financières			
évaluation	Plafond en valeur, montant variable chaque année sur la durée des PF	Plafond en valeur, et en % du RNB ; montant variable chaque année sur la durée des PF	Plafond en % du RNB: 1,24% du RNB
Portée	Plafond impératif mais révisable	Plafond en valeur impératif mais révisable ; plafond en % du RNB informatif	Plafond normatif, impératif et non révisable (sauf nouvelle décision)
Décision ressources propres			
évaluation	Plafond en % du RNB: 1,31% du RNB		Plafond en % du RNB : 1,24% du RNB
portée	plafond fixe, sans durée d'application, à caractère normatif, impératif et non révisable (sauf nouvelle décision)		plafond fixe, sans durée d'application, à caractère normatif, impératif et non révisable (sauf nouvelle décision)

*c) L'articulation entre les plafonds de ressources et les plafonds de dépenses.*

L'articulation entre plafond de ressources et plafond de dépenses est rendue difficile par le mélange de plafonds en valeur (crédits d'engagements), de plafonds en proportion du PNB (ressources propres), et de plafonds en valeur, traduits en proportion du PNB (crédits de paiement) !... En outre, il existe une marge entre plafond de CP et plafond de RP. Cet imbroglio ne sert pas la transparence fréquemment évoquée par les instances communautaires.

L'articulation entre plafonds se présente comme suit :

### **L'articulation entre plafonds dans les PF**

Plafonds par rubrique en CE et en valeur --> plafond total de CE en valeur

Plafond de CE en valeur --> plafond de CP en valeur (millions d'euros)

Plafond de CP en valeur --> plafond de CP en pourcentage du PNB (fondé sur une estimation du PNB)

+ marge

= plafond de RP en proportion du PNB (plafond normatif, fixe, quel que soit l'évolution du PNB)

**Attention** : jusqu'à présent, le plafond des CE est exprimé en valeur (en millions d'euros) et non en pourcentage du PNB. Rien n'empêche de calculer le taux de CE en proportion du PNB mais ce taux ne figure pas dans les PF.

Cette ambiguïté est constante dans les chiffrages évoqués pour les PF.

Le plafond de dépenses en pourcentage du PNB est formellement exprimé dans les PF pour les seules CP. Mais en pratique, une grande partie des débats sur les futures PF ne concerne pas ce taux de CP, explicite et formalisé dans l'AII, mais plutôt le taux de CE par rapport au PNB qui lui est seulement implicite.

Il y a là une réelle source de confusion et il serait vivement recommandé que la prochaine présentation formelle des PF soit adaptée afin de faire figurer les deux taux : CP et CE par rapport au PNB.

## **B. LA PREPARATION DES PF**

### **1. La procédure européenne**

Comme pour les précédentes perspectives financières, la procédure d'adoption des PF 2007 s'organise autour de trois étapes.

#### *a) La préparation par la Commission*

##### *(i) La procédure*

En vertu du monopole d'initiative qui lui est conféré dans le cadre de la méthode communautaire, la Commission met sur la table une communication présentant les lignes directrices de son projet pour les perspectives financières, à l'issue d'une discussion interne à ses services et au Collège des Commissaires. Dans un deuxième temps, cette communication est suivie d'une proposition formelle d'acte législatif, qui constitue la base de la discussion ultérieure. L'AII dans son article 26, a fixé un délai limite à la présentation des futures PF : ces propositions sont attendues au plus tard avant le 1er juillet 2005.

En l'occurrence, le travail interne à la Commission s'est poursuivi tout au long de l'année 2003, avec notamment trois séminaires du Collège des Commissaires le 13 juillet, le 1er octobre et le 29 octobre 2003. Dans l'intervalle, plusieurs groupes de travail internes au Collège des Commissaires ont passé au crible les divers aspects du budget communautaire <sup>1</sup>.

La Commission a présenté sa communication sur les perspectives financières le 10 février 2004. Il s'agit d'une présentation d'un cadre général, correspondant à des orientations politiques accompagnées de propositions chiffrées. Cette communication devrait être suivie par la publication, en juin 2004, d'un cadre financier plus détaillé, complété par des propositions de textes

---

<sup>1</sup> Il s'agit des groupes de travail suivants : politique de cohésion (groupe de travail « Solidarité » présidé par M. Michel BARNIER, Commissaire à la politique régionale), politiques liées à la construction du marché unique et à la stratégie de Lisbonne (groupe de travail « Liberté et prospérité » présidé par M. Mario MONTI, Commissaire à la concurrence), autres politiques internes de l'Union (groupe de travail « Liberté et citoyenneté » placé sous la direction de M. David BYRNE, Commissaire à la santé), politique extérieure de l'Union (groupe de travail « Paix » présidé par Pascal Lamy, Commissaire au commerce), dépenses administratives (groupe de travail « Administration » confié à M. Neil KINNOCK, vice-président de la Commission en charge de la réforme administrative) et évolution du financement de l'Union (groupe de travail « Ressources » dirigé par Mme Michaele SCHREYER, Commissaire au budget).

législatifs articulés autour de différents instruments : règlement sur les fonds structurels, règlement sur le développement rural, règlement sur le PCRD...

*(ii) Le « passage de relais »*

Il faut observer que la communication initiale a été préparée et adoptée par une Commission à cinq mois de la fin de son mandat. Cette proposition peut elle être modifiée par la Commission suivante qui sera constituée à l'automne 2004 après les élections européennes de juin <sup>1</sup>?

Sans anticiper la décision de la future Commission, il est vraisemblable que la proposition initiale de janvier 2004 sera déterminante et très peu modifiée par la future Commission. C'est en tout cas l'analyse de Mme Michaele SCHREYER, Commissaire européenne au budget, entendue le 15 janvier 2004 : « *La prochaine Commission commencera à travailler en novembre. Les PF seront son premier dossier. Il ne paraît pas possible qu'elle puisse commencer par un sujet aussi difficile* ». La présente proposition de la Commission doit donc être considérée comme la base de négociation.

*b) La négociation entre les Etats membres*

La négociation entre les Etats membres est la deuxième étape du processus.

Concernant l'échéancier, il est à ce stade très incertain. Certes, les élections européennes de juin 2004 et la mise en place d'une nouvelle Commission, le 1<sup>er</sup> novembre 2004, pourraient ralentir les discussions. Mais, d'un autre côté, la présidence irlandaise a signalé de manière informelle sa volonté d'avancer assez vite, par la constitution dès ce printemps d'un « groupe des amis de la présidence » chargé de procéder à l'analyse technique des propositions de la Commission.

En tout état de cause, celles-ci s'organiseront autour d'une alternance de contacts au niveau technique (un « groupe d'experts » réunissant des experts des Etats membres délégués par les vingt-cinq représentations permanentes auprès de l'Union européenne sera vraisemblablement constitué à Bruxelles) et politique, pour déboucher sur une discussion en Conseil européen réuni au niveau des chefs d'Etat et de gouvernement, l'accord final étant établi par consensus, c'est-à-dire l'unanimité sans vote formel.

---

<sup>1</sup> *Entre le 1<sup>er</sup> mai et le 31 octobre 2004, chaque nouvel Etat membre désignera un commissaire dans l'actuel collège. La Commission fonctionnera provisoirement à 30 membres. Les 17 et 18 juin le président de la nouvelle Commission sera désigné à la majorité qualifiée du Conseil et sera soumis à l'approbation du PE. Le 1<sup>er</sup> novembre, la nouvelle Commission de 25 membres sera mise en place (adoption du Conseil à la majorité qualifiée et vote d'approbation du PE).*

Pour Mme Michaela SCHREYER, commissaire européenne au budget, le Conseil européen censé mettre un terme aux discussions entre les Etats membres devrait intervenir au printemps 2005, sous présidence luxembourgeoise. Une adoption au cours du second semestre 2005 sous présidence britannique, ne peut être exclue. Une adoption plus tardive risquerait, comme pour les PF 2000-2006, de compromettre la mise en œuvre des actions de l'Union au cours de la première année des nouvelles perspectives financières : l'adoption des PF en mars 1999 seulement (soit neuf mois avant le début des PF) a fait de l'année 2000 une « année blanche » pour les fonds structurels de la programmation 2000-2006 et constitue l'une des causes de la sous-exécution constatée par la suite.

Sur le fond, l'expérience montre que les premières communications de la Commission sont la clef de voûte de l'ensemble. Elles forment un repère politique dans l'histoire de l'UE (« paquet Delors », « agenda 2000 »...). Jusqu'à présent, les négociations entre Etats n'ont fait qu'aménager, parfois substantiellement, la proposition initiale. Soit en modifiant la durée envisagée (adoption de PF pour sept ans quand la Commission préconisait cinq ans), soit en réduisant des ambitions parfois jugées incompatibles avec les contraintes budgétaires nationales et injustifiées en terme de valeur ajoutée communautaire (maintien du plafond de ressources propres à 1,27 % du PNB communautaire quand la Commission proposait - par tactique ?-1,35 %- ; en 1999, remise à niveau des enveloppes consenties pour la politique régionale compte tenu de la sous-exécution des dépenses).

Reste à savoir s'il en sera de même pour l'Agenda 2007, alors que la position d'entrée de la Commission semble délibérément tourner le dos aux préoccupations de maîtrise budgétaire exprimées par deux fois. Une première fois, par les Quinze chefs d'Etat et de gouvernement au Conseil européen de Bruxelles en octobre 2002 : « *l'effort général sur la voie de la discipline budgétaire décidé par le Conseil européen de Berlin doit être poursuivi durant la période qui s'ouvrira en 2007* » (point 15 des conclusions de la présidence) ; une seconde fois, par six d'entre eux – dont le président français – dans une lettre appelant avec force à la stabilisation du budget communautaire à son niveau actuel, c'est-à-dire en-dessous de 1 % du PIB.

*c) La formalisation juridique par un accord interinstitutionnel (AII) entre le Conseil, le Parlement européen et la Commission*

L'accord conclu en Conseil européen est alors soumis au vote du Parlement européen. Compte tenu de la force que revêt un accord obtenu à l'unanimité des Etats membres, celui-ci ne s'écarte qu'à la marge de la décision prise en Conseil européen. Une fois l'accord obtenu entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission, les perspectives financières ont valeur d'accord inter-institutionnel.

Ce schéma en trois temps avait été suivi lors de la préparation des actuelles PF 2000-2006. Le débat avait été lancé par la Communication de la Commission dite « agenda 2000 » en juillet 1997 soit deux ans et demi avant le début des PF. L'adoption des PF par le Conseil européen de Berlin en mars 1999 avait été considérée comme un peu tardive. Compte tenu des grandes difficultés prévisibles dans la négociation entre Etats membres, l'actuelle Commission a pris soin de préparer les futures PF avec un peu d'avance, soit trois ans avant leur début effectif.

### Echéancier comparatif de l'adoption des actuelles et des futures PF

PF 2000-2006		PF 2007-2013	
délai	étapes	délai	étapes
J - 30 mois	Juillet 1997 : première communication de la Commission intitulée « agenda 2000 »	J - 36 mois	Janvier 2004 : première communication de la Commission
J - 21 mois	Mars 1998 : nouveau tableau des PF, propositions législatives sur la PAC et les FS, et rapport sur le renouvellement de l'AII	J - 30 mois	Juin 2004 : nouveau tableau des PF et propositions législatives
J - 15 mois	Octobre 1998 : rapport sur le fonctionnement du système des RP	?	2005 : réexamen général des RP ?
J - 9 mois	24 et 25 mars 1999 : accord du Conseil européen de Berlin	?	2005 (été ou fin 2005): accord au Conseil européen
J - 8 mois	6 mai 1999 : AII sur les PF	?	Fin 2005: AII sur les PF
J	1er janvier 2000 : début d'application des PF 2000-2006	J	1 <sup>er</sup> janvier 2007, début d'application des PF 2007-2013

#### Que se passerait-il en l'absence d'accord ?

Cette éventualité est prévue par le point 26 de l'AII : A défaut de conclusion d'un accord sur de nouvelles PF, les plafonds pour la dernière année couverte par les PF existantes seront ajustés (sur l'inflation et le PNB), en appliquant à ces montants le taux d'augmentation moyen constaté sur la période précédente (soit 2,1%), dans la limite du taux de croissance du PNB prévu pour l'année concernée. Ainsi, en l'absence d'accord, le plafond total des CE serait de 121 milliards d'euros (prix 2004) en 2007.

## **2. Les modalités d'association du Parlement français à la discussion sur les PF**

L'information du Parlement français dans ce domaine n'a cessé de s'améliorer. Depuis 1992, la représentation nationale est saisie des futures PF. Mais c'est la première fois que la représentation nationale est appelée à se prononcer de cette façon et si en amont, sur ce cadre financier.

### *a) Le cadre légal : l'article 88-4 de la Constitution*

L'information du Parlement français sur l'activité législative de l'Union européenne et, en particulier, son association à la décision sur le cadrage financier pluriannuel de l'Union, se sont beaucoup améliorées.

Lors de la négociation des premières PF (1988-1992), le Parlement français n'a pas été sollicité. Il est vrai que la procédure en vigueur (organisée par la loi 79-564 du 6 juillet 1979 mettant en place au sein de chaque assemblée une délégation aux affaires européennes chargée de suivre les travaux conduits par les institutions communautaires) ne concernait que les actes communautaires examinés en Conseil, alors que la décision finale sur les PF était et reste du ressort du Conseil européen, réuni au niveau des chefs d'Etat et de gouvernement.

Lors de la négociation sur les deuxièmes PF (1993-1999), clôturée en décembre 1992 à Edimbourg, la réforme constitutionnelle du 25 juin 1992, venue élargir et préciser les pouvoirs du Parlement en matière communautaire, était entrée en vigueur<sup>1</sup>. Pour autant, le Parlement n'a pas été consulté, peut-être parce que la procédure était trop nouvelle pour être appliquée dans toute sa rigueur.

En revanche, la procédure a été respectée à la lettre pour les troisièmes et actuelles PF (2000-2006). Les deux Assemblées ont ainsi été destinataires de la communication de la Commission (juillet 1997) puis de ses propositions législatives (juillet 1998). Elles ont donné lieu à plusieurs rapports<sup>2</sup> et à des

---

<sup>1</sup> Article 88-4 de la Constitution : « Le Gouvernement soumet à l'Assemblée nationale et au Sénat, dès leur transmission au Conseil, les projets ou propositions d'actes communautaires comportant des dispositions de nature législative. [En outre, le Gouvernement peut soumettre aux Assemblées] les autres projets ou propositions d'actes ainsi que tous les documents émanant d'une institution de l'Union européenne. »

<sup>2</sup> Pour l'Assemblée Nationale : rapports d'information n° 425 de M. Henri NALLET en date du 06/11/1997, relatif à la communication « Agenda 2000 » et n°1408 de M. Gérard FUCHS en date du 18/02/1999, relatif au renouvellement du cadre financier de l'UE. Pour le Sénat : rapport de M. Denis BADRE sur le futur cadre financier de l'UE Sénat, n°136 (1998-1999).



résolutions votées au Sénat le 3 mars 1999 et à l'Assemblée nationale le 17 mars 1999.

*b) L'apport de la présente mission : une réflexion en amont à la demande du Gouvernement*

La présente mission s'inscrit en dehors, ou plus exactement en amont de la procédure d'information parlementaire suivie pour « Agenda 2000 ». Elle présente de toutes autres caractéristiques :

- dans son fondement : elle ne s'inscrit pas dans le cadre juridique prévu par l'article 88-4 de la Constitution, mais dans celui des missions parlementaires nommées à la discrétion du Gouvernement<sup>1</sup>. Cette association du Parlement à la réflexion sur les perspectives financières résulte donc d'un choix politique, non d'une obligation.

- dans le calendrier de la décision : cette mission intervient très en amont, puisque l'essentiel des travaux et auditions ont été conduits avant même la parution de la communication de la Commission en janvier 2004.

- dans son objet : l'originalité de l'exercice réside moins dans ce « timing » ou dans la procédure que dans l'objet de la mission qui consiste non pas à réagir à une proposition déjà « sur la table » mais à imaginer des possibles et à présenter des options.

Cette orientation a été précisée dans la lettre de mission que le Premier Ministre a adressé aux parlementaires. Il y exprime le souhait *que « la représentation nationale participe le plus en amont possible (...) à une mission de réflexion sur les principales questions que pose cette échéance communautaire majeure :*

*- Compte tenu des contraintes budgétaires des Etats membres, comment doivent évoluer les politiques communautaires pour concilier les exigences de solidarité à l'égard des nouveaux membres et l'impératif de discipline budgétaire (...) et comment cette réflexion doit -elle s'articuler avec un souci légitime d'efficacité de l'intervention communautaire ?*

*- Comment doit évoluer la répartition de la charge du financement de l'Union entre Etats membres et quels sont, du point de vue de nos intérêts nationaux, les scénarios à privilégier ?* »

---

<sup>1</sup> Depuis la mise en place du gouvernement de M. Jean Pierre RAFFARIN, le 17 juin 2002, 54 députés et sénateurs ont été nommés parlementaires en mission. Au 1er janvier 2004, 32 ont terminé leur mission, 22 sont en cours de mission.

Cette démarche ne se substitue donc pas aux obligations issues de l'article 88-4 mais les complète, d'autant plus utilement que les propositions de la Commission ont un rôle d'orientation incontestable et qu'il est nécessaire de peser sur le débat le plus en amont possible pour espérer les influencer. La procédure de l'article 88-4, qui intervient à un stade où la discussion entre les Etats membres s'est déjà largement cristallisée, apparaît donc nécessaire mais non suffisante.

## **CHAPITRE II : LE CONTEXTE DE LA MISSION**

Le renouvellement des PF prend place dans un contexte historique caractérisé par des bouleversements sans précédent : l'élargissement bien sûr, mais aussi le premier bilan de la monnaie unique. 2007 sera également une date anniversaire, celle du cinquantenaire du traité de Rome, et les prochaines PF 2007 sont les quatrièmes de l'histoire de l'Union. L'Europe a donc la maturité et l'expérience. Elle peut dresser un bilan et affronter sans crainte excessive son prochain défi historique.

### ***A. LE CONTEXTE HISTORIQUE***

En 2007, l'UE fêtera trois anniversaires : les cinquante ans du traité de Rome, les vingt ans des PF et cinq ans de monnaie unique. La date se prêtera à des initiatives.

Mais la préparation des PF se situe également dans un contexte économique difficile marqué par des contraintes budgétaires nouvelles. Le moment impose aussi une maîtrise budgétaire.

La préparation des futures PF se situe aux confluences entre une histoire et un moment. Les PF ne peuvent faire abstraction ni du passé ni du présent. Mais les deux impératifs sont dans une complémentarité difficile. Quand le premier pousse à la célébration, le second pousse à la vigilance. Le temps de référence va déterminer la préférence et la stratégie à suivre dans la négociation à venir. Tout le travail de préparation des PF consistera à concilier l'ambition européenne et l'ambition économique.

#### **1. 2007 : les cinquante ans du traité de Rome**

L'histoire de la construction européenne est émaillée de symboles, de choix politiques et de crises. Mais l'Europe avance de façon paradoxale. Elle n'a manqué jusque là ni d'audace, ni de succès. Elle a su changer ses frontières et ses politiques. Elle a réussi beaucoup de ses paris. Toujours, la volonté des hommes, le compromis et la conciliation, lui ont permis d'avancer. Ses succès sont incontestables, et même éblouissants au regard de l'histoire et des défis qu'il fallait surmonter. Eblouissants au point de ne pas voir ce qui doit être amélioré.

Car l'Europe souffre de graves maux :

- L'Europe, malgré ses choix audacieux, a tendance à se présenter comme une zone d'inertie. Moins bloquée par des querelles internes que par des règles explicites ou implicites qui empêchent l'Union et/ou les Etats membres de s'exprimer et d'agir.
- Le débat européen est inexistant. Les Européens convaincus se gardent de critiquer l'Europe, de peur d'être traité d'anti-européen. Les revendications de démocratie et de transparence d'une partie des citoyens restent insatisfaites. L'Europe n'a pas de nom. La population ne connaît pas toujours les ministres de son gouvernement, mais ne connaît jamais les commissaires qui sont pourtant, souvent, bien plus puissants qu'eux.
- Pire : l'Europe, ambition historique à l'échelle d'un continent, indiffère ou ennue. Ce n'est pas faire offense à nos concitoyens et à ceux qui les représentent que de dire que l'enjeu des élections européennes de Juin 2004 est au moins aussi important pour la France que celui des élections régionales. Les Français n'en ont pourtant pas toujours pris conscience.

Les PF de 2007 se situent dans ce contexte. Les circonstances se prêteront sans doute à une initiative politique marquante. On n'imagine pas que cet anniversaire puisse être célébré autrement. La célébration des cinquante ans du traité de Rome, pourrait inciter à l'innovation, à revendiquer un nouvel élan. Mais il est clair que le véritable élan doit être politique et culturel, avant d'être budgétaire et financier.

## **2. 2007 : 20 ans de perspectives financières européennes**

L'UE va se doter des quatrièmes PF de son histoire. Les trois précédentes ont été marquées par des orientations majeures.

- Les premières PF (1988-1992) ont permis de dénouer les crises budgétaires antérieures, en donnant un cadre budgétaire de référence à moyen terme, et ont été marquées par le lancement des politiques structurelles (doublement de l'enveloppe annuelle des fonds structurels –FS- entre 1987et 1992) rendues nécessaires par l'élargissement de 1986. Les PF sont marquées par une augmentation rapide des dépenses (le plafond des RP passe de 1,15% à 1,20% du PNB communautaire) mais les crédits de la politique agricole commune (PAC) cessent d'être le « colosse budgétaire » qu'ils étaient jusque là.

- Les deuxièmes PF (1993-1999), retenues par le Conseil européen d'Edimbourg du 12 décembre 1992, ont été sous le sceau de la préparation de la mise en place de l'euro. Les FS sont l'instrument budgétaire privilégié de la cohésion économique et sociale, préalable à la mise en place de la monnaie unique. Les FS progressent de 41%. L'enveloppe globale des FS (sur 7 ans) double par rapport à la programmation précédente (sur 5 ans), tandis que les crédits de la politique agricole commune marquent la pas (+ 9%). Les dépenses continuent de croître rapidement (le plafond des RP passe de 1,20% à 1,27% du PNB communautaire) mais le rééquilibrage du budget se poursuit. Les crédits agricoles passent sous la barre des 50% du budget.

- Les troisièmes PF (2000-2006), décidées au Conseil européen de Berlin du 25 mars 1999 constituent un revirement radical. Les crédits sont stabilisés. Le plafond des RP est maintenu à 1,27 % du PNB. Les FS marquent le pas et même régressent légèrement, pour tenir compte notamment des problèmes liés à la sous-exécution constatée les années passées. L'économie ainsi dégagée est utilisée pour préparer l'élargissement aux nouveaux Etats membres (6 adhésions envisagées dès 2002 lors de l'élaboration des PF).

A chaque fois, le cadre budgétaire pluriannuel de l'UE a traduit des orientations stratégiques et politiques majeures. Il serait étonnant qu'il n'en soit pas ainsi pour les prochaines PF.

### **3. 2007 : cinq ans après la monnaie unique**

Les précédentes PF (2000-2006) ont été préparées lorsque la monnaie unique se mettait en place dans les milieux économiques (le basculement a été opéré en 1999). Les prochaines PF se préparent lorsque l'euro est une réalité auprès des citoyens des pays ayant fait le choix de l'euro (à partir de 2002). Le pari était considérable. Il est réussi. Mais la monnaie unique s'est accompagnée de changements dans le mode de gouvernance dont les conséquences ne semblent pas avoir été tirées.

Le premier changement est d'ordre institutionnel. On considère en général que l'activité économique est principalement déterminée par le taux d'intérêt. Cette variable clef est désormais du ressort du Président de la Banque centrale européenne. Un président « *ministre de l'activité* » selon l'expression de Jean- Paul Fitoussi, président de l'observatoire français des conjonctures économiques -OFCE-, mais sans responsabilité politique ni vrai contrôle (à l'exception d'une audition annuelle devant le Parlement européen). Le « ministre de l'activité » n'a aucun pouvoir budgétaire ni en Europe, ni dans les Etats membres.

Le second changement est d'ordre doctrinal. En matière économique, l'Europe a toujours eu une doctrine : la libre concurrence. Avec la monnaie unique, elle en a une autre l'équilibre budgétaire ou plutôt l'encadrement rigoureux des déséquilibres budgétaires dans les Etats membres. Ces règles engendrent pourtant quelques déséquilibres. D'une part, le commissaire chargé de la concurrence (ou ce quasi « *ministre de la concurrence* » pour reprendre la thématique du président de l'OFCE), a des pouvoirs considérables : exécutif, de droit ; législatif et judiciaire de fait<sup>1</sup>. Mais il n'a aucun pouvoir budgétaire. Ni en Europe, ni dans les Etats membres. D'autre part, le choix de la monnaie unique s'est accompagné de règles budgétaires strictes, réunies dans « le pacte de stabilité » qui impose des limites aux déficits publics et entrave leurs choix budgétaires des Etats membres. Nulle part, les Etats ne se sont imposés des règles aussi strictes et même parfois paradoxales<sup>2</sup>.

La fixation du taux d'intérêt, des règles de concurrence et les limites du déficit public, conduit à une co-gouvernance de fait. Le modeste budget communautaire (de l'ordre de 100 milliards d'euros par an) intervient dans ce système complexe et ambigu : ceux qui comptent n'ont pas le pouvoir budgétaire et ceux qui ont le pouvoir budgétaire peuvent l'utiliser de moins en moins.

#### **4. Un retard structurel de croissance**

Le constat est connu mais doit être rappelé brièvement. L'Europe souffre d'un retard structurel de croissance particulièrement net quand on la compare aux Etats Unis ou aux économies émergentes d'Asie du Sud Est. Les atouts dont bénéficie l'UE ne doivent pas détourner l'attention de ses points faibles : dans l'UE à 15, près de 15 millions d'Européens sont toujours sans travail, certains secteurs sont sous-développés ou fragilisés par les nouvelles concurrences mondiales. Les espoirs affichés sont parfois vite déçus.

---

<sup>1</sup> *Le commissaire chargé de la concurrence prépare les textes et en surveille l'application, encadrant ainsi étroitement les stratégies d'entreprises et les politiques industrielles des Etats membres (cf. affaire ALSTOM). Les sanctions pour ententes sont des sanctions administratives décidées par la Commission. Les peines sont très lourdes. Depuis l'origine, la Commission a infligé 4,1 milliards euros d'amendes. Les montants se sont renforcés depuis cinq ans et dépassent aujourd'hui couramment 100 millions d'euros par affaire.*

<sup>2</sup> *D'une part, l'économie américaine, la plus libérale du monde peut ainsi procéder à des relances budgétaires que l'UE s'interdit. D'autre part, certains pays de la zone euro peuvent apparaître exemplaires (dans la mesure où ils respectent les seuils de déficit) alors qu'ils ont des taux d'inflation beaucoup plus élevés que ceux des autres pays, ce qui favorise l'endettement et l'investissement.*

On rappellera simplement la fragilité des hypothèses sur lesquelles reposait la stratégie de croissance affichée au Conseil européen de Lisbonne des 23 et 24 mars 2000. Lors du premier Conseil européen du nouveau siècle, l'UE s'est fixé pour objectif stratégique pour la décennie à venir de « *devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale* ». Le moment était même considéré comme idéal pour agir : « *les perspectives macroéconomiques qui s'offrent actuellement sont les meilleures que l'Union ait connues depuis une génération (...). Grâce à une politique budgétaire saine, les déficits publics ont été réduits de façon remarquable* ». On sait ce qu'il advint. Le retournement de conjoncture n'avait pas été anticipé : alors que les perspectives économiques devaient être « *les meilleures depuis une génération* », la croissance européenne a été la plus mauvaise des dix dernières années...

Jusqu'à présent, le budget communautaire a été orienté massivement vers des actions de solidarité, qu'il s'agisse de solidarité professionnelle avec les dépenses agricoles (qui représentent encore 45 % du budget) et de solidarité régionale par le biais des actions structurelles destinées à la cohésion économique et sociale de l'UE (soit 35 % du budget). En 2003, cette orientation a fait l'objet de nombreuses critiques. Pour M. Jean PISANI FERRY, membre du collège d'experts de haut niveau ayant participé à la rédaction du « rapport Sapir », auditionné en début de mission, « *il y a un décalage entre les objectifs assignés à la construction européenne et le poids et le contenu du budget UE. Le budget actuel est marqué par l'héritage historique et s'est très peu modifié en fonction des priorités et des responsabilités de l'UE à l'exception du tournant des FS au milieu des années 80. Ce décalage paraît particulièrement net quand on compare les nouvelles ambitions de l'UE affichées à Lisbonne et les instruments budgétaires mis en face (les instruments réglementaires sont plus importants). Cette faiblesse se manifeste sur deux points : un faible montant et une absence de flexibilité* »<sup>1</sup>.

Ce décalage doit être gardé en mémoire. Avec son retard structurel, l'Europe est menacée de marginalisation. Le budget de l'UE et les PF qui le soutiennent doivent exprimer une ambition pour l'Europe. Comme on l'a vu, chaque nouvelle PF s'est accompagnée d'orientations stratégiques implicites ou explicites. Il ne fait aucun doute que les prochaines PF seront davantage orientées vers ce soutien à la croissance et ce dynamisme accru du modèle européen que le moment impose et que tous appellent de leurs vœux.

---

<sup>1</sup> Annexe : compte rendu de l'audition de M. Jean PISANI FERRY, 12 novembre 2003.

## **B. L'ÉLARGISSEMENT DE 2004 A DIX NOUVEAUX ETATS MEMBRES**

Les prochaines PF seront les premières de l'après élargissement aux pays de l'Est de l'Europe, ainsi qu'à Malte et Chypre <sup>1</sup>. Cet élargissement est pour l'UE, une chance et un devoir. Ainsi que l'a parfaitement analysé M. Dominique de VILLEPIN, ministre des Affaires étrangères, « *l'Europe avance avec détermination vers l'unification du continent. Elle retrouve le visage qu'elle avait esquissé au Moyen-âge et qui paraissait, au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale, ruiné à jamais par la logique des blocs* ». Il n'en demeure pas moins qu'il constitue un défi historique sans précédent et que l'Europe entre dans une zone de turbulences. Ces turbulences sont non seulement inévitables mais, d'une certaine façon, souhaitables, car elles constituent des défis à relever. Tous les élargissements se sont traduits par des inflexions budgétaires. Il en sera de même pour celui là, probablement encore plus que pour les autres.

### **1. Une période de turbulences**

Cette nouvelle dimension de l'Europe impose des adaptations, institutionnelles, politiques et budgétaires. Cela a toujours été le cas dans le passé. Mais trois épreuves nouvelles et spécifiques à cet élargissement attendent l'Europe : l'épreuve de l'espace, du nombre, et des disparités.

#### *a) Bilan des élargissements antérieurs*

Chaque élargissement se traduit par un nouveau périmètre, un nouveau centre géographique, mais aussi de nouvelles dépenses induites directement ou indirectement par les nouveaux membres. Outre l'« effet base » ( l'effet direct lié

---

<sup>1</sup> *Le traité d'adhésion a été signé à Athènes le 16 avril 2003. Il consacre la réunification historique du continent européen et l'avènement d'une Union à vingt-cinq membres, soit les Six Etats fondateurs de la Communauté économique européenne (Belgique, Allemagne, France, Italie, Luxembourg, Pays-Bas), les Neuf Etats qui, les ont rejoint au cours des élargissements de 1973 (Royaume-Uni, Irlande, Danemark), 1981 (Grèce), 1986 (Espagne, Portugal) et 1995 (Autriche, Finlande et Suède), et les Dix nouveaux membres que sont la République tchèque, l'Estonie, Chypre, la Lettonie, la Lituanie, la Hongrie, Malte, la Pologne, la Slovénie et la Slovaquie. L'adhésion aux dix nouveaux Etats membres doit prendre effet au 1<sup>er</sup> mai 2004.*



à l'application des anciennes politiques à de nouveaux Etats membres, les conséquences indirectes sont souvent plus longues à se manifester mais sont aussi plus profondes et plus durables).

Chaque élargissement s'est accompagné de nouvelles orientations budgétaires :

- l'élargissement de 1973 (Royaume-Uni, Irlande, Danemark) a entraîné la création du FEDER et, plus tard, une remise en cause du financement du budget pour l'un des membres (correction britannique)

- l'élargissement de 1981/1986 (Grèce, Espagne, Portugal) s'est traduit par le véritable lancement des politiques structurelles, la création d'une nouvelle ressource (ressource PNB), et l'instauration des PF.

- le quasi élargissement de 1989 (réunification allemande) s'est traduit par des interrogations fortes sur la part de l'Allemagne dans le financement du budget UE.

- l'élargissement de 1995 (Suède, Finlande, Autriche) s'est traduit par une montée en puissance des préoccupations environnementales (adoption du deuxième pilier de la PAC) et une contestation croissante de la répartition du financement entre Etats membres.

Il est probable que l'élargissement présent, exceptionnel par le nombre d'entrants et par leur relative pauvreté, s'accompagnera lui aussi d'une inflexion politique et budgétaire.

La typologie des effets budgétaires directs et indirects des élargissements est présentée dans le tableau page suivante :

### Typologie des effets budgétaires des élargissements

effets	recettes	dépenses
effets directs	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Application des RP. (+ de recettes)</li> <li>- éventuellement, compensations ou adaptations provisoires du système des RP</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- effet base : application des politiques aux NEM (+ de dépenses), révision des PF</li> <li>- adaptation du fonctionnement des institutions (traductions...)</li> <li>- préparation des adhésions (ex : dép. de préadhésion 2000/2004)</li> <li>- accompagnement des adhésions (ex : PEDIP, PEDAP, suite El. 86)</li> </ul>
effets indirects	<ul style="list-style-type: none"> <li>- éventuellement majoration des contributions des anciens EM</li> <li>- éventuellement, renégociation des contributions (ex : correction RU, 1973 ; rénég. Suède/ Autriche 1995)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- incidences sur politiques existantes : effet d'éviction (ex : éviction statistique obj 1 des FS suite El 2004) ou effet d'arbitrage (ex : discussion des crédits disponibles pour Obj 2 des FS.</li> <li>- demandes reconventionnelles chez anciens EM (ex : PIM suite El 86) ou chez partenaires (ex : coop avec Méditerranée suite 2004 ?)</li> <li>- infléchissement des politiques anciennes (ex : politique environnementale, développement rural 1999)</li> <li>- émergence de nouvelles politiques (ex : création FEDER 1975, lancement des politiques structurelles 1988...)</li> </ul>

*Légende : RP : ressources propres, PF perspectives financières ; NEM : nouveaux Etats membres, PIM : programmes intégrés méditerranéens ; PEDAP, PEDIP, programmes européen d'adaptation de l'agriculture et de l'industrie portugaise ; FEDER : fonds européen de développement régional.*

#### *b) Les trois épreuves attendues*

Trois épreuves nouvelles et spécifiques à cet élargissement attendent l'Europe : l'épreuve de l'espace, du nombre, et des disparités.

*(i) L'épreuve de l'espace*

L'Europe perd ses repères. Jusqu'en 1989, la division politique du monde donnait à l'Europe une géographie. L'Europe n'a plus de frontière. Si l'on admet, comme le faisait le Commissariat général au plan en 1999 que « *ni la géographie, ni la culture, ni la religion, ni l'histoire, ni même l'économie ne permettent de fixer des frontières indiscutables et intangibles à l'Europe* »<sup>1</sup>, la nouvelle vague d'adhésions n'est qu'une étape. Trois adhésions sont d'ores et déjà programmées (la Roumanie, la Bulgarie), ou envisagée (la Turquie). Mais d'autres pays du continent pourraient être concernés : au nord, au centre ou à l'Est de la nouvelle Europe ? D'autres adhésions hors du continent européen peuvent être débattues.

*(ii) L'épreuve du nombre*

L'Europe doit adapter ses institutions. Elles étaient prévues pour Six, elles ont fonctionné à Quinze, mais elles ne passeront pas l'épreuve du nombre. L'UE ne peut fonctionner à Vingt Cinq avec ses règles actuelles. Au fur et à mesure que l'on s'élargit, les occasions de désaccords se multiplient et leur ampleur s'approfondit. L'Europe ne peut offrir au monde cette vision d'un corps sans tête, sans colonne vertébrale, aux membres désarticulés, qui menace d'implorer à tout moment.

Le débat sur le projet de Constitution a été le premier test du fonctionnement des institutions européennes à Vingt Cinq. Il ne fait aucun doute que les difficultés rencontrées au cours de la CIG seront surmontées. La pondération des voix au Conseil a cristallisé les difficultés. Un écart de deux voix a suffi à bloquer la machine. Cela laisse mal augurer de la suite quand 800 à 1.000 milliards d'euros seront en jeu.

*(iii) L'épreuve de la disparité*

L'Union a été initiée à Six et comptera 25 membres au 1er mai 2004. Sur les dix-neuf Etats membres ayant rejoint l'UE au cours des cinq élargissements successifs, quinze affichaient au moment de leur adhésion un niveau de vie inférieur à la moyenne communautaire. Mais jamais les disparités n'ont été aussi fortes et l'impact sur le revenu moyen, aussi élevé.

---

<sup>1</sup> *Rapport sur les perspectives de la France, (rapport au Premier Ministre), Commissariat général du Plan, La Documentation française, Paris 2000.*

### Les disparités de revenus et les élargissements

PIB/habitant	En euros			En SPA		
	1973	1981/1986	2004	1973	1981/1986	2004
<b>UE 15 en euros courants</b>	<b>3231</b>	<b>11366</b>	<b>24.358</b>	<b>3231</b>	<b>11366</b>	<b>24.358</b>
<b>(UE 15 =100)</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>nouveaux entrants</b>	<b>89</b>	<b>51</b>	<b>23</b>	<b>104</b>	<b>70</b>	<b>47</b>
<b>Le + riche des nouveaux entrants</b>	<b>148 (Danemark)</b>	<b>56 (Espagne)</b>	<b>26 (Chypre)</b>	<b>121 (Danemark)</b>	<b>72 (Espagne)</b>	<b>76 (Chypre)</b>
<b>Le + pauvre des nouveaux entrants</b>	<b>59 (Irlande)</b>	<b>31 (Portugal)</b>	<b>15 (Lettonie)</b>	<b>61 (Irlande)</b>	<b>54 (Portugal)</b>	<b>35 (Lettonie)</b>

*SPA : parité de pouvoir d'achat. Cette donnée qui prend en compte les prix relatifs, est un bon indicateur des niveaux de vie.*

*Sources : 73 /86 : données Eurostat (économie européenne n° 72) ; 2004 : rapport du CES sur le financement de l'UE et Eurostat (statistiques en bref n° 64/2003).*

Sur les dix Etats entrants en 2004 et les trois candidatures envisagées, tous ont un revenu moyen par habitant inférieur à 76 % de la moyenne communautaire actuelle (à Quinze), exprimée en parité de pouvoir d'achat. (Voir page suivante les données totales par Etat membre).

- un Etat a un revenu moyen par habitant égal à 76% de la moyenne UE actuelle (Chypre) ;
- quatre Etats ont un revenu moyen par habitant compris entre 50 et 75% de la moyenne UE actuelle (République Tchèque, Hongrie, Malte, Slovaquie) ;
- cinq Etats ont un revenu moyen par habitant compris entre 25 et 50 % de la moyenne UE actuelle (Estonie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Slovaquie) ;
- les trois Etats dont l'adhésion est envisagée ont un revenu inférieur à 27 % de la moyenne UE actuelle (Bulgarie, Roumanie, Turquie).

Selon la Commission (troisième rapport annuel sur la cohésion), l'adhésion des dix nouveaux Etats membres fait baisser le PIB moyen par habitant de 12,5 %.

Cette baisse a un impact majeur pour le budget communautaire et en particulier, comme on le verra sur la répartition des fonds structurels entre régions (voir ci après III, B les enjeux de la négociation : la politique structurelle).

**Évolution de la richesse moyenne par habitant avant et après l'élargissement (source Eurostat janvier 2004)**

	En prix du marché										En parité de pouvoir d'achat									
	EU 15 =100					EU 25 =100					EU 15=100					EU 25=100				
	2000	2001	2002	2003	2000	2001	2002	2003	2000	2001	2002	2003	2000	2001	2002	2003	2000	2001	2002	2003
UE 15 euro	22660	23340	24050	24260	115	114	114	114	115	114	114	114	100	100	100	100	110	110	109	109
Belgique	109	108	105	106	123	121	119	121	123	121	119	121	107	107	107	107	117	117	117	116
Dnk	143	142	142	144	163	165	161	165	163	165	161	165	116	115	112	113	127	127	123	123
Allemagne	109	108	106	106	125	123	121	121	125	123	121	121	102	100	100	99	112	110	109	108
Grèce	50	51	54	57	57	59	61	66	57	59	61	66	66	67	71	74	73	74	78	80
Espagne	68	69	71	75	78	79	81	85	78	79	81	85	84	84	86	87	92	92	94	95
France	104	104	103	104	119	119	118	118	119	119	118	118	104	105	105	104	114	115	114	113
Irlande	120	128	138	139	137	146	157	158	137	146	157	158	115	118	125	122	127	129	137	133
Italie	89	90	90	92	103	103	103	105	103	103	103	105	102	100	98	98	112	110	108	108
Lux.	215	213	209	211	246	244	238	241	246	244	238	241	199	194	189	187	219	213	207	204
Pays Bas	112	115	114	115	128	131	131	131	128	131	131	131	111	113	111	110	122	124	122	120
Autriche	114	113	113	114	131	130	128	130	131	130	128	130	115	112	111	111	126	123	121	121
Portugal	50	51	52	52	57	59	59	60	57	59	59	60	71	71	71	69	78	78	77	76
Finlande	111	112	112	113	128	128	127	129	128	128	127	129	104	104	102	101	115	114	111	110
Suède	130	118	119	122	149	135	136	139	149	135	136	139	109	106	107	109	120	116	114	114
Roy. Uni	117	116	116	109	135	133	133	125	135	133	133	125	104	105	107	109	115	115	118	119
NEM	22	24	25	24	25	27	28	28	25	27	28	28	45	46	47	48	50	51	52	53
Chypre	61	62	63	69	70	71	72	79	70	71	72	79	76	78	77	78	84	86	84	85
R Tchèque	26	29	32	32	30	33	36	36	30	33	36	36	60	61	62	63	66	67	68	68
Estonie	18	20	21	23	21	22	24	26	21	22	24	26	38	39	40	42	41	42	44	46
Hongrie	22	24	28	29	25	28	32	33	25	28	32	33	49	51	53	55	54	56	58	60
Lituanie	15	16	18	19	18	19	20	21	18	19	20	21	35	37	39	41	39	41	43	45
Lettonie	14	16	16	15	17	18	18	18	17	18	18	18	32	33	35	37	35	37	38	40
malte	47	47	46	47	54	54	53	53	54	54	53	53	71	69	69	69	78	76	76	76
Pologne	20	23	22	20	23	26	25	22	23	26	25	22	41	41	41	42	45	45	45	46
Slovénie	45	47	49	51	52	53	55	58	52	53	55	58	67	68	69	71	73	74	76	76

Slovaquie	18	18	20	22	21	21	23	26	44	45	47	49	48	49	52	54
-----------	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----

## 2. Le défi budgétaire

L'élargissement de 2004 est le premier élargissement à être préparé sur le plan budgétaire par des crédits de préadhésion attribués à partir des années 2000, en relais de crédits d'assistance accordés dès le début des années 90. Ces quinze années d'expérience permettent de tirer des leçons.

Elles suscitent aussi des inquiétudes sur le coût réel de l'élargissement pour le budget de l'Union européenne, et sa soutenabilité pour les finances de l'Union et de ses Etats membres. Cette crainte, qui ne fut longtemps évoquée que dans des cercles restreints, a été courageusement exprimée par notre collègue, le sénateur Denis BADRÉ, rapporteur spécial des affaires européennes au Sénat. « *Le risque d'une sous-évaluation du coût de l'élargissement existe (...). Ce coût recouvre en effet des coûts cachés liés à la plus ou moins bonne intégration de l'acquis communautaire par les nouveaux adhérents. La Commission a relevé les nombreuses lacunes dans les préparatifs d'adhésion dans le domaine de l'agriculture, de l'environnement et du marché intérieur (...) les crédits affectés au développement rural et l'éligibilité aux fonds structurels constituent autant de pressions à la hausse pour le budget communautaire* »<sup>1</sup>.

Pour autant, nous allons le voir, si les besoins sont incontestables et les crédits prévus d'ores et déjà importants, ils doivent rester bornés par deux contraintes majeures : la capacité à absorber et à gérer efficacement les aides financières en provenance de l'Union.

### *a) Les besoins*

Il suffit de se rendre dans l'un ou l'autre des pays de l'élargissement – et de sortir des capitales, qui captent le plus souvent l'essentiel de la richesse et des investissements étrangers – pour se rendre compte de l'ampleur des besoins des nouveaux Etats membres : rénovation de l'appareil productif, protection de l'environnement, mise à niveau des infrastructures de transport et de télécommunications, développement du capital humain et réorientation vers une économie de la connaissance...

Cela dit, ces besoins ont-ils entièrement vocation à être satisfaits par l'aide européenne ?

### *(i) Une comparaison historique : élargissement et plan Marshall*

---

<sup>1</sup> M. Denis BADRÉ, PLF 2004 rapport général 73(2003-2004), tome II, fascicule 2.

Il importe de faire justice à une affirmation couramment relayée, selon laquelle l'élargissement de l'Union européenne en 2004 se fera dans des conditions financières défavorables pour les nouveaux Etats membres. Et de brandir la comparaison avec le plan Marshall, pour regretter que l'Europe occidentale se soit montrée moins disposée à aider les pays d'Europe centrale et orientale que les Etats-Unis en leur temps n'avaient contribué à la reconstruction de l'Europe après la 2<sup>ème</sup> guerre mondiale.

Comparaison n'est pas raison ; mais il convient de rappeler la vérité des chiffres. Le plan Marshall, sur la période 1948-1951, a dirigé vers les pays d'Europe occidentale 13,3 Mds de dollars d'aide américaine, dont 12 Mds de dollars de dons. En quatre ans et aux prix d'aujourd'hui, cela représente donc l'équivalent de 79 Mds de dollars - 63 Mds d'euros – versés aux pays d'Europe occidentale. Sur quatre ans et dans le contexte historique de l'époque, l'aide américaine a ainsi représenté en moyenne 2,5 % du PIB des pays bénéficiaires – et n'a pas dépassé 5 % du PIB pour les pays les plus généreusement traités. Dans ces conditions, le « miracle » du plan Marshall est avant tout lié à la construction d'institutions saines, au rétablissement d'une économie de marché fonctionnelle et des courants d'échange et d'investissement interrompus par la guerre, non à l'aide financière reçue de l'extérieur <sup>1</sup>.

Ainsi, la controverse sur la « pingrerie » de l'Europe des Quinze à Copenhague apparaît comme un mauvais procès. Sur la période 2004-2006, les nouveaux Etats membres auront droit à plus de 40 Mds d'euros de crédits d'engagement et 25 Mds d'euros en crédits de paiement, à mettre en regard d'une contribution de l'ordre de 15 Mds d'euros. Leur « solde net » atteindra, selon les chiffres décidés à Copenhague, l'équivalent de 5,5 Mds € aux prix de 1999 (soit 1,5 % du PIB) dès 2006, à un moment donc où la montée en puissance des politiques communes sur leur territoire sera encore loin d'être achevée. Et, en tout état de cause, ce n'est certainement pas à la France, qui s'est battue pour que les agriculteurs des nouveaux Etats membres obtiennent le bénéfice des aides directes de la politique agricole commune, qu'on peut faire le reproche d'avoir oublié les intérêts des nouveaux Etats membres.

*(ii) Évaluation des besoins*

Les dépenses directement associées à l'élargissement se présentent comme suit :

---

<sup>1</sup> Cf. pour une analyse plus détaillée des mécanismes économiques du « plan Marshall » les travaux de MM. J. BRADFORD DE LONG et de Barry EICHENGREEN, économistes à Harvard et à Berkeley (« The Marshall Plan : History's Most Successful Structural Adjustment Program », octobre 1991) ainsi que ceux de M. Tyler COWEN (« The Marshall Plan : Myths and Realities », 1983).



- Les dépenses de préadhésion (entre 2000 et 2003), décidées au Conseil européen de Berlin en mars 1999, sont de 12,5 milliards d'euros en crédits pour engagements (prix 1999, soit 13,8 milliards au prix 2004)

- Les dépenses d'adhésion, entre 2004 et 2006, décidées au Conseil européen de Copenhague de décembre 2002 sont de 40,8 milliards d'euros en crédits pour engagements (prix 1999, soit 45,3 milliards aux prix 2004). Les crédits pour paiements correspondants sont de 25,1 milliards d'euros. Le coût net doit tenir compte des ressources versées par les Nouveaux Etats membres, évaluées à 16 milliards d'euros en trois ans et s'établit donc à 9 milliards d'euros.

- Les dépenses pour l'après-2007 ne peuvent être chiffrées avec précision car, sauf exception, elles ne sont pas réparties à l'avance par Etat membre. Les seules évaluations disponibles concernent deux points. D'une part, les paiements directs agricoles, décidés au Conseil européen de Copenhague selon la technique du *phasing in*. Leur montant est de 25 milliards en sept ans. D'autre part, les aides structurelles, qui ne pourront dépasser 4 % du PIB des Etats. Le niveau final sera probablement légèrement inférieur compte tenu de la montée en puissance progressive des aides et du fait que certains nouveaux Etats membres ont déjà atteint un niveau de richesse peu éloigné de celui des plus pauvres des actuels Etats membres (Portugal, Grèce), qui perçoivent à l'heure actuelle des aides atteignant 2,5 à 3 % de leur PIB maximum. L'enveloppe totale représentera donc au maximum, pour les Dix, de l'ordre de 0,18 à 0,20 % du PIB total de l'UE, soit autour de 150 à 160 milliards d'euros sur sept ans. Les seuls éléments chiffrés disponibles conduisent donc à une évaluation approximative de l'ordre de **180 milliards sur sept ans**. Cette évaluation est par nature très incomplète puisque ni les dépenses de développement rural et les dépenses relatives aux politiques internes des Dix, ni les dépenses des adhésions déjà programmées (Bulgarie, Roumanie) ou éventuelles ne sont prises en compte. Les contributions des nouveaux membres au budget communautaire sont également exclues. A l'heure actuelle, aucune administration n'est en mesure d'évaluer avec précision le coût de l'élargissement et ne souhaite se livrer à ce genre d'exercice, compte tenu des marges d'incertitude qui subsistent.

*b) Les limites : la capacité d'absorption économique et administrative*

*(i) La capacité économique d'absorption*

Quels que soient leurs besoins, l'aide versée aux nouveaux Etats membres ne saurait excéder un certain niveau. Ce n'est pas une simple question budgétaire, c'est aussi et surtout un impératif économique. Au-delà d'un certain niveau, les transferts publics entraînent en effet des distorsions dans l'allocation des facteurs de production et, bien loin de servir au rattrapage économique, entretiennent un cercle vicieux de dépendance sans croissance.

Le parfait contre-exemple est fourni par la réunification allemande. Ce n'est pas faire injure à nos partenaires allemands que de relever l'écart entre les espoirs d'un rattrapage rapide, formés au moment de la réunification au début des années 90, et la réalité économique quinze ans après : malgré des transferts nets de l'ordre de 70 Mds € par an entre la partie occidentale et la partie orientale de l'Allemagne depuis le milieu des années 90, représentant chaque année plus de 20 % du PIB des Nouveaux Länder, le PIB par habitant dans les nouveaux Länder représente à peine plus de la moitié du niveau atteint en Allemagne occidentale.

Dès lors, le plafond de 4 % du PIB limitant le montant maximum des fonds auquel un Etat membre peut prétendre au titre de la politique régionale pour une année donnée apparaît, au plan économique, comme une condition de l'efficacité de l'aide versée. Il a d'ailleurs toujours été respecté pour les actuels Etats membres: son respect est donc une question d'équité aussi bien que d'efficacité économique.

*(ii) La capacité institutionnelle et administrative à gérer les crédits*

Au-delà de l'efficacité économique qui demande un plafonnement des aides à un niveau raisonnable, un des déterminants majeurs du succès du rattrapage des PECO sera la mise en place d'une capacité administrative et institutionnelle <sup>1</sup> suffisante pour appliquer la législation communautaire et gérer les crédits disponibles. Les institutions européennes se sont toujours préoccupées de cette situation et ont même témoigné d'une certaine inquiétude à ce sujet. Deux ans après que cette capacité ait été érigée en critère d'adhésion lors du Conseil européen de Copenhague en 1993, le Conseil européen de Madrid de 1995 considérait que les structures administratives permettant de mettre en œuvre l'acquis communautaire étaient très préoccupantes. Cette préoccupation tend à se cristalliser et atteint un seuil critique dans certains domaines, comme dans l'environnement par exemple. Outre le coût démesuré de la transposition et de l'application des normes environnementales <sup>2</sup>, la Cour des comptes a considéré que « *les capacités administratives des pays candidats ont constitué un frein*

---

<sup>1</sup> *Le renforcement des capacités institutionnelles est « le processus qui consiste à aider les pays candidats à se doter des structures, des stratégies, des ressources humaines et des capacités de gestion nécessaires au renforcement de leur compétence en matière économique, sociale, réglementaire et administratives ». Lignes directrices du programme PHARE pour la période 2000-2006 ; décision de la Commission SEC (1999) 1596, 13 octobre 1999.*

<sup>2</sup> *Selon une estimation de la Cour des Comptes européennes, le coût de transposition et d'application des 140 directives environnementales dans les nouveaux Etats membres serait compris entre 79 et 100 milliards d'euros. Rapport spécial de la Cour des comptes européenne n° 5 /2003, relatif au financement des projets environnementaux dans les pays candidats (C 167 17 juillet 2003) point 1.*

*majeur à l'obtention des résultats* ». Un constat partagé par la Commission pour laquelle « *les structures et les traditions administratives post communistes léguées aux pays candidats constituaient une véritable gageure* »<sup>1</sup>.

Ce renforcement est vital tant pour les besoins de l'adhésion que pour assurer la transition vers une économie compétitive. Des moyens budgétaires et des procédures ont été prévus à cet effet. Dès sa création, en 1989, le programme PHARE a soutenu le renforcement des institutions. Les nouvelles lignes directrices adoptées en 1998 ont renforcé cette orientation en prévoyant d'affecter 30% des crédits à cet objectif. Cet objectif a été réaffirmé à chaque programmation et des procédures ont été adaptées à cet effet<sup>2</sup>.

Les résultats restent inégaux, et, il faut le reconnaître, décevants. La critique sur les consultants est connue, et la formule des jumelages n'a pas conduit aux résultats escomptés. Pour la Cour des comptes, « *de nombreux personnels des administrations des pays candidats, quitteraient le service public pour le service privé après formation (...), compte tenu du caractère non compétitif des rémunérations de la fonction publique et de la mauvaise qualité de gestion (...)* L'incidence à long terme sur le renforcement de la capacité administrative pourrait être nulle compte tenu du taux élevé de rotation du personnel »<sup>3</sup>.

Le défi reste entier. Et il sera lourd de conséquences : vu l'ampleur de l'effort financier qui sera consenti en faveur des nouveaux Etats membres, les opinions publiques des actuels membres de l'Union – notamment des principaux contributeurs nets, dont la France – seront, à bon droit, exigeantes sur le bon usage des fonds communautaires<sup>4</sup>. L'impossibilité pour la Cour des Comptes européennes, depuis plusieurs années, de donner une assurance globale positive sur la régularité et la légalité des opérations sous-jacentes aux paiements effectués par le budget de l'Union est d'ores et déjà pain bénit pour les « eurosceptiques » : il faut donc que la Commission et les Etats membres – anciens et nouveaux – redoublent d'efforts avec l'élargissement.

---

<sup>1</sup> *Ibid point 13 et réponse de la Commission, point 9.*

<sup>2</sup> *L'appui à la réforme administrative a d'abord pris la forme traditionnelle de l'assistance technique par des consultants puis a été relayée à partir de 1998, par la formule du jumelage qui consiste à détacher des spécialistes issus des administrations des Etats membres auprès de leurs homologues des pays candidats.*

<sup>3</sup> *Cour des comptes européenne, rapport spécial ° 6/2003 relatif au jumelage, principal instrument du renforcement de la capacité institutionnelle dans les pays candidats à l'adhésion, 2003/C 167/02, 17 juillet 2003, point 20.*

<sup>4</sup> *On rappellera notamment que les corrections imposées aux Etats par la Commission, lors de l'apurement des dépenses agricoles ne sanctionnent pas une irrégularité avérée, mais une irrégularité virtuelle dans la mesure où la Commission estime que le système mis en place par les Etats fait courir un risque financier au budget communautaire.*

## **C. LE CONTEXTE POLITIQUE**

### **1. Le contexte en France**

#### *a) 2004, année charnière*

La préparation des PF se situe dans un contexte caractérisé par une sortie de récession économique et des échéances politiques majeures.

#### *(i) 2004, après deux ans de panne de croissance*

En 2003, la France a frôlé la récession. La croissance dans notre pays, n'a pas dépassé 0,2 % : un peu mieux que l'Allemagne (-0,1 %), moins bien que la moyenne de la zone euro (+0,4 %), qui a connu sa pire année depuis la récession de 1993. Le déficit des administrations publiques serait compris entre 4 % et 4,1 % du PIB. La France, d'abord tancée par la Commission puis poursuivie devant la Cour de Justice européenne, s'est engagée à ramener son déficit à moins de 3 % en 2005. Ce niveau devra bien entendu être maintenu par la suite.

La maîtrise du déficit budgétaire ne peut être obtenue que par une très forte pression sur les dépenses<sup>1</sup> et une grande vigilance sur les ressources<sup>2</sup>. La participation de la France au financement du budget communautaire figure dans la loi de finances sous forme d'un prélèvement sur les recettes de l'Etat (16,4 milliards d'euros dans le PLF 2004). Ce prélèvement est donc partie intégrante du solde budgétaire final. Pour donner un élément de comparaison, il devrait représenter, en 2004, 6,5 % des recettes fiscales nettes de l'Etat ou encore l'équivalent de 30 % d'un déficit budgétaire prévisionnel total, fixé à 55,1 milliards d'euros.

---

<sup>1</sup> La limitation, annoncée, à 1 % de croissance par an en volume, suppose une politique très volontariste. Les dépenses publiques ont progressé en moyenne annuelle de 2,2 % sur la période 1990-1995 et de 1,7 % sur la période 1995- 2000.

<sup>2</sup> Le montant ne peut être connu à l'avance. L'incertitude porte sur l'effet final des choix fiscaux du gouvernement et sur l'élasticité fiscale, qui mesure la sensibilité des recettes fiscales à la croissance économique. Sur moyenne période, l'élasticité est de 1 : x % de croissance s'accompagne de x % de hausse de recettes fiscales. Mais l'élasticité peut varier entre 0 et 2 à court terme.

Nos principaux partenaires européens connaissent des difficultés comparables. Les principaux contributeurs au budget communautaire <sup>1</sup> doivent donc être particulièrement vigilants devant les évolutions budgétaires de l'Union. **Toute augmentation du budget de l'UE se traduit nécessairement par une augmentation de leur (de notre) participation et pèse, par conséquent, sur le solde budgétaire final.**

La contrainte budgétaire est devenue une contrainte majeure. Personne ne peut s'exonérer des efforts de maîtrise budgétaire demandés à tous. Ni un Etat membre, ni l'Union.

*(ii) 2004, deux élections majeures*

La préparation de ces PF se déroule dans des circonstances politiques particulières et tendues. C'est surtout vrai au sein de l'Union, mais c'est aussi vrai en France. L'année 2004 sera marquée par deux élections : les élections régionales les 21 et 28 mars, les élections européennes le 13 juin.

Si le débat européen et en particulier les débats budgétaires paraissent lointains pour la plupart de nos concitoyens, ce n'est évidemment pas le cas pour les élus régionaux. L'Europe a été et demeure un partenaire financier de première importance pour les régions françaises. Les fonds structurels sont l'instrument de ce partenariat. Près de 15 milliards d'euros seront consacrés aux aides régionales et structurelles entre 2000 et 2006. L'enveloppe budgétaire réservée aux aides structurelles dans les prochaines PF dont pourront bénéficier les régions françaises sera évidemment observée « à la loupe » par tous les responsables régionaux. Cette attention, naturelle, sera même renforcée cette année dès lors que les futures PF seront marquées par l'élargissement. Comme l'analyse le sénateur M. Simon SUTOUR. « *Les circonstances politiques sont tendues. L'élargissement est envisagé avec appréhension et est perçu comme une source de dépenses supplémentaires ; si, en plus il entraînait l'exclusion des régions françaises, ou l'exclusion de projets, l'impact politique serait désastreux* ».

65 % des électeurs auraient déclaré se désintéresser des élections européennes. Cette situation est dramatique pour notre pays. Personne ne s'est sérieusement attaqué à ce déficit démocratique et personne n'en a mesuré les conséquences. Car le rôle du PE est croissant au sein des institutions communautaires, y compris dans le domaine budgétaire. Une tel pouvoir, souvent supérieur à celui des parlements nationaux <sup>2</sup>, la technicité et l'enjeu des débats

---

<sup>1</sup> En 2004, les trois premiers contributeurs au budget communautaire sont l'Allemagne (qui assure 22,1 % du financement du budget communautaire), la France (17 %) et l'Italie (13,8 %). Voir données complètes par EM en annexe.

<sup>2</sup> On rappellera qu'en France, un amendement d'origine parlementaire ne peut dégrader l'équilibre budgétaire global, en augmentant les dépenses ou en diminuant les recettes. Le Parlement européen peut quant à lui – et il ne s'en prive pas – surenchérir sur le

exigeraient au contraire une implication forte et soutenue de l'opinion publique. Comment intéresser les Français à l'Europe ? La préparation et le débat sur les PF sont une occasion de reprendre l'initiative.

*b) Bilan des auditions*

*(i) Des personnalités fortement impliquées*

De très hauts responsables ont été entendus<sup>1</sup>. L'importance de la préparation de ces PF est évidente. Tant à cause du fond : « *les PF sont une occasion d'affirmer la vocation d'une UE à bout de souffle* » (Mme Noëlle LENOIR, ministre déléguée aux affaires européennes), « *elles sont le révélateur de l'adhésion au projet européen et constituent la colonne vertébrale de ce que va faire l'UE pendant sept ans* » (M. Pascal LAMY, commissaire européen à la concurrence), qu'à cause du moment : « *si l'on n'arrive pas à stimuler la compétitivité et la recherche, dans 20 ans, l'UE sera marginalisée par l'histoire* » (M. Jacques DELORS), « *les difficultés à définir une position sont le signe que le budget de l'UE va devenir une source majeure de contraintes pour les finances publiques* » (M. Pierre MOSCOVICI).

Mais dans toutes ces auditions, une tonalité domine : la foi dans la construction européenne, « *le refus des peurs qu'inspire la construction européenne* » (M. Alain LAMASSOURE), l'importance politique de l'aide européenne accordée aux régions « *qui permet d'entretenir une sensibilité européenne* » (MM. Simon SUTOUR et Yann GAILLARD, sénateurs), « *l'urgence d'un réveil* » de la recherche européenne. (M. Daniel GARRIGUE, député), fût-ce au prix d'une répartition différente du budget communautaire, « *le pourcentage accordé à la recherche dans le budget communautaire (4,15 %) est encore nettement insuffisant* » (M. Daniel GARRIGUE) voire d'une augmentation très marquée. Ainsi, pour M. Jean-Louis DUMONT, rapporteur spécial de la Commission des finances de l'Assemblée nationale, « *une sérieuse discussion devra intervenir entre les États membres pour s'entendre sur le périmètre du budget communautaire à échéance de dix ans. En particulier le pourcentage des dépenses communautaires par rapport au PIB communautaire, actuellement de 1 %, pourrait être doublé ou triplé, afin de donner à l'Union européenne un instrument d'intégration et de redistribution à la hauteur de ses ambitions* »<sup>2</sup>.

---

*projet de budget adopté par le Conseil, dans les limites posées par les perspectives financières.*

<sup>1</sup> *Annexe, liste des principales auditions.*

<sup>2</sup> *M. Jean Louis DUMONT, député rapport sur le PLF 2004, annexe 2. doc AN N°1110 (douzième législature).*

*(ii) Un clivage réel entre les partisans de la discipline budgétaire et les partisans d'un budget européen en forte croissance*

Malgré cette relative unité de ton et de discours, un certain clivage tend à apparaître malgré tout entre les partisans d'une ferme rigueur budgétaire, qui consisterait par exemple à maintenir le budget de l'Union à son niveau actuel, et les partisans d'un « envol » du budget communautaire (partisans d'un budget largement supérieur au taux plafond actuel).

Pour les partisans de la discipline budgétaire, le format actuel du budget de l'Union est approprié pour financer l'ensemble des politiques communautaires, à ce stade de l'intégration européenne. Les tâches de redistribution restent assumées pour l'essentiel au niveau national, en vertu du principe de subsidiarité. Les tâches de souveraineté (diplomatie, défense...) restent la prérogative des Etats-nations ou d'une coopération de type intergouvernemental. Dès lors, une augmentation du format du budget de l'Union n'apparaît ni souhaitable – pour ne pas préempter des marges de manœuvre nationales déjà bien étroites, compte tenu de l'ampleur des besoins qui restent et resteront satisfaits au plan local ou national (santé, éducation, sécurité intérieure, retraites...) – ni réaliste, compte tenu de la position des gouvernements et des opinions publiques. C'est donc dans le format du budget actuel qu'il faut réfléchir aux voies et moyens d'un redéploiement vers les nouvelles priorités de l'Union.

A l'inverse, la défense d'un budget communautaire à 1,5 %, voire 2 ou 3 % du PNB serait plus crédible si dans le même temps, on s'interrogeait sur la nature des dépenses à transférer du budget national au budget européen. L'évocation d'un éventuel budget fédéral européen ne résiste pas à l'analyse. Le budget communautaire actuel est l'exact contraire d'un budget fédéral. La majorité des dépenses aujourd'hui communautarisées (équivalent de l'échelon fédéral) sont des dépenses qui relèvent des Etats fédérés dans une structure fédérale (dépenses agricoles, dépenses régionales). A l'inverse, toutes les dépenses d'un authentique budget fédéral sont précisément celles qui sont aujourd'hui du ressort des Etats membres (défense, justice).

Bien sûr, un transfert d'une compétence de l'Etat membre vers l'UE est toujours possible voire dans certains cas souhaitable. Mais ce basculement est politiquement très difficile à expliquer et à faire admettre. Dans la récente fronde des chercheurs, aucun n'a relevé que si le budget national n'avait progressé que de + 1,8 % dans le PLF 2004, le budget communautaire, lui, avait augmenté de 8 %.

De leur côté, les différents ministères français, prompts à réclamer une augmentation des dépenses de l'Union en arguant de la « valeur ajoutée » et des économies d'échelle générées par une intervention financière accrue du budget de l'Union dans leur domaine de compétence, se font en revanche beaucoup plus discrets lorsqu'est posée la question des économies pouvant être dégagées dans la procédure budgétaire nationale grâce à cette intervention européenne...

## 2. Les PF et le projet de Constitution

La négociation sur les futures PF va s'ouvrir alors même que dans le même temps, les Etats débattent du projet de Constitution européenne. La coïncidence est fortuite, il n'y a pas de lien formel entre les deux négociations, les dispositions institutionnelles intéressant les PF sont limitées, mais il est clair que l'adoption de la Constitution sera un élément déterminant de la négociation du futur cadre financier. Ce lien se manifeste tant dans la procédure suivie jusqu'à présent que dans les résultats attendus.

### *a) Les dispositions institutionnelles*

#### **Les dispositions du projet de Constitution intéressant les PF**

- ***La Constitution n'apporte pas de changement décisif directement utile à la négociation des prochaines PF.*** Les PF qui relèvent jusqu'à présent d'un Accord interinstitutionnel (AII) de nature hybride, institutionnalise les PF rebaptisées « cadre financier pluriannuel » – CFP. Par ailleurs, que la Constitution soit ou non adoptée, les prochaines PF seront adoptées à l'unanimité. Soit sous forme de consensus (c'est à dire l'unanimité sans vote formel) au sein du Conseil européen, comme c'est le cas actuellement. Soit avec vote puisque le texte de la constitution prévoit que « *le premier CFP adopté après l'entrée en vigueur de la Constitution sera adopté à l'unanimité* ».

- ***Certaines dispositions budgétaires peuvent néanmoins avoir une incidence indirecte.*** Concernant la procédure budgétaire, le pouvoir du Parlement européen (PE) dans la procédure budgétaire est renforcé. La suppression de la distinction entre dépenses obligatoires (DO – dernier mot au Conseil) et dépenses non obligatoires (DNO – dernier mot au PE) accroît de fait son rôle, au détriment de celui du Conseil. Cette disposition est importante car les PF ne donnent qu'un cadre, mais le montant final des dépenses reste fixé par l'autorité budgétaire (le PE et le Conseil) dans le budget annuel.

C'est la raison pour laquelle la France, avec plusieurs autres Etats, souhaite qu'un compromis équilibré soit trouvé, introduisant, en contrepartie de la suppression de la distinction entre DO et DNO un vrai mécanisme de conciliation, encourageant le PE et le Conseil à travailler ensemble.

Concernant l'adoption des ressources propres, la Constitution conserve la règle actuelle de l'unanimité du Conseil après consultation du PE mais avec une exception : les *modalités d'application* feraient l'objet d'un vote à la majorité qualifiée du Conseil après avis conforme du PE. Parmi les modalités d'application, figure les règles d'assiette, de taux et de correction. Ainsi, si cette règle était adoptée, le PE se verrait reconnaître un rôle en ce qui concerne le volet recettes du budget, et la correction dont bénéficie le Royaume-Uni passerait de l'unanimité à la majorité qualifiée. Sans surprise, le Royaume-Uni entend maintenir la règle ancienne.



**- A l'avenir, les règles d'adoption des futurs CFP seraient profondément modifiées.** Les futurs CFP seraient adoptés par le Conseil à la majorité qualifiée (au lieu de l'unanimité de fait aujourd'hui, au sein du Conseil européen), sur avis conforme du Parlement européen (aujourd'hui, le PE, bien que partie prenante à l'AII ne fait qu'adopter, en la modifiant à la marge, une décision prise par le Conseil). Le passage à la majorité qualifiée du CFP est toutefois contesté pour des raisons vraisemblablement opposées, tant par l'Espagne – actuellement premier bénéficiaire net – que par les Pays-Bas – pays le plus attaché à la rigueur budgétaire.

*b) Les premiers débats à Vingt-Cinq*

Pour certains, le débat constitutionnel offre un avant-goût des difficultés prévisibles. Le débat sur le projet de Constitution a été le premier test du fonctionnement des institutions européennes à Vingt Cinq. Il ne fait aucun doute que les difficultés rencontrées au cours de la CIG seront surmontées. Il ne peut en être autrement. La dynamique européenne ne peut ni s'arrêter ni se bloquer au risque d'être mise en péril. Mais le cheminement pour parvenir à un compromis sera indiscutablement long et probablement pénible pour certains Etats membres, tant les enjeux de ce « traité constitutionnel » sont majeurs pour le fonctionnement de l'Union et chargés de symboles pour les Etats.

**La pondération des voix au Conseil a cristallisé les difficultés. Un écart de deux voix a suffi à bloquer la machine. Cela laisse mal augurer de la suite quand 800 à 1000 milliards d'euros seront en jeu.**

On peut toutefois avoir des raisons d'espérer. Il faut aussi prendre en compte le fait que la France a -probablement à tort- pris l'habitude de modifier sa Constitution <sup>1</sup>. Il n'en va pas de même pour d'autres pays pour lesquels une Constitution, fût-elle européenne, demeure une référence quasi mythique, a fortiori pour les Etats qui n'en ont jamais eu. Ce qui pourrait expliquer la crispation et les blocages constatés pour ce premier débat institutionnel, mais permettrait aussi d'espérer qu'ils soient levés pour le futur débat budgétaire malgré l'importance de l'enjeu financier des PF.

---

<sup>1</sup> La Constitution a été révisée dix fois au cours des onze dernières années (dont une fois par référendum) soit en moyenne pratiquement une fois par an !

*c) Le lien entre l'adoption de la Constitution et la négociation sur les PF*

Tous les Etats sont impliqués dans l'une et l'autre négociation, mais certains plus que d'autres. Comme on l'a vu, le projet de Constitution contient une disposition qui intéresse très directement le Royaume-Uni. La correction britannique qui permet au Royaume Uni d'avoir un abattement de sa contribution au budget communautaire est l'une des *modalités d'application* des ressources propres que la Convention a prévu de faire passer de l'unanimité à la majorité. **Le Royaume Uni a annoncé sa ferme intention de se battre sur ce point, mais s'il obtenait gain de cause, il pourrait et devrait, dans une logique d'ensemble, se montrer plus conciliant sur d'autres points.** La négociation est ouverte.

Plus généralement, le choix final des modalités de décision au sein de l'Union est évidemment déterminant et ne sera pas sans impact sur l'attitude des plus grands Etats et des plus gros contributeurs au budget communautaire. Comme l'a parfaitement analysé un observateur averti des arcanes communautaires, « *les positions finales seront déterminées par le résultat des négociations sur la Constitution et en particulier la position de l'Allemagne (cosignataire de la lettre des Six réclamant que le budget soit plafonné à 1 % du PNB européen) pourrait s'assouplir si les incertitudes institutionnelles sont surmontées. Je crois à un lien entre les ressources que les Etats membres contributeurs nets seront disposés à mettre à la disposition de l'Union et la manière dont cette Union se développera et prendra à l'avenir ses décisions* »<sup>1</sup>. On observera qu'avec le projet de Constitution, le poids de l'Allemagne doublerait au sein du Conseil<sup>2</sup>.

### **3. Le contexte politique au sein de l'Union**

*a) Un contexte politique européen en mouvement*

La négociation des prochaines perspectives financières de l'Union constituera une étape majeure dans la vie de l'Union européenne au cours des prochains mois, dans un contexte marqué par des changements politiques

---

<sup>1</sup> Editorial de M. Ferdinando RICCARDI dans le bulletin quotidien de l'Agence Europe. 26 janvier 2004.

<sup>2</sup> Le projet de Constitution prévoit de supprimer la pondération explicite et de la remplacer par une pondération implicite fondée sur la part de la population d'un Etat dans l'ensemble de l'UE. Ainsi, l'Allemagne passerait dans une UE à 25 de 8,4 % aujourd'hui (soit 29 voix sur 321) à 16,9 % (représentant la part de la population de l'Allemagne dans la population totale de l'UE), soit plus du double.

importants: l'élargissement à 25 le 1er mai 2004, avec la perspective de l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie en 2007 ; la négociation d'une Constitution européenne dans le cadre de la CIG ; des changements institutionnels majeurs dans l'Union au cours de l'année 2004 (Commission Prodi élargie le 1er mai, élection d'un nouveau Parlement européen en juin 2004; nouvelle Commission européenne après le 1er novembre 2004). L'ensemble de ces éléments exercera leur influence sur la négociation.

Cette négociation sera, à partir du 1er mai 2004, une négociation à Vingt-Cinq. Les dix nouveaux Etats membres y participeront pleinement. La Commission élargie puis la nouvelle Commission intégreront des membres venus de ces pays. La négociation s'organisera donc largement autour de la prise en compte des besoins des nouveaux Etats membres et de la répartition, entre les actuels Etats membres, de l'effort financier à fournir pour ces pays au titre des diverses politiques communes. Le souci des nouveaux Etats membres sera probablement de disposer du temps nécessaire pour maîtriser les rouages de la décision communautaire et exercer pleinement leur influence dans la négociation financière.

Le calendrier de la négociation des perspectives financières devra également prendre en compte celui de la CIG. A cet égard, la clôture de la négociation sur la CIG en 2004 permettrait d'aborder plus sereinement la négociation des perspectives financières à partir du début 2005, afin d'éviter la confusion des deux négociations.

#### *b) Une forte intimité franco-allemande*

Les négociations sur le paquet financier 2007 s'engagent sur fond de profonde intimité franco-allemande, qui tranche avec les difficiles débats qui avaient marqué l'adoption de l'Agenda 2000 en 1999. C'est d'ailleurs un accord franco-allemand sur l'avenir du financement de la PAC, proposé et avalisé par les deux pays moyennant certains changements par le Conseil européen de Bruxelles d'octobre 2002, qui a ouvert cette phase de forte concertation franco-allemande, marquée dans de nombreux domaines et tout particulièrement pour les négociations de la Convention puis de la CIG. L'accord de Bruxelles permet ainsi d'évacuer de la négociation des prochaines PF et de la discussion franco-allemande les questions agricoles qui avaient fait débat en 1999. D'autant que la concertation bilatérale a également contribué au succès de la révision de la mi-parcours de la PAC en juin 2003 à Luxembourg. La concertation bilatérale sur les perspectives financières est régulière depuis 2002, en particulier dans le cadre d'un groupe bilatéral associant les fonctionnaires des ministères concernés des deux pays et donnant lieu à des rapports d'étape lors des conseils des ministres franco-allemands. Cette proximité de vues franco-allemandes constitue une garantie du bon déroulement des négociations sur les prochaines PF.

*c) La lettre des Six*

La lettre des chefs d'Etat et de Gouvernement de France, d'Allemagne, de Grande-Bretagne, des Pays-Bas, de Suède et d'Autriche de décembre 2003, adressée au Président de la Commission européenne et demandant le plafonnement du budget communautaire à 1 % du PIB de l'Union, constitue une manifestation, étendue à d'autres Etats membres, de l'unité de vues franco-allemandes. Rendue publique après l'échec de la CIG à Bruxelles le 13 décembre 2003, elle a été interprétée comme une rétorsion des principaux contributeurs nets contre les bénéficiaires nets qui avaient bloqué un accord sur la CIG. Cette démarche commune, au moment où la Commission préparait sa communication, était destinée à rappeler l'exigence de discipline budgétaire qui s'était imposée au moment de l'accord de Bruxelles sur la PAC et qui devait s'imposer au plan communautaire comme dans les Etats membres. Cette position commune des Six principaux contributeurs permet d'aborder la négociation des prochaines perspectives financières de manière à prendre en compte la discipline budgétaire, à financer l'élargissement, à respecter les accords de 2002 sur la PAC et à développer dans ce cadre les politiques de cohésion, de croissance, de sécurité intérieure et d'actions extérieures. Cette position permet également d'apporter une réponse aux demandes des plus gros contributeurs nets et singulièrement de l'Allemagne.

***D. LE CONTEXTE FINANCIER***

Le contexte financier du budget européen peut être apprécié à partir du financement du budget européen et la charge correspondante pour les citoyens ; et à partir de l'importance des dépenses européennes dans chaque Etat, qui conduit à la question des soldes nets, qui est l'un des éléments – avoués ou inavoués – au cœur de la prochaine négociation financière.

**1. Le financement du budget européen**

Le financement du budget communautaire est assuré par trois types de ressources :

- les ressources propres dites traditionnelles (ressources propres traditionnelles ou « RPT » constituées des droits de douane et des droits agricoles),

- une recette dite TVA, calculée sur la base de la TVA perçue par les Etats membres,

- et une recette d'ajustement ou d'équilibre, dite ressource PNB, calculée par différence entre les dépenses à financer et les autres recettes, c'est à dire les deux autres ressources propres évoquées auxquelles s'ajoute l'éventuel excédent disponible de l'exercice précédent.

Depuis sa création en 1988, le poids de la ressource PNB au sein du budget communautaire n'a cessé de se renforcer, tant pour compenser la diminution de la part des autres ressources<sup>1</sup> que pour permettre de rapprocher la contribution des Etats membres de leurs capacités contributives. La recette PNB assure aujourd'hui 68 % du total des ressources propres. Dès lors, le financement du budget de l'Union recoupe essentiellement le niveau de PNB des différents Etats, considéré à ce stade comme le meilleur indicateur de leur richesse et de leur capacité contributive.

Quelques décrochages apparaissent toutefois.

Le plus net est celui dont bénéficie le Royaume-Uni, qui ne contribue qu'à 13 % environ au budget de l'Union alors qu'il représente 18 % de son revenu national brut : il faut bien sûr voir là l'impact du « rabais britannique », dont nous reparlerons plus loin.

En sens inverse, certains pays contribuent davantage au budget de l'Union que ne le voudrait leur part dans le PNB. C'est le cas de la France (17,9 % contre 16,8%), de l'Italie (14,2 % contre 13,8 %) et de l'Espagne (8,6 % contre 7,7 %), qui sont tous trois les principaux financiers du « chèque britannique ». C'est également le cas des Pays-Bas (5,8 % contre 4,8 %) et de la Belgique (4,0 % contre 2,9 %), l'activité de grands ports (Rotterdam, Anvers) se traduisant par des recettes élevées en matière de ressources propres traditionnelles<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> *La diminution des droits de douane est liée au désarmement douanier sous l'égide du GATT puis de l'OMC, et à l'augmentation de la part qui revient aux Etats pour la perception des droits de douane. La décision sur les ressources propres du 29 septembre 2000 a porté cette part de 10 à 25 %. La part de la « ressource TVA », a elle aussi régulièrement diminué, car elle était jugée trop inégalitaire par les Etats les plus pauvres, pour lesquels la consommation – et donc les recettes de TVA – représentent une part plus élevée du PIB. Cette diminution s'est traduite principalement par la baisse du taux d'appel qui est passé de 1,4 % en 1985, à 1% en 1994, puis 0,75 % en 2002 et 0,5 % à partir de 2004. Alors qu'elle fournissait près des deux tiers du financement de l'Union en 1990, la recette TVA en représentera à peine 15 % en 2004.*

<sup>2</sup> *Respectivement 10,2 % et 9,5 % pour les Pays-Bas et la Belgique, soit plus de deux fois leur part dans le PIB communautaire. Il faut toutefois relever que les droits de douane ne sont pas nécessairement supportés par un contribuable néerlandais ou belge mais par le « destinataire final » du produit, dans la mesure où l'arrière-pays de ces deux plates-formes portuaires s'étend sur toute l'Europe du Nord-Ouest et même au-delà.*

En tout état de cause, l'examen du seul financement du budget est incomplet. Le budget communautaire finance des politiques communautaires mais dont le point d'application se retrouve dans les Etats membres. Ce qui renvoie à la ligne de partage entre bénéficiaires nets et contributeurs nets, qui est l'une des clés des négociations budgétaires communautaires.

### Part des Etats membres dans le financement du budget UE

	2001	2002	2003	Part dans le PIB de l'Union en 2003	Montant de la contribution totale en 2003	Montant versé par habitant en 2003
Belgique	4,4	3,9	4,0	2,9%	3 528	344
Danemark	2,2	2,2	2,2	2,0%	1 915	359
Allemagne	24,4	22,6	22,9	22,8%	20 330	247
Grèce	1,7	1,7	1,8	1,6%	1 601	152
Espagne	8,2	8,4	8,6	7,7%	7 647	192
<b>France</b>	<b>17,9</b>	<b>18,2</b>	<b>17,9</b>	<b>16,8%</b>	<b>15 908</b>	<b>263</b>
Irlande	1,5	1,3	1,3	1,2%	1 173	309
Italie	14,4	14,5	14,2	13,8%	12 617	218
Luxembourg	0,3	0,2	0,2	0,2%	205	465
Pays-Bas	6,8	5,7	5,8	4,8%	5 131	322
Autriche	2,6	2,3	2,3	2,3%	2 055	253
Portugal	1,6	1,5	1,5	1,4%	1 370	134
Finlande	1,5	1,5	1,6	1,5%	1 398	270
Suède	2,9	2,7	2,8	2,8%	2 465	278
Royaume-Uni	9,6	13,1	12,9	18,2%	11 429	191

Source : direction du budget – jaune « Relations financières avec l'Union européenne » associé au PLF 2004

## 2. Contributeurs nets et bénéficiaires nets

### a) Notion de solde net : limites et intérêt

Ainsi, le budget communautaire opère une sorte de redistribution au sein de l'Union, c'est-à-dire, en fait, entre les Etats membres. Tout Etat est donc naturellement conduit à calculer sa position par rapport au budget communautaire et à chercher si les flux entre contributions et retours sont positifs ou négatifs. C'est ce qu'on appelle le calcul des soldes nets.

---

### Les principales critiques de l'approche comptable des « soldes nets »

Le « solde net » renvoie à une approche étroitement comptable du calcul des bénéfiques et des coûts liés à l'appartenance à l'Union. En tant que tel, il ne peut naturellement être la boussole de la politique européenne d'un pays comme la France ; poussé à son extrême, il débouche sur un raisonnement en termes de « juste retour », comme celui qui prévaut dans des organisations internationales telles que l'Agence Spatiale Européenne, avec des inconvénients certains en termes d'efficacité. Le budget européen peut et doit aussi être l'expression d'une solidarité ; il y aura toujours des contributeurs nets et des bénéficiaires nets, et c'est tant mieux.

De plus, le calcul même du « solde net » se heurte à des limites évidentes. Sur le fond, cet indicateur ne permet pas d'établir un bilan exhaustif des coûts et bénéfiques pour un Etat membre de l'appartenance à l'Union. Il ne donne qu'un aperçu comptable de l'écart entre les flux financiers d'un Etat membre vers l'Union et des dépenses de l'Union sur son territoire. Ainsi les gains en termes économiques retirés de l'appartenance à un grand marché ne sont pas retracés par cet indicateur. Par ailleurs, certaines catégories de dépenses ne bénéficient pas *in fine* à l'Etat membre dans lequel elles sont effectuées : les dotations versées au titre des fonds structurels sont ainsi destinées en grande partie aux États de la cohésion mais bénéficient aussi indirectement à d'autres Etats membres, souvent plus prospères, par le biais des appels d'offres remportés par leurs entreprises (en particulier pour la construction d'infrastructures).

En termes de méthode, le calcul des soldes nets soulève de nombreuses difficultés, relatives au traitement des ressources propres traditionnelles ou encore à la répartition des dépenses. Seules des conventions arbitraires permettent de les résoudre et il n'y a d'ailleurs pas d'accord entre les Etats membres sur la bonne méthode de calcul. Il convient par ailleurs de souligner que compte tenu des aléas qui pèsent sur le niveau des paiements comme sur le montant des contributions dues, il est extrêmement délicat d'établir une prévision de solde net par Etat membre pour les exercices à venir.

Pour autant, il ne faut pas faire preuve d'angélisme. Les Etats membres, qu'ils soient bénéficiaires nets ou contributeurs nets, abordent la négociation avec une conscience aiguë de leur position et de leurs intérêts financiers. On peut le regretter ; on peut même espérer de l'avènement d'un impôt européen et du développement de la conscience européenne qu'ils changent progressivement cet état d'esprit, et que des transferts entre les Pays-Bas et la Pologne deviennent aussi « naturels » que ceux qui s'effectuent quotidiennement par le canal des finances publiques françaises entre l'Ile-de-France et le Limousin. Dans l'immédiat, on peut toutefois faire confiance aux ministères des finances de tous les pays de l'Union pour que cette problématique des soldes nets inspire, plus ou moins fortement, la position adoptée par les différents Etats membres. Elle mérite donc qu'on s'y arrête brièvement.

*b) Panorama actuel des soldes nets*

Ce calcul des soldes nets permet de classer les Etats en bénéficiaires nets (ceux qui reçoivent plus qu'ils ne versent) ou en contributeurs nets (ceux qui versent plus qu'ils ne reçoivent) et ceux dont la position est à peu près équilibrée.

*(i) Les soldes nets totaux*

**Soldes nets par Etat membre**

	<b>2000</b>		<b>2001</b>		<b>2002</b>		<b>Moyenne 2000-2002</b>	
	Solde net	en % du PNB	Solde net	en % du PNB	Solde net	en % du PNB	Solde net	en % du PNB
Belgique	968,9	0,41	517,6	0,20	1 474,7	0,56	987,1	0,39
Danemark	-30,0	-0,02	-429,4	-0,24	- 215,8	-0,12	- 225,1	-0,13
Allemagne	-11.399,5	-0,58	-9.380,4	-0,46	-5 896,9	-0,27	-8 892,3	-0,44
Grèce	4.255,7	3,50	4.390,9	3,41	3 356,9	2,38	4 001,2	3,10
Espagne	4.482,1	0,76	7.056,7	1,13	8 665,6	1,33	6 734,8	1,07
<b>France</b>	<b>-2.057,0</b>	<b>-0,14</b>	<b>-2.719,7</b>	<b>-0,19</b>	<b>-1 928,7</b>	<b>-0,13</b>	<b>-2 235,1</b>	<b>-0,15</b>
Irlande	1.550,9	1,60	1.107,8	1,04	1 581,1	1,38	1 413,3	1,34
Italie	-119,7	-0,01	-2.919,5	-0,25	-3 038,9	-0,25	-2 026,0	-0,17
Luxembourg	722,5	3,45	643,6	2,95	791,0	3,64	719,0	3,35
Pays-Bas	-3.219,9	-0,82	-3.829,5	-0,92	-2 876,3	-0,69	-3 308,6	-0,81
Autriche	-695,2	-0,34	-687,7	-0,33	- 255,1	-0,12	- 546,0	-0,26
Portugal	2.001,5	1,81	1.681,2	1,43	2 685,5	2,21	2 122,7	1,82
Finlande	170,6	0,14	-213,1	-0,17	18,0	0,01	- 8,2	-0,01
Suède	-1.418,4	-0,60	-1.244,8	-0,56	- 840,9	-0,31	-1 168,0	-0,49
Royaume-Uni	-5.970,9	-0,40	-1.805,4	-0,13	-3 985,0	-0,26	-3 920,4	-0,26

Calcul réalisé à partir des données établies par la Commission européenne dans son rapport annuel sur les dépenses réparties. Il repose sur l'approche dite « comptable », la plus simple, qui consiste tout bonnement à faire la différence entre les versements de l'Etat membre au cours d'une année donnée au titre de l'ensemble des ressources propres et le montant des dépenses effectuées dans l'Etat membre selon la répartition établie par la Commission européenne, en y incluant les dépenses administratives. Cette méthode a pour conséquence une somme agrégée des soldes nets négative, puisqu'une part non négligeable des dépenses communautaires ne s'effectue pas sur le territoire de l'Union : action extérieure, aides de pré-adhésion.



Ce tableau permet d'identifier quatre principaux groupes de pays :

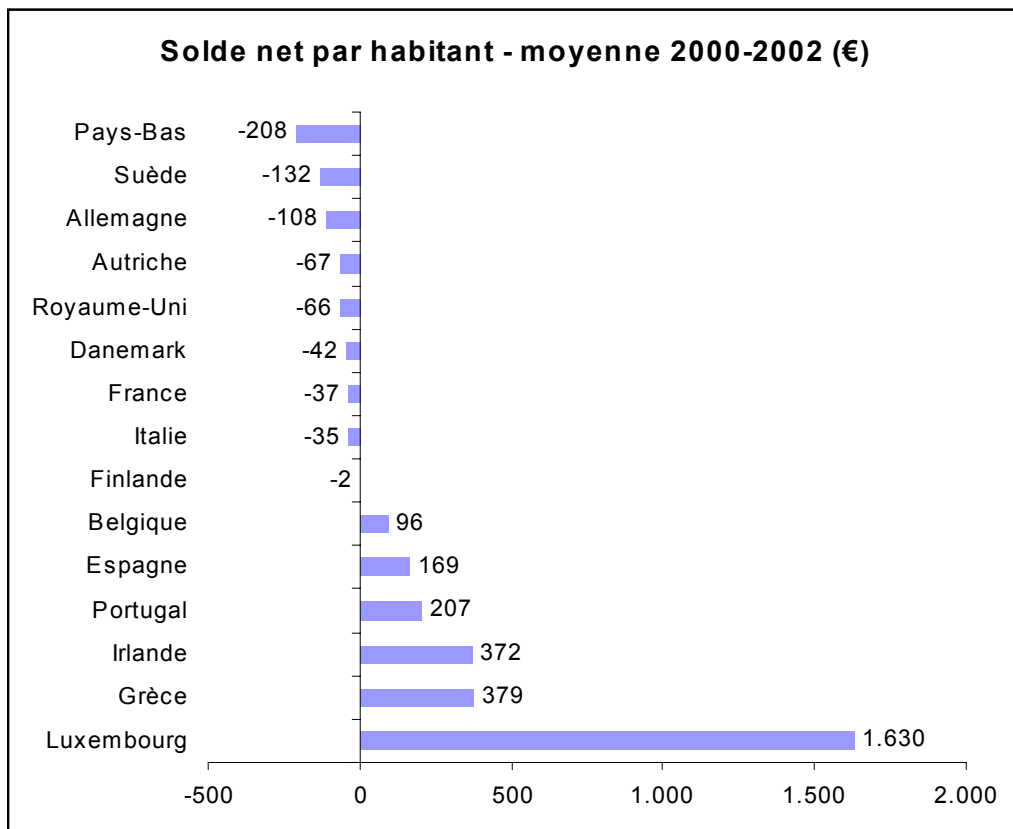
- Les gros contributeurs nets que sont la Suède, l'Allemagne, les Pays-Bas, l'Autriche et le Royaume-Uni, dont le solde dépasse en moyenne, parfois très largement, 0,25 point de PIB ;
- Les faibles contributeurs nets ou contributeurs nets de niveau intermédiaire que sont la France, l'Italie, le Danemark et la Finlande, dont le solde négatif reste en moyenne cantonné en-dessous de 0,2 point de PIB ;
- Les pays de la cohésion (Espagne, Portugal, Grèce, Irlande), qui bénéficient fortement de la politique régionale, mais aussi de la politique agricole commune<sup>1</sup> ;
- Les bénéficiaires nets dits « administratifs » (Belgique et Luxembourg), qui accueillent les institutions communautaires et bénéficient donc de retours importants au titre des dépenses administratives.

Avec l'élargissement, les dix nouveaux entrants, dont le PIB s'étage entre 30 % (Lettonie) et 80 % (Chypre) de la moyenne communautaire, sont appelés à rejoindre les bénéficiaires nets, alors que l'Irlande, grâce à son spectaculaire rattrapage économique, devrait devenir assez rapidement un contributeur net.

---

<sup>1</sup> Sauf le Portugal dont le taux de retour sur la PAC (1,8 % en 2002) est à peine supérieur à son taux de contribution (1,5 % en 2002).

(ii) Les soldes nets par habitant



(iii) Les soldes nets par politique

Car les soldes nets totaux ne donnent qu'une vision imparfaite des positions comptables et des retours communautaires. Tous les États calculent également les soldes nets par politique <sup>1</sup>. Cette analyse est d'ailleurs très riche d'enseignements. On y voit notamment que le premier bénéficiaire de la PAC n'est pas la France mais... l'Espagne, et que le premier poste déficitaire du Royaume uni n'est pas la PAC mais les actions structurelles.

<sup>1</sup> calculés par différence entre la dépense communautaire considérée dans le pays et le montant des versements au titre cette politique ; ce dernier montant est recalculé en appliquant la part que représente cette politique au sein du budget UE au montant de la contribution de l'Etat considéré.

**Répartition des dépenses du budget UE et soldes nets par politique**  
*(données Commission, traitement IFRI)*

Document non disponible



### 3. La position de la France

La France se situe donc dans une position médiane : le solde net fait apparaître une contribution nette de 2,23 milliards d'euros (en moyenne sur trois ans 2000-2002), soit 0,15 % de PIB, du même ordre de grandeur que les résultats de l'Italie mais très inférieure à la contribution nette allemande (- 8,87 milliards d'euros en moyenne).

Première bénéficiaire de la politique agricole commune (22,5 % des dépenses agricoles communautaires), elle ne bénéficie en revanche que faiblement des dépenses de la politique régionale (5,5 % de l'enveloppe en 2002). Elle se situe dans une position intermédiaire sur les dépenses liées aux politiques internes (13,5 %). Au total, elle perçoit ainsi 16,2 % des dépenses opérationnelles réparties de l'Union (i.e. hors dépenses administratives et, bien sûr, hors actions extérieures), soit un niveau à peine inférieur à son taux de contribution de 17,9 %.

C'est donc à la politique agricole commune, qui représente 80 % des sommes dépensées sur son territoire par l'Union européenne (9 782 M € sur 11 771 M € en 2002), que la France doit, pour l'instant, sa position de contributeur net de niveau intermédiaire.

Bien évidemment, l'élargissement est appelé à changer cela. Les besoins des nouveaux Etats membres – au titre de la politique agricole commune, au titre de la politique régionale – sont immenses. **La détérioration du solde net français est inéluctable ; elle est le prix à payer pour la réunification de l'Europe. Mais encore faut-il que ce prix à payer soit équitablement partagé et que les autres pays, comme la France, prennent leur juste part de l'effort ;** c'est à cette interrogation, qui est aussi une exigence, que nous allons tenter de répondre.

## CHAPITRE III - LES ENJEUX DE LA NEGOCIATION

Il y a deux façons d'aborder les enjeux de la future négociation budgétaire : par les dépenses, en examinant les différents postes ou rubriques prévues par le futur cadre financier pluriannuel ou par le financement, en examinant les conséquences des modalités d'application du système des ressources propres sur la participation de chaque Etat membre. La première façon revient à poser la question : un budget pour quoi faire ? La seconde : qui paye ? Les deux méthodes sont, bien sûr, complémentaires.

### A. LA DEPENSE AGRICOLE

#### 1. Défense et mérites de la Politique Agricole Commune (PAC)

a) *La France peut défendre sans complexe le bilan de la PAC*<sup>1</sup>

Nulle autre politique n'est aussi intégrée que la PAC. C'est la première politique communautaire. Moins par sa part dans le budget (42% dans le budget 2004 en crédits d'engagements), moins par son passé (c'est la plus ancienne politique communautaire) que parce quelle est la plus aboutie. Comme l'a parfaitement analysé la Cour des Comptes française, « *alors que les fonds structurels communautaires ouvrent des possibilités de financement, la PAC ouvre des droits* »<sup>2</sup>. Il n'y a pour l'essentiel<sup>3</sup>, ni zonage, ni programmation, ni appel à projet, ni sélection, la PAC crée des droits identiques pour tous les

---

<sup>1</sup> *La politique agricole commune (PAC) recouvre un premier volet de « soutien au marché », dit « 1<sup>er</sup> pilier », constitué d'aides aux revenus, de mécanismes de soutiens des prix (stockage, retraits...) et de prime destinées à orienter les productions, et un second volet de « développement rural », dit « 2<sup>ème</sup> pilier », constitué d'aides agro-environnementales, d'aides aux restructurations... Voir Annexe : principales données budgétaires sur la PAC.*

<sup>2</sup> *Cour des comptes, rapport au Président de la République 1999, page 99*

<sup>3</sup> *Seules les mesures d'accompagnement du 2<sup>ème</sup> pilier (aides agro-environnementales, indemnités compensatrices de handicap naturel...) a recours à des logiques de zonage et de programmation.*

agriculteurs de l'Union qui remplissent les conditions pour en bénéficier. Aucune autre politique n'a été aussi loin dans la communautarisation.

Nulle autre politique n'a connu un succès comparable dans la mesure où les objectifs fixés par le traité ont été atteints : augmentation de la productivité, sécurité des approvisionnements, niveau de vie satisfaisant pour les agriculteurs... Même la politique de cohésion, devenue à juste titre l'autre axe principal du budget communautaire, ne peut afficher des résultats aussi probants (l'objectif de rattrapage des niveaux de vie entre régions, pourtant explicite, n'est pas toujours atteint).

Nul autre secteur n'a connu des bouleversements économiques aussi importants, avec une restructuration complète des exploitations et de la démographie agricole dans toute l'Europe. Aucune autre politique n'a réussi cette intégration d'une partie de la population qui n'était pas, a priori, spontanément, la plus encline à la construction européenne.

Nulle autre politique n'a connu de réformes aussi radicales. En dix ans la PAC a connu trois réformes majeures. La réforme de 1992 a entraîné un bouleversement du système d'aides. Le basculement des soutiens à la production à un système aides directes aux revenus a accompagné une baisse des prix sur les principales productions (céréales et viande). Les aides au développement rural, devenu deuxième pilier de la PAC en complément des aides traditionnelles ont permis d'équilibrer les soutiens. La baisse des prix a été poursuivie lors en 1999. Ces deux réformes ont pratiquement fait cesser les surproductions. La dernière réforme décidée en juin 2003 est également considérable. Avec le principe du découplage, le lien entre la production et le soutien à l'agriculture, déjà distendu avec la réforme de 1992, est supprimé. Les aides directes au revenu prennent clairement le relais des aides de soutien au marché et à la production.

Nulle autre politique ne connaît des dénigrements fondés sur des argumentations aussi dépassées. La PAC ne génère pratiquement plus d'excédents. La PAC ne subventionne que très peu ses exportations (la part des restitutions - les subventions aux exportations- est tombée de 14,6 % en 1997 à 7,9 % en 2002 de l'ensemble du budget de la PAC 1). L'UE est une zone ouverte aux échanges agricoles, elle est le premier importateur de produits agricoles et accueille les productions des pays les plus pauvres de la planète, y compris sur les productions qu'elle a en excédent sur son propre territoire (sucre).

---

*1 On observera que ce système d'aides aux exportations bénéficie aussi largement à quelques Etats membres souvent critiques à l'égard de la PAC. A l'exception du secteur du sucre et des volailles, la France n'est pas le premier bénéficiaire, loin s'en faut, des restitutions sur les autres produits : sur le lait (la France est au 2° rang, avec 16 % des restitutions derrière les Pays Bas, à 28 %), sur le porc (la France est au 5° rang avec 8 % des restitutions, loin derrière le Danemark, à 22%), sur la viande bovine (la part de la France sur les exportations est résiduelle par rapport à l'Allemagne...).*

*b) Ce succès ne doit pas occulter les défaillances et les critiques*

La répartition des aides est inégale non seulement entre pays (ce qui peut se concevoir car les aides agricoles vont par définition aux pays agricoles !) mais aussi entre secteurs et entre agriculteurs. Les dernières réformes ne règlent que partiellement ces inégalités.

Certains outils se sont avérés peu efficaces. Jusqu'à la réforme de 1992 qui a mis fin aux surproductions, la gestion des excédents a parfois contribué à les aggraver. Les quotas, censés être l'outil maître de contrôle des productions, sont contestés par de nombreux Etats et n'ont pas empêché que subsistent des excédents, exportables avec restitutions<sup>1</sup>. Enfin, l'éco-conditionnalité, qui consiste à subordonner le paiement d'aides directes au respect de normes environnementales n'a guère été appliquée jusqu'à présent (sans doute parce que si le principe était fixé par l'UE, l'application était à l'initiative des Etats). La réforme de juin 2003 réaffirme le principe d'éco-conditionnalité. Les préoccupations environnementales sont désormais au cœur de la PAC, mais il est d'ores et déjà certain que l'application pratique des critères prévus se heurtera à de grandes difficultés<sup>2</sup>.

Il ne faut pas nier que la PAC a été interpellée par les nouvelles préoccupations de la société civile, apparues à la suite des crises sanitaires des années 90 et des défis écologiques à partir des années 2000. La PAC ont mieux su affronter le défi de la productivité et le défi commercial imposés par le traité et les échanges, que le défi social et culturel venu de l'intérieur de l'Union et même d'une frange du monde agricole, qui depuis quelques années a contesté un modèle ressenti comme productiviste et inégalitaire.

Enfin, il ne faut pas nier non plus que, par deux fois, à Cancun et à Doha, « l'abcès agricole »<sup>3</sup> est devenu l'enjeu central des négociations commerciales internationales et que la remise en cause des soutiens de la PAC (qu'il s'agisse des restitutions aux exportations agricoles mais aussi, plus généralement, de l'ensemble des aides aux agriculteurs) a été l'un des points de fixation et l'une des causes de l'échec de ces négociations.

---

<sup>1</sup> Les deux principaux secteurs qui bénéficient encore de restitutions massives (les aides à l'exportation) sont aussi les deux secteurs soumis aux quotas : le sucre et le lait.

<sup>2</sup> Le versement des aides directes sera subordonné au respect de normes relatives à l'environnement, à la santé et au bien être des animaux, à la sécurité des aliments et à la sécurité de l'emploi sur l'exploitation.

<sup>3</sup> M. Marc LAFFINEUR, la conférence de Cancun, un échec salubre pour l'OMC ? Rapport d'information n° 1210 (XII<sup>e</sup> législature, 2003).



## 2. Les décisions stratégiques de 2002 et 2003

a) *Les conséquences de l'élargissement et le Conseil européen de Bruxelles d'octobre 2002*

(i) *L'accord de Bruxelles des 24 et 25 octobre 2002*

C'est dans ce contexte de grandes réformes et de contestations mêlées qu'intervient le nouvel élargissement. Compte tenu des structures agricoles en place (avec des exploitations très morcelées), de l'importance de la population agricole (la Pologne compte près de trois fois plus d'agriculteurs que la France), des rendements en vigueur, *«le choc agricole de l'élargissement n'aura pas lieu à l'Ouest mais à l'Est (...) L'élargissement est une chance pour la PAC car elle lui donne l'occasion de faire à nouveau ses preuves en démontrant l'utilité de ses mécanismes d'intervention»*<sup>1</sup>. Qu'il s'agisse des soutiens à la production et aux marchés ou des soutiens directs aux revenus, dont l'octroi a été âprement discuté pendant la négociation d'adhésion mais finalement accepté par les Quinze<sup>2</sup>.

Cet élargissement a requis un effort majeur des actuels Etats membres, qu'ils soient principaux financeurs du budget ou principaux bénéficiaires de la PAC, et à fortiori s'ils sont les deux, comme c'est le cas de la France. Un compromis a en effet été recherché afin d'éviter que le budget de la PAC redevienne le « colosse budgétaire » qu'il était naguère lorsqu'il dépassait les deux tiers du budget communautaire (comme ce fut le cas jusqu'en 1988).

Grâce à une initiative conjointe de l'Allemagne et de la France, le Conseil européen de Bruxelles des 24 et 25 octobre 2002 a décidé de stabiliser le montant des dépenses agricoles de marché et les paiements directs (c'est-à-dire les dépenses du 1<sup>er</sup> pilier, rubrique 1 a, hors développement rural) à Vingt cinq et sur la période 2007 à 2013, sur la base du plafond de la rubrique 1a prévu pour les Quinze en 2006, additionné du montant des dépenses correspondantes pour les Dix nouveaux entrants en 2006, majoré de 1 % par an à compter de 2007.

---

<sup>1</sup> M. Jean- Marie SERNIER, *une PAC forte pour l'Europe élargie*, AN, rapport d'information n° 889 (XII<sup>e</sup> législature – 2003).

<sup>2</sup> *L'accord conclu au Conseil européen de Bruxelles les 24 et 25 octobre 2002 prévoit que les paiements directs seront accordés dès la première année mais la montée en charge sera progressive : 25 % des paiements théoriques en 2004 puis 5 % de plus pendant trois ans puis 10 % de plus pendant quatre ans jusqu'à atteindre 100% en 2013. La dépense est estimée entre 1.395 millions d'euros en 2005 et 6.030 millions en 2014 (paiement des aides directes de 2013).*

L'importance de cet accord est capitale :

Conclusions de la présidence Bruxelles, les 24 et 25 octobre 2002,  
(paragraphe 12, 3<sup>o</sup> alinéa)

*« L'introduction progressive des paiements directs sera assurée dans un cadre de stabilité financière selon lequel les paiements directs dans une Union à 25 ne saurait dépasser entre 2007 et 2013, le montant en termes réels du plafond de la catégorie 1A pour l'année 2006 arrêtée à Berlin pour l'Union européenne à 15, ni le plafond proposé en ce qui concerne les dépenses correspondantes pour les nouveaux Etats membres pour l'année 2006. Le montant total en valeur nominale des dépenses liées au marché et des paiements directs pour chaque année de la période 2007-2013 est maintenu à un niveau inférieur au chiffre de 2006 majoré de 1 % par an »*

*(ii) Observations sur cet accord*

Trois précisions doivent être apportées :

En premier lieu, l'engagement ne porte pas sur l'ensemble des dépenses agricoles mais sur les seules dépenses de marché et de paiements directs (rubrique 1a des actuelles PF). Il s'agit de la part la plus importante des dépenses agricoles (entre 87 et 90 % de l'ensemble des dépenses agricoles dans les PF 2000-2006), mais l'accord ne recouvre pas les dépenses de développement rural du 2<sup>o</sup> pilier (entre 10 et 13 % de l'ensemble).

En second lieu, cette disposition spécifique aux dépenses agricoles s'inscrit dans une orientation générale marquée par la rigueur, exprimée aux paragraphes 11 et 15 de l'accord : *« Les dépenses de l'Union doivent continuer à respecter à la fois les impératifs de la discipline budgétaire et ceux de l'efficacité des dépenses (§ 11). L'effort général sur la voie de la discipline budgétaire décidé par le Conseil européen de Berlin doit être poursuivi durant la période qui s'ouvrira en 2007 »* (§ 15). Ainsi, la France a obtenu l'assurance que le principe de stabilité budgétaire s'appliquerait aux autres dépenses européennes.

Enfin, contrairement à ce qui est parfois affirmé, l'accord ne consiste pas à *« partager à Vingt-cinq ce qui était donné à Quinze »*. D'une part, le plafond prévu pour Vingt-cinq reprend le plafond prévu pour Quinze et non le montant des dépenses effectives, budgétées et payées, qui est, jusqu'à présent, sensiblement inférieur au plafond prévu. Cette marge contribue donc au financement des dépenses induites par l'élargissement. D'autre part, le plafond ainsi reporté d'une période à l'autre est majoré du montant des crédits destinés aux dépenses de la rubrique 1a des Dix nouveaux membres (soit 2 471 millions d'euros pour 2006). Enfin, le plafond

ainsi déterminé est majoré de 1 % par an, pour tenir compte d'une partie de l'inflation.

*b) La réforme de la PAC décidée en juin 2003*

La réforme adoptée au Conseil européen de Luxembourg le 26 juin 2003, lancée dès juillet 2002 par une communication de la Commission, vient compléter le cadrage financier établi dans l'intervalle au Conseil européen de Bruxelles. Il n'y a pourtant aucun lien juridique ou institutionnel entre les deux : un accord budgétaire pouvait parfaitement coexister avec le maintien des règles antérieures, et tandis que les règles relatives aux perspectives financières imposent un nouveau cadre financier à compter de 2007, aucune obligation n'imposait une nouvelle réforme de la PAC. La précédente réforme de 1999 avait imposé une succession de « rendez vous » techniques, rassemblées dans une « révision à mi parcours », mais nullement une réforme générale, et encore moins une réforme de cette ampleur. Mais les circonstances, c'est à dire l'élargissement et le nouveau cadrage financier ont permis de faire aboutir ces négociations et de parvenir à cette troisième réforme décisive de la PAC.

Les principaux éléments de cet accord sont les suivants :

- Découplage partiel, c'est à dire rupture partielle du lien entre la production et les aides directes (c'est à dire des aides au revenu) perçues par les agriculteurs. Le calcul des aides directes au revenu se faisant sur la base de la moyenne des aides perçues entre les années 2000-2002 ;
- Renforcement de l'éco-conditionnalité, c'est à dire la subordination du versement des aides directes au respect de normes environnementales et d'emploi ;
- Modulation des aides directes c'est à dire diminution progressive des aides directes assortie d'un basculement vers la rubrique développement rural (aides agri-environnementales...) .La diminution ne s'appliquera qu'à partir d'une franchise de 5000 euros par exploitation et le basculement sera progressif suivant la règle dite du « 3, 4, 5 », à savoir 3 % des aides en 2005, 4 % en 2006 et 5 % en 2007. Un retour minimum de 80 % est garanti sur les sommes ainsi basculées ;
- Révision des politiques de marchés incluant notamment une baisse des prix d'intervention dans le secteur du lait, et l'annonce de réformes de quelques organisations communes de marché (sucre...)

### 3. Les conséquences budgétaires des accords

#### a) Les conséquences générales

Le Conseil européen de Bruxelles d'octobre 2002 et l'accord de Luxembourg de 2003 ont réaffirmé l'objectif de stabilisation des dépenses, déjà pratiquement assurée depuis une dizaine d'années<sup>1</sup> en s'inscrivant dans la perspective d'un budget programmé jusqu'en 2013. Mais l'accord du 22 octobre 2002 entraîne de grands changements budgétaires pour la PAC et pour sa répartition.

- L'enveloppe globale de la rubrique 1a est stabilisée en euros courants. Les paiements directs accordés aux 10, selon la règle du « phasing in », vont donc représenter une part croissante du total des crédits disponibles : jusqu'à 11,4 % à l'horizon 2013.

#### Évolution prévisible des dépenses agricoles (Plafonds de Bruxelles, rubrique 1a)

Données UE-25 –	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
en M€ courants	45.502	45.759	46.217	46.679	47.146	47.617	48.093	48.574
en M€ 2004	43.735	43.120	42.697	42.279	41.864	41.453	41.047	40.645
Taux de phasing-in des Dix	35%	40%	50%	60%	70%	80%	90%	100%
Paiements directs dans les Dix <sup>(1)</sup>	1.718	2.044	2.290	2.807	3.302	3.777	4.232	4.667

<sup>(1)</sup> les années de l'année n sont payées sur le budget de l'année (n+1)

Source : Direction du Budget

- Le maintien du plafond de la rubrique 1a est doublé d'une indexation rigoureuse, limitée à 1% par an.

En effet les plafonds des PF sont toujours fixés en euros constants. Les sommes sont ajustées en fonction de la hausse des prix à l'exception des dépenses agricoles et des dépenses structurelles dont le taux d'indexation est fixé au

<sup>1</sup> Le point d'inflexion décisif se situe au début des années 90. Les réformes de la PAC de 1992 et de 1999, destinées à maîtriser l'évolution du coût global du soutien, ont, dans une large mesure, atteint leur objectif de maîtrise des dépenses. Après une nouvelle hausse en 1996 et 1997, en raison de l'élargissement de l'Union en 1995 et des dépenses liées à la première crise de l'Encéphalopathie Spongiforme Bovine (ESB), elles se sont stabilisées depuis 1998 autour de 45 milliards d'euros, montant équivalent à celui atteint en 1993.

départ. Dans les PF 2000/2006, le taux préétabli était de 2 % : au lieu d'être ajusté en fonction du taux d'inflation effectivement constaté, le plafond de la PAC était ajusté de 2 %. Compte tenu d'un taux d'inflation un peu au-dessus de 2 % en moyenne ces dernières années, cette pré-indexation a été légèrement défavorable à la PAC.

Le taux retenu dans la programmation 2007-2013 est de 1% seulement soit de moitié inférieur au taux précédent. Alors même que les négociations sur les futures PF n'ont pas encore débuté et que la Banque Centrale Européenne a annoncé son intention de « *maintenir un taux d'inflation inférieur à 2%, mais proche de cette valeur* », le taux de 1 % retenu conduira à une baisse en termes réels des dépenses agricoles de marché pour les Vingt-Cinq sur la période 2007-2013. Ce déclin serait d'autant plus sensible en cas de reprise de l'inflation.

- La PAC cessera d'être la politique budgétaire dominante. D'ores et déjà, dans les actuelles PF adaptées à l'élargissement à Vingt-Cinq, la part du plafond prévu pour la PAC (rubriques 1a et 1b) dans le total des dépenses (CE) passerait de 44,5 % en 2000 à 42,5 % en 2006 (encore ne s'agit-il que du plafond prévu, les engagements budgétés sont souvent inférieurs). Avec les engagements pris à Bruxelles, et en particulier le choix d'une indexation limitée à 1 % pour le premier pilier, la part de la PAC va inévitablement décliner davantage. Le premier pilier de la PAC à échéance 2013 devrait représenter environ un tiers du budget communautaire. Rapportée au PIB européen, le déclin est plus encore plus manifeste : la part du 1er pilier est passée de 0,61 % du PIB de l'UE en 1993 à 0,43 % aujourd'hui et atteindra moins de 0,34% en 2013.

*b) Les conséquences pour la France*

*(i) L'intérêt pour la PAC est largement partagé par de nombreux pays*

Contrairement à ce qui est souvent affirmé ou sous entendu, l'intérêt pour la PAC est largement partagé. D'autres pays avaient encore plus que nous à perdre en cas de remise en cause radicale de la politique agricole commune, à commencer par l'Espagne qui en est le premier bénéficiaire en terme de solde net agricole

En 2002, l'Espagne a touché 13,7% des fonds du FEOGA-Garantie pour un taux de contribution de 8,4%, soit un différentiel positif de 5,3 points. Pour la France, les chiffres sont respectivement de 22,6 points et de 18,2 points, soit un écart de 4,4 points<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> voir tableau complet en annexe 8

*(ii) L'implication de la France dans cet accord*

La France a co-initié cet accord. Au cours de cette mission, l'argument selon lequel «*la France s'en sortait, bien, voire même très bien*» a été souvent entendu. Un accord qui «*sanctuarise*» les crédits du 1<sup>er</sup> pilier de la PAC jusqu'en 2013 et qui a même parfois été présenté comme «*inespéré*», voire «*miraculeux*», car plusieurs partenaires de la France au sein de l'UE désiraient ardemment une remise en cause complète de la PAC.

Il ne faut pas nier que si cet accord est une victoire de l'UE dans son ensemble car il consacre la pérennité de la PAC et permettra de démontrer toute l'efficacité de la PAC dans les nouveaux Etats membres, c'est aussi un succès pour la France.

Le maintien du plafond à compter de 2007 a pour contrepartie l'engagement que la PAC demeurerait inchangée d'ici 2006. Par ailleurs, il n'y a pas d'autre exemple historique où une politique ait été ainsi chiffrée onze ans à l'avance. Il y a donc une double garantie pour la France : une garantie politique jusqu'en 2006 et une garantie budgétaire à compter de 2007.

Pourtant, cette ironie moqueuse parfois rencontrée chez nos partenaires ne paraît pas opportune. Elle méconnaît les sacrifices budgétaires consentis par la France pour parvenir à une conciliation conforme à l'esprit de la construction européenne depuis un demi siècle. Cet effort de notre pays est parfaitement justifié, mais doit être rappelé.

*(iii) L'effort de la France dans le domaine agricole*

## **L'effort de la France dans le domaine agricole**

La France, en initiant l'accord de Bruxelles d'octobre 2002 et en acceptant l'accord de Luxembourg de juin 2003, a fait un effort considérable.

### - Un effort de discipline budgétaire

La définition d'un plafond à l'avance, indexé d'1 % par an signifie que toutes les décisions et réformes ultérieures, auront lieu sous ce plafond contraignant dès 2007. Or, toutes les réformes ont un coût budgétaire. Y compris et même surtout les réformes assorties de baisses de prix. En effet, les baisses des revenus de l'agriculteur, induites par la baisse des prix, sont aujourd'hui compensées, en tout ou partie, par des aides directes aux revenus (les paiements directs). Ainsi, une baisse des prix agricoles entraîne un transfert de charges du consommateur vers le contribuable, c'est à dire, en l'espèce, vers le budget communautaire.

Plusieurs réformes sont d'ores et déjà annoncées : la réforme de l'OCM (organisation commune de marché) du sucre, plusieurs fois retardée, et les réformes des OCM méditerranéennes (huile d'olive, tabac, coton). Toutes ces réformes, qu'elles intéressent ou non la France, se traduiront donc par des dépenses supplémentaires, financées à plafond constant.

### - Un effort de solidarité financière

Pour la période 2004-2006, le plafond prévu pour 15 a été augmenté pour intégrer les dépenses de marché prévisibles des 10. Mais à compter de 2007, ces dépenses vont augmenter selon le principe du phasing in tandis que le plafond commun aux 25, lui, restera quasi constant. Le surcoût (soit 3,8 Mds€ de dépenses agricoles supplémentaires pour les 10 en 2013 par rapport à 2007) sera donc financé à plafond constant et pèsera de fait, sur les 15.

Cette solidarité s'exprime aussi par la baisse de la part aides directes de la France dans le total des aides directes de l'Union, qui passerait de 24,5 % (à 15) aujourd'hui à 20,1 % en 2013 (à 25). Cette baisse est liée notamment aux effets de la modulation et de la discipline financière dans la mesure où ces deux mécanismes qui réduisent les aides directes ne s'appliquent qu'aux seuls 15.

### - Un effort vis-à-vis de ses agriculteurs

Même si l'accord de Luxembourg permet de stabiliser le cadre de la PAC, le découplage partiel des aides soulève une inquiétude légitime de la part de nos agriculteurs car de grandes incertitudes demeurent sur son impact final. Tant au niveau global, qu'au niveau individuel et sectoriel (selon une étude du ministère des finances, la baisse des revenus serait de 5 à 10 % pour les filières bovines et 12 % pour les grandes cultures).

#### 4. Perspectives

Les conclusions du Conseil européen de Bruxelles paraissent être les seules certitudes des futures PF. Pourtant, malgré cet accord politique au plus haut niveau, accompagné d'un engagement solennel et d'un chiffrage précis, quelques incertitudes demeurent.

*a) La proposition de la Commission : la PAC au service du développement durable*

L'agriculture cesse, de façon claire, d'être la priorité majeure dans le budget de l'UE.

*(i) Cette évolution se traduit d'abord sur le plan formel*

La Commission articule différemment les rubriques des PF, reflétant ainsi les nouvelles priorités de l'UE. L'agriculture n'est plus qu'une partie d'un tout intitulé « *Conservation et gestion des ressources naturelles* ». Cette nouvelle rubrique regroupe le développement rural – y compris certaines actions financées aujourd'hui par le FEOGA-Orientation et relevant donc actuellement de la politique régionale -, la pêche, les actions en faveur de l'environnement... Une sous-rubrique (« *Agriculture – dépenses de marché et aides directes* ») est toutefois individualisée et reprend le périmètre de l'actuelle rubrique 1a.

La Commission rappelle les conclusions du Conseil européen de Bruxelles d'octobre 2002 qui ont décidé des plafonds financiers pour la rubrique 1a. Elle évoque l'importance de la réforme de la PAC, par l'effet du découplage et de la modulation des aides qui permet notamment de renforcer le deuxième pilier, par le jeu du transfert de fonds issus de la rubrique 1a vers la rubrique 1b. Elle rappelle que cette réforme doit être complétée par des propositions de la réforme de l'organisation commune du marché du sucre mi 2004. Enfin, elle évoque l'importance de la politique de l'environnement partenaire de l'agriculture dans le même nouvel objectif de préservation et de gestion des ressources naturelles : « *l'action dans le domaine environnemental souligne le rôle de l'UE dans la gestion des ressources naturelles et dans la prise en compte du défi environnemental global* ».



*(ii) Le déclin relatif de l'agriculture se manifeste surtout dans le domaine budgétaire*

L'ensemble de la rubrique « *préservation et gestion des ressources naturelles* » est stabilisé autour de 57,8 milliards d'euros, au prix 2004, avec un petit effet de courbe en cloche (une légère augmentation suivie d'une légère diminution).

En revanche, l'évolution est beaucoup plus radicale s'agissant des mesures de marché qui correspondent à la rubrique 1a de l'ancienne PAC. L'accord de Bruxelles garantissait le maintien du plafond en euros courants, avec une indexation de 1% par an. La proposition de la Commission est présentée en euros constants. L'effet de la préindexation à hauteur de 1%, assez abstraite pour un observateur, devient alors parfaitement clair. Le plafond baisse de 1,44 milliard entre 2006 et 2013, alors même que la dotation de 2013 inclut les aides agricoles à la Bulgarie et à la Roumanie accordées à compter de 2007 et évaluées selon les règles qui ont été adoptées pour les Dix (avec un phasing in des aides directes très progressif).

*Au total « l'ensemble de la rubrique est évalué à 57,8 milliards d'euros en 2013,- à Vingt sept- ce qui représente une hausse de 3% pour achever le phasing in des NEM mais inclut une baisse des dépenses de marché de 3 %».*

Cette évolution est récapitulée dans le tableau suivant :

Évolution des crédit destinés à l'agriculture  
(millions d'euros constants prix 2004)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	moyenne 2007- 2013
<i>Préservation et gestion des ressources naturelles</i>	56.015	57.180	57.900	58.115	57.980	57.850	5.7825	57.805	
<i>% dans total CE</i>	46,4%	42,8%	41,7%	40,6%	39,5%	38,5%	37,4%	36,5%	39,6 %
<i>PAC dépenses de marché et aides directes</i>	43.735	43.500	43.673	43.354	43.034	42.714	42.506	42.293	
<i>% dans total CE</i>	36,2%	32,5%	31,5%	30,3%	29,3%	28,4%	27,5%	26,7%	29,4 %

*b) Le plafond prévu pour 25 peut-il intégrer deux nouveaux Etats membres ?*

Il convient de rappeler que cet accord de Bruxelles concerne l'élargissement aux Dix nouveaux entrants et seulement à ceux-ci. Les conclusions du CE de Bruxelles sont parfaitement claires. « *L'introduction progressive des paiements directs sera assurée dans un cadre de stabilité financière selon lequel les paiements directs dans une Union à 25 ne saurait dépasser...* » Or, deux nouvelles adhésions sont envisagées à compter de 2007 : l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie qui sont, de surcroît, des pays agricoles <sup>1</sup>. Ces adhésions entraîneront de lourdes dépenses. Pour les seules dépenses de marché et des aides directes, le coût est estimé à 0,4 Md € en 2007, près de 1 Md€ dès 2008, 2 milliards d'euros en 2013 et, à terme, 3,2 milliards d'euros en 2017 <sup>2</sup>.

Il va de soi que les plafonds envisagés pour Dix nouveaux entrants devront être adaptés, c'est-à-dire augmentés, dès lors qu'interviennent de nouvelles adhésions. C'est également la position de Mme Michaela SCHREYER, commissaire européen au budget entendue le 15 janvier 2004 qui a été parfaitement claire sur ce point, ainsi que celle défendue par la Commission dans sa communication sur les perspectives financières et dans sa proposition de « paquet financier » pour l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie, publiée le 9 février 2004.

**Mais il existe d'autres positions. Certains Etats membres gros contributeurs nets n'ont pas fait mystère de leur souhait qu'une partie au moins des dépenses liées aux nouvelles adhésions soit financée sous le plafond prévu à 25. On ne peut partager cette interprétation, contraire à la lettre et à l'esprit des accords de Bruxelles. Au plus haut niveau de l'Etat, il a été affirmé sans ambiguïté que ceci constituait un point non négociable pour la France. Sur ce point précis, la proposition de la Commission, qui rejoint la position française, nous semble donc devoir être soutenue avec force.**

---

<sup>1</sup> La Roumanie compte 4,8 millions d'agriculteurs soit plus que les 11 autres nouveaux Etats membres (4,1 millions) ou encore plus que les cinq principaux pays agricoles de l'UE avec, par ordre d'importance de population active, l'Italie, l'Espagne, la France, l'Allemagne et le Portugal.

<sup>2</sup> 2017 correspond à la fin de la période de phasing in, période au cours de laquelle les paiements directs sont accordés progressivement aux agriculteurs des pays entrants. Cette somme de 3,2 milliards correspond donc aux seules dépenses de la rubrique la couverte par le Conseil de Bruxelles. Il faut ajouter de l'ordre de 1 milliard au titre du développement rural, mais cette enveloppe est hors engagement de Bruxelles.

*c) Quelle est la force de l'engagement politique du Conseil européen de Bruxelles ?*

La France a montré sa volonté de maîtriser la dépense. La France a également obtenu l'assurance que ce principe de discipline et de stabilité budgétaire s'appliquerait aux autres dépenses européennes. Pour la France, l'accord est à la fois une garantie et un appel.

Mais plusieurs entretiens permettent de penser que les différents partenaires n'ont pas la même lecture de l'accord de Bruxelles. Pour certaines délégations, l'accord politique signé à Bruxelles les 24 et 25 octobre 2002 par les 15 chefs d'Etat et de gouvernement serait un engagement solennel ou une obligation, certes... mais non gravés dans le marbre. Ce chiffrage budgétaire, donné sous l'impulsion du « couple franco allemand », initiateur de l'accord, serait en vérité plus un repère qu'une contrainte. Certains, dans une position résolument menaçante, évoquent même la possibilité de revenir sur cet accord considérant que « ce qu'un Conseil peut faire, un autre peut le défaire ». Quelques membres au sein du collège des Commissaires auraient fait part des mêmes réserves et évoquent une possible « remise à plat » de l'accord et plus généralement une réouverture du dossier agricole.

Cette hypothèse est évoquée dans deux cas :

*(i) Plafond de Bruxelles contre chèque britannique ?*

D'une part, cette renégociation serait engagée dans l'hypothèse où quelques Etats membres (dont la France, principale intéressée) seraient tentés par une remise en cause de la correction britannique, destinée à réduire la participation du Royaume-Uni au financement du budget communautaire. Nos partenaires britanniques ont été clairs sur ce point.

Nous verrons plus loin ce qu'il faut penser de cette argumentation, qui oublie un peu rapidement les évolutions survenues depuis 1984, date de l'octroi du « chèque britannique », et notamment la principale d'entre elles : l'élargissement de l'Union européenne à l'Est du continent.

*(ii) Plafond de Bruxelles contre plafond de 1 % ?*

D'autre part, on peut comprendre, à la lumière de quelques entretiens auprès de nos partenaires, que cette renégociation pourrait aussi intervenir dans le cas où certains Etats membres maintiendraient une position de négociation des PF en défendant l'idée que les dépenses des futures PF doivent être strictement contenues dans la limite de 1 % du PNB communautaire. Pour Mme SCHREYER «*le maintien des dépenses dans cette limite ne serait possible qu'en touchant aux dépenses agricoles*».

On le verra plus loin en détail, cette argumentation est spécieuse. Mais sans plus attendre, on peut relever qu'à l'horizon 2013 les dépenses agricoles de marché et les aides directes (correspondant aux plafonds de Bruxelles, plus les sommes nécessaires pour l'intégration de la Bulgarie et de la Roumanie) représentent à peine, dans la proposition de la Commission, 0,34 % du revenu national brut de l'Union en crédits d'engagement. La conclusion est vite tirée : ce ne sont pas les accords de Bruxelles qui rendent un budget à 1 % du revenu national brut impossible, mais bien les choix (ou plus exactement les non-choix) faits ailleurs.

En tout état de cause, il apparaît clairement que le dossier budgétaire est bouclé, mais non verrouillé et que la question politique reste ouverte.

*d) Quel avenir pour la politique de développement rural ?*

Le développement rural regroupe des actions dans trois domaines : les aides à l'environnement et la gestion des terres (mesures agri environnementales –MAE-, boisement, aides aux zones défavorisées...), les aides liées à l'amélioration des exploitations (remembrement, formation, retraite anticipée...), et les aides appuyant l'économie rurale (tourisme à la ferme, rénovation des villages...). Il constitue le « second pilier de la PAC », bénéficie d'une forte médiatisation (les aides à l'agriculture biologique sont des aides emblématiques parmi les MAE), mais n'avait pas été traité par le Conseil européen de Bruxelles, qui ne portait que sur les seules mesures de marché (aides de marchés et paiements directs).

L'organisation actuelle du financement du développement rural est très complexe. Le développement des zones rurales a été l'une des priorités des anciennes programmations des fonds structurels, puisqu'un objectif spécifique lui était consacré au cours des deux premières programmations de fonds structurels (objectif 5b consacré explicitement au développement des zones rurales dans les programmations de 1988-1992 et 1993-1999). Depuis 2000, les mesures de développement rural sont financées par la PAC (FEOGA-G) et les fonds structurels (FEOGA-O) <sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> *Aujourd'hui, le FEOGA-Garantie (rubrique 1b) finance les mesures de développement concernant la préretraite, les zones défavorisées, l'agroenvironnement, le boisement et tout ce qui relève des zones de l'objectif 2 des fonds structurels. Le reste est laissé au FEOGA-Orientation, qui est l'un des fonds structurels, et accessoirement, à l'initiative communautaire LEADER, et se trouve de ce fait inclus dans l'actuelle rubrique 2 (politique de cohésion).*

Or, comme on le verra, les projets de réforme des fonds structurels visent à concentrer les fonds à la fois sur le plan géographique et sur des thématiques prioritaires axées sur la compétitivité. Ainsi, cette thématique exclut de fait le développement rural qui ne sera plus éligible dans une politique régionale recentrée sur la compétitivité. Il serait créé un fonds unique de développement rural rattaché à la nouvelle rubrique « préservation et gestion des ressources naturelles » qui intégrerait le transfert de financement des mesures dans les zones objectif 1 des fonds structurels vers la PAC.

Il ne faut pas nier que les régions rurales, jusque là « cibles » privilégiées des anciennes programmations des fonds structurels, se considèrent comme les plus exposées aux conséquences du choix de la productivité et du choix de l'élargissement. A mi chemin entre une dépense agricole intouchable et une dépense structurelle empoignée, les dépenses de développement rural pourraient être une variable d'ajustement presque parfaite...

## **B. LA POLITIQUE DE COHESION**

### **1. La politique de cohésion, enjeu central des futures négociations**

La politique destinée à renforcer la cohésion économique et sociale au sein de l'Union <sup>1</sup> sera au centre des prochaines négociations budgétaires. Tant par les spécificités qu'elle présente, que pour des raisons de circonstances.

---

<sup>1</sup> *La politique régionale et de cohésion, née en 1975 avec la création du Fonds européen de développement régional (FEDER), n'a cessé de se développer depuis 1988 après le grand élargissement au Sud de la Communauté européenne. Elle est aujourd'hui est définie à l'article 158 (titre XVII) du Traité de l'Union européenne. : Elle vise à « promouvoir un développement global harmonieux de l'ensemble de la Communauté », en particulier en cherchant « à réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions ou îles les moins favorisées, y compris les zones rurales ». Les expressions laissent place à quelques ambiguïtés. L'expression couramment utilisée était celle de « politique structurelle », par référence aux fonds structurels qui sont l'outil principal de cette politique. Certains auteurs évoquent la « politique régionale et de cohésion », expression qui a l'avantage de bien couvrir les deux volets de cette action. Le traité utilise l'expression de « cohésion économique et sociale ». En pratique on utilise souvent indifféremment les trois termes de politique de cohésion/ structurelle/ régionale. Voir détails en annexe.*

a) *La politique de cohésion présente des spécificités qui en font naturellement un sujet prioritaire de négociation.*

(i) *Par les masses qu'elle représente*

L'augmentation des dotations budgétaires consacrées à la politique de cohésion a été particulièrement rapide au cours des deux premières programmations (58 Mds € sur 5 ans en 1989-1993 et 142 Mds € sur 6 ans en 1994-1999). L'enveloppe s'est stabilisée depuis 2000, afin de s'adapter aux rythmes réels de consommation des crédits et de préparer l'élargissement, mais va connaître une nouvelle poussée avec l'entrée des Dix nouveaux Etats membres<sup>1-2</sup>.

En 2003, les crédits des actions structurelles se montent à 30,2 milliards d'euros soit 34 % du budget (en CE, dans une UE à 15) et devraient passer à 41 milliards d'euros en 2004, après élargissement soit 36 % du budget (en CE dans l'UE à 25). En 2006, dernière année couverte par les actuelles PF, la dotation des actions structurelles (42,9 milliards d'euros) talonnera voire dépassera les crédits destinés aux dépenses de marché de la PAC<sup>3</sup>. L'enveloppe totale consacrée aux politiques structurelles sur la période 2000-2006 représentera ainsi 234,7 milliards d'euros en sept ans (prix 1999, pour l'UE à 25).

L'organisation de la politique régionale et de cohésion est, dans le détail, extrêmement complexe mais les principales caractéristiques des financements européens destinés aux actions structurelles s'établissent comme suit. On distingue en général :

---

<sup>1</sup> *En 20 ans, les dotations annuelles, toutes actions confondues, seront passées de 5,9 milliards d'écus en 1987 (prix courants, soit 8,3 Mds€ en prix 2004) à 44,7 milliards (prévision pour 2006 en engagements courants, soit 43,1 Mds€ en prix 2004).*

<sup>2</sup> *Un détail de procédure souligne également cette priorité. Les plafonds relatifs aux actions structurelles (rubrique 2 des PF), bénéficient d'un régime particulier, puisque contrairement aux autres rubriques, les plafonds des actions structurelles prévus dans les PF sont des plafonds objectifs. Ils sont en quelque sorte à la fois plafonds et planchers : les montants prévus dans les PF sont par conséquent toujours budgétés dans les budgets annuels.*

<sup>3</sup> *La dotation prévue dans les PF au titre des dépenses de marché et des aides directes de la PAC se monte à 43,7 milliards, soit un montant encore légèrement supérieur aux aides structurelles mais le montant final des dépenses PAC sera vraisemblablement inférieur compte tenu des marges traditionnellement laissées sous plafond sur ce poste, de telle sorte que les crédits structurels dépasseraient alors les crédits traditionnels de la PAC.*

Les fonds structurels <sup>1</sup>, destinés pour une part aux Etats et pour une part affectés selon des critères d'allocation régionaux. Les fonds structurels interviennent sous forme de subventions, en cofinancement de projets présentés par des collectivités locales ou des entreprises. Les différents fonds financent différents objectifs sont articulés comme indiqué page suivante.

Le fonds de cohésion <sup>2</sup> et l'instrument structurel de préadhésion (ISPA), qui bénéficient respectivement aux Etats les plus pauvres de l'Union et aux pays candidats.

**Fonds structurels et fonds de cohésion forment les actions structurelles, actuellement définies par la rubrique 2 des PF.** <sup>3</sup>

Ces crédits sont orientés de façon massive sur le soutien aux Etats et aux régions d'Europe ayant des niveaux de richesse très inférieurs à la moyenne communautaire. Cet objectif aujourd'hui appelé objectif de convergence a deux relais : le fonds de cohésion, dont le traité stipule que sont éligibles les Etats dont les PNB par habitant est inférieur à 90% de la moyenne communautaire, et l'objectif 1 des fonds structurels, dont le seuil d'éligibilité, fixé par un règlement communautaire, est de 75% de la moyenne communautaire exprimée en PIB par habitant, calculé au niveau des régions.

La concentration des actions structurelles sur la période 2000-2006 (UE à 15)

Fonds structurels	UE 15	UE 25	Actions structurelles*	UE 15	UE 25
Obj 1	135,9	149,2	Obj 1 + FC	153,9	174,8
Fonds structurels	195	209,1	Total actions struct.	213	234,7
Obj 1/FS	69,7	71,3	(Obj 1+FC) / AS	72,2	74,5

\* actions structurelles = fonds structurels + fonds de cohésion.

<sup>1</sup> On distingue quatre fonds structurels : le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds social européen (FSE), le Fonds d'orientation et de garantie agricole section orientation (FEOGA orientation) et l'instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP). Les autres instruments qui participent aux aides régionales ou aux aides aux Etats les plus pauvres ne sont pas des fonds structurels (Fonds de cohésion, FEOGA garantie...)

<sup>2</sup> Le fonds de cohésion est destiné aux Etats les plus pauvres de l'UE, dont le PIB moyen par habitant est inférieur à 90 % de la moyenne communautaire. Il s'agit en 2003, de l'Espagne, la Grèce et du Portugal. L'Irlande a été longtemps éligible au fonds de cohésion mais perdra son éligibilité dès 2004 : la « révision à mi-parcours » des critères d'octroi du fonds de cohésion établira en effet que son PNB a dépassé 90 % de la moyenne communautaire en 2003. Le fonds de cohésion finance uniquement des travaux d'infrastructures liés aux secteurs du transport et de l'environnement (traitement des eaux..).

<sup>3</sup> Voir annexe 9 : la politique de cohésion en bref

**Comparaison des objectifs actuels de Fonds structurels (2000-2006)**

	<b>Objectif 1 Régions en retard de développement</b>	<b>Objectif 2 Soutien aux régions en difficultés structurelles</b>	<b>Objectif 3 Emploi/ formation</b>
Territoire	Région	Partie de région	Etat
zonage	Critère statistique ; richesse par habitant	Critères économiques (emploi, densité, difficultés particulières...)	Pas de zonage
programmation	1 Docup par région	1 Docup par région	1 Docup par Etat
Taux plafond de cofinancement	75 %	50 %	50 %
gestion	Décentralisée ; partenariat Etat /région	Décentralisée ; partenariat Etat / région (sauf exception cf expérimentation Alsace)	Une partie Etat, une partie déconcentrée
Fonds utilisés	Tous : FEDER, FSE, FEOGA –O, IFOP	FEDER, FSE	FSE
Types de projets subventionnés	- environnement productif - infrastructures - environnement - recherche, innovation - formation, emploi - divers	- environnement productif - infrastructures - environnement - recherche, innovation - formation, emploi - divers	- formation, emploi
Dotation prévue UE 15 et UE 25	135,95 milliards (UE 15) ; 149,2 milliards (UE 25)	22,5 milliards (UE 15) ; 22,6 milliards (UE 25)	24,1 milliards (UE 15) ; 24,2 milliards (UE 25)
Dotation prévue France	3.805 millions soit 2,8% UE 15 (2,55 % de UE 25)	6.050 millions soit 26,9% de UE 15 (26,8 % de UE 25)	4.540 millions soit 18,9% de UE 15 (18,8% de UE 25)

*NB : les montants sont en euros 1999*



(ii) *Parce que tous les Etats sont concernés*

Conformément au principe de programmation, les dotations sont réparties par objectifs et par Etat membre sur sept ans<sup>1</sup>. Si le fonds de cohésion (FC) est réservé aux Etats les moins riches de l'UE, en revanche tous les Etats sont éligibles aux fonds structurels (FS), parfois de façon massive. Plusieurs Etats sont bénéficiaires de plusieurs milliards voire de plusieurs dizaines de milliards d'euros sur la période 2000-2006. La dotation prévue pour l'Espagne, premier bénéficiaire, est ainsi de 56,2 milliards d'euros aux prix de 1999 en sept ans, soit plus du quart de l'enveloppe totale pour l'UE à 15. La répartition des crédits d'action structurelles, correspondant à la politique régionale et de cohésion s'établit comme suit :

**Principaux bénéficiaires des crédits d'actions structurelles\* (2000-2006)**

Pays	Montant (millions d'euros 1999)		Montant (millions d'euros 2004)		Part dans le total	
	Montant total	Moyenne annuelle	Montant total	Moyenne annuelle	UE 15	UE 25
Espagne	56.205	8.029	62.091	8.870	26,4 %	23,9 %
Allemagne	29.764	4.252	32.862	4.695	14,0 %	12,7 %
Italie	29.656	4.236	32.743	4.678	13,9 %	12,6 %
Grèce	24.883	3.555	27.483	3.926	11,7 %	10,6 %
Portugal	22.760	3.251	25.139	3.591	10,7 %	9,7 %
Royaume Uni	16.596	2.371	18.324	2.618	7,8 %	7,1 %
France	15.666	2.238	17.297	2.471	7,3 %	6,7 %

\*Actions structurelles = fonds structurels + fonds de cohésion

Source Commission, traitement auteurs. Répartition complète par EM en annexe

(iii) *Parce que la plupart des régions d'Europe sont concernées*

C'est en particulier le cas en France puisque depuis la réglementation des FS sur la période 2000-2006, toutes les régions françaises sont, pour tout ou partie, éligibles aux fonds structurels :

<sup>1</sup> Voir annexe 10, répartition des actions structurelles par Etat membre et annexe 11, répartition des fonds structurels par région.

Les dotations de fonds structurels prévues représentent pour la France 15,7 milliards d'euros (euros 1999) sur la période 2000 – 2006 <sup>1</sup>, soit une somme pratiquement équivalente aux 17 milliards d'euros de crédits d'Etat au titre des contrats de plan. Sur cette somme :

- 10,2 milliards sont consacrés aux politiques régionalisées répartis entre 3,4 milliards pour les DOM, et 6,8 milliards pour les départements de métropole.

- 4,7 milliards sont consacrés à l'objectif national de soutien à l'emploi et la formation, mais les 2/3 de cette dotation sont déconcentrés dans le cadre de volets régionaux.

Cette dotation est répartie comme suit :

**Répartition des fonds structurels aux régions françaises  
sur la période 2000-2006 (millions d'euros)**

	Obj 1	Obj 2	Total obj. régionalisés	Obj 3	PIC	Total
Total	3.940	6.238	10.178	4.713	1.108	15.999
Total régions	3.940	6.238	10.178	3.206		13.384
Dont DOM	3.370	-	3.370	-	np	3.370
Dont régions métropole	570	6.238	6.808	3.206	np	10.014

Source : DOCUP, traitements présage/ CNASEA <sup>2</sup>

Ainsi, tous objectifs et tous fonds confondus, les régions françaises de métropole sont ainsi susceptibles de bénéficier au titre des programmes européens financés par les fonds structurels, de plus de 1,43 milliards d'euros en moyenne par an.

<sup>1</sup> Cette somme ne prend pas en compte les dépenses du FEOGA garantie qui n'est pas un fonds structurel mais qui est également appelé à participer à l'objectif 2 en zones rurales. Cette participation représente 768 millions d'euros sur la période. Le total des financements européens se monte donc au total à 16,7 milliards d'euros.

<sup>2</sup> Nota : l'évaluation courante de 15.666 millions d'euros est donnée en euros 1999. Il convient d'observer que le FEOGA garantie participe également au financement de mesures de développement rural dans les zones de l'objectif 2 (soit environ 768 millions d'euros). Contrairement à tous les autres pays de l'Union, la France a en effet choisi de porter sur les DOCUP (documents uniques de programmation) régionaux, les crédits reçus au titre du développement rural (rubrique 1b des dépenses agricoles), bien qu'il ne s'agisse pas au sens juridique de crédits de nature structurelle.

L'UE est devenue un partenaire financier majeur des régions françaises. Comme l'observent MM. Yann GAILLARD et Simon SUTOUR, auteur du rapport sénatorial sur l'avenir de la politique de cohésion, « *la politique régionale représente quasiment 50 % des financements de la politique d'aménagement du territoire en direction des régions françaises (...). Le cofinancement agit comme un effet de levier dans les dépenses supplémentaires nationales de source publique ou privée (à hauteur de 27,3 milliards d'euros), permettant ainsi de créer les masses critiques* ». Un tel argument justifierait à lui seul l'importante mobilisation des parlementaires à l'approche de la future programmation.

Mais beaucoup insistent également sur l'importance politique de ces crédits, qui constituent une sorte de relais de communication pour l'UE. Selon les sénateurs, « *les programmes européens permettent d'entretenir une sensibilité européenne. L'UE est souvent perçue comme une source de contraintes (surtout en milieu rural) et les financements européens constituent une politique de proximité* ».

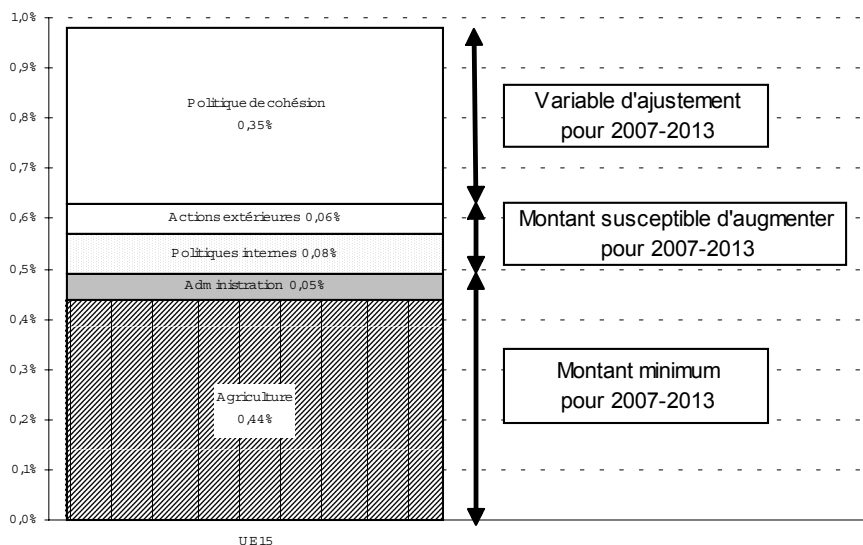
(iv) *Parce que la politique régionale pourrait être une variable d'ajustement privilégiée de la future programmation financière*

En effet, les autres politiques n'offrent guère de marge de discussion budgétaire. Une part de la PAC est canalisée par l'accord de Bruxelles. Les autres politiques qualifiées aujourd'hui de politiques internes et de politiques externes soit recueillent un consensus général dans le sens d'une augmentation plus ou moins significative (recherche par exemple), soit ne représentent que des enjeux financiers relativement modestes (autres politiques internes, administration...). La principale variable de négociation, sinon d'ajustement, concerne les politiques structurelles.

Cette idée est illustrée par un graphique présenté par les sénateurs Yann GAILLARD et Simon SUTOUR qui montre parfaitement *que « dans l'hypothèse d'une stabilisation du budget de l'Union à 1 % du RNB et d'une augmentation de dépenses communes aux politiques internes et aux aides extérieures, la politique de cohésion constitue la seule variable d'ajustement »*<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> MM. Yann GAILLARD et Simon SUTOUR, rapport au nom de la délégation du Sénat pour l'UE sur les perspectives d'évolution de la politique de cohésion après 2006, Sénat N° 204 (2003-2004).



Enfin, si la politique structurelle un enjeu majeur des futures négociations, c'est aussi et surtout la politique qui est la plus profondément modifiée par l'élargissement.

*b) Les effets de l'élargissement sur la politique régionale : les besoins des nouveaux Etats membres*

L'élargissement aura des effets considérables sur la politique régionale européenne. Les nouveaux Etats membres ont vocation à devenir rapidement des bénéficiaires importants de fonds communautaires : ce sera le cas, on l'a vu, dès 2004-2006, et ce sera encore plus net après 2007. « L'effet d'appel » sera considérable.

*(i) 2004-2006*

« Renforcer la cohésion économique et sociale au sein de l'Union », « réduire les disparités entre les niveaux de développement des différentes régions » et « combler le retard ces régions les plus défavorisées » figurent parmi les objectifs du traité. Cet objectif de solidarité s'applique manifestement aux nouveaux Etats membres (NEM). Compte tenu du très faible niveau de revenu dans les NEM, tous les Etats remplissent les critères d'éligibilité au fonds de cohésion (PIB moyen par habitant inférieur à 90 % de la moyenne communautaire) et la quasi totalité de leur territoire remplit les critères d'éligibilité au principal objectif des Fonds structurels, destiné aux régions en retard de développement (PIB moyen par habitant inférieur à 75 % de la moyenne communautaire).

Les dotations prévues sont d'ores et déjà importantes.

- Sur les 40,8 milliards d'euros de crédits d'engagements programmés par dans le « paquet de Copenhague » (Conseil européen du 13 décembre 2002), pour les NEM sur la période 2004 et 2006, 21,7 milliards d'euros, soit plus de la moitié (53%), concernent les actions structurelles.

- En 2006, les actions structurelles susceptibles d'être engagées au profit des NEM représenteront 20 % de l'ensemble des dotations de l'UE (8,8 milliards sur une enveloppe totale de 42,9 milliards).

- Un tiers des dotations versées aux nouveaux Etats membres transitent par le fonds de cohésion et deux tiers seulement par les fonds structurels. La proportion des fonds passant par le fonds de cohésion est ainsi nettement plus élevée que les chiffres correspondant pour l'Espagne (environ 20 % sur 2000-2006), le Portugal ou la Grèce (à peine 15%). Ce choix s'explique par la volonté des Etats membres et de la Commission de privilégier l'échelon national, jugé plus apte dans les nouveaux Etats membres à mettre en place les mécanismes institutionnels complexes nécessaires à la bonne gestion des fonds communautaires.

*(ii) L'après 2007 : la règle des 4 %*

Pour l'après-2007, un point fondamental doit être gardé à l'esprit, car il conditionne pour une bonne part le cadrage budgétaire de la future politique régionale et de cohésion : les retours maximums au titre des actions structurelles (fonds structurels et fonds de cohésion inclus) ne peuvent, pour un pays donné, dépasser 4% du produit intérieur brut. Le seuil est calculé par pays.

Cette règle n'est évidemment pas une règle de circonstance adoptée pour des motifs budgétaires. Elle a été posée bien avant l'élargissement au point 46 des conclusions du Conseil européen de Berlin en mars 1999 : « *Le total des aides annuelles reçues par les Etats membres au titre des actions structurelles (NB - c'est-à-dire, y compris le Fonds de cohésion-) ne devrait pas dépasser 4 % du PIB national.* »

Cette règle répond à trois objectifs:

- une logique économique : éviter des effets de rente néfastes à la bonne marche de l'économie ;

- une logique financière : ne pas soumettre les finances publiques des nouveaux Etats membres à une trop forte pression, compte tenu des exigences de cofinancement national des aides communautaires ;

- une cohérence historique : jamais le montant versé au titre des actions structurelles n'a dépassé 4% du PIB d'un Etat membre donné. Cette règle doit donc être impérativement maintenue et le sera, les nouveaux Etats membres eux-mêmes semblant sur ce point faire preuve de réalisme.

(iii) *Les conséquences pour le budget communautaire*

Dès lors, comme les nouveaux Etats membres représentent à peine 4,5 % du PIB de l'UE-25 (5,4 % en prenant en compte la Bulgarie et la Roumanie et en se plaçant dans une UE à 27 Etats membres), les fonds transférés aux nouveaux Etats membres au titre de la politique régionale et de cohésion ne dépasseront pas 0,20% du revenu national brut de l'Union. Le quantum exact restera certes à déterminer, en fonction de considérations telles que la capacité d'absorption, l'émergence de quelques pôles de richesse au sein des nouveaux membres, l'équité entre Etats et régions de l'UE à Quinze et des nouveaux Etats membres à niveau de vie comparable... Mais le chiffre final devrait en tout état de cause se situer autour de ces 0,20 % du revenu national brut de l'Union.

C'est un effort important pour l'actuelle UE à Quinze mais c'est aussi une exigence de solidarité. Et c'est aussi notre intérêt bien compris, car la croissance économique forte des nouveaux Etats membres, aidée par des fonds européens bien employés et des politiques macro-économiques pertinentes, pourra en partie fournir à l'Union à Quinze et notamment à la France le « relais de croissance » dont elle a besoin. La France a d'ailleurs déjà signalé sa disponibilité à consentir cet effort, en indiquant dans son mémorandum sur l'avenir de la politique régionale européenne, adopté par le gouvernement lors du comité interministériel pour l'aménagement et le développement du territoire (CIADT) de décembre 2002 que « *la priorité à accorder aux pays et aux régions en retard de développement des nouveaux Etats membres ne fait aucun doute* ».

Dans ces conditions, la question qui doit se poser est celle du **partage de l'effort : quelle action maintenir sur le territoire de l'actuelle Union à Quinze ? Il nous semble très clairement que faire de l'objectif 2 la seule variable d'ajustement des prochaines négociations est inacceptable. Les autres modalités d'intervention de la politique régionale et de cohésion sur le territoire de l'UE à 15 méritent aussi un réexamen attentif.**

Si l'on excepte les initiatives communautaires, les financements communautaires sur le territoire de l'Union à Quinze ressortent essentiellement de deux logiques : une logique de rattrapage des régions et des Etats les plus défavorisés (objectif 1 et fonds de cohésion), et une logique de présence de l'Union sur l'ensemble du territoire (actuels objectifs 2 et 3, regroupés par la Commission dans un nouvel objectif 2 consacré à la compétitivité régionale et l'emploi). Ces deux logiques sont complémentaires. Elles devront trouver leur juste place dans le futur budget de la politique régionale et de cohésion, en tenant compte du cadrage global souhaité et de leur valeur ajoutée propre.

*c) L'élargissement : l'occasion d'un bilan de l'efficacité des actions structurelles*

Les crédits européens ont montré leur rôle dans la croissance des Etats <sup>1</sup>. Mais cet impact général positif, ce soutien au développement et cette manifestation expresse de solidarité, sont entachés de quelques réserves.

*(i) L'impact économique des fonds structurels est variable dans le temps*

La lecture attentive des travaux demandés par la Commission elle-même le démontre <sup>2</sup> : les fonds structurels donnent surtout un « coup de fouet » à la croissance à court terme, mais leurs effets sur le long terme dans le processus de rattrapage économique sont négligeables : les dizaines de milliards d'euros dépensés en Espagne sur la période 1994-1999, par exemple, ont certes généré un surcroît de richesses produites égal à 1,4 % du PIB en 1999, mais, à plus long terme, l'impact des fonds européens est négligeable. Les simulations réalisées à la demande de la Commission montrent que, si l'Espagne n'avait pas reçu un centime de fonds structurels entre 1994 et 1999, son produit intérieur brut à horizon 2010 n'en aurait été affecté négativement qu'à hauteur de 0,6 point. Une étude complémentaire du CEPII <sup>3</sup> montre que le taux de rendement des investissements effectués dans les transports et les infrastructures locales en Espagne a diminué fortement sur la période 1965-1997, et en particulier après 1987, date à laquelle les fonds structurels ont commencé à affluer dans le pays.

*(ii) L'impact économique des fonds structurels est très variable selon les Etats*

Outre le fait que l'objectif 1 soit destiné aux régions les plus pauvres, et que le rattrapage ait plus joué en faveur des Etats qu'en faveur des régions bénéficiaires, l'efficacité, ou plutôt l'efficacité des fonds structurels, est très

---

<sup>1</sup> Selon une estimation de la Commission (deuxième rapport d'étape sur la cohésion économique et sociale), le PIB total du Portugal sera supérieur de 3,5% à ce qu'il aurait été sans soutien communautaire, de 2,2 % pour la Grèce, 1,7 % pour le Mezzogiorno italien, 1,6 % en Allemagne de l'Est et de 1, 1 % en Espagne. La Commission doit publier son troisième rapport sur la cohésion le 18 février prochain.

<sup>2</sup> Cf. notamment sur ce point le rapport de l'instance d'évaluation du Commissariat Général du Plan sur « Fonds structurels européens et politiques régionales », en particulier son annexe 5.

<sup>3</sup> EFN Report on the euro area outlook, automne 2003.

inégale selon les Etats <sup>1</sup>. « *La capacité d'une région retardataire à résorber son retard de développement est certes positivement influencée par l'accès aux fonds structurels, mais elle est fortement conditionnée par l'appartenance nationale (...). Chaque région bénéficie de la performance de la nation à laquelle elle appartient (...). Les fonds structurels apparaissent d'une efficacité limitée pour corriger les divergences régionales alors c'est leur objectif affiché* » <sup>2</sup>.

Ainsi, au sein des zones défavorisées de l'UE à 15, les fonds européens n'ont donc pas constitué la recette miracle pour le développement économique. La « *success story* » toujours citée à l'appui des fonds structurels, celle de l'Irlande, doit certes à l'utilisation intelligente des fonds européens pour relever le niveau d'éducation et de formation, mais aussi à des politiques macro-économiques saines et à l'adoption d'une fiscalité avantageuse qui, bien que contestée au niveau européen, a permis d'attirer des flux massifs d'investissements directs étrangers. De même, la réelle croissance espagnole de la dernière décennie doit davantage aux réformes structurelles menées par le gouvernement Aznar, notamment sur le marché du travail, et à un environnement macro-économique très favorable (baisse des taux d'intérêt liée à l'adoption de l'euro).

Cette appréciation ne remet pas en cause l'utilité des fonds structurels mais elle met en garde contre une éventuelle illusion d'automatisme. Les fonds structurels ne sont pas un « passeport pour la croissance », ni pour l'Etat ni pour la région éligible. Le rattrapage économique ne passe ni forcément ni toujours par les fonds structurels. Ceux ci sont insuffisants pour assurer à eux seuls le développement.

Ainsi, sans remettre en cause la nécessaire concentration des fonds structurels sur cet objectif prioritaire, cette analyse conduit à envisager d'autres scénarios, **favorables à un rééquilibrage entre les objectifs**. Ces propositions seront détaillées dans la suite du rapport. Il ne faut pas confondre priorité et exclusion, concentration des fonds et préemption des crédits. **La concentration des fonds sur l'objectif 1 doit aller avec le maintien d'un objectif 2 non résiduel.**

---

<sup>1</sup> *L'efficacité compare les résultats par rapport à des objectifs et l'efficience compare de résultats par rapport à des moyens : des moyens identiques n'ont pas les mêmes résultats dans les différents pays.*

<sup>2</sup> *M. Jacky FAYOLLE et Mme Anne LECUYER, « croissance régionale, appartenance nationale et fonds structurels européens », revue de l'OFCE, n° 73, avril 2000.*



## **2. Les incidences de l'élargissement sur les territoires de l'actuelle UE à Quinze bénéficiaires de l'objectif 1 ou du fonds de cohésion**

Les régions défavorisées de l'UE à Quinze, éligibles à l'objectif 1 et les pays bénéficiaires du fonds de cohésion disposent aujourd'hui de plus des deux tiers de l'enveloppe totale des actions structurelles (fonds structurels et fonds de cohésion) prévue pour l'Union à Quinze pour la programmation 2000 -2006 : soit 145,5 Mds € sur 213 Mds € (aux prix de 1999). A eux seuls, trois pays – Espagne, Portugal et Grèce – s'arrogent 92 Mds € à ce titre <sup>1</sup>. Cela n'est pas contestable en soi : cela correspond à la vocation première de la politique régionale et de cohésion, qui est de contribuer à réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions.

Pour autant, le soutien versé par l'Union n'a jamais eu vocation à être une rente de situation : l'évolution économique des régions et Etats concernés, mais aussi l'évolution des priorités de l'Union avec son élargissement à l'Est justifieront un réexamen attentif pour l'établissement de la programmation 2007-2013.

Outre la question générale de l'efficacité globale de l'aide structurelle, déjà évoquée, quatre points méritent une plus ample attention : la question de « l'effet statistique », celle de son éventuel *phasing-out* ; celle de l'intensité d'aide par habitant et les quelques cas particuliers.

### *a) « L'effet statistique »*

Les crédits du fonds de cohésion et de l'objectif 1 des fonds structurels sont attribués sur des critères de richesse, liés au revenu moyen par habitant<sup>2</sup>.

La notion « d'effet statistique », reflète le fait que l'élargissement de l'Union à des Etats qui représentent 20% de sa population actuelle mais 5% à peine de son PIB va entraîner une baisse substantielle de la moyenne du PIB par habitant dans l'Union (évalué à 12,5 %). Dès lors, un certain nombre de régions (18 ou 20, le classement » final ne sera établi qu'en 2006) vont se retrouver avec un PIB inférieur à 75% de la moyenne de l'UE à Quinze mais supérieur à 75 %

---

<sup>1</sup> Pour des retours totaux atteignant 104 Mds €, en incluant les autres instruments de la politique régionale et de cohésion (*phasing out* de l'objectif 1, initiatives communautaires, objectif 2 et 3 en Espagne...)

<sup>2</sup> Rappelons que pour le fonds de cohésion, le traité stipule que sont éligibles les Etats dont les PNB par habitant est inférieur à 90% de la moyenne communautaire. Pour l'objectif 1, le seuil d'éligibilité, fixé par un règlement communautaire, est de 75% de la moyenne communautaire exprimée en PIB par habitant, calculé au niveau des régions.

de la moyenne de l'UE à Vingt-Cinq. Elles perdent donc leur éligibilité à l'objectif 1, alors que sans l'élargissement elles auraient continué à en relever.

Ce phénomène est très important et va s'amplifier après la prochaine vague d'adhésion (Roumanie et Bulgarie dont les PIB par habitant seraient les plus faibles de l'UE <sup>1</sup>). Il s'ajoute naturellement à l'effet d'éviction par simple jeu du rattrapage de la richesse moyenne, qui lui, est indépendant de l'élargissement. La sortie de plusieurs régions espagnoles de l'objectif 1 serait ainsi davantage liée à l'effet de rattrapage de richesse qu'à l'effet d'éviction statistique.

**Régions et population éligibles à l'objectif 1 des fonds structurels**  
(Régions en retard de développement)

	UE à 15	UE à 25	UE à 27
UE 15, nombre de régions éligibles	48 régions	30 régions	18 régions
UE 15, population couverte	18% soit 68 millions d'habitants	12 % soit 47 millions d'habitants	6 % soit 24 millions d'habitants
10 NEM, nombre de régions éligibles		37 régions	<i>36 régions (?)</i>
10 NEM, population couverte		92% soit 69 millions d'habitants	<i>90% soit 67 millions d'habitants</i>
2 NEM, nombre de régions éligibles			13 régions
2 NEM, population couverte			100% soit 30 millions d'habitants
Total nombre de régions	48 régions	67 régions	67 régions
Total population couverte	18% soit 68 millions d'habitants	25% soit 116 millions d'habitants	25% soit 121 millions d'habitants

Source : deuxième rapport d'étape sur la cohésion économique et sociale sauf lignes en italique, hypothèse.

<sup>1</sup> Sur une base UE 15 = 100, la Bulgarie et la Roumanie ont un PIB moyen par habitant de 11 en euros courants, soit un niveau égal à 60 % du plus pauvre des pays entrants de la première vague (la Lituanie). En PPA, sur la base UE 15 = 100, les deux pays atteignent 29.

b) *Le phasing out*

Se pose dès lors la question du traitement à réserver aux régions concernées par cet « effet statistique ». Elles souhaitent bénéficier d'un traitement spécial, sous forme d'un dispositif de soutien dégressif permettant d'atténuer l'impact et d'assurer une sortie progressive de l'objectif 1. Ce mécanisme est connu sous l'appellation de « *phasing out* ».

Le prochain élargissement entraînerait donc la mise en place de deux *phasing out* distincts : l'un, dit « *phasing out naturel* », déjà mis en oeuvre dans le passé, destiné à compenser la perte d'éligibilité liée au rattrapage du niveau de revenu et l'autre, dit « *phasing out statistique* », destiné à compenser l'effet statistique. Ce second dispositif serait plus « généreux » que le premier (par exemple en allongeant la durée de sortie d'objectif, ce qui permet d'augmenter les dotations les premières années).

### Que penser du *phasing out* statistique?

Plusieurs éléments invitent à examiner le *phasing out* avec prudence. De notre point de vue, la position du gouvernement français devrait être inspirée par les considérations suivantes.

Tout d'abord, l'option qui consisterait à rehausser le seuil d'éligibilité à l'objectif 1 pour maintenir l'éligibilité des régions écartées par l'effet statistique doit bien entendu être écartée. Comme le propose la Commission, le maintien du seuil actuel doit être privilégié, sous réserve de dispositions spécifiques en faveur des régions ultra-périphériques (départements d'outre-mer, Canaries, Açores, Madère...).

Rappelons ensuite que le traité fait de la réduction de l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions sa priorité : il s'agit bien d'un raisonnement en termes **relatifs** et non **absolus**. Dès lors que l'Union s'élargit à des pays plus pauvres, il est normal que la moyenne de son PIB s'abaisse et que les priorités de la politique de régionale et de cohésion se déplacent vers les régions et les pays où les besoins sont les plus aigus.

On rappellera également que personne ne s'était élevé pour dénoncer un « effet statistique à l'envers » au moment de l'adhésion de la Finlande, de la Suède et de l'Autriche en 1995, pays notablement plus riches que la moyenne de l'Union. Pourtant cette adhésion a permis à plusieurs régions, qui dans une Union à 12 auraient perdu leur éligibilité au niveau le plus élevé de soutien communautaire, de rester éligible à l'objectif 1.

Enfin, soulignons le fait que la conduite adoptée pour gérer « l'effet statistique » lors de cet élargissement à Dix fera jurisprudence : pas seulement au moment de l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie, mais également lorsque

d'autres Etats (Balkans et Turquie) entreront dans l'Union. Or l'adhésion de la Turquie se traduirait à elle seule par un « effet statistique » d'ampleur comparable à celui que génère l'élargissement de 2004 : baisse de 10% de la moyenne du PIB/habitant par rapport à une Union à 27...

Le réalisme politique et la générosité rendent difficile d'éviter un dispositif spécifique pour les régions touchées par « l'effet statistique ». Il nous semble toutefois nécessaire de rappeler qu'un tel dispositif n'est pas un droit acquis, mais une concession politique majeure qui doit être compatible avec les contraintes budgétaires d'ensemble et inviter d'autres concessions en retour, sur des points qui nous tiennent à cœur.

*c) La question de l'intensité de l'aide par habitant*

Les crédits communautaires au titre de la solidarité envers les pays et régions les plus pauvres de l'Union peuvent également être abordés sous l'angle de l'intensité d'aide par habitant. Les retours des nouveaux Etats membres sont plafonnés à 4 % de leur PIB. Cette règle favorise les moins pauvres : plus un Etat/une région est proche du seuil, et plus les aides par habitant sont importantes. Dans ces conditions, le maintien de dotations significatives pour les pays de l'UE à Quinze risquerait d'aboutir à une répartition injuste des enveloppes, à l'avantage des régions dont le PIB par habitant est proche du seuil de 75 % de la moyenne communautaire. Ces territoires, à l'image de quelques régions portugaises, bénéficieraient d'une intensité d'aide par habitant supérieure à celle des zones les plus défavorisées.

**Au nom du principe de solidarité, ce constat plaide donc pour une différenciation accrue de l'intensité d'aide au titre de l'objectif 1 et du fonds de cohésion, en faveur des régions et des Etats les plus pauvres.** Les actuels pays de la cohésion (Espagne, Portugal, Grèce) et certaines zones de l'UE à 15 ont bénéficié pendant vingt ans d'une aide européenne abondante, parfois avec des résultats mitigés. Ceux-ci doivent maintenant supporter leur juste part de l'effort et accepter la concentration des fonds sur les territoires les plus défavorisés en termes relatifs.

*d) Deux cas particuliers*

*(i) L'Espagne et l'effet statistique sur le fonds de cohésion*

S'agissant de « l'effet statistique », il semble qu'un problème puisse surgir au cours des négociations. L'Espagne a en effet déjà clairement fait valoir sa volonté d'obtenir un *phasing out* du fonds de cohésion, arguant du fait que son PNB par habitant, s'il dépasse dès aujourd'hui nettement 90% de la moyenne communautaire dans une Union à Vingt Cinq (avec un PNB moyen par habitant à

95 en parité de pouvoir d'achat pour une base UE 25 = 100) n'en est qu'à 87 % dans l'UE à Quinze.

Face à cette revendication, la ligne de conduite est simple : le traité, rien que le traité et tout le traité. C'est d'ailleurs celle adoptée par les Espagnols lors de la précédente négociation, lorsque le gouvernement allemand (notamment) avait mis en avant le lien existant entre la création du fonds de cohésion et le passage à la monnaie unique pour demander que l'Espagne, qui s'était qualifiée avec succès pour l'euro, cessât de bénéficier du fonds de cohésion. Dès lors que le PNB par habitant de l'Espagne dépasse 90 % de la moyenne communautaire au sein de l'Union élargie, elle perd purement et simplement l'éligibilité au fonds de cohésion (qui représente aujourd'hui 2,5 Mds € de subsides annuels pour l'Espagne), à l'image de ce qui adviendra à l'Irlande dès 2004.

*(ii) La France et l'effet statistique sur l'objectif 1*

Cet effet statistique concerne un grand nombre de régions éligibles à l'objectif 1, mais n'affecte pas a priori la France.

Sur les quatre régions françaises aujourd'hui éligibles à l'objectif 1, -les quatre départements/régions d'outre-mer-, aucune ne passerait au-dessus de la barre de 75% du PIB dans une Union à 25, une incertitude subsistant toutefois pour la Martinique. L'éligibilité sera déterminée en 2006, sur la moyenne constatée en 2001, 2002 et 2003.

Encore convient-il de noter que nous pouvons, à bon droit, revendiquer un traitement spécifique s'agissant de régions ultra-périphériques couvertes par l'article 299 alinéa 2 de l'actuel Traité. Sur la base du rapport remis au Premier Ministre par notre collègue le Sénateur M. Jean-Paul VIRAPOULLE<sup>1</sup>, le gouvernement français s'est d'ailleurs associé aux gouvernements espagnol et portugais pour demander, dans un mémorandum spécifique, que les régions ultra-périphériques soient éligibles de plein droit à la catégorie de soutien communautaire le plus élevé (objectif 1), compte tenu de handicaps structurels qui ne se reflètent pas forcément dans le niveau du PIB / habitant.

---

<sup>1</sup> M. Jean-Paul VIRAPOULLE, *les départements d'Outre mer, régions ultrapériphériques, traits d'Union de l'Europe, rapport au Premier Ministre, documentation française, mars 2003.*

### **3. Les modalités et l'ampleur des interventions au titre de l'objectif 2 sur le territoire de l'actuelle UE à Quinze, principal enjeu des futures négociations**

#### *a) Présentation générale*

L'objectif 2 des FS est consacré aujourd'hui à « *la reconversion économique et sociale des régions en difficultés structurelles* ». On adjoint souvent à l'objectif 2, l'objectif 3 consacré aux actions de formation et de soutien à l'emploi, bien qu'ils soit conçus et organisés différemment et qu'ils ne relèvent pas de la même gestion, ni en France, ni dans l'UE (le commissaire chargé de la politique régionale, ne gère pas le fonds social européen). Cette tendance se confirme puisque la Commission a proposé de fusionner les deux objectifs, dans un but de simplification, dans un nouvel objectif 2 consacré à « *la compétitivité régionale et à l'emploi* ».

La poursuite de cet objectif 2 (ancien et/ou élargi par regroupement entre les actuels objectifs 2 et 3) a fait l'objet d'âpres débats au sein du Collège des Commissaires avant que la sagesse ne l'emporte et ne conduise à son maintien. Quelques pays souhaiteraient supprimer cet objectif afin de limiter les aides européennes aux seules régions en retard de développement. Il s'agit en quelque sorte d'un « effet d'arbitrage » qui consiste à modifier la répartition des fonds entre les objectifs : la priorité accordée à l'objectif 1 destiné aux régions les plus pauvres de l'UE à Vingt-Cinq aurait pour effet de diminuer la part consacrée aux autres objectifs, notamment l'objectif 2, jugé moins prioritaire.

Plusieurs facteurs montrent ainsi à l'évidence que cet objectif est un point très exposé de la négociation financière et pourrait être une variable d'ajustement privilégiée.

Les parlementaires français et les élus régionaux sont évidemment très inquiets de cette menace et très mobilisés pour défendre cet objectif. Pour MM. Yann GAILLARD et Simon SUTOUR, « *la véritable variable d'ajustement dans la négociation qui s'ouvre ne sera pas la politique régionale dans son ensemble, mais plus précisément l'enveloppe consacrée au nouvel objectif 2* ».

L'enjeu est particulièrement important pour la France et pour l'Europe.

- Pour la France, il faut rappeler que sur la troisième programmation des FS qui couvre la période 2000-2006, toutes les régions françaises de métropole sont éligibles à l'objectif 2 et que les dotations prévues sur la période dépassent 10 milliards d'euros.

- Pour l'Europe, car à travers cet objectif 2 c'est toute une conception de la solidarité et de la cohésion qui est en jeu.

Pourtant certaines délégations avaient l'intention de proposer de supprimer l'objectif 2 et restent tentées de le faire. Cette position est naturellement inacceptable et, comme on le démontrera, indéfendable, mais devra être prise en compte dans les futures négociations.

*b) l'objectif 2 n'est pas et ne doit pas être la seule variable d'ajustement*

Les modalités de l'intervention de la politique régionale et de cohésion dans les régions les moins riches de l'Union à Quinze soulèvent de vraies questions. Le rapport Sapir prônait d'ailleurs la concentration radicale de la politique de cohésion – qui aurait d'ailleurs cessé d'être une politique régionale – sur les nouveaux Etats membres, arguant que les Etats membres relativement riches voire très riches étaient mieux à même de conduire leur politique d'aménagement du territoire que l'Europe : le rattrapage du Mezzogiorno doit être une affaire de financements et de volonté politique italienne ; les mêmes remarques vaudraient, mutatis mutandis, pour les Nouveaux Länder de l'Est de l'Allemagne, l'Andalousie espagnole... et, bien sûr, pour nos départements d'outre-mer.

Ce n'est pas l'option retenue par le gouvernement français dans son mémorandum de décembre 2002, ni celle proposée par la Commission. Les Etats qui proposent l'abandon du critère régional d'octroi des aides pour concentrer les financements européens sur les Etats qui en ont le plus besoin (en clair, les nouveaux Etats membres) sont minoritaires : Royaume-Uni, Pays-Bas, Suède.

La rupture qu'implique l'élargissement doit au contraire conduire à une réforme ambitieuse de la politique de cohésion, comme l'a écrit le gouvernement français dans le mémorandum de décembre 2002. Mais cette rupture ne peut se limiter, comme le voudraient certains de nos partenaires, à supprimer l'actuel objectif 2 des fonds structurels sans réexaminer les interventions du budget communautaire dans les autres régions de l'Union à Quinze.

C'est pourquoi nous allons maintenant, après avoir présenté les thèses tendant à la suppression de l'objectif 2, expliquer pourquoi il nous semble capital qu'il subsiste à l'avenir.

*c) Les critiques formulées à l'encontre de l'objectif 2*

Deux types d'arguments ont été avancés pour préconiser un abandon de l'objectif 2 : l'argument économique et financier, l'argument politique.

*(i) Les arguments économiques*

L'argumentation peut être résumée ainsi : l'élargissement impose des aides importantes, les autres objectifs sont secondaires et même mineurs surtout quand ils n'ont pas démontré leur efficacité. Les Etats peuvent mener ces actions de solidarité régionale et sociale sans passer par le budget communautaire. Ces différents points sont développés ci après :

- L'impact de l'élargissement : L'UE devra financer les aides régionales aux nouveaux Etats membres. Ce coût sera lourd et les fonds structurels seront sollicités pour assurer le rattrapage des niveaux de vie, fixé par le traité. Face à ce défi historique, les autres objectifs sont jugés secondaires.
- L'efficacité : Concernant l'objectif 2, l'argument de saupoudrage, si souvent dénoncé, trouve là matière à s'appliquer. Les projets cofinancés avec l'appui de fonds européens sont trop souvent mineurs sans réel intérêt communautaire. Le morcellement des zones à la suite des procédures de zonage nuit à l'efficacité des interventions. De même, des doutes sérieux peuvent être émis sur la pertinence et l'efficacité de l'objectif 3, consacré à l'emploi et la formation. Les 40 milliards d'euros engagés depuis 10 ans à ce titre ne semblent pas avoir suffi à résorber le chômage ou à améliorer de façon significative l'adéquation de la formation aux besoins de certains secteurs de l'économie.
- La visibilité : L'argument selon lequel les fonds structurels donneraient de la visibilité à l'action de l'Union est plus fragile encore. Les 22,5 milliards d'euros réservés sur la période 2000-2006 à l'objectif 2 sont cher payés pour assurer une sorte de promotion!
- L'opportunité du relais communautaire : Pour financer ces actions d'aménagement du territoire, d'aménagement urbain, et de formation, le relais communautaire est complexe et n'a aucune justification. Ces politiques doivent être menées par les Etats. Certes, l'expérience montre que les financements des Etats membres sont moins assurés que les financements européens, programmés sur sept ans, mais il s'agit d'un tout autre problème et ce n'est pas à l'Union de compenser l'incurie des Etats membres.

*(ii) Les arguments politiques*

La critique menée sur le terrain politique peut se résumer ainsi : la lettre et l'esprit des traités, surtout un certain déviationnisme des pratiques des Etats membres et une répartition très inégale des crédits, sont autant d'arguments justifiant la suppression de l'objectif 2 (ancien ou rénové – c'est-à-dire après fusion entre des actuels objectif 2 et 3). Ces arguments sont développés ci après :



- Les traités. « Lorsqu'il y a débat, il faut revenir à la lettre du traité ». Dès 1957, le traité a posé le principe d'un « *développement harmonieux des économies en réduisant l'écart entre les différentes régions* ». L'objectif de cohésion économique et sociale introduit en 1986 par l'Acte unique européen a réaffirmé cette orientation. Le « soutien aux régions en reconversion industrielle » ou aux « régions en difficultés structurelles » sont bien des objectifs fixés par les règlements communautaires mais le traité a fixé la vraie priorité : le rattrapage des niveaux de vie. S'il y a débat, le traité prime.
- La tentation budgétaire des pays riches. Quand les Fonds structurels se sont développés, à partir de la réforme de 1988, les objectifs 2 et 3 et les PIC ont permis aux Etats riches de récupérer une part significative des fonds structurels qui auraient été captés, sinon, par les seuls pays pauvres. Ces derniers ont toujours du lutter contre cette tentation budgétaire des pays riches au travers par exemple de la création - à l'initiative de l'Espagne - du fonds de cohésion en 1992, explicitement réservé aux pays pauvres.
- Une politique de retours déguisée. Beaucoup d'Etats membres, prompts à fustiger la politique de juste retour, ne se privent pas pour l'appliquer de façon insidieuse et chercher à maximiser leurs retours budgétaires : Un pays n'est pas éligible aux FS au titre de l'objectif 1, soit, il le sera à l'objectif 2 ou au titre des PIC... L'extension des zones couvertes par l'objectif 2 dans la nouvelle réglementation adoptée en 1999, qui permet par exemple à l'Ile-de-France, l'une des trois régions les plus riches d'Europe, de bénéficier de l'objectif 2 (au titre des politiques de la ville) est à cet égard une caricature du dévoiement des politiques structurelles. En s'éloignant de son objectif prioritaire qui est le rattrapage des niveaux de vie et la vraie solidarité centrée sur la cohésion territoriale, la politique régionale est devenue ce que tout le monde dénonce : une politique de retours qui ne veut pas dire son nom ! Ce qui était possible lorsque les masses en jeu étaient supportables et que les grands Etats dominaient l'Union, ne l'est plus lorsqu'il faut arbitrer entre objectifs et lorsque l'Union passe à 25 Etats membres. La fin de l'objectif 2 n'est que dans la logique de l'histoire.
- La défense d'intérêts particuliers. L'objectif 2 est très inégalement réparti et bénéficie surtout à la France. En d'autres termes, la défense de l'objectif 2 n'intéresse l'Union européenne dans son ensemble mais surtout la France !

Même s'ils ne sont pas toujours dits publiquement sous cette forme et avec cette force, ces arguments circulent. Ils n'en sont pas moins, à l'évidence, inexacts et inacceptables.

*d) Un objectif 2 non résiduel est nécessaire à l'Union*

Il convient de répondre, point par point, à ces accusations. En défendant le maintien d'un objectif 2 non résiduel, la France adopte une démarche solidaire, cohérente et novatrice.

*(i) Une démarche solidaire*

L'argument selon lequel la France défendrait ses seuls intérêts est évidemment inacceptable. Il est non seulement injuste mais démontre une absence d'anticipation, qu'il faut au contraire affirmer dans un exercice de programmation.

Il ne faut pas nier que la France est directement intéressée par les actuels objectif 2 et 3, dont elle reste aujourd'hui le principal bénéficiaire. La France bénéficie aujourd'hui de 21,8 % du total de l'enveloppe. Cette part a diminué de façon sensible au cours des deux dernières programmations. Le Royaume-Uni et l'Allemagne sont également des bénéficiaires importants.

**Répartition des crédits des objectif 2 et 3 par Etat membre**

*(Crédits pour engagements, millions d'euros et %)*

	total	France		Royaume-Uni		Allemagne		Espagne	
	M E	M E	%	M E	%	M E	%	M E	%
<b>1994-1999</b>									
Obj 2	15.064	3.829		4.693		1.604		1.842	
Obj 5 b	6.933	2.256		820		1.241		678	
Obj.3	15.180	3.267		3.177		1.950		1.863	
total	37.178	9.352	25,1 %	8.690	23,3 %	4.795	12,9 %	4.383	11,8 %
<b>2000-2006</b>									
Obj 2	19.733	5.437		3.989		2.984		2.533	
O 2 phas out	2.721	613		706		526		98	
Obj.3	24.050	4.540		4.568		4.581		2.140	
total	48.504	10.590	21,8 %	9.263	19,1 %	8.091	16,7 %	4.771	9,8 %

\* Source : programmations 1994-1999 et 2000-2006. L'objectif 2 de la programmation 2000- 2006 cumule les anciens objectifs 2 (régions en déclin industriel) et 5b (développement des zones rurales) de la programmation 1994-1999.

Il faut néanmoins se projeter dans l'avenir. Plusieurs régions cesseront d'être éligibles à l'objectif 1, soit, comme on l'a vu, par effet naturel de l'augmentation de la richesse, soit par « effet statistique ». Ce phénomène jouera dès 2007 mais plus encore en 2013 après les éventuelles adhésions de la Roumanie et de la Bulgarie. Dans cette hypothèse, sur les 48 régions des Quinze éligibles à l'objectif 1, 18 seulement le resteraient. L'éligibilité à l'objectif 1 et l'éligibilité à l'objectif 2 sont exclusives l'une de l'autre. Mais une région qui cesse d'être éligible à l'objectif 1 ne perd pas tout accès aux financements communautaires car la perte de l'éligibilité à l'objectif 1 peut être compensée par une éligibilité nouvelle à l'objectif 2. Ce phénomène est parfois connu sous le nom de « éligibilité en ciseaux ».

Beaucoup de délégations rencontrées ont été sensibles à cet argument et ont bien compris que leur intérêt propre est aussi d'assurer un objectif 2 non résiduel. Si les régions n'y sont pas éligibles demain, elles le seront après demain.

En défendant l'objectif 2, la France défend l'intérêt de tous.

(ii) *Une démarche cohérente*

Cette cohérence peut se définir à trois niveaux par rapport aux textes, par rapport aux activités, et par rapport aux financements mis en œuvre.

- La référence aux traités est utile mais fragile. Non seulement derrière cette formulation originelle retenue dans le préambule, de « *développement harmonieux des activités économiques* », il y a l'idée que les aides européennes doivent servir à tous et non aux seuls les plus démunis, mais les objectifs fixés par les traités ont toujours évolué, au fur et à mesure que les ambitions s'élevaient. Le traité d'Amsterdam est l'une de ces étapes. Que dit le traité aujourd'hui (article 2) : « *la Communauté vise à promouvoir dans l'ensemble de la Communauté un développement harmonieux, équilibré et durable des activités économiques (...) un haut degré de compétitivité (...) la cohésion économique et la solidarité entre les Etats membres* ». Compétitivité, développement durable imposent de maintenir un objectif 2 non résiduel.

- La solidarité est un tout. Dans un de ses livres, M. Michel BARNIER, avant qu'il ne soit commissaire européen, avait associé au défi écologique un comportement de solidarité : le « *chacun pour tous* »<sup>1</sup>. Cette exigence définit parfaitement ce que doit être la politique de solidarité européenne : chacun pour tous.

Une véritable politique de cohésion suppose de ne pas exclure purement et simplement certaines parties du territoire sous prétexte qu'elles sont moins

---

<sup>1</sup> M. Michel BARNIER, *le défi écologique, chacun pour tous*, éd. Stock, 1990.

pauvres que les autres. La concentration des fonds sur le seul objectif 1 entraînerait un phénomène de cliquet. Non seulement les régions anciennement pauvres doivent continuer à recevoir un certain niveau de soutien quand elles cessent d'être éligibles à l'objectif mais il ne faut pas non plus omettre d'aider les anciennes régions riches qui ont des difficultés d'un autre ordre que les pays pauvres mais qui peuvent être tout aussi graves (reconversion économique, perte d'industries de main d'œuvre...).

Certaines régions pauvres, éligibles à l'objectif 1, contiennent des îlots de prospérité, tandis que des régions dites riches contiennent des zones qui connaissent de graves difficultés <sup>1</sup>. **L'UE ne gagnera rien à opposer les régions les unes aux autres.**

- L'Union européenne n'a pas toujours fait preuve de cohérence. Elle devra veiller à être plus attentive aux conséquences sociales de ses choix. Notamment dans les secteurs menacés par les délocalisations d'activités et d'emplois. Ce phénomène a été évoqué au cours des entretiens. L'élargissement va entraîner un surcroît de croissance et d'activité pour les Quinze mais pourrait s'accompagner également de délocalisations vers les nouveaux Etats membres.

**Il paraît indispensable de rappeler que les fonds structurels ne doivent pas contribuer à ce phénomène. Si le mouvement de délocalisations apparaissait malgré tout, il devrait être alors accompagné sur le plan social par des fonds communautaires dans les régions touchées par ce phénomène. L'objectif 2 peut être un instrument à cette cohérence.**

La rupture qu'implique l'élargissement doit conduire à une réforme ambitieuse de la politique de cohésion, comme l'a écrit le gouvernement français dans le mémorandum de décembre 2002. Mais **cette rupture ne peut se limiter, comme le voudraient certains de nos partenaires, à supprimer l'actuel objectif 2 des fonds structurels sans réexaminer les interventions du budget communautaire dans les autres régions de l'Union à Quinze.**

*e) Vers un objectif 2 rénové*

Cependant, toutes les critiques ne sont pas infondées. L'efficacité des interventions communautaires est perfectible et leurs orientations peuvent et doivent évoluer.

---

<sup>1</sup> *Doit-on opposer le financement d'une bretelle de contournement de Las Palmas, au sein d'une région qui accueille des millions de touristes, à la reconversion du bassin d'emplois de Vierzon dans une région touchée de plein fouet par la crise des industries d'armement et d'automobile? L'utilisation la plus légitime de l'argent communautaire (50 millions d'euros dans les deux cas) ne se trouve pas forcément dans la région « optiquement » la moins favorisée...*

*(i) L'amélioration nécessaire du fonctionnement et des procédures*

L'objectif de simplification des fonds si souvent évoqué depuis dix ans, n'est pas atteint. Loin s'en faut. Quelques défauts criants demeurent.

La première amélioration nécessaire porte sur l'organisation. Cette organisation doit être claire pour le porteur de projet. Ce n'est pas le cas.

Le second impératif porte sur la suppression du zonage de l'objectif 2. Le zonage n'a que des inconvénients. Il est extrêmement difficile à mettre en oeuvre sur le plan administratif<sup>1</sup> et encore plus délicat sur le plan politique. Comment expliquer qu'une partie de canton n'est pas éligible tandis qu'une autre l'est. Le zonage suppose un dosage de nombreux critères, économiques, sociaux, politiques... C'est une opération lourde et une contrainte inutile.

Le troisième impératif, d'ordre interne, est de faire confiance aux régions. L'expérimentation alsacienne qui consiste à faire de la région l'autorité de gestion et l'autorité de paiement des fonds structurels doit être étendue. Ce transfert ne peut qu'être bénéfique aux régions et à l'Etat. La menace du dégageant d'office des crédits non consommés doit appeler une très grande vigilance. Les responsabilités sont partagées et les difficultés sont davantage d'ordre pratique (remontées de factures) que d'une négligence des services. Une structure locale de proximité et de terrain, avec un personnel permanent non soumis à une mobilité très pénalisante pour gérer des programmes européens dans la durée, devrait permettre d'améliorer cette situation.

*(ii) Une orientation nouvelle des financements*

Deux inflexions paraissent nécessaires : une plus grande concentration des financements et une réorientation des thématiques.

- Les fonds structurels financent-ils des opérations structurantes ? Des infrastructures, des pôles de recherche, des parcs technologiques, des pépinières d'entreprises?... Chaque élu local sait bien que les cofinancements communautaires sont parfois utilisés pour des projets locaux mineurs. Est-ce aux fonds structurels de financer l'installation de lampadaires le long d'une berge, un

---

<sup>1</sup> Les zones en difficultés structurelles couvertes par l'objectif 2 concernent quatre types de zones : les zones industrielles, les zones rurales, les zones urbaines et les zones dépendant de la pêche. Les critères de sélection sont différents pour chacune :  
Pour les zones industrielles, il faut respecter 3 critères cumulatifs sur 3  
Pour les zones rurales, il faut respecter 2 critères parmi 4 possibles  
Pour les zones urbaines, il faut respecter 1 critère parmi 5 possibles  
Pour les zones de la pêche, il faut respecter 2 critères sur 2...

office de tourisme, un festival du vent... ? Ce phénomène se serait même aggravé avec la règle du dégageant d'office des crédits non consommés dans les deux ans, dite « règle du n+2 ». Afin d'éviter une annulation des crédits, les services « font la chasse aux porteurs de projets », sans être trop regardants sur la portée et le caractère structurant desdits projets.

Le saupoudrage qui en résulte n'est pas satisfaisant et devient même inacceptable dans l'hypothèse d'une limitation des fonds structurels. Une réduction très probable des fonds dont la France va bénéficier au titre de l'objectif 2, imposera une concentration des financements sur des opérations structurantes.

En outre la visibilité de l'action communautaire, souvent évoquée à l'appui des financements européens peut être probablement plus facilement atteinte par d'autres moyens, notamment en favorisant les échanges entre les personnes en formation.

La proposition de la Commission confirme l'inflexion stratégique décidée par le Conseil européen de Lisbonne de mars 2000 visant à faire de l'Union une économie de la connaissance compétitive et dynamique. La compétitivité régionale accrue par l'intervention des fonds structurels, peut être le moyen de parvenir à cet objectif <sup>1</sup>. Les fonds structurels joueront un rôle primordial en contribuant directement ou indirectement à six domaines prioritaires recensés par la stratégie de Lisbonne, à savoir : le renforcement de la compétitivité économique, l'emploi et l'insertion sociale, l'éducation et la formation, la recherche et l'innovation, l'environnement et le développement durable. Dès aujourd'hui 97 % du total de l'enveloppe de l'objectif 2 contribuent à la mise en œuvre à la stratégie de Lisbonne <sup>2</sup>.

Nul autre objectif ne peut présenter des résultats comparables. Le maintien d'un objectif 2 est donc cohérent et nécessaire. S'il parvient à prendre le virage de la recherche et des infrastructures, l'objectif 2 peut devenir alors l'instrument privilégié et incontournable de cette stratégie de compétitivité. Cela implique toutefois de faire confiance aux régions, et à leur capacité de définir des projets structurants, capables d'être des moteurs de croissance pour leur territoire.

---

<sup>1</sup> *La Commission définit la compétitivité régionale comme « la capacité d'une région à relever les défis économiques et sociaux, tant internes qu'externes en offrant de nouvelles opportunités économiques notamment des emplois de meilleure qualité à ces habitants ».*

<sup>2</sup> *Commission : Compétitivité, développement durable et cohésion en Europe : de Lisbonne à Göteborg, 2003, page 7*

#### **4. Présentation des positions de négociation**

##### *a) L'enjeu budgétaire*

La réflexion sur la politique régionale et de cohésion doit commencer par une analyse des objectifs : quelle politique de solidarité l'UE veut elle mener, quelles priorités retenir ? Une politique de cohésion destinée aux seuls pays et/ou aux seules régions les plus pauvres, une politique de solidarité refusant l'exclusion des hommes sous le simple prétexte qu'ils sont dans une région un peu moins pauvre que les autres, une politique favorisant la compétitivité... ? Il nous semble que le couplage de ces deux dernières orientations, à savoir une politique de solidarité favorisant la compétitivité, est une bonne ambition pour l'Europe.

Mais quelle enveloppe lui consacrer ? C'est évidemment le point central de la négociation. Les débats sont aujourd'hui menés en pourcentage du PNB<sup>1</sup>. On peut le regretter, car cela aboutit à masquer l'ampleur réelle des besoins et des sommes en jeu. La France a d'ailleurs jusqu'à présent refusé de se positionner sur les affirmations de M. Michel BARNIER, selon lesquelles la politique régionale et de cohésion nécessite un « seuil de crédibilité » fixé à 0,45 % du PNB de l'Union. Il nous semble en effet que la question de l'enveloppe de la politique de cohésion ne peut être tranchée que dans le cadre global de la discussion sur l'avenir du budget communautaire et qu'il importe d'abord de définir ce que nous voulons faire de la politique régionale et de cohésion.

Quelles sont les données déjà fixées, les scénarios d'évolution, les perspectives ?

##### *(i) Les données budgétaires relatives pour la politique de cohésion*

Première donnée : les dotations prévues jusqu'en 2006. Les crédits consacrés aux fonds structurels ont été fixés au Conseil européen de Copenhague et s'établissent comme suit :

---

<sup>1</sup> Lors des deux premières PF, les fonds structurels étaient présentés en valeur. Ainsi, on évoquait alors le « doublement de l'enveloppe annuelle des fonds structurels » entre 1993 et 1987, ou le « doublement de l'enveloppe globale des actions structurelles » entre la deuxième programmation (1994-1999) et la première programmation (1988-1993).

**Part des actions structurelles en % du PNB**

	2000	2004	2005	2006	Moyenne 2000-2006	Moyenne 2004-2006
15 EM	<b>0,40%</b>	<b>0,33%</b>	<b>0,32%</b>	<b>0,31%</b>	<b>0,35%</b>	<b>0,32%</b>
10 NEM		<b>0,07%</b>	<b>0,08%</b>	<b>0,09%</b>		<b>0,08%</b>
Total CE	<b>0,40%</b>	<b>0,40%</b>	<b>0,39%</b>	<b>0,40%</b>		<b>0,40%</b>
CP	<b>0,40%</b>	<b>0,31%</b>			<b>0,34%</b>	

*Notes : les chiffres ci-dessus n'intègrent pas la rebudgétisation des crédits d'engagement pour cause de démarrage tardif en début de programmation' soit 1.067 millions d'euros en 2006)*

Deuxième donnée : l'impact inéluctable de l'élargissement sur la politique régionale et de cohésion. Nous avons vu que le coût de cet élargissement au titre des actions structurelles pouvait être estimé, en vertu du plafonnement et selon le rythme des transferts de fonds, entre 3,8 et 4% du produit intérieur brut des Etats membres. Selon les hypothèses (vitesse de montée en puissance, degré de différenciation entre les nouveaux Etats membres les plus proches de la moyenne communautaire et les autres...), ce coût peut être évalué entre 0,18 % et 0,20 % du PNB de l'Union pour les Douze nouveaux adhérents de 2004 et de 2007.

*(ii) Les scénarios envisageables*

De très nombreux scénarios sont évidemment envisageables. On peut en mentionner trois :

- la reconduction de l'enveloppe totale atteinte en 2006 soit 0,40 % %, répartie différemment avec le nécessaire prévu pour les dix NEM soit 0,20 % et le solde destiné aux Quinze soit 0,22 %. (On notera que certaines évaluations évoquent une reconduction de l'enveloppe de 2006 en mentionnant le taux de 0,42% et non 0,40 %. Cette différence de 0,02 % est liée à la prise en compte des reports de crédits de CE non utilisés en 2000 et 2001 pour cause de démarrage tardif de la programmation, Ce report porte sur 1642 M euros).

- la renationalisation de la politique régionale, ou le passage à un critère national d'éligibilité des aides, ce qui revient à limiter la politique de solidarité aux seuls fonds de cohésion attribuée aux Etats, et à des programmes à valeur ajoutée communautaire comme INTERREG (coopération transfrontalière). Pour le reste, il reviendrait aux Etats les plus riches de financer leur propre politique d'aménagement du territoire. Cette option irait de pair avec un assouplissement de la réglementation européenne applicable aux aides attribuées par les Etats et les collectivités locales, afin de leur donner les outils juridiques de leur



développement régional. L'enveloppe de la politique de cohésion serait ainsi ramenée à 0,25-0,30 % du RNB ;

- l'accroissement des fonds dévolus aux Etats et régions en retard de développement (fonds de cohésion et objectif 1), accompagnée d'un soutien transitoire dégressif (phasing out) et d'une stabilisation de l'enveloppe dévolue aux autres objectifs. Selon la proposition de la Commission, le budget global de la politique de cohésion se situerait ainsi à 0,46 % du RNB à périmètre constant.

Plusieurs Etats membres considèrent toutefois que le triple objectif de cohésion, de solidarité et de compétitivité peut être atteint avec un niveau de dépenses sensiblement inférieur.

### *(iii) Les éléments en débat*

En fait, les principales variables de discussion propres au débat budgétaire sur la politique régionale et de cohésion seront donc :

- l'importance des préoccupations de cohésion dans l'ensemble du budget et quelle part de la politique régionale doit continuer à relever de financements européens dans les pays les plus riches de l'Union ?

- le partage au sein de cette enveloppe, entre l'objectif de convergence (objectif 1) et l'objectif de cohésion et de compétitivité (nouvel objectif 2) ;

- l'importance de l'effort demandé aux régions et aux Etats de l'UE à 15 qui bénéficient aujourd'hui du soutien le plus fort au titre de la politique régionale et de cohésion (différenciation de l'intensité d'aide en fonction du niveau de vie ; opportunité et importance de mécanismes de soutien transitoire pour les régions qui perdent leur éligibilité à l'objectif 1 ;

- les volumes et l'imputation des soutiens dégressifs pour les régions exclues des objectifs dont elles bénéficient aujourd'hui (phasing out naturel et phasing out statistique). Les masses en jeu sont telles que des concessions sur ce sujet devraient en toute logique appeler d'autres concessions.

## *b) La proposition de la Commission*

### *(i) L'enveloppe globale*

La politique régionale et de cohésion redéfinie dans une nouvelle rubrique « *croissance et cohésion* » constitue l'un des principaux volets de la priorité politique de la Commission consacrée au développement durable, décliné en trois thèmes : croissance, cohésion et emploi. La Commission, pour sa

première communication, n'a donné qu'une enveloppe globale pour les sept années de la programmation, mais non répartie entre les objectifs.

**Sur les sept années couvertes par la programmation la dotation consacrée à la politique de cohésion se monte à 345 milliards d'euros, soit une moyenne de 0,42 % du PNB total de l'UE <sup>1</sup>.** Elle devient ainsi le premier poste du budget communautaire. Cette dotation se présente comme suit :

**Dotation réservée à l'objectif de cohésion pour la croissance et l'emploi  
(hors développement rural)**

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Moyenne 2007/2013
Montant, M. euros	38.791	47.570	48.405	49.120	49.270	49.410	50.175	50.960	Total:344.910 moyenne : 49.273
%dans le budget CE/CP	32,1%	35 ,6%	34,9%	34,3%	33,5%	32,9%	32,5%	32,2%	33,7 %
	33,8%	38,2%	35,5%	38,5%	39,1%	37,3%	36,2%	35,%	37,1 %
% dans PNB	0,37%	0,44%	0,44%	0,43%	0,42%	0,42%	0,41%	0,41%	0,42 %

D'autres évaluations ont été données. Un autre montant, 336 milliards d'euros figure dans le troisième rapport de la Commission sur la cohésion. Ces différences qui rendent la lecture des propositions de la Commission particulièrement difficile vient des dépenses prises en compte. Le rapport de la Commission prend en compte les seules dépenses opérationnelles, tandis que le tableau des PF figurant dans la communication prend en compte les dépenses administratives ainsi que la dotation du fonds de solidarité.

Dans les deux cas, les dotations excluent les dépenses de pêche et de développement rural, prises en compte dans les actuels objectifs 1 et 2, et qui se trouvent transférées sur la rubrique « *développement durable et protection des ressources naturelles* ». Ces transferts doivent être pris en compte dans les comparaisons et les évaluations.

Ainsi, la proposition de la Commission correspond donc (pour sept ans) à :

336 milliards d'euros au titre des dépenses opérationnelles des objectifs de cohésion pour la croissance et l'emploi, soit 0,41 % du PNB ;

<sup>1</sup> *Calculs réalisés sur PNB total de l'UE 2007 –2013 soit 81.412 milliards.*

345 milliards d'euros au titre des dépenses totales (incluant dépenses administratives et fonds de solidarité) soit 0,42 % du PNB ;

374 milliards d'euros à périmètre constant<sup>1</sup> (en incluant les 29 milliards des crédits de pêche et de développement rural transférés sur une autre rubrique), soit 0,46 % du PNB (soit un niveau supérieur au seuil de 0,45 % présenté comme seuil dit de crédibilité). Ainsi, à périmètre constant, l'enveloppe totale progresse de 43% par rapport à la programmation 2000-2006.

(ii) *L'organisation de la politique de cohésion*

*« Les objectifs de croissance et de compétitivité seront les priorités de la prochaine génération de politiques régionales et de cohésion, l'accent étant tout particulièrement mis sur les aides aux régions en retard de développement » ».*

La Commission propose de réorganiser les objectifs des actions structurelles comme suit :

- Un objectif de convergence, mêlant l'actuel objectif 1 des fonds structurels, consacré aux régions en retard de développement (concernent les régions à PIB moyen par habitant inférieur à 75 % de la moyenne UE), et le fonds de cohésion, (destiné aux Etats dont le PIB moyen par habitant est inférieur à 90 % de la moyenne UE). Les crédits correspondants au phasing out statistique seraient également inclus dans l'objectif 1.

Jusqu'à mi février 2004, il nous a été indiqué que l'objectif 1 et le fonds de cohésion, aux critères inchangés, bénéficieraient respectivement de 75 % et 5 % du total des actions structurelles (AS) et que l'objectif de convergence bénéficierait ainsi au total, de 80 % de l'ensemble. Selon le troisième rapport présenté par la Commission le 19 février dernier, la Commission propose finalement d'affecter à l'objectif de convergence 78 % du total.

- Un nouvel objectif 2, consacré à « la compétitivité régionale et à l'emploi », fusionnant les anciens objectifs 2 (régions en difficultés structurelles) et 3 (emploi-formation), auquel s'ajouteraient les crédits du phasing out naturel de l'objectif 1 (c'est à dire la sortie d'objectif 1 résultant non de la baisse du PIB moyen communautaire mais de la hausse du PIB régional).

Cette nouvelle orientation serait conforme à la stratégie annoncée au Conseil européen de Lisbonne: *« renforcer l'emploi, la réforme économique et la cohésion sociale dans le cadre d'une économie fondée sur la connaissance »*. Cette programmation seraient ciblées autour des thèmes prévus par les Conseils européens de Lisbonne et Göteborg : l'économie de la connaissance et

---

<sup>1</sup> *La Commission ne publie pas de chiffre total. Cette évaluation a été reconstituée à partir du taux de 0,42 % du PNB, qui lui, est officiel, et de l'estimation des crédits transférés sur les autres rubriques.*

l'innovation (recherche, mise en réseau, PME..), l'environnement et la prévention des risques naturels, l'accessibilité et les services d'intérêt économique général (accessibilité aux réseaux transeuropéens, société de l'information).

Selon le troisième rapport sur la cohésion, ce nouvel objectif bénéficierait de 18 % des dotations (et non 15 % comme cela avait été annoncé jusqu'en janvier).

- Un nouvel objectif 3, consacré à la coopération territoriale (interrégionale et transeuropéenne), héritier de l'ancienne initiative communautaire Interreg, doté de 4 % du total. (et non 5 % comme cela avait été annoncé). Ce nouvel Objectif 3 se substituerait aux quatre initiatives communautaires existantes (Interreg, Leader +, Urban, et égal).

### *c) La position des Etats membres à l'approche de la négociation*

Comme on l'a vu, la politique de cohésion intéresse tous les Etats qu'ils soient financeurs ou bénéficiaires ou les deux... A l'approche de la négociation, les positions se sont progressivement affirmées et permettent de dégager quelques clivages. On ne sera pas surpris de constater que les positions politiques des Etats sur ce sujet sont fortement dépendantes de leurs positions budgétaires. Quatre groupes principaux peuvent être identifiés :

- Un premier groupe que l'on peut qualifier pour simplifier de « favorable à une renationalisation des aides régionales », prône le passage à un critère national d'attribution des aides. Seuls les Etats les plus pauvres bénéficieraient encore de financements européens, à charge pour eux d'allouer les ressources aux régions qui en ont le plus besoin. Ces positions sont défendues par les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède, tous trois gros contributeurs nets au budget communautaire. Ils estiment injuste de devoir payer pour des pays à niveau de richesse comparable qui se sont avérés incapables de résorber les inégalités territoriales existant en leur sein. L'exemple de l'Italie est souvent cité par les Suédois, dont le niveau de richesse est comparable au leur mais qui bénéficie abondamment des fonds européens sans parvenir à résoudre le problème du Mezzogiorno.

- Un deuxième groupe se dit favorable à une concentration forte des crédits sur les seules actions de cohésion et de solidarité avec les plus pauvres, qu'il s'agisse des pays (fonds de cohésion) ou des régions (objectif 1). L'Allemagne, l'Autriche et le Danemark seraient sur cette position. Selon MM. SUTOUR et GAILLARD, l'Allemagne était encore hésitante sur ce point, jusqu'à la confirmation que les Lander de l'Est ne seraient pas soumis à l'effet statistique de l'objectif 1. L'Italie devrait partager la même approche, dictée par le souci de préserver les fonds dont elle bénéficie au titre du Mezzogiorno.

- Un troisième groupe regroupant les trois pays actuellement éligibles au fonds de cohésion (Espagne, Portugal et Grèce) veulent préserver leurs retours au titre du fonds de cohésion ou de l'objectif 1. Ils souhaitent une concentration des crédits sur ces objectifs doublée d'un phasing out généreux sur l'objectif 1. L'Espagne qui aura reçu 100 milliards d'euros au titre des actions structurelles au cours des deux programmations 1994-1999 et 2000-2006 est évidemment très en pointe dans ce combat, et pourrait demander également, comme on l'a vu plus haut, un phasing out sur le fonds de cohésion, ce qui n'avait jamais été demandé jusqu'à présent (l'Irlande est sortie du fonds de cohésion sans bénéficier de phasing out). Cette position ne paraît pas raisonnable alors que l'Union va devoir consentir un effort financier majeur à l'égard de ses nouveaux adhérents.

- Un quatrième groupe regroupant la Belgique et la France a avant tout pour priorité le maintien d'un objectif 2 non résiduel. La Finlande s'en rapproche, mais son souci porte avant tout sur le maintien de l'éligibilité de ses zones les moins densément peuplées à l'objectif 1.

- Enfin, bien sûr, les nouveaux Etats membres suivent le débat avec vigilance, l'objectif pour eux étant d'assurer la pérennité de la politique régionale et de cohésion et de maximiser leurs retours à ce titre.

L'ensemble de ces positions est présenté de façon synthétique dans le tableau page suivante.

La position des Etats membres sur la politique structurelle

Etats	Montants* et % dans FS totaux*		Montants* et % dans AS totales		Idée directrice	Critère d'éligibilité des aides	Obj 2	chiffre FS	Enveloppe totale
Pays Bas	3.286	1,6%	3.286	1,4 %	Renationalisation, suppression de la politique régionale, aides aux seuls Etats .	National	suppression	0,25 % - 0,30 % du PNB	1 %
Suède	2.186	1 %	2.186	0,9 %					
Roy. Uni	16.596	7,9 %	16.596	7,1 %					
Autriche	1.831	0,9 %	1.831	0,8 %	Politique de cohésion concentrée sur mix fonds de cohésion (FC) et obj .1	régional	suppression		1 %
Danemark	828	0,4 %	828	0,3 %					
Allemagne	29.883	14,3 %	29.883	12,7 %					
Espagne	45.045	21,5 %	56.205	23,9 %	Politique de cohésion mix (FC et obj 1) + phasing out généreux sur obj 1 (et phasing out sur FC)	régional	indifférent		
Portugal	19.700	9,4 %	22.760	9,7 %					
Grèce	21.823	10,4 %	24.883	10,6 %					
France	15.666	7,5 %	15.666	6,7 %	Maintien statu quo avec concentration sur cohésion (FC + obj 1) mais maintien obj 2 non résiduel	régional	maintien		1 %
Belgique	2.038	1 %	2.038	0,9 %					
Finlande	2.090	1 %	2.090	0,9 %					
NEM	14.156	6,8 %	21.746	9,3 %	Politique de cohésion ( FC+obj 1)	régional	indifférent		
total	208.982	100 %	234.752	100 %		régional			
PE					Politique de cohésion très concentrée et obj 2 résiduel	régional	maintien mais réduit	0,45 % du PNB	
Commission					Superposition des nouvelles priorités liées à l'élargissement, aux anciennes	régional	maintien mais réduit	0,45 % du PNB	

\* Millions d'euros 1999 ; programmation 2000-2006

## 5. Eléments de discussion pour la France

### a) Les conséquences pour la France des différents scénarios

#### Les scénarios d'évolution de la politique régionale

Source : MM. Yann GAILLARD et Simon SUTOUR, rapport d'information sur les perspectives d'évolution de la politique de cohésion après 2006 - Sénat N° 204 (2003-2004)

Les rapporteurs ont présenté trois scénarios d'évolution de la politique de cohésion pour la période 2007/2013. Les calculs ont été réalisés sur la base des données de la direction du budget :

Un scénario de renationalisation de la politique de cohésion, avec un soutien limité aux seuls Etats les plus pauvres et aux seules régions de NEM ( proposition britannique), auquel s'ajoute un petit volet de coopération interrégionale. Ce scénario est associé à une enveloppe budgétaire qui correspond à 0,27 % du PNB.

Un scénario intermédiaire, qui reprend les soutiens du scénario précédent en y ajoutant les aides aux régions pauvres des 15 de l'objectif 1, ainsi qu'une dotation au profit de l'objectif 2 consacré à la compétitivité. Ce scénario est associé à une enveloppe budgétaire qui correspond à 0,34 % du PNB.

Le scénario de la Commission, qui reprend les mêmes soutiens que ceux du scénario intermédiaire (fonds de cohésion + objectif 1 + objectif 2 + coopération interrégionale) mais avec une dotation plus significative pour l'objectif 2. Ce scénario est associé à une enveloppe budgétaire qui correspond à 0,41 % du PNB.

#### Perspectives de retours français sur la politique régionale (2007-2013, millions d'euros, prix 2004)

Dotation globale pour la politique régionale (2007/2013)	Situation actuelle	0, 27 % du PNB	0,34 % du PNB	0,41 % du PNB
Convergence (Obj 1 +FC)	4.201	-	2.566	2.566
Compétitivité (Obj2)	11.694	-	4.922	10.337
Interreg (ou PIC avant 2007)	1.402	1.272	1.272	1.272
Total (retours)	17.297	1.272	7.531	14.174
Contribution à pol. régionale	44.786	37.151	46.228	56.644
Solde net sur pol. régionale	-27.489	-35.879	- 38.697	-42.470
Part de la France dans pol. région.	7,3 %	0,6%	2,7 %	4,2 %
Retours, moyenne annuelle	2.471	182	1.076	2.025
Contribution, moyenne annuelle	6.398	5.307	6.604	8.092
Solde net, moyenne annuelle	- 3.927	- 5.126	-5.528	-6.067

Ainsi, dans tous les scénarios, la part de la France au sein de la politique régionale s'effondre et la contribution nette annuelle de la France au titre de la politique régionale est supérieure à 5 milliards d'euros, alors qu'elle est inférieure à 4 milliards aujourd'hui.

Les rapporteurs en concluent que « *dès lors qu'elle assumera inévitablement une part élevée de la future politique de cohésion, pourquoi la France ne défendrait-elle pas un instrument de type objectif 2, dont elle bénéficie ?* ».

*b) La proposition de la Commission reste peu favorable à la France*

Cette première présentation de la Commission appelle des observations nuancées. Sur le strict plan budgétaire, on observera que cette structure est très défavorable à la France.

La part de la France dans la répartition des fonds structurels n'a cessé de décliner, ce qui est en partie justifié en vertu du principe de solidarité. Mais avec le partage proposé par la nouvelle programmation, la chute va être cette fois particulièrement brutale.

- La priorité écrasante donnée à l'objectif 1 (78 % ou 80 %) exclut de fait la France (à l'exception des DOM). L'objectif 1 est celui pour sur lequel les retours français sont marginaux. Mais cette exclusion est même aggravée par l'orientation des deux autres objectifs.

- La part affectée à l'objectif 2 décline de 21,8 % dans l'UE 15 à 18 % dans l'UE 25 ( cette baisse é été toutefois atténuée par rapport aux premières estimations diffusées jusqu'en janvier). Une diminution couplée à un accroissement du nombre de régions éligibles puisque les régions en sortie d'objectif 1 bénéficieront de l'objectif 2.

- Enfin, la définition d'un nouvel objectif de coopération territoriale, équivalente à une concentration des anciennes Initiatives communautaires sur le seul programme Interreg, est, elle aussi, probablement défavorable à la France. Sur les quatre initiatives communautaires actuelles, c'est sur Interreg que les retours sont les plus faibles<sup>1</sup>. Ce phénomène ne peut que s'accroître avec l'élargissement, dans la

---

<sup>1</sup> Part de la France dans les différentes initiatives communautaires (2000-2006)

Total IC	1.406 M.euros soit 10 % du total
Urban	96 M.euros soit 13,7 % du total
Leader +	252 M.euros soit 12,5 % du total
Equal	301 M.euros, soit 10,6 % du total
Interreg	397 M.euros soit 8,1% du total



mesure où Interreg bénéficiera aux Vingt-Cinq et notamment aux Etats ayant des frontières orientales avec la Russie, désormais voisin immédiat de l'Union européenne.

Au total, l'évolution de la part de la France dans les crédits structurels européens se présente comme suit :

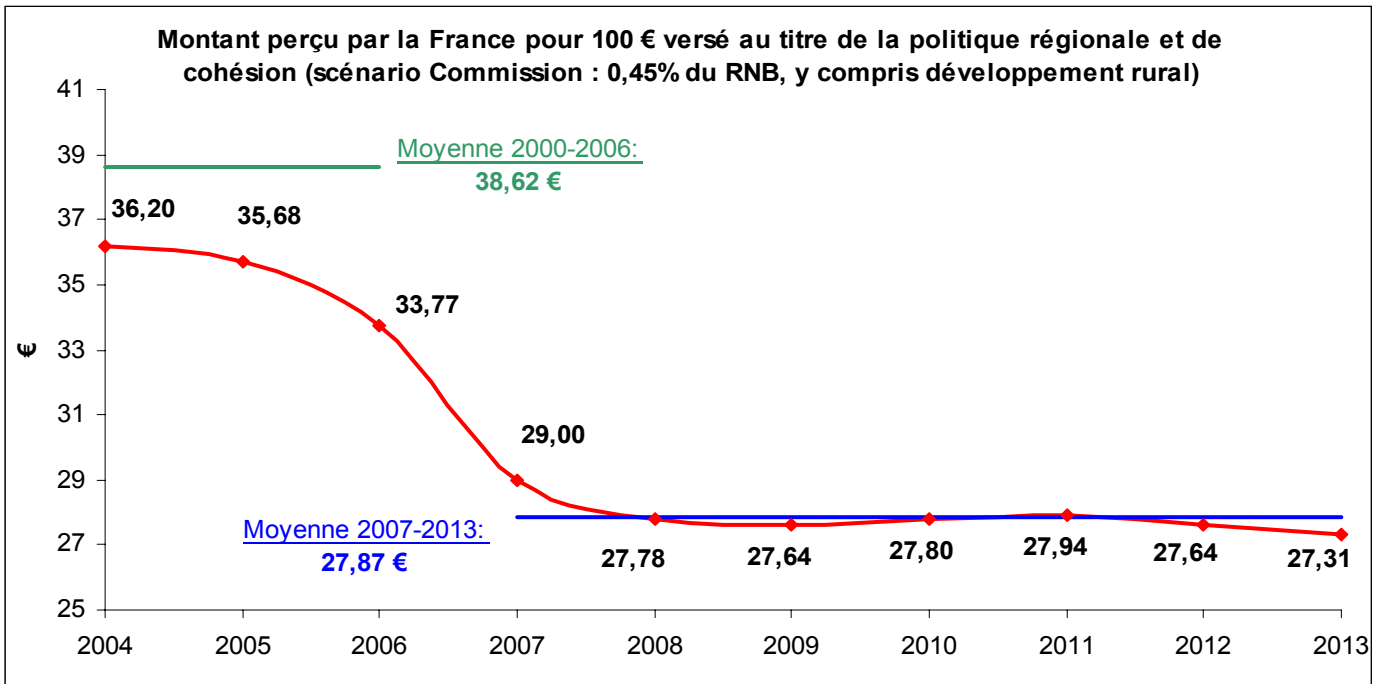
**Part de la France dans les crédits structurels  
(millions d'euros et %)**

	1989- 1993 UE 12	1994-1999 UE 15	2000-2006 UE 15	2000-2006 UE 25	2007-2013 UE 27 hyp. 1	2007-2013 UE 27 hyp. 2
France	7.400	14.963	15.666	15.666	14.174	7.531
total FS	73.159	154.133	195.006	209.162	np	np
total AS	-	168.819	213.006	234.752	337.167	275.165
% de France dans FS	10,1 %	9,7 %	8 %	7,5 %	5,3 %	3,6 %
% de France dans AS	10,1 %	8,9 %	7,3 %	6,7 %	4,2 %	2,7 %

*Hyp. 1 : hypothèse avec politique de cohésion égale à 0,41 % du PNB*

*Hyp. 2 : hypothèse avec politique de cohésion égale à 0,34 % du PNB*

La proposition de la Commission induit une nouvelle baisse des taux de retours dont bénéficie la France au titre des politiques régionales qui passerait de 36,6 % à 27,8 % comme l'indique le graphique ci-après :



Ce graphique est à périmètre constant par rapport à 2000-2006, puisqu'il inclut le développement rural pour 2007-2013.

c) *Quelles orientations pour la négociation ?*

Un rééquilibrage entre les objectifs paraît souhaitable.

- En premier lieu, la principale question nous semble être celle de l'ampleur de la priorité accordée à l'objectif de convergence, et des modalités de l'aide réservée aux régions et aux Etats les plus pauvres de l'UE à Quinze.

Le principe de concentration sur des objectifs prioritaires est l'un des quatre principes d'intervention des fonds structurels fixés depuis 1988. Le fait que l'objectif 1 et le fonds de cohésion voient leur part de l'enveloppe globale sensiblement accrue par rapport à la programmation 2000-2006 (78 % de l'enveloppe totale contre 72,2 % au sein de l'UE à 15) est donc tout à fait naturel.

<sup>1</sup> Ces quatre principes sont la concentration, l'additionnalité, le partenariat et la programmation.

Cette orientation s'impose. Mais il faut aller au bout de la logique : **est-il normalement d'aider autant, et parfois même davantage par tête d'habitant, une région de l'objectif 1 située dans l'UE à 15, qui a bénéficié pendant des décennies de l'aide communautaire et a pu en tirer parti pour se doter d'infrastructures de qualité et une région d'un nouvel Etat membre** avec, souvent, un environnement dévasté, des infrastructures en lambeaux et un appareil productif exsangue.

La question mérite d'être posée. On l'a déjà vu par le passé, les fonds structurels sont d'une efficacité très inégale selon les Etats. Cela sera encore plus vrai à l'avenir : alors que l'argent européen est rare, il faut donc l'orienter là où il peut le plus contribuer à la croissance globale de la zone, pas là où il servirait par exemple à entretenir et à prolonger un « boom » artificiel du BTP et à compléter des infrastructures déjà performantes. A cette aune, le « rendement » marginal de l'argent européen investi sera incontestablement le plus élevé dans les nouveaux Etats membres plutôt que dans les zones Objectif 1 de l'actuelle UE à 15.

- En second lieu, il nous paraît indispensable de défendre un objectif 2 non résiduel. Sur le plan formel, on observera que l'enveloppe de l'objectif 2 est artificiellement gonflée par les dotations du phasing out naturel de l'objectif 1, ce qui semble une manœuvre dilatoire destinée à masquer le déclin des crédits.

Sur le fond, l'argumentation a été présentée plus haut. Une véritable politique de cohésion et de solidarité suppose de ne pas exclure purement et simplement certaines parties du territoire sous prétexte qu'elles sont un peu moins pauvres que les autres. L'Union européenne ne gagnera rien à opposer les régions les unes aux autres. Une véritable politique européenne de cohésion et de solidarité suppose de faire du « chacun pour tous » une règle commune, ambitieuse et généreuse.

Le maintien d'un objectif 2 rénové, loin d'être « *la variable d'ajustement* » de la négociation, peut être au contraire une chance pour l'Europe.

### **C. LES AUTRES POLITIQUES**

Le budget européen est, on le sait, aujourd'hui essentiellement un budget orienté vers la politique agricole et la politique régionale et de cohésion. En 2004, ces deux rubriques représentent en effet près de 88 Mds € de crédits d'engagement sur un total de 111 Mds € pour l'UE à 25, soit 80 % au total.

Pour autant, les autres champs du budget communautaire ne peuvent être négligés. D'abord parce qu'ils constituent d'ores et déjà des enjeux financiers considérables : 20 % du budget de l'UE soit 23 Mds €, davantage que le budget alloué au ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales. Ensuite, parce qu'ils englobent des priorités politiques reconnues par les chefs d'Etat et de gouvernement : les politiques sectorielles directement liées à la mise en œuvre de la stratégie décidée en 2000 au Conseil européen de Lisbonne (R&D, infrastructures, éducation) ; la construction d'un espace de justice, de sécurité et de liberté, en ligne avec les conclusions des Conseils européens de Tampere (1998) et de Thessalonique (2003) ; l'action extérieure et l'aide au développement.

#### **1. Les politiques liées à la mise en œuvre de l'agenda de Lisbonne**

Les chefs d'Etat et de gouvernement ont adopté, au Conseil européen de Lisbonne (2000), une stratégie visant à faire de l'Europe, à l'horizon 2010 « *l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde* »<sup>1</sup>. Cet objectif ambitieux doit être atteint par des voies multiples et complémentaires : réformes structurelles, maintien d'un environnement macro-économique stable grâce notamment à une politique de finances publiques saine, encouragement à l'initiative privée. Mais aussi, lorsque nécessaire, en réorientant la dépense publique, au niveau national comme au niveau communautaire.

A l'heure actuelle, les dépenses directement consacrées à la stratégie de Lisbonne sont noyées dans la rubrique 3 (« Politiques internes »), étant entendu – comme on l'a vu plus haut – que la politique régionale et de cohésion y apporte

---

<sup>1</sup> *La stratégie dite de Lisbonne adoptée au Conseil européen les 22 et 23 mars 2000 vise à s'aligner sur le niveau de productivité des entreprises mondiales les plus performantes, à relever les défis de la société de l'information en vue de promouvoir une croissance économique durable pour accroître le nombre et la qualité des emplois et renforcer la cohésion sociale. Le Conseil européen de Göteborg de Juin 2001 a complété la stratégie de Lisbonne en ajoutant une dimension environnementale.*

aussi une contribution significative. A la fin des actuelles perspectives financières, à échéance 2006, elles devraient selon la Commission représenter 8,79 Mds € (y compris frais de gestion administrative), regroupés dans une nouvelle sous rubrique « *Compétitivité pour la croissance et pour l'emploi* ». Cette somme est pour l'essentiel dévolue aux politiques liées à la recherche (5,3 Mds € en 2006 hors frais de gestion), aux infrastructures (1 Md €) et aux programmes du secteur de l'éducation et de la formation (0,7 Md €).

Dans sa proposition, la Commission se propose de multiplier par trois l'enveloppe consacrée à ces politiques, qui passerait de 8,8 Mds € en 2006 à 25,8 Mds € en 2013. Le détail de l'enveloppe n'est pas fourni à ce stade mais la Commission proposerait notamment un doublement de l'enveloppe consacrée à la recherche et développement et une augmentation encore plus significative des financements consacrés aux réseaux transeuropéens.

Face à ces propositions, il nous semble important de mettre en avant quelques lignes de conduite relativement simples.

*a) Résister à la tentation des effets d'affichage*

Les politiques liées à l'agenda de Lisbonne font l'objet d'un assez large consensus entre les Etats membres : tous, même les plus forts contributeurs nets, reconnaissent qu'il s'agit d'une priorité politique forte et qu'un surcroît de financements européens dans ce domaine est justifié. Le rapport Sapir (juillet 2003), rédigé à la demande du Président de la Commission par un groupe d'experts indépendants, met l'accent sur l'importance d'une intervention européenne accrue dans ce domaine, susceptible de contribuer à la résorption du retard de croissance que connaît l'Europe. Les divergences se concentrent sur l'ampleur de l'effort à consentir sur les orientations à privilégier, et sur ses modalités de financement : quel cadrage global et quels redéploiements ?

Nous apporterons des éléments de réponse sur le premier point lorsque nous traiterons la question du cadrage global. Sur le second, un minimum de prudence est de mise. Il importe de résister à la tentation des « effets d'affichage » : un doublement, un triplement, voire un quintuplement de certaines lignes budgétaires – comme le propose la Commission sur 2007-2013 – sont-ils vraiment opportuns ? Correspondent-ils aux besoins et aux capacités administratives réelles dont dispose l'Union pour dépenser ces sommes ? Ou ne risque-t-on pas purement et simplement de créer une nouvelle « bulle » entre les crédits engagés et les crédits effectivement dépensés, à l'image de celle que l'Union tente péniblement de résorber sur les crédits des fonds structurels ? **Il faudra examiner cas par cas les demandes de la Commission et voir si, sur certains programmes, un effort plus modéré – mais avec davantage de garanties sur la réalité et sur l'efficacité de la dépense – n'est pas préférable.**

Un exemple concret suffira à montrer ce dont il retourne : celui de l'action en faveur de l'environnement régulièrement annoncé comme prioritaire. Domaine qui, bien qu'il constitue l'un des volets de la stratégie de Lisbonne, serait d'ailleurs rattaché non à la sous-rubrique « *Compétitivité pour la croissance et pour l'emploi* », mais à une grande rubrique consacrée à la conservation et à la gestion des ressources naturelles, aux côtés de l'agriculture.

En tout état de cause, les élus locaux que nous sommes se doivent d'alerter ceux qui détiennent des responsabilités au niveau européen sur le gouffre existant entre les moyens budgétaires mis en œuvre sur les politiques de l'environnement (politiques internes - programme cadre pour l'environnement, instrument de soutien pour l'environnement- et volets des politiques structurelles) et l'impact financier des normes environnementales, initiées par la Commission, décidées par le Conseil et le Parlement européen, mais dont le coût est supporté dans la plupart des cas par les collectivités locales et par les acteurs économiques. La Cour des comptes européenne a ainsi évalué le coût des transpositions des 140 directives environnementales dans les nouveaux Etats membres entre 79 et 110 milliards d'euros. Sauf erreur, l'évaluation pour les 15 Etats membres n'a pas été faite<sup>1</sup>. L'environnement est un secteur créateur de normes. Mais c'est aussi le domaine qui génère le plus de contentieux et le plus de dépenses. **Il serait raisonnable de ne pas aller trop loin et trop vite dans ce domaine, et de réfléchir à la soutenabilité et au coût des normes pour ceux qui ont à les appliquer, avant de légiférer trop précipitamment.** L'affichage politique, en faisant financer les dépenses par les collectivités locales n'est pas de bonne gouvernance.

*b) Identifier les domaines où la valeur ajoutée provient du financement européen et celle où l'action de l'Union doit privilégier d'autres voies*

La réussite de la stratégie de Lisbonne n'est pas seulement une question d'argent, d'argent public, et encore moins une question limitée au seul argent public communautaire. Bien au contraire : comme l'écrivent le Président de la République, le Chancelier allemand et le Premier ministre britannique dans leur contribution commune datée du 18 février 2004 en vue du Conseil européen de printemps 2004, « *dans une Union européenne à 25, nous devons, pour préparer l'avenir, nous doter des meilleurs mécanismes possibles afin d'atteindre les objectifs européens. La politique que nous avons définie va bien au-delà du prochain cadre financier de l'UE. Elle peut être financée dans le cadre d'un plafond de dépenses*

---

<sup>1</sup> A titre d'information, quelques évaluations éparses peuvent être communiquées : le coût de transposition de la directive de 1998 sur les teneurs en plomb dans l'eau distribuée est, pour la France, de l'ordre de 10 milliards d'euros. Le coût de transposition de la directive de 1991 sur les eaux résiduaires urbaines est, pour la France, de 22,5 milliards d'euros. Source : Gérard Miquel, *la qualité de l'eau et de l'assainissement en France, 2002, doc. AN n° 705 (XII<sup>e</sup> législature), Sénat, N° 215 (2002-2003).*

*communautaires de 1 % du PIB de l'UE, dans la mesure où il s'agit essentiellement d'améliorer l'environnement des entreprises et de permettre une meilleure allocation des ressources* ». Pour la recherche, par exemple, l'insuffisance de financement se trouve avant tout du côté privé et non du côté public, comme le reconnaissent la Commission et les Etats membres dans le projet de « plan d'action » visant à atteindre l'objectif de 3 % du PIB consacré à la recherche et développement technologique. L'accroissement des financements communautaires n'a de sens que s'il permet de remédier à cette carence et de générer une vraie dynamique dans le secteur privé, pas s'il aboutit à créer un nouveau centre national de la recherche scientifique au plan européen.

A cet égard, la suggestion faite lors du sommet à trois du 18 février 2004 de créer un poste de vice-président de la Commission, qui se consacrerait exclusivement aux réformes économiques et à faire avancer l'Agenda de Lisbonne, apparaît très prometteuse pour combler le fossé entre le discours et les actes et servir d'aiguillon permanent à la Commission et aux Etats membres dans ce domaine. Car il importe, demain encore plus qu'aujourd'hui, de clairement identifier les multiples leviers sur lesquels peut et doit agir l'Union : encouragement aux réformes structurelles, amélioration de la réglementation par de meilleures études d'impact.

*c) Ne pas hésiter à « faire le tri » dans les programmes existants de l'Union*

A l'heure actuelle, la rubrique 3 « politiques internes » fait un peu figure de fourre-tout: on y retrouve des programmes de R&D, d'infrastructures, mais aussi des programmes pour lutter contre la discrimination sexuelle, des programmes éducatifs, des programmes de coopération judiciaire... Au total, plusieurs dizaines de programmes d'envergure et de portée variable : de quelques millions d'euros à plusieurs milliards pour le plus important d'entre eux, le programme cadre de recherche-développement. La reformulation des rubriques proposée par la Commission, qui permet d'éclater les programmes entre différentes rubriques ou sous-rubriques aux intitulés plus « signifiants », est une bonne chose. Ce procédé est d'ailleurs assez habituel et permet, au moment de l'adoption des perspectives financières, de souligner les orientations politiques que l'UE décide de suivre <sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Ainsi, les rubriques politiques internes et politiques externes n'existaient pas dans la première programmation (1988-1992) et sont apparues dans les deuxièmes (1993-1999) marquant l'affirmation de les compétences de l'union dans ces domaines. La troisième programmation s'est aussi distinguée par une subdivision de la rubrique agricole en deux sous rubriques 1a) consacrée au « premier pilier », celui des dépenses de marché et des aides directes de la PAC et 1b) consacrée au « deuxième pilier », celui du développement rural. Une telle distinction marquait l'affirmation d'un second pilier et la compétence du Parlement européen dans ce domaine puisque la rubrique 1b) était classée parmi les dépenses non obligatoires votées in fine par le PE.

Mais ce « changement d'étiquettes » ne suffit pas. **Il ne paraît pas possible de « se battre » sur l'objectif 2 qui intéresse pratiquement toutes les régions d'Europe, et de passer sous silence la persistance de micro programmes des politiques internes**, souvent fruit d'initiatives parlementaires mal évaluées. Car le fameux saupoudrage dénoncé dans les politiques structurelles est encore bien plus important au sein des politiques internes ! On compte plusieurs dizaines de mini programmes dotés de moins de 5 millions d'euros, qu'il faut gérer et répartir équitablement entre Quinze, aujourd'hui, et Vingt-Cinq demain. Le saupoudrage géographique est ici doublé d'un saupoudrage thématique particulièrement handicapant. Pour ces micros programmes, les frais de gestion dépassent alors souvent 10 % du coût total <sup>1</sup>.

Cette situation ne peut perdurer. **Le budget communautaire doit faire preuve de plus de rigueur** et le principe de subsidiarité doit s'appliquer avec plus de force. L'économie ne sera peut-être que symbolique. C'est justement une raison de plus pour l'imposer.

On ne peut également passer sous silence l'excessive complexité et le cloisonnement des différentes actions soutenues par l'Union, sans doute premier créateur de sigles et d'acronymes au monde <sup>2</sup>. Un tel foisonnement égare et démobilise. Le cloisonnement est tel qu'un gestionnaire de fonds structurel, malgré plusieurs années d'expérience, ignore les procédures et même l'existence des programmes issus des politiques internes. Le professionnel n'est pas toujours informé, comment le citoyen peut-il s'y retrouver ?

*d) Promouvoir ce qui peut réellement souder l'Europe : les échanges entre jeunes Européens*

De nombreux élus rencontrés par la mission ont souligné l'importance politique des fonds structurels, moyen privilégié de faire connaître l'Union européenne aux citoyens. L'objectif est louable, mais le moyen est-il adapté ? N'y aurait-il pas d'autres relais, plus utiles, plus efficaces, mieux ciblés ? On prête à M. Jean MONNET cette confession : « *si c'était à refaire, je commencerais par*

---

<sup>1</sup> *Programme intégration européenne dans l'université coût total (2003) 3,6 millions - frais de gestion : 0,5 million ;  
études sur la famille : coût total : 2,1 millions - frais de gestion : 0,27 million  
libre-circulation des travailleurs : coût total : 2,59 millions - frais de gestion : 0,5 million  
santé publique : coût total 45,5 millions - coût de gestion : 5,44 millions  
marché de l'emploi : coût total 8 millions - coût de gestion : 2 millions*

<sup>2</sup> *Parmi les plus connus, on citera Erasmus, Socrates, Leonardo, Comenius (ex Lingua), Arion, Prince, Urban, Leader, Interreg, égal, Life, Ida, édicom, Fiscalis,, Etap, Synergie, Save, Altener, Sure, Eures,, Media +, Connect,...*



*l'éducation et la culture* ». L'homme était visionnaire. A défaut de vision, une programmation financière sur sept ans donne une perspective.

Comme nous l'avons trop souvent entendu, « l'UE indiffère ou ennue ». La maison Europe a été construite par des visionnaires et des architectes ; elle doit maintenant être habitée par ses citoyens. « *L'Europe est faite, reste à créer des Européens...* » Le modèle qui se construit est unique au monde et plein de promesses. Mais l'Union doit mieux se faire connaître. L'échange et le contact sont les meilleures des pédagogies et la jeunesse est le meilleur des vecteurs. Si les échanges entre jeunes de l'UE et hors de l'UE sont utiles (tel est l'objet du programme Erasmus Mundus adopté par le Conseil le 25 novembre 2003), il paraît surtout nécessaire et même impératif de développer les échanges entre les jeunes Européens.

Les dispositifs existent mais sont beaucoup trop sélectifs et les résultats sont encore insuffisants. Car les échanges ne doivent pas être réservés aux étudiants bénéficiaires des fameuses bourses « Erasmus » mais doivent être accessibles au plus grand nombre, à commencer par eux qui se trouvent dans des filières professionnelles et les filières agricoles qui ne peuvent qu'apprendre et s'enrichir au contact des autres. Quelques résultats illustrent les progrès qui restent à faire :

Programme Socrates Érasmus (échanges universitaires) : nombre de bénéficiaires français : environ 18 000 sur 2,2 millions d'étudiants soit 0,8 %

Programme Léonardo (placements de jeunes, apprentis et élèves, en formation professionnelle) : nombre de bénéficiaires français : environ 350 apprentis sur 350 000 soit 1 sur 1 000 ; environ 1 000 lycéens sur 1 million en lycée professionnel , soit 1 sur 1000.

Programme Socrates Comenius 1 (échanges linguistiques): nombre de bénéficiaires français : environ 3 350 sur 3,5 millions d'élèves des établissements publics du second degré soit 1 sur 1 000.

Ainsi, les échanges et les placements dans un autre pays de l'Union concernent aujourd'hui un élève sur 1 000. L'Europe d'aujourd'hui impose de donner une toute autre dimension à cette politique. En France, les régions peuvent être des relais privilégiés de cette nouvelle ambition <sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> On rappellera que aux termes de la loi du 22 juillet 1983, c'est le Conseil régional qui établit le schéma prévisionnel des formations des collèges, des lycées et des établissements de formation spécialisés.

## **2. Les politiques liées à la citoyenneté, à la justice, à la sécurité et à la liberté**

Le traité de Maastricht a instauré une coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures (JAI). Elle a essentiellement un caractère intergouvernemental<sup>1</sup> mais depuis le Traité d'Amsterdam de 1997, le budget de l'Union finance les dépenses opérationnelles de la JAI sauf si le Conseil en décide autrement. Ainsi, le budget 2003 finance le lancement d'Eurojust, nouvelle unité de magistrats ou officiers de police des Etats membres créée pour renforcer la coopération judiciaire entre Etats membres, notamment dans la lutte contre les formes graves de criminalité organisée.

La plupart des actions menées, encore expérimentales, font appel à des financements mixtes : crédits communautaires et crédits nationaux. Cela tient à la nature des sujets, qui touche à des questions au centre de la souveraineté des Etats : la justice, la sécurité, le contrôle des flux migratoires. Dès lors, les montants en jeu sont pour l'instant relativement faibles<sup>2</sup>. Mais ceci est appelé à changer. La liberté des échanges et la liberté de circulation des personnes à l'intérieur de l'Union sont en effet l'un des principaux acquis de l'Union. Vis-à-vis des citoyens, ils ont pour contrepartie nécessaire une approche commune des politiques migratoires vis-à-vis du reste du monde et un effort partagé pour garantir la sécurité et la justice.

Cette réalité a été bien perçue et puissamment relayée par les chefs d'Etat et de gouvernement. Deux conseils européens récents, celui de Tampere (1999) et celui de Salonique (juin 2003), ont ainsi donné une impulsion forte aux politiques conduites dans ce domaine. Le Conseil européen de Salonique (fin juin 2003) a mis en avant trois priorités fortes : la mise en place d'un système d'information sur les visas ; la réflexion sur le partage du fardeau de la gestion des frontières extérieures (avec création d'une agence dédiée à cette thématique) ; la possibilité de mettre en place un instrument communautaire d'aide aux retours. La présidence italienne, au 2ème semestre 2003, a également mis en avant cette thématique, qui rassemble un fort soutien parmi les nouveaux Etats membres : placés par la géographie au premier rang de la gestion des frontières extérieures et donc de l'accès au territoire et au marché européens, ils risquent de peiner à en supporter les conséquences financières.

C'est pourquoi la Commission propose de créer une rubrique intitulée « *citoyenneté, liberté, sécurité et justice* » qui manifesterait clairement l'importance dévolue à ce domaine. Dotée de 1,38 Md € (frais de gestion administrative inclus) en 2006, elle atteindrait selon les propositions de la Commission 3,62 Mds € en 2013,

---

<sup>1</sup> *D'où la distinction entre le premier pilier communautaire et les deux autres piliers de l'UE constitués par la politique extérieure et de sécurité commune – PESC- dite « deuxième pilier » et la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures – JAI - dite « troisième pilier ».*

<sup>2</sup> *A peine 2,3 % de la rubrique 3 « politiques internes » dans le budget 2004, soit quelques centaines de millions d'euros.*

soit une hausse de près de 150%. Même si le montant en question reste modeste (moins de 3 % du budget communautaire), le dynamisme de la dépense est suffisamment élevé pour que, le moment venu, les hypothèses de la Commission fassent l'objet d'une contre-expertise attentive.

### **3. Les politiques extérieures de l'Union**

L'action extérieure de l'Union européenne s'exerce actuellement au travers de trois outils budgétaires : la rubrique 4 « Action extérieure » du budget de l'Union, la rubrique 7 « Stratégie de préadhésion » réservée aux seuls pays candidats, et le Fonds européen de Développement qui, en marge du budget de l'Union, constitue l'instrument financier de la coopération avec les Etats ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique).

Nous allons étudier rapidement les enjeux de ces trois volets, avant de présenter les propositions de la Commission.

#### *a) Les politiques de préadhésion*

Les politiques de préadhésion <sup>1</sup> (l'actuelle rubrique 7 des PF) constituent un moyen de faciliter la transition vers l'Union aux pays qui, dans le cadre des négociations d'adhésion, engagent chapitre par chapitre des négociations délicates et exigeantes pour la reprise de « l'acquis communautaire », c'est-à-dire des milliers de pages de législation qui permet le fonctionnement de l'Union européenne.

La rubrique 7, aux termes des actuelles PF, est dotée d'un plafond de 3 455 Mds€ (aux prix de 2004) pour chaque année courant de 2000 à 2006. Avec l'adhésion de 10 Etats membres, seuls restent éligibles sur cette rubrique les adhérents de 2007 (Bulgarie et Roumanie) et la Turquie, dont le statut de candidat a été reconnu par le Conseil européen de Copenhague en décembre 2002. Ces trois pays bénéficient au total, dans le budget 2004, de 1,7 Md € en crédits d'engagement.

Pour l'avenir, l'évolution de ces dépenses de préadhésion est à l'évidence fonction des pays dont l'Union acceptera la candidature et de l'ampleur de leurs besoins. Comme le sommet de Salonique l'a confirmé, le processus d'élargissement

---

<sup>1</sup> Ces politiques sont mises en œuvre par trois instruments : le programme PHARE d'appui aux capacités administratives, le plus ancien, mis en place au profit des pays d'Europe centrale et Orientale au début des années 90 ; ISPA (instrument structurel de préadhésion), sorte de préfiguration du fonds de cohésion qui permet d'habituer les futurs membres aux mécanismes de la politique régionale et de cohésion et cofinance des grands projets dans le domaine des transports et de l'environnement ; SAPARD enfin, qui préfigure les aides communautaires à l'agriculture et facilite aux futurs adhérents la transition vers la PAC.

s'étendra à terme aux Etats balkaniques ; la Croatie a d'ailleurs fait acte de candidature et la Commission devrait, dès le printemps de cette année, émettre son avis sur cette demande, en vue de son examen au Conseil européen. La décision relative à l'ouverture de négociations d'adhésion avec la Turquie, attendue pour fin 2004, pourrait également avoir un impact sur le montant de l'aide versée à ce pays (240 M€ en crédits d'engagement pour l'année 2004).

*b) Les politiques d'action extérieure financées par le budget*

Les actions de l'Union européenne dans le domaine extérieur sont théoriquement complémentaires des programmes menés par les Etats membres. Le budget des actions extérieures (rubrique 4) regroupe, pour un total de l'ordre de 5 Mds € en 2004, les crédits destinés au financement :

- des programmes d'aide humanitaire d'urgence (ECHO) et d'aide alimentaire ;
- des programmes d'assistance technique spécialisés par zone géographique : Méditerranée (MEDA), Asie et Amérique Latine (ALA), ex-URSS hors pays Baltes (TACIS), Balkans occidentaux (CARDS) ;
- de divers programmes de soutien dans des domaines variés (santé, droits de l'homme) qui se traduisent principalement par le versement de subventions et/ou par la participation à des fonds multilatéraux ;
- pour une part marginale, de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), destinée à financer des actions urgentes dans des régions en état de crises.

En l'état, le budget de l'action extérieure traduit la tension entre plusieurs objectifs : lutte contre la pauvreté ; préoccupations d'ordre géopolitique ; souci de concourir à l'équilibre des pays voisins de l'Union ; début d'affirmation d'une politique étrangère et de sécurité commune. Il est compartimenté en plusieurs dizaines d'instruments – de nature géographique ou thématique. En termes de gestion, il souffre de plusieurs difficultés. La principale est une certaine difficulté à dépenser les crédits, qui se traduit par l'accumulation d'engagements restant à liquider (RAL) représentant environ 2,5 années du montant de la rubrique (c'est notamment le cas des programmes destinés à l'Asie, à l'Amérique Latine ou à la Méditerranée, pour lesquels les engagements non consommés dépassent quatre années de dépenses effectives et ne se résorbent que très lentement).

*c) Le Fonds européen de développement et la problématique de la budgétisation*

Le Fonds européen de développement (FED) est l'instrument de la coopération des Etats de l'Union européenne en direction du monde en développement. Il intervient sous forme de subventions destinées à la mise en œuvre de projets de développement ou à l'ajustement structurel (soutien à la balance des paiements...). Ces fonds sont décidés par des conventions internationales signées entre les Etats membres et les Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). Les engagements financiers sont indépendants du budget communautaire. La budgétisation du FED, longtemps évoquée est cette fois proposée par la Commission. Cette initiative doit être encouragée, mais il ne faut pas s'attendre à ce que cette budgétisation se fasse sans difficultés ni heurts.

*(i) Une budgétisation souhaitable*

**→ Les spécificités du FED :**

Sur le plan institutionnel, le FED fonctionne sous forme d'une coopération intergouvernementale, même si, dans les faits, la Commission exerce un rôle déterminant dans l'engagement des crédits et dans la gestion de l'aide. Chaque protocole financier doit être ratifié par tous les Etats signataires et le Parlement européen (PE) est exclu du processus décisionnel.

La spécificité budgétaire est importante. D'une part, les dépenses ne sont pas supportées par le budget de l'Union, selon les règles du financement communautaire, mais par les Etats membres, selon une clef de répartition ad hoc, négociée à chaque FED, pour une durée de cinq ans. D'autre part, les règles budgétaires, notamment la règle de l'annualité, ne s'appliquent pas au FED. Les enveloppes sont définies par protocole, à chaque FED et peuvent être dépensées pratiquement sans condition de délai.

**→ Des spécificités devenues injustifiées et potentiellement préjudiciables à tous**

Le FED était une initiative de la France, avant que la Communauté européenne ne s'engage dans les actions extérieures. Par la suite, l'UE a maintenu une distinction entre les pays ACP et le reste du monde. Cette distinction anachronique est une anomalie politique et n'a plus lieu d'être.

Surtout, les particularités budgétaires conduisent à des situations anormales. L'absence d'annualité budgétaire fait, qu'une fois ratifié, le protocole subsiste aussi longtemps que les crédits prévus restent non consommés (au cours de l'exercice 2002, trois FED étaient encore en vigueur, les 6<sup>e</sup>, 7<sup>e</sup> et 8<sup>e</sup> FED, qui entraînent respectivement dans leur 17<sup>e</sup>, 12<sup>e</sup> et 5<sup>e</sup> année d'exécution). Cette situation entraîne des inconvénients pour tous.

Pour les gestionnaires, puisqu'une dépense une année n peut s'imputer sur trois FED différents. Pour les Etats contributeurs, car les dotations sont prévues dans les protocoles, mais les contributions des Etats ne sont appelées qu'au fur et à mesure des besoins de trésorerie. Ainsi, aucun Etat contributeur ne sait ce qu'effectivement il va dépenser une année donnée ! Enfin, la lisibilité de l'action politique est compromise. Car cette absence de contrainte génère des reliquats considérables, de l'ordre de 10 milliards depuis cinq ans <sup>1</sup>.

### → **La cohérence d'une démarche de budgétisation du FED**

Une cohérence politique. Il n'y a aucune raison de distinguer les actions extérieures, qui comportent aussi des aides humanitaires ou d'urgence, des aides au développement, et les actions pour les pays ACP. Pourquoi les dotations des premières seraient elles fixées par l'autorité budgétaire européenne (PE et Conseil) et les secondes par les seuls Etats ?

Une cohérence budgétaire. D'une part, la Commission est le principal gestionnaire du FED, et dans les faits presque rien ne distingue les dépenses FED des dépenses du budget. D'autre part, il n'est pas rare que les financements FED et budget UE soient complémentaire (c'est le cas par exemple de l'instrument spécial pour la réhabilitation des pays qui sortent d'une situation de crise, cofinancé par le FED et par le budget). En pratique, les pays de la zone ACP bénéficient d'ores et déjà de plus de 600 M€ d'aides au titre du budget communautaire. Un regroupement dans un même cadre budgétaire ne peut qu'apporter un peu plus de clarté à une action qui en fait cruellement défaut.

**Pour toutes ces raisons la budgétisation doit être encouragée, et c'est à juste titre que le gouvernement français a fait part de son ouverture sur ce point.**

**Cette budgétisation ne se fera cependant pas sans heurts ni difficultés, qui peuvent faire du FED un enjeu non négligeable de la prochaine programmation.**

*(ii) Les difficultés prévisibles*

### → **Les difficultés techniques et budgétaires**

- l'articulation des programmations et l'importance des reliquats: l'articulation entre la programmation quinquennale du FED tandis que la durée de programmation du cadre financier pluriannuel est de sept ans sera rendue difficile par l'importance des reliquats. Comment imputer les reliquats de l'ordre de 10 milliards d'euros ?

---

<sup>1</sup> Attention, il ne s'agit pas à proprement parler d'une trésorerie inutilisée car les versements des Etats de l'UE ne sont appelés qu'en fonction des décaissements.

- la gestion financière du FED a la particularité d'avoir un ordonnateur principal - la Commission -, et des ordonnateurs secondaires - les ministres des finances des Etats bénéficiaires des fonds. Faudra-t-il aménager cette règle, ou pourra-t-on préserver cette règle importante du partenariat entre l'Union et les ACP ?

→ **Les difficultés politiques : l'élargissement et la répartition des charges**

Ce n'est nullement un hasard si la proposition de la Commission intervient aujourd'hui. Le FED est financé par les Etats membres sur le principe du tour de table : qui donne quoi ? Or, si la décision de mener une politique de coopération active avec les pays en développement n'a jamais été contestée jusqu'à présent, l'élargissement pourrait modifier ce consensus car les nouveaux Etats membres n'ont ni tradition, ni intérêt particulier à financer cette coopération dans cette partie du monde. Ainsi, si la budgétisation règle le problème du tour de table, elle ne règle pas complètement le problème du financement, qui se trouve de fait posé par anticipation en termes politiques : **les nouveaux Etats membres sont ils disposés à financer une politique qui leur est a priori étrangère?** Mais, d'un autre côté, la pire des solutions n'est-elle pas d'exclure *de facto* les nouveaux Etats membres d'un pan entier de l'action extérieure de l'Union, en leur laissant la possibilité de ne pas contribuer à un FED intergouvernemental, alors qu'un consensus existe pour renforcer le profil international de l'Union ?

Le FED est financé jusqu'à présent sur le principe du tour de table : qui donne combien pour ce FED ? La France et l'Allemagne sont, de loin, les principaux donateurs au budget du FED, puisqu'ils financent à eux deux près de la moitié des crédits du FED (respectivement 24,3 % et 23,4 %). Les autres Etats membres n'ont que des participations largement inférieures. Le cas le plus singulier est celui du Royaume Uni qui s'est progressivement désengagé du FED. Sa part dans le financement, qui était de 16,4 % dans le 7<sup>e</sup> FED (1990-1995) est tombée à 12,7 % dans les 8<sup>e</sup> et 9<sup>e</sup> FED (1995-2000 et 2000-2005).

Il ne faut pas nier que la budgétisation impliquera à terme une modification importante dans la répartition du financement du FED.

Cette modification s'établirait comme suit :

Le financement du FED avant et après budgétisation

	Clés 8° et 9° FED	Clé après budgétisation et avant correction RU
Belgique	3,9 %	3,0 %
Danemark	2,1 %	2,0 %
Allemagne	23,4 %	22,7 %
Grèce	1,3 %	1,6 %
Espagne	5,8 %	7,5 %
France	24,3 %	16,4 %
Irlande	0,6 %	1,2 %
Italie	12,5 %	13,8 %
Luxembourg	0,3 %	0,2 %
Pays Bas	5,2 %	5 %
Autriche	2,7 %	2,3 %
Portugal	1,0 %	1,4 %
Finlande	1,5 %	1,5 %
Suède	2,7 %	2,7 %
Royaume Uni	12,7 %	18,8 %
Total	100 %	100 %

*Source : rapport au MINEFI sur la budgétisation du FED mars 2003*

La France paraît la principale intéressée par cette budgétisation. Sa part dans le financement passerait de 24% à moins de 17%. Cet intérêt, qui ne saurait être nié, doit cependant être relativisé. En soutenant la budgétisation du FED, la France ne défendrait pas son intérêt mais elle chercherait à donner une cohérence et une impulsion à l'action politique de l'Union. Il faut rappeler que la France a initié le FED, elle a soutenu le FED sur le plan politique et budgétaire, et toutes les assurances ont été données pour qu'elle poursuive son effort. La budgétisation ne doit pas se traduire par une diminution des ressources sur lesquelles les pays ACP doivent pouvoir compter.

Mais d'autres pays seraient « pénalisés » par cette budgétisation, notamment le Royaume-Uni et l'Espagne, deux pays qui ont plusieurs fois adopté des positions très fermes à l'approche de cette négociation budgétaire. Ainsi, il est vraisemblable que certains pays ne manifesteront pas un enthousiasme excessif à cette budgétisation et que la volonté d'intégration et l'aptitude au consensus seront à nouveau éprouvées à cette occasion.



*d) Les propositions de la Commission*

Réunies en une seule rubrique sous le nom de « L'Union européenne, partenaire mondiale », les actions extérieures connaîtraient selon les propositions de la Commission une forte croissance : en prenant comme base le futur périmètre (y compris donc le FED et les aides de préadhésion), elles passeraient de 11,232 Mds € en 2006 (y compris dépenses administratives) pour atteindre 15,740 Mds € en 2013, soit + 40 % en euros constants aux prix de 2004.

Cet accroissement significatif traduit une ambition certaine pour la politique étrangère de l'Union. Le nouveau ministre des affaires étrangères issu des propositions de la Convention se verrait ainsi doter d'instruments financiers forts. Nos contacts au cours de la mission sont encourageants : les partenaires rencontrés partagent une ambition forte pour la politique extérieure européenne, et veulent qu'elle se reflète également dans les choix budgétaires de l'Union. Même si dès aujourd'hui des divergences apparaissent –sur la budgétisation du FED ou sur les priorités géographiques à retenir-, l'action extérieure européenne peut se retrouver « toisée » dans une négociation finale où chacun a des intérêts plus immédiats à défendre –sur la politique de cohésion ou sur l'agriculture, par exemple– que le développement de l'action extérieure de l'Union.

Pour autant, ces propositions appellent à ce stade plusieurs remarques.

Premièrement, comme les politiques relatives à l'agenda de Lisbonne, les politiques extérieures se prêtent aux effets d'affichage. Attention donc à ce que les dotations prévues et les capacités de décaissement soient bien mises en harmonie. Pour certains programmes et certains pays, augmenter de 50% les crédits d'engagement ne servirait de rien : la priorité, c'est de juguler les engagements restant à liquider qui se sont accumulés et représentent plusieurs années de dépenses effectives : à peine moins de trois années en moyenne sur la rubrique à fin 2003, parfois le double (six ans !) sur certains programmes géographiques ! Comment justifier une augmentation des crédits alors qu'on ne se donne pas les moyens de dépenser effectivement ceux qui existent ?

Deuxièmement, la question de la complémentarité des interventions nationales et communautaires doit être posée : aide bilatérale et/ou aide européenne ? Ou plus exactement, quel type d'aide pour quel objectif ? Dans sa communication, la Commission ne répond pas, à notre avis, à cette question – à laquelle elle ne pourra d'ailleurs que répondre conjointement avec les Etats membres. Elle se borne simplement à estimer qu'une « masse critique » d'aide communautaire est nécessaire pour la visibilité de l'aide communautaire vis-à-vis des aides bilatérales nationales ou des autres donneurs multilatéraux... et à en déduire un chiffrage, en pourcentage de l'aide au développement totale des Etats membres. Cette démarche est peu satisfaisante ; il nous semble au contraire qu'il faut réfléchir, sans tabou ni *a priori*, à ce qui est l'échelon pertinent pour chaque type d'intervention. La réponse sera sans doute différente selon les pays et les zones

géographiques ; c'est en tout cas un débat qui mérite d'être engagé, et qui fera vraiment progresser l'efficacité de l'aide de l'Europe et de ses Etats membres sur le terrain.

#### ***D. LE MONTANT DES PLAFONDS***

A quel niveau fixer le montant des plafonds de dépenses ? Cette question cruciale ne pourra être abordée dans la dernière partie du rapport sans un rappel d'ordre juridique et économique.

### **1. Rappels**

#### *a) Rappels de méthode*

Sur le plan institutionnel, trois observations de méthode doivent être rappelées :

- Le cadre financier pluriannuel fixe des plafonds de dépenses et non des montants du futur budget qui reste librement fixé par l'autorité budgétaire (le Parlement européen et le Conseil). Jusqu'à présent, seules les actions structurelles relèvent d'un régime particulier. En d'autres termes, les plafonds sont indicatifs, à l'exception des plafonds des actions structurelles dits aussi « plafonds privilégiés » qui sont des objectifs.

- Les plafonds par rubriques concernent les « crédits pour engagements » (CE), qui correspondent à une autorisation d'engager une dépense. La dépense effective, qui se traduira par un prélèvement sur les recettes fiscales des Etats membres, résulte des décaissements issus des crédits pour paiements (CP). En d'autres termes, le plafond pour engagements n'est qu'un indicateur du montant réel des dépenses effectives. Il est toutefois certain que tout crédit pour engagement a vocation à terme à se traduire par un crédit pour paiement (sauf exception, lorsqu'on procède au « dégagement » de crédits pour engagement n'ayant pu être consommés selon les règles et l'objet qui leur a été assigné).

- Enfin, on rappellera que les plafonds sont estimés en valeur (en millions d'euros) puis traduits en pourcentage du PNB (1 % du PNB, 1,24 % du PNB...). Ce basculement est source d'une très grande confusion. En effet, ce qui va réellement importer pour les citoyens, les régions et les Etats qui bénéficient des fonds européens, ou en supportent la charge n'est pas un pourcentage mais plutôt le

montant effectivement décaissé. L'expression des plafonds en pourcentage dépend en outre de l'agrégat de référence, c'est à dire du PNB<sup>1</sup>.

*b) Observations d'ordre économique*

L'impact de la croissance sur le montant du budget communautaire est déterminant. Cet argument, pourtant élémentaire, est souvent occulté : la croissance génère des marges importantes de progression de la dépense communautaires.

**La stabilisation des dépenses à leur niveau actuel de 1 % du RNB se traduit par une progression de plus de 15 % des crédits entre 2007 et 2013** (sous les hypothèses de croissance médianes retenues par la Commission, soit +2,3 % en moyenne sur sept ans).

Cette hausse est davantage prononcée sous l'effet d'une croissance du RNB de l'Union plus soutenue : chaque point de croissance supplémentaire génère ainsi des marges de dépenses additionnelles, l'impact étant toutefois inégal selon les zones géographiques considérées.

L'effet de la croissance des Nouveaux Etats membres sur le budget communautaire est réduit, étant donné le faible poids des 12 NEM dans le PIB total de l'UE (5,5 % sur un total de 10.046 milliards d'euros en 2004). A taux de croissance donné dans l'UE 15, la variation du taux de croissance au sein des NEM n'a donc qu'une incidence modeste sur le budget communautaire :

**Dans un budget à 1 % du PNB, le doublement du taux de croissance des NEM n'entraîne une augmentation du budget communautaire que de 1 milliard d'euros par an (prix 2004).**

En revanche, la croissance des Quinze libère des marges de manœuvre significatives pour le budget communautaire, compte tenu du fait que les Etats les plus puissants sur le plan économique sont également les plus « gros » contributeurs au budget communautaire.

**Dans un budget à 1%, un point de croissance de plus au sein des Quinze accroît le budget communautaire de 6,5 Milliards d'euros, soit autant de crédits qu'une hausse de 0,6 % du plafond (prix 2004).**

<sup>1</sup> Une confusion reste fréquente entre PNB -produit national brut- et RNB – revenu national brut. On rappellera que le montant du PNB est égal au montant du RNB. Seul, le mode d'évaluation est différent : le PNB est calculé à partir de la production, le RNB est calculé à partir des revenus. Les deux références peuvent être utilisées de façon indifférenciée.

**Il apparaît ainsi clairement que la croissance est une variable déterminante pour déterminer le futur budget communautaire. Tout ce qui favorisera la croissance dans l'UE sera favorable au budget communautaire.**

**Montants du budget UE en fonction des plafonds et des taux de croissance**  
(Enveloppe totale 2006-2013 ; milliards d'euros)

Plafond CE	1 %			1,10 %			1,24 %		
	UE 15 +1,50 %	UE 15 +2%	UE 15 +2,50 %	UE 15 +1,50 %	UE 15 +2 %	UE 15 +2,50 %	UE 15 +1,50 %	UE 15 +2%	UE 15 +2,50 %
NEM : +3 %	779	801	824	857	881	906	966	993	1022
NEM : + 4%	781*	804	827	859*	884	909*	969	996	1.025
NEM :+ 5%	784	806	829	862	887	912	972	1000	1028

*En milliards d'euros. Données MINEF/DB, traitement auteurs*

Comment lire le tableau ?

Les chiffres avec astérisques dans le tableau sont repris dans les calculs ci-dessous :

Ainsi, un point de taux de croissance supplémentaire dans l'UE des Quinze (exemple : passage de 1,5 % à 2,5 %) donne, à plafond constant (en proportion du PNB) et sur les sept ans de la programmation, 50 milliards d'euros de plus au budget UE (909 – 859 = 50).

A l'inverse, à croissance donnée (exemple : 1,5 % pour les Quinze et 4 % pour les Dix), une augmentation du plafond du budget UE de 10 % (passage de 1% à 1,10 % du PNB), augmente le budget de 78 milliards d'euros (859 – 781 =78).



Budget annuel moyen	111,6	122,8	138,4	113,2	124,5	140,4	114,8	126,3	142,4	116,4	128,1	144,4	118,1	129,9	146,4
------------------------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------

## 2. Le débat sur le montant des plafonds

### a) Une large palette de positions

- Les positions officielles exprimées à ce jour se situent dans une fourchette comprise entre un plafond de crédits pour engagements fixé à « moins de 1% » du RNB ( hors budgétisation éventuelle du Fonds Européen de Développement - FED- ) et la proposition de la Commission à 1,26% du RNB en moyenne sur sept ans (entre 1,23 % en 2007 et 1,27 % en 2013 y compris dépenses du FED) soit un niveau moyen de 1,22 % FED exclus (entre 1,20 % en 2007 et 1,24 % en 2013).

*Nota : les comparaisons entre les propositions des Etats et de la Commission sont rendues difficiles par la prise en compte, dans la proposition de la Commission, des dépenses du fonds européen de développement (FED) qui sont aujourd'hui hors du budget de l'UE. Les comparaisons doivent donc faire abstraction des dépenses du FED (qui représentent environ 0,03 % du PNB).*

On peut d'ailleurs relever que le débat s'est prématurément fixé sur des pourcentages du PNB – malgré les limites de cet indicateur, soulignées plus haut – parce que les différents scénarios évoqués par la Commission dans ses réflexions de l'automne 2003 reposaient sur cette base. Mais il va de soi que, le moment venu, la discussion et la négociation se focaliseront sur des montants en valeur absolue : l'objectif n'est pas d'atteindre un pourcentage déterminé du revenu national brut de l'Union, mais bien d'assurer un financement adéquat aux priorités en définitive retenues par l'Union.

- La Commission a retenu un plafond pour crédits de paiement à **1,14 % du RNB en moyenne** sur sept ans (entre 1,08 % en 2010 et 1,23 % en 2008).

Cette proposition comporte donc un écart important entre les crédits pour engagements (CE) et les crédits pour paiements (CP), qui déterminent les prélèvements sur les recettes des Etats membres. **Ce décalage significatif se traduira in fine par la constitution d'un reste à liquider important (c'est-à-dire un stock de crédits d'engagements non couverts par des paiements) d'environ 100 Mds€ en fin de période. Ce choix constitue un simple report dans le temps des charges et a normalement vocation à se résorber après 2013. Il conduit toutefois à s'interroger sur la pertinence des hypothèses retenues par la Commission en matière de gestion des crédits des politiques communautaires.**

L'évolution des plafonds proposés par la Commission figure dans le tableau suivant.

### Les plafonds proposés par la Commission

Millions d'euros et % PNB (Fonds européen de développement inclus sauf ligne 3)

	2006 (pm)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Moyenne 2007/13
Plafond CE valeur	120.688	133.560	138.700	143.140	146.670	150.200	154.315	158.450	
Plafond CE - % RNB	1,14 %	1,23 %	1,25 %	1,25 %	1,26 %	1,26 %	1,27 %	1,27 %	1,24 %
<b>Plafond CE en % RNB hors FED</b>	<b>1,13 %</b>	<b>1,20 %</b>	<b>1,22 %</b>	<b>1,22 %</b>	<b>1,23 %</b>	<b>1,23 %</b>	<b>1,24 %</b>	<b>1,24 %</b>	<b>1,22 %</b>
Plafond CP valeur	114.740	124.600	136.500	127.700	126.000	132.400	138.400	143.100	
Plafond CP - % RNB	1,09 %	1,15 %	1,23 %	1,12 %	1,08 %	1,11 %	1,14 %	1,15 %	1,14 %
Marge sous plafond	0,15 %	0,09 %	0,01 %	0,12 %	0,16 %	0,13 %	0,10 %	0,09 %	
Plafond RP	1,24 %	1,24 %	1,24 %	1,24 %	1,24 %	1,24 %	1,24 %	1,24 %	

Source : communication de la Commission 10 février 2004

On observera que la proposition de la Commission reste en dessous des plafonds fixés par la décision sur les ressources propres. Ce plafond est de 1,24 % pour les ressources propres (qui correspondent aux crédits prélèvements effectifs induits par les crédits de paiements) et de 1,31 % pour les crédits d'engagement). Rester en dessous des plafonds permet de conserver la décision en l'état, et évite surtout la procédure d'une nouvelle décision du Conseil sur les ressources propres qui exige l'unanimité du Conseil et la ratification après autorisation des parlements des Etats membres. Compte tenu de la sensibilité de certaines opinions publiques sur ces sujets (notamment aux Pays Bas), toute modification du plafond est apparue inopportune.

#### *b) L'enjeu financier du plafond*

L'enjeu peut paraître relativement modeste pour un observateur extérieur : le budget communautaire ne représente qu'une fraction infime de l'ensemble des dépenses publiques des Etats membres (de l'ordre de 2 %) et le débat ne porte que sur quelques centièmes de point de PIB.

Il ne l'est pas. La comparaison avec les dépenses publiques est artificielle et trompeuse car on compare des financements totalement différents. Le budget de l'UE finance des interventions, octroie des subventions, tandis que les dépenses publiques des Etats membres financent surtout des dépenses de fonctionnement (administration, éducation...) et des prestations sociales.



Mais surtout il ne faut jamais oublier que ce repère commode de 1 % se rapporte au PNB de l'Union. Chaque 0,1 % représente 10 milliards d'euros. **Entre les deux positions extrêmes, l'écart est donc de l'ordre de 25 milliards d'euros par an.**

### Enjeu financier des négociations

Budget annuel moyen avec un plafond de CE égal à 1% du PNB : 115,8 milliards  
 Budget annuel moyen avec un plafond de CE égal à 1,22 % du PNB : 141,3 milliards  
**Écart ou enjeu de négociation : 25,8 milliards /an**

Budget total UE (2000-2006) avec un plafond de CE égal à 1% du PNB : 811 milliards  
 Budget total UE (2000-2006) avec un plafond de CE égal à 1,22% du PNB:989 milliards  
**Écart ou enjeu de négociation : 178 milliards sur sept ans.**

### Montant du budget UE et prélèvement sur la France selon les scénarios

Scénarios (% RNB)	<u>2006</u>	<u>2013</u> 1% CE 1% CP	<u>2013</u> 1,10% CE 1,05% CP	<u>2013</u> 1,27% CE 1,15% CP
Budget CE (Md€)	119,0	124,0	136,4	158,5
Budget CP (Md€)	114,7	124,0	130,2	143,1
Prélèvement France (Md€)	19,8	20,7	22,8	26,4

Note : la contribution est calculée sur la base des crédits d'engagement. La contribution effectivement à la charge du budget français sera vraisemblablement inférieure, compte tenu du décalage entre paiements et engagements. Cette hypothèse est néanmoins pertinente car :

- les écarts entre scénarios restent équivalents ;
- tout engagement, à terme, a vocation à être couvert par un crédit de paiement.

## **E. LE PARTAGE DU FINANCEMENT**

Tous les Etats procèdent aux calculs des soldes nets, c'est à dire une opération arithmétique simple qui consiste à évaluer ce qu'il verse au budget communautaire et ce qu'il reçoit en retour. Ils le font même parfois avant d'adhérer à l'Union, afin d'obtenir telle ou telle compensation lorsque le déséquilibre, conjoncturel ou permanent, est trop important. Ce fut systématiquement le cas, depuis le premier élargissement en 1973 jusqu'au plus récent en 2004, la différence étant que les compensations se situeront, pour ce dernier élargissement, du côté des dépenses et non pas dans une intégration graduelle au système des ressources propres comme ce fut le cas pour les élargissements précédents.

L'élargissement va entraîner des bouleversements dans la position des Etats membres vis-à-vis du budget communautaire et certains aménagements devront être revus, en particulier la correction britannique.

### **1. Le réexamen nécessaire de la correction britannique**

#### *a) Rappel du système en vigueur*

##### *(i) La dérogation britannique*

Depuis 1984, le Royaume-Uni bénéficie d'un aménagement de sa contribution au budget communautaire connu sous le nom de « correction britannique ». Cette correction consiste à réduire la part du Royaume uni dans le financement du budget communautaire. La demande a été formulée dès avant l'adhésion de 1973 mais le principe a été adopté au Conseil européen de Fontainebleau en juin 1984 : « *La politique des dépenses est à terme le moyen essentiel de résoudre la question des déséquilibres budgétaires. Toutefois, il a été décidé que tout Etat membre supportant une charge budgétaire excessive au regard de sa prospérité relative est susceptible de bénéficier, le moment venu, d'une correction* ». Les modalités sont fixées par les décisions du Conseil sur les ressources propres.

Le mécanisme, dont les modalités de calcul sont assez complexes, vise à compenser les deux tiers du déséquilibre du Royaume-Uni vis-à-vis du budget communautaire et revient à réduire la part du Royaume Uni dans le financement du budget. Tandis que la part du Royaume Uni dans le PNB de l'Union est de 17,5 % (en moyenne depuis trois ans, 2001-2003, dans l'UE à 15), sa part dans le financement du budget n'est que de 11,8 % (en moyenne depuis trois ans). Cette compensation est financée par les autres Etats membres.

L'origine de la correction est connue<sup>1</sup>. Les arguments la dénonçant aussi : le système est peu conforme au principe de solidarité, au fondement de la construction européenne ; l'acceptation des règles de financement est un des ressorts de l'intégration politique ; enfin l'approche comptable en termes de retours est beaucoup trop réductrice et méconnaît les avantages qu'apporte cette intégration, au moins sur le plan économique (domaine dans lequel l'influence du Royaume uni a été déterminante : libéralisation des services et des capitaux, libre concurrence, etc...).

En 2003, la correction britannique a porté sur 5,5 milliards d'euros, soit un montant supérieur au budget de la recherche (4 milliards d'euros) ou des actions extérieures (4,95 milliards d'euros), ou bien pratiquement le double des crédits du fonds de cohésion (2,8 milliards d'euros).

### *(ii) Le régime juridique de la correction*

Le principe de la correction a été institué par les conclusions du Conseil européen de Fontainebleau en juin 1984. Les modalités sont fixées par les décisions du Conseil relatives aux ressources propres. Les mécanismes actuels sont déterminés par les articles 4 et 5 de la décision du Conseil du 29 septembre 2000 relative aux ressources propres. Les dispositions sur la correction britannique sont donc formellement distinctes de celles des PF, qui relèvent de l'accord interinstitutionnel du 9 Mai 1999.

Jusqu'à présent, ces décisions sur les modalités d'application des ressources propres sont adoptées à l'unanimité du Conseil et ratifiées après autorisation des Parlements des Etats membres. Le projet de Constitution a prévu de distinguer d'une part les principes et les choix des ressources propres qui resteraient adoptées à l'unanimité et ratifiées, et d'autre part, les modalités d'application qui seraient adoptées à la majorité qualifiée, sans ratification par les Etats membres.

Dans l'attente ou en l'absence de réforme prévue par la Constitution, toute modification requiert l'unanimité des Etats et la ratification après autorisation des parlements nationaux.

Aucun projet de réexamen de ce dispositif, pourtant explicitement prévu dans les décisions, n'a jusque là été mené à terme. Formellement, l'actuelle décision sur les ressources propres est à la fois moins contraignante et mais anticipe plus l'avenir que les précédentes..

---

<sup>1</sup> Lorsque le Royaume-Uni a adhéré aux communautés européennes, le poids prépondérant de la dépense agricole dans le budget communautaire a conduit à ce que la contribution britannique au budget soit beaucoup plus forte que les retours financiers dont il bénéficiait. Les déséquilibres du Royaume-Uni vis-à-vis du budget communautaire ont été au centre du débat politique pendant dix ans bloquant fréquemment le processus décisionnel des communautés européennes jusqu'à l'accord adopté au Conseil européen de Fontainebleau en 1984.

Décision du 31 octobre 1994	Décision du 29 septembre 2000
La Commission soumet avant la fin de l'année 1999, un rapport sur le fonctionnement du système, y compris un réexamen de la correction des déséquilibres budgétaires accordé au Royaume Uni. Elle présentera également un rapport sur les possibilités de création d'une nouvelle ressource propre	La Commission entreprend avant le 1er janvier 2006 un réexamen général du système des ressources propres accompagné, le cas échéant de propositions appropriées en tenant compte de tous les facteurs pertinents y compris les effets de l'élargissement sur le financement du budget, la possibilité de modifier la structure des ressources propres en créant de nouvelles ressources propres autonomes et la correction des déséquilibres budgétaires accordés au Royaume uni ainsi que la réduction accordée à l'Allemagne, l'Autriche, la Suède et les Pays Bas.

Ainsi, comme l'avait fait la précédente décision du 24 juin 1988, la décision du 1999 avait prévu que la Commission « *soumettrait au Conseil un rapport incluant un réexamen de la correction britannique* » tandis que la décision du 29 septembre 2000 se contente de prévoir que la Commission « *entreprend un réexamen accompagné le cas échéant de propositions sur la correction britannique* ». L'obligation est formellement moins stricte.

**A l'inverse, la décision anticipe ce qui va devenir l'élément déclenchant une possible réforme, à savoir les effets de l'élargissement sur le financement du budget.** Cette incidence a été évoquée à plusieurs reprises. Dans son rapport de 1998 sur le financement de l'Union européenne, la Commission prévoyait que: « *l'élargissement constituerait un changement de situation tel qu'il pourrait fournir l'occasion d'une réforme structurelle d'envergure* ».

Le moment paraît venu pour envisager cette réforme d'envergure que la Commission appelait de ses vœux.

*b) Un système qui a eu sa justification, mais qui aujourd'hui n'est plus fondé*

*(i) Il faut rendre justice au Royaume-Uni. Ce système, bien que souvent dénoncé, pouvait autrefois s'expliquer.*

Pas plus qu'un autre, ce pays n'a jamais demandé l'équilibre des contributions ou la stricte neutralité budgétaire (des retours censés équilibrer à l'euro près la contribution britannique au budget communautaire).

D'ailleurs, sauf exception <sup>1</sup>, la correction n'annule pas le solde net et le Royaume uni reste un contributeur net important.

**Correction et soldes nets du Royaume-Uni  
vis-à-vis du budget communautaire (millions d'euros courants)**

	2000	2001	2002	2003	2004	Moyenne
Correction	3.430	7.302	5.027	5.476	4.660	5.179
Solde net après correction	- 2.986	+ 707	- 2.903			

*Correction calculée sur la base des articles 4 et 5 de la décision du 29 septembre 2000. Il convient de noter que ce calcul exclut les droits de douane du décompte des ressources versées au budget communautaire. Le solde net serait creusé d'autant si les droits de douane étaient inclus.*

Par ailleurs, la critique est évidemment plus facile lorsqu'un Etat n'est guère touché par ces déséquilibres budgétaires. Nul ne sait comment un Etat, une opinion publique, réagiraient s'ils se trouvaient dans la situation manifestement déséquilibrée vis-à-vis du budget communautaire comme l'était celle du Royaume-Uni en 1984 <sup>2</sup>.

*(ii) La situation qui justifiait la correction n'existe plus. L'élargissement appelle un partage des solidarités.*

Le fondement de la correction était économique, budgétaire et social. Aucun de ces fondements ne subsiste aujourd'hui.

Les arguments ont été développés il y a cinq ans par la Commission :

*«Certaines circonstances existantes au moment où le mécanisme a été adopté ne s'appliquent aujourd'hui plus :*

*Des changements dans la répartition des dépenses de l'UE ont modifié la raison d'être de la compensation. Alors qu'il s'agissait en 1984 de corriger les problèmes spécifiques de l'agriculture (qui représentaient alors 70 % de l'ensemble des dépenses réparties), ce n'est nettement plus le cas actuellement, puisque la correction porte non seulement sur le volet agricole mais également sur la contribution du Royaume-Uni à l'effort de solidarité au sein de l'UE et aux autres politiques mises en œuvre.*

---

<sup>1</sup> Par le jeu des reports de crédits et d'apurement des comptes décalé sur les exercices ultérieurs, le Royaume Uni s'est retrouvé bénéficiaire net en 2001 à hauteur de 707,5 M€ (ce calcul exclut les ressources propres traditionnelles et les dépenses administratives).

<sup>2</sup> L'expérience tend à montrer que les mêmes causes produisent les mêmes effets et que, mis dans une situation comparable, avec un important déséquilibre vis-à-vis du budget communautaire, les Etats demandent à leur tour à bénéficier d'aménagements. Comme ce fut le cas en 1998 –2000 voir infra.

*Le déséquilibre du Royaume-Uni n'est plus exceptionnel. En 1984, le déséquilibre du Royaume Uni était, avant correction, le plus important de la Communauté. Depuis quelques années, plusieurs pays présentent des déséquilibres budgétaires aussi importants.*

*L'écart de prospérité entre le Royaume-Uni et d'autres Etats largement contributeurs s'est resserré. **Le Royaume-Uni connaît une prospérité relative et donc une capacité relative à payer) qui se situe dans la moyenne de l'UE et qui la dépassera certainement après le prochain élargissement de l'UE** ».*

Ces arguments demeurent parfaitement pertinents.

- Sur le plan économique. Si la correction a été adoptée pour remédier à un déséquilibre excessif, on oublie souvent que son fondement est autre et est de nature économique. Lors des négociations d'adhésion du Royaume-Uni, M. Jean-François DENIAU, commissaire responsable de l'élargissement relevait, que « *ce n'est pas le financement européen qui pose des problèmes à la Grande Bretagne, mais c'est parce que celle-ci a des difficultés de balance des paiements qu'elle ne peut pas ou ne veut pas accepter les règles communautaires* »<sup>1</sup>. Durant les années qui ont précédé l'adhésion, la croissance britannique a été très inférieure à celle de la Communauté d'alors et l'économie britannique accumulait les difficultés. Cela n'est plus le cas aujourd'hui. Au contraire. Le Royaume-Uni a non seulement rattrapé son retard vis-à-vis des Quinze, mais se trouve même légèrement au-dessus de la moyenne communautaire, avant l'élargissement.

- Du point de vue budgétaire, la correction était justifié par un « déséquilibre excessif »<sup>2</sup>, généré par de faibles retours au titre de la dépenses agricole. Aujourd'hui, le « déséquilibre agricole » est un argument éculé qui ne correspond plus à la réalité. Non seulement parce que la part de l'agriculture ne cesse de décliner au sein du budget communautaire mais aussi parce que l'agriculture n'est pas, n'est plus, le poste principal à l'origine du solde négatif britannique. En 2002, le solde sur la PAC était de -1.654 millions d'euros, tandis que le solde sur les actions structurelles était de -1.725 millions d'euros. Le maintien d'une correction britannique s'apparente à un refus de la politique de cohésion.

Tout confirme que les conditions qui prévalaient en 1973/1984 n'existent plus. Cette remise en cause s'impose même comme une évidence.

---

<sup>1</sup> M. Yann de L'ECOTAIS » le débat sur la contribution britannique», rev119ue du marché commun, février 1971.

<sup>2</sup> En l'absence de chiffrage l'imprécision de la formule a bénéficié jusque là aux demandeurs puisque la doctrine considère que « un déséquilibre excessif est un déséquilibre considéré comme excessif par l'Etat considéré »...

*c) Un système inique*

Dans la situation présente, cette contribution paraît même inique. Trois arguments peuvent être rappelés.

*(i) L'élargissement bouleverse les notions de prospérité relative*

Comme la Commission le notait en 1998, « *l'écart de prospérité entre le Royaume-Uni et d'autres Etats largement contributeurs s'est resserré. Le RU connaît une prospérité relative et donc une capacité relative à payer) qui se situe dans la moyenne de l'UE et qui la dépassera certainement après le prochain élargissement de l'UE* ». Comme pour tout autre pays de l'Union, cette position relative du Royaume-Uni va être bouleversée par l'élargissement et ce qui était annoncé par la Commission peut être aujourd'hui chiffré.

Cette évolution est récapitulée dans le tableau ci-après <sup>1</sup> :

**PIB par habitant du Royaume-Uni par rapport à la moyenne communautaire**

	1973 *	1984*	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Euro/hab UE 15 =100	70	89	103	107	110	117	116	116	109
PPA UE 15 =100	np	np	104	103	103	104	105	107	109
Euro/hab UE 25=100						135	133	133	125
PPA UE 25 =100						115	115	118	119

Source : Eurostat,

\* 1973, calculs sur la moyenne UE à Six ; 1984, calculs sur la moyenne UE à 10

*(ii) Le Royaume-Uni se trouve par cette correction presque totalement exonéré du financement des dépenses de l'élargissement.*

Cette situation a été parfaitement analysée par la direction du budget <sup>2</sup> et M. de la LOYÈRE rapporteur du Conseil économique et social : « *Le passage des Etats candidats au statut d'Etat membre constitue un effet d'aubaine pour le Royaume-Uni puisque tandis que les dépenses de pré-adhésion étaient exemptes du*

<sup>1</sup> La prospérité relative est traditionnellement évaluée par l'indicateur statistique du PIB moyen par habitant. Le rattrapage de la moyenne communautaire a eu lieu en 1997. Le Royaume-Uni se situe même aujourd'hui à 9 % au dessus de la moyenne communautaire. Avec l'abaissement du niveau de vie moyen de la nouvelle UE à 25, le Royaume-Uni se situe en moyenne depuis 2000 entre 16 % et 33 % au dessus de la moyenne communautaire (en parité de pouvoir d'achat et en euros courants).

<sup>2</sup> Source : « jaune » budgétaire annexé au projet de loi de finances pour 2004 consacré aux relations financières avec l'Union européenne.

*mécanisme de correction, après l'élargissement, une dépense non répartie devient une dépense répartie et donne désormais lieu à correction ». « Ce qui signifie en pratique que le Royaume Uni se verra rembourser les 2/3 de ce qu'il aura versé à ce titre et ne supportera qu'à 1/3 sa part « normale » du coût de l'élargissement ».<sup>1</sup>*

L'essentiel des dépenses liées à l'élargissement sera donc soumis au mécanisme de correction dont bénéficie le Royaume-Uni. Avec l'élargissement, le montant de la correction s'accroît donc mécaniquement d'un montant égal à 12 % des dépenses d'élargissement réduites du montant des aides de pré adhésion versées en 2003.

*(iii) La répartition de la charge du financement est inégale*

Cette sorte de « rabais » est bien sûr financée par les autres Etats membres sur la base d'un partage au prorata de leur part dans le PNB communautaire. En mars 1998, quatre Etats membres -l'Allemagne les Pays-Bas, l'Autriche et la Suède- ont estimé que leur solde négatif devait être considéré, vu l'accord de Fontainebleau, comme excessif au regard de leur prospérité relative. La décision du 29 septembre 2000 a donc réduit la part de ces Etats dans le financement de la correction à 25 % de leur part théorique. Ce « rabais sur le rabais » est lui aussi reporté sur les autres Etats membres au prorata de leur part dans le PNB total de l'UE.

Ainsi, les conditions sont telles que la correction britannique est financée à plus de 50 % par deux Etats : la France et l'Italie (respectivement 30,4 % et 25 % en 2003). L'argument sur une France « privilégiée par la PAC » prête alors à sourire : Compte tenu des évolutions prévisibles des dépenses de la PAC et de la correction britannique, la France bénéficiera moins de retours agricoles qu'elle ne versera d'argent au budget britannique...( voir graphique page suivante).

Par ailleurs, la correction britannique est également financée par les nouveaux adhérents au prorata de leur part dans le PNB communautaire. Selon les calculs de la direction du budget, *«le coût pour les nouveaux Etats membres est estimé à 500 millions d'euros à compter de 2005. Ces Etats et se trouveront de facto à verser à l'Union une part de leur revenu nettement supérieure à ce que verse le Royaume-Uni, ce qui ne peut qu'accroître les doutes sur l'équité du mécanisme actuel ».*

Ainsi, ces Etats dont le revenu moyen atteint moins de la moitié voire pour certains moins du quart de celui du Royaume-Uni seront obligés de rembourser au budget britannique une part de ce qu'il leur a versé via le budget communautaire. Cette situation n'est évidemment pas admissible.

De toute évidence, l'élargissement appelle de nouvelles solidarités.

---

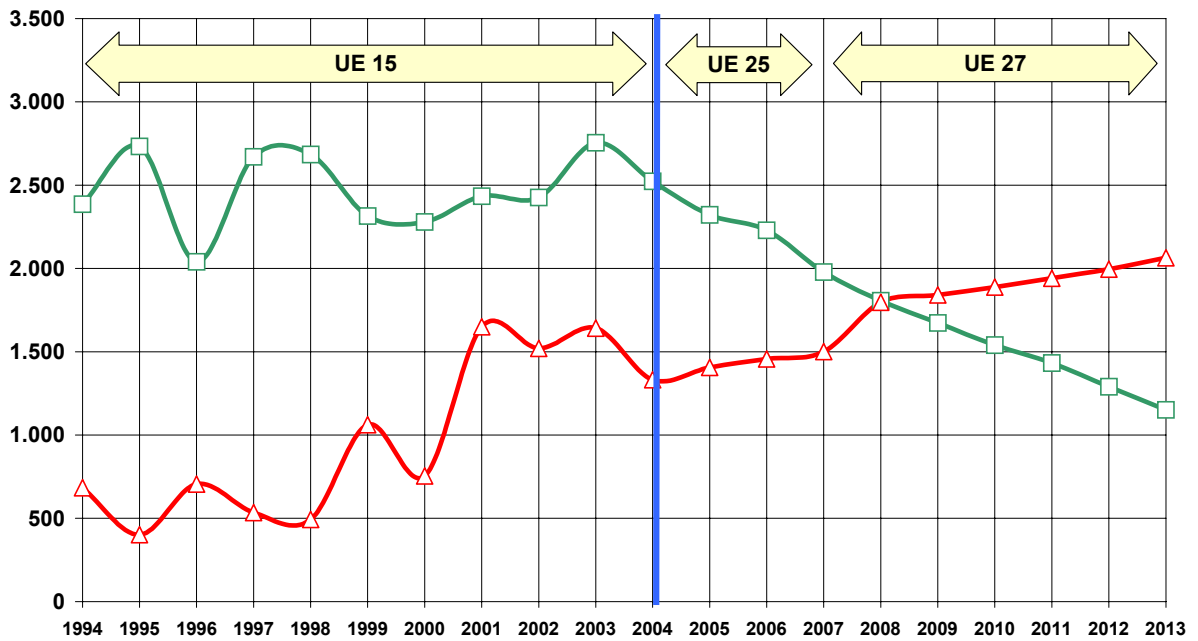
<sup>1</sup> M. Georges de la LOYÈRE : les nécessaires évolutions du financement de l'union européenne, Conseil économique et social 2003



### France : Solde net au titre de la PAC contre coût de la correction britannique (M€)

Dépenses : moyenne CE 2007/2013 : 1,19%

Recettes : statu quo



—□— Solde net de la France au titre de la PAC

—△— Part de la France dans le financement durabais UK

## 2. Les limites du débat sur les soldes nets

### a) *La France, enjeu des négociations sur le partage du financement*

Il ne serait pas honnête de croire que seul le Royaume-Uni va se retrouver « sur le grill » face aux revendications quasi unanimes des autres Etats membres. La France ne sera pas épargnée dans ce débat, mais la France doit se montrer prête à prendre sa part de responsabilité.

La position française a été parfaitement analysée par MM. Yann GAILLARD et Simon SUTOUR<sup>1</sup> :

*« La négociation budgétaire comporte un enjeu risqué pour les finances publiques françaises celui d'une augmentation de notre contribution nette au budget de l'Union.*

*M Pierre SELLAL, Ambassadeur, représentant permanent de la France auprès de l'Union européenne a décrit avec une grande lucidité la situation de la France dans cette négociation, prise en quelque sorte en étau entre les pays fortement contributeurs nets au budget de l'Union et les pays qui soit comme l'Espagne souhaitent maintenir leurs retours actuels au titre de la politique régionale soit comme les nouveaux adhérents, attendent beaucoup de cette politique :*

*« Pour la France il existe donc un risque important d'être considéré comme la variable d'ajustement, le contributeur dont l'effort devra nécessairement s'accroître pour résoudre les aspirations contradictoires. Pour certains de nos partenaires, le problème de notre contribution nette est ressenti comme une anomalie, opinion que, bien évidemment, nous ne partageons pas ».*

Il ne saurait être nié que :

- les retours dont bénéficie la France sont importants , grâce aux crédits de la politique agricole commune.

- le solde net de la France par rapport au budget communautaire est encore faible par comparaison avec quelques uns de nos voisins proches.

- cette situation ne pourra perdurer avec l'effort qu'impose l'élargissement.

La France doit se montrer prête à assumer ses responsabilités. Mais la France a déjà consenti des concessions importantes au titre de la réforme de la PAC, dont le coût sera principalement supporté par notre pays. Il faut désormais que cette priorité accordée à la maîtrise des dépenses s'applique aux autres rubriques du

---

<sup>1</sup> MM. Yann GAILLARD et Simon SUTOUR, rapport au nom de la délégation du Sénat pour l'UE sur les perspectives d'évolution de la politique de cohésion après 2006 Sénat, N° 204 2003-2004).

budget communautaire et que les aménagements sur le financement du budget soient réexaminés.

*b) L'écrêtement généralisé des soldes nets*

Pour répondre aux revendications des « gros » contributeurs nets comme les Pays-Bas, la Suède ou l'Allemagne, la Commission a proposé dans sa communication de février 2004 l'introduction d'un mécanisme de correction généralisée. Ce dispositif, inspiré de la correction britannique, fixerait, pour chaque Etat, une limite maximum de contribution nette à ne pas dépasser, l'éventuel solde excédentaire étant réparti entre les autres Etats membres. Ce système viserait à réduire les soldes nets négatifs excessifs des Etats bénéficiaires.

De notre point de vue, tout comme pour la correction britannique, le Gouvernement français devrait marquer sa totale opposition à un tel système, qui ne constitue pas une avancé souhaitable pour l'Europe.

Un tel système n'est pas une bonne solution pour l'Europe.

Quatre arguments de principe doivent être rappelés :

- Un tel système de correction n'est pas pertinent dans son principe car il est totalement contraire au processus d'intégration européenne et à la solidarité entre les Etats membres ;

- Le remède aux déséquilibres jugés excessifs passe par la maîtrise des dépenses communautaires ;

- Un système d'écrêtement généralisé serait même totalement contre-productif puisqu'il favorise une expansion des dépenses en déresponsabilisant les Etats membres qui en bénéficieraient, puisque toutes les dépenses supplémentaires seraient par construction prises en charge par les autres Etats membres ;

- En outre, l'introduction d'un mécanisme de correction généralisée complexifie le système actuel des ressources propres, au détriment de la lisibilité du financement de l'Union. Sa mise en œuvre requiert la détermination de plusieurs paramètres techniques, sujets à de multiples débats et de marchandages dérisoires. Citons, à titre d'exemple, le seuil de déclenchement de l'écrêtement (en % du PNB de l'Etat considéré, en solde net par habitant, en valeur, en moyenne annuelle sur plusieurs années...), la part du déséquilibre effectivement remboursée à l'Etat bénéficiaire, les modalités de répartition du financement de la correction (entre tous les autres, entre les seuls contributeurs nets, entre les seuls pays riches, et que faire si un pays débiteur net franchit le seuil de l'écrêtement parce qu'il supporte une part du financement de l'écrêtement d'un autre ? etc...).

## CHAPITRE IV - SCENARIOS ET PROPOSITIONS

### *A. LES DIFFERENTS SCENARIOS*

Nous allons maintenant exposer différents scénarios possibles pour un budget européen. Ce sera, d'abord, l'occasion de rappeler ce qui est pour la France le scénario de référence, celui d'un budget européen stabilisé à son niveau actuel de 1% du produit intérieur brut. Ce sera l'occasion de faire justice de quelques affirmations hâtives et contre-vérités véhiculées par les adversaires de ce scénario. Ensuite, nous nous attacherons à présenter le scénario de la Commission – et à mettre en lumière ses failles, aussi bien techniques que politiques, qui concourent à le rendre tout simplement inacceptable. Puis, plus rapidement - car nous ne disposons pas à ce stade de position clairement documentée -, nous tenterons d'explorer un scénario intermédiaire, à 1,1% du produit national brut.

#### **1. Le scénario à 1%**

La lettre signée par six chefs d'Etat et de gouvernement, dont le Président de la République, demandant la stabilisation du budget communautaire en-dessous de son niveau actuel de 1% du produit intérieur brut de l'Union, constitue la base des positions françaises de négociation. Ce scénario permet le développement des politiques communes y compris pour les nouveaux Etats membres.

##### *a) Ce scénario autorise une augmentation du budget communautaire*

Il est erroné de considérer que la Lettre des Six préconise une réduction du budget européen, dès lors qu'il s'agit bien de stabiliser du budget européen à son niveau actuel de 1% du revenu national brut de l'Union au maximum.

En fait, avec les hypothèses de croissance communément admises – qui sont celles retenues par la Commission dans sa communication –, le revenu national brut d'une Europe à 27 atteindrait plus de 12 400 milliards d'euros (aux prix de 2004) en 2013, dernière année des prochaines perspectives financières. Le calcul est simple : 1% du RNB de l'Union, cela représente en 2013 la somme de 124 milliards d'euros (prix 2004).

Dès lors, la comparaison est simple :

- par rapport au **plafond des perspectives financières à 25 en 2006**, fin des actuelles perspectives financières, qui est de 119 Mds€ (prix 2004) en crédits d'engagement, un budget à 1 % du PIB permet une croissance supérieure à **4% en volume sur 2007-2013**, soit 0,5% par an ; ce chiffre peut paraître modeste, mais il se compare avantageusement au « zéro volume » auquel se soumet l'Etat en France ;

- par rapport au **montant du budget voté en 2004**, première année de l'élargissement dans une Europe à 25 Etats membres, qui est de 111,3 Mds € (prix 2004) en **crédits d'engagement**, un budget à 1% du PIB permet une croissance supérieure à **11% en volume sur 2007-2013**, soit 1,6% par an ;

- enfin, par rapport au montant des **crédits de paiement effectivement consommés en 2003** (données provisoires) soit environ 93 Mds € (prix 2004), l'augmentation est encore plus nette et atteint même 25% en volume sur 2007-2013.

**Ainsi, la position officielle française ne tend pas à obtenir une diminution du budget communautaire par rapport à son niveau actuel** sauf à commettre une regrettable confusion entre le niveau réel du budget de l'Union et celui du plafond d'appel aux ressources propres (1,24% du revenu national brut en crédits de paiement). Plafond des ressources propres que la France propose de laisser inchangé, mais en ménageant en-dessous de ce plafond les marges que permet une bonne gestion des deniers communautaires.

*b) Ce scénario permet le financement des politiques existantes et des redéploiements vers des nouvelles priorités*

La croissance du budget qu'autorise un plafonnement à 1%, conjuguée avec les marges de manœuvre dégagées par le plafonnement des dépenses agricoles de marché concédé par la France à Bruxelles en octobre 2002, permet à la fois de financer les politiques existantes et de développer des priorités nouvelles – selon une ampleur moindre et dans un calendrier plus progressif que ne le propose la Commission, mais une telle progressivité n'est-elle pas justement la meilleure garantie de l'efficacité des nouvelles dépenses ?

Le lecteur trouvera ainsi en annexe<sup>1</sup>, plusieurs esquisses de scénarios de budget à 1% du PIB en 2013, avec des choix stratégiques différents (ampleur et nature des redéploiements), mais qui tous ont pour points communs de concilier le respect intégral des accords de Bruxelles sur la dépense agricole de marché, le maintien d'une politique de cohésion forte y compris dans l'UE à 15, des redéploiements en direction des politiques liées à l'agenda de Lisbonne ainsi que la budgétisation du Fonds européen de développement. Le tout conjugué avec un niveau d'aides structurelles aux nouveaux Etats membres proche du seuil maximum de 4% du PNB fixé par les règles communautaires.

---

<sup>1</sup> Voir annexe 12, le détail des dépenses du budget de l'UE avec un scénario à 1%.

*c) Ce scénario permet de faire leur juste place aux pays de l'élargissement, notamment dans la politique de cohésion*

Tous les signataires de la lettre se rejoignent pour estimer qu'une politique de cohésion forte est indispensable et qu'elle doit servir en priorité au rattrapage des nouveaux Etats membres. C'est une exigence politique après l'élargissement. C'est aussi le simple bon sens économique car c'est là que l'argent européen trouvera le plus efficacement à s'employer, et générera de la croissance et des débouchés nouveaux pour le reste du continent. Tous s'accordent donc à estimer qu'au cours de la prochaine programmation 2007-2013, les nouveaux Etats membres ont vocation à toucher un niveau d'aide proche de 4% de leur produit intérieur brut, plafond fixé par la réglementation actuellement en vigueur. L'effort de solidarité en faveur des Douze atteindrait donc environ 0,20% du PIB de l'Union et constitue l'un des « points d'ancrage », avec les accords de Bruxelles sur le premier pilier de la PAC, de toute réflexion sur l'avenir du budget communautaire après 2007.

La France et les cinq Etats avec lesquels elle s'est associée pour envoyer ce message de discipline budgétaire sont prêts à consentir le juste effort de solidarité en faveur des nouveaux Etats membres dans le cadre d'un budget global stabilisé. Toute autre affirmation ne serait qu'un procès d'intention, particulièrement injuste s'agissant de la France : n'oublions pas les efforts déployés par la France, tout au long de l'année 2002, pour aboutir à un compromis qui garantisse aux nouveaux Etats membres d'accéder eux aussi au bénéfice des aides directes de la PAC.

*d) Ce scénario représente déjà un effort significatif pour les finances publiques françaises*

Dans le projet de loi de finances pour 2004, la contribution française au budget de l'Union atteint 16,4 Mds€. A horizon 2006, la quote-part française au budget de l'Union – calculée sur la base des crédits d'engagement – atteindrait 19 Mds € aux prix de 2004.

Dans un scénario où le budget de l'Union atteindrait 1% du PIB en crédits pour engagement, la quote-part française en 2013 serait de l'ordre de 20,6 Mds € (aux prix de 2004). Bien sûr, la contribution effectivement à la charge du budget français sera vraisemblablement inférieure, en 2006 comme en 2013, par l'effet du décalage entre engagements et paiements. Mais le différentiel est clair et il atteint près de 8% en volume sur sept ans, soit une croissance de 1% par an en volume. On retrouve donc des taux de croissance interdits à la moyenne de notre budget national sur la période prochaine.

*e) Ce scénario n'est pas qu'une tactique de négociation*

Cet objectif de discipline budgétaire est pour la France et les autres signataires non une simple position de négociation, mais une position de fond. Comme l'ont répété le Président de la République, le chancelier allemand et le Premier ministre britannique à Berlin lors de leur rencontre du 18 février 2004, les

objectifs assignés à l'Union élargie sont parfaitement cohérents avec un budget maintenu dans le cadre d'un plafond de 1 % du revenu national brut de l'Union, maintenant des marges significatives pour faire face aux imprévus dans le respect du plafond des ressources propres qui resterait quant à lui fixé à 1,24 % du revenu national brut de l'Union. C'est à celui qui entend dépenser davantage qu'il revient d'apporter la preuve du contraire. Comme nous allons le voir maintenant, la communication de la Commission du 10 février n'est, à cet égard, pas convaincante.

## 2. Le scénario proposé par la Commission

La Commission a présenté ses propositions par une communication publiée le 11 février dernier<sup>1</sup>. La vue d'ensemble du cadre financier est présentée page suivante. Les chiffres clés sont rappelés ci après. Cette présentation appelle de sérieuses réserves tant sur la forme que sur le fond.

**Plafond moyen de dépenses en CE en % du PNB : 1,25 % (soit 1,22 % hors FED)**  
**Plafond total en 2013, en CE, en % du PNB : 1,27 % (soit 1,24 % hors FED)**  
**Plafond moyen en CP en % du PNB : 1,14 % (soit 1,13 % hors FED)**  
**Plafond final en 2013 en CP en % du PNB : 1,15 % (soit 1,12 % hors FED)**

**Montant total sur la période 2007-2013 :**

**CE : 1.025 milliards (FED inclus) soit 992 milliards hors FED**

**CP : 928 milliards (FED inclus)**

(CE: crédits pour engagements, CP : crédits pour paiements).

### *a) Observations de forme*

En premier lieu, on regrettera le mode de présentation choisi par la Commission sur ses propositions de cadrage financier. Alors que les citoyens avaient besoin de repères simples, le choix de la Commission a été celui de l'extrême complexité. La proposition de la Commission est d'un abord difficile même pour le praticien des finances publiques communautaires: en moyenne annuelle ou en niveau à l'échéance, à périmètre constant ou en incluant le Fonds

---

<sup>1</sup> *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen : « construire notre avenir commun ». Défi politique, moyens budgétaires de l'Union élargie 2007 –2013. Com (2004) 101 final. Cette communication, pourtant présentée comme fondamentale sinon fondatrice ne figure pourtant pas dans les dossiers clés sur le site –par ailleurs remarquable – de la Commission.*

européen de développement... Les interprétations possibles de la proposition de la Commission sont multiples (voir encadré page suivante) <sup>1</sup>.

Un tel imbroglio génère beaucoup de confusion. En tout état de cause, alors que 1.000 milliards sont en jeu, l'appel au débat public, tant de fois évoqué, est, une fois encore, compromis.

En second lieu, la Commission a choisi de redistribuer totalement les dépenses communautaires entre plusieurs rubriques nouvelles. Cela n'a en soi rien de contestable et n'est pas une pratique nouvelle : le cadre budgétaire doit refléter les priorités politiques. Pour autant, la structure proposée suscite plusieurs interrogations.

Tout d'abord, le nombre et la taille inégale des rubriques. Deux rubriques (« *Croissance soutenable* » et « *Préservation et gestion des ressources naturelles* ») totalisent 85% des crédits, alors que deux autres ne représentent que 5% du total. Le cadre ainsi dessiné paraît donc déséquilibré et imprécis. Aujourd'hui, le cadre financier pluriannuel a pour vertu majeure, par sa précision et son caractère impératif, de pacifier les rapports entre les deux branches de l'autorité budgétaire – le Conseil et le Parlement – en fournissant un cadre de référence. Le cadre financier proposé par la Commission pour 2007-2013 constitue même la négation de ce qui fait la force du système actuel, éprouvée au cours des trois perspectives financières précédentes.

Cette critique vaut aussi à l'intérieur de chacune des rubriques. Dans le cas de la rubrique « L'Europe, partenaire mondial », ne serait-il pas opportun de distinguer clairement, au sein sous-rubrique *ad hoc*, ce qui relève des aides de préadhésion, ou de la budgétisation du FED ?

Enfin, la logique de la budgétisation par activités, qui conduit à ne conserver dans la rubrique des « dépenses administratives » que les seules dépenses non imputables à une politique spécifique de l'Union (PAC, politique régionale, R&D...), est un facteur de progrès<sup>2</sup>. Mais la dilution de ces dépenses, traditionnellement suivies avec vigilance par le PE et les Etats membres, entre les différentes rubriques peut aussi être un facteur de dérive car elles sont aussi moins contrôlables. Dès lors, une présentation à périmètre constant de ces dépenses administratives est indispensable tout au long de la négociation des PF, parallèlement à la présentation dans le nouveau format proposé.

---

<sup>1</sup> On pourra par exemple relever cette phrase en annexe du tableau du cadre financier: « l'intégration du FED devrait prendre effet en 2008. Les engagements pour 2006 et 2007 sont inclus à des fins de comparaison uniquement. Les paiements pour engagements avant 2008 ne sont pas pris en compte dans les montants des paiements »... La distinction entre crédits pour engagements et crédits pour paiement est rendue plus difficile encore par une notion nouvelle : les paiements pour engagements...

<sup>2</sup> C'est la logique qui est celle de notre loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001, conduisant à responsabiliser chaque gestionnaire de programme sur les crédits dont il a la disposition et les résultats qu'il obtient.





### **Quelques repères pour mieux lire la proposition de la Commission**

Quel est le niveau du budget communautaire dans la proposition de la Commission ? 1,15%, 1,22%, 1,24 % 1, 27 % du PNB? Tous ses chiffres ont été donnés et repris par la presse. Et tous, bien sûr, sont exacts. Mais l'observateur non averti peut se perdre dans ces données et il convient de lui donner quelques repères. Trois distinctions doivent impérativement être mentionnées :

#### **La distinction crédits pour engagements (CE) et crédits pour paiements (CP)**

Les engagements correspondent aux autorisations de dépenses, les paiements correspondent aux décaissements. Bien sûr, les deux sont égaux mais le rythme des dépenses n'est pas le même : quand un programme est lancé, les CE sont supérieurs aux CP, et l'écart s'inverse en fin de programme. Un décalage important entre les deux n'est pas de bonne gestion car il génère des restes à liquider importants.

Le total des CE représente en moyenne sur la période 2007-2013, 1,22 % du PNB

Le total des CP représente en moyenne sur la période 2007-2013, 1,12 % du PNB

#### **La distinction niveau en moyenne annuelle et niveau à l'échéance**

Le cadre financier pluriannuel est prévu pour sept ans entre 2007 et 2013. L'évolution des crédits dépend du rythme des engagements et du rythme des paiements. Les deux sont non seulement décalés mais aussi distincts en fonction de l'enchaînement des programmes. Les CE sont en croissance lente mais constante entre 2007 et 2013. Les CP suivent une courbe en vague avec une augmentation en début de période (correspondants aux paiements des fonds structurels de l'ancienne programmation) suivie d'une légère baisse puis d'une reprise en fin de période (du fait des paiements des nouvelles politiques).

Le total des CE représente en moyenne 1,22 % du PNB sur la période 2007-2013 et 1,24 % en 2013.

Le total des CP représente en moyenne 1,12 % du PNB sur la période 2007-2013 et 1,12 % en 2013 (après une pointe à 1,22 % en 2008).

#### **La distinction avec ou sans FED**

La Commission propose de budgétiser les crédits du fonds européen de développement (FED), jusque là hors budget de l'UE. L'adjonction du FED représente, selon les années, entre 0,02 ou 0,04 % de plus en CE et en CP. Les chiffres des paragraphes ci dessus précédents ont été donnés hors FED, qui seuls permettent les comparaisons avec les montants actuels.

Le total des CE représente, en 2013, 1,27 % du PNB FED inclus et 1,23 % FED exclu.

Le total des CP représente, en 2013, 1,14 % du PNB FED inclus et 1,12 % FED exclu.

*b) Observations d'ordre budgétaire : le décalage entre les CE et les CP est considérable et excessif*

Pour relativiser l'impact de sa proposition sur les finances publiques des Etats membres, la Commission met en avant le décalage entre les engagements et les paiements, qui permettrait de lisser l'impact des hausses budgétaires proposées. Elle table en effet, à horizon 2013, sur des plafonds de dépenses (FED inclus) atteignant 158,5 Mds € (aux prix de 2004) en crédits pour engagements, soit 1,27 % du RNB de l'Union, mais estime n'avoir besoin que d'un plafond limité à 143,1 Mds € (prix 2004) en crédits pour paiements, soit 1,15 % du revenu national brut de l'Union. Dès lors, elle ne met l'accent dans sa communication que sur ce second chiffre, occultant en pratique le chiffre en engagements.

Cette argumentation doit être vigoureusement dénoncée et ce décalage appelle les plus expresses réserves.

En effet, dans les propositions de la Commission, le fossé entre crédits pour engagement et crédits pour paiement se creuse au-delà du raisonnable. Il atteint 6 Mds € en 2006 ; il passerait à 9 Mds € dès 2007, atteindrait un maximum de 20 Mds € en 2010 et ne se réduirait que légèrement en 2011-2013, pour atteindre en 2013 plus de 15 Mds €.

Ainsi, chaque année à partir de 2008<sup>1</sup>, l'Union disposerait de ressources – en crédits d'engagement – supérieures de 10 à 15 % au plafond fixé pour ses dépenses effectives, en crédits de paiement. En cumulant sur l'ensemble de la période, on assisterait ainsi à la création d'une « bulle » ou plutôt d'une « boule de neige » : **les crédits d'engagements non consommés, atteindraient en fin de période, plus de 100 Mds €** aux prix de 2004, l'équivalent d'une année du budget européen, qui viendrait s'ajouter aux engagements restant à liquider sur l'actuelle programmation 2000-2006.

Ce décalage fait naître d'abord des doutes sur la fiabilité technique des prévisions de la Commission. On peut en effet supposer que l'accroissement de l'écart entre plafonds pour engagement et plafonds pour paiement, qui passerait de 0,06 point de PIB en 2006 à 0,12 point de PIB en 2013, ne serait qu'un artifice de présentation, destiné à limiter l'impact apparent des propositions de la Commission sur les budgets nationaux. La discussion permettra alors de « démonter » ces prévisions et mettra en relief un écart beaucoup plus réduit entre les plafonds en CE et les plafonds nécessaires en CP, réévaluant alors d'autant la charge pesant sur les Etats membres.

---

<sup>1</sup> Année atypique car on se situe deux ans après l'achèvement de la programmation des fonds structurels pour 2000-2006. Il sera donc nécessaire en 2008 de terminer les programmes pour éviter de perdre les crédits non consommés, par suite de l'application de la règle de dégageement automatique.

Une autre hypothèse doit être envisagée, celle où l'écart entre les crédits pour engagement et les crédits pour paiement a été correctement estimé. Après tout, les CE votés en 2003 atteignaient 1,06% du RNB de l'Union alors que les CP exécutés n'étaient que de 0,97% du RNB, soit un décalage de 0,09 point ou encore de 8 Mds € ; de même, pour 2004, le décalage entre les CE votés et les CP votés atteint 0,11 point de RNB et frise 12 Mds€ en valeur absolue. Les décalages annoncés par la Commission pour 2007-2013 apparaissent donc en cohérence par rapport à ces repères historiques.

Pour autant, qu'est-ce que ces propositions signifient concrètement ? **Elles impliquent que la Commission s'accommode d'un état de fait – pourtant dénoncé de manière récurrente par les Etats membres, le Parlement européen et la Cour des Comptes européenne – dans lequel le décalage entre engagements et paiements reste à des niveaux anormaux au regard des normes de la bonne gestion budgétaire.**

Un certain décalage est certes inévitable, dans un budget consacré en majeure partie à des dépenses d'investissement sur des projets de moyen et de long terme. Mais, au-delà d'un certain niveau, on est en droit de s'interroger. Sous la pression des Etats membres et du Parlement européen, alarmés par l'accumulation des engagements non consommés sur les fonds structurels des programmations 1994-1999 et 2000-2006, la Commission, en grande partie sous l'impulsion de Michel Barnier, a consenti des efforts colossaux pour maîtriser cette « bulle ». Or à peine a-t-on réussi au prix de grands efforts à maîtriser cette première « bulle » que la Commission propose d'en créer une nouvelle, qui ajouterait plus de 100 Mds€ au stock des engagements restant à liquider au cours de la période 2007-2013 ! Ce serait rendre un bien mauvais service à la Commission et à l'Europe que d'accepter cela.

A notre sens, une autre voie doit être privilégiée. La négociation des prochaines perspectives financières est aussi, pour l'Union, une chance unique « *d'en finir avec le mensonge budgétaire* », pour reprendre le titre d'un rapport rédigé par M. Alain Lambert, alors président de la Commission des Finances du Sénat, à propos du budget français. Ce mensonge qui veut que les plafonds en crédits pour engagement (et par la suite les budgets votés en CE) soient fixés à un niveau artificiellement élevé, pour favoriser les effets d'annonce et d'affichage, alors que la réalité de la dépense, en crédits pour paiement, s'établit à un niveau bien inférieur, pour canaliser la dépense publique. Tout ceci entretenant un décalage entre CE et CP allant au-delà du raisonnable.

La Commission a préféré persévérer dans l'erreur plutôt que de tenter d'en sortir.

*c) L'absence de toute préoccupation de cadrage global*

En programmant une hausse des plafonds d'engagement en volume supérieure à 30 %<sup>1</sup> entre 2006, point d'arrivée de l'actuelle programmation, et 2013, point d'arrivée de la nouvelle programmation, **la Commission s'affranchit assez largement de toute préoccupation de discipline budgétaire et de respect d'un cadrage global rigoureux.** Un Etat qui programmerait une hausse de ses dépenses de l'ordre de 4 % l'an en volume se verrait à juste titre rappeler vertement à l'ordre par la Commission et les autres Etats membres, compte tenu des exigences liées à l'assainissement des comptes publics.

On peut regretter que la Commission n'ait pas tenu compte du message en faveur de la discipline budgétaire envoyé par la France et cinq autres pays lorsqu'ils ont plaidé en faveur de la stabilisation du budget de l'Union à son niveau actuel de 1 % du PIB communautaire. La proposition de la Commission conduit à un surcoût pour la France de l'ordre de 6,5 milliards d'euros en 2013 soit 100 euros supplémentaires. Une telle somme ne peut être engagée sans un examen attentif de la valeur ajoutée des interventions communautaires.

Ce faisant, la Commission ne fait pas seulement fi de la demande des six Etats –dont la France– qui ont fait connaître leur position en faveur d'une stabilisation du budget communautaire à son niveau actuel de 1% du revenu national brut de l'Union. Elle s'inscrit également en faux par rapport aux orientations données, de la manière la plus solennelle, par les quinze Etats membres<sup>2</sup> au Conseil européen de Bruxelles d'octobre 2002, lorsqu'ils ont estimé que « *L'effort général sur la voie de la discipline budgétaire décidé par le Conseil européen de Berlin doit être poursuivi durant la période qui s'ouvrira en 2007* ».

*d) Une addition de priorités en dépenses*

Il y a deux manières de construire un budget : se contenter de recenser les besoins dans chaque domaine d'action et en faire l'addition pour obtenir le chiffre final (méthode dite *bottom up*) ; ou partir d'une contrainte globale et d'objectifs et tenter de concilier les deux en identifiant les priorités (méthode dite *top down*). Dès lors que les besoins en argent public sont, par nature, illimités, emprunter la première de ces deux voies, c'est inéluctablement s'engager dans l'impasse de la dette et du déficit chroniques. C'est faire du budget un acte d'enregistrement alors qu'il est, par excellence, le moment du choix démocratique, éclairé par un travail d'expertise, de

---

<sup>1</sup> *Les changements de périmètre (budgétisation du Fonds européen de Développement et intégration sous les plafonds du fonds de solidarité de l'Union européenne) ne représentent qu'une part marginale de cette dérive, puisqu'ils totalisent au maximum 4 à 5 Mds € de dépenses supplémentaires sur les 38 Mds € anticipés dans la communication de la Commission à horizon 2013.*

<sup>2</sup> *Et reprises à leur compte par les dix adhérents de 2004 lorsqu'ils ont accepté les termes de leur entrée dans l'Union à Copenhague.*

pédagogie et de réflexion qui permet de dégager les vraies priorités. Il ne semble pas que la Commission se soit engagée dans cette voie.

Avec le recul, le processus interne suivi par la Commission pour la préparation de ces perspectives financières ne pouvait aboutir à un autre résultat. Un processus parcellisé entre divers groupes thématiques, au sein desquels chacun des Commissaires impliqués a présenté et défendu les plans ambitieux qu'il formait pour l'avenir. Un groupe « recettes » chargé en théorie de fixer le cadrage global qui travaillait dans son coin, et n'a pu que prendre acte des souhaits des uns et des autres. L'issue était prévisible. La Commission a refusé de faire des choix, préférant laisser cette responsabilité aux Etats membres plutôt que de présenter une proposition équilibrée et réaliste qui aurait été à la hauteur de sa responsabilité historique dans une Europe élargie.

De fait, dans la proposition de la Commission, tout ou presque est prioritaire.

- La politique de cohésion, dont le budget en augmentation spectaculaire (+30% entre 2006 et 2013, et qui continue d'augmenter après 2009 alors que le *phasing out* des régions sortant de l'objectif 1 pour raisons « naturelles » ou « statistiques » devrait permettre une décrue en fin de période) permet certes de financer la priorité – justifiée – donnée aux nouveaux Etats membres, mais aussi de traiter très généreusement des pays qui ont abondamment bénéficié de la solidarité européenne depuis vingt ans et dont on attendrait qu'ils supportent eux aussi leur juste part dans le coût de l'élargissement.

- Les politiques de croissance, avec une augmentation spectaculaire des crédits (multipliés par trois en 7 ans) qui doit être jugée à l'aune des besoins et de la valeur ajoutée réelle de l'intervention financière européenne, et non d'un simple souci d'affichage budgétaire.

- Il en va de même, à une échelle plus réduite, pour les autres politiques, notamment celle de l'action extérieure. L'augmentation de 40% en volume prévue pour cette rubrique à l'horizon 2007-2013 mérite d'être analysée. Correspond-elle vraiment aux préférences collectives des Etats membres et à l'efficacité dans l'arbitrage entre aide bilatérale et aide multilatérale ? Est-elle opportune compte tenu du niveau des engagements restant à liquider pour beaucoup de programmes d'aide extérieure de l'Union, qui attend plusieurs années de décaissements effectifs ?

La Commission justifie toutes ces augmentations au nom de la valeur ajoutée européenne qui s'y attache. Mais sur tous ces points, l'argumentation doit être étayée. Comme dans toute procédure budgétaire, c'est à celui qui demande la dépense qu'il revient d'apporter la preuve de son bien-fondé.

*e) Conclusion : un paquet qui pèse démesurément sur la France*

En guise de conclusion, il nous semble que la Commission a sous-estimé les impératifs budgétaires qui s'imposent aux Etats membres et, plutôt, que de se lancer dans la voie difficile des redéploiements et des arbitrages internes, a préféré augmenter la dépense sans discernement.

Ce paquet en dépenses doit permettre d'obtenir l'assentiment des actuels pays de la cohésion – grands bénéficiaires des fonds structurels qui conserveraient l'essentiel de leurs retours grâce à un budget élevé – et des nouveaux Etats membres – qui deviendront d'importants bénéficiaires nets. L'opposition des gros contributeurs nets doit être désarmée grâce à l'instauration d'un mécanisme de correction généralisé, qui leur permet de limiter la dégradation de leur solde net.

Dès lors, le fardeau financier lié à l'élargissement ne pèse ni sur les pays de la cohésion, ni sur les gros contributeurs nets. Mais sur les Etats comme la France, qui sont dans une position intermédiaire.

Ceci n'est pas acceptable. La France a déjà fait – avec le plafonnement des dépenses agricoles consenti à Bruxelles en octobre 2002 – un effort considérable, qui a permis la réussite de l'élargissement. Elle ne doit pas et ne veut pas être la seule variable d'ajustement de cette négociation. L'effort doit être équitable et partagé ; les propositions de la Commission ne répondent pas à cet impératif et doivent donc être rejetées.

### **3. Un scénario intermédiaire**

Nous l'avons dit, un budget à 1% est et reste pour nous le scénario de référence qui doit permettre de financer de manière réaliste et supportable par les Etats membres les différentes priorités de l'Union.

A titre d'information, nous croyons cependant utile d'explorer rapidement les conséquences d'un scénario intermédiaire qui verrait le budget communautaire atteindre 1,1% du revenu national brut de l'Union.

L'écart peut sembler anodin mais il faut savoir qu'un budget à 1,1% du revenu national brut en crédits pour engagement en 2013 atteindrait 136,4 Mds€ (aux prix de 2004), soit 12,4 milliards d'euros de dépenses supplémentaires par rapport au scénario à 1% décrit plus haut. En comparant au plafond en CE atteint en 2006 (119 Mds€), on obtient une croissance soutenue de 14,6% en volume sur la période 2007-2013, soit en moyenne +2,0% par an en termes réels. Un niveau de croissance supérieur au « zéro volume » des dépenses publiques de l'Etat en France.

Par rapport au scénario à 1%, une telle option autoriserait donc un surcroît de dépenses de l'ordre de 12,4 Mds€. Pour situer les ordres de grandeur, cela représente l'équivalent de trois fois les dépenses actuelles consacrées à la R&D, près de deux fois le cumul des actuels objectifs 2 et 3. C'est donc une somme considérable et qui se traduirait, pour notre pays, par un surcroît de contribution de l'ordre de 2 Mds€ par an par rapport au scénario à 1%. Le choix du maintien d'un objectif 2 non résiduel et accru par rapport au scénario de référence, la volonté de s'engager résolument en faveur des échanges entre les jeunes et les Européens dans leur ensemble, le soutien délibéré en faveur de la recherche européenne et régionale, le financement de quelques actions dans le domaine de la défense, pourraient fonder l'étude d'un tel scénario.

## ***B. QUELQUES PROPOSITIONS POUR LA NEGOCIATION BUDGETAIRE***

### **1. Propositions concernant la politique de cohésion**

La politique de cohésion, sera vraisemblablement âprement débattue au cours de la discussion budgétaire. Comme on l'a vu, les caractéristiques de l'objectif 2, en font une variable d'ajustement privilégiée. Il conviendra d'être particulièrement vigilant sur ce point et démontrer une force de proposition.

Plusieurs pistes peuvent être privilégiées : mieux maîtriser la dépense globale, défendre un objectif 2 non résiduel, conserver une initiative communautaire consacrée aux zones rurales, et surtout, mieux articuler la politique régionale et la politique de compétitivité.

#### *a) Maîtriser la dépense consacrée à la politique de cohésion*

Il faut d'abord exclure la proposition qui consisterait à augmenter sans discernement l'enveloppe globale consacrée à la politique de cohésion. Au contraire, quelques initiatives devraient permettre de mieux maîtriser sa progression.

#### *(i) Veiller à l'utilisation et aux effets globaux des crédits communautaires*

Les fonds européens contribueront à financer la croissance des nouveaux adhérents. Cette nouvelle zone de prospérité contribuera à dynamiser l'Union dans son ensemble et constituera autant d'opportunités. Il conviendrait cependant d'être attentif à deux évolutions.

Au sein des Dix nouveaux membres, la croissance ne peut reposer sur les seuls fonds structurels. Doré et déjà, en cinq ans d'aides de préadhésion, et alors que le niveau d'aide est pratiquement le même dans les différents Etats, le rattrapage est très inégal : cinq Etats ont vu leur niveau de vie progresser de plus de 20 % en quatre ans, tandis que cinq Etats en sont quasiment au même niveau. Pour ceux là, il est clair que cette action financière de l'UE ne suffit pas. L'attribution de la réserve de performance à mi parcours devrait être un moment fort d'analyse et d'évaluation, pas seulement des procédures, mais aussi des premiers résultats. Les modalités d'affectation de cette réserve de performance pourraient être modifiées en conséquence afin de réorienter les crédits vers des actions plus adaptées aux circonstances et aux conditions locales.



Au sein des Quinze, l'Union devrait être vigilante aux éventuels effets pervers induits par les fonds européens, notamment des délocalisations d'activités intra européennes. Ce sujet n'est guère abordé par les tenants de la « concurrence totale », peu préoccupés par les effets sociaux des délocalisations. Une précaution élémentaire consisterait à vérifier que les fonds structurels dans les nouveaux pays membres ne servent pas à financer les délocalisations industrielles. En revanche, si des délocalisations devaient intervenir, par seul effet du marché et sans appui des fonds structurels, le budget communautaire pourrait utilement intervenir en compensation.

*(ii) Moduler les aides de l'objectif 1 selon le niveau de vie*

La combinaison de l'élargissement et du plafond de 4 % conduit à une situation paradoxale : ce sont les régions qui sont les plus proches du seuil de 75 % de la moyenne UE qui recevront le niveau d'aide par habitant le plus élevé. L'UE aurait certainement intérêt à moduler ces aides en fonction de l'écart de richesse : les régions les plus éloignées du seuil (par exemple les régions dont le PIB est inférieur à 65 % de la moyenne UE) recevraient un niveau d'aide plus élevé que les régions qui arrivent au voisinage du seuil.

*(iii) Adopter une attitude ferme face à « l'effet statistique ».*

Les modalités d'attribution des aides de la politique de cohésion s'appuient sur les écarts de développement entre régions, exprimés en termes relatifs. Dès lors que l'Union accueille des pays plus pauvres, il est naturel que le PIB communautaire diminue et que les priorités de la politique régionale évoluent.

Dans la négociation, il faudra donc insister sur le fait que la mise en place d'un « phasing-out statistique » n'est pas un droit acquis. Selon nous, ce dispositif constitue plutôt une concession politique notable qui invite d'autres concessions en retour.

*b) Défendre un objectif 2 non résiduel*

Comme on l'a vu, il ne faut pas confondre priorité et exclusion, concentration des fonds et préemption des crédits. La concentration des fonds sur l'objectif de convergence (objectif 1 et fonds de cohésion) doit aller de pair avec le maintien d'un objectif 2 non résiduel consacré à la compétitivité. C'est l'intérêt de la France et c'est aussi celui de l'Union. Plusieurs propositions peuvent être défendues en ce sens, soit en modifiant la répartition de façon à mieux équilibrer les dotations, soit en réservant effectivement les dotations prévues.

*(i) Veiller à un partage raisonnable entre l'objectif 1 et 2*

Le principe de concentration n'est nullement remis en question, mais la concentration des fonds ne signifie pas préemption. Les arguments ont été développés : l'objectif 1 est un bon outil mais n'est pas un passeport pour la croissance comme il est parfois considéré. De nombreux paramètres entrent en compte pour enclencher la croissance. En revanche, selon les chiffres de la Commission, 97 % de l'objectif 2 contribue à la stratégie de Lisbonne. Nul autre objectif n'est mieux placé pour assurer cet objectif prioritaire.

Jusqu'à la présentation de la Commission, le partage annoncé entre les objectifs 1 et 2 était de 80/15/5 (80 % pour l'objectif 1 de convergence, 15 % pour l'objectif 2 de cohésion et de croissance et 5 % pour l'objectif 3 destiné à la coopération territoriale). Ce partage ne paraissait pas convenable. La Commission propose aujourd'hui un nouveau partage 78/18/4. Cette proposition constitue donc de notre point de vue, un point de départ, un étiage à partir duquel il nous faut nous positionner.

*(ii) Imputer le phasing out de façon cohérente, sur l'objectif dont il compense la sortie, et par conséquent exclure le phasing out naturel de l'objectif 1 de la dotation prévue pour l'objectif 2*

Le phasing out permet d'octroyer des aides dégressives aux régions qui ne sont plus éligibles à un objectif des fonds structurels. Ce système, en vigueur depuis 2000 fonctionne parfaitement pour les actuels objectifs 1 et 2 : les régions ou les parties de régions qui ne sont plus éligibles à ces objectifs bénéficient d'aides transitoires (c'est le cas pour la Corse et le Nord Pas-de-Calais, qui sont sorties de l'objectif 1 en 2000 et qui bénéficient d'aides transitoires). Aujourd'hui, ces crédits de phasing out sont comptabilisés avec les objectifs antérieurs. Le phasing out de l'objectif 1 vient en complément de l'objectif 1 et le phasing out de l'objectif 2 vient en complément de l'objectif 2.

La Commission met fin à cette cohérence et distingue le « *phasing out statistique* », (éviction des régions du seul fait de la baisse du niveau de vie moyen de l'UE) qui serait imputé sur l'enveloppe consacrée à la convergence (objectif 1 et fonds de cohésion), et le « *phasing out naturel* », lié à la progression du niveau de vie de la région qui lui, serait imputé sur l'objectif 2.

Cette proposition n'est pas acceptable. Dans la proposition actuelle :

1 - l'objectif 2 se trouve réduit en volume et en proportion ;

2 - tandis que de surcroît, l'objectif 2 « hérite » des crédits de phasing out des régions anciennement éligibles à l'objectif 1, c'est-à-dire de crédits qui ne le concernent pas !

Le *phasing out* de l'objectif 1 doit être imputé sur les crédits de convergence. L'enveloppe consacrée à l'objectif 2 (soit 18 %, dans la dernière proposition de la Commission) doit concerner exclusivement, les régions de l'objectif 2.

*c) Etablir des passerelles entre l'objectif 2 et les politiques de compétitivité*

La préparation du cadre financier pluriannuel est l'occasion d'afficher une ambition forte pour l'Europe et de parier sur ses régions. L'objectif 2 est l'instrument privilégié de la croissance durable. Cette orientation est celle de la Commission et doit être celle de la France. Mais toutes les pistes n'ont pas été explorées.

*(i) Cette articulation entre politique de cohésion et politique de recherche est bien le souhait de la Commission*

L'argent utilisable à partir de l'objectif 2 rénové sera réservé aux projets obéissant strictement aux priorités définies par les Conseils européen de Lisbonne et de Göteborg, parmi lesquels on trouve les nouvelles technologies et l'innovation, moteur du développement économique, et la contribution à « un espace européen de la recherche ». Interrogé sur l'articulation entre la politique de cohésion et la politique de recherche, M. Michel BARNIER, commissaire européen à la politique régionale, avait eu cette formule parfaitement claire : « *la politique de recherche finance le contenu, la politique régionale finance le contenant* ».

D'un autre côté, Mme Claudie HAIGNERÉ, ministre déléguée à la recherche, exprimant la crainte sans doute unanime de ses collègues européens, a mis en garde contre « *une éventuelle dérive qui consisterait à faire des crédits de la recherche un outil d'aménagement du territoire* ». Les crédits de recherche européenne sont fondés sur une logique d'excellence, seule capable de relever les défis mondiaux.

Pourtant, nous croyons qu'il est possible de mieux articuler l'objectif 2 et les politiques de compétitivité, notamment la politique de recherche.

*(ii) Faire des régions les médiatrices entre la politique de cohésion et politique de recherche*

Une politique régionale européenne modernisée, ambitieuse, capable d'assurer le développement durable, adaptée aux défis de la cohésion sociale et de la mondialisation, pourrait être organisée autour de deux piliers :

- une politique régionale de croissance, de type objectif 2, avec une enveloppe répartie par régions sur des critères traditionnels (PIB par habitant, taux d'emploi, densité démographique...), mais sans zonage, et des crédits gérés par les régions, notamment des crédits affectés à des projets de recherche.

- une politique d'appui à la croissance régionale, alimentée à partir des autres politiques internes dites aujourd'hui « de compétitivité » (recherche, réseaux), dont une partie des enveloppes serait attribué à des projets sélectionnés au niveau communautaire, mais au sein des régions éligibles à l'objectif 2.

Cette proposition va bien au delà d'une partition entre « le contenant » (financé par l'objectif 2) et « le contenu » (financé par les crédits de recherche), c'est toute une conception de la politique de croissance qui est en jeu. Il y aurait une véritable interaction partielle et une synergie entre les politiques de cohésion et de recherche : une partie des crédits de recherche allant dans les régions de l'objectif 2, partenaires de l'UE et médiatrices des porteurs de projets, et inversement une partie des crédits de l'objectif 2 concourant à la politique de recherche.

Les responsables de la politique de recherche n'ont pas à craindre que cette politique soit « mise au service de la politique d'aménagement du territoire » , car non seulement la plus grande part des crédits resteraient affectés au niveau européen après sélection sur des critères d'excellence (grands équipements, sécurité, nucléaire, spatial...), mais les crédits « régionalisables » ne seraient pas affectés à telle ou telle région pour équilibrer tel ou tel territoire, mais seraient attribués après sélection sur appels à projets européen, dont les régions seraient partenaires et médiatrices.

L'articulation entre les deux politiques recherche et cohésion, et entre les crédits correspondants doit cependant être précisée.

### Quels soutiens européens à la recherche régionale ?

Ces aides à partir des crédits de recherche pourraient être utilisées dans deux directions :

- **pour des appels à projets moins capitalistiques dans lesquelles les régions seraient partenaires (science du vivant : génomique, biologie, télé médecine...),**

- **comme soutiens à des régions ayant fait la preuve de leur dynamisme en faveur de la recherche. Ce dynamisme peut bien sûr être apprécié à partir des investissements, des résultats, mais les aides devraient aussi récompenser les régions ayant montré des efforts pour faire revenir les chercheurs expatriés hors de l'Union européenne, ou ayant choisi d'investir dans la culture scientifique des habitants.**

« La culture scientifique et technique pour tous », est plus « qu'une priorité nationale »<sup>1</sup>, c'est une vraie priorité européenne, et les régions sont le cadre idéal pour répondre à ce défi.

Une telle procédure générera une concurrence, une émulation entre régions. L'enjeu financier, économique, politique, ne peut qu'inciter les régions françaises à s'impliquer, à investir davantage dans ces domaines, notamment dans les fondations d'intérêt public, et surtout à mieux s'organiser pour être compétitif par rapport aux grandes régions européennes.

#### *d) Adapter les règles de gestion des actions structurelles*

##### *(i) Généraliser le réserve de performance et modifier ses conditions d'attribution*

La réserve de performance consiste à attribuer une sorte de prime aux régions les plus performantes après évaluation à mi parcours de la période de programmation. Elle est notamment appliquée dans la gestion de l'actuel objectif 2. Cependant les critères d'évaluation sont essentiellement d'ordre administratif et de procédure. Cette réserve pourrait reposer davantage sur des critères d'efficacité et d'efficience, deux critères qui ne peuvent être pleinement appréciés qu'ex post après totale exécution du programme, mais qui peuvent être cependant déjà sommairement évalués après quelques années d'exécution. Cette réserve pourrait être généralisée aux principaux crédits gérés sur le principe de programmation pluriannuelle.

---

<sup>1</sup> *Mission d'information de la Commission des affaires culturelles du Sénat, chargée d'étudier la diffusion de la culture scientifique : Mme Marie-Christine BLANDIN, M. Ivan RENAR, rapporteurs, mission présidée par M. Pierre LAFFITTE, la culture scientifique et technique pour tous, une priorité nationale. Sénat N° 392 (2002-2003).*

*(ii) Mieux articuler l'objectif 3 de coopération interrégionale avec les autres actions budgétaires de l'Union*

L'objectif 3 consacré à la coopération interrégionale et transfrontalière hérite de l'ancienne initiative communautaire INTERREG et prolonge le mouvement de concentration entamé depuis 2000 (treize initiatives communautaires en 1993-1999, quatre initiatives communautaires en 2000-2006, et bientôt une seule à compter de 2007). Cette concentration répond à l'objectif de simplification.

L'initiative Leader+, qui concernait le monde rural, semble donc condamnée à disparaître. Ainsi, les zones rurales, déjà pénalisées par l'orientation historique des objectifs des fonds structurels en faveur de la compétitivité et la croissance, perdent également l'initiative communautaire qui leur était consacrée.

L'objectif 3 devrait recevoir 5 % de la dotation totale des actions structurelles et atteindront 13,5 milliards d'euros. Compte tenu des sommes en jeu, qui laissent quelques marges, le maintien d'une initiative communautaire de type LEADER aux cotés de l'initiative INTERREG peut être envisagée.

A défaut d'obtenir ce maintien, l'articulation de l'objectif 3 avec les autres politiques de l'Union doit être examinée avec attention

Tout d'abord, une part de cet objectif, bien qu'habillée en politique de cohésion, est en réalité quasi assimilable à des crédits coopération internationale. La recherche de cohérence, qui a justifié le regroupement des actions rurales au sein d'une seule rubrique, est ici absente. Ce clivage ne peut que provoquer des complications de gestion.

A l'inverse, une partie des crédits de coopération interrégionale pourrait être utilisée aux infrastructures transfrontalières qui permettent la jonctions entre deux pays, qui sont traditionnellement un point faible de tous les réseaux du monde (chaque Etat ayant développé son maillage en interne, dans la limite de ses frontières sans se soucier du chaînon manquant entre les territoires, sauf pour les très grandes infrastructures).

Une meilleure articulation entre les politiques (cohésion/actions extérieures/réseaux) permettrait de réaliser quelques économies sur les dotations prévues et de modérer les hausses annoncées.

*(iii) Banaliser les dépenses de cohésion au sein des perspectives financières en supprimant le régime dérogatoire dont elles bénéficient aujourd'hui*

En effet, actuellement, les plafonds de dépenses figurant dans les perspectives financières sont indicatifs, à l'exception des plafonds de dépenses

consacrées aux dépenses de cohésion (rubrique 2 dans les actuelles PF) qui sont aussi des plafonds objectifs ou des « plafonds planchers ». Les dépenses de cohésion, et les plafonds correspondants sont « en quelque sorte des dépenses et des plafonds « privilégiés » (article 12 § 2 de l'accord inter institutionnel du 6 mai 1999).

Un tel privilège était parfaitement justifié lorsqu'il s'agissait de « défendre » la politique structurelle contre la pression dominante de la politique agricole, mais tel n'est plus le cas aujourd'hui. Les dépenses de cohésion sont bien sûr prioritaires mais pas plus prioritaires que les dépenses de recherche et de compétitivité...

En revanche, on ne peut classer toutes les dépenses en « dépenses privilégiées », avec des « plafonds objectifs », ce qui reviendrait à transformer le cadre financier pluriannuel en un véritable budget pluriannuel, ce qu'il n'est pas, car le budget annuel reste voté par l'autorité budgétaire.

En conséquence, il pourrait être proposé de supprimer cette dérogation et de banaliser le régime des dépenses de cohésion : les plafonds fixés par les perspectives financières seraient des plafonds auxquels doivent s'appliquer les mêmes règles « de bonne gestion financière » recommandées pour les autres dépenses.

## **2. Propositions dans les autres domaines budgétaires**

Plusieurs autres sujets seront âprement débattus au cours de la prochaine négociation budgétaire. Les enjeux ont été présentés dans le chapitre précédente (chapitre III les enjeux de la négociation) et quelques orientations ont été définies, qu'il suffira de récapituler comme suit.

### *a) La PAC*

Une partie du volet agricole des prochaines perspectives financières a été déterminée au Conseil européen de Bruxelles d'octobre 2002. Cet engagement fort de l'UE a permis de conclure une réforme considérable de la PAC en juin 2003. Ces deux décisions représentent un effort considérable pour la France.

Toute tentative de rouvrir le dossier de la PAC ou d'en faire une éventuelle variable subsidiaire d'ajustement ne peut qu'être une provocation, une manoeuvre dilatoire inspirée par les tenants de la politique du pire, tentés par le blocage qui montrerait que l'UE ne peut ni progresser ni même fonctionner à Vingt cinq. Cela ne peut être le choix de la France.

L'engagement de Bruxelles a été fait en prévision de l'adhésion de Dix nouveaux membres.

Il va de soi que des nouvelles adhésions doivent induire les ajustements nécessaires, et que les crédits prévus à Bruxelles doivent être augmentés à due concurrence .

*b) Améliorer la visibilité de l'action européenne par d'autres relais*

Le rôle des fonds structurels a souvent été évoqué comme étant un moyen de faire connaître l'Europe. L'Europe au service des régions est une Europe au service des citoyens. Ce rôle politique ne doit pas être méconnu. Pire, les conséquences politiques d'une suppression des crédits régionaux seraient désastreuses. Comme l'estiment MM. Yann GAILLARD et Yvon SUTOUR « *si l'Europe n'apporte plus rien aux régions nos concitoyens risquent de s'en détourner (...) et les régions s'estimeront les premières victimes de l'élargissement* ».

Si cet argument ne peut être négligé, il semble pourtant que cette visibilité serait mieux assurée par d'autres voies. Les financements communautaires ont apporté une sécurité financière, un effet de levier économique, ont favorisé des synergies, mais n'ont jamais apporté une seule voix aux élections européennes. La visibilité de la construction européenne doit passer par les hommes: « Nous avons construit l'Europe, reste çà à créer des Européens »<sup>1</sup>.

La multiplication des échanges est impérative, et peut prendre deux voies.

- Les échanges entre les jeunes : Erasmus est emblématique de la coopération européenne mais trop sélectif. Les échanges doivent prendre une toute autre ampleur financière et humaine. Les échanges doivent aussi concerner les jeunes en formation professionnelle et les jeunes en formation générale. Il faut donner un réel élan à cette politique.

- Les migrations internes. Rien n'est fait aujourd'hui dans ce domaine. Les migrations sont faites au gré des mariages, des opportunités financières (les achats de résidences secondaires dans les territoires ruraux, aux effets d'ailleurs contradictoires pour la population locale) ) ou alors sont impulsés par l'appel à un meilleur niveau de vie, mais il n'existe aucune politique européenne favorisant les migrations intra européennes, les installations de professionnels d'un Etat dans un autre Etat, sous forme de cours de langue approfondis, réservés aux expatriés, de formations aux cultures et aux institutions locales, voire d'aides à l'installation dans

---

<sup>1</sup> M. Prosnilaw GEREMEK, historien polonais, cité par M. Thomas FERENCZI, le Monde 18 février 2004



un autre pays, sous réserve de réciprocité et d'un équilibre entre les échanges entre Etats membres. N'est-ce pas le rôle de l'Union d'encourager ce brassage ?

Là encore les régions peuvent être un relais privilégié et un partenaire idéal de ce nouveau dispositif.

*c) Mettre fin aux micros programmes*

Il ne paraît pas possible de passer sous silence la persistance de micros programmes des politiques internes, souvent héritiers d'initiatives parlementaires, mais difficiles à gérer. Lorsque les coûts de gestion dépassent 10 % d'un programme, ce dernier doit être supprimé.

Le budget communautaire doit faire preuve de plus de rigueur et le principe de subsidiarité doit s'appliquer avec plus de force. L'économie ne sera peut-être que symbolique. C'est justement une raison de plus pour l'imposer.

*(i) Les opérations dans le domaine de la défense*

C'est dans le domaine de la défense que les marges de progression du budget communautaire sont les plus grandes. Quelques pas ont été franchis, mais les initiatives sont encore timides.

*(ii) Les opérations extérieures*

Sans avoir l'ampleur des opérations militaires et de maintien de la paix décidées par l'OTAN ou l'ONU, les opérations militaires décidées par l'Union européenne ne sont plus rares et sont probablement destinées à se multiplier. En 2003, quatre opérations ont ainsi été conduites par décision du Conseil : une mission d'observation en Bosnie-Herzégovine, une mission de police et une opération d'observation en Macédoine (opération Concordia), et surtout une mission de rétablissement de la paix au Congo et en Ouganda (opération Artémis). Le contingent français a été, de loin, le premier contingent européen engagé dans des opérations extérieures de l'UE.

La question du partage des coûts de ces opérations reste une préoccupation. Le budget communautaire est doté d'une ligne symbolique destinées aux « actions d'urgence ». En septembre 2003, le Conseil a proposé de créer un mécanisme permanent de financement des coûts communs des opérations de l'UE ayant des implications dans le domaine de la défense (dispositif Athéna). C'est un premier pas, mais la définition des coûts communs répartis entre les contributions des Etats membres reste très restrictive (les coûts communs concernent encore pour

l'essentiel les coûts d'Etat major et quelques dépenses de logistique), et sans rapport avec le coût réel supporté par les Etats dont les forces sont engagées.

**La France pourrait prendre l'initiative de faire supporter l'ensemble de des surcoûts liés à des opérations décidées par le Conseil par le budget de l'Union.** En 2003, ces opérations ont représenté un surcoût pour la France de 50 millions d'euros <sup>1</sup>. Le coût total pour l'UE peut être estimé à 70 millions d'euros (soit à peine un tiers du montant des subventions reçues par les organisations non gouvernementales opérant dans le domaine du développement en 2003).

*(iii) L'agence d'armement*

La coopération en matière d'armement s'est presque toujours engagée hors du cadre de l'Union. Le projet de Constitution élaboré par la Convention constitue un pas essentiel puisqu'il prévoit la création d'une agence européenne d'armement au sein de l'Union. Sur le plan juridique, la création de l'agence est indépendante de la Constitution, aussi le Conseil européen de Thessalonique en juin 2003 a décidé de lancer sans attendre le processus de création. L'accord pose le principe de l'agence, son organisation et ses missions mais ne dit rien sur son budget et sur les procédures de décision qui font toujours l'objet de débats.

Ces négociations financières sont une occasion de faire avancer ce dossier. « *Sans une coopération efficace en matière d'armement, on ne peut espérer rendre crédible l'idée d'une Europe de la défense, elle même indispensable à toute affirmation pleine et entière de l'Union sur la scène internationale* » <sup>2</sup>.

*d) La budgétisation du Fonds européen de développement (FED)*

La budgétisation du FED doit être encouragée. Mais elle ne doit pas être seulement un basculement d'imputation accompagné d'un rééquilibrage des financements. Plusieurs initiatives complémentaires peuvent être attendues afin de tenter de mettre fin aux insuffisances actuelles. Certaines règles applicables aux politiques communautaires pourraient utilement trouver à s'appliquer également au FED. Trois pistes mériteraient d'être explorées : le dégagement d'office, la réserve de performance, directement inspirés de la gestion des fonds structurels, la prise en compte de facteurs environnementaux, inspirée de la PAC.

---

<sup>1</sup> Bosnie : personnels engagés : 128 dont 156 Français. Surcoût pour la France : 0,07 ME.  
Macédoine police : 486 dont 49 Français ; surcoût pour la France : 1,53 ME ;  
Macédoine (relais OTAN) : 438 dont 171 Français ; surcoût pour la France : 2,03ME ;  
Congo : 1860 dont 1660 Français ; surcoût pour la France : 46,58 ME.

<sup>2</sup> M. Serge VINÇON, communication sur la création d'une agence européenne d'armement, délégation du Sénat pour l'UE, 14 janvier 2004.

*(i) Le dégagement d'office*

Cette règle s'applique aujourd'hui aux fonds de l'objectif 2 : les crédits non consommés dans un délai de deux ans sont automatiquement annulés. Quand elle s'applique aux crédits internationaux, cette règle est plus connue sous le nom de « sunset clause », prévoyant l'annulation automatique des engagements non suivis de décaissements. Le principe a été introduit par les accords signés à Cotonou, en 2000. Avant 2007, les Etats membres devront fixer une date limite au-delà de laquelle les crédits inscrits au 9<sup>o</sup> FED seront caducs. Il ne semble pas que cette question ait beaucoup progressé. La budgétisation pourrait être une occasion de veiller au suivi de cette proposition.

*(ii) - Une meilleure prise en compte de la performance lors de la détermination des dotations accordées aux Etats ACP*

L'annexe IV de l'accord de Cotonou prévoit que l'allocation des ressources se fonde tant sur les besoins que sur la performance des Etats ACP dans la mise en œuvre de l'aide reçue. Les besoins sont évalués sur la base de critères classiques (revenu par habitant, importance de la population, indicateurs sociaux, niveau d'endettement). Quant à la performance, elle est déterminée sur la base de paramètres définis par la Commission : état d'avancement de la mise en œuvre des réformes institutionnelles, atténuation de la pauvreté, mesures de développement durable et réforme en matière de politique macro-économique. Ce nouvel engagement de la Commission prenant en compte la performance des Etats ACP mérite d'être encouragé et devrait faire l'objet d'une méthodologie afin que « la budgétisation contribue à ce que se traduise dans la réalité le choix consistant à favoriser davantage les pays performants ».

*(iii) La définition de nouvelles priorités partagées entre l'UE et les Etats ACP, notamment en matière d'environnement.*

La règle de l'écoconditionnalité s'appliquera aux agriculteurs de l'UE à compter de 2005. Elle consiste à subordonner le paiement des aides directes au revenu au respect de pratiques environnementales. Il s'agit d'un point majeur de la réforme de la PAC de juin 2003. L'UE impose aujourd'hui quelques conditions à l'octroi de l'aide aux pays ACP, notamment les conditions politiques, liés en particulier « au respect des droits de l'homme, des principes démocratiques et de l'Etat de droit ». Mais elle n'impose pas de conditions environnementales. Il semble aujourd'hui que la prise en compte de facteurs environnementaux dans l'attribution des aides peut être envisagée. N'y a-t-il pas quelques paradoxes à vouloir vérifier en Europe, le respect du bien être des animaux et être aveugle aux déforestations massives, aux massacres d'espèces protégées et aux atteintes criantes à l'environnement encore manifestes dans certains pays pourtant aidés par l'UE ? L'UE doit avoir une certaine cohérence entre son action internationale et son action à l'intérieur de l'Union.

### **3. Propositions sur le financement**

#### *a) La correction britannique*

La correction britannique était justifiée. Elle ne l'est plus. Les conditions qui ont prévalu en 1984 ne sont plus réunies et le système conduit aujourd'hui à des aberrations puisque les populations des pays les plus pauvres remboursent, à beaucoup plus riches qu'eux, une partie des dépenses que l'UE leur a accordées.

La charge induite par l'élargissement doit être partagée par tous, notamment par les pays les plus prospères.

La correction britannique doit être, à terme, supprimée. On peut convenir que la remise en cause de ce système constituera un effort majeur pour le Royaume Uni mais cet effort est justifié et n'est pas démesuré. Les négociations doivent être ouvertes pour trouver des solutions acceptables par tous (phasing out progressif par abattement annuel du taux de prise en charge, réduction unique du pourcentage de solde net pris en charge...).

#### *b) L'écrêtement généralisé des soldes nets*

L'écrêtement généralisé des soldes nets consiste à déterminer un niveau maximum de contribution nette au budget communautaire (contribution de l'Etat au budget – dépenses cde l'UE dans l'Etat). Lorsque ce niveau est dépassé, l'excédent est reporté sur les autres Etats membres.

Cette proposition est totalement contraire à l'esprit de solidarité et à la solidarité entre les Etats membres. Elle est inacceptable.

Il est étonnant que la Commission ait évoqué cette piste extrêmement dangereuse pour la négociation budgétaire tant les variables de calcul -et par conséquent les occasions de marchandages- sont nombreuses (quel niveau, quelles dépenses, faut-il moduler en fonction de la richesse, comment s'opère la répartition, sur les seuls pays riches, sur tous, quid si un Etat franchit le seuil en raison du financement de l'écrêtement d'un autre...)? De surcroît, elle détournerait l'attention de ce qui doit être la véritable « nouvelle frontière » pour le financement à terme de l'Union : la création d'un impôt européen digne de ce nom.

#### **4. Une piste pour l'avenir : l'impôt européen**

##### *a) Pourquoi un impôt européen ?*

Le financement du budget par des ressources propres, parfaitement efficace sur le plan budgétaire (grâce à la souplesse de la ressource PNB, modulable, qui permet d'assurer l'équilibre automatique du budget) est aussi extrêmement contestable.

Ce système présente trois inconvénients majeurs : Il est extrêmement peu transparent, fort peu démocratique et présente des effets pervers majeurs.

##### *(i) Un système peu transparent*

A l'exception des droits de douane, authentiques ressources propres de la Communauté (le tarif extérieur commun est une compétence exclusivement communautaire), tout ce qui est relatif aux autres ressources est organisé sur le principe du « vrai faux ».

La ressource dite TVA n'est en rien une TVA sur le modèle national mais une ressource calculée à partir d'une assiette fictive reconstituée calculée à partir du produit de la TVA perçue par les Etats pondéré par un taux théorique censé représenter le taux moyen appliqué dans les Etats.

La ressource dite PNB est calculée par différence entre les dépenses à financer et les autres recettes. La recette PNB est donc seulement un produit à percevoir réparti au prorata des PNB des Etats membres dans le PNB total de l'UE.

Enfin, les « ressources propres » ne sont en vérité que de simples transferts financiers, puisque les ressources TVA et PNB qui forment 88 % du total des ressources du budget communautaire sont simplement prélevées sur les recettes fiscales des Etats membres. Ainsi, contrairement aux ambitions des auteurs du traité de Rome, le financement du budget communautaire est assuré par des contributions nationales déguisées. Cette ambiguïté atteint son paroxysme en France puisque cette participation au financement du budget communautaire est individualisée dans un article de la première partie de la loi de finances et voté, alors même que le Parlement est totalement lié par les obligations communautaires. Le système des ressources propres réussit donc à être à la fois un rite vide de sens au niveau national et un mythe sans contenu au niveau communautaire.

*(ii) Un système peu démocratique*

Le Parlement européen n'intervient pas dans le choix de ressources. Le financement est totalement « verrouillé » par les Etats puisque la décision sur les ressources propres est adoptée par le seul Conseil après seulement la consultation du PE. Elle est adoptée à l'unanimité, et entre en vigueur après que l'autorisation de ratification ait été donnée par les Parlements des Etats membres. Ainsi, la nature des ressources propres est décidée par le Conseil et les parlements nationaux et non par le PE.

Le Parlement n'intervient qu'indirectement dans le montant annuel à prélever. En vertu de la règle de l'équilibre automatique du budget, les recettes s'ajustent automatiquement aux dépenses. Le PE qui fixe plus de la moitié des dépenses et arrête le montant final du budget, intervient donc indirectement dans le montant annuel des recettes sans jamais avoir à se prononcer expressément. Le système est donc totalement déresponsabilisant : le PE est le seul parlement au monde qui n'a jamais à se soucier du financement du budget qu'il vote !

*(iii) Enfin, le système génère beaucoup d'effets pervers*

D'une part, le budget communautaire, par son mode de financement, est affaire de spécialistes. Le citoyen n'a aucune idée de l'ordre de grandeur du budget communautaire ni combien il verse de facto au budget de l'UE. D'autre part, le mode de financement retenu favorise les calculs en termes de soldes nets : combien un Etat verse-t-il au budget communautaire, et, combien reçoit-il en retours ? Le poids croissant de la recette PNB favorise ce type de calculs. L'approche en termes de retours, si pénalisante pour la construction européenne, mais aujourd'hui incontournable, ne cessera qu'avec un nouveau mode de financement.

L'impôt européen acquitté par les européens et non plus par les Etats membres permettrait de mettre fin à cette dérive. Certes, il sera toujours possible de procéder à des calculs comptables de retours mais cette logique s'estompera d'elle-même. Il ne viendrait à l'idée de personne de calculer un solde entre ce que les contribuables d'une région versent au budget de l'Etat et les dépenses publiques de l'Etat dans la Région. Il en sera de même avec un impôt européen.

*b) Une réforme à préparer*

Un impôt se caractérise par une assiette et un taux et un contribuable. Aujourd'hui seuls les droits de douane ont la caractéristique d'un impôt<sup>1</sup>. Que peut être un impôt européen ?

---

<sup>1</sup> On observera que la principale source de financement du budget communautaire, la ressource PNB, n'a aucune de ces trois caractéristique, puisqu'elle est définie par un produit à percevoir calculé par solde entre les dépenses et les autres recettes, elle n'a pas de taux, et elle est versée par les Etats.

Cette question est débattue depuis 20 ans sans solution pleinement satisfaisante car aucun impôt ne répond à tous les objectifs d'un impôt idéal ; un rendement assuré, une stabilité financière qui ne soit pas trop dépendante de la conjoncture, une lisibilité pour le citoyen, une équité entre les contribuables, une faisabilité technique... En outre communiquer sur la création d'un impôt européen ne sera pas chose facile et les projets ont toujours été reportés.

Il sera un jour nécessaire de franchir le pas car seul l'impôt permettra d'éviter les calculs de retours qui seront de plus en plus complexes dans une UE à 27 et l'impôt serait un symbole fort et une marque d'intégration. Comme le résume parfaitement M. Pascal LAMY, commissaire européen au commerce, « *l'impôt européen est une nécessité. Cela donne une lisibilité au projet européen* ».

Les travaux de la Commission pourraient être orientés sur quatre pistes :

- Il faut d'abord exclure les voies qui sont à l'évidence sans issue. C'est-à-dire les impôts impossibles à mettre en oeuvre pour des raisons techniques (taxe sur le CO2) ou politiques (impôt sur le revenu), ainsi que les impôts purement symboliques mais sans rendement. L'impôt européen n'a de sens qu'en substitution au moins partielle des ressources existantes.

- Par ailleurs, il faut privilégier les impôts existants, déjà perçus par l'Etat qu'il suffirait de transférer en tout ou partie à l'UE. La perception resterait évidemment assurée par l'Etat. Comme c'est le cas aujourd'hui avec les droits de douane, véritable impôt communautaire mais prélevé par l'Etat et dont le produit est transféré à l'UE (après déduction de 25 % pour frais de perception).

- L'impôt européen serait plus facile à instituer si le citoyen avait le sentiment que l'UE propose en échange un bien collectif européen que seule l'UE peut assurer ou que l'UE peut assurer mieux que les Etats membres. Le budget actuel, qui est essentiellement un budget de redistribution sociale (PAC) et régionale (fonds structurels) se prête assez mal à une initiative de ce type. L'orientation choisie par la Commission en faveur de la recherche, comme les propositions du présent rapport en faveur d'un véritable élan des échanges entre européens, ou encore quelques pistes encore plus ambitieuses telles que l'amorce d'une défense européenne, constituent ou constitueraient des occasions de promouvoir un impôt européen.

- L'impôt européen peut parfaitement se combiner avec un le système actuel de transferts. Un système mixte, mêlant impôt européen et contribution nationale, dans des proportions à convenir (50/50, 40/60...) serait certainement une solution idéale. Aucun impôt ne sera aussi stable que les ressources d'un Etat. Un financement partagé modulable selon les circonstances et la conjoncture économique serait une solution de sagesse.

---

*c) Le choix de l'impôt européen : la préférence à l'impôt sur les sociétés*

Plusieurs solutions ont été évoquées. Les voies techniquement, politiquement et financièrement acceptables et possibles, ne sont cependant pas très nombreuses. Les deux voies les plus couramment proposées sont la TVA et l'impôt sur les sociétés.

*(i) La TVA*

La TVA, sous forme d'un taux additionnel aux taux nationaux (et non sous la forme actuelle d'une fausse ressource TVA calculée à partir du produit national pondéré par un taux moyen fictif reconstitué ...) est souvent préférée<sup>1</sup>. Elle présente l'avantage d'être facile à mettre en oeuvre et d'avoir une assiette déjà harmonisée. L'argument selon lequel la ressource TVA est inéquitable, peut être aisément levé en établissant des taux différenciés selon le niveau de vie de l'Etat membre (exemple un taux de 0,5 % dans les EM du Fonds de cohésion, et un taux de 1 % pour les autres EM). Cette voie ne peut être écartée.

*(ii) L'impôt sur les sociétés*

**Il ne s'agit évidemment pas de créer un nouvel impôt mais d'affecter une partie de l'impôt existant au budget communautaire**

- L'impôt sur les sociétés paraît cependant préférable pour trois raisons : Tout d'abord parce que les entreprises ont été les principales bénéficiaires du marché unique, des économies d'échelle, de la liberté des échanges et des capitaux . Ensuite, parce que les difficultés de communication seraient moindres Enfin et surtout parce que la concurrence fiscale est devenue une entrave sérieuse à la construction européenne.

M. Philippe MARINI, rapporteur général de la Commission des finances au Sénat a exprimé clairement leurs préoccupations à ce sujet, « *la pluralité des régimes d'imposition en Europe, et l'adoption par certains Etats membres de régimes dérogatoires explicitement destinés à attirer des investissements étrangers, fait craindre un renforcement de la concurrence fiscale dans une Union européenne de 25 membres. Si la Commission européenne a pris conscience des risques liés à une absence d'harmonisation fiscale, le Conseil n'en a pas encore tiré toutes les conséquences* »<sup>2</sup>.

Cette concurrence, qui s'accompagne d'une délocalisation fiscale des entreprises au gré des taux, constitue une grave menace pour la construction

---

<sup>1</sup> Parmi les contributions récentes, voir notamment la contribution de l'Institut Montaigne « *vers un impôt européen ?* » 2003.

<sup>2</sup> M. Philippe MARINI, débats sur les prélèvements obligatoires et leur évolution : préparer la France de demain, rapport d'information Sénat, n° 55 (2003-2004).



européenne en ruinant les efforts d'intégration. Un impôt européen sur les sociétés au moins sous forme d'impôt minimum, permettrait de limiter les disparités. Cette position a été encouragée par les fortes convictions de M. Pascal Lamy exprimées au cours de cette étude : *« L'UE doit s'atteler à l'IS, plus facile à vendre à l'opinion et acceptable par les entreprises puisque ce sont elles qui ont bénéficié du marché unique. Un impôt réduisant la concurrence fiscale et finançant la compétitivité européenne est un projet possible qui suppose beaucoup de pédagogie. Mais il est aujourd'hui nécessaire ».*

L'impôt européen est préférable au système actuel mais ne s'impose pas dans l'immédiat. Il doit être préparé pour l'avenir, et pourrait être proposé pour les futures perspectives financières de l'après 2013. Ce délai pourrait être utilement mis à profit pour s'engager dans un travail sur l'harmonisation des assiettes. Sept ans ont été nécessaires pour harmoniser les assiettes de TVA. Une durée équivalente s'imposera probablement pour harmoniser l'assiette de l'impôt sur les sociétés.

## Résumé des propositions du rapport

### A - Propositions relatives à la politique de cohésion

#### 1 - Moduler davantage les aides de l'objectif 1 selon le niveau de vie.

L'UE aurait intérêt à moduler davantage ces aides en fonction de l'écart de richesse : les régions les plus en-dessous du seuil d'éligibilité de 75 % de la moyenne UE recevraient un niveau d'aide par habitant plus élevé que les régions qui arrivent au voisinage du seuil.

#### 2- Choisir une attitude ferme concernant le phasing out,

Les compensations finançant la sortie de l'objectif 1 ne sont pas un droit acquis. L'élargissement impose un partage de l'effort financier entre les Quinze membres actuels de l'Union, notamment de la part des pays qui ont massivement bénéficié des fonds européens pendant quinze ans. Tout accord dans ce domaine devrait être considéré comme une concession, qui appelle, une attitude de conciliation de leur part sur d'autres sujets

#### 3 - Défendre un objectif 2 non résiduel.

L'UE ne gagnera rien à opposer les régions les unes aux autres et le « chacun pour tous » doit toujours prendre le pas sur le « chacun pour soi ».

#### 4 - Assurer un partage équitable entre l'objectif 1 et 2.

Concentration des fonds ne doit pas signifier préemption. Il faut rester vigilant sur la répartition entre les objectifs 1 et 2, qui dans la proposition de la Commission est de 78 % pour le premier contre 18 % pour le second. .

#### 5 - Imputer le phasing out de façon cohérente, et par conséquent exclure le phasing out naturel de l'objectif 1 de la dotation prévue pour l'objectif 2.

Dans la proposition de la Commission, l'enveloppe de l'objectif 2 inclut les crédits de phasing out des régions de l'objectif 1 qui perdraient leur éligibilité du fait de l'augmentation réelle de niveau de vie (phasing out naturel par opposition au phasing out « statistique » imputé sur l'objectif 1). Cette procédure n'est pas correcte. Les crédits de phasing out de l'objectif 1 doivent être imputés sur les crédits de l'objectif 1 et la dotation prévue pour l'objectif 2 doit concerner les seules régions de l'objectif 2.

#### 6 - Etablir des passerelles entre l'objectif 2 et les politiques de compétitivité.

Le partenariat entre l'UE et les régions autres que les plus défavorisées pourrait être organisé autour de deux piliers :

- une politique régionale de croissance, de type objectif 2, avec une enveloppe répartie par régions sur des critères traditionnels (PIB par habitant, taux d'emploi, densité démographique...), mais sans zonage, affectés à des projets conduits par les régions, notamment dans le domaine de la recherche.

- une politique d'appui à la croissance régionale, alimentée à partir des autres politiques internes dites aujourd'hui « de compétitivité » (recherche, réseaux), dont une partie des enveloppes, « régionalisable » serait attribuée à des projets sélectionnés au niveau communautaire, mais au sein des régions éligibles à l'objectif 2 (la plus grande part des crédits restant affectée au niveau européen après sélection sur des critères d'excellence)

Cette proposition va bien au-delà d'une partition entre « le contenant » (financé par l'objectif 2) et « le contenu » (financé par les crédits de recherche). Elle repose sur une véritable synergie entre les politiques de cohésion et de recherche : une partie des crédits de recherche allant dans les régions de l'objectif 2, et, inversement une partie des crédits de l'objectif 2 concourant à la politique de recherche.

Ces aides à partir des crédits de recherche pourraient être utilisées dans deux directions :

- pour des appels à projets moins capitalistiques dans lesquelles les régions seraient partenaires et médiatrices (science du vivant : génomique, biologie, télé médecine...),

- comme soutiens à des régions ayant fait la preuve de leur dynamisme en faveur de la recherche. Ce dynamisme peut bien sûr être apprécié à partir des investissements, des résultats, mais les aides devraient aussi récompenser les régions ayant montré des efforts pour faire revenir les chercheurs expatriés hors de l'Union européenne, ou ayant choisi d'investir dans la culture scientifique des habitants. « La culture scientifique et technique pour tous », est une vraie priorité européenne, et les régions sont le cadre idéal pour répondre à ce défi.

## **B - Adapter les règles de gestion des actions structurelles.**

**7 - Généraliser la réserve de performance à tous les grands programmes financés par des fonds communautaires sur programmation et modifier ses modalités d'attribution à mi-parcours de la période de programmation, qui pourraient reposer davantage sur les critères d'efficacité de préférence aux critères de régularité et de procédure.**

**8 - Mieux articuler l'objectif 3 de coopération interrégionale avec les autres actions budgétaires de l'Union.** Une partie des crédits de coopération interrégionale pourrait être utilisée aux infrastructures transfrontalières.

**9 - Appliquer la règle de rigueur budgétaire et de « bonne gestion financière » à tous les plafonds de dépenses des PF y compris aux dépenses de cohésion en supprimant le régime dérogatoire dont elles bénéficient aujourd'hui (les plafonds de dépenses de cohésion au sein des perspectives financières sont privilégiés).**

## **C - Propositions dans les autres domaines budgétaires**

10 - Veiller à ce que les dépenses agricoles induites par les futurs élargissements de 2007 ne s'imputent pas sous les plafonds adoptés au Conseil européen de Bruxelles d'octobre 2002 prévus pour Vingt cinq Etats membres.

11- Améliorer la visibilité de l'action européenne par d'autres relais, notamment par les échanges entre les jeunes, qui doivent prendre une toute autre ampleur (notamment auprès des jeunes en formation professionnelle), et favoriser les migrations internes intra européennes, les installations de professionnels d'un Etat dans un autre Etat, sous forme de cours de langue approfondis réservés aux expatriés, de formations aux institutions locales, voire d'aides à l'installation dans un autre pays, sous réserve de réciprocité et d'un équilibre entre les Etats.

12 - Supprimer, au sein des politiques internes, les petites lignes budgétaires, dévoreuses en ressources humaines et favorisant le saupoudrage des crédits.

13 - Faire supporter l'ensemble des surcoûts liés à des opérations extérieures décidées par le Conseil par le budget de l'Union.

14 - Profiter de la négociation des PF pour accompagner la mise en place de l'agence européenne d'armement.

15 - Profiter de la budgétisation du FED pour introduire ou renforcer des principes appliqués aux autres rubriques, à savoir *le dégagement d'office* des crédits non utilisés, *la réserve de performance* (deux règles en vigueur au sein des politiques de cohésion) voire *l'écoconditionnalité* qui consisterait à subordonner les aides à des critères environnementaux élémentaires. Nos agriculteurs ne comprendraient pas comment l'Union peut subordonner les aides à leurs revenus à des critères sur le bien être des animaux alors que dans le même temps des milliards d'euros seraient dépensés dans des Etats qui ne font aucun cas de la protection des espèces protégées ou des espaces naturels.

## **D- Propositions sur le financement**

16 - Engager une réforme de la correction britannique.

La suppression de la correction britannique doit être un préalable catégorique à toute réforme du financement de l'Union.

17 - Rejeter l'idée de toute forme d'écrêtement généralisé des soldes nets totalement contraire à l'esprit européen et la solidarité entre Etats membres

18 - Jeter, dans la perspectives des prochaines PF (l'après-2013), les bases de la création d'un impôt européen sur les sociétés, dont une part serait affectée au budget communautaire, afin de limiter la concurrence fiscale destructrice entre les Etats

membres et de mettre fin aux débats stériles sur le juste retour, et pour ce faire s'engager dans l'harmonisation des bases.

En guise de conclusion.

La ligne choisie par la France est une bonne position.

Cette stabilisation des dépenses communautaires à 1 % du PNB doit permettre de faire face à la solidarité à l'égard des nouveaux Etats membres tout en développant de nouvelles politiques de croissance et d'emploi sur l'ensemble du territoire de l'Union.

La France devrait montrer son ambition européenne et si la négociation s'engage sur des bases saines, et si la ligne rouge n'est pas dépassée (sur des questions qui seraient inadmissibles par la France), ne devra pas être celui qui bloque.

Compte tenu des efforts que nous attendons, des initiatives que la France peut et doit prendre en faveur de l'objectif de compétitivité, des échanges, nous pensons que ces ambitions sont conciliables avec un budget qui ne doit pas dépasser de l'ordre de 1,10 % du PNB, en moyenne en CE ce qui représentera une dépense de l'ordre de 1,05 % du PNB.



## **ANNEXES**

## ANNEXE 1

### Déroulement de la mission : Liste des entretiens (par ordre chronologique)

5 novembre 2003: Mme **Noëlle Lenoir**, ministre déléguée aux affaires européennes.

5 novembre 2003: M. **Georges de la Loyère**, rapporteur du Conseil économique et social.

5 novembre 2003 : M. **Nicolas Jacquet**, délégué DATAR.

12 novembre 2003: M. **Pierre Lequiller**, président de la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne.

12 novembre 2003 : M. **Daniel Garrigue**, député, rapporteur spécial de la Commission des finances sur la recherche.

12 novembre 2003: M. Jean Pisani- Ferri, **économiste**.

13 novembre 2003 : Déplacement de M. Serge Vinçon à **Berlin**.

19 novembre 2003: Déplacement de M. Marc Laffineur à **Budapest**.

25 novembre 2003: M. **Pierre Moscovici**, ancien ministre des affaires européennes.

26 novembre 2003: Déplacement de M. Marc Laffineur à **Rome**.

2 décembre 2003: Déplacement de M. Serge Vinçon à **Madrid**.

3 décembre 2003 : M. **Jean Louis Dumont** député, rapporteur spécial de la Commission des finances sur les crédits européens.

3 décembre 2003 : M. **Jacques Delors**, président de l'association « notre Europe ».

4 décembre 2003 : MM **Yann Gaillard** et **Simon Sutour**, sénateurs, membres de la délégation du Sénat pour l'Union européenne.

4 décembre 2003 : M. **Pascal Lamy**, commissaire européen.

10 décembre 2003 :M. **Alain Lamassoure**, député européen.

11 décembre 2003: déplacement de M. Serge Vinçon à **Varsovie**.



6 janvier 2004: M. **Gérard Longuet**, Président de l'Association des régions de France

6 janvier 2004 : Mme **Pascale Andréani**, conseiller pour les affaires européennes auprès du Premier Ministre.

6 janvier 2004 : M. **Charles Fries**, conseiller pour les affaires européennes auprès du Président de la République.

8 janvier 2004 : Déplacement de M. Marc Laffineur à **Londres**.

14 janvier 2004 (Bruxelles ) M. **Pierre Sellal**, ambassadeur de France à la représentation Permanente (RP).

14 janvier 2004 : RP du **Portugal**.

14 janvier 2004 : RP des **Pays Bas**.

14 janvier 2004: M. **Jean-Pierre Baché**, directeur la direction budgets à la Commission.

15 janvier 2004 : M. **Michel Barnier**, Commissaire européen chargé de la politique régionale.

15 janvier 2004 : Mme **Michaele Schreyer**, Commissaire européen chargé du budget.

5 février 2004 : M. **Hervé Gaymard**, ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales.

10 février 2004 : Mme **Claudie Haigneré**, ministre déléguée à la recherche, et aux nouvelles technologies.

## ANNEXE 2

### Les perspectives financières en vigueur 2000- 2006

#### *1 - Les PF initiales*

Les perspectives financières 2000-2006 ont été adoptées par un accord interinstitutionnel (AII) du 6 Mai 1999 entre le Parlement européen, le Conseil, et la Commission sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire. Ce tableau reprenait les conclusions du Conseil européen de Berlin (24 et 25 mars 1999).

Ces PF comportait eux innovations majeures :

- pour la première fois dans l'histoire des PF, l'adhésion de nouveaux Etats membres était anticipée sur le plan budgétaire. Les PF comportait une rubrique spécifique consacrée aux instruments de préadhésion, dotée de 3,12 milliards d'euros par an (soit 21,48 milliards d'euros de 2000 à 2006), pour alimenter les trois programmes de préadhésion destinés aux six Etats d'Europe centrale et orientale alors candidats :

- pour la première fois également, deux versions de PF ont été adoptées, l'une à 15 Etats membres, l'autre à 21 Etats membres, en anticipant un élargissement à Six nouveaux Etats à compter de 2002.

#### *2 - Les étapes des négociations d'adhésion*

Sur la base des critères fixés à Copenhague, en 1993, le Conseil européen de Luxembourg des 12 et 13 décembre 1997 a décidé l'ouverture des négociations d'adhésion à six Etats candidats (Chypre, Estonie, Hongrie, Pologne, République tchèque et Slovaquie). Le Conseil européen d'Helsinki des 12 et 13 décembre 1999 a également décidé d'ouvrir les négociations avec six autres pays (Lettonie, Lituanie, Slovaquie, Malte, Roumanie, Bulgarie). Le Conseil européen de Laeken (14 et 15 décembre 2001) a décidé que dix candidats sur douze pourraient parvenir à l'adhésion (tous sauf la Bulgarie et la Roumanie). Le Conseil européen de Copenhague (12 et 13 décembre 2002) a vu l'achèvement des négociations avec ces dix pays.

En 1999, les perspectives financières initiales ont été fixées pour Vingt et un membres dont six adhérents en 2002. Les perspectives ont du être adaptées au nouveau contexte d'un élargissement prévu à Dix (en non Six comme initialement prévu) et effectif à compter du 1<sup>er</sup> mai 2004 (et non au 1<sup>er</sup> janvier 2002) .

Une répartition indicative des crédits destinés aux nouveaux Etats membres a été décidée au Conseil européen de Copenhague, le 13 décembre 2002. Les perspectives financières en vigueur à l'heure actuelle résultent d'une décision du Parlement européen et du Conseil en date du 19 mai 2003 (2003/429/CE) adaptant les perspectives financières initiales.

### *3 - Les nouvelles perspectives financières*

#### **Perspectives financières 2000- 2006 (à Vingt Cinq à compter du 1er mai 2004), prix 1999**

R	Crédits pour engagement	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1	Agriculture	40 920	42 800	43 900	43 770	44 657	45 677	45 807
2	Actions structurelles	32 045	31 455	30 865	30 285	35 665	36 502	37 940
3	Politiques internes	5 930	6 040	6 150	6 260	7 877	8 098	8 212
4	Actions extérieures	4 550	4 560	4 570	4 580	4 590	4 600	4 610
5	Administrations	4 560	4 600	4 700	4 800	5 403	5 558	5 712
6	Réserves	900	900	650	400	400	400	400
7	Stratégie de préadhésion	3 120	3 120	3 120	3 120	3 120	3 120	3 120
8	Compensation					1 273	1 273	940
Total des CE		92 025	93 475	93 955	93 215	102 985	105 128	106 741
Total des CP		89 600	91 110	94 220	94 880	100 800	101 600	103 840
Plafond des CP en % du RNB (SEC 95)		1,07%	1,08%	1,11%	1,10%	1,08%	1,06%	1,06%
Marge pour imprévus		0,17%	0,16%	0,13%	0,14%	0,16%	0,18%	0,18%
Plafond des ressources propres (en % du RNB)		1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%

*(nota : les prix sont en euros 1999, afin de permettre les comparaisons avec les PF initiales)*

## ANNEXE 3

### Présentation générale des PF : la nature et la portée des PF

#### Source : Commission

[http://europa.eu.int/comm/budget/financialfrwk/index\\_fr.htm](http://europa.eu.int/comm/budget/financialfrwk/index_fr.htm)

#### 1. Quelle est l'origine des perspectives financières?

L'équilibre politique et institutionnel du régime financier de la Communauté s'est dégradé progressivement au cours des années 1980. Cette période a en effet été marquée par des tensions de plus en plus vives se traduisant par un fonctionnement de plus en plus difficile de la procédure budgétaire annuelle et une inadaptation croissante des ressources aux besoins communautaires. Ces crises budgétaires successives ont conduit les institutions de la Communauté à convenir d'une méthode destinée à améliorer le déroulement de la procédure budgétaire tout en garantissant le respect de la discipline budgétaire.

En concluant un accord interinstitutionnel le Parlement Européen, le Conseil de l'Union et la Commission s'accordent à l'avance sur les grandes priorités budgétaires de la période à venir qui se traduisent par la mise en place d'un encadrement des dépenses communautaires, sous la forme de perspectives financières. Ces perspectives financières indiquent l'ampleur maximale et la composition des dépenses prévisibles de la Communauté.

Les grandes catégories de dépenses de la Communauté sont éclatées en rubriques. La classification des dépenses de la Communauté selon les rubriques des perspectives financières répond à une logique politique. La répartition de la dépense totale selon les différentes rubriques doit donc s'articuler sur les grandes priorités politiques retenues pour la période. Pour la période 2000-2006, ces rubriques s'établissent comme suit :

- 1. agriculture
- 2. actions structurelles
- 3. politiques internes
- 4. actions extérieures
- 5. administration
- 6. réserves
- 7. aide de préadhésion

Chacune de ces rubriques comporte un montant en crédits pour engagements pour chaque année. Le «tableau des perspectives financières» indique également le montant total des crédits pour paiements, formulé en MioEURO et en pourcentage du produit national brut (PNB) communautaire en se fondant sur une prévision de l'évolution du PNB. Ceci permet d'effectuer le lien avec le plafond des ressources propres, fixé lui aussi en pourcentage du PNB communautaire par la décision ressources propres. Une marge pour dépenses imprévues s'insère entre le plafond des ressources propres et le plafond des crédits pour paiements. Cette marge a une double fonction: elle sert de marge de sécurité pour atténuer les conséquences d'un taux de croissance inférieur aux prévisions qui réduirait les ressources effectives de la Communauté mais elle doit aussi permettre de revoir les différents plafonds des perspectives financières en cas de besoin pour faire face à des dépenses imprévues.

## **2. Portée des plafonds**

Les perspectives financières se distinguent d'une programmation financière indicative puisque les plafonds sont contraignants pour les parties prenantes à l'Accord interinstitutionnel. Les plafonds doivent être respectés. Ils déterminent le montant maximum des crédits qui peuvent être engagés ou dépensés chaque année. « *Les PF déterminent une progression ordonnée des dépenses* » : elles sont la condition nécessaire et suffisante pour que les deux branches de l'autorité budgétaire puissent s'affranchir de la mécanique du taux maximum obligatoire (TMO), qui en cas de désaccord entre les deux institutions tend à figer la structure du budget communautaire sans permettre aucune inflexion au profit des priorités politiques de l'Union.

Pourtant, les perspectives financières ne peuvent pas être assimilées à un budget pluriannuel puisque la procédure budgétaire annuelle reste indispensable pour déterminer le niveau effectif de la dépense dans le cadre des plafonds et surtout la répartition entre les différentes lignes budgétaires.

## **3. Les plafonds de dépenses sur la période 2000-2006**

Les perspectives financières sont établies à prix constants de l'année 1999.

Le plafond de la rubrique 1 a été fixé de façon à ce que son montant, en moyenne annuelle, à prix constants et hors la partie des mesures de développement rural auparavant financée par les fonds structurels, reste proche du niveau de la dépense inscrite au budget 1999. Dans ces conditions, certains éléments de la réforme proposée de la politique agricole commune (PAC) ont été revus à la baisse ou leur mise en œuvre décalée dans le temps.

Pour les actions structurelles, l'enveloppe globale sur la période permet de maintenir au niveau de 1999 les aides par tête au titre des fonds structurels dans les régions éligibles. Un régime dégressif est prévu pour les régions qui ne sont plus éligibles à l'objectif 1 et au nouvel objectif 2. S'agissant du Fonds de cohésion, il a été tenu compte des progrès accomplis au cours de la période passée par les pays bénéficiaires en termes de convergence réelle.

Pour les rubriques 3 (politiques internes), 4 (actions extérieures, hors pré-adhésion) et 5 (administration), les plafonds ont été fixés en prenant comme point de départ les montants effectifs de dépenses inscrits au budget 1999 et non pas les plafonds, sensiblement supérieurs, des perspectives financières précédentes pour cette même année. De plus, les taux d'augmentation retenus sur cette base sont inférieurs à ceux proposés initialement par la Commission.

Le cadre financier laisse, même en tenant compte des montants mis en réserve pour les futurs élargissements au cours de la période, une marge substantielle, de 0,09 à 0,14 % du PNB selon les années, sous le plafond des ressources propres. Cet effort de rigueur est plus marqué au niveau du total des crédits pour engagements qu'à celui des crédits pour paiements, en raison de la nécessité pour ces derniers de couvrir les montants restant à liquider sur les engagements antérieurement contractés.

## ANNEXE 4

### Perspectives financières et budgets annuels

#### 1. Présentation

Les PF sont impératives dans la mesure où les plafonds prévus ne peuvent être dépassés. Mais d'une part, les PF ne constituent pas un budget pluriannuel. Le budget annuel est voté par les deux branches de l'autorité budgétaire constituée du Conseil et du Parlement européen, selon la procédure budgétaire prévue par l'article 272 du traité. D'autre part, l'AII prévoit dans son point 12 que « *par souci de bonne gestion financière, les institutions veillent à laisser dans la mesure du possible, lors de la procédure budgétaire et de l'adoption du budget, des marges suffisantes disponibles sous les plafonds des différentes rubriques* ».

Ainsi, les plafonds de dépenses figurant dans les perspectives correspondent à une limite de dépenses, mais les dépenses annuelles peuvent être inférieures. En pratique, elles le sont.

Quand les dépenses budgétées atteignent le plafond prévu par les PF on dit que « *les dépenses saturent le plafond* ». C'est notamment le cas des dépenses structurelles (en application des dispositions du point 12 alinéa 2 de l'AII). Quand les dépenses sont inférieures au plafond, on dit que les dépenses laissent « *une marge sous plafond* ».

Les plafonds fixés par les PF en crédits pour engagements ont incontestablement un rôle d'orientation pour le vote du budget annuel, et prédéterminent largement le montant annuel des CE votés. Même si les plafonds ne sont pas des objectifs – sauf pour la rubrique 2, qui a un statut spécifique –, en pratique ils s'en rapprochent fortement.

La situation est cependant variable selon les années. L'écart entre le budget voté et le plafond prévu a eu tendance à s'accroître au cours des dernières années.

#### Écart budget voté/ plafond des PF ( milliards d'euros courants)

dépenses	2001		2002		2003		2004	
	CE	CP	CE	CP	CE	CP	CE	CP
Plafond	97 189	94 730	100 839	100 245	102 315	102 938	115 608	111 554
Voté	96 965	93 295	98 635	95 655	99 686	97 503	111 300	99 724
écart	224	1 435	2 204	4 590	2 629	5 435	4 308	11 830

Source : APB des budgets annuels

## 2. La situation en 2004

Les tableaux page suivante illustrent l'articulation entre les perspectives financières et le budget annuel de 2004.

Comme on le voit, les montants votés en crédits pour engagements saturent, dans la plupart des rubriques, le plafond ouvert par les perspectives financières. Une marge de 4,4 Mds€ apparaît certes entre le plafond des PF en CE (115,7 Mds€) et le montant total des CE effectivement votés (111,3 Mds€), mais elle se concentre sur deux rubriques : les dépenses agricoles (2,5 Mds€), pour lesquelles les plafonds 2000-2006 ont été calculés plus largement compte tenu des impondérables liés à l'évolution des marchés ; les dépenses de préadhésion (1,7 Mds€), compte tenu de l'adhésion à l'Union de dix Etats au 1<sup>er</sup> mai 2004, qui cessent d'être éligibles à cette rubrique et émargent dorénavant aux autres politiques de l'Union.

La marge en crédits pour paiements est beaucoup plus substantielle (11,8 Mds€) : elle reflète l'écart important entre les engagements votés et les paiements escomptés, qui reflète des problèmes récurrents (sous-consommation des fonds structurels) ou de nature plus ponctuelle (décalage entre les engagements votés et les paiements escomptés pour les nouveaux Etats membres, compte tenu du délai nécessaire à la montée en puissance des politiques communautaires sur leurs territoires).

**Ainsi, pour 2004, l'écart entre les plafonds prévus par les PF et le budget voté est de 3,8% pour les CE et de 10,6% pour les CP.**

### L'articulation PF et budget 2004 (millions d'euros courants)

R	rubrique	Plafond des PF pour 2004		Budget voté pour 2004		Marges laissées sous les plafonds des PF	
		CE	CP	CE	CP	CE	CP
1	Agriculture	49 305		46 781	45 693	2 524	
2	Actions structurelles	41 035		41 035	30 822	0	
3	Politiques internes	8 722		8 684	7 510	38	
4	Actions extérieures	5 177		5 177	4 951	0	
5	Administrations	6 157		6 040	6 040	117	
6	Réserves	442		442	442	0	
7	Stratégie de préadhésion	3 455		1 732	2 856	1 723	
8	Compensation	1 410		1 410	1 410	0	
	<b>TOTAL</b>	<b>115 703</b>	<b>111 554</b>	<b>111 300</b>	<b>99 724</b>	<b>4 403</b>	<b>11 830</b>

Source : Direction du budget

### Les plafonds en % du RNB

plafond	Plafond prévu pour 2004 (en % du RNB)	Budget voté pour 2004 (en % du RNB)	Marge sous plafond (en % du RNB)
Plafond des crédits pour paiements prévus dans les PF	1,08 %	0,98 %	0,1 % (soit 10 milliards)
Plafond des crédits d'engagements prévu dans la décision RP	1,31 %	1,09 %	0,22 % (soit 22 milliards)
Plafond des ressources propres prévu dans les PF et dans la décision RP	1,24 %	0,98 %	0,26 % (soit 26 milliards)



## ANNEXE 5

### Les modifications des plafonds des PF

Le cadre des perspectives financières incorpore plusieurs éléments de souplesse et peut être modifié dans plusieurs circonstances.

#### 1- L'ajustement technique des PF

L'ajustement a un caractère purement technique (point 15 de l'AII). Rappelons que les plafonds sont fixés en prix constants de l'année qui précède l'entrée en vigueur des PF (prix 1999 pour les PF 2000-2006) . Il est donc procédé chaque année à un ajustement technique, une actualisation, pour tenir compte de l'évolution des prix afin de préserver leur « pouvoir d'achat ». Toutefois, il a été convenu que le déflateur à utiliser pour la rubrique 1 (PAC) sera de 2 %. De même, selon la réglementation des fonds structurels ( rubrique 2), le déflateur annuel appliqué tant à la programmation qu'au plafond correspondant dans les perspectives financières est également fixé forfaitairement à 2%.

L'ajustement a également pour objet de tenir compte de l'évolution réelle du PNB : l'évaluation des CP en pourcentage du PNB est estimée au départ à partir d'une prévision de croissance. Si la croissance est inférieure à la prévision, l'importance des CP exprimée en % du PNB est augmentée et inversement. L'ajustement est réalisé par la Commission.

#### 2- Les éléments de flexibilité

Les plafonds des PF ne tiennent pas compte de deux éléments de flexibilité. D'une part, l'accord interinstitutionnel prévoit un volant de sécurité dit « instrument de flexibilité »(point 24 de l'AII) . Cette dotation est de 200 millions d'euros par exercice budgétaire. Elle peut être utilisée pour faire face à des dépenses non prévues, permettre de dépasser le plafond fixé pour la rubrique en question. Cette dotation a été utilisée en 2000 pour financer les aides au Kosovo et en 2003, pour financer quelques aides au secteur de la pêche.

D'autre part, on peut également mentionner le fait que, depuis 2002, existe un fonds de solidarité de l'Union européenne (FSUE), doté de 1 Md€, résultant lui aussi d'un accord interinstitutionnel et dont les dépenses s'imputent au-delà des plafonds des perspectives financières.

#### 3- L' »adaptation aux conditions d'exécution»

L' »adaptation aux conditions d'exécution» (point 16 de l'AII) concerne l'évolution des dépenses réelles. Les plafonds prévoient une évolution des dépenses mais seul le

budget annuel fixe le montant réel. Si les engagements une année n ont été inférieurs aux prévisions, ce décalage va se traduire en n+1 ou n+2 sur les paiements. Il faut donc adapter les montants au rythme des dépenses réelles. L'adaptation est proposée par la Commission mais adopté par l'autorité budgétaire (PE et Conseil), selon les règles applicables prévues à l'article 272 paragraphe 9 cinquième alinéa du traité : le Conseil statue à la majorité qualifiée, et le Parlement européen, statue à la majorité des membres qui le composent et des trois cinquièmes des suffrages exprimés.

#### 4 - La révision des PF

La révision des PF renvoie à une toute autre situation. Les révisions ont pour objet de « *faire face à des situations non prévues à l'origine* » en majorant les plafonds d'une ou plusieurs rubriques pour faire face à des dépenses qui n'avaient pas été prévues à l'origine. La révision est très encadrée ( point 19 à 21 de l'AII). La révision a pour effet de mordre sur la marge pour imprévus (marge entre le plafond des CP et le plafond des RP) d'ailleurs prévue à cet effet. Les règles de majorité diffèrent selon l'importance de la révision. Si la révision, proposée par la Commission, est inférieure à 0,03% du PNB, la révision est adoptée par l'autorité budgétaire selon les règles prévues à l'article 272 paragraphe 9, cinquième alinéa du traité. Toute révision au delà de 0,03% du PNB est adoptée par décision commune des deux branches de l'autorité budgétaire mais le Conseil statue à l'unanimité. Les révisions doivent respecter le plafond des ressources propres.

#### 5 - L'adaptation des PF

En dernier ressort, il est toujours possible recourir à une adaptation des perspectives financières, suivant les mêmes règles de procédure qui président à leur adoption : c'est l'option retenue en cas de changement de grande ampleur, comme pour l'adaptation des perspectives financières 2000-2006 à l'élargissement décidée en 2003, à l'issue des décisions adoptées aux Conseils européens de Bruxelles (octobre 2002) et de Copenhague (décembre 2002).

## ANNEXE 6

### Les chiffres clés du budget de l'UE pour 2003 et 2004

#### Budget de l'UE 2003 (UE 15) (crédits d'engagement, millions d'euros et %)

Rubriques	montant	part dans le total
agriculture	44.780	44,9 %
(dépenses agricoles)	(40.082)	(40,4 %)
(développement rural)	(4.698)	(4,7%)
actions structurelles	33.980	34 %
(dont fonds structurels)	(31.141)	(31,2 %)
(dont fonds de cohésion)	(2.839)	(2,9 %)
politiques internes	6.894	6,8 %
actions extérieures	4.807	4,8 %
administration	5.382	5,4 %
réserves	434	0,4 %
Aide de pré-adhésion	3.535	3,5 %
total crédits pour engagements	<b>99.812</b>	100 %
total crédits pour paiements	92.525	100 %

Source : Commission, budget 2004, synthèse chiffrée

#### Comparaison du budget total et des PF 2003 (millions d'euros et %)

	Budget 2003	PF 2003
Crédits pour engagements (valeur)	99.812	102.145
Crédits d'engagement en % du RNB (taux implicite)	1,06 %	1,09 %
Crédits pour paiements (valeur)	92.525	102.767
Crédits pour paiements en % du RNB (taux explicite)	0,98 %	1,09 %

**Budget de l'UE 2004**  
(crédits pour engagement, milliards d'euros et %)

Rubriques	UE 15		UE 25 (prévision)	
	montant	part dans le total	montant	part dans le total
agriculture	44.761	44,8 %	47.874	42,7 %
(dépenses agricoles)	(39.958)	(40 %)	(41.337)	36,8 %
(développement rural)	(4.803)	(4,8%)	(6.536)	5,8 %
actions structurelles	34.326	34,3 %	41.035	36,6%
(dont fonds structurels)	(31.541)	(31,5 %)	35.353	31,5 %
(dont fonds de cohésion)	(2.785)	(2,8%)	5.682	5,1 %
politiques internes	7.051	7,0 %	8.636	7,7 %
actions extérieures	5.176	5,2 %	4.996	4,5 %
administration	6.040	6 %	6.112	5,4 %
réserves	442	0,4 %	442	0,4 %
Aide de pré-adhésion	1.732	1,7 %	1.732	1,5 %
compensation			1.409	1,2 %
total crédits pour engagements	<b>99.529</b>	100 %	112.240	100 %
total crédits pour paiements	94.619	100 %	100.676	100 %

Source Commission, budget UE 15 : budget voté ; budget UE 25 : APB 2004

Comparaison du budget total et des PF 2004  
(millions d'euros et %)

	Budget UE 15	PF UE 15	Budget UE* 25	PF UE 25
Crédits pour engagements (valeur)	99.529	103.726	112.240	115.608
Crédits d'engagement en % du RNB (taux implicite)	1,03 %	1,07 %	1.10 %	1,14 %
Crédits pour paiements (valeur)	94.619	102.274	100.676	111.554
Crédits pour paiements en % du RNB (taux explicite)	0,98 %	1,06 %	0,99	1,10

\* projet APB 2004

## ANNEXE 7

### Plafonds et systèmes comptables.

Le Produit national brut (PNB) est un agrégat très utilisé dans le cadre communautaire : pour calculer les contributions des Etats membres (ressource dite PNB), pour bénéficier de certains fonds structurels, pour encadrer certaines décisions : les seuils de déficit public prévus dans le pacte de stabilité, le plafonnement des ressources propres, sont calculés par rapport au PNB des Etats membres. Les modifications des systèmes comptables peuvent affecter les modes de calcul des plafonds exprimés en proportion du PNB.

#### 1. Les principaux agrégats comptables

##### *a) le PIB*

Le Produit intérieur brut (PIB) décrit le montant de la production ( ou de la demande) pour un territoire donné. Le PIB peut être évalué de trois façons:

- à partir de la production :  $PIB = \text{valeur ajoutée} + \text{impôts sur les produits} - \text{subventions sur les produits}$ .
- à partir de la demande :  $PIB = \text{dépenses de consommation finale de biens et services} + \text{investissement ( Formation Brute de Capital Fixe -FBCF-)} + \text{variations de stocks} + \text{solde du commerce extérieur (exportations - importations)}$
- à partir des revenus générés:  $PIB = \text{rémunération des salariés} + \text{excédent brut d'exploitation des entreprises} + \text{impôts sur la production} - \text{subventions}$ .

##### *b) PIB , PNB et RNB*

On passe du PIB au PNB en ajoutant au PIB les revenus du travail et de la propriété reçus du reste du monde moins les revenus analogues versés au reste du monde.

Dans les pays développés, le PIB et le PNB sont proches. En revanche, la différence peut être importante pour les pays en développement et à l'inverse pour les petits pays spécialisés dans les activités tertiaires ( Luxembourg...)

Il n'y a pas de différence entre le produit national brut ( PNB) et le revenu national brut (RNB). Le total est le même mais est calculé sous deux optiques et à partir de données différentes (la production et les revenus).

PIB/PNB/RNB de la France en 2002 (milliards d'euros)

<b>Approche production</b>	valeur	<b>Approche demande</b>	valeur	<b>Approche revenus</b>	valeur
Valeur ajoutée	1363,5	Dépense de consommation finale	1196,2	Rémunérations des salariés	802,3
+ impôts sur les produits	+ 176,8	+ FBCF	+ 297,5	+ excédent brut d'exploitation	+ 510,3
- subventions sur les produits	- 19,5	+/- variation de stocks	- 4,3	+ impôts sur la production	+ 236,5
		+ solde des échanges extérieurs	+ 31,4	- subventions	- 28,4
<b>= PIB</b>	<b>= 1520,8</b>	<b>= PIB</b>	<b>= 1520,8</b>	<b>= PIB</b>	<b>= 1520,8</b>
+ revenus versés par le reste du monde	+ 87,7	+ revenus versés par le reste du monde	+ 87,7	+ revenus versés par le reste du monde	+ 87,7
- revenus reçus par le reste du monde	- 80,7	- revenus reçus par le reste du monde	- 80,7	- revenus reçus par le reste du monde	- 80,7
<b>= PNB</b>	<b>1527,8</b>	<b>= PNB</b>	<b>1527,8</b>	<b>= RNB</b>	<b>1527,8</b>

Source INSEE

## 2. Les modifications du cadre comptable

Les comptabilités nationales suivent des règles comptables internationales recommandées par les Nations Unies. Ces règles sont périodiquement révisées afin d'adapter les données aux évolutions des échanges et de l'économie et de permettre des comparaisons entre Etats. Le système de comptabilité nationale des Nations Unies (SCN) a été adopté en 1968 et modifié en 1993 (SCN 93). Le système européen de comptes économiques intégrés (SEC) adopté en 1970 (SEC 70) a été modifié à son tour. La nouvelle version dite « SEC 95 » a été formellement adoptée par le règlement (CE) n° 2223/96 du Conseil du 25 Juin 1996.

Le nouveau système de comptabilité apporte des changements importants au mode de calcul du Produit national brut ( PNB). Les modifications portent principalement sur quatre points :

- la nature des dépenses prises en compte pour évaluer l'investissement : dans l'ancien système, l'investissement ( ou formation brute de capital fixe, FBCF en comptabilité nationale) est constitué par les biens destinés à être utilisés dans le processus de production pendant au moins un an. Cette définition excluait l'investissement immatériel notamment les logiciels. La nouvelle définition du FBCF inclut les achats immatériels, notamment les logiciels, parmi les dépenses d'investissement ;

- le mode de comptabilité : l'évaluation de la consommation des ménages est réévaluée pour tenir compte de la prise en charge de certaines dépenses par les collectivités (aides au logement...) ;

- le moment de calcul. L'ancienne comptabilité reposait sur les encaissements et décaissements. Les flux sont désormais comptabilisés sur la base des droits constatés. Exemple : avant, les intérêts, les remboursements d'emprunts étaient comptabilisés au moment où ils étaient versés (ce qui peut être en une seule fois en fin de contrat par exemple) ; avec la nouvelle comptabilité, les intérêts sont répartis sur la période couverte par le contrat (même s'ils ne sont versés qu'en une seule fois, à la fin) ;

- le périmètre pris en compte : La frontière entre l'Etat et le reste du monde est déplacée. Désormais, les DOM sont inclus dans les comptes parmi le territoire national. Les TOM restent rattachés au « reste du monde ». Cette modification entraîne un supplément du PIB français de 1,2%.

### 3. Les conséquences pour l'UE

L'ensemble conduit à une réévaluation du PIB et du PNB de l'ordre de 1,8%. Le PIB des Quinze Etats membres, évalué avec les nouvelles règles comptables, est de 7126 milliards d'euros en 1997 soit 127 milliards de plus que le PIB évalué selon les règles antérieures.

La nouvelle comptabilité entraînant une majoration du PNB, d'origine purement comptable, certaines références antérieures au PNB des Etats membres ont dû être adaptées afin de neutraliser l'impact comptable.

C'est le cas pour le plafonnement des dépenses ( crédits d'engagement) et le plafonnement des ressources propres prévus par la décision du Conseil sur les ressources propres (décision n° 2000/597/CE du Conseil du 29 septembre 2000) et calculés par rapport au PNB. Cette adaptation a été effectuée formellement par une communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen du 28 décembre 2001 . Elle est entrée en vigueur en 2002.

Ainsi :

Le plafond pour les crédits d'engagement qui était de 1,35% du PNB (ancienne comptabilité) équivaut à 1,31% du RNB ( nouvelle comptabilité SEC 95) ;

Le plafond pour les ressources propres qui était de 1,27% du PNB (ancienne comptabilité) équivaut à 1,24% du RNB (nouvelle comptabilité SEC 95).

On rappellera que **la différence ne vient pas du passage du PNB au RNB** (le montant est le même ; seule l'optique est différente) **mais du mode de calcul du PNB**. La nouvelle appellation de RNB a été préférée à celle de PNB pour éviter la confusion avec l'ancien mode de calcul.

## ANNEXE 8

### Les dépenses agricoles Principales données budgétaires

Les dépenses destinées à l'agriculture sont le premier poste budgétaire de IUE. Cette priorité se traduit dans les PF et dans le budget annuel. Les dépenses destinées à l'agriculture recouvrent deux types de dépenses :

- Le poste principal concerne les dépenses agricoles de marché (stockage en cas de surproduction...) et d'aides aux revenus. Ces dépenses sont aujourd'hui classées parmi les PF dans une sous rubrique dite 1 a « dépenses agricoles » et sont classées dans le budget dans une sous section du budget gérée par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole- section garantie ( FEOGA garantie). Ces dépenses qui correspondent à des droits sont classées aujourd'hui parmi les dépenses dites obligatoires, pour lesquelles le rôle du Conseil est prépondérant.

- L'autre partie concerne les dépenses de développement rural (aides à l'environnement, au boisement, à la reconversion...). Cette catégorie de dépenses, apparue en 1992, constitue « le second pilier de la PAC ». Ces dépenses sont aujourd'hui classées au sein des PF dans une sous rubrique 1 b « développement rural ». Elles sont financées selon une organisation particulièrement complexe par le FEOGA section garantie ou par le FEOGA section orientation qui est un fonds structurel. Ces dépenses de développement rural sont aujourd'hui classées parmi les dépenses non obligatoires sur lesquelles le Parlement européen a le dernier mot .

#### 1 Données générales

##### Les perspectives financières

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Total agriculture	41.738	44.530	46.587	47.378	47.211	46.294	45.996
Marché ( 1 A)	37.352	40.035	41.992	42.680	42.408	41.480	41.171
Dvpt rural ( 1 B)	4.386	4.495	4595	4.698	4.803	4. 814	4. 825
% dans total CE	44,5	45,8	46,2	46,4	45,8	45,3	45,4
% dans total CP	45,7	47	46,5	46,1	42	46,5	46,4

Source Commission budget 2004 synthèse chiffrée

Commentaire : le plafond des dépenses agricoles figurant dans les PF oscille entre 45 et 46 % du total des dépenses. Nota : pour les dépenses agricoles, le montant des CE est égal au montant des CP

##### Le budget voté

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Total agriculture		44.023	44.225	44.780	44.761		
Marché		39.528	39.660	40.082	39.958		
Dvpt rural		4.495	4.595	4.698	4.803		
% dans total CE		47,2	44,9	44,9	44,9		
% dans total CP		45,4	46,3	45,3	47,3		

Commentaire : le budget voté laisse une marge significative en dessous du plafond prévu dans les PF



## 2 Répartition économique des dépenses

Répartition des dépenses par secteur (en %)

	2000	2001	2002	moyenne
<i>Total réparti (millions €)</i>	40.466	42.083	42.214	
Cultures arables	41,2	41,5	43	41,9
(dont céréales)	(30,4)	(28,4)	(32,2)	(30,3)
Viande bovine	11,2	14,4	16,4	14
lait	6,4	5,9	5,5	5,9
Huile d'olive	5,5	6	5,4	5,6
sucre	4,7	3,5	3,2	3,8
Autres secteurs				
Développement rural	10,3	10,4	10,3	10,3

Source : Commission, rapport annuel du FEOGA garantie 2002

Commentaire : la répartition des dépenses entre secteurs est très inégale. Les céréales ( les aides aux revenus des céréaliers ) représentent plus de 30 % des dépenses.

Répartition des dépenses agricoles par nature économique (2002)

	Montants (millions d'euros)	%
Restitutions à l'exportation	3.432	7,9 %
interventions	34.275	79,3%
(dont Aides directes)	(28.801)	66,6 %
(dont gestion des marchés)	(5.474)	12,7 %
Développement rural	4.419	10,2 %
autres	1.088	2,5 %
total	43.214	10 %0

Source : Commission, rapport annuel du FEOGA garantie 2002

Commentaire : les dépenses du Feoga garantie se répartissent en trois grandes catégories :

- les dépenses liées aux restitutions qui sont des subventions aux exportations européennes, destinées à compenser l'écart de prix avec le marché mondial. Ce poste est sensible aux variations de parité euro/dollar
- les dépenses d'interventions, dans lesquelles on retrouve
  - les aides directes ( aides à l'hectare, aides de retraits des terres, quelques aides à la production, primes à la vache allaitante... )
  - les instruments de gestion des marchés ( stockage ou retraits de productions en cas d'excédents pour stabiliser les cours... )
  - les dépenses diverses ( aides au stockage du sucre, aides à certaines productions, aides à la transformation des produits... )
- les dépenses liées au développement rural.

Les aides directes constituent aujourd'hui les 2/3 des dépenses agricoles totales.

### 3 Répartition des dépenses par Etat membre

Répartition des dépenses du Feoga garantie par Etat membre (en %)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	moyenne
<i>Total réparti (millions euros)</i>	40.675	38.750	39.540	40.466	42.083	43.214	
France,	22,5	23,2	23,6	22,2	22	22,6	22,7
Allemagne	14,2	14,3	14,5	13,9	14	15,7	14,4
Espagne	11,3	13,7	13,2	13,5	14,7	13,7	13,3
Italie	12,6	10,7	11,8	12,4	12,7	13,1	12,2
Royaume Uni	10,8	11,1	9,9	10	10,4	8,4	10,1

Source rapport annuel du FEOGA section garantie 2002

Nota : ce tableau ne recense que les dépenses du Feoga section garantie qui finance néanmoins la quasi totalité des dépenses agricoles. Le FEOGA orientation qui est un fonds structurel finance les aides de développement rural dans les zones éligibles à l'objectif 1.

La France est, en valeur absolue le principal bénéficiaire des dépenses agricoles. Elle reçoit en moyenne 22,7% du total des dépenses agricoles. Les quatre autres Etats bénéficiaires ne reçoivent que moins de la moitié des retours dont bénéficient la France. L'Allemagne bénéficie de 14,4 % des dépenses agricoles totales et le Royaume uni, 10% . En termes de retours, l'Espagne est le premier bénéficiaire.

#### Tableau des retours agricoles

	retour en M€	taux de retour PAC (a)	Total ressources propres en M€	taux de contribution budget UE (b)	de au Ecart (a)-(b)
Belgique	942,1	2,2%	3.017,9	3,9%	-1,7%
Danemark	1.221,0	2,8%	1.687,9	2,2%	0,7%
Allemagne	6.784,4	15,7%	17.582,2	22,6%	-6,9%
Grèce	2.633,8	6,1%	1.337,5	1,7%	4,4%
Espagne	5.933,0	13,7%	6.551,2	8,4%	5,3%
France	9.752,1	22,6%	14.152,3	18,2%	4,4%
Irlande	1.709,2	4,0%	1.018,8	1,3%	2,6%
Italie	5.671,9	13,1%	11.279,5	14,5%	-1,4%
Luxembourg	37,1	0,1%	183,8	0,2%	-0,2%
Pays-Bas	1.132,7	2,6%	4.467,4	5,7%	-3,1%
Autriche	1.090,1	2,5%	1.808,7	2,3%	0,2%
Portugal	753,7	1,7%	1.187,3	1,5%	0,2%
Finlande	837,7	1,9%	1.184,5	1,5%	0,4%
Suède	816,8	1,9%	2.086,2	2,7%	-0,8%
Royaume-Uni	3.642,6	8,4%	10.152,8	13,1%	-4,6%
UE (1)	256,3	0,6%			
<b>Total</b>	<b>43.214,5</b>	<b>100,0%</b>	<b>77.698,0</b>	<b>100,0%</b>	

Source : Commission européenne : Rapport FEOGA-G 2002 et Répartition des dépenses opérationnelles de l'UE en 2002

## ANNEXE 9

### La politique de cohésion en bref

*(source : rapport de MM Yann Gaillard et Simon Sutour  
sur l'avenir de la politique de cohésion, Sénat, N° 204 (2003-2004))*

• Consacrée par l'Acte unique (1986), la politique de cohésion économique et sociale repose sur une **double approche** :

– celle de la **redistribution** (solidarité financière entre les différents niveaux territoriaux),

– celle du soutien au **développement** et d'une mise en valeur des potentialités (par opposition à la logique de compensation de handicap qui caractérise par certains aspects la politique agricole).

• Cette politique, regroupée sur le plan budgétaire sous une rubrique des PF dite « actions structurelles », est conduite au moyen de deux types d'**instruments** :

– le **fonds de cohésion** (18 milliards d'euros sur 2000-2006) qui finance directement des projets d'infrastructures environnementales et de transport dans les pays en retard de développement (PNB par habitant inférieur à 90 % de la moyenne communautaire),

– les quatre **fonds structurels** (195 milliards d'euros au total sur 2000-2006) : fonds européen de développement régional (FEDER), fonds social européen (FSE), instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP) et la section orientation du fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA).

Les fonds structurels se concentrent sur des **objectifs prioritaires** :

• 70 % des crédits sont réservés au **rattrapage des régions en retard de développement** (PIB par habitant inférieur à 75 % de la moyenne communautaire) qui représentent 22 % de la population de l'Union (**objectif 1**) ;

• 11,5 % des crédits soutiennent la **reconversion économique et sociale de zones en difficulté structurelle** où vivent 18 % de la population européenne (**objectif 2**) ;

• 12,3 % des crédits favorisent la **modernisation des systèmes de formation et la promotion de l'emploi (objectif 3)**, en dehors des régions de l'objectif 1 où ces mesures sont comprises dans les stratégies de rattrapage.

Par ailleurs, quatre initiatives communautaires ont pour but de définir des solutions communes à des problématiques spécifiques. Elles bénéficient de 5,35 % des crédits des fonds structurels :

– la coopération transfrontalière, transnationale, interrégionale (Interreg III) ;

– le développement durable de villes et de quartiers en crise (Urban II) ;

– le développement rural par des initiatives locales (Leader +) ;

– la lutte contre les inégalités et les discriminations dans l'accès au marché du travail (Equal).

L'adaptation des structures de la pêche bénéficie de crédits particuliers en dehors des régions de l'objectif 1 (0,5 %).

Enfin, des actions innovatrices sont prévues pour faire émerger et expérimenter de nouvelles idées de développement (0,51 %).

Les fonds structurels financent des programmes pluriannuels. Ces programmes constituent des stratégies de développement définies en partenariat entre les régions, les États membres et la Commission européenne. Ils tiennent compte des orientations élaborées par la Commission et valables pour l'ensemble de l'Union. Ils agissent sur les structures économiques et sociales pour :

- développer des infrastructures, par exemple de transport ou d'énergie ;
- étendre les services de télécommunication ;
- aider les entreprises et former les travailleurs ;
- diffuser les outils et les savoirs de la société de l'information.

Quel que soit le type d'intervention, les aides européennes ne remplacent pas les aides nationales, mais les complètent.

- Au plan juridique, le dispositif ayant fait l'objet d'un accord politique à Berlin en mars 1999 se traduit par un ensemble de règlements du Conseil et de la Commission, pris en application des articles 158 à 162 du traité instituant la Communauté européenne (notamment Règlement (CE) n°1260/1999 du 21 juin 1999 portant dispositions générales sur les fonds structurels)

Les règles en vigueur prévoient que l'ensemble de ce dispositif deviendra caduc au 31 décembre 2006 (en terme de programmation). La reconduction ou le renouvellement de cette politique devra donc faire l'objet d'une nouvelle négociation au Conseil. Le traité offre d'importantes marges de manœuvres juridiques pour cela, puisque en fait seuls le fonds de cohésion (article 161) et une intervention visant à réduire les écarts de développement entre les régions (article 158) sont imposés par le traité. La décision devra encore être prise par le Conseil à l'unanimité, compte tenu des dispositions du traité de Nice et en particulier, s'agissant de la politique de cohésion, des exigences de l'Espagne à cette époque.

- Cette négociation est directement liée à celle sur les perspectives financières de l'Union pour 2007-2013, qui détermineront les montants affectés au sein de l'enveloppe globale à la politique de cohésion.

- **Quelques chiffres** pour la période 2002-2006 :
  - 213 milliards d'euros pour la politique de cohésion dans l'ensemble de l'Union,
  - **15,6 milliards d'euros** de « retours » pour la France pour une contribution de 35,8 milliards d'euros ;
  - **220 euros par habitant** et par an dans les zones de l'objectif 1 en moyenne.

## ANNEXE 10

### Répartition des actions structurelles sur la période 2000-2006 et par Etat membre

#### Répartition des ressources par État membre et par objectif sur la période 2000-2006 (en M€ 1999)

État	Objectif 1	Phasing	Objectif 2	Phasing	Objectif 3	IFOP	PIC	Actions	Fonds de	
									Innovatrices	Cohésion
	Out obj. 1		Out obj. 2							
Belgique	0	625	368	65	737	34	209		0	<b>2 038</b>
Danemark	0	0	156	27	365	197	83		0	<b>828</b>
Allemagne	19 229	729	2 984	526	4 581	107	1 608		0	<b>29 764</b>
Grèce	20 961	0	0	0	0	0	862		3 060	<b>24 883</b>
Espagne	37 744	352	2 553	98	2 140	200	1 958		11 160	<b>56 205</b>
France	3 254	551	5 437	613	4 540	225	1 046		0	<b>15 666</b>
Irlande	1 315	1 773	0	0	0	0	166		720	<b>3 974</b>
Italie	21 935	187	2 145	377	3 744	96	1 172		0	<b>29 656</b>
Luxembourg	0	0	34	6	38	0	13		0	<b>91</b>
Pays-Bas	0	123	676	119	1 686	31	651		0	<b>3 286</b>
Autriche	261	0	578	102	528	4	358		0	<b>1 831</b>
Portugal	16 124	2 905	0	0	0	0	671		3 060	<b>22 760</b>
Finlande	913	0	459	30	403	31	254		0	<b>2 090</b>
Suède	722	0	354	52	720	60	278		0	<b>2 186</b>
Royaume-Uni	5 085	1 166	3 989	706	4 568	121	961		0	<b>16 596</b>
non réparti	0	0	0	0	0	0	152	1 000	0	<b>1 152</b>
<b>Total UE 15</b>	<b>127 543</b>	<b>8 411</b>	<b>19 733</b>	<b>2 721</b>	<b>24 050</b>	<b>1 106</b>	<b>10 442</b>	<b>1 000</b>	<b>18 000</b>	<b>213 006</b>
Chypre	0	0	25	0	20	3	5		48	<b>101</b>
République Tchèque	1 286	0	63	0	52	0	89		836	<b>2 328</b>
Estonie	329	0	0	0	0	0	13		276	<b>618</b>
Hongrie	1 765	0	0	0	0	0	88		994	<b>2 847</b>
Lituanie	792	0	0	0	0	0	30		544	<b>1 366</b>
Lettonie	554	0	0	0	0	0	21		461	<b>1 036</b>
Malte	56	0	0	0	0	0	3		20	<b>79</b>
Pologne	7 321	0	0	0	0	0	315		3 733	<b>11 369</b>
Slovénie	210	0	0	0	0	0	27		169	<b>405</b>
Slovaquie	921	0	33	0	40	0	57		510	<b>1 560</b>
non répartis	0	0	0	0	0	0	0	38		<b>38</b>
<b>NEM</b>	<b>13 234</b>	<b>0</b>	<b>121</b>	<b>0</b>	<b>112</b>	<b>3</b>	<b>647</b>	<b>38</b>	<b>7 590</b>	<b>21 746</b>
<b>TOTAL UE 25</b>	<b>140 777</b>	<b>8 411</b>	<b>19 854</b>	<b>2 721</b>	<b>24 162</b>	<b>1 109</b>	<b>11 089</b>	<b>1 038</b>	<b>25 590</b>	<b>234 752</b>

Source : Commission.

« *Phasing out* » : mécanisme d'attribution dégressive des aides pour les zones qui perdent leur éligibilité à un objectif.

« PIC » : programmes d'initiatives communautaires.

« NEM » : nouveaux Etats membres.

## ANNEXE 11

### Les financements européens apportés aux régions françaises

RÉGIONS	Coût total (UE + national public + privé)	UE	Investissements publics nationaux	Privés
Alsace	338		114	
Aquitaine	2 298		893	
Auvergne	1 491		651	
Basse-Normandie	1 091		545	
Bourgogne	868		280	
Bretagne	1 410		578	
Centre	730		401	
Champagne-Ardenne	675		356	
Franche-Comté	643		244	
Haute-Normandie	986		491	
Ile-de-France	414		147	
Languedoc-Roussillon	1 115		420	
Limousin	759		299	
Lorraine	917		411	
Midi-Pyrénées	1 814		898	
Nord-Pas-de-Calais	1 883		830	
Pays de la Loire	1 870		960	
Picardie	1 137		348	
Poitou-Charente	1 057		475	
Provence-Alpes-Côte d'Azur	1 336		549	
Rhône-Alpes	1 582		710	
Programme national informatique	26		13	
<b>TOTAL France Objectif 2</b>	<b>24 440</b>	<b>6</b>	<b>10 613</b>	<b>6</b>

Source : rapport de MM Yann Gaillard et Simon Sutour, les perspectives d'évolution de la politique de cohésion,  
Sénat n° 204, 2003-2004

## ANNEXE 12

### Présentation d'un budget à 1 %

A titre indicatif, trois simulations de la répartition des dépenses au sein d'un budget à 1 % du RNB ont été réalisées.

Les caractéristiques principales de ces scénarios sont les suivantes :

- **modèle 1** : redéploiement en faveur des politiques de croissance (éducation, recherche, RTE) ;
- **modèle 2** : renforcement des actions extérieures ;
- **modèle 3** : effort accru en faveur de la politique régionale et de cohésion.

Les tableaux ci-après présentent la ventilation détaillée du budget par rubrique pour les années 2006 et 2013.

**Modèle 1**

M€ - prix 2004

<b>RNB</b>	<b>2006</b>	<b>% RNB UE 25</b>	<b>2013</b>	<b>% RNB UE 27</b>	<b>Croissance</b>	<b>Commentaires</b>
UE 27	10.519.074		12.442.719			
UE 15	10.033.143		11.684.036			
NEM	485.931		758.684			
<b>Agriculture</b>	<b>50.575</b>	<b>0,48%</b>	<b>51.681</b>	<b>0,42%</b>	<b>2,2%</b>	
PAC	43.735	0,42%	44.056	0,35%	0,7%	Roumanie/Bulgarie au-dessus des plafonds
Développement rural	6.840	0,07%	7.625	0,06%	11,5%	1B après modulation
<b>Politique de cohésion</b>	<b>42.030</b>	<b>0,40%</b>	<b>43.687</b>	<b>0,35%</b>	<b>3,9%</b>	
NEM	9.816	0,09%	25.000	0,20%	154,7%	0,20% du RNB UE 27
Fonds de cohésion UE 15	2.779	0,03%	965	0,01%	-65,3%	Portugal et Grèce, niveau 2000-2006
Objectif 1 UE 15	20.279	0,19%	9.000	0,07%	-55,6%	160 € / hab., phasing-out stat. = 25% dotation obj 1 en 2013
Objectifs 2/3 UE 15	7.335	0,07%	6.900	0,06%	-5,9%	Quasi-stabilisation par rapport à 2006
Autres UE 15	1.821	0,02%	1.821	0,01%	0,0%	Stabilisation par rapport à 2006
<b>Politiques internes</b>	<b>9.093</b>	<b>0,09%</b>	<b>12.684</b>	<b>0,10%</b>	<b>39,5%</b>	
Education	705	0,01%	1.410	0,01%	100,0%	Doublement
R&D	4.953	0,05%	7.430	0,06%	50,0%	Hausse de 50%
RTE	825	0,01%	1.238	0,01%	50,0%	Hausse de 50%
JAI	868	0,01%	1.736	0,01%	100,0%	Stabilisation par rapport à 2006
Autres	1.742	0,02%	871	0,01%	-50,0%	Baisse de 50% (suppression des programmes de petite taille)
<b>Actions extérieures</b>	<b>8.104</b>	<b>0,08%</b>	<b>8.104</b>	<b>0,07%</b>	<b>0,0%</b>	
Actions extérieures	5.104	0,05%	5.104	0,04%	0,0%	Stabilisation par rapport à 2006
FED	3.000	0,03%	3.000	0,02%	0,0%	Stabilisation par rapport à 2006
<b>Préadhésion</b>	<b>2.067</b>	<b>0,02%</b>	<b>2.067</b>	<b>0,02%</b>	<b>0,0%</b>	Stabilisation par rapport à 2006
<b>Réserves</b>	<b>443</b>	<b>0,00%</b>	<b>443</b>	<b>0,00%</b>	<b>0,0%</b>	Stabilisation par rapport à 2006
<b>Administration</b>	<b>6.325</b>	<b>0,06%</b>	<b>6.325</b>	<b>0,05%</b>	<b>0,0%</b>	Stabilisation par rapport à 2006
<b>TOTAL</b>	<b>118.637</b>	<b>1,13%</b>	<b>124.991</b>	<b>1,00%</b>	<b>5,4%</b>	<b>Budget en progression de plus de 5%</b>
Total hors FED	115.637	1,10%	121.991	0,98%	5,5%	



**Modèle 2**

M€ - prix 2004

	<b>2006</b>		<b>2013</b>			<b>Commentaires</b>
<b>RNB</b>	% RNB UE 25		% RNB UE 27		<b>Croissance</b>	
UE 27	10.519.074		12.442.719			
UE 15	10.033.143		11.684.036			
NEM	485.931		758.684			
<b>Agriculture</b>	<b>50.575</b>	<b>0,48%</b>	<b>51.681</b>	<b>0,42%</b>	<b>2,2%</b>	
PAC	43.735	0,42%	44.056	0,35%	0,7%	Roumanie/Bulgarie au-dessus des plafonds
Développement rural	6.840	0,07%	7.625	0,06%	11,5%	1B après modulation
<b>Politique de cohésion</b>	<b>42.030</b>	<b>0,40%</b>	<b>43.687</b>	<b>0,35%</b>	<b>3,9%</b>	
NEM	9.816	0,09%	25.000	0,20%	154,7%	0,20% du RNB UE 27
Fonds de cohésion UE 15	2.779	0,03%	965	0,01%	-65,3%	Portugal et Grèce, niveau 2000-2006
Objectif 1 UE 15	20.279	0,19%	9.000	0,07%	-55,6%	160 € / hab., phasing-out stat. = 25% dotation obj 1 en 2013
Objectifs 2/3 UE 15	7.335	0,07%	6.900	0,06%	-5,9%	Quasi-stabilisation par rapport à 2006
Autres UE 15	1.821	0,02%	1.821	0,01%	0,0%	Stabilisation par rapport à 2006
<b>Politiques internes</b>	<b>9.093</b>	<b>0,09%</b>	<b>10.887</b>	<b>0,09%</b>	<b>19,7%</b>	
Education	705	0,01%	1.058	0,01%	50,0%	Hausse de 50%
R&D	4.953	0,05%	6.192	0,05%	25,0%	Hausse de 25%
RTE	825	0,01%	1.031	0,01%	25,0%	Hausse de 25%
JAI	868	0,01%	1.736	0,01%	100,0%	Stabilisation par rapport à 2006
Autres	1.742	0,02%	871	0,01%	-50,0%	Baisse de 50% (suppression des programmes de petite taille)
<b>Actions extérieures</b>	<b>8.104</b>	<b>0,08%</b>	<b>9.900</b>	<b>0,08%</b>	<b>22,2%</b>	
Actions extérieures	5.104	0,05%	6.400	0,05%	25,4%	Hausse de 25%
FED	3.000	0,03%	3.500	0,03%	16,7%	Hausse de 15%
<b>Préadhésion</b>	<b>2.067</b>	<b>0,02%</b>	<b>2.067</b>	<b>0,02%</b>	<b>0,0%</b>	Stabilisation par rapport à 2006
<b>Réserves</b>	<b>443</b>	<b>0,00%</b>	<b>443</b>	<b>0,00%</b>	<b>0,0%</b>	Stabilisation par rapport à 2006
<b>Administration</b>	<b>6.325</b>	<b>0,06%</b>	<b>6.325</b>	<b>0,05%</b>	<b>0,0%</b>	Stabilisation par rapport à 2006
<b>TOTAL</b>	<b>118.637</b>	<b>1,13%</b>	<b>124.990</b>	<b>1,00%</b>	<b>5,4%</b>	<b>Budget en progression de plus de 5%</b>
Total hors FED	115.637	1,10%	121.490	0,98%	5,1%	

**Modèle 3**

M€ - prix 2004

	<b>2006</b>		<b>2013</b>		<b>Croissance</b>	<b>Commentaires</b>
<b>RNB</b>	<b>% RNB UE 25</b>		<b>% RNB UE 27</b>			
UE 27	10.519.074		12.442.719			
UE 15	10.033.143		11.684.036			
NEM	485.931		758.684			
<b>Agriculture</b>	<b>50.575</b>	<b>0,48%</b>	<b>51.681</b>	<b>0,42%</b>	<b>2,2%</b>	
PAC	43.735	0,42%	44.056	0,35%	0,7%	Roumanie/Bulgarie au-dessus des plafonds
Développement rural	6.840	0,07%	7.625	0,06%	11,5%	1B après modulation
<b>Politique de cohésion</b>	<b>42.030</b>	<b>0,40%</b>	<b>45.487</b>	<b>0,37%</b>	<b>8,2%</b>	
NEM	9.816	0,09%	25.000	0,20%	154,7%	0,20% du RNB UE 27
Fonds de cohésion UE 15	2.779	0,03%	965	0,01%	-65,3%	Portugal et Grèce, niveau 2000-2006
Objectif 1 UE 15	20.279	0,19%	10.000	0,08%	-50,7%	178 € / hab., phasing-out stat. = 25% dotation obj 1 en 2013
Objectifs 2/3 UE 15	7.335	0,07%	7.700	0,06%	5,0%	Hausse de 5%
Autres UE 15	1.821	0,02%	1.821	0,01%	0,0%	Stabilisation par rapport à 2006
<b>Politiques internes</b>	<b>9.093</b>	<b>0,09%</b>	<b>10.887</b>	<b>0,09%</b>	<b>19,7%</b>	
Education	705	0,01%	1.058	0,01%	50,0%	Hausse de 50%
R&D	4.953	0,05%	6.192	0,05%	25,0%	Hausse de 25%
RTE	825	0,01%	1.031	0,01%	25,0%	Hausse de 25%
JAI	868	0,01%	1.736	0,01%	100,0%	Stabilisation par rapport à 2006
Autres	1.742	0,02%	871	0,01%	-50,0%	Baisse de 50% (suppression des programmes de petite taille)
<b>Actions extérieures</b>	<b>8.104</b>	<b>0,08%</b>	<b>8.104</b>	<b>0,07%</b>	<b>0,0%</b>	
Actions extérieures	5.104	0,05%	5.104	0,04%	0,0%	Stabilisation par rapport à 2006
FED	3.000	0,03%	3.000	0,02%	0,0%	Stabilisation par rapport à 2006
<b>Préadhésion</b>	<b>2.067</b>	<b>0,02%</b>	<b>2.067</b>	<b>0,02%</b>	<b>0,0%</b>	Stabilisation par rapport à 2006
<b>Réserves</b>	<b>443</b>	<b>0,00%</b>	<b>443</b>	<b>0,00%</b>	<b>0,0%</b>	Stabilisation par rapport à 2006
<b>Administration</b>	<b>6.325</b>	<b>0,06%</b>	<b>6.325</b>	<b>0,05%</b>	<b>0,0%</b>	Stabilisation par rapport à 2006
<b>TOTAL</b>	<b>118.637</b>	<b>1,13%</b>	<b>124.994</b>	<b>1,00%</b>	<b>5,4%</b>	<b>Budget en progression de plus de 5%</b>
Total hors FED	115.637	1,10%	121.994	0,98%	5,5%	





## **Rapport au Premier ministre sur les perspectives financières européennes 2007-2013**

### **Résumé**

Le 24 février 2004, MM. Marc LAFFINEUR, député, et Serge VINÇON, sénateur, ont remis au Premier ministre le rapport qu'il leur avait demandé sur les futures perspectives financières européennes pour la période 2007-2013. La Commission a présenté ses premières propositions le 10 février dernier.

Cette mission parlementaire est une innovation. Bien que ce soit les quatrièmes perspectives financières (PF) de l'histoire, c'est la première fois que la représentation parlementaire est sollicitée de cette façon, en complément des obligations constitutionnelles, et si en amont, avant même que s'engagent les négociations entre Etats membres. L'enjeu politique pour la France, mais aussi l'enjeu budgétaire –la France contribue à hauteur de 17 % environ au budget de l'Union, le prélèvement communautaire ayant atteint 16,4 Mds € dans le PLF 2004– justifient pleinement cette démarche.

#### **A. Le contexte de la mission**

Il ne fait aucun doute que la négociation budgétaire qui s'annonce entre les Vingt Cinq Etats membres de l'Union européenne sera dure. Plusieurs raisons font craindre l'apparition de blocages qui ne seront surmontés qu'au prix de concessions permanentes et d'une foi inébranlable dans la construction européenne.

- L'importance de l'enjeu budgétaire. Les PF déterminent des plafonds pour les budgets annuels. Selon les propositions actuellement envisagées (celle de la Commission et celle des Six Etats membres, dont la France, s'étant déclarés favorables à une stabilisation du budget à son niveau actuel inférieur à 1 % du PNB communautaire), l'enjeu est entre 800 et 1.000 milliards d'euros pour sept ans ;

- La négociation se tiendra à Vingt Cinq. Les PF seront décidées à l'unanimité. Les difficultés apparues lors de l'examen du projet de Constitution laissent mal augurer des difficultés prévisibles lorsque 1.000 milliards seront en jeu ;

- Quelle influence auront les nouveaux membres ? Tous les élargissements se sont traduits par des inflexions budgétaires majeures, exprimées dans les PF ;

- La force des alliances sera mise à l'épreuve. Dans une négociation budgétaire, le réalisme impose de reconnaître que la distinction entre les contributeurs nets et les bénéficiaires du budget européen déterminera une part des positions de négociation. De multiples combinaisons sont possibles et apparaîtront tour à tour au fur et à mesure des débats. L'intimité franco allemande est et sera sans égal, mais d'autres regroupements sont possibles ;

- De nombreux Etats ont d'ores et déjà défini des « lignes rouges » à ne pas dépasser et des sujets où les sensibilités nationales sont extrêmes : la correction britannique, l'importance de la contribution allemande ou néerlandaise au budget communautaire, la politique régionale

européenne pour l'Espagne, la politique agricole commune pour la France, dont les principaux crédits ont été décidés au Conseil européen de Bruxelles en octobre 2002.

- La période est incontestablement sous tension, et il faut reconnaître une difficile complémentarité entre un moment -les cinquante ans du traité de Rome ont vocation à susciter des initiatives fortes- et une conjoncture économique qui doit imposer une grande rigueur dans la gestion des dépenses publiques, nationales et européennes.

- Certaines maladroresses ne facilitent pas la négociation. On regrettera en particulier celle de la Commission qui fait fi des préoccupations des principaux contributeurs au budget communautaire, choisit même de poursuivre les plus importants d'entre eux devant la Cour de Justice européenne et présente un tableau financier le plus incompréhensible de l'histoire (avec une présentation par rubriques sans harmonisation avec la précédente, avec ou sans budgétisation du FED...).

## **B. Les principaux enjeux**

1/- La politique régionale et de cohésion, requalifiée par la Commission de « politique de cohésion pour la croissance et l'emploi » sera au centre des négociations budgétaires.

Cette attention est inévitable car, d'une part, tous les Etats bénéficient des crédits communautaires des fonds structurels et/ou du fonds de cohésion, à un titre ou à un autre ; d'autre part, les sommes en jeu sont considérables. Cette politique sera la première politique budgétaire de l'UE (345 milliards d'euros en sept ans dans la version de la Commission) et une petite variation sur ce poste exprimée en % du PNB représente des économies ou des dépenses supplémentaires très vite significatives.

Cette action budgétaire sera orientée de façon massive vers l'objectif de convergence dit « objectif 1 » c'est à dire vers les Etats et les régions les plus pauvres de l'UE à 25 (les fonds sont octroyés sous conditions de niveau de vie). Les nouveaux Etats membres, seront les principaux bénéficiaires et devraient recevoir un niveau de retours proche du plafond fixé dans la réglementation européenne (4 % du PIB), soit plus de 20 milliards d'euros chaque année. Cette concentration sur les nouveaux Etats membres est souhaitable, même s'il serait imprudent et naïf de trop miser sur les fonds structurels pour assurer le rattrapage des niveaux de vie et la croissance des Dix. La capacité économique et administrative à gérer de tels crédits n'est nullement acquise et certains effets pervers ne peuvent être exclus. Il faut veiller à ce que les fonds européens n'entraînent pas les délocalisations des activités au sein de l'Union.

L'objectif de convergence appelle trois interrogations principales :

- Le niveau de soutien accordé aux régions pauvres des Quinze, qui ont bénéficié des aides de l'Union depuis quinze ans. La France n'est concernée qu'au titre de ses départements d'outre-mer, qui reçoivent à peine 2 % de l'enveloppe et ont vocation à conserver un statut particulier, compte tenu de leur spécificité géographique.

- La compensation de l'effet statistique : Les régions pauvres des Quinze sont affectés par l'élargissement et peuvent même perdre le bénéfice des fonds européens octroyés sous condition de niveau de vie, par l'« effet statistique » (dû à la baisse de 9 à 12 % du niveau de

vie moyen de l'UE élargie). Ces régions bénéficieraient alors selon la Commission d'aides compensatrices dégressives (phasing out « statistique »), dont l'ampleur mérite d'être discutée au regard des contraintes budgétaires d'ensemble.

- La modulation des aides. Cet effort financier pourrait conduire à différencier les aides aux Etats et régions selon leur niveau de vie. Notamment entre les régions les moins pauvres des Quinze et les régions les plus pauvres des Dix. La règle des 4 %, appliquée de façon indifférenciée, conduit à une situation paradoxale : ce sont les régions qui sont les plus proches du seuil de 75 % de la moyenne UE - que l'on trouve parmi les Quinze et qui ont déjà bénéficié de façon massive de ces fonds communautaires-, qui recevraient le niveau d'aide par habitant le plus élevé. Il y a là matière à débat. Tout en marquant son attachement pour le plafond de 4 % qui constitue une nécessité économique, l'UE aurait certainement intérêt à moduler davantage ces aides en fonction de l'écart de richesse.

2/- L'autre volet de la politique de cohésion est également sur la sellette. Il s'agit des aides de « l'objectif de compétitivité et d'emploi ».

Cet objectif, dit objectif 2, est créé par fusion des actuels objectifs 2 (régions en difficultés structurelles) et 3 (emploi-formation) de la politique de cohésion. Ces aides seraient réservées aux régions non éligibles à l'objectif précédent, soit, pour simplifier, à la plupart des régions de l'UE des Quinze. La dotation prévue par la Commission est de 18 % de l'enveloppe totale des actions structurelles.

Le principe et le montant de ces aides seront très discutés et il serait vain de nier que cet objectif pourrait constituer une « variable d'ajustement » dans la négociation budgétaire.

Il ne faut pas nier non plus que la France aurait beaucoup à perdre à l'éventuel abandon de cet objectif. Toutes les régions françaises de métropole sont aujourd'hui éligibles à cet objectif, ce qui représente un apport de fonds communautaires de l'ordre de 10 milliards d'euros en sept ans. Des coupes sont inévitables. Ce n'est que justice lorsque le souci de solidarité et l'effort budgétaire imposent une concentration des fonds.

Attention toutefois à ne pas confondre concentration et préemption. La solidarité ne se découpe pas en compartiments. Attention à ne pas opposer les régions les unes aux autres, les régions vraiment pauvres (mais qui peuvent avoir des îlots de prospérité), qui auraient tout, et les régions un peu moins pauvres (mais qui peuvent avoir des zones de fragilité), qui n'auraient plus rien.

La solidarité a toujours été le choix de l'Europe. Depuis l'origine, le « chacun pour tous » a été préféré au « chacun pour soi ». Cette orientation devrait prévaloir. Même si les crédits doivent être réorientés en faveur de la compétitivité, le maintien d'un objectif 2 non résiduel paraît nécessaire à l'Union.

3/- L'augmentation considérable des crédits divers entrant dans la rubrique actuelle des politiques internes ne peut être acceptée sans nuance ni débat. Une telle orientation en faveur de la recherche notamment serait plus satisfaisante si dans le même temps la Commission montrait une volonté de procéder à un réexamen des multiples dépenses des politiques internes dont trop sont encore saupoudrées.

#### 4/- Le montant total du budget

La Commission a présenté une communication dans laquelle elle prévoit une hausse du budget communautaire qui attendrait 1,24 % du PNB de l'UE en crédits d'engagements à l'horizon 2013 (1,27 % avec intégration du Fonds européen de développement). Six Etats membres, dont la France, comptant parmi les principaux contributeurs et/ou contributeurs nets au budget communautaire, ont défendu un budget stabilisé à son niveau actuel inférieur à 1 % du PNB de l'Union. Cette stabilisation en pourcentage allant évidemment de pair avec une augmentation significative du budget en volume, compte tenu du taux de croissance attendu (2,3 % en moyenne selon la Commission).

Le niveau global sera un enjeu crucial de la négociation et même un condensé de ses difficultés. Il ne faut pas l'occulter par des artifices de présentation. A cet égard, on peut regretter que la proposition de la Commission fasse apparaître un décalage énorme entre les crédits d'engagement et les crédits de paiement : près de 0,12 point de PNB en 2013, 100 Mds € au total sur la période 2007-2013, l'équivalent d'une année de budget. Ce choix doit être critiqué. Sur le court terme, il induit en erreur en permettant d'afficher un budget en crédits de paiement de 1,15 % du PNB seulement en 2013, ce qui masque la progression du budget. Sur le long terme, il ne change rien à la réalité de la charge pour les Etats membres : tout crédit engagé doit être payé un jour ou l'autre et le décalage ne fait que gonfler les « restes à liquider ».

#### 5/- Le partage de la charge de l'élargissement et d'une façon générale, le partage du financement du budget communautaire

L'effort financier imposé par l'élargissement imposera un examen lucide du partage du financement du budget. La France devra prendre sa part. Aujourd'hui, la situation de la France vis-à-vis du budget communautaire (contributions versées au budget UE – dépenses communautaires en France) n'est que modérément débitrice grâce à l'importance des dépenses agricoles dont bénéficient notre pays. Plusieurs de nos partenaires sont dans une situation budgétaire beaucoup moins favorable. Il est illusoire de penser que cette situation perdurera. Nos partenaires ne l'accepteraient pas et la France ne doit pas non plus le vouloir. Cela ne serait compris ni par les nouveaux Etats membres, ni par l'opinion, rétive, avec raison, à cette approche comptable, particulièrement inopportune quand la solidarité s'impose.

La France devra donc prendre sa part. Comme tous les autres. Y compris ceux qui ont bénéficié de régimes dérogatoires qui, s'ils furent justifiés en leur temps, ne le sont plus aujourd'hui. Tel est le cas de la correction dont bénéficie le Royaume-Uni depuis 1984, qui n'était justifiée qu'« *au regard de la prospérité relative du pays* ». Or le Royaume-Uni déjà au-dessus de la moyenne communautaire à Quinze se trouve à près de 20 % au-dessus de la nouvelle moyenne communautaire à Vingt-Cinq. Cette correction est financée par les autres Etats membres y compris par ceux dont le revenu moyen atteint moins de la moitié de celui du Royaume uni. Cette situation n'est évidemment pas admissible. La correction dont bénéficie le Royaume Uni sera l'un des enjeux de cette négociation.

La Commission souhaite également débattre d'un mécanisme de correction généralisée au profit des Etats débiteurs nets. Cette proposition peut surprendre de la part de la Commission. Elle doit être rejetée avec force, car elle irait à l'encontre de l'esprit européen et de la solidarité entre les Etats membres.



## C. Propositions

### Propositions relatives à la politique de cohésion

#### 1 - Moduler davantage les aides de l'objectif 1 selon le niveau de vie.

L'UE aurait intérêt à moduler davantage ces aides en fonction de l'écart de richesse : les régions les plus en-dessous du seuil d'éligibilité de 75% de la moyenne UE recevraient un niveau d'aide par habitant plus élevé que les régions qui arrivent au voisinage du seuil.

#### 2 - Choisir une attitude ferme concernant le phasing out.

Les compensations finançant la sortie de l'objectif 1 ne sont pas un droit acquis. L'élargissement impose un partage de l'effort financier entre les Quinze membres actuels de l'Union, notamment de la part des pays qui ont massivement bénéficié des fonds européens pendant quinze ans. Tout accord dans ce domaine devrait être considéré comme une concession, qui appelle, une attitude de conciliation de leur part sur d'autres sujets

#### 3 - Défendre un objectif 2 non résiduel.

L'UE ne gagnera rien à opposer les régions les unes aux autres et le « chacun pour tous » doit toujours prendre le pas sur le « chacun pour soi ».

#### 4 - Assurer un partage équitable entre l'objectif 1 et 2.

Concentration des fonds ne doit pas signifier préemption. Il faut rester vigilant sur la répartition entre les objectifs 1 et 2, qui dans la proposition de la Commission est de 78 % pour le premier contre 18 % pour le second.

#### 5 - Imputer le phasing out de façon cohérente, et par conséquent exclure le phasing out naturel de l'objectif 1 de la dotation prévue pour l'objectif 2.

Dans la proposition de la Commission, l'enveloppe prévue pour l'objectif 2 inclut les crédits de phasing out des régions de l'objectif 1 qui perdraient leur éligibilité du fait de l'augmentation réelle de niveau de vie (phasing out naturel par opposition au phasing out « statistique » qui serait imputé sur l'objectif 1). Cette procédure n'est pas correcte. Les crédits de phasing out de l'objectif 1 doivent être imputés sur les crédits de l'objectif 1 et la dotation prévue pour l'objectif 2 doit concerner les régions de l'objectif 2 .

#### 6 - Mieux articuler et établir des passerelles entre l'objectif 2 et les politiques de compétitivité.

Le partenariat entre l'UE et les régions autres que les plus défavorisées pourrait être organisé autour de deux piliers :

- une politique régionale de croissance, de type objectif 2, avec une enveloppe répartie par régions sur des critères traditionnels (PIB par habitant, taux d'emploi, densité démographique...), mais sans zonage, affectés à des projets conduits par les régions, notamment dans le domaine de la recherche.

- une politique d'appui à la croissance régionale, alimentée à partir des autres politiques internes dites aujourd'hui « de compétitivité » (recherche, réseaux), dont une partie des enveloppes, « régionalisable » serait attribuée à des projets sélectionnés au niveau communautaire, mais au sein des régions éligibles à l'objectif 2 (la plus grande part des crédits restant affectée au niveau européen après sélection sur des critères d'excellence)

Cette proposition va bien au-delà d'une partition entre « le contenant » (financé par l'objectif 2) et « le contenu » (financé par les crédits de recherche). Elle repose sur une véritable synergie entre les politiques de cohésion et de recherche : une partie des crédits de recherche allant dans les régions de l'objectif 2, et, inversement une partie des crédits de l'objectif 2 concourant à la politique de recherche.

Ces aides à partir des crédits de recherche pourraient être utilisées dans deux directions :

- pour des appels à projets moins capitalistiques dans lesquelles les régions seraient partenaires et médiatrices (science du vivant : génomique, biologie, télé médecine...),

- comme soutiens à des régions ayant fait la preuve de leur dynamisme en faveur de la recherche. Ce dynamisme peut bien sûr être apprécié à partir des investissements, des résultats, mais les aides devraient aussi récompenser les régions ayant montré des efforts pour faire revenir les chercheurs expatriés hors de l'Union européenne, ou ayant choisi d'investir dans la culture scientifique des habitants. « La culture scientifique et technique pour tous », est une vraie priorité européenne, et les régions sont le cadre idéal pour répondre à ce défi.

### **Propositions relatives aux règles de gestion des actions structurelles**

**7** - Généraliser la réserve de performance à tous les grands programmes financés par des fonds communautaires sur programmation et modifier ses modalités d'attribution à mi-parcours de la période de programmation, qui pourraient reposer davantage sur les critères d'efficacité de préférence aux critères de régularité et de procédure.

**8** - Mieux articuler l'objectif 3 de coopération interrégionale avec les autres actions budgétaires de l'Union. Une partie des crédits de coopération interrégionale pourrait être utilisée aux infrastructures transfrontalières.

**9** - Appliquer la règle de rigueur budgétaire et de « bonne gestion financière » à tous les plafonds de dépenses des PF y compris aux dépenses de cohésion en supprimant le régime dérogatoire dont elles bénéficient aujourd'hui (les plafonds de dépenses de cohésion au sein des perspectives financières sont privilégiés)

### **Propositions dans les autres domaines budgétaires**

**10 - Veiller à ce que les dépenses agricoles induites par les futurs élargissements de 2007 ne s'imputent pas sous les plafonds adoptés au Conseil européen de Bruxelles d'octobre 2002 prévus pour Vingt cinq Etats membres.**

**11- Améliorer la visibilité de l'action européenne par d'autres relais, notamment par les échanges entre les jeunes, qui doivent prendre une toute autre ampleur (notamment auprès des jeunes en formation professionnelle), et favoriser les migrations internes intra européennes, les installations de professionnels d'un Etat dans un autre Etat, sous forme de cours de langue approfondis réservés aux expatriés, de formations aux cultures et aux institutions locales, voire d'aides à l'installation dans un autre pays, sous réserve de réciprocité et d'un équilibre entre les Etats.**

**12 - Supprimer, au sein des politiques internes, les petites lignes budgétaires, dévoreuses en ressources humaines et favorisant le saupoudrage des crédits.**

**13 - Faire supporter l'ensemble des surcoûts liés à des opérations extérieures décidées par le Conseil par le budget de l'Union.**

**14 - Profiter de la négociation des PF pour accompagner la mise en place de l'agence européenne d'armement.**

**15 - Profiter de la budgétisation du FED pour introduire ou renforcer des principes appliqués aux autres rubriques, à savoir *le dégagement d'office* des crédits non utilisés, *la réserve de performance* (deux règles en vigueur au sein des politiques de cohésion) voire *l'écoconditionnalité* qui consisterait à subordonner les aides à des critères environnementaux élémentaires. Nos agriculteurs ne comprendraient pas comment l'Union peut subordonner les aides à leurs revenus à des critères sur le bien être des animaux alors que dans le même temps des milliards d'euros seraient dépensés dans des Etats qui ne font aucun cas de la protection des espèces protégées ou des espaces naturels.**

### **Propositions sur le financement**

**16 - Engager une réforme de la correction britannique.**

La suppression de la correction britannique doit être un préalable catégorique à toute réforme du financement de l'Union.

**17 - Rejeter l'idée de toute forme d'écrêtement généralisé des soldes nets totalement contraire à l'esprit européen et la solidarité entre Etats membres**

**18 - Jeter, dans la perspective des prochaines PF (l'après-2013), les bases de la création d'un impôt européen sur les sociétés, dont une part serait affectée au budget communautaire, afin de limiter la concurrence fiscale destructrice entre les Etats membres et de mettre fin aux débats stériles sur le juste retour, et pour ce faire s'engager dans l'harmonisation des bases.**

\*

\* \*

Avec sa position en faveur d'un budget européen stabilisé à son niveau actuel de 1% du PNB européen, le gouvernement français a choisi une position solide et réaliste, qui s'inscrit dans la continuité des décisions prises à Bruxelles en octobre 2002. A notre sens, il ne doit accepter d'en bouger que si la discussion avec les autres Etats membres s'engage sur des bases saines : pas pour protéger des rentes de situation ou pour faire apparaître des effets d'affichage, mais pour atteindre réellement un niveau d'ambition plus élevé. Si ces conditions sont remplies, nous faisons confiance au gouvernement et au Président de la République pour saisir la balle au bond.

A titre personnel, compte tenu des efforts que nous attendons, des initiatives que la France peut et doit prendre en faveur de l'objectif de compétitivité, des échanges à promouvoir entre Européens, nous pensons que ces ambitions restent en tout état de cause compatibles avec un budget inférieur à 1,10 % du PNB UE en crédits pour engagement, ce qui correspondrait à environ 1,05 % du PNB UE en crédits pour paiement en comptant sur un décalage – incompressible et plus réaliste que l'option présentée par la Commission – de l'ordre de 0,05 point de PNB entre CE et CP.