

N° 99

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2005-2006

Annexe au procès-verbal de la séance du 24 novembre 2005

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2006, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME II

Fascicule 2

AFFAIRES EUROPÉENNES ET ARTICLE 50 : ÉVALUATION DE LA PARTICIPATION FRANÇAISE AU BUDGET DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Rapporteur spécial : M. Denis BADRÉ

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, président ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, vice-présidents ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy, secrétaires ; M. Philippe Marini, rapporteur général ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Jacques Baudot, Mme Marie-France Beaufils, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Claude Haut, Jean-Jacques Jégou, Roger Karoutchi, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 2540, 2568 à 2573 et T.A. 499

Sénat : 98 (2005-2006)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	7
PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	9
I. UNE CONTRIBUTION FRANÇAISE IMPORTANTE DANS UN FONCTIONNEMENT BUDGÉTAIRE PERFECTIBLE	10
A. LE BUDGET EUROPÉEN N'EST PAS UN VRAI BUDGET.....	10
B. UNE AUGMENTATION DES DÉPENSES EN PARTIE JUSTIFIÉE PAR LES RÉCENTS PROGRÈS DE L'EXÉCUTION.....	11
II. LES PERSPECTIVES FINANCIÈRES 2007-2013, REFLETS DES DÉFAILLANCES DE L'EUROPE	12
A. LE CREUSET DES INTÉRÊTS NATIONAUX	12
1. <i>La PAC s'éloigne de sa vocation</i>	12
2. <i>Le principe de la « correction britannique » doit être progressivement révisé</i>	13
3. <i>La difficile réorientation des fonds structurels</i>	13
B. DES PROPOSITIONS CHIFFRÉES DIFFICILES À CONCILIER	14
1. <i>Une certaine opacité</i>	14
2. <i>L'échec du compromis luxembourgeois sur fond de surenchères</i>	15
3. <i>De nouvelles idées mais peu de consensus</i>	16
C. LA DIFFICULTÉ D'UN PROJET POLITIQUE MOBILISATEUR.....	18
III. MOBILITÉ, SÉCURITÉ ET COMPÉTITIVITÉ : TROIS MAÎTRES MOTS POUR L'EUROPE	19
A. TROIS DIMENSIONS STRUCTURANTES	19
B. ACCENTUER L'EFFORT EN FAVEUR DES RÉSEAUX DE TRANSPORT ET DE LA RECHERCHE.....	20
PREMIÈRE PARTIE : LES RELATIONS ENTRE LA FRANCE ET LE BUDGET EUROPÉEN	25
I. LA CONTRIBUTION FRANÇAISE AU BUDGET	25
A. UNE CONTRIBUTION EN FORTE HAUSSE PAR RAPPORT À L'EXÉCUTION PRÉVISIONNELLE DE 2005.....	25
1. <i>Exécution en 2004 et prévisions pour 2005 : les inévitables aléas de l'estimation en loi de finances initiale</i>	25
2. <i>Une hausse de près de 4 % du prélèvement sur recettes en 2006</i>	28
B. L'ÉVOLUTION SUR LE LONG TERME.....	29
C. LA COMPOSITION DU PRÉLÈVEMENT	30

D. LE POIDS IMPORTANT DE LA CORRECTION BRITANNIQUE DANS LA CONTRIBUTION DE LA FRANCE.....	30
E. UNE CONTRIBUTION MAJEURE AU SEIN DE L'UNION	31
II. LES VERSEMENTS DU BUDGET EUROPÉEN EN FRANCE	32
A. LA FRANCE EST LE DEUXIÈME PAYS BÉNÉFICIAIRE DU BUDGET EUROPÉEN.....	33
1. <i>La France est le deuxième pays bénéficiaire des dépenses opérationnelles de l'Union</i>	33
2. <i>Des versements qui reposent essentiellement sur la politique agricole commune.....</i>	34
B. LA FRANCE DEMEURE CONTRIBUTEUR NET	38
SECONDE PARTIE : LE PROJET DE BUDGET DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES POUR 2006.....	41
I. LES FUTURES PERSPECTIVES FINANCIÈRES 2007-2013 : UN ENJEU FINANCIER ET POLITIQUE MAJEUR.....	41
A. L'ÉCHEC PRÉVISIBLE DES NÉGOCIATIONS	41
1. <i>Le lancement des négociations et l'implication du Parlement européen.....</i>	41
a) <i>La proposition trop ambitieuse de la Commission européenne.....</i>	41
b) <i>Le maintien des divergences sous présidence néerlandaise</i>	43
2. <i>L'échec du compromis luxembourgeois de juin 2005</i>	44
a) <i>Des crédits d'engagement limités à 1,06 % du RNB</i>	44
b) <i>Un compromis rejeté par cinq Etats membres</i>	45
3. <i>Des perspectives encore incertaines.....</i>	46
B. LE PROBLÈME PERMANENT DE LA CORRECTION BRITANNIQUE	48
1. <i>Un mécanisme de plus en plus difficile à justifier.....</i>	48
2. <i>Les alternatives proposées dans le cadre des négociations sur les perspectives financières</i>	49
a) <i>Le mécanisme de correction généralisée proposé par la Commission.....</i>	49
b) <i>Les propositions sous présidence luxembourgeoise</i>	50
II. LES RECETTES DE L'UNION PRÉVUES EN 2006.....	51
III. LES DÉPENSES DU PROJET DE BUDGET POUR 2006.....	53
A. PRÉSENTATION GÉNÉRALE	53
1. <i>Le cadre financier 2000-2006</i>	53
2. <i>Les propositions budgétaires dans le cadre du « trilogue ».....</i>	53
3. <i>Les observations de la Cour des comptes européenne sur les comptes de l'exercice 2004.....</i>	58
B. UNE HAUSSE MODÉRÉE DES DÉPENSES AGRICOLES.....	59
1. <i>La PAC dans les perspectives financières 2007-2013.....</i>	59
2. <i>Le projet de budget pour 2006</i>	61
3. <i>Exécution des deux derniers exercices et contrôles</i>	62
C. DES FONDS STRUCTURELS EN HAUSSE SOUTENUE ET AUX IMPLICATIONS DÉTERMINANTES À LONG TERME	62
1. <i>Le cadre envisagé pour les prochaines perspectives financières 2007-2013</i>	63
a) <i>Les propositions de la Commission.....</i>	63
b) <i>Les positions des Etats membres et les propositions du compromis</i>	64

2. <i>Le projet de budget pour 2006</i>	65
3. <i>Une exécution sensiblement améliorée en fin de période de programmation</i>	66
D. UNE FORTE PROGRESSION DES DÉPENSES LIÉES AUX POLITIQUES INTERNES	67
1. <i>Un éparpillement auquel la stratégie de Lisbonne tente de donner une cohérence</i>	67
2. <i>Le cadre envisagé pour les prochaines perspectives financières 2007-2013</i>	69
3. <i>Le projet de budget pour 2006</i>	70
4. <i>Une exécution en baisse en 2004</i>	72
E. LA STABILITÉ DES DÉPENSES LIÉES AUX ACTIONS EXTÉRIEURES	72
1. <i>Les modifications afférentes aux instruments et aux montants dans le cadre des prochaines perspectives financières</i>	72
2. <i>Typologie des actions et programmation budgétaire pour 2006</i>	73
3. <i>Des difficultés permanentes d'exécution</i>	76
F. LES AIDES DE PRÉ-ADHÉSION	76
G. LES DÉPENSES ADMINISTRATIVES	79
1. <i>Evolution sur le long terme et perspectives pour le prochain cadre financier pluriannuel</i>	79
2. <i>Projet de budget pour 2006</i>	80
EXAMEN EN COMMISSION	83

INTRODUCTION

L'article 50 du projet de loi de finances pour 2006 évalue le prélèvement opéré sur les recettes de l'Etat au titre de la participation de la France au budget de l'Union européenne à **17,995 milliards d'euros**, soit une augmentation de 3,8 % par rapport à la prévision d'exécution pour 2005.

L'année 2005 a été particulièrement marquée par les difficiles négociations sur les perspectives financières pour 2007-2013, qui ne sont toujours pas achevées. La Commission européenne a proposé une hausse très substantielle du budget européen, tandis que la France et les principaux contributeurs nets défendent le principe d'un budget moins ambitieux, représentant 1 % du PNB de l'Union. Le compromis proposé par la présidence luxembourgeoise en juin 2005 a toutefois échoué de peu, cinq Etats membres s'étant opposés à son adoption.

Le budget communautaire demeure essentiellement consacré à la politique agricole commune et à la politique régionale, qui représentent respectivement 42 % et 37 % des crédits, mais **son centre de gravité tend à se déplacer**. Son mode de financement repose sur des contributions des Etats membres, au sein desquelles la ressource assise sur le RNB communautaire détient une part très majoritaire.

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe comme date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires, au plus tard huit jours francs à compter de la date de dépôt du projet de loi de finances.

A la date du 10 octobre 2005, la totalité des réponses étaient parvenues à votre rapporteur spécial. Une concertation en amont avait en effet permis d'enrichir le « jaune » budgétaire de certaines préoccupations de votre rapporteur. Ce document, disponible avant la date butoir, a donc constitué, comme les années précédentes, la principale source d'informations en vue de l'établissement du présent rapport.

PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Dernier budget communautaire des perspectives financières 2000-2006, le projet de budget pour 2006 repose sur des hypothèses d'augmentation assez soutenue des crédits d'engagement et de paiement, qui peuvent sembler contradictoires avec les efforts de maîtrise des déficits publics nationaux. Ce budget ne suscite toutefois pas de critiques majeures, mais s'inscrit dans un contexte tourmenté et peu propice au renouveau de la construction européenne.

Fin novembre 2005, les négociations sur les prochaines perspectives financières (« Agenda 2007 ») n'avaient pas encore abouti, et l'on ne semblait pas s'orienter vers la prise en compte, comme base de discussion, des propositions de la présidence luxembourgeoise de juin 2005. Cette situation est le reflet d'un manque de réflexion stratégique sur la vocation du budget communautaire, et de la prévalence des intérêts nationaux. **La crédibilité de la France se trouve en outre fragilisée** par l'échec du référendum de mai 2005 sur le traité constitutionnel et par des prises de position perçues par certains Etats membres comme défensives, en particulier sur la politique agricole commune (PAC). **Les observations de votre rapporteur spécial auront donc majoritairement trait à ces négociations déterminantes, qui conditionne en partie un regain d'adhésion de nos concitoyens au dessein européen.**

Votre rapporteur spécial rappelle que l'article 6¹ de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) consacre le mécanisme de prélèvement sur recettes, et partant, celui de la participation de la France au budget européen. En dépit des obstacles qui s'opposaient à la classification de certaines dépenses² dans une « nomenclature LOLF » faisant mieux apparaître la dimension européenne du budget français, **vos rapporteur spécial regrette que la nouvelle architecture budgétaire ne comporte pas un programme consacré aux concours de la France à la construction européenne.**

¹ *Qui dispose* : « Un montant déterminé de recettes de l'Etat peut être rétrocédé directement au profit des collectivités territoriales ou des Communautés européennes en vue de couvrir des charges incombant à ces bénéficiaires ou de compenser des exonérations, des réductions ou des plafonnements d'impôts établis au profit des collectivités territoriales. Ces prélèvements sur les recettes de l'Etat sont, dans leur destination et leur montant, définis et évalués de façon précise et distincte ».

² *En particulier celles afférentes au Secrétariat général du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne, devenu en octobre 2005 le Secrétariat général pour les affaires européennes, qui est intégré dans le programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » de la mission « Direction de l'action du gouvernement », et les crédits de la contribution française au Fonds européen de développement, intégrés dans le programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » de la mission « Aide publique au développement ».*

Il a néanmoins pris acte des orientations proposées par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie concernant les **nouvelles modalités de gestion des crédits afférents aux fonds structurels dans le cadre de la LOLF¹**, qui reposent sur la comptabilisation des fonds sur un « compte de tiers », hors budget de l'État, avec utilisation corrélative des systèmes informatiques existants.

I. UNE CONTRIBUTION FRANÇAISE IMPORTANTE DANS UN FONCTIONNEMENT BUDGÉTAIRE PERFECTIBLE

A. LE BUDGET EUROPÉEN N'EST PAS UN VRAI BUDGET

La contribution française au profit de l'Union européenne est évaluée pour 2005 à près de **18 milliards d'euros**, soit une augmentation de 3,8 % par rapport à la prévision d'exécution pour 2005. **Depuis 2000, ce prélèvement a augmenté de 22,8 %.** Il apparaît toujours aussi difficile d'aboutir à une **prévision qui soit proche de l'exécution**, puisque le prélèvement sur recettes s'est révélé sous-estimé de 770 millions d'euros en 2005, après avoir été surestimé de 890 millions d'euros en 2004.

Votre rapporteur spécial n'insistera pas sur les imperfections du processus décisionnel et des recettes du budget européen, qu'il souligne depuis de nombreuses années. **Le mythe originel d'un budget européen autonome et indépendant des Etats membres a pris fin avec la renationalisation progressive des ressources**, devenues des contributions nationales « déguisées » en ressources propres, et la prépondérance de la ressource issue du PNB des Etats membres. Les droits de douane constituent en définitive la seule recette véritablement communautaire.

En outre, la dichotomie du vote des recettes (par les Etats membres) et des dépenses (par le Parlement européen) n'est **pas conforme aux principes démocratiques**, accentue la déresponsabilisation et les comportements de « passager clandestin » *via* le traditionnel argumentaire sur les « retours nets », est illisible et indolore, donc sans véritable intérêt pour le citoyen, et développe le sentiment que les ressources communautaires sont un « droit de tirage » sur la richesse nationale.

Le budget européen n'assure pas réellement les trois fonctions budgétaires traditionnellement attribuées à la puissance publique. La fonction de stabilisation apparaît très réduite, celle d'affectation est tributaire d'avancées sur la Politique européenne de sécurité et de défense, et celle de redistribution est essentiellement tournée vers le secteur agricole.

L'établissement d'un **impôt européen** serait facteur de relégitimation et de renforcement de la démocratie budgétaire, et atténuerait la perception du budget européen en tant que vaste instrument de redistribution. Il ne serait

¹ Cf. *infra*, II de la première partie.

cependant viable et acceptable qu'en étant affecté au **financement d'une compétence spécifique de l'Union**, que les Etats membres auraient préalablement transférée à l'Union.

B. UNE AUGMENTATION DES DÉPENSES EN PARTIE JUSTIFIÉE PAR LES RÉCENTS PROGRÈS DE L'EXÉCUTION

Comme pour le projet de budget pour 2005, la Commission européenne a fait preuve d'un certain volontarisme en proposant une augmentation des crédits d'engagement et des crédits de paiement de respectivement **4,1 % et 6 %**. **Le Conseil s'est en revanche départi de ses traditionnelles vertus modératrices**, puisqu'il n'a opéré que des coupes réduites, pour aboutir à une hausse de 3,7 % des crédits d'engagement et de 4,9 % des crédits de paiement.

Cette progression du budget communautaire, qui conditionne en grande partie celle de la contribution de la France, **contraste avec les contraintes du Pacte de stabilité et de croissance**, alors que le fonctionnement budgétaire de l'Union permet aux ressources de s'ajuster aux dépenses. En outre, les hypothèses retenues pour la détermination de la contribution française intègrent le report sur l'exercice 2006 d'un solde excédentaire de 4,9 milliards d'euros, qui peut sembler paradoxal au regard des difficultés que connaît un nombre croissant d'Etats membres pour respecter le critère de déficit public de 3 % du PIB.

Les progrès observés en matière d'exécution viennent cependant tempérer cette apparente contradiction. C'est particulièrement vrai pour les fonds structurels, dont la consommation a connu une nette accélération en 2004 et en 2005. Cette amélioration est généralement constatée en fin de période de programmation, mais résulte également de la règle du « dégageant d'office » comme des réformes introduites dans certains Etats membres, et particulièrement en France fin 2002. La nécessité de mettre en œuvre des règles strictes et l'impression de « course aux crédits » que peut donner la préparation des dossiers de cofinancement illustrent néanmoins certaines inadaptations de la politique régionale.

Les progrès de l'exécution demeurent inégaux selon les politiques communautaires, et les actions extérieures comme les aides de pré-adhésion accumulent des restes à liquider élevés (près de trois années de paiement pour les aides de pré-adhésion), malgré une amélioration sensible pour les actions extérieures en 2004. Dans ces conditions, **votre rapporteur spécial estime que le Conseil doit maintenir sa vigilance sur le recours à l'instrument de flexibilité** demandé par la Commission et le Parlement européen, notamment sur des dépenses qui ne peuvent être réellement considérées comme imprévues, telles que l'aide aux victimes du tsunami.

II. LES PERSPECTIVES FINANCIÈRES 2007-2013, REFLETS DES DÉFAILLANCES DE L'EUROPE

A. LE CREUSET DES INTÉRÊTS NATIONAUX

Les négociations sur l' « Agenda 2007 », ainsi que l'anticipait votre rapporteur spécial, se révèlent difficiles et voient s'affronter tant les divergences d'appréciation des institutions que les intérêts des Etats membres.

1. La PAC s'éloigne de sa vocation

Des débats à la fois anciens et nouveaux sont apparus à la faveur des négociations budgétaires. La « tentation » d'un cofinancement, voire d'une renationalisation de la PAC, **à laquelle votre rapporteur spécial est fermement opposé**, a ainsi ressurgi, notamment en Allemagne et au Parlement européen. Votre rapporteur spécial ne peut que rappeler que la PAC doit être considérée comme un succès et sert l'ensemble des consommateurs européens, plutôt que les seuls agriculteurs français. **Il s'agit finalement d'une des rares vraies politiques communautaires, mais la réforme de 1992 a contribué à la dénaturer**, en instaurant des aides directes destinées à rémunérer les agriculteurs pour ce qu'on leur avait enjoint de ne pas produire.

Il importe donc aujourd'hui de continuer de freiner la tendance au productivisme, à la concentration des aides sur une minorité d'exploitants et au soutien abusif aux exportations, tout en maintenant le caractère « commun » de cette politique agricole en **réorientant ses objectifs et en la recentrant sur la préférence communautaire via un système de double prix** permettant d'exporter au cours mondiaux. A cet égard, le cas de la **filière du sucre** illustre certes la difficulté, mais également la faisabilité d'une telle réforme.

Votre rapporteur spécial considère que la PAC actuelle n'a plus vraiment de sens ni de cohérence stratégique, et que la position défendue par la France depuis une décennie la contraint à « payer le prix fort » pour accorder des concessions sur d'autres thèmes de négociations, comme ce fut le cas avec l'allègement du coût de la « correction britannique » consenti en 1999 au profit des plus gros contributeurs nets.

Il s'agit désormais de garantir la sécurité sanitaire, la variété et la traçabilité des produits alimentaires, d'améliorer la protection de l'environnement, de conforter les terroirs et la labellisation, de renforcer la compétitivité de l'industrie agro-alimentaire et d'étendre les débouchés des biocarburants, d'enrayer la désertification avancée de certaines régions susceptibles de se muer en « parcs naturels ». **La France gagnerait sans doute à adopter un discours moins défensif, à mettre en exergue la protection des consommateurs européens et à « reprendre la main » en formulant des propositions pour une PAC moderne.** En tout état de cause,

la diminution des retours de la France au titre de cette politique paraît, à moyen terme, inéluctable.

2. Le principe de la « correction britannique » doit être progressivement révisé

La contestation du « chèque britannique », dont la France est le premier contributeur, s'est également faite plus vive, les perspectives financières constituant le moment privilégié pour la remise en cause et la clarification d'un système peu équitable, complexe et pervers puisqu'il fait contribuer les Etats de l'élargissement et exonère partiellement certains pays riches. **Votre rapporteur spécial constate cependant que les anticipations qu'il avait formulées dans son rapport budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2005 ont été confirmées** : compte tenu des risques d'exacerbation des tensions et de révision du cadrage financier de la PAC, à laquelle aspirent plus ou moins ouvertement plusieurs Etats membres, **il était vraisemblablement contre-productif d'en faire l'enjeu central des négociations.**

Il convient également de rappeler qu'en dépit du remboursement dont il bénéficie, **le Royaume-Uni demeure un contributeur net** avec un solde de - 0,2 % du RNB en 2003, et le second contributeur net en volume. Une solution, certes moins satisfaisante sur le plan des principes mais plus pragmatique, consiste sans doute à plafonner la correction britannique dans un premier temps et à en prévoir la diminution graduelle à compter de 2010.

3. La difficile réorientation des fonds structurels

Les fonds structurels cristallisent également les intérêts nationaux. Si un certain consensus paraît se dégager sur la nécessité de consacrer la politique régionale prioritairement aux nouveaux Etats membres, puisque la convergence de leurs économies ressortit autant à leur intérêt qu'à celui de l'Union dans son ensemble (par le soutien à l'économie et la limitation des délocalisations intra-européennes), le périmètre comme le montant des fonds structurels ont suscité des oppositions.

De manière peu surprenante, **les trois Etats de la cohésion** (Espagne, Portugal et Grèce) **ont cherché à maximiser leurs retours et à limiter la progressivité du « phasing out »**¹, rendu plus nécessaire par l'entrée de dix nouveaux pays dont le niveau de vie est substantiellement inférieur à la moyenne communautaire. Mais la France et d'autres Etat membres, notamment l'Allemagne, ont également manifesté une position divergente sur l'intérêt de maintenir l'« objectif 2 », c'est-à-dire une intervention

¹ Ainsi le PNB par habitant de l'Espagne dépasse désormais 90 % de la moyenne de l'Union à 25, de telle sorte que ce pays perdrait dès 2007 l'éligibilité au fonds de cohésion, dont elle bénéficie aujourd'hui à hauteur de 1,8 milliard d'euros par an.

substantielle en dehors des zones les plus défavorisées, que défend la France mais que conteste l'Allemagne.

Compte tenu des lignes de fracture transversales parfois complexes qui imprègnent les négociations et n'épargnent pas les principaux contributeurs nets, **la position commune manifestée précocement par le « Groupe des Six » sur la limitation du budget communautaire à 1 % tendait à perdre en crédibilité**, considérant en particulier les divergences entre la France et le Royaume-Uni sur les questions de la PAC et du « rabais britannique ».

B. DES PROPOSITIONS CHIFFRÉES DIFFICILES À CONCILIER

1. Une certaine opacité

La complexité des débats est accrue par l'abondance, l'ambiguïté et le manque de clarté des données, ainsi que le précise l'encadré ci-après. Cette opacité ne peut que **conforter le constat d'un manque d'intérêt de nos concitoyens** pour ce qui demeure un enjeu majeur, tant du point de vue financier que politique, dans la mesure où les montants envisagés pour le budget européen sont tributaires de la conception que chaque Etat membre se fait de la vocation et des politiques de l'Union.

Des notions multiples et évolutives qui rendent le débat budgétaire européen peu lisible

Le débat sur les perspectives financières est rendu **peu lisible** par la coexistence de plusieurs **concepts voisins** (plafond des ressources propres, plafond des crédits de paiement, plafond des crédits d'engagement), exprimés dans une **unité** qui peut varier (part du PIB, part du RNB), avec ou sans inclusion du Fonds européen de développement (FED) et du Fonds européen de solidarité (FES).

L'articulation entre ces notions est d'autant plus complexe que, si les plafonds de **ressources** et de **crédits de paiement** sont exprimés **en proportion du RNB**, les **crédits d'engagement** le sont initialement en **euros**, leur expression en part du RNB, purement indicative, reposant sur une hypothèse de croissance du PIB communautaire (2,3 % dans les propositions de la Commission européenne pour la période 2007-2013, ce que l'on peut juger optimiste). Ainsi s'explique que la proposition de plafond de crédits d'engagement de la Commission européenne, exprimée en part du RNB, ait varié depuis février 2004. Alors évaluée, **FED et FSE compris**, à 1,26 % du RNB pour la période 2007-2013, elle l'a ensuite été à **1,24 %** du RNB (1,21 % hors FED et FES), du fait de prévisions économiques plus optimistes pour l'année 2006.

Source : « Les sept piliers de la sagesse budgétaire », rapport d'information de M. Philippe Marini n° 444 (2004-2005) du 29 juin 2005

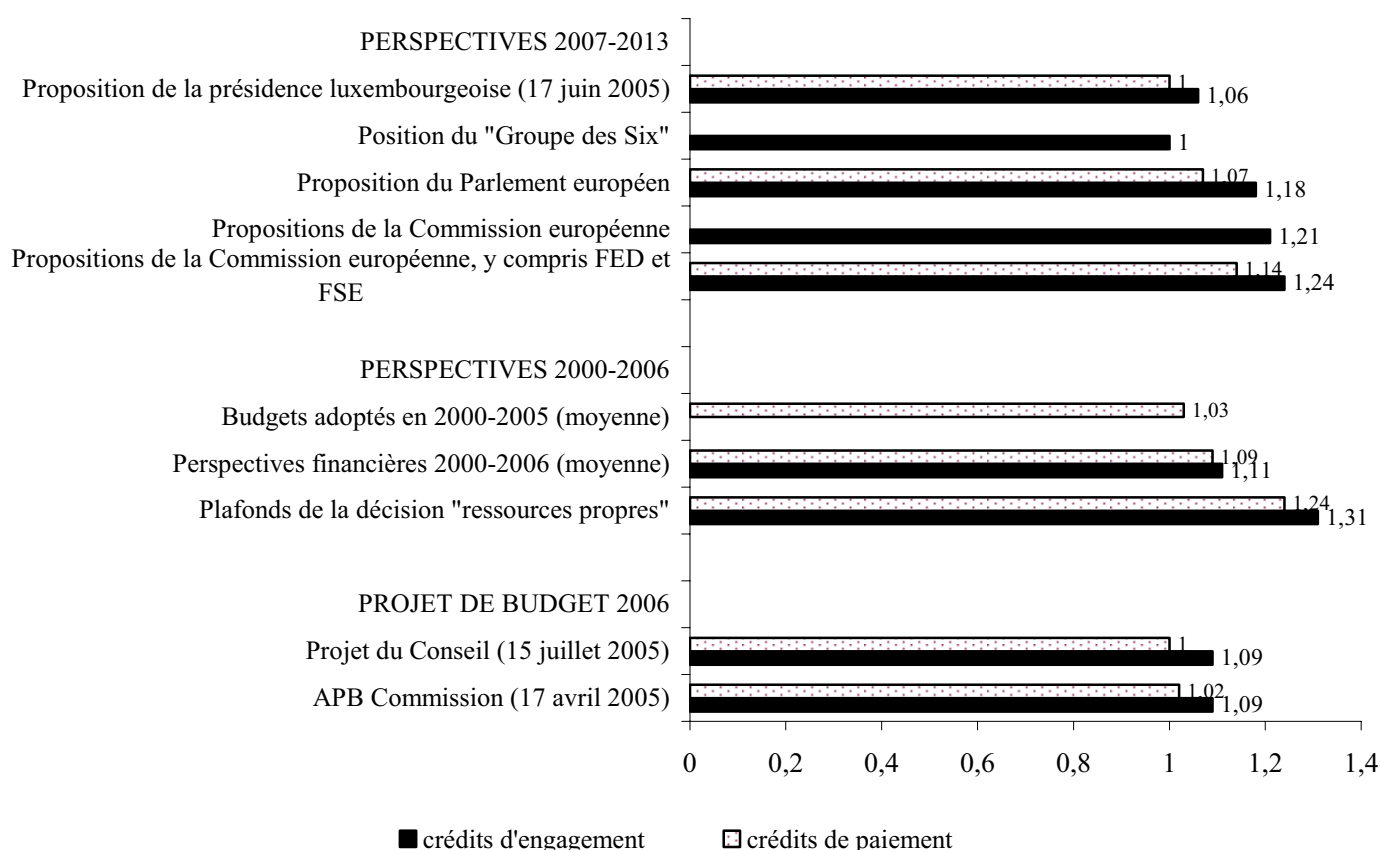
2. L'échec du compromis luxembourgeois sur fond de surenchères

Les propositions que la Commission a présentées en juillet 2004 puis révisées en avril 2005 ont été jugées trop volontaristes par les principaux contributeurs nets, informellement représentés dans le « Groupe des Six ». Elles correspondent à des crédits d'engagement et à des crédits de paiement de respectivement 1.022 milliards d'euros et 943 milliards d'euros sur la période 2007-2013 (en prix de l'année 2004), soit environ **135 milliards d'euros par an**, contre 111 milliards d'euros dans le projet de budget du Conseil pour 2006.

Le graphique ci-après indique le montant des différents plafonds passés et envisagés, exprimé dans son unité habituelle, la part du RNB, hors FED (Fonds européen de développement) et FES (Fonds européen de solidarité), compte tenu des incertitudes entourant leur budgétisation.

Les différents plafonds des finances publiques communautaires (hors Fonds européen de développement et Fonds européen de solidarité)

(en % du revenu national brut communautaire)



Sources : Commission européenne, Parlement européen, « jaune » annexé au projet de loi de finances pour 2006

Votre rapporteur spécial considère que la France est fondée à considérer les propositions de la présidence luxembourgeoise comme une des rares bases de travail envisageables pour la conclusion des négociations. Elles ont en effet suscité l'approbation de vingt Etats membres sur vingt-cinq et représentent un compromis acceptable entre ambition et raison budgétaire, bien qu'elles aient cédé à la logique des « cadeaux » au profit des principaux contributeurs nets. **Elles mettent cependant en lumière certaines contradictions de la position du « Groupe des Six ».** Le postulat d'un budget à 1 % du RNB, soit un ratio inférieur à celui proposé par la présidence luxembourgeoise, **semble être davantage un argument de négociation**, destiné à « faire pression » d'emblée pour éviter une dérive extensive du cadrage budgétaire, qu'une « ligne rouge » à ne pas franchir.

En outre, **la position défendue aujourd'hui par la France peut prêter le flanc à des critiques, en ce qu'elle tend à une improbable alliance d'éléments potentiellement contradictoires :** le maintien des crédits de la PAC jusqu'en 2013, une stratégie de Lisbonne qui ne soit pas « sacrifiée », une politique régionale qui ne fasse pas de l'objectif 2 une variable d'ajustement, et un plafond de crédits de 1 % du RNB – sans que les prévisions de croissance de celui-ci formulées par la Commission soient remises en cause – c'est-à-dire nettement inférieur à celui proposé dans le projet de budget pour 2006. La position défensive exprimée par la France sur la PAC est certes justifiée par le nécessaire respect des engagements pris en octobre 2002¹. **Votre rapporteur spécial considère cependant qu'il importe de ne pas s'« arc-bouter » indéfiniment sur une logique strictement comptable et d'envisager une réelle refonte de cette politique autour du principe de la préférence communautaire.**

3. De nouvelles idées mais peu de consensus

Les impasses du sommet informel de Hampton Court qui s'est tenu le 27 octobre 2005 et les propos ultérieurs tenus par la présidence britannique **n'incitent guère à l'optimisme**, et font craindre à votre rapporteur spécial, ainsi qu'il l'anticipait fin 2004, que les négociations n'aboutissent qu'au premier, voire au second semestre 2006, ce qui exercerait un impact nécessairement négatif sur la prochaine programmation des fonds structurels, et donc sur le « rattrapage » des nouveaux Etats membres. Les négociations ne sont en outre pas facilitées par la lente constitution du nouveau gouvernement allemand, qui **fragilise à court terme le couple franco-allemand**, axe structurant de la construction européenne.

Certains responsables européens se sont montrés sceptiques sur la capacité de la présidence britannique à trouver un accord, ce qui a contribué à

¹ *M. Jack Straw, ministre britannique des affaires étrangères et président en exercice du Conseil, a toutefois estimé le 8 novembre 2005 que cet accord « n'était pas gravé dans le marbre », tout en réaffirmant le lien entre la réforme du rabais et celle de la PAC, déjà établi par le Royaume-Uni en juin 2005.*

placer cette dernière sur la défensive. Les critiques ont également porté sur **l'attitude jugée parfois excessivement individualiste de la présidence**, au détriment de la recherche de l'intérêt européen. De fait, M. Tony Blair a lui-même considéré le 27 octobre 2005 qu'un accord sur les perspectives financières serait « *crucial* » mais « *très difficile* ». **Enfin la présidence britannique tend à écarter le compromis de juin dernier et se fonde sur les propositions que la Commission a soumises le 20 octobre**, qui ne comportent pas de révision des données quantitatives d'avril 2005 mais présentent des pistes de réflexion sur les grands axes à privilégier :

- une **augmentation des ressources en faveur de la croissance et de l'emploi** dans le cadre de la « stratégie de Lisbonne ». Il s'agirait en particulier de consacrer un tiers du budget à cette stratégie et d'accroître les dépenses de la politique de cohésion destinées à améliorer la compétitivité, dont la part passerait de 50 % à 60 %. La plupart des délégations nationales se sont toutefois opposées à une telle perspective ;

- **l'adoption d'un instrument destiné à amortir les chocs de la mondialisation**, qui financerait le remplacement, la formation et la réinsertion des salariés, et serait mis en œuvre par l'intermédiaire des fonds structurels. Le principe de ce fonds avait déjà été proposé par la Commission début 2005, mais son imprécision avait conduit plusieurs Etats membres, dont la France, à le refuser. **Le gouvernement français¹ est aujourd'hui plutôt favorable à cet instrument**, sous réserve que ses critères de mise en œuvre et son enveloppe financière (qui reposerait sur l'utilisation de reliquats de la politique régionale, à hauteur d'environ 500 millions d'euros par an) soient mieux définis ;

- la consolidation des réformes agricoles par une **accélération, à compter de 2009, de la réduction et de la réorientation des aides directes** vers le développement rural, selon le principe de la « modulation ». La France, la Belgique et l'Irlande ont exprimé leur opposition à ce relèvement du taux de modulation ;

- **la modernisation du budget de l'Union**, initiée par la publication, début 2009, d'un Livre blanc sur la modernisation des dépenses et des recettes. La présidence britannique souhaite faire de ce thème un préalable à ses propositions chiffrées sur les perspectives financières, qui seront débattues en décembre 2005 ;

- enfin le renforcement du contrôle démocratique et de la cohérence de l'action extérieure de l'Union, notamment par la budgétisation du FED.

Votre rapporteur spécial ne désapprouve pas ces orientations, en particulier lorsqu'elles privilégient la compétitivité à l'échelle européenne, mais est circonspect sur l'apport et l'efficacité d'un « fonds d'adaptation

¹ La France a également proposé que les instruments de la Banque européenne d'investissement (BEI) soient mieux exploités, par la création d'une nouvelle facilité consacrée aux projets en matière de recherche et d'innovation. Cette idée semble être acceptée par la plupart des délégations.

à la mondialisation », dont le caractère extra-budgétaire, à l'instar du Fonds de solidarité, contribue à fausser la perception des perspectives financières. Indépendamment de ces considérations de périmètre, un tel fonds n'aurait probablement pas la taille critique requise pour exercer un impact significatif sur l'amortissement du « choc » de la mondialisation, et la question de son application à des délocalisations intra-européennes risquerait de se poser.

Votre rapporteur spécial considère que l'apparent parti pris d'une négociation qui ne porte pas sur le chiffrage, mais sur les grandes orientations du budget européen a une justification forte : **il tend à renouveler la légitimité du budget européen** et prend acte de ce que le cadrage proposé par la Commission en avril 2005 tendait à trop privilégier les politiques communautaires traditionnelles, afin de trouver de nouveaux fondements pour un accord global sur les perspectives financières. **Le pragmatisme impose néanmoins de ne pas éluder ou reporter les aspects purement quantitatifs**, sous peine de voir ressurgir des lignes de fracture que l'on croyait estompées.

C. LA DIFFICULTÉ D'UN PROJET POLITIQUE MOBILISATEUR

Les perspectives financières soulignent la difficulté de fonder l'action européenne sur un projet politique mobilisateur et impliquant pour les Européens. L'échec du traité sur la Constitution européenne et de récents sondages pour le moins nuancés sur l'« europhilie » des citoyens européens¹ n'ont fait qu'aggraver ce « malaise » et les désillusions. Tant que l'Europe ne disposera pas d'axes structurants proches des préoccupations des citoyens et susceptibles de renouveler les politiques mises en œuvre depuis près de cinquante ans, **le débat budgétaire continuera d'être « pollué » par la prévalence des intérêts nationaux et des schémas de financement complexes et incompréhensibles pour le citoyen, voire pour les experts.**

Votre rapporteur spécial rappelle que l'Europe a vocation, *via* la PESC, à devenir un **instrument de maintien de la paix dans le monde**, mais également à **promouvoir un modèle économique très compétitif** face aux grandes puissances économiques actuelles ou émergentes, dans la continuité d'une « stratégie de Lisbonne » dont les objectifs très ambitieux sont en passe de devenir une pétition de principe. **Ces deux aspects connaissent aujourd'hui une traduction budgétaire insuffisante** et il importe qu'ils soient pérennisés dans la prochaine programmation.

Les exemples récurrents de délocalisation en Asie, le sentiment plus ou moins diffus que le « Vieux continent » mérite de plus en plus son surnom

¹ Ainsi que le relève notre collègue député Jean-Louis Dumont, rapporteur spécial des affaires européennes pour la commission des finances de l'Assemblée nationale, dans son rapport n° 2568 (XII^{ème} législature) sur le projet de loi de finances pour 2006, un sondage réalisé par la SOFRES en septembre 2005 a montré que les Français, les Polonais et les Allemands ne pensaient vivre mieux grâce à l'Europe. Il précise ainsi que « si l'Europe accroît le sentiment de sécurité, elle est en général perçue comme un facteur d'augmentation des prix et comme une menace à leur identité et à leur culture ».

sur les terrains du dynamisme économique et de l'innovation, les perspectives peu encourageantes du vieillissement de la population européenne et de l'essoufflement de modèles sociaux dont le rendement, c'est-à-dire le gain en bien-être rapporté au coût budgétaire, est décroissant, ne peuvent qu'accentuer la nécessité d'un réexamen des objectifs de l'Europe.

Il est également du ressort de chaque Etat membre de porter un constat objectif sur ses acquis et sur la pertinence de son supposé modèle socio-économique. A cet égard, votre rapporteur spécial se félicite que la commission des finances du Sénat ait entrepris de proposer des pistes de rénovation, notamment à travers la « TVA sociale »¹. Il considère également que la récente contribution de M. André Sapir² sur la **classification des modèles sociaux européens** en fonction de leur degré d'équité et de leur efficacité³, si elle n'est pas exempte de simplifications, a au moins le mérite de rappeler l'impératif d'adaptation des économies européennes à un monde en mouvement et dont elles n'ont pas vocation à être spectatrices.

III. MOBILITÉ, SÉCURITÉ ET COMPÉTITIVITÉ : TROIS MAÎTRES MOTS POUR L'EUROPE

A. TROIS DIMENSIONS STRUCTURANTES

Faute de clarification de la nature politique de l'Union, **l'Agenda 2007 ne marquera donc probablement pas le tournant d'une nouvelle cohérence du budget européen**, mais n'en rend pas moins nécessaire, dans une Europe qui a changé de dimensions, une réflexion approfondie sur les objectifs et les modalités de mise en œuvre des politiques publiques européennes. Votre rapporteur spécial identifie **trois thématiques susceptibles de structurer l'action européenne**, dans un triple souci d'efficacité, de rayonnement international et de proximité des citoyens : la mobilité, la sécurité et la compétitivité.

Ces axes sont transversaux et peuvent être déclinés dans plusieurs politiques communautaires. La **mobilité** concerne ainsi aussi bien les

¹ Cf. le rapport d'information n° 33 (2005-2006) de M. Philippe Marini « Les prélèvements obligatoires entre volonté et réalités : préparer la refondation du modèle fiscal français », fait au nom de la commission des finances et déposé le 19 octobre 2005, et le rapport d'information n° 416 (2004-2005) de M. Jean Arthuis « La globalisation de l'économie et les délocalisations d'activité et d'emplois », déposé le 22 juin 2005.

² « La globalisation et la réforme des modèles sociaux européens », article de M. André Sapir, publié le 24 octobre 2005 dans le cadre du groupe de réflexion Bruegel.

³ Il distingue ainsi, au sein de l'ancienne Union à Quinze le « modèle nordique » (Scandinavie et Pays-Bas), le « modèle anglo-saxon » (Irlande et Royaume-Uni), le « modèle continental » (Allemagne, Autriche, France, Belgique, Luxembourg) et enfin un « modèle méditerranéen » (Grèce, Italie, Espagne et Portugal).

M. André Sapir rappelle également que « les modèles qui ne sont pas efficaces ne sont tout simplement pas soutenables face aux tensions croissantes sur les finances publiques qui viennent de la mondialisation, des changements technologiques et du vieillissement de la population ».

personnes que les capitaux et les services, et peut se traduire par un renforcement des réseaux transeuropéens, une plus grande harmonisation ou compatibilité des cadres réglementaires nationaux – dont le Plan d'action pour les services financiers et le Plan d'action pour le droit des sociétés et le gouvernement d'entreprise constituent des exemples éclairants – et une meilleure ouverture européenne des étudiants. La **sécurité** se décline dans les domaines de l'agriculture, de la politique étrangère (*via* la PESC), de la défense (Politique européenne de sécurité et de défense), de l'énergie nucléaire, de la justice ou de la lutte contre le terrorisme et la criminalité. La Commission européenne a proposé en avril 2005, ou met déjà en œuvre, un certain nombre de programmes-cadres, mais le risque de saupoudrage existe, faute de moyens adéquats. Enfin le renforcement de la **compétitivité** constitue l'objectif essentiel de la stratégie de Lisbonne, mais la révision à mi-parcours réalisée en février 2005¹ a mis en exergue les défaillances de ce processus et l'inadéquation entre l'ambition affichée et les moyens mobilisés.

B. ACCENTUER L'EFFORT EN FAVEUR DES RÉSEAUX DE TRANSPORT ET DE LA RECHERCHE

Votre rapporteur spécial est de longue date attaché à la promotion des réseaux transeuropéens (RTE) et de la recherche communautaire. Il constate toutefois que les RTE se situent encore trop dans une **logique de guichet** et de simple sélection de priorités nationales, notamment dans le domaine des infrastructures de transports terrestres, pour lesquelles la Commission a identifié trente projets prioritaires d'intérêt européen², dont le coût global (au-delà du seul financement par le budget

¹ La stratégie de Lisbonne a été « recentrée » lors du Conseil européen de mars 2005, avec un nouveau plan d'action stratégique en trois axes et un nouveau mode de gouvernance, organisé par cycles de trois ans et destiné à impliquer davantage les Etats membres, à rationaliser la procédure de suivi et à définir clairement le partage des responsabilités entre la Commission et les Etats membres.

² Au sein de ces trente projets prioritaires, la France est concernée :

- sur l'axe ferroviaire Lyon-Trieste-Ljubljana-Budapest-frontière ukrainienne, par le tronçon Lyon-Saint Jean de Maurienne et le tronçon transfrontalier, tunnel du Mont Cenis ;
- sur l'axe ferroviaire à grande vitesse du Sud Ouest de l'Europe, à l'Est, par le tronçon frontalier Figueras-Perpignan et le tronçon Perpignan-Montpellier-Nîmes et, à l'Ouest, par le tronçon transfrontalier Irun-Hendaye-Dax et le tronçon Dax-Bordeaux-Tours ;
- sur l'axe ferroviaire à grande vitesse Est, par le tronçon Paris-Baudrecourt et le tronçon transfrontalier entre Metz et Luxembourg ;
- sur l'axe ferroviaire de fret Sines / Algesiras-Madrid-Paris, par un axe ferroviaire à grande capacité transpyrénéen dont le tracé n'est pas encore fixé ;
- sur l'axe ferroviaire Paris-Strasbourg-Stuttgart-Vienne-Bratislava, par le tronçon Baudrecourt-Strasbourg et le tronçon transfrontalier Strasbourg-Pont de Kehl ;
- sur l'axe ferroviaire Lyon/Genève-Bâle-Duisbourg-Rotterdam-Anvers, par le tronçon Lyon-Mulhouse et le tronçon transfrontalier Mulhouse-Mülheim ;
- sur l'axe « Eurocaprail » Bruxelles-Luxembourg-Strasbourg, par le tronçon Strasbourg-Luxembourg ;
- enfin sur l'axe fluvial Seine Escaut, par le tronçon Compiègne-Cambrai.

européen) est estimé à 225 milliards d'euros, dont 140 milliards d'euros pour la période 2007-2013.

Ainsi qu'il a déjà eu l'occasion de le souligner à plusieurs reprises et de le faire valoir auprès de M. Romano Prodi, ancien président de la Commission européenne, **votre rapporteur spécial considère qu'une participation significative du budget européen à la construction des « percées alpines » aurait une grande légitimité**, dans la mesure où un tel projet structurant et emblématique permettrait de rapprocher le nord et le sud de l'Europe, serait aisément identifiable par les citoyens, pourrait contribuer à un meilleur respect de l'environnement et exercerait un impact économique positif.

Votre rapporteur spécial estime que le domaine de la recherche a par nature une dimension européenne, et qu'**il n'existe guère d'avenir pour la recherche française hors du contexte européen**. Les synergies de coûts et la cohérence des programmes sont toutefois encore insuffisamment exploitées. Le VI^e Programme cadre de recherche et développement (PCRD), établi pour la période 2003-2006, traduit certes des initiatives intéressantes, telles que les réseaux d'excellence et les projets intégrés, mais **manque encore de lisibilité, de cohérence et d'implication des pôles nationaux**. Le futur PCRD paraît mieux structuré et plus ambitieux ; et votre rapporteur spécial considère que les grands instituts français de recherche comme les nouveaux pôles de compétitivité devraient y être pleinement associés.

S'agissant des tronçons situés sur le territoire français, les travaux sont actuellement en cours pour le TGV Est et le tronçon Perpignan-Figueras. Les tronçons Lyon-Tunnel du Mont-Cenis, la phase d'études et de travaux préliminaires est également en cours.

Les propositions de la Commission européenne pour le prochain PCRD

La Commission a adopté, le 6 avril 2005, une communication relative au projet de futur PCRD intitulé « *La science et la technologie, clés de l'avenir de l'Europe – orientations pour la politique de soutien à la recherche de l'Union* », doté d'un budget de **73,2 milliards d'euros pour la période 2007-2013**, soit le double du PCRD précédent. Ce montant inclut les dépenses administratives nécessaires à la gestion du prochain programme, à hauteur de 5,2 milliards d'euros. Conçu comme l'un des principaux soutiens aux objectifs de la stratégie de Lisbonne, le nouveau programme est structuré en **quatre grands domaines d'activité**, les deux premiers portant sur le contenu de la politique de recherche et les suivants sur les conditions de sa réalisation :

- la partie « *Coopération* » (**61 % du budget**) regroupe la recherche collaborative, organisée autour de priorités thématiques proches de celles du 6^{ème} PCRD, complétée par une thématique nouvelle « *Espace et sécurité* », et une dimension de coopération internationale et de coordination des programmes nationaux ;

- la partie « *Idées* » (**16 % du budget**) correspond à la **création du Conseil européen de la recherche** pour soutenir la recherche aux frontières de la connaissance (« *frontier research* »), selon les **principes d'autonomie et de mise en concurrence** d'équipes individuelles sélectionnées sur le seul critère de l'excellence scientifique ;

- le volet « *Personnes* » (10 % du budget) regroupe et renforce les moyens consacrés à la **mobilité** et au **soutien des carrières** des chercheurs, en orientant le programme Marie Curie vers des passerelles entre recherche et industrie et en améliorant l'articulation avec les programmes nationaux ;

- enfin la partie « *Capacités* » (10 % du budget) recense les structures destinées à bénéficier des soutiens du programme, notamment les infrastructures de recherche, les PME, les régions de la connaissance, que l'on peut rapprocher de l'initiative française de pôles de compétitivité, et la coopération internationale.

Sous la forme de mémorandums adressés à la Commission, **la France s'est montrée favorable** à la nouvelle structure du PCRD, sous réserve d'une séparation de la thématique « *Espace et sécurité* » en deux thématiques distinctes. Rappelant son attachement au respect des principes directeurs du PCRD que sont l'excellence et la valeur ajoutée européenne, elle a **hiérarchisé ses priorités thématiques** : « *Sécurité* », « *Energie* », « *Espace* » et « *Aéronautique* » sont retenues comme priorités stratégiques pour la souveraineté de l'Europe. La France porte, en revanche, un regard plus critique sur le contenu et la gestion des autres thématiques, recommandant d'une part que les thématiques « *Santé* », « *Technologies pour la société de l'information et des communications* », « *Environnement et développement durable* » et « *Transports de surface* » bénéficient davantage de l'effet structurant des instruments du PCRD et, d'autre part, que les thématiques « *Agriculture, alimentation, biotechnologies* », « *Nanotechnologies et nanosciences* » et « *Matériaux multifonctionnels basés sur la connaissance* » soient réorientées vers une plus grande efficacité.

La Commission a d'ores et déjà engagé les discussions avec les États membres. Elles portent sur le contenu scientifique des différentes thématiques, l'opportunité de la création d'initiatives technologiques conjointes comme instrument de mise en œuvre de la recherche collaborative, les conditions d'accès et le niveau de participation des PME aux programmes, la détermination de principes fondamentaux pour la diffusion et le transfert de technologies ainsi que les moyens permettant de renforcer l'attractivité de l'Europe à l'égard des chercheurs.

A cet égard, la formation de 700.000 chercheurs supplémentaires permettrait de rattraper le retard de l'Europe par rapport à ses principaux partenaires économiques : 5,7 chercheurs pour 1.000 personnes actives contre 8,1 aux États-Unis et 9,1 au Japon. Les États membres ont également fait part de **demandes de simplification**, qui portent notamment sur l'allègement des contrôles, l'amélioration de l'information en direction des opérateurs, la simplification du système de calcul de la contribution financière communautaire et de la définition des coûts éligibles.

La Commission a également présenté une **proposition de PCRD « Euratom »**, doté d'un budget de **4,7 milliards d'euros** pour la période 2007-2013 répartis en deux enveloppes : la recherche sur la fusion (dont ITER) et la fission (84 %), et le centre commun de recherche (16 %).

Source : « jaune » annexé au projet de loi de finances pour 2006

PREMIERE PARTIE :

LES RELATIONS ENTRE LA FRANCE ET LE BUDGET EUROPÉEN

I. LA CONTRIBUTION FRANÇAISE AU BUDGET

A. UNE CONTRIBUTION EN FORTE HAUSSE PAR RAPPORT À L'EXÉCUTION PRÉVISIONNELLE DE 2005

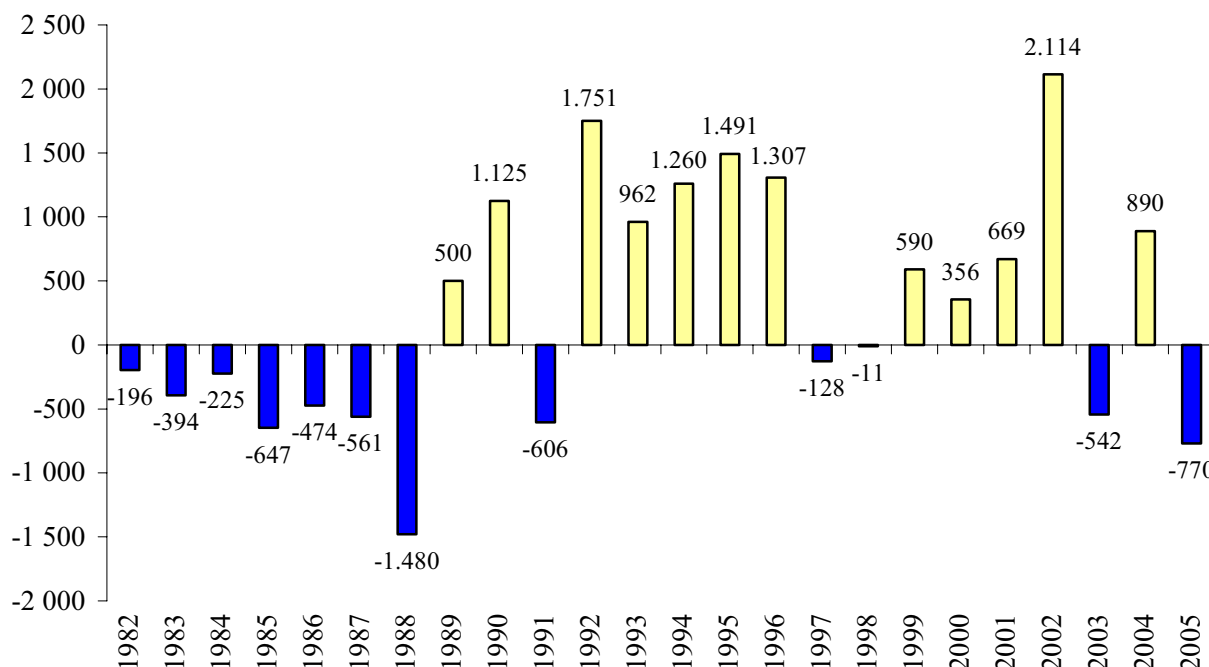
1. Exécution en 2004 et prévisions pour 2005 : les inévitables aléas de l'estimation en loi de finances initiale

En 2004, l'exécution du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne s'est révélée inférieure de près de 890 millions d'euros à la prévision qui avait été inscrite en loi de finances initiale. **Avec 17,34 milliards d'euros, le prélèvement exécuté en 2005 devrait au contraire être supérieur de 770 millions d'euros à la prévision de la loi de finances.**

L'absence de tendance claire depuis l'exercice 2003 (sous-estimation en 2003 et en 2005), ainsi que l'illustre le tableau ci-après, **ne fait que confirmer qu'il est structurellement difficile d'établir une prévision budgétaire sincère** et d'anticiper la réalisation du budget européen comme le niveau effectif d'appel aux contributions des Etats membres.

Écart entre la prévision en LFI et l'exécution du prélèvement sur recettes

(en millions d'euros)



N.B. Un chiffre positif signifie que la prévision est supérieure à l'exécution (surcalibrage).

Source : « jaune » annexé au projet de loi de finances pour 2006

Le sur ou sous-calibrage du prélèvement est **imputable à l'évolution des dépenses comme des recettes** du budget communautaire :

- les aléas inhérents aux prévisions de recettes fiscales et à la croissance du PNB ont une incidence sur l'assiette et le taux d'appel de la principale ressource communautaire ;

- la période à laquelle est estimée la contribution française (après l'adoption par le Conseil du projet de budget, soit en juillet de l'année n -1) ne permet pas d'anticiper de manière exacte l'issue de la procédure budgétaire et le niveau de consommation des réserves. Le montant des reports – qui a une incidence sur les prévisions de recettes – est également susceptible d'amples fluctuations ;

- la régularisation de la correction britannique et des assiettes TVA et PNB s'effectue *a posteriori* ;

- les budgets rectificatifs et supplémentaires intervenant en cours d'année viennent modifier le niveau des dépenses comme des recettes.

Il est donc hasardeux de tenter de juger dès à présent de la fiabilité et de la sincérité du prélèvement sur recettes pour 2006, même si

l'on peut considérer qu'elle repose sur des prévisions mieux affinées que celles de la Commission.

L'important écart qui devrait être constaté en 2005 entre la prévision et l'exécution du prélèvement sur recettes est dû aux facteurs suivants, synthétisés dans le tableau ci-après :

- **la sous-exécution du budget communautaire s'est élevée à 2,74 milliards d'euros en 2004**, soit un niveau nettement inférieur aux hypothèses retenues pour le projet de loi de finances pour 2005, qui reposait sur un excédent de 5,9 milliards d'euros. La diminution tendancielle de la sous-exécution du budget communautaire a ainsi contribué à majorer la contribution française pour 2005 de 501 millions d'euros par rapport à la prévision inscrite en loi de finance initiale ;

- la prise en compte en janvier 2005 du budget rectificatif et supplémentaire d'octobre 2004 s'est traduite par une augmentation de la contribution française de **81 millions d'euros** ;

- le budget européen adopté en décembre 2004 a finalement abouti à un **montant de dépenses supérieur de 1.020 millions d'euros au projet de budget adopté par le Conseil en juillet 2004**, sur la base duquel était construit le projet de loi de finances pour 2005, ce qui s'est traduit par une majoration de la contribution française de 161 millions d'euros ;

- l'accroissement de la quote-part française dans l'assiette des ressources TVA et PNB de l'Union à 25 de respectivement 85 et 146 millions d'euros ;

- enfin **le montant de la correction britannique a été révisé à la hausse de 71 millions d'euros** par rapport au budget initial, soit une augmentation de la contribution française de 13 millions d'euros.

Prévision et exécution du prélèvement sur recettes en 2004 et 2005

(en millions d'euros)

	2004	2005
Loi de finances initiale	16.400	16.570
Variation de la ressource PNB	-900	519
Impact de la variation du taux d'appel	18	332
dont impact de la variation, par rapport à l'estimation faite en LFI :	-42	146
- des dépenses à financer inscrites au budget de l'Union	-160	161
- de la sous-consommation des réserves (fonds de garantie, aide d'urgence)	-24	0
- du solde de l'exercice précédent	93	501
- du produit des recettes diverses du budget communautaire	-40	-89
- du produit de la ressource TVA au niveau de l'UE	122	-38
Impact de la variation des bases PNB des Etats membres	-42	146
Solde de la ressource PNB sur les exercices antérieurs	-42	-40
Crédits n-1 rendus aux Etats membres en n	-834	81
Variation de la ressource TVA	-159	83
Impact de la variation du taux d'appel	-127	28
Impact de la variation des bases TVA des Etats membres	-5	85
Solde de la ressource TVA sur les exercices antérieurs	-27	-30
Variation du produit des ressources propres traditionnelles	17	155
Variation de la participation à la correction britannique	152	13
Total des écarts	-890	770
Exécution	15.510	17.340

Source : « jaune » annexé au projet de loi de finances pour 2006

2. Une hausse de près de 4 % du prélèvement sur recettes en 2006

Le prélèvement sur les recettes de l'Etat au profit du budget des Communautés européennes est évalué par l'article 50 du projet de loi de finances pour 2006 à **17.995 millions d'euros**, soit 6,8 % des recettes fiscales nettes (hors rétrocession des frais de prélèvement). Cette part est en augmentation depuis deux ans, puisque le prélèvement représentait 5,7 % des recettes fiscales nettes en 2004 et 6,3 % en 2005.

La contribution française s'inscrit en hausse de 3,8 % par rapport à la prévision d'exécution pour 2005, et de 8,6 % par rapport au montant prévisionnel inscrit en loi de finances initiale pour 2005.

La prévision pour 2005 du prélèvement sur le budget français diffère de celle résultant directement de l'avant-projet de budget communautaire car elle repose sur des données relatives au recouvrement des ressources propres traditionnelles plus précises que les prévisions communautaires, et anticipe, sur la base de l'exécution du budget communautaire au 31 juillet 2005, le **report sur l'exercice 2006 d'un solde excédentaire de**

4,9 milliards d'euros, qui viendrait réduire de 777 millions d'euros la ressource PNB¹ due par la France.

B. L'EVOLUTION SUR LE LONG TERME

L'effort financier de la France en faveur de l'Union européenne connaît une progression régulière et **a été multiplié par plus de quatre (en euros courants) depuis 1982**, passant de 4,1 milliards d'euros à 17,3 milliards d'euros en 2005. Il a représenté toutefois une part relativement stable des recettes fiscales nettes entre 1997 et 2002 avec environ 6 % (mais seulement 3,7 % en 1980), avant de connaître une décreue en 2004 puis une augmentation en 2005 et 2006 (6,8 % des recettes fiscales nettes).

Après une stagnation sur la période 1998-2002, qui reflète en particulier la sous-consommation observée sur les fonds structurels, **la contribution française connaît une hausse vigoureuse depuis 2003**. Cette évolution devrait se poursuivre au cours des prochaines années, sous l'impact notamment de l'élargissement de l'Union à dix nouveaux États membres. En 2004, **l'exercice 2006 représente une année charnière**, dernière étape des perspectives financières 2000-2006, où se conjuguent montée en puissance du coût de l'élargissement et fin de la programmation 2000-2006 des fonds structurels.

Evolution depuis 1997 du prélèvement sur recettes de la France au profit des Communautés européennes

(en millions d'euros)

	1997	1998	1999	2000	2001
LFI	13.263,1	13.949,1	14.482,7	15.016,2	15.168,7
Exécution	13.391	13.960	13.892,6	14.659,8	14.500
Evolution en exécution (%)	9,2	4,2	-0,5	5,5	-1,1
Part dans les recettes fiscales nettes (%)	6,1	6,2	5,8	6	5,9
Prélèvement net des frais de perception	13.213,6	13.794,5	13.725,6	14.474,5	14.337,2
	2002	2003	2004	2005 (p)	2006 (p)
LFI	16.870	15.800	16.400	16.570	17.995
Exécution	14.755,9	16.342,3	15.510,3	17.340,2	-
Evolution en exécution (%)	1,8	10,8	-5,1	11,8	3,8
Part dans les recettes fiscales nettes (%)	5,9	6,6	5,7	6,3	6,8
Prélèvement net des frais de perception	14.131,5	15.996,4	15.123,6	16.913,9	17.553,8

Source : « jaune » annexé au projet de loi de finances pour 2006

Pour 2005 et 2006 : prévisions

La contribution française au budget européen est atténuée par la restitution par l'Union des frais de perception sur les ressources propres

¹ Rappelons que la ressource PNB constitue la variable d'ajustement des nouvelles évaluations des contributions des Etats membres.

traditionnelles, à hauteur de 25 % des montants recouverts¹, qui est inscrite en recettes non fiscales.

C. LA COMPOSITION DU PRÉLÈVEMENT

Il convient de rappeler que le prélèvement sur recettes inclut **quatre ressources propres communautaires de nature fiscale**, qui ont succédé² au système originel de contribution étatique et que l'on peut classer en deux groupes :

- les ressources propres dites « traditionnelles » ou « par nature » que sont les prélèvements agricoles, la cotisation sur le sucre et l'isoglucose et les droits de douane, perçues dans le cadre des politiques communautaires et recouvrées puis reversées par les administrations nationales ;

- les ressources assises sur les assiettes de TVA et de PNB, provenant des Etats membres et calculées comme des contributions nationales. La ressource PNB, assise sur le PNB global de la Communauté, constitue la recette d'équilibre du budget et son financement est réparti au *pro rata* de la part de chaque Etat membre dans le PNB communautaire.

L'entrée en vigueur le 1^{er} mars 2002, avec application rétroactive pour l'ensemble de l'année, de la nouvelle décision sur les ressources propres prise le 29 septembre 2000 lors du Conseil de Berlin, **a contribué à accroître notablement la part de la ressource PNB**, plus particulièrement au détriment de la ressource TVA.

La contribution de la France se décompose de la façon suivante en 2006 : 1,8 milliard d'euros pour les ressources propres traditionnelles, soit 10 % du prélèvement ; 2,6 milliards d'euros pour la ressource TVA (14,4 %) ; **12,1 milliards d'euros pour la ressource PNB (66,9 %)** et 1,6 milliard d'euros au titre de la correction britannique (8,8 %).

D. LE POIDS IMPORTANT DE LA CORRECTION BRITANNIQUE DANS LA CONTRIBUTION DE LA FRANCE

La France est, de loin, le premier contributeur à la correction britannique avec 1,43 milliard d'euros au titre du budget 2005 et un montant prévisionnel de 1,6 milliard d'euros en 2006, alors que sa participation était en moyenne de 0,8 milliard d'euros sur la période 1995 - 2002). Les accords de Berlin de mars 1999, qui ont abouti à la mise en place d'un « rabais sur le rabais » au profit de quatre Etats membres supportant, au même titre que le Royaume Uni, d'importants déséquilibres budgétaires³, ont

¹ Avant 2002, ces frais de perception étaient de 10 %.

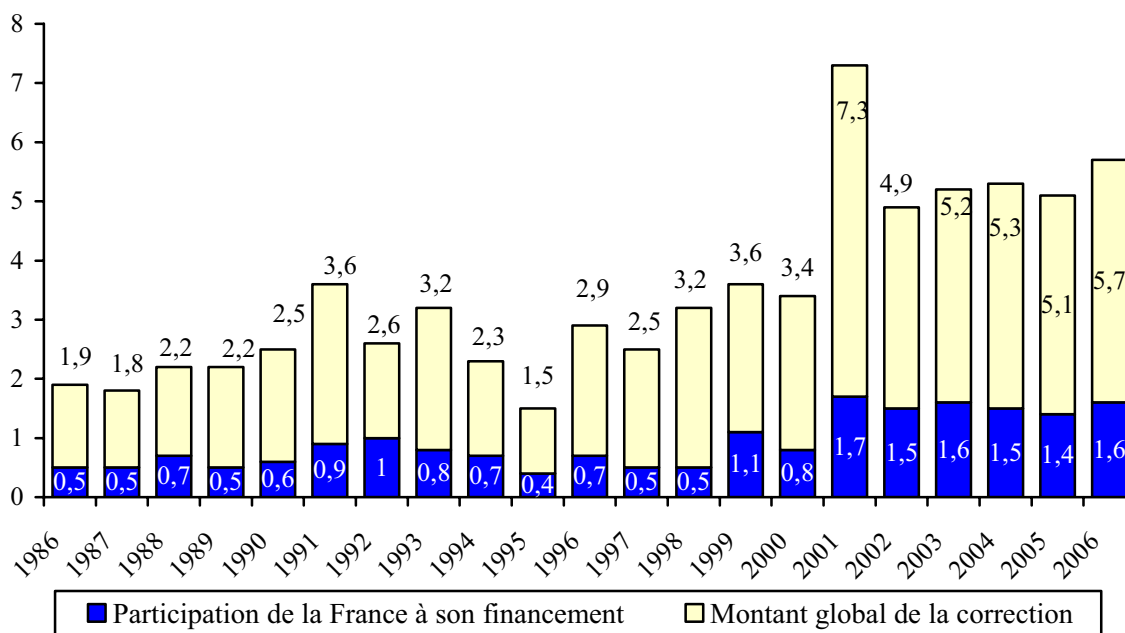
² Le régime de ressources propres a été mis en place par la décision du Conseil du 21 avril 1970, puis modifié successivement en 1985, 1988, 1994 et 2000.

³ La participation à la correction britannique de l'Allemagne, des Pays-Bas, de la Suède et de l'Autriche est ainsi réduite au quart du montant normal.

mécaniquement relevé la quote-part de la France dans la correction, qui atteint 28,3 % en 2005, 28,1 % en 2006 et 8,8 % de la contribution française au budget de l'Union.

Montant de la correction britannique et coût pour la France depuis 1986

(en milliards d'euros)



Source : « jaune » annexé au projet de loi de finances pour 2006

La **contestation par la France** de ce mécanisme correcteur s'est donc faite plus vive à l'occasion du Conseil européen de Copenhague d'octobre 2002, et constitue désormais un des principaux enjeux des négociations sur les futures perspectives financières. La Commission européenne, consciente du déséquilibre causé par ce mécanisme, a présenté ses propositions de réforme le 14 juillet 2004 (cf. *infra*).

E. UNE CONTRIBUTION MAJEURE AU SEIN DE L'UNION

La France est le second pays contributeur du budget communautaire avec une quote-part en baisse tendancielle mais qui s'établit à 16,4 % en 2006 (selon l'avant-projet de budget de la Commission), derrière l'Allemagne qui le financera à hauteur de 20,6 %, et devant l'Italie et le Royaume-Uni qui apporteront respectivement 13,7 % et 12,4 % des recettes. La part de la contribution française s'inscrit en baisse depuis quatre ans, comme l'indique le tableau suivant :

Part relative de chaque Etat membre dans le financement du budget communautaire depuis 1998

(en %)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 (budget modifié)	2005 (budget modifié)	APB 2006	Tendance globale
Allemagne	25,1	25,5	24,8	24,4	22,6	23	21,3	20,9	20,6	↘
Autriche	2,5	2,5	2,4	2,6	2,3	2,3	2,2	2,2	2,2	↘
Belgique	3,8	3,9	3,9	4,4	3,9	4,2	4	4	4	→
<i>Chypre</i>							0,1	0,1	0,2	→
Danemark	2,1	2	1,9	2,2	2,2	2,1	2	2	2	→
Espagne	7	7,6	7,3	8,2	8,4	8,9	8,8	8,7	8,9	↗
<i>Estonie</i>	-	-	-	-		-	0,1	0,1	0,1	→
Finlande	1,4	1,5	1,4	1,5	1,5	1,6	1,4	1,4	1,4	→
France	16,5	17	16,5	17,9	18,2	18,1	16,8	16,6	16,4	↘
Grèce	1,6	1,6	1,5	1,7	1,7	1,8	1,8	1,8	1,8	→
<i>Hongrie</i>	-	-	-	-		-	0,6	0,9	0,9	↗
Irlande	1,2	1,3	1,2	1,5	1,3	1,4	1,3	1,3	1,4	→
Italie	12,9	13	12,5	14,4	14,5	14,1	14,5	13,7	13,7	→
<i>Lettonie</i>	-	-	-	-		-	0,1	0,1	0,1	→
<i>Lituanie</i>	-	-	-	-		-	0,1	0,1	0,1	→
Luxembourg	0,3	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	→
<i>Malte</i>	-	-	-	-		-	0,04	0,1	0,04	→
Pays-Bas	6,2	6,2	6,2	6,8	5,7	5,9	5,5	5,3	5,2	↘
<i>Pologne</i>	-	-	-	-		-	1,4	2,3	2,3	↗
Portugal	1,3	1,5	1,4	1,6	1,5	1,6	1,4	1,4	1,4	↘
<i>Rép. tchèque</i>	-	-	-	-		-	0,6	1	1	↗
Royaume-Uni	15,2	13,4	15,8	9,6	13,1	11,9	12,3	12,1	12,4	→
<i>Slovénie</i>	-	-	-	-		-	0,2	0,3	0,3	↗
<i>Slovaquie</i>	-	-	-	-		-	0,2	0,4	0,4	↗
Suède	2,9	2,8	3	2,9	2,7	3	2,8	2,8	2,7	→

En italique figurent les pays de l'élargissement de 2004.

Source : « jaune » annexé au projet de loi de finances pour 2006, d'après des documents de la Commission européenne

II. LES VERSEMENTS DU BUDGET EUROPÉEN EN FRANCE

Bien que votre rapporteur spécial rejette catégoriquement la problématique anti-communautaire du « taux de retour », logique comptable qui tend à exacerber les aspirations individualistes de chaque Etat, devient l'enjeu central des négociations budgétaires, et élude les avantages indirects (non strictement budgétaires) nés de l'adhésion à l'Union européenne, l'analyse des crédits que la France reçoit annuellement de l'Union européenne amène inmanquablement à considérer son solde net.

A. LA FRANCE EST LE DEUXIÈME PAYS BÉNÉFICIAIRE DU BUDGET EUROPÉEN

1. La France est le deuxième pays bénéficiaire des dépenses opérationnelles de l'Union

La France bénéficie largement des politiques communautaires puisqu'elle a reçu en 2004 12.940,6 millions d'euros soit 14,1 % de l'ensemble des versements de la Communauté aux Etats, ce qui en fait comme en 2003 le deuxième pays bénéficiaire en volume, derrière l'Espagne (16.355,7 millions d'euros de versements et 17,8 % du total des dépenses opérationnelles réparties) et devant l'Allemagne (11.743,5 millions d'euros et 12,8 % des dépenses) puis l'Italie (10.365,4 millions d'euros et 11,3 %). La grande majorité des paiements reçus résulte de la PAC puisqu'en 2004 72,9 % de ces versements provenaient du FEOGA-Garantie, et 18,6 % des fonds structurels.

Dépenses communautaires en France au titre des principales politiques communes depuis 2001 (hors dépenses administratives)

(en millions d'euros courants)

	2001	2002	2003	2004	Evolution 2001/2004	Part de chaque poste en 2004
AGRICULTURE	9.230,1	9.781,5	10.464,1	9.429,4	2,2 %	72,9 %
<i>Taux de retour*</i>	22,2 %	22,5 %	23,6 %	21,6 %		
Produits végétaux	6.287,1	6.501,1	6.471,6	6.257,4	-0,5 %	48,4 %
Produits animaux	2.166,8	2.431,2	2.988,2	2.377,4	1 %	18,4 %
Dépenses annexes	166,7	192,5	179,7	-44,6	N.S.	-0,3 %
Développement rural	609,5	656,8	824,7	839,2	37,7 %	6,5 %
ACTIONS STRUCTURELLES	1.475,9	1.273,7	1.978,2	2.402,5	62,8 %	18,6 %
<i>Taux de retour*</i>	6,6 %	5,5 %	7 %	7 %		
Objectif 1	315,2	319,9	418,5	N.D.	N.D.	N.D.
Objectif 2	618,4	405,3	1.031,7	N.D.	N.D.	N.D.
Objectif 3	309,6	422,3	440,3	N.D.	N.D.	N.D.
Autres actions structurelles	0,2	76,3	14,7	N.D.	N.D.	N.D.
Initiatives communautaires	226,9	36,5	60,7	N.D.	N.D.	N.D.
Actions innovatrices et assistance technique	5,7	13,3	13,3	N.D.	N.D.	N.D.
POLITIQUES INTERNES	654,3	704,9	677,4	750,7	14,7 %	5,8 %
<i>Taux de retour*</i>	13,7 %	12,3 %	13,7 %	12,4 %		
Formation, jeunesse, culture, audiovisuel, information et actions sociales	90,6	107,3	108,7	104,7	15,6 %	0,8 %
Energie, contrôle de sécurité sanitaire d'Euratom et environnement	20,5	14,8	13,9	15,4	-24,9 %	0,1 %
Protection des consommateurs, marché intérieur, industrie et réseaux transeuro.	147,1	110,9	106,6	110,6	-24,8 %	0,9 %
R&D technologique	384,3	442,3	439,7	483,3	25,8 %	3,7 %
Autres politiques internes	11,8	29,5	8,5	36,7	211 %	0,3 %
Total (dont administration)	11.752,3	12.170,3	13.385,3	12.940,6	10,1 %	
<i>Taux de retour global*</i>	16,1 %	15,9 %	16,3 %	14,1 %		

* Le taux de retour constitue la part des dépenses communautaires globales versées à la France.

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

2. Des versements qui reposent essentiellement sur la politique agricole commune

a) Politique agricole

La structure des dépenses effectuées par la Communauté en France est singulière. **Notre vocation agricole nous fait bénéficier largement des crédits du FEOGA-Garantie** et, à moindre titre, du FEOGA-Orientation (ce dernier constituant un fonds structurel). Ainsi la France a bénéficié en 2004 d'un taux de retour sur le FEOGA-Garantie de 21 %¹, soit une diminution de plus de deux points par rapport à 2003 (23,4 %), dont le niveau élevé s'expliquait par des facteurs conjoncturels. La réforme adoptée le 26 juin 2003 lors du Conseil de Luxembourg a en outre contribué à diminuer le retour au titre des aides directes à partir de 2004. Le taux de retour sur le développement rural, second pilier de la PAC, a diminué encore plus fortement, de 17,6 % en 2003 à 13 % en 2004, essentiellement du fait de l'élargissement.

Il reste que la France demeure le premier bénéficiaire de la PAC, loin devant l'Espagne et l'Allemagne, qui ont des taux de retour respectifs de 14,1 % et 13,5 %, et que l'élargissement ne contribue pour l'instant que faiblement à la diminution du taux de retour de la France.

Pour la période 2007-2013, le dernier compromis tend à assurer un taux de retour moyen de 20 % (hors modulation) sur le FEOGA-Garantie, et plafonné à celui de 2006 pour le développement rural.

Rappelons que les aides de la PAC sont versées aux exploitants agricoles par l'intermédiaire de **onze organismes payeurs agréés**². Les dépenses sont préfinancées grâce à un compte de trésorerie à l'Agence comptable centrale du Trésor (ACCT) et sont remboursées par le budget communautaire le second mois qui suit la dépense. Au titre de l'exercice 2004 du FEOGA, les organismes payeurs ont ainsi dépensé 9,6 milliards d'euros.

¹ La part de la France dans les dépenses du FEOGA-Garantie en 2003 est particulièrement élevée dans les secteurs des cultures arables, du sucre, de la viande porcine, des œufs et volailles, et de la pêche.

² ONILAIT, ONIFHLOR, ONIC, ONIOL, FIRS, OFIMER, OFIVAL, ONIVINS, ODEADOM, CNASEA et ACCT.

Les modifications des circuits de paiement et de contrôle de la PAC intervenues en France en 2005

La principale modification intervenue en 2005 dans le système de contrôle de l'octroi d'aides au titre du FEOGA section garantie consiste un **changement de l'organe de certification**.

L'organe de certification correspond à une exigence communautaire, nécessaire à l'apurement comptable des comptes des organismes payeurs. La France a fait en 1995 le choix d'une commission *ad hoc*, la **Commission de certification des comptes des organismes payeurs** (CCCOP), rattachée à la Cour des comptes qui lui fournit les moyens humains et matériels nécessaires à son bon fonctionnement. La CCCOP procède à un audit comptable annuel de tous les organismes payeurs agréés en France (11 en 2005), sur la base de l'examen sur pièces d'un certain nombre de dossiers d'octroi de soutien au titre du FEOGA section Garantie.

La procédure d'audit de 2004 a cependant aboutit à des corrections et réserves non négligeables, et la Commission européenne a indiqué en avril 2005 à la France qu'une procédure contradictoire serait ouverte pour certains organismes payeurs, tels que l'ODEADOM et l'ONIFLHOR, sur la base des corrections proposées par la CCCOP. Cette procédure peut déboucher sur un refus d'apurement dans les années à venir.

La Cour des comptes a souhaité à l'automne 2004 se désengager de cette mission de certification, au motif que les demandes de la Commission européenne tendaient à instaurer un lien de subordination entre la CCCOP et les services communautaires, lien hiérarchique incompatible avec l'indépendance des magistrats de la Cour des comptes composant cette commission. Une nouvelle commission de certification a ainsi été mise en place courant 2005.

Source : « jaune » annexé au projet de loi de finances pour 2006

Ainsi que l'indique le tableau ci-après, les corrections financières infligées à la France sur les dépenses de marché ont connu une forte augmentation tout au long de la décennie 90 et ont **culminé à 229 millions d'euros en 2000**, soit 2,5 % des aides versées. Après un retour à des niveaux modérés au début de la décennie 2000, **l'année 2004 a connu une forte hausse des corrections** avec 2,2 % des soutiens reçus, mais le montant des corrections attendu pour 2005 serait de l'ordre de 102 millions d'euros, soit un montant égal à la moyenne sur la période 1996-2005. Cette diminution provient cependant en partie du fait que certaines enquêtes lourdes ne seront pas closes avant fin 2004, et ne doit donc pas être considérée pour l'instant comme une tendance de fond.

Corrections financières payées par la France au titre du FEOGA-Garantie en 1997-2005

(en millions d'écus jusqu'en 1998, puis millions d'euros courants)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Total	Moyenne
Corrections financières	81	79	108	229	43	28	67	208	102	945	105
Soutiens reçus	8.918	8.796	9.376	8.994	9.757	9.783	10.419	9.389	10.154	85.587	9.510
Corrections/soutiens (%)	0,91	0,9	1,15	2,54	0,44	0,29	0,64	2,22	1	1,1	1,1

Source : « jaune » annexé au projet de loi de finances pour 2006

b) Politiques structurelles

L'effort de concentration des **fonds structurels** sur les régions les plus en difficulté, né de la réforme Agenda 2000¹, joint à l'élargissement, se traduit par une diminution du taux de retour de la France, qui s'établit à **7 % sur 2004** (hors fonds de cohésion auquel la France n'est pas éligible) – soit un niveau comparable à celui de 2003 qui avait été caractérisée par une augmentation très significative des retours – et à un peu plus de 7,5 % sur la période 2000-2006, après 9,8 % sur la programmation 1994-1999. **Notre pays est donc largement contributeur net à la politique régionale**, avec un solde net négatif de 24,9 milliards d'euros sur la période 2000-2006.

La France bénéficie toutefois, sur la période de programmation 2000-2006, d'une enveloppe globale de 15,67 milliards d'euros : 3,8 milliards d'euros au titre de l'objectif 1 ; 6,1 milliards d'euros affectés à l'objectif 2 ; 4,5 milliards d'euros au titre de l'objectif 3 ; et un milliard d'euros pour les programmes d'initiative communautaire. A ces crédits s'ajoutent les programmes régionaux d'actions innovatrices, pour un montant de 42,5 millions d'euros.

La prochaine période de programmation, à compter de 2007, impliquera inéluctablement une **poursuite de la diminution du taux de retour** de la France, compte tenu du nouveau recentrage des aides dû à l'élargissement. Dans le dernier compromis proposé par la présidence luxembourgeoise au Conseil des 16 et 17 juin 2005, les retours pour la France au titre de la politique de cohésion (exprimés en euros 2004) étaient de l'ordre de 12,75 milliards d'euros, soit une diminution de 25 % en volume par rapport à l'enveloppe 2000-2006. Ce « paquet cohésion » de 309,6 milliards d'euros tel qu'il avait été constitué néanmoins un compromis acceptable pour la France. **La poursuite des négociations sous présidence britannique présente aujourd'hui un aléa à la baisse des retours français**, et le risque est réel que l'objectif « *Compétitivité régionale et emploi* » subisse une certaine érosion.

¹ Le nombre des objectifs de la politique régionale a été réduit de sept à trois. Ces objectifs sont servis par cinq fonds : FEDER, FSE, FEOGA section orientation, IFOP et fonds de cohésion (maintenu en dépit de contestations). La réforme s'est également portée sur une simplification de la mise en oeuvre des fonds et sur le renforcement des procédures de contrôle et d'évaluation.

Les nouvelles modalités de gestion des fonds structurels dans le cadre de la LOLF

Le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et le ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat ont proposé aux présidents des commissions des finances de l'Assemblée Nationale et du Sénat de nouvelles modalités de gestion des fonds européens au 1^{er} janvier 2006, lors de l'entrée en application de la LOLF.

Les fonds structurels ont, jusqu'à présent, été gérés dans le budget de l'Etat. Ce mode de gestion respecte les exigences posées par la Commission européenne en matière de traçabilité des fonds et de rapidité du paiement aux bénéficiaires de subventions.

Or la LOLF repose sur des principes de globalisation et de fongibilité des crédits difficilement compatibles avec ces exigences. Le gouvernement a dès lors souhaité proposer un autre mode de gestion qui conserve les garanties de sécurité actuelles.

1 – Dans le cadre de la LOLF, le maintien du circuit « dans le budget de l'État » est perçu comme présentant des inconvénients majeurs

Pour la traçabilité et la rapidité du paiement aux bénéficiaires, les fonds structurels ont été généralement isolés dans la nomenclature des trois ministères gestionnaires (ministères de l'agriculture, de l'intérieur et de l'emploi), ce qui a notamment permis de mettre en place des procédures particulières, les fonds de concours locaux et les reports de crédits locaux.

Or, les fonds ne pourront plus être isolés au sein des programmes de l'Etat, dans la mesure où les systèmes informatiques utilisés au 1^{er} janvier 2006 ne permettront pas d'assurer la traçabilité indispensable, non seulement pour rendre compte à la Commission européenne, mais aussi pour effectuer tout traitement particulier par rapport aux crédits nationaux.

Créer un programme par fonds serait plus proche des objectifs de transparence et de simplicité. **Mais cette solution reviendrait à proposer au Parlement un vote sans crédits ou avec des crédits qu'il ne pourrait amender**, puisque totalement en dehors de sa responsabilité.

La gestion des fonds européens à l'intérieur du budget de l'Etat n'est pas une obligation imposée par la Commission européenne. Quelques programmes sont d'ores et déjà gérés « hors budget ». Par ailleurs, les programmes européens n'ont pas nécessairement de liens avec les programmes de l'État, en particulier en raison de la décentralisation.

2 – Une solution alternative a donc été étudiée, reposant sur la comptabilisation des fonds sur un « compte de tiers », hors budget de l'Etat, avec utilisation corrélative des systèmes informatiques existants

Les fonds en provenance de la Commission européenne ne seraient pas rattachés au budget de l'Etat mais seraient imputés sur un compte de tiers tenu par le comptable du Trésor, qui serait ensuite débité des paiements effectués. Pour maintenir les liens avec les systèmes informatiques permettant le suivi des fonds (PRESAGE, application FSE), des « programmes techniques » calqués sur ceux de la LOLF et intégrés dans les logiciels existants (ACCORD-LOLF et NDL) seraient utilisés.

Dans certains cas, les crédits continueraient d'être rattachés au budget de l'État, en particulier s'agissant du cofinancement des projets d'investissement à la « maîtrise d'ouvrage Etat ».

Cette procédure préserverait, pour un coût minimum, les avantages de la gestion informatisée actuelle et les garanties de sécurité existantes. Elle devrait permettre d'éviter de profondes perturbations des méthodes actuelles, délicates en fin de période de programmation.

Ce mode de gestion est présenté comme n'entraînant aucun amoindrissement de l'information du Parlement.

Les fonds concernant les programmes européens gérés par l'Etat transitent nécessairement par le compte de tiers et entrant dans le champ des responsabilités de l'Etat, **l'information serait maintenue dans le document « État récapitulatif des fonds de concours »** annexé au projet de loi de finances (dont l'intitulé serait adapté). Seraient indiquées les sommes rattachées au budget de l'Etat par voie de fonds de concours dans le courant de l'année ainsi que celles encaissées sur le « compte de tiers ».

Les données pourraient être enrichies, le cas échéant, de données complémentaires disponibles à l'agence comptable centrale du Trésor et dans les systèmes informatiques.

Source : « jaune » annexé au projet de loi de finances pour 2006

c) Politiques internes

Comme pour les fonds structurels, les retours dont bénéficie la France au titre des **politiques internes** sont inférieurs à son taux moyen de contribution au budget communautaire, et sont passés de 15,8 % en 1994 à 12,4 % en 2004 (après 13,7 % en 2003). Contrairement aux dispositifs prévus pour la PAC et les fonds structurels, les paiements en France au titre des politiques internes ne transitent pas dans leur totalité par le budget de l'Etat, une partie étant directement affectée à d'autres personnes morales. Les deux principaux postes de dépenses sont la recherche-développement et les réseaux transeuropéens, dont les taux de retour pour la France étaient en 2004 de respectivement 13,8 % et 20,2 %.

B. LA FRANCE DEMEURE CONTRIBUTEUR NET

Indépendamment des traditionnelles réserves théoriques et méthodologiques¹ sur le calcul du solde net entre les versements effectués par chaque Etat membre et les dépenses de l'Union réalisées à leur profit, il apparaît **que la France est structurellement contributrice** avec un solde net de - 2,37 milliards d'euros en 2003 (après - 2,48 milliards d'euros en 2002), selon la méthode de calcul appliquée par la Commission².

¹ Le solde net ne donne qu'un aperçu comptable des écarts de flux financiers et n'intègre pas les gains économiques et induits (croissance des échanges, externalités positives des politiques internes et des fonds structurels, effets du « rattrapage » des pays méditerranéens...), liés à l'appartenance de la France à un marché intérieur unique.

En outre le calcul des soldes nets soulève des difficultés relatives au traitement des ressources propres traditionnelles et à la répartition des dépenses réalisées dans les Etats membres (celles afférentes aux actions extérieures, aux réserves et aux aides de pré-adhésion ne sont par exemple pas comptabilisées dans les retours, compte tenu de l'impossibilité de les imputer précisément sur chacun des Etats membres).

² Le mode de calcul employé par la Commission (qui est celle employée pour la détermination du solde net britannique auquel s'applique le rabais payé par les autres Etats membres) tend à neutraliser les éléments susceptibles de fausser l'appréciation des soldes (en particulier s'agissant des contributions au titre des ressources propres et des dépenses administratives), et se révèle donc plus complexe mais aussi plus proche de la réalité économique que la méthode utilisée par la Cour des comptes européenne.

La France, avec le Danemark ou l’Autriche, est dans une **situation médiane** entre les pays très contributeurs nets que sont l’Allemagne, la Suède ou les Pays-Bas, et les importants bénéficiaires nets que sont les pays de la cohésion (Espagne, Portugal, Grèce) et l’Irlande (hors les cas particuliers du Luxembourg et de la Belgique, qui accueillent les institutions communautaires). **Elle figurait ainsi en 2003 au troisième rang des contributeurs nets en volume, et au cinquième rang en part du RNB avec - 0,15 %**. Le mode de calcul de la Commission aboutit, en outre, à placer le Royaume-Uni parmi les contributeurs nets, devant la France avec - 0,2 %.

Les soldes nets par Etat membre de 2000 à 2003 sont les suivants :

Solde net par Etat membre après correction britannique (méthode de la Commission)

(en millions d’euros)

	2000		2001		2002		2003	
	Montant	% RNB	Montant	% RNB	Montant	% RNB	Montant	% RNB
<i>Allemagne</i>	-9.130,6	-0,46	-7.759,6	-0,38	-5.893	-0,28	-8.508,4	-0,4
<i>Autriche</i>	-529,6	-0,26	-621,7	-0,30	-313,2	-0,14	-425,8	-0,19
Belgique	2.072,2	0,88	1.564,5	0,60	2.005,8	0,75	1.633,9	0,59
<i>Danemark</i>	208,7	0,14	-269	-0,15	-203,8	-0,11	-252,7	-0,13
Espagne	5.082,7	0,86	7.458,6	1,19	8.575,4	1,25	8.411	1,17
France	-1.149,1	-0,08	-2.351,5	-0,16	-2.481,5	-0,16	-2.373	-0,15
Grèce	4.392,6	3,61	6.469,8	3,47	3.341	2,36	3.312,6	2,18
<i>Finlande</i>	233,3	0,19	-191,9	-0,15	-44,1	-0,03	-64,7	-0,03
Irlande	1.699,7	1,75	1.173,4	1,1	1.561	1,49	1.546,8	1,38
<i>Italie</i>	822,7	0,07	-2.413,8	-0,21	-3.340,8	-0,27	-1.234,8	-0,09
Luxembourg	737,3	3,52	642	2,94	781,4	3,86	846,7	4,22
<i>Pays-Bas</i>	<i>-1.687,7</i>	<i>-0,43</i>	<i>-2.416,1</i>	<i>-0,58</i>	<i>-2.354,6</i>	<i>-0,54</i>	<i>-2.120</i>	<i>-0,47</i>
Portugal	2.123	1,92	1.749,4	1,49	2.646,3	2,09	3.431,9	2,62
<i>Royaume-Uni</i>	<i>-3.646,8</i>	<i>-0,24</i>	<i>93,6</i>	<i>0,01</i>	<i>-3.590,2</i>	<i>-0,21</i>	<i>-3.422,7</i>	<i>-0,20</i>
<i>Suède</i>	<i>-1.157,4</i>	<i>-0,49</i>	<i>-1.057,4</i>	<i>-0,48</i>	<i>-837,9</i>	<i>-0,33</i>	<i>-1.060,8</i>	<i>-0,40</i>

Source : « jaune » annexé au projet de loi de finances pour 2006 et Commission européenne, rapport de la Commission européenne sur la répartition des dépenses opérationnelles de l’UE

Les données définitives pour 2004 ne sont pas encore disponibles. En italiques figurent les contributeurs nets.

SECONDE PARTIE : LE PROJET DE BUDGET DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES POUR 2006

I. LES FUTURES PERSPECTIVES FINANCIÈRES 2007-2013 : UN ENJEU FINANCIER ET POLITIQUE MAJEUR

L'année 2004 fut marquée par trois processus exerçant un impact sur la conception et le niveau du budget communautaire : les dispositions du traité constitutionnel, l'élargissement à dix nouveaux Etats membres, et le début des négociations sur les perspectives financières 2007-2013. L'échec du traité constitutionnel a mis fin à certaines avancées sur le terrain de la procédure budgétaire¹, tandis que la difficulté et la complexité des négociations sur le futur cadre pluriannuel, qui est au centre des débats budgétaires en 2005-2006, a placé au second plan les interrogations sur le coût réel de l'élargissement² (cf. rapport budgétaire afférent au projet de loi de finances pour 2005). La question de la « correction britannique » est également apparue indissociable de la négociation globale sur le niveau du budget européen.

A. L'ÉCHEC PRÉVISIBLE DES NÉGOCIATIONS

1. Le lancement des négociations et l'implication du Parlement européen

a) La proposition trop ambitieuse de la Commission européenne

La communication de la Commission européenne du 10 février 2004 a officiellement lancé le débat sur les prochaines perspectives financières. Le collège des commissaires proposait une forte progression des dépenses communautaires (de 30 % entre 2006 et 2013), redistribuées en cinq nouvelles

¹ Les dispositions du traité étaient essentiellement les suivantes : la consécration des perspectives financières, rebaptisées « cadre financier pluriannuel », et adoptées à l'unanimité du Conseil, après approbation par le Parlement européen qui se prononce à la majorité de ses membres (il était néanmoins prévu que l'adoption du cadre financier pluriannuel puisse passer à la majorité qualifiée si le Conseil en décidait ainsi préalablement, à l'unanimité) ; la recherche d'une plus grande efficacité et simplicité de la procédure budgétaire annuelle, tout en préservant le principe de la codécision entre le Conseil et le Parlement ; et la séparation en deux étapes de la « décision ressources propres ».

² Le surcoût budgétaire annuel moyen, pour la France, de l'élargissement sur la période 2004-2006, était estimé à 1,35 milliard d'euros, soit 22,5 euros par habitant. Pour la période 2007-2013, le coût brut de l'élargissement était estimé à 257 milliards d'euros, soit environ 6 milliards d'euros annuels pour la France.

rubriques¹, et révisées, s'agissant des crédits de paiement, en avril 2005. La proposition prévoit, en outre, que le budget communautaire atteigne, en 2013, **1,26 % du RNB** de l'Union en crédits d'engagement, soit un niveau supérieur à l'actuel plafond de Berlin.

Proposition de la Commission européenne pour le cadre financier 2007-2013

(en millions d'euros, prix 2004)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total
1. Croissant durable	46.621	58.735	61.875	64.895	67.350	69.795	72.865	75.950	471.465
1a. Compétitivité pour la croissance et l'emploi	8.791	12.105	14.390	16.680	18.965	21.250	23.540	25.825	132.755
1b. Cohésion pour la croissance et l'emploi	37.830	46.630	47.785	48.215	48.385	48.545	49.325	50.125	338.710
Conservation et gestion des ressources naturelles	56.015	57.180	57.900	58.115	57.980	57.850	57.825	57.805	404.655
Dont : Agriculture – Dépenses relatives au marché et aides directes	43.735	43.500	43.673	43.354	43.034	42.714	42.506	42.293	301.074
3. Citoyenneté, liberté, sécurité et justice	2.342	2.570	2.935	3.235	3.530	3.835	4.145	4.455	24.705
4. L'UE en tant que partenaire mondial	11.232	11.280	12.115	12.885	13.720	14.495	15.115	15.740	92.110
Administration	3.436	3.675	3.815	3.950	4.090	4.225	4.365	4.500	28.620
Compensation	1.041	120	60	60					800
Total crédits d'engagement	120.688	133.560	138.700	143.140	146.670	150.200	138.400	143.100	1.022.355
Total crédits de paiement	114.740	129.625	131.855	120.995	136.135	136.860	142.525	145.085	943.080
Crédits de paiement en part du RNB	1,08 %	1,18 %	1,17 %	1,05 %	1,16 %	1,14 %	1,16 %	1,15 %	1,14 %
Marge sous plafond	0,16 %	0,06 %	0,07 %	0,19 %	0,08 %	0,10 %	0,08 %	0,09 %	0,10 %

N.B : la rubrique 3 intègre le Fonds de solidarité de l'Union européenne (soit un milliard d'euros par an en prix courants) et la rubrique 4 intègre, à compter de 2008, les crédits du Fonds européen de développement budgétisé.

Source : « jaune » annexé au projet de loi de finances pour 2006

Pour la France, ce cadrage budgétaire de la Commission se traduirait en effet par un **surcoût brut de 6 milliards d'euros en 2013** par rapport à 2006, et une détérioration de son solde net de 4 à 5 milliards d'euros.

Le rapport de notre collègue député Marc Laffineur et de notre collègue sénateur Serge Vinçon, remis au Premier ministre le

¹ Croissance durable (qui comprend les actuelles actions structurelles et certaines politiques internes) ; développement durable et protection des ressources naturelles (qui inclut les deux piliers de la PAC et les dépenses en faveur de l'environnement et de la pêche) ; citoyenneté, liberté, sécurité et justice ; l'Union européenne en tant que partenaire mondial (actions extérieures, aides de pré adhésion et Fonds européen de développement) ; administration.

24 février 2004, avait apporté un éclairage précis et argumenté sur les enjeux déterminants qui attendent l'Europe et la France.

Leur rapport concluait que la proposition de la Commission n'était en l'état pas acceptable, présentait une méthodologie contestable et manifestait un manque de réflexion stratégique. Le **scénario à 1 % du RNB de l'Union devait ainsi, selon eux, demeurer l'approche prioritaire de la France**. Un scénario intermédiaire tablant sur des crédits d'engagement à 1,10 % du RNB était toutefois proposé à titre informatif. Les auteurs du rapport manifestaient également leur attachement au cadre financier de la PAC, tel qu'il a été acté en octobre 2002, et considéraient que **la politique régionale doit être en premier lieu tournée vers les nouveaux membres de l'Union** par redéploiement des fonds en provenance des actuels bénéficiaires, au premier rang desquels les pays de la cohésion. Dans ce contexte, l'objectif 2 ne devrait pas, selon eux, constituer la seule variable d'ajustement.

b) Le maintien des divergences sous présidence néerlandaise

La présidence néerlandaise du second semestre 2004, fondée sur l'approche modulaire dite des « *building blocks* », mit en exergue les divergences au sein de l'Union et le fait que les propositions de la Commission ne pouvaient constituer le fondement d'un accord à 25. Le « **Groupe des six** » (Allemagne, Autriche, France, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède) **maintint sa position, exprimée dès décembre 2003, d'un budget stabilisé à 1 % du RNB de l'Union**.

Les « *principes et lignes directrices* » que la présidence avait pour ambition de faire adopter lors du Conseil européen des 17 et 18 décembre 2004 se révélèrent minimalistes et mirent en évidence **trois points de débat majeurs**, portant sur la question du respect des accords de Bruxelles d'octobre 2002 portant sur le montant des dépenses agricoles de marché et des aides directes¹, sur le budget de la politique de cohésion et la répartition du nécessaire ajustement à la baisse à effectuer parmi les Quinze, et sur le financement de l'Union, en particulier le problème posé par l'augmentation de la correction britannique et les réponses à apporter aux demandes des plus importants contributeurs nets (Allemagne, Pays-Bas et Suède).

c) La réorientation qualitative plutôt que quantitative proposée par le Parlement européen

Le **Parlement européen** a affirmé son rôle lors des négociations et assis ses recommandations sur le **rapport du député allemand Reimer Böge**, publié le 19 mai 2005. Ce rapport insistait sur le défi de l'élargissement et le nécessaire rattrapage du retard structurel des nouveaux adhérents, affirmait la priorité des « *politiques d'avenir* » que sont la recherche, l'éducation et

¹ Ces accords prévoient une enveloppe de 293 milliards d'euros pour l'UE à 25 sur la période 2007-2013. Quelques pays, comme les Pays-Bas, le Royaume-Uni ou la Suède, ont manifesté leur souhait de financer sous ces plafonds l'élargissement agricole à la Bulgarie et à la Roumanie (pour un volume de dépenses de 8 milliards d'euros).

l'innovation, et proposait une ambitieuse politique de voisinage et d'influence en direction des pays méditerranéens et de la mer Baltique. Le rapport plaidait également pour une révision du système actuel aboutissant à court terme à une distribution plus équitable des contributions nettes, sans se prononcer clairement sur les moyens d'y parvenir.

La proposition du Parlement, présentée début juin, reposait sur un budget septennal de 975 milliards d'euros en crédits d'engagement (en prix 2004), soit 1,18 % du RNB de l'Union, et 883 milliards d'euros en crédits de paiement, soit 1,07 % du RNB communautaire. **Mais en raisonnant à périmètre comparable¹, ces propositions se révélaient finalement très proches de celles de la Commission**, avec un écart négatif de seulement 0,01 % du RNB.

En outre, le Parlement s'est prononcé en faveur de **l'introduction progressive d'un cofinancement obligatoire des dépenses agricoles** au sein de l'Europe des Quinze, afin de faire face au surcoût lié à l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie (évalué à 8 milliards d'euros sur la période 2007-2013 en cas d'adhésion le 1^{er} janvier 2007) sans relever le plafond de 293 milliards d'euros fixé pour l'UE 25 à Bruxelles en octobre 2002.

La position du Parlement européen est donc apparue également très éloignée de celle des Etats membres et de la perspective d'un compromis, qu'a ensuite tenté la présidence luxembourgeoise.

2. L'échec du compromis luxembourgeois de juin 2005

a) Des crédits d'engagement limités à 1,06 % du RNB

Lors du Conseil européen des 16 et 17 juin 2005 et après de nombreux débats au sein du Conseil, d'où émergeait notamment la nécessité de stabiliser le « chèque britannique » à son niveau antérieur à l'élargissement puis d'organiser sa diminution progressive, la présidence luxembourgeoise fit une ultime proposition de compromis dont les axes étaient les suivants :

- le cadrage global était réduit à **871,5 milliards d'euros** (en prix 2004) en crédits d'engagement (au lieu des 990 milliards d'euros proposés par la Commission à structure identique, c'est-à-dire hors Fonds européen de développement et Fonds de solidarité pour l'Union européenne), soit toujours 1,06 % du RNB de l'Union, compte tenu de 3 milliards d'euros de « cadeaux » distribués en cours de Conseil européen, exclusivement sur la politique de cohésion, dont l'enveloppe était ainsi portée à 309,6 milliards d'euros ;

- les **121,5 milliards d'euros de coupes** étaient répartis de la manière suivante : 50 milliards d'euros sur la rubrique 1a (« *Politiques de Lisbonne* »), qui bénéficiait malgré tout d'une hausse d'un tiers par rapport au niveau de

¹ C'est-à-dire en intégrant le Fonds européen de développement (à la budgétisation duquel le Parlement européen s'est opposé), le Fonds de solidarité et les réserves créées par le Parlement pour faire face à des situations imprévues et améliorer la compétitivité de l'Union.

2006 ; 22 milliards d'euros sur les rubriques 3 (« *Citoyenneté, liberté, sécurité, justice* »), 4 (« *L'UE partenaire mondial* ») et 5 (« *Administration* ») ; 22 milliards d'euros sur la rubrique 2¹ (« *Ressources naturelles* ») ; et 27 milliards d'euros sur la rubrique 1b (« *Politique régionale* »), concernant essentiellement les dépenses des pays de l'Union à Quinze, soit une baisse de l'ordre de 8 % seulement par rapport aux propositions initiales de la Commission².

Comparaison des propositions de la Commission et du compromis luxembourgeois

(en milliards d'euros, prix 2004)

Crédits d'engagement	Base 2006 x 7 années	Propositions de la Commission	Compromis de la présidence	Ecart
1a. Compétitivité pour la croissance et l'emploi	54	122	72	-41 %
1b. Cohésion pour la croissance et l'emploi	263	336	310	-7,7 %
2. Conservation et gestion des ressources naturelles	388	400	378	-5,5 %
3. Citoyenneté, liberté et justice	7	15	11	-26,7 %
4. L'UE en tant que partenaire mondial	54	63	50	-20,6 %
5. Administration	45	58	50	-13,9 %
Total	812	993	871	-12,3 %

Source : « jaune » annexé au projet de loi de finances pour 2006

S'agissant des recettes, cette proposition intégrait également des concessions supplémentaires en direction des gros contributeurs nets que sont le Pays-Bas et la Suède³, et en direction du Royaume-Uni, qui s'est vu proposer successivement un relèvement du plafonnement envisagé pour son « rabais » (porté de 4,7 à 5,5 milliards d'euros) et un changement de ses modalités, puisque la Présidence proposait d'exclure de l'assiette du rabais britannique les dépenses liées à l'élargissement, à l'exception des dépenses au titre de la PAC de marché.

b) Un compromis rejeté par cinq Etats membres

Cette proposition, présentée comme étant « à prendre ou à laisser », fut rejetée par cinq pays :

¹ Dont 13 milliards d'euros sur le développement rural et 6 milliards d'euros sur la PAC de marché, grâce à l'inclusion sous les plafonds de Bruxelles des trois quarts du financement de l'élargissement agricole à la Bulgarie et à la Roumanie.

² Cette baisse réduite permettait de conserver un objectif 2 significatif et de limiter l'effort demandé sur leurs retours aux pays du Sud (Italie, Espagne, Portugal, Grèce) et aux Länder de l'Est de l'Allemagne.

³ Passage du taux d'appel de la TVA de 0,10 % contre 0,30 % pour le taux « normal », pour un gain annuel net estimé respectivement à 470 millions d'euros et 200 millions d'euros ; et rabais forfaitaire annuel s'élevant respectivement à 210 millions d'euros et à 105 millions d'euros sur la contribution versée au titre de la ressource RNB.

- le **Royaume-Uni**, qui a refusé tout mouvement significatif sur son chèque, justifiant sa position par de vives attaques contre la structure du budget communautaire, et en particulier contre la PAC de marché ;

- la **Suède** et les **Pays-Bas** qui ont rejoint le Royaume-Uni dans ses critiques sur la structure et le niveau jugé encore trop élevé du budget et ont estimé, contrairement à l'Allemagne, que leur demande d'un allègement de leur contribution nette n'était satisfaite ni dans son montant ni dans ses modalités du fait de son absence de caractère pérenne ;

- la **Finlande**, qui a critiqué notamment les coupes sur la politique de cohésion et sur la recherche, ainsi que la complexité jugée excessive du mécanisme envisagé pour le financement de l'Union, par opposition au « modèle finlandais » qui proposait la fin progressive de tout mécanisme de correction et le passage à un financement basé sur la combinaison des seules ressources propres traditionnelles et de la ressource RNB ;

- l'**Espagne** enfin, qui a en quelque sorte souhaité « prendre date » pour la suite des négociations et éviter qu'un « front du refus » composé uniquement de contributeurs nets pousse les futures présidences à revoir encore à la baisse le montant du compromis proposé.

Devant l'inflexibilité britannique, la Présidence a constaté l'absence d'accord. Une déclaration fut simplement intégrée aux conclusions du Conseil européen, demandant à la future présidence de « *faire avancer les discussions en mettant à profit les progrès réalisés jusqu'à présent* », tout en soulignant qu'il était « *nécessaire en particulier de maintenir l'orientation et la dynamique données aux discussions par le biais du cadre de négociation élaboré à l'initiative de la présidence luxembourgeoise* ». **Cet échec des négociations ouvre ainsi une situation inédite dans l'histoire des négociations budgétaires européennes depuis une vingtaine d'années**, dans la mesure où pour la première fois un « paquet final » mis sur la table par une Présidence est rejeté, et où l'État membre largement perçu comme le principal responsable de l'échec des négociations est justement celui à qui il revient désormais d'assumer pour six mois la présidence tournante de l'Union, à savoir le Royaume-Uni.

3. Des perspectives encore incertaines

Le gouvernement français considère que la proposition luxembourgeoise est à la hauteur des attentes (notamment au regard des enveloppes consacrées à la stratégie de Lisbonne, qui s'inscriraient en hausse d'un tiers par rapport au niveau de 2006) **et constitue la seule base de travail possible** et que le compromis final ne pourra guère s'en éloigner. Les intentions de la présidence britannique étaient cependant encore assez floues fin septembre 2005, et celle-ci n'avait en particulier pas indiqué dans quelle mesure elle comptait se fonder sur la proposition luxembourgeoise, qu'elle

avait par ailleurs critiquée. Les discussions se poursuivront, le cas échéant, sous présidence autrichienne (premier semestre 2006), voire finlandaise.

Pour la France, le « paquet Juncker » repose également sur un système de financement équilibré, en conduisant à rapprocher sensiblement les soldes nets des « petits » (France, Finlande, Danemark) et « gros » (Suède, Pays-Bas, Allemagne) contributeurs nets, répondant ainsi à une revendication constante de ces derniers. **Il prévoit aussi une participation équitable du Royaume-Uni au coût de l'élargissement comparé aux autres États membres, et notamment à la France.**

D'après les calculs réalisés par la direction du budget du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, la proposition luxembourgeoise se traduit en effet par une **augmentation de 11 à 12 milliards d'euros de la contribution brute française sur la période 2007-2013** (soit 1,6 à 1,7 milliard d'euros en moyenne par an) alors que le Royaume-Uni subirait pour sa part une hausse équivalente (12 milliards d'euros par rapport à 2006). Les soldes nets français et britannique seraient alors – exprimés suivant la définition utilisée pour le calcul du rabais britannique – à peu près équivalents (respectivement 0,36 % et 0,38 %), l'écart résiduel en faveur de la France n'ayant rien d'anormal compte tenu du niveau de richesse par habitant nettement plus élevé du Royaume-Uni.

S'agissant de la question soulevée par les Britanniques de la réforme budgétaire en général et de la réforme de la PAC en particulier, la France se dit tout à fait disposée à participer de manière constructive à ce débat. Mais compte tenu du caractère récent de la dernière réforme de la PAC, décidée en 2003, l'enjeu à moyen terme réside surtout dans sa mise en œuvre dans le cadre budgétaire sécurisé que prévoient les accords de Bruxelles d'octobre 2002¹. **Une réflexion approfondie sur le devenir de la PAC n'aurait dès lors vocation à produire ses effets que pour la période commençant après 2013**, selon une « clause de rendez-vous ». La France n'est donc pas favorable à l'idée d'une révision à mi-parcours.

En cas d'absence d'accord avant le 31 décembre 2006, la mise en œuvre des programmes pluriannuels serait entravée et le climat d'insécurité juridique serait préjudiciable au bon fonctionnement de la politique de cohésion, mais le processus budgétaire ne serait pas pour autant paralysé. Le volet « recettes » du budget ne serait pas affecté car le plafond de ressources propres de 1,24 % du RNB de l'Union serait maintenu en l'état. S'agissant des dépenses, à défaut très probablement d'une ratification du traité constitutionnel², deux scénarios seraient envisageables :

¹ *Qui organisent une baisse en termes réels du budget de la PAC de marché sur la période 2007-2013, malgré l'élargissement de 2004 et l'adhésion de deux États membres supplémentaires (Bulgarie et Roumanie).*

² *Dont l'article III-402 prévoit la prorogation des plafonds de 2006 jusqu'à l'adoption de la loi sur le nouveau cadre financier pluriannuel et l'application de règles identiques à tous les États membres.*

- **l'accord interinstitutionnel du 6 mai 1999** sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire prévoit en son point 26 des mesures similaires à celles fixées par la Constitution. Le budget de 2007 serait déterminé sur la base des plafonds de 2006, après un ajustement résultant de l'application du taux moyen d'augmentation des dépenses sur la période 2000-2006 (sans prise en compte de l'élargissement). Il n'y aurait alors pas d'augmentation des dépenses communautaires en 2007, voire une légère diminution ;

- **en cas de remise en cause de cet accord par le Parlement européen, toujours envisageable, l'article 272 du Traité CE s'appliquerait** et le budget 2007 serait établi en s'affranchissant de tout cadrage des dépenses, selon la seule procédure budgétaire annuelle, en respectant la distinction traditionnelle entre dépenses obligatoires (DO) et dépenses non obligatoires (DNO). Seul le Taux maximum d'augmentation des dépenses (TMA), qui limite l'accroissement des DNO d'une année sur l'autre, demeurerait applicable, ce seuil pouvant être dépassé, d'un commun accord du Parlement et du Conseil, votant à la majorité qualifiée. Si cette procédure n'est pas conclue avant le 31 décembre 2006, l'article 273 du Traité prévoit le recours en 2007 à des douzièmes provisoires pour la définition mois par mois, sur la base du budget 2006, du niveau de dépenses communautaires.

B. LE PROBLÈME PERMANENT DE LA CORRECTION BRITANNIQUE

1. Un mécanisme de plus en plus difficile à justifier

Le Conseil européen de Fontainebleau de juin 1984 a posé un principe général qui dispose 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* ». Le Royaume-Uni bénéficie de cette dérogation au régime de droit commun des ressources propres et se voit ainsi rétrocéder chaque année les deux tiers de l'écart entre sa contribution et les dépenses communautaires réalisées sur son territoire. Bien qu'il reste un important contributeur net au budget communautaire, **le Royaume-Uni verra ainsi sa participation effective ramenée à 12,4 % en 2006, alors que son PNB représente environ 17 % de celui de l'Union européenne élargie. Le Royaume-Uni demeure toutefois largement contributeur net**, à hauteur de 0,35 % de son PIB en moyenne sur la période 1998-2001, soit davantage que la France.

Ainsi qu'il a été observé dans la première partie, la correction britannique se situe à un niveau relativement stabilisé depuis 2001 mais demeure coûteuse pour la France, qui en est le premier contributeur depuis la mise en place du « rabais sur le rabais », accordé lors du Conseil européen de Berlin de mars 1999 au profit de l'Allemagne, des Pays-Bas, de la Suède et de l'Autriche. Elle voit, en outre, ses justifications originelles perdre de leur légitimité, pour quatre raisons :

- **les facteurs à l'origine de la correction britannique ont perdu de leur actualité** : le Royaume-Uni demeure un important contributeur net, mais au même titre que d'autres Etats membres ; son niveau de richesse relatif s'est également considérablement amélioré depuis 1984¹ ; la justification née d'une assiette TVA plus étendue dans ce pays que dans les autres Etats membres s'est réduite (mais demeure dans une faible mesure²) à mesure que la ressource TVA diminuait dans le budget communautaire au profit de la ressource PNB ; enfin le faible bénéfice que le Royaume-Uni retire de la PAC est aujourd'hui moins apparent, puisque la PAC représente la moitié – et non plus 70 % – des dépenses de l'Union ;

- **la lisibilité de l'effort national est amoindrie** : le mécanisme de correction est particulièrement complexe et donne prise à des contestations nationales qui relèvent de la problématique comptable et étroite du « taux de retour » (cf. *infra*) ;

- **la perspective de l'élargissement est source d'inégalités de traitement**. Les nouveaux Etats membres participent en effet à la correction au *pro rata* de leur part dans le PNB communautaire, et l'essentiel des dépenses affectées à l'élargissement sera à terme soumis à ce mécanisme³ ;

- enfin la correction britannique est susceptible d'augmenter en moyenne à **7,5 milliards d'euros sur la période 2007-2013** dans l'hypothèse d'un *statu quo*.

2. Les alternatives proposées dans le cadre des négociations sur les perspectives financières

a) Le mécanisme de correction généralisée proposé par la Commission

Dans le cadre de sa proposition de réforme globale du financement de l'Union publiée le 14 juillet dernier, la Commission européenne a présenté un **mécanisme de correction généralisé destiné à se substituer progressivement au chèque britannique**, qui serait redistribué entre les principaux contributeurs nets et agirait comme un « filet de sécurité ». Le dispositif, dont le financement serait assuré par l'ensemble des Etats membres, prévoit ainsi que chaque Etat membre bénéficie d'un remboursement des deux tiers de la part de son solde net qui dépasserait - 0,35 % de son RNB. La somme globale des remboursements serait en outre plafonnée à 7,5 milliards d'euros par an, soit le montant moyen prévisionnel de la compensation

¹ Le Royaume-Uni est aujourd'hui le deuxième pays le plus riche de l'Union selon le critère du PNB par habitant mesuré en parité de pouvoir d'achat, qui s'élève à 120 (114 pour la France) en 2003 pour une moyenne de l'UE à 100.

² L'assiette TVA du Royaume-Uni représente encore 19 % de l'assiette de l'UE 25, pour un PNB équivalent à 17 % de celui de l'Union.

³ Dans la mesure où les dépenses d'élargissement ne bénéficieront naturellement pas au Royaume-Uni et dégraderont donc son déséquilibre budgétaire.

britannique sur la période 2008-2013. Tout dépassement de ce plafond donnerait lieu à une réduction à due concurrence du taux de remboursement de 66 %. Des **mesures transitoires** seraient prévues afin d'alléger l'impact budgétaire pour le Royaume-Uni¹.

L'application de ce régime transitoire ferait du Royaume-Uni le **deuxième contributeur net** (solde de 0,46 % du RNB), impliquant un fort impact budgétaire de 4 milliards d'euros par an, et non plus le plus faible contributeur net en cas de *statu quo*. La position de la France connaîtrait quant à elle des variations d'ampleur réduite.

Le Royaume-Uni s'est, de façon logique, fermement opposé à toute renégociation de son chèque. D'autres lignes de fracture sont également apparues, sous la présidence néerlandaise, notamment au sein du « Groupe des Six ». Les trois principaux contributeurs nets (Allemagne, Pays-Bas, Suède), déjà bénéficiaires d'un allègement sur le financement du chèque britannique, souhaitent aller plus loin et **soutiennent le principe d'un mécanisme de correction généralisé pérenne**, tandis que les bénéficiaires nets et les faibles contributeurs nets ont en revanche marqué de nettes réserves ou leur opposition par rapport à tout mécanisme de correction. En particulier, la France a fait part de ses critiques sur l'approche des soldes nets. **Le gouvernement français a quant à lui fait part de ses réserves et craint l'opacité et la complexité de ce système**, qui accentue la promotion de la notion de « juste retour » au détriment du nécessaire débat sur la configuration et les priorités budgétaires de l'Union.

b) Les propositions sous présidence luxembourgeoise

La présidence a dans un premier temps privilégié une optique prudente et plusieurs pistes ont été testées sans succès auprès du Royaume-Uni. Elle a tout d'abord proposé un **gel** du chèque à son niveau actuel, c'est-à-dire 4,7 milliards d'euros, dont les économies auraient été affectées aux trois principaux contributeurs nets, **puis de remonter le plafond** envisagé de 4,7 milliards d'euros à 5,5 milliards d'euros, **puis d'en amender les modalités**. Au lieu d'un plafonnement en montant, l'ultime proposition de compromis a ainsi proposé d'exclure de l'assiette du rabais britannique l'ensemble des dépenses liées à l'élargissement, à l'exception des dépenses au titre de la PAC de marché. Cet ultime arrangement a été rejeté par les Britanniques qui ont refusé tout mouvement significatif sur leur chèque et ont informellement proposé des aménagements, insuffisants pour une majorité d'États membres. **Le Royaume-Uni a surtout soumis toute remise en cause éventuelle du montant et des modalités de sa correction à une diminution des aides au titre de la PAC.**

¹ Ce pays bénéficierait de paiements forfaitaires annuels dégressifs (2 milliards d'euros en 2008, jusqu'à 500 millions d'euros en 2011), compensés par une hausse du taux de remboursement pour les autres États (33 % en 2008 puis 66 % en 2011).

La présidence luxembourgeoise a parallèlement proposé une réduction de la contribution de l'Allemagne, des Pays-Bas et de la Suède au titre du taux d'appel de la ressource TVA, limitée à la période 2007-2013. Cette solution avait le mérite de la simplicité, puisqu'elle était intégrée temporairement au système existant des ressources propres, et son financement n'impliquait aucune exonération, contrairement à la correction britannique et au « rabais sur le rabais » précité. Le « rabais TVA » devait en effet être financé par tous les États membres *via* une majoration de leur contribution à la ressource PNB. Ce dispositif aboutissait à des gains nets substantiels sur la période, de l'ordre de 7,5 milliards d'euros pour l'Allemagne, 2,8 milliards d'euros pour les Pays-Bas et 1,4 milliard d'euros pour la Suède, et engendrait un **coût d'environ 2,5 milliards d'euros pour la France**.

La présidence luxembourgeoise a enfin proposé des **concessions supplémentaires en recettes aux plus importants contributeurs nets**, sous la forme de rabais forfaitaires annuels se substituant au relèvement des frais de perception au titre des ressources propres traditionnelles.

Le compromis luxembourgeois a échoué mais a montré la voie : le financement équitable de l'élargissement et la convergence des soldes nets entre pays de prospérité comparable doivent être privilégiés, sans pour autant entrer dans la logique d'un mécanisme de correction automatique, permanent et indépendant de l'évolution des circonstances, qui contribuerait à rééditer l'erreur commise en 1984 lors de l'introduction de la correction britannique.

II. LES RECETTES DE L'UNION PRÉVUES EN 2006

Il convient de rappeler préalablement que les quatre types de ressources du budget communautaire ont vu leur répartition et certaines de leurs modalités de calcul¹ modifiées par la nouvelle décision sur les ressources propres, adoptée le 29 septembre 2000, conformément aux conclusions du Conseil européen de Berlin de mars 1999, et effective depuis le 1^{er} mars 2002.

Le Conseil de Berlin a également abouti à la mise en place d'un « **plafond de ressources propres** », fixé par l'accord interinstitutionnel du 6 mai 1999 à 1,27 % du PNB communautaire global, puis ajusté fin 2001 afin d'assurer la neutralité budgétaire du changement de « *système européen de comptes économiques intégrés* » (SEC). La valeur actuelle de référence s'établit ainsi à 1,24 % du RNB (revenu national brut) mesuré selon le SEC 95.

¹ En particulier la modification du *taux d'appel maximal de la ressource TVA*, qui est passé de 1 % en 2000 à 0,5 % en 2004, le relèvement de 10 à 25 % du *taux de restitution aux États membres des frais de perception sur les ressources propres traditionnelles*, et la diminution de 25 % de la *participation de l'Allemagne, de la Suède, de l'Autriche et des Pays-Bas au financement de la correction britannique*, évoquée supra.

Le montant total des ressources propres inscrit dans le projet de budget 2006 de la Commission s'élève à 110.136 millions d'euros, soit une hausse de 8 % par rapport aux recettes prévisionnelles pour 2005 (hors recettes diverses et reports de l'année précédente). **Les contributions des dix nouveaux Etats membres représenteront 6.165 millions d'euros, soit 5,6 % du total** (après 5,1 % en 2005). L'évolution de la structure des ressources, ainsi qu'il a été souligné *supra*, marque une **nette prépondérance de la ressource RNB** qui représente près de 73 % des recettes communautaires, ce qui en fait davantage qu'une simple recette d'équilibre et minore en premier lieu la part de la ressource TVA.

Ressources globales et ressources propres du budget communautaire*

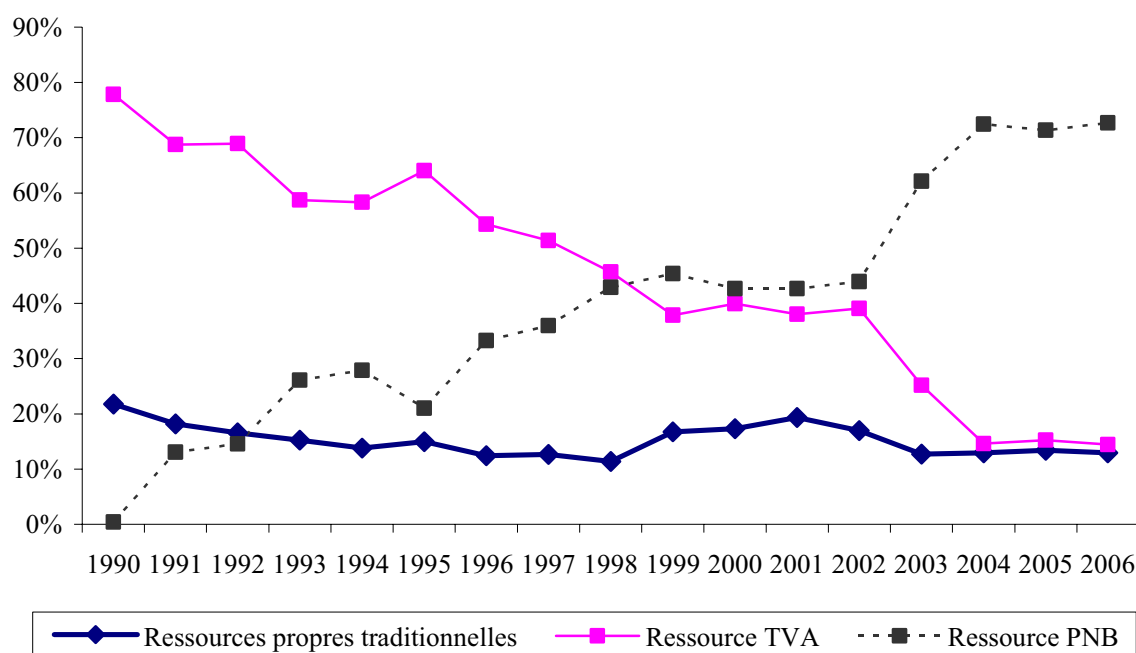
(en millions d'euros):

	Budget 2004	Budget 2005 modifié	Part du total en % (2005)	Projet de budget 2006	Part du total en % (2006)	Evolution 2006 / 2005
Ressources propres « traditionnelles »	12.307	13.644	13,4 %	14.225	12,9 %	4,3 %
Ressource fondée sur la TVA	13.912	15.556	15,3 %	15.884	14,4 %	2,1 %
Ressource fondée sur le PNB	68.981	72.753	71,4 %	80.026	72,7 %	10 %
Total ressources propres	95.052	101.953	100 %	110.136	100 %	8 %

* Hors prise en compte d'une estimation de solde excédentaire pour 2005.

Source : « jaune » annexé au projet de loi de finances pour 2006

Evolution de la répartition en % des ressources propres de l'Union européenne



Source : « jaune » annexé au projet de loi de finances pour 2006

III. LES DÉPENSES DU PROJET DE BUDGET POUR 2006

A. PRÉSENTATION GÉNÉRALE

1. Le cadre financier 2000-2006

Le budget pour 2006 constitue le dernier exercice des perspectives financières pour la période 2000-2006, qui prévoyaient dès leur adoption au Conseil européen de Berlin en mars 1999 puis par l'accord interinstitutionnel du 6 mai 1999 des moyens consacrés à l'élargissement réalisé en 2004. Ces perspectives financières ont fait l'objet d'une **révision en avril 2003**, sur la base des résultats du Conseil européen de Copenhague de décembre 2002, afin de tenir compte de l'élargissement. Elles se présentent désormais comme suit :

L'approche du budget par activité (EBA), appliquée pour la première fois dans le cadre de la préparation du budget pour 2004, repose sur une nouvelle nomenclature qui répartit toutes les dépenses de l'Union (donc en incluant les dépenses administratives) en 31 titres, de taille très diverse, et 221 activités.

Perspectives financières adaptées de 2000 à 2006*

(en millions d'euros ; en prix courants)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total
Agriculture	41.738	44.530	46.587	47.378	49.297	51.437	52.618	333.582
Actions structurelles	32.678	32.720	33.638	33.968	41.094	42.528	44.617	261.372
Politiques internes	6.031	6.272	6.558	6.796	8.737	9.027	9.385	52.822
Actions extérieures	4.627	4.735	4.873	4.972	5.082	5.119	5.269	34.677
Administration	4.638	4.776	5.012	5.211	5.983	6.185	6.528	38.333
Réserves	906	916	676	434	442	446	458	4.278
Préadhésion	3.174	3.240	3.328	3.386	3.455	3.472	3.566	23.621
Compensation	-	-	-	-	1.410	1.305	1.074	3.789
Total CE	93.792	97.189	100.672	102.145	115.500	119.519	123.515	752.474
Total CP	91.322	94.730	100.078	102.767	111.380	114.060	119.112	733.449
Marge pour imprévus	0,17 %	0,17 %	0,15 %	0,13 %	0,15 %	0,16 %	0,16 %	

Source : « jaune » annexé au projet de loi de finances pour 2006

2. Les propositions budgétaires dans le cadre du « trilogue »

Le budget de 2006 voit se cumuler la montée en puissance du coût de l'élargissement et la fin de la programmation 2000-2006 des fonds structurels. Elle revêt une importance particulière dans le contexte de la négociation du

cadre financier pluriannuel 2007-2013, puisque en cas d'échec des négociations de « l'Agenda 2007 » au 31 décembre, ce budget déterminera l'assiette utilisée pour établir le niveau des dépenses communautaires (cf. *supra*).

Les objectifs que poursuit traditionnellement la France lors de la procédure budgétaire annuelle sont le respect des perspectives financières par le **maintien de marges sous plafonds suffisantes** en crédits d'engagement en évitant le recours à l'instrument de flexibilité, et la **maîtrise de la progression des crédits de paiement**.

a) La proposition de la Commission européenne

La proposition de la Commission, présentée le 27 avril 2004, s'est de façon peu surprenante largement affranchie des orientations budgétaires pour 2006 adoptées par le Conseil du 8 mars 2005, qui reposaient sur le maintien de marges sous plafond significatives et une évolution modérée des crédits de paiement. Elle fixe ainsi les crédits d'engagement à **121,3 milliards d'euros (+ 4,1 % par rapport à 2005)** et les crédits de paiement à **112,6 milliards d'euros (+ 6 %), soit 1,02 % du RNB de l'Union**.

Elle prévoit des marges réduites voire négatives sous le plafond des des rubriques 3 (politiques internes), 4 (actions extérieures) et 5 (dépenses administratives). La Commission propose également de recourir à l'instrument de flexibilité sur la rubrique 4, pour un montant de 123,5 millions d'euros, afin de contribuer au financement des aides aux pays d'Asie victimes du tsunami (sur un total de 180 millions d'euros). L'avant-projet de budget de la Commission repose sur les principales évolutions suivantes :

- une hausse des paiements au titre des actions structurelles à hauteur de 3,2 milliards d'euros, soit 10 %, essentiellement au titre de la montée en puissance des programmes au sein des Quinze ;

- l'augmentation de 1,4 milliard d'euros des dépenses de développement rural, y compris 655 millions d'euros issus de la modulation ;

- la hausse de 913 millions d'euros des paiements des politiques internes, principalement au titre de la recherche ;

- une augmentation de 800 millions d'euros pour le premier pilier de la politique agricole commune¹.

b) Le vote du Conseil en première lecture

Contrairement à la procédure budgétaire pour 2005, au cours de laquelle le Conseil avait procédé à des coupes importantes sur le niveau des crédits de paiement proposé par la Commission dans un contexte de sous-exécution massive en 2003, la première lecture du Conseil pour le budget 2006 témoigne d'un **climat de moindre contestation**, du fait notamment de la forte

¹ Hausse de 1,6 milliard d'euros pour les aides directes, partiellement compensée par une baisse de 0,8 milliard d'euros pour les interventions de marché.

exécution observée en 2004 sur les fonds structurels. De plus, les nouveaux États membres ont exprimé de très fortes réticences face à toute coupe dans les rubriques 1 (agriculture) et 2 (politique régionale).

Dès lors, le compromis voté par le Conseil le 15 juillet 2005 ne prévoit qu'une **diminution de 1,1 milliard d'euros des crédits de paiement** par rapport à l'avant-projet de budget de la Commission (soit une hausse de 4,9 % par rapport au budget voté pour 2005), dont près de la moitié concerne la rubrique 3 (politiques internes). Il a en effet semblé au Conseil que la Commission, en cette année de révision à la mi-parcours de la stratégie de Lisbonne, n'avait pas totalement résisté à la tentation des « effets d'affichage », alors que plusieurs programmes (en particulier le 6^{ème} PCRD) connaissent des problèmes de sous-exécution récurrents.

S'agissant de la rubrique 1 (agriculture), une réduction symbolique de 150 millions d'euros a été votée dans l'attente de la lettre rectificative agricole de septembre par laquelle la Commission devait expliciter la réalité des besoins, compte tenu de l'évolution des marchés. Une diminution de même niveau a été adoptée pour les fonds structurels, considérant le rythme très soutenu de consommation des crédits au premier semestre 2005.

Concernant les **crédits d'engagement**, la première lecture du Conseil aboutit à un montant total de 120,81 milliards d'euros, soit une hausse de 3,7 % par rapport à 2005 et près de **500 millions d'euros de réductions par rapport au projet de la Commission**, préservant une marge globale de 2,9 milliards d'euros, répartie sous les plafonds de chaque rubrique.

c) Le vote du Parlement européen en première lecture

A l'issue de son vote en première lecture du 27 octobre 2005, le **Parlement européen a adopté une hausse substantielle des crédits de paiement puisqu'elle s'élève à 9,4 %** par rapport au budget européen pour 2005, et à 4,3 % (4,8 milliards d'euros) par rapport à la proposition du Conseil en première lecture, soit un total de 116,23 milliards d'euros représentant 1,05 % du RNB de l'Union. Cette proposition du Parlement européen **conduirait à relever la contribution française de près de 1,1 milliard d'euros**. Les crédits d'engagement s'inscriraient quant à eux en augmentation de 4,5 % par rapport au budget 2005 et de 0,8 % par rapport à la proposition du Conseil, soit 121,8 milliards d'euros.

Comme ce fut le cas lors de la préparation du budget 2005, **les rubriques privilégiées par le Parlement sont les fonds structurels** (+ 10,5 % par rapport au vote du Conseil), afin de prendre en compte les prévisions de consommation établies par les États membres, et **les actions extérieures** (+ 4,8 %, mais une quasi stabilité par rapport au budget de 2005). Le Parlement européen a également souhaité mettre l'accent sur les politiques internes (+ 5,9 %), et **plus particulièrement sur la « stratégie de Lisbonne »**, avec une enveloppe globale de 3,2 milliards d'euros (soit 200 millions d'euros supplémentaires) consacrée aux actions de recherche,

d'éducation et de formation professionnelle, et de financement des petites et moyennes entreprises. Les **instruments de pré-adhésion** sont en revanche nettement moins privilégiés que lors de la procédure budgétaire de fin 2004, avec une hausse limitée à 1,8 %. **Le Parlement a également souhaité rétablir le volume de crédits proposés par la Commission pour financer la PAC**, et a donc fait plus que compenser la réduction de 200 millions d'euros adoptée par le Conseil. Au total, les marges de l'ensemble du budget s'en trouvent réduites de plus de moitié.

Comme en 2004, le Parlement a proposé de dépasser (de plus de 400 millions d'euros) le plafond de crédits d'engagement de la rubrique des **actions extérieures**, et donc de **recourir à l'instrument de flexibilité**, afin de financer ses priorités traditionnelles (Amérique latine, Afrique, défense des droits de l'homme, lutte contre la pauvreté), la reconstruction de l'Irak et l'aide aux pays touchés par le tsunami.

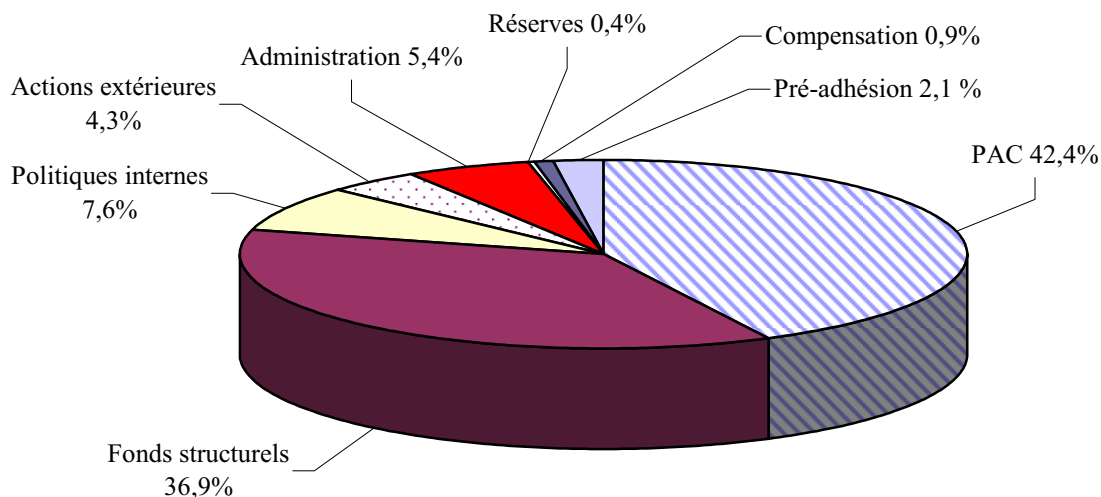
Budget prévisionnel pour 2006 Commission/Conseil

(en millions d'euros)

	Budget 2005		APB Commission 2006		Projet du Conseil (1 ^{ère} lecture)			Ecart Conseil/APB	
	CE	CP	CE	CP	CE	CP	Ecart CP 06/05	CE	CP
Agriculture	46.676,5	49.114,9	51.412,3	51.352,6	51.262,3	51.202,6	4,3 %		
Marge sous plafond	1.762,6		1.205,7		1.763,6			-150	-150
Fonds structurels	42.423,5	32.396	44.555	35.639	44.555	35.489,6	9,5 %	0	-150
Marges sous plafond	17,5		62		62,5				
Politiques internes	9.057,7	7.923,8	9.218,4	8.836,2	9.175	8.320,2	5 %		
Marges sous plafond	-45,7		166,6		210			-43,4	-516
Actions extérieures	5.234	5.476,2	5.392,5	5.357,2	5.227,4	5.274,6	-3,7 %		
Marges sous plafond	-115		-123,5		41,6			-165,2	-82,6
Administration	6.292,7	6.292,7	6.697,8	6.697,8	6.577,9	6.577,9	4,5 %		
Marges sous plafond	67,3		10,2		130,1			-119,9	-119,9
Réserves	446	446	458	458	458	458	2,7 %	0	0
Marge sous plafond	0		0		0				
Pré-adhésion	2.081	3.287	2.480,6	3.152,2	2.480,6	3.024,9	-8 %	0	-127,3
Marge sous plafond	1.391		1.085,4		1.085,4				
Compensation	1.305	1.305	1.073,5	1.073,5	1.073,5	1.073,5	-17,7 %	0	0
Marge sous plafond	0		0,5		0,5				
TOTAL UE 25	116.516,3	106.241,5	121.288	112.567	120.809,6	111.421,4	4,9 %	-478,4	-1.146
Marge sous plafonds	3.077,7	7.818,5	2.407	6.725	2.885,4	7.870,6			

Source : « jaune » annexé au projet de loi de finances pour 2006

Ventilation des crédits d'engagement par rubrique en 2006, pour l'UE 25 (projet du Conseil)



Budget prévisionnel pour 2006 Conseil/Parlement européen

(en millions d'euros)

	Projet du Conseil (1 ^{ère} lecture)		Projet du Parlement (1 ^{ère} lecture)			Ecart Parlement/Conseil	
	CE	CP	CE	CP	Ecart CP 2006/ budget 2005	CE	CP
PAC	51.262,3	51.202,6	51.450,5	51.390,8	4,6 %	0,19	0,4 %
Marge sous plafonds	1.763,6		1.167,5			0,4 %	
Actions structurelles	44.555	35.489,6	44.567	39.230,3	21,1 %	0,01	10,5 %
Marges sous plafonds	62,5		50			0 %	
Politiques internes	9.175	8.320,2	9.439,7	8.811,5	11,2 %	0,26	5,9 %
Marges sous plafonds	210		-54,7			2,9 %	
Actions extérieures	5.227,4	5.274,6	5.684,3	5.527	0,9 %	0,46	4,8 %
Marges sous plafonds	41,6		-415,3			8,7 %	
Administration	6.577,9	6.577,9	6.655,4	6.655,4	5,8 %	0,08	1,2 %
Marges sous plafonds	130,1		52,6			1,2 %	
Réserves	458	458	458	458	2,7 %	0	0 %
Marge sous plafonds	0		0				
Pré-adhésion	2.480,6	3.024,9	2.480,6	3.079,9	-6,3 %	0 %	1,8 %
Marge sous plafonds	1.085,4		1.085,4				
Compensations	1.073,5	1.073,5	1.073,5	1.073,5	-17,7 %	0	0 %
TOTAL	120.809,6	111.421,4	121.809	116.226,3	9,4 %	999,4	4,3 %
Marge sous plafonds	2.885,4	7.870,6	1.886	3.065,7	-60,8 %	0,8 %	4,3 %

Source : document du Parlement européen

Le Conseil devrait adopter le budget en seconde lecture le 24 novembre, et **la procédure budgétaire prendra fin le 15 décembre 2005** avec l'arrêt définitif du budget par le président du Parlement européen, qui clôturera la seconde lecture des parlementaires.

Compte tenu du probable compromis à mi-chemin qui sera élaboré entre les deux propositions concurrentes, les commentaires *infra* portant sur les différentes rubriques se fondent essentiellement sur les chiffres du projet du Conseil en première lecture.

3. Les observations de la Cour des comptes européenne sur les comptes de l'exercice 2004

La Cour des comptes européenne a publié le 15 novembre 2005 son rapport annuel pour l'exercice 2004, qui donne une appréciation moins mitigée qu'en 2004 de la gestion des crédits.

La Cour considère que la Commission a réalisé d'importants progrès dans la mise en place d'une comptabilité d'exercice, que la mise en œuvre et le fonctionnement des systèmes de contrôle et de surveillance sont efficaces, et que les opérations sous-jacentes aux comptes annuels sont, dans leur ensemble, légales et régulières dans les domaines des recettes, des engagements, des dépenses administratives et de la stratégie de pré-adhésion. **Pour les autres secteurs, la Cour n'est toujours pas en mesure de délivrer une déclaration d'assurance sans réserves.** Toutefois, la Cour a pour la première fois indiqué que les efforts de mise en œuvre du **système intégré de contrôle et de gestion (SIGC)**, qui couvre 59 % des dépenses agricoles, avaient eu des **effets positifs**.

La Cour relève également que la **sous-utilisation des crédits**, qui a caractérisé les exercices précédents, **a été considérablement réduite**, avec un excédent budgétaire de 2,7 milliards d'euros, soit deux fois moindre qu'en 2003. Toutefois, le niveau élevé des engagements budgétaires et juridiques restant à liquider demeurera un défi pour les exercices à venir, en vue d'éviter les dégagements d'office. S'agissant des recettes, la Cour a relevé des **déficiences dans les systèmes relatifs à la ressource RNB**, à la fois au sein de la Commission et des Etats membres.

Dans le domaine de **l'agriculture**, le rapport relève que les contrôles postérieurs au paiement portant sur des subventions qui ne sont pas couvertes par le SIGC **ne fournissent pas une assurance raisonnable quant au respect de la réglementation communautaire**, et que les dépenses de marché ont continué d'être affectées de manière significative par des erreurs. S'agissant des **actions structurelles**, l'audit de la Cour des comptes européenne a une nouvelle fois constaté des **déficiences affectant les systèmes de gestion et de contrôle des Etats membres**, et des erreurs affectant la régularité et la légalité des versements. Pour ce qui est des **politiques internes**, la Cour a relevé un niveau significatif d'erreurs au niveau des bénéficiaires, **qui devrait persister**

tant que le cadre juridique ne sera pas modifié pour simplifier les systèmes de remboursement des coûts et clarifier les instructions afférentes aux différents programmes.

Pour les **actions extérieures**, les améliorations apportées aux systèmes de contrôle et de surveillance de la Commission n'ont pas encore eu d'incidence au niveau des organismes chargés de la mise en œuvre (ONG, gouvernements bénéficiaires et organisations internationales), pour lequel la Cour a relevé un **nombre relativement important d'erreurs dans les paiements**. L'appréciation de la Cour sur les opérations relevant de la stratégie de **préadhésion** et des **dépenses administratives** est en revanche positive, en dépit de certaines déficiences dans les systèmes des organismes nationaux en Bulgarie, en Roumanie et en Turquie. Enfin sur le **Fonds européen de développement**, la Cour a identifié des lacunes relatives au caractère incomplet de l'actif et des provisions pour créances douteuses et au manque de fiabilité du solde des fonds Stabex.

B. UNE HAUSSE MODÉRÉE DES DÉPENSES AGRICOLES

1. La PAC dans les perspectives financières 2007-2013

La dernière réforme adoptée à Luxembourg le 26 juin 2003, puis complétée par certaines réformes sectorielles adoptées en avril 2004, a introduit un **découplage des paiements directs** (à hauteur de 75 % minimum pour les grandes cultures et d'au moins 50 % pour les productions animales), c'est-à-dire un octroi des paiements indépendant de la nature de la production de l'année considérée et de son niveau. Ce découplage entrera en vigueur en France à l'automne 2006. La réforme a en outre introduit un renforcement de l'éco-conditionnalité et une **modulation obligatoire des paiements directs**, soit une réduction forfaitaire des paiements directs perçus par les exploitants agricoles. Les fonds ainsi dégagés sont affectés à la politique de développement rural.

Le **cadrage budgétaire** des dépenses agricoles de marché jusqu'en 2013 a été largement fixé par les décisions prises lors de l'accord franco-allemand d'octobre 2002 et du Conseil européen de Bruxelles du 22 octobre 2002. **Les dépenses agricoles de l'Union à 25 seront ainsi plafonnées entre 2007 et 2013** : le montant global en valeur nominale des dépenses de marché et paiements directs sera chaque année maintenu à un niveau inférieur au montant atteint en 2006 majoré de 1 % par an. **Les exploitants agricoles des nouveaux États membres sont toutefois exemptés de cette discipline jusqu'en 2014**, date à laquelle ils toucheront le même niveau d'aide que les exploitants de l'Union à Quinze, au terme du système de « *phasing-in* », qui désigne la montée en puissance progressive des aides directes.

La PAC de marché est longtemps restée un sujet secondaire dans les négociations sur les perspectives financières. **Le Conseil européen de juin 2005 a cependant vu le débat sur la PAC s'amplifier.** Vingt Etats membres sur vingt-cinq se sont ralliés à un compromis final prévoyant un budget de la PAC de marché de 295 milliards d'euros, comprenant une intégration partielle (6 milliards d'euros sur 8 milliards d'euros) sous les plafonds de Bruxelles des dépenses liées à l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie. Le Royaume-Uni a toutefois tenté de renouveler la stratégie qui lui avait réussi en 1999 lors des négociations sur l'« Agenda 2000 », en **établissant un parallèle entre la PAC et le rabais britannique.** Le Premier ministre Tony Blair a ainsi appelé à une réforme en profondeur de la PAC, présentée comme une « *anomalie* », en considérant cette réforme comme un préalable nécessaire à toute modification du rabais britannique. Le gouvernement français ce parallélisme et entend veiller au respect intégral des accords de Bruxelles sur la PAC.

La présidence britannique pourrait voir réapparaître le thème du cofinancement national, qui pour le gouvernement français constitue une entorse majeure aux accords de Bruxelles, amorcerait une renationalisation de la PAC et ne saurait donc être l'instrument de sa réforme. Pour la France, un cofinancement national à hauteur de 10 % des aides directes versées se traduirait par une dégradation du solde net de 1,4 milliard d'euros (en prix 2004) sur la période 2007-2013, en supposant que les économies ainsi réalisées ne soient pas recyclées vers d'autres politiques financées par le budget communautaire.

Concernant le développement rural, les Etats membres ont approuvé le passage à un fonds unique mais se sont divisés sur le niveau de l'enveloppe et sur sa répartition. La Commission a proposé le regroupement au sein d'un même fonds, le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), des différents financements du FEOGA existants à l'heure actuelle, et de le doter de 88,8 milliards d'euros (en euros 2004) sur la période 2007-2013. La modulation provenant du FEAGA¹ viendrait abonder la politique de développement rural à hauteur de 8,5 milliards d'euros supplémentaires sur la période 2007-2013. Le dernier compromis luxembourgeois s'est inspiré de la position médiane défendue par la France, en prévoyant pour le développement rural une enveloppe de **74 milliards d'euros** (non compris la modulation), soit un niveau de crédits correspondant à une stabilisation au niveau des crédits alloués à cette politique en 2006.

Au sein de la nomenclature budgétaire des prochaines perspectives financières, **les dépenses de marché et de développement rural serait regroupées dans une nouvelle grande rubrique intitulée « Gestion et protection des ressources naturelles »** (cf. *supra*), qui intégrerait également les dépenses relatives à la pêche et à l'environnement.

¹ Nouveau fonds européen agricole de garantie qui se substituerait à l'actuel FEOGA-Garantie.

2. Le projet de budget pour 2006

Le projet de budget du Conseil prévoit une hausse de 3,5 % des dépenses agricoles en crédits d'engagement, et de 4,6 % en crédits de paiement, qui comprend une augmentation de 1,5 % des crédits d'engagement consacrés aux dépenses de marché, et de 13,6 % pour le développement rural. Cette évolution tient compte du transfert des dépenses de marché vers le développement rural, provenant de la **modulation obligatoire des paiements directs**¹ introduite dans la réforme de 2003.

La hausse modérée des dépenses de marché résulte principalement de l'augmentation de 1.390 millions d'euros des paiements directs aux produits laitiers, de la poursuite du « *phasing-in* » des aides directes chez les nouveaux États membres (augmentation des dépenses de 346 millions d'euros), et d'une diminution des dépenses d'intervention de 766 millions d'euros, provenant principalement du secteur du lait et des produits laitiers.

Hors modulation, les crédits d'engagement du développement rural s'élèvent à 7.116 millions d'euros, dont environ 30 % pour les nouveaux États membres, qui bénéficient d'une plus forte augmentation que les Quinze. Comme en 2005, les crédits ont été fixés au niveau du plafond des perspectives financières.

FEOGA Garantie : budget 2005 et projet de budget 2006

(en millions d'euros)

	Exécution 2004	Budget 2005	Projet 2006 du Conseil		Projet Parlement 1 ^{ère} lecture	Écart Parlement 2006 / budget 2005
	CP	CE	CE	CP	CP	CP
Paiements découplés	-	1.394	16.722	16.722		
Produits végétaux	26.267	29.536	18.850	18.850		
Produits animaux	11.505	11.267	7.429	7.429	N.D.	N.D.
Dépenses annexes	1.011	1.014	1.031	1.031		
Apurement	-483	-375	-391	-391		
Total mesures de marché (1a)	38.299	42.835	43.491	43.491	43.679	0,4 %
Marge	4.470	1.763	1.356		1.168	
Développement rural (1b)	6.463	6.841	7.771	7.711	7.711	0
Marge	73	0	0	0	0	
Total FEOGA-garantie	44.762	49.676	51.262	51.203	51.450	0,4 %
Plafond des perspectives financières	49.305	51.439	52.618		52.618	
Marge	4.543	1.763	1.356		1.168	

Source : « jaune » annexé au projet de loi de finances pour 2006 ; document du Parlement européen

¹ Sans prise en compte de cette modulation, les dépenses de marché augmentent de 3,1 %.

Ainsi qu'il a été précédemment indiqué, le **Parlement européen** a rétabli le niveau de crédits de paiement proposé par la Commission et annulé la diminution de 150 millions d'euros sur les dépenses de marché, adoptée par le Conseil en première lecture.

3. Exécution des deux derniers exercices et contrôles

L'exécution des dépenses agricoles a sensiblement diminué puisqu'elle s'élevait à 95,6 % des crédits disponibles en 2004 (soit une sous-consommation de 2 milliards d'euros), après 99,1 % en 2003. La sous-exécution concerne surtout les secteurs du lait, des produits laitiers et de la viande, et est liée à la sécheresse de 2003, qui a entraîné une contraction de l'offre sur les marchés communautaires. La sur-exécution de la rubrique des actions structurelles a toutefois nécessité en cours d'exercice un abondement de 3,7 milliards d'euros, dont 1,7 milliard d'euros a été transféré de la PAC fin novembre 2004, dans le cadre du dixième budget rectificatif et supplémentaire. **La consommation, compte tenu de ce plafond révisé, a été de 99,3 %.**

Selon les estimations de la Commission réalisées à la fin du premier semestre 2005, **l'exercice en cours serait globalement conforme au budget voté.** La sous-consommation demeurerait toutefois importante dans les secteurs du lait et des produits laitiers.

Dans son rapport sur l'exécution budgétaire de l'exercice 2003, la Cour des comptes européenne a considéré que la mise en œuvre du Système intégré de gestion et de contrôle (SIGC), qui couvre environ 58 % des dépenses agricoles, se révélait satisfaisante, mais que certaines catégories de dépenses non couvertes par ce système comportaient des risques (huile d'olive, coton, tabac, fourrages séchés). Elle a également adopté six rapports spéciaux, comportant notamment les observations suivantes : la surestimation systématique du budget de l'instrument SAPARD et son inadéquation aux besoins réels des petites exploitations, le faible taux de recouvrement (25 %) des paiements irréguliers depuis 1971, l'échec relatif de l'organisation commune de marché dans le secteur du tabac sur la période 1999-2004, et la contradiction des objectifs de la stratégie forestière de l'Union.

C. DES FONDS STRUCTURELS EN HAUSSE SOUTENUE ET AUX IMPLICATIONS DÉTERMINANTES À LONG TERME

Les crédits consacrés à la politique de cohésion s'élèvent à 261 milliards d'euros en prix courants sur la programmation 2000-2006.

Rappelons que cette politique comprend **cinq fonds structurels**¹, complétés en 2002 par le fonds de solidarité de l'Union européenne, et organisés en **trois objectifs**². Les programmes d'initiative communautaire (PIC) sont conçus comme des instruments d'appoint et sont dotés d'une enveloppe budgétaire s'élevant à 5,3 % du total des fonds structurels pour la période 2000-2006. L'objectif de convergence des économies nationales a conduit à un recours accru au fonds de cohésion pour les nouveaux Etats membres, dont il représente plus du tiers des crédits d'actions structurelles.

1. Le cadre envisagé pour les prochaines perspectives financières 2007-2013

a) Les propositions de la Commission

La Commission européenne a proposé une **nouvelle architecture restructurée en trois domaines clefs** :

- un objectif intitulé « **Convergence** », représentant 78,5 % de l'enveloppe totale et destiné en priorité aux régions les moins développées, dont le PIB par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire. Il est également proposé de corriger l'effet statistique de l'élargissement par une aide temporaire, supérieure au « *phasing out* » de la programmation actuelle et au profit des régions dont le PIB par habitant aurait été inférieur à 75 % de la moyenne dans l'ancien périmètre de l'Union. Le fonds de cohésion continuerait de s'adresser aux Etats membres dont le RNB est inférieur à 90 % de la moyenne communautaire, et les régions ultrapériphériques, telles que les DOM français, bénéficieraient d'un programme de compensation de leurs surcoûts spécifiques ;

- un objectif « **Compétitivité régionale et emploi** », représentant 17,2 % de l'enveloppe. Il bénéficierait, d'une part, aux régions qui ne rempliraient plus les critères du futur programme de convergence avec un soutien transitoire au titre du « *phasing in* » dans ce nouvel objectif, et d'autre part, toutes les régions ne relevant ni de l'objectif de convergence ni de ce « *phasing in* » seraient potentiellement éligibles ;

- un objectif « **Coopération territoriale européenne** » (3,9 % des crédits), consacré à la coopération transfrontalière (notamment le développement urbain, rural et côtier et la mise en réseau des PME) et transnationale.

¹ Le fonds européen de développement régional – FEDER, le fonds européen d'orientation et de garantie agricole section orientation – FEOGA-O, le fonds social européen – FSE, l'instrument financier d'orientation de la pêche – IFOP, et le fonds de cohésion.

² L'objectif 1, destiné à « promouvoir le développement et l'ajustement structurel des régions en retard de développement », couvre les régions dont le PIB par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire ; l'objectif 2 vise à « soutenir la reconversion économique et sociale des zones en difficulté structurelle » ; et l'objectif 3 tend à « soutenir l'adaptation et la modernisation des politiques et systèmes d'éducation, de formation et d'emploi ».

Le chiffrage de la proposition de la Commission européenne se situe à **341 milliards d'euros à périmètre constant** sur la période (dans sa proposition révisée d'avril 2005), soit une hausse en termes réels de plus de 43 % par rapport à l'actuelle période de programmation et un niveau supérieur à 0,45 % du RNB de l'Union, ce qui en ferait de la cohésion la première politique communautaire en 2013.

b) Les positions des Etats membres et les propositions du compromis

La politique de cohésion représente un des enjeux majeurs de l' « Agenda 2007 ». Les trois pays de la cohésion (Espagne, Portugal, Grèce), largement bénéficiaires des fonds structurels¹ et attachés au maintien de retours les plus élevés possibles, ont globalement soutenu l'approche de la Commission, **bien que l'Espagne ait fortement contesté la diminution de son taux de retour prévisionnel**, liée à l'accroissement sensible de son niveau de vie.

Les nouveaux États membres sont également très attentifs au niveau des crédits alloués à la politique de cohésion, compte tenu de leurs besoins de rattrapage². Ils ont néanmoins finalement accepté la **règle du plafonnement de leurs retours à 4 % du PIB**, et s'attachent à préserver le montant des crédits que la Commission a initialement proposé de leur allouer.

La France et les cinq autres Etats signataires de la lettre de décembre 2003 considèrent que **l'approche de la Commission n'est pas suffisamment centrée sur les nouveaux Etats membres, qui ne percevraient que 48 % de la nouvelle enveloppe, et n'est pas compatible avec l'objectif de stabilisation du budget à 1 % du RNB communautaire**. Le Royaume-Uni, les Pays-Bas et la Suède défendent toutefois un modèle de « renationalisation » de certains aspects de la politique de cohésion, et l'Allemagne se montre très attachée à l'objectif « *Convergence* » et opposée à l'objectif « *Compétitivité régionale et emploi* », tant pour des raisons politiques que de maîtrise budgétaire.

Le gouvernement français considère que le nécessaire ajustement à la baisse des propositions actuelles de la Commission doit respecter **deux principes, que sont la priorité en faveur des nouveaux États membres, et le fait que l'objectif « *Compétitivité régionale et emploi* » ne saurait constituer la seule variable d'ajustement**.

Un « **groupe des amis de la cohésion** », présenté comme un « anti groupe des Six », s'est formé fin 2004 et s'est progressivement élargi au-delà des dix nouveaux États membres et des trois pays de la cohésion. Il n'a pas formulé de positions communes très abouties, mais a contribué à l'approche prudente retenue par la présidence luxembourgeoise sur la politique de cohésion.

¹ Dont ils perçoivent près de la moitié de l'enveloppe allouée aux Quinze.

² Le PIB par habitant des dix nouveaux États membres ne s'établissait en 2002 qu'à 51,8 % de la moyenne de l'UE 25.

La proposition de compromis n'a en effet fait porter sur la politique de cohésion qu'une part très réduite des coupes nécessaires pour ramener le budget à un format plus proche du 1 % du RNB UE défendu par le « groupe des Six » : de 341 milliards d'euros dans sa proposition révisée en avril 2005, le budget de la politique de cohésion a été ramené à 309,6 milliards d'euros dans le dernier compromis présenté par la Présidence, soit une diminution de 8 %. Cette baisse est largement inférieure à celle subie par les dépenses relatives à la stratégie de Lisbonne (40 %), et porte essentiellement sur les dépenses des Quinze, tout en demeurant compatible avec un objectif « *Compétitivité régionale et emploi* » significatif.

L'absence d'accord sur les perspectives financières au Conseil européen de juin 2005 **rend en tout état de cause improbable un démarrage effectif des programmes opérationnels au 1^{er} janvier 2007.**

2. Le projet de budget pour 2006

L'avant-projet de budget de la Commission pour 2006 prévoit une hausse importante de 10 % des crédits de paiement, dont 17 % pour le fonds de cohésion, et de 3,3 % des crédits d'engagement. Plus des trois quarts de l'augmentation des crédits de paiement tiennent à la montée en puissance des programmes destinés aux Quinze. L'évolution proposée pour les nouveaux États membres, soit une augmentation de 8,6 % pour les fonds structurels et de 84,1 % pour le fonds de cohésion, est cohérente avec l'allocation indicative fixée dans les accords de Copenhague.

Cette approche a été jugée plus réaliste que les années précédentes par le Conseil, qui a dès lors opéré une coupe limitée à 150 millions d'euros, répartie à parts égales entre les trois objectifs de la politique régionale et les initiatives communautaires, et portant exclusivement sur les crédits destinés aux Quinze. La sous-exécution récurrente des fonds structurels a en effet connu un retournement de tendance en 2004, qui s'est vu largement confirmé au premier semestre 2005.

Le Parlement européen, en première lecture, a adopté une forte augmentation des crédits de paiement de la politique régionale (21,1 % par rapport à 2005), en se fondant sur les meilleurs niveaux d'exécution constatés ou prévus en 2004 et 2005, et en mettant plus particulièrement l'accent sur l'objectif 1, les programmes d'initiative communautaire et le fonds de cohésion.

Politique régionale : budget 2005 et projet de budget 2006

(en millions d'euros)

	Exécution 2004		Budget 2005		Projet 2006 Conseil		Projet Parlement 1 ^{ère} lecture		Ecart Parlement 2006/ budget 2005
	CE	CP	CE	CP	CE	CP	CE	CP	CP
Objectif 1	25.402,8	22.004,2	27.283,1	20.214,8	28.472	23.287,4	28.471,9	25.485,4	26,1 %
Objectif 2	3.615,2	4.310,7	3.544,3	3.951,4	3.405,1	3.179,5	3.405,1	3.536,2	-10,5 %
Objectif 3	3.801,7	2.919,1	3.911,1	3.505,1	3.988,8	3.625,9	3.988,8	3.865,1	10,3 %
Programmes d'initiative communautaire	2.126,1	1.964,7	2.258,6	1.273,6	2.371,5	1.543,4	2.372	1.839,3	44,4 %
Autres mesures structurelles	172,1	260,1	180	250,1	185,1	185,2	185,1	185,2	-25,9 %
Assistance technique	86,3	96,8	114,6	195,4	100,5	157,6	112	169,3	-13,4 %
Fonds de cohésion	5.629,3	2.642,8	5.131,9	3.005,5	6.032,1	3.505,5	6.032,1	4.144,7	37,9 %
TOTAL	40.833,5	34.198,3	42.423,5	32.396	44.555	35.489,6	44.567	39.230,3	21,1 %

Source : « jaune »¹ annexé au projet de loi de finances pour 2006 ; document du Parlement européen

3. Une exécution sensiblement améliorée en fin de période de programmation

Les règles d'engagement automatique des programmes, de « dégageant d'office »¹ et de réserve de performance ont pour objet de favoriser une gestion dynamique et l'exécution des fonds structurels (hors fonds de cohésion). La règle du dégageant d'office, qui n'est pleinement effective que depuis 2003, exerce un impact réellement positif : évalué à 245 millions d'euros fin 2003 par la Commission européenne, dont près de 88 % au titre du Fonds social européen², il contraint les Etats membres à améliorer leurs procédures de gestion et de suivi.

L'exercice 2004 a ainsi été marqué par une nette accélération de la consommation des fonds structurels, ce qui a rendu nécessaire un abondement supplémentaire de 3,7 milliards d'euros dans le cadre du budget rectificatif et supplémentaire n° 10 de novembre 2004. En fin

¹ Les rebudgétisations sont limitées aux crédits non utilisés en 2000, et les engagements des programmes adoptés sont effectués automatiquement, en général le 30 avril de chaque année, sur la base des décisions de participation des fonds. Ce mécanisme permet de supprimer toute reprogrammation d'année en année, et d'éviter la concentration des engagements en fin de période, qui avait été constatée lors de la programmation 1994-1999.

La contrepartie de cette disposition réside dans la règle dite du « dégageant d'office », qui consiste en l'annulation automatique des engagements qui n'ont pas fait l'objet d'une demande de paiement recevable auprès de la Commission à l'issue de la deuxième année (règle dite « n+2 ») suivant celle de l'engagement.

² Et près de 13 millions d'euros en France. Le dégageant d'office intervenu fin 2004 a été sensiblement supérieur avec 16,4 millions d'euros.

d'exercice, la quasi totalité des crédits disponibles avait ainsi été consommée. Un montant de 31,6 milliards d'euros a été versé en 2004 au titre des fonds structurels *stricto censu*, contre 26,3 milliards d'euros en 2003 et 20,3 milliards d'euros en 2002.

L'augmentation de 2 % du reste à liquider (RAL) en 2004 est la plus faible jamais enregistrée depuis 1994, et le RAL total représente un peu moins de deux années d'engagements, avec **73,3 milliards d'euros**, dont 95 % sont imputables à la programmation 2000-2006. La part relative des RAL a cependant diminué, en passant d'un multiple de 1,77 d'une tranche annuelle moyenne fin 2003 à 1,7 fin 2004.

Les pays les mieux placés en termes d'absorption cumulée de la programmation 2000-2006 fin 2004 étaient le Portugal, l'Irlande, l'Espagne, l'Autriche et l'Allemagne, avec des taux de consommation de l'enveloppe globale de 47 % à 57 %, et les retardataires étaient les Pays-Bas, la Grèce et le Royaume-Uni. **Avec 39,2 %, la France se situe en-deça de la moyenne communautaire (42,2 %)**, mais a réduit son écart de 1,6 point en un an.

Le rythme de consommation constaté au premier semestre 2005 confirme la tendance de 2004. Les crédits de paiement pour 2004 étaient ainsi exécutés à hauteur de 54 % début août, soit un niveau comparable à ce lui atteint un an plus tôt. Il reste qu'au 15 juillet 2004, l'équivalent de 13,7 % des crédits engagés entre 2000 et 2003 devaient être consommés avant la fin 2005 pour éviter tout dégageant d'office. En France, le niveau de programmation des crédits communautaires au 1^{er} août 2005 s'est révélé proche du niveau optimal avec 76,6 %, mais **le taux de réalisation (40,2 %) reste très en deçà du taux de réalisation optimal (62 %)**, en particulier sur le Fonds social européen.

La Cour des comptes européenne, dans son rapport sur l'exécution des crédits sur l'exercice 2003, a estimé que **la supervision des systèmes des Etats membres par la Commission était encore limitée**, et que cette dernière devrait davantage faire usage de sa faculté de suspendre les paiements en cas de déficience grave des systèmes. Au titre des corrections importantes imposées par la Commission, il convient de mentionner l'accord intervenu entre la Commission et les autorités grecques sur une correction financière de 518 millions d'euros concernant les dépenses irrégulières déclarées par la Grèce au cours de la période 2000-2004.

D. UNE FORTE PROGRESSION DES DÉPENSES LIÉES AUX POLITIQUES INTERNES

1. Un éparpillement auquel la stratégie de Lisbonne tente de donner une cohérence

Initialement orientée vers l'objectif de réalisation et d'amélioration du fonctionnement du marché intérieur, la rubrique du budget communautaire

consacrée aux politiques internes a vu son champ d'intervention s'étendre au rythme de l'accroissement de l'Union, dans le respect du principe de subsidiarité. Cette rubrique présente la particularité de financer une grande diversité d'actions, donnant parfois l'impression d'un « mille-feuilles » communautaire, dont les moyens demeurent limités par rapport aux interventions publiques nationales.

L'essentiel de la rubrique (81 % dans le projet de budget pour 2006) est consacré aux deux politiques prioritaires que constituent la **recherche et la société de l'information** et les **réseaux transeuropéens** (transports, communication et énergie), et le solde assure le financement de mesures distinctes dans une vingtaine de domaines différents dans le cadre de programmes pluriannuels (éducation et formation, marché de l'emploi, marché intérieur, environnement, industrie, énergie, justice, etc.), et *via* des agences décentralisées dotées d'une personnalité juridique propre et d'un budget annuel.

La révision à mi-parcours de la stratégie de Lisbonne

La stratégie de Lisbonne, adoptée en 2000, fixait comme objectif résolulement ambitieux de faire de l'Union européenne, d'ici 2010, « *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, dans le respect de l'environnement* ».

Dans sa communication du mois de février 2005, la Commission dressait un bilan mitigé, cinq ans après le lancement de la stratégie. Il convenait, selon elle, **de recentrer la stratégie de Lisbonne sur la croissance et l'emploi**. Adoptée au Conseil européen de mars 2005, cette stratégie recentrée propose un nouveau plan d'action stratégique, accompagné d'un nouveau mode de gouvernance. Le plan d'action stratégique comporte **trois axes principaux** :

- promouvoir la connaissance et l'innovation comme moteurs d'une croissance durable par l'approfondissement de « *l'espace européen de la connaissance* ». L'objectif de **consacrer 3 % du PIB à la recherche & développement** (répartis à hauteur d'un tiers pour le secteur public et de deux tiers pour le secteur privé) à l'horizon 2010 est maintenu. Au niveau communautaire, ce volet sera soutenu par **plusieurs programmes en cours de redimensionnement** : le septième programme cadre pour la R&D (PCRD), le programme pour la compétitivité et l'innovation destiné à financer les PME innovantes à haut potentiel de croissance, et l'initiative i2010, destinée à la généralisation des technologies de l'information et de la communication ;

- promouvoir un espace européen attrayant pour investir et travailler par la **simplification des cadres réglementaires communautaires et nationaux**. Cela devrait se traduire, sur le plan juridique, par l'adoption de nouvelles directives (temps de travail, services) et, sur le plan opérationnel, par l'accélération de la réalisation des projets prioritaires dans le domaine des transports et de l'énergie ;

- mettre la croissance et l'emploi au service de la cohésion par la formalisation d'un agenda social visant à faire du travail une véritable option pour tous, à attirer davantage de personnes sur le marché du travail, à améliorer l'adaptabilité (mieux combiner la flexibilité et la sécurité), à investir dans le capital humain, à moderniser la protection sociale et à promouvoir l'inclusion sociale en se concentrant sur des groupes cibles.

Un **nouveau dispositif de gouvernance, organisé par cycles de trois ans**, est mis en place pour impliquer davantage les États membres, rationaliser la procédure de suivi et définir clairement le partage des responsabilités et des tâches entre la Commission et les États membres.

Dans cette perspective, la Commission a présenté en juillet 2005 son programme pour la période 2005-2008 sous la forme de **huit mesures à forte valeur ajoutée communautaire** : soutien à la connaissance et à l'innovation, réforme de la législation sur les aides d'État, amélioration et simplification du cadre réglementaire pour les entreprises, achèvement du marché intérieur des services, conclusion d'accords ambitieux dans le cadre du cycle de Doha, levée des obstacles à la mobilité des travailleurs, élaboration d'une stratégie commune des migrations économiques et soutien aux conséquences sociales des restructurations économiques.

Au cours de l'automne 2005, chaque État membre doit préparer un **programme national de réforme sur la base des « lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi »** adoptées lors du Conseil européen de juin 2005. Fin janvier 2006, la Commission communiquera aux États membres et au Parlement européen un premier rapport annuel, complété par d'éventuelles propositions d'actualisation des lignes directrices et des recommandations qui seront alors examinées lors du Conseil européen du printemps 2006 en vue d'une adoption lors du Conseil de juin 2006. Enfin, à l'automne 2006, les États membres remettront leurs rapports de mise en œuvre du plan de réformes présenté un an plus tôt.

Source : « jaune » annexé au projet de loi de finances pour 2006

2. Le cadre envisagé pour les prochaines perspectives financières 2007-2013

L'essentiel des politiques internes serait regroupé dans la **nouvelle sous-rubrique 1a « Compétitivité pour la croissance et l'emploi »** et devrait répondre aux cinq objectifs fixés lors du sommet de Lisbonne en mars 2000. La Commission a proposé de doter cette sous-rubrique, hors dépenses administratives et fonds d'ajustement à la croissance¹, d'une enveloppe de **114,6 milliards d'euros**, soit plus du double des crédits correspondant à une reconduction des dépenses sur la base de l'année 2006. La proposition de la Commission contribue, en outre, à un quasi-doublement de l'enveloppe dédiée au Programme Cadre pour la Recherche et le Développement (68 milliards d'euros pour la période 2007-2013), et à la multiplication par 4,5 des crédits affectés aux réseaux de transports et d'énergie.

Lors du Conseil européen de juin 2005, la présidence luxembourgeoise a, en revanche, proposé une enveloppe de **72 milliards d'euros** (à périmètre constant), ce qui représente une augmentation d'un tiers par rapport à la période antérieure. Pour de nombreux États membres, et en particulier la France, le cadrage optimiste de la Commission conduit à s'interroger sur la **capacité des institutions européennes à gérer efficacement ces fonds**.

¹ Dont l'introduction a été proposée par la Commission, mais non reprise dans le compromis luxembourgeois.

3. Le projet de budget pour 2006

Pour 2006, les politiques internes de l'UE 25 bénéficieraient, selon le projet du Conseil, **de crédits de paiement à hauteur de 8.320 millions d'euros, soit une hausse de 5 % par rapport à 2005, tandis que les crédits d'engagement atteindraient 9.175 millions d'euros, soit une augmentation de 1,3 %**. Ces progressions sont moindres que celles proposées dans l'avant-projet de budget de la Commission (respectivement 11,5 % et 1,8 %), et le Conseil a préservé une marge sous plafond de 210 millions d'euros. Le niveau des crédits de paiement affectés aux dépenses de recherche a en particulier été ajusté au regard du profil de l'évolution budgétaire observée sur les années antérieures.

Politiques internes : budget 2005 et projet de budget 2006

(en millions d'euros)

	Budget 2005		Projet 2006 Conseil		Ecart Conseil 2006/ budget 2005		Part de chaque poste (Conseil)
	CE	CP	CE	CP	CP	CE	CP
Affaires éco. et financières	83,3	79	60,1	76,5	-27,9 %	-3,2 %	0,9 %
Entreprises	290,4	296,4	274,5	294,8	-5,5 %	-0,5 %	3,5 %
Dont PCRDT	116	130,2	114,6	121,3	-1,2 %	-6,8 %	1,5 %
Concurrence	174,4	166,2	159,9	173,5	-8,3 %	4,4 %	2,1 %
Emploi et affaires sociales	0,8	0,8	0,8	0,8	0 %	0 %	0 %
Agriculture et dévpt rural	170	168,2	174,6	156,8	2,7 %	-6,8 %	1,9 %
Energie et transports	41,1	67	40,2	41,5	-2,2 %	-38,1 %	0,5 %
Dont PCRDT	1.298,4	1.234,7	1.325,8	1.150,1	2,1 %	-6,9 %	13,8 %
Environnement	242,3	222	224	178,6	-7,6 %	-19,5 %	2,1 %
Recherche	1056,1	1012,7	1301,8	971,5	23,3 %	-4,1 %	11,7 %
Dont PCRDT	235,5	230,8	236,4	205,7	0,4 %	-10,9 %	2,5 %
Société de l'information	3.252,5	2.478,4	3.458	2.951,1	6,3 %	19,1 %	35,5 %
Dont PCRDT	3.252,5	2.478,4	3.458	2.951,1	6,3 %	19,1 %	35,5 %
Recherche directe	0	0	0	0	N.S.	N.S.	N.S.
Dont PCRDT	1.317,3	1.136,6	1.363,2	1.223,6	3,5 %	7,7 %	14,7 %
Pêche	1.119,5	953,2	1.162,9	1.034,3	3,9 %	8,5 %	12,4 %
Dont PCRDT	197,8	183,4	200,3	189,3	1,3 %	3,2 %	2,3 %
Marché intérieur	365,8	347,7	329,6	347,3	-9,9 %	-0,1 %	4,2 %
Politique régionale	298,9	317,5	310,6	312,6	3,9 %	-1,5 %	3,8 %
Fiscalité et union douanière	66,9	30,2	19	34,7	-71,6 %	14,9 %	0,4 %
Education et culture	106,2	123	108,4	113,9	2,1 %	-7,4 %	1,4 %
Presse et communication	17,8	30	14,9	21,6	-16,3 %	-28 %	0,3 %
Santé et protection des consom.	88,4	93	93,5	93,3	5,8 %	0,3 %	1,1 %
Liberté, sécurité et de justice	12,1	11,5	7,7	10,4	-36,4 %	-9,6 %	0,1 %
Relations extérieures	15	15	15	15	0 %	0 %	0,2 %
Commerce	58,2	52,4	61,6	53,9	5,8 %	2,9 %	0,6 %
Elargissement	801,6	728,2	793,1	744,3	-1,1 %	2,2 %	8,9 %
Lutte contre la fraude	76,7	65,9	61,9	61,8	-19,3 %	-6,2 %	0,7 %
Coordination et conseil juridique	120,6	123,2	137,8	137,6	14,3 %	11,7%	1,7 %
Administration.	548,4	533,9	547,6	522,4	-0,1 %	-2,2 %	6,3 %
Statistiques	11	10,5	10	11,1	-9,1 %	5,7 %	0,1 %
Fonds de solidarité de l'UE	1,4	1,4	0,6	0,8	0 %	0 %	0 %
Total	9.057,7	7.923,8	9.175	8.320,2	1,3%	5,0%	100 %
Dont PCRDT	5.047	4.131,3	5.285	4.619,5	4,7%	11,8%	55,5 %
Marge sous plafond	- 45,7		210				

Source : « jaune » annexé au projet de loi de finances pour 2006

Dans son vote en première lecture, le Parlement a accru les crédits de paiement de 5,9 % et les crédits d'engagement de 2,9 % par rapport au projet du Conseil. Il a particulièrement mis l'accent sur le soutien aux entreprises, la recherche, la société de l'information et l'éducation et la culture, avec des augmentations de crédits de paiement de respectivement 13,7 %, 4,6 %, 10,9 % et 9,9 % par rapport à la proposition du Conseil, et n'a adopté aucune diminution de crédits sur les autres sous-rubriques.

4. Une exécution en baisse en 2004

Le taux d'exécution des crédits en 2004 a diminué puisqu'il s'est élevé à 91,6 % des crédits d'engagement disponibles, après 92,6 % en 2003 et 95,4 % en 2001. Le taux d'exécution des crédits de paiement s'élève quant à lui à 80,7 %, soit un niveau supérieur à celui de 2003 (78,1 %) mais inférieur à 2002 (82,5 %). La sous-exécution des crédits concerne essentiellement les crédits afférents à l'espace de liberté, de sécurité et de justice, à la sécurité nucléaire, à l'environnement, au marché intérieur et à la dimension sociale. **L'exécution des crédits de recherche a néanmoins de nouveau progressé**, avec un taux de 81,7 % contre 78,9 % en 2003. Mais compte tenu du montant élevé de l'enveloppe, les crédits non consommés sur cette ligne représentent, avec 951 millions d'euros, plus de 55 % du total.

Le niveau d'exécution des crédits d'engagement constaté à fin juillet 2005 marquait une forte progression (57,4 % contre 50,3 % un an auparavant), que l'on peut essentiellement attribuer aux réseaux de transport. Le taux d'exécution des crédits de paiement s'inscrivait en revanche en baisse (35,9 % contre 39,4 % au 31 juillet 2004), principalement du fait des crédits de recherche.

E. LA STABILITÉ DES DÉPENSES LIÉES AUX ACTIONS EXTÉRIEURES

1. Les modifications afférentes aux instruments et aux montants dans le cadre des prochaines perspectives financières

Compte tenu de la multiplicité actuelle des instruments géographiques ou thématiques, les propositions de la Commission prévoient un **changement de périmètre**, avec l'intégration des aides de pré-adhésion et la budgétisation du Fonds européen de développement (FED), et une **unification des instruments de l'aide extérieure**. Les six nouveaux instruments à vocation générale seraient donc :

- **l'instrument de pré-adhésion** (IPA), qui remplacerait les programmes PHARE, ISPA, SAPARD (de l'actuelle rubrique « pré-adhésion ») et CARDS, et serait destiné aux candidats officiels (Turquie et Croatie) et potentiels (Balkans occidentaux) ;

- **l'instrument européen de voisinage et de partenariat** (ENPI), qui remplacerait le programme MEDA et une partie du programme TACIS, et serait destiné aux pays du sud et de l'est du bassin méditerranéen, de l'est (Ukraine, Moldavie, Bélarus, pays du sud Caucase) et à la Russie ;

- **l'instrument de coopération au développement et de coopération économique**, qui inclurait le FED budgétisé (pour plus de la moitié) et serait consacré à la réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement, qui servent de référence commune à la communauté internationale. Les critères d'allocation seraient redéfinis, en particulier selon l'importance des besoins et de la qualité de la gouvernance des bénéficiaires ;

- **trois instruments spécifiques de gestion de crise sont également prévus** : un instrument de stabilité consacré à la sécurité de l'Union, un instrument d'aide humanitaire et alimentaire, et le maintien (contesté par l'Allemagne et le Royaume-Uni) d'un instrument d'assistance macro-financière.

Lors du Conseil européen de juin 2005, la rubrique 4 n'a pas fait l'objet de négociations et ne constituait un point dur pour aucun des États membres. **La présidence luxembourgeoise a renoncé à l'inclusion du FED et a proposé un montant global de 50 milliards d'euros** (contre 62,8 milliards d'euros dans la proposition de la Commission), hors FED et hors dépenses administratives, qui à périmètre constant (c'est-à-dire en excluant les dépenses consacrées à la stratégie de préadhésion de la Roumanie et de la Bulgarie), représente une **augmentation réelle d'environ 4,5 % par an en euros constants**, supérieure à ce qui avait été retenu à l'issue des négociations de « l'Agenda 2000 ».

2. Typologie des actions et programmation budgétaire pour 2006

Il convient de rappeler que les actions extérieures comprennent, dans la programmation 2000-2006, des programmes **d'aide humanitaire d'urgence** (ECHO) et **d'aide alimentaire**, des programmes de **coopération technique** spécialisés par zone géographique¹, qui représentent environ les trois quarts des crédits d'engagement ; des programmes de soutien dans des domaines **thématiques** (droits de l'homme, éducation, commerce...) se traduisant parfois par des versements à des fonds multilatéraux ; et la **PESC** (gestion de crises), dont les crédits demeurent résiduels.

La Commission a en partie tenu compte des critiques récurrentes du Conseil sur les capacités d'absorption de cette rubrique, en proposant une réduction de 2,2 % des crédits de paiement en 2006. L'avant-projet de budget dépasse néanmoins de 123,5 milliards d'euros le plafond des perspectives financières fixé pour les crédits d'engagement de 2006.

¹ Méditerranée (MEDA), Asie et Amérique latine (ALA), ex-URSS hors pays baltes (TACIS), Balkans occidentaux (CARDS) et Asie.

Le projet de budget pour 2006 établi par le Conseil prévoit, par rapport à l'avant-projet de la Commission, une coupe forfaitaire de 3,9 % dans les crédits d'engagement de toutes les dépenses de la rubrique – à l'exclusion des programmes co-décidés avec le Parlement européen, de la PESC, des aides à la reconstruction post-tsunami et de l'Irak – et le rétablissement d'une marge sous plafond de 41,6 millions d'euros. Le Conseil a également une **conception plus stricte de l'instrument de flexibilité, dont il a contesté l'utilisation au titre de l'aide à la reconstruction post-tsunami¹, qui ne constitue pas une dépense imprévue dans la mesure où elle a été décidée dès janvier 2005.**

Le Parlement européen a voté en première lecture une augmentation substantielle de 8,7 % des crédits d'engagement et de 4,8 % des crédits de paiement par rapport au projet de budget du Conseil, conduisant à un **dépassement du plafond** à hauteur de 415,3 millions d'euros. Le Parlement européen a en particulier rétabli le niveau de crédits proposé par la Commission sur un certain nombre de sous-rubriques, et en insistant particulièrement sur les droits de l'homme et la démocratisation (+ 29,8 %), la politique de développement et les stratégies sectorielles de coopération (+ 11,9 %), l'élargissement (+ 5,2 %) et les relations avec les pays de la zone Afrique-Caraïbes-Pacifique (+ 11,6 %).

¹ Dont 123,5 millions d'euros, sur les 145 millions d'euros demandés, ont été imputés par la Commission sur l'instrument de flexibilité.

Actions extérieures : projet de budget 2006

(en millions d'euros)

	APB Commission 2006		Projet du Conseil 2006		Projet Parlement 1ère lecture		Ecart Parlement / Conseil	Part de chaque poste (Parlement)
	CE	CP	CE	CP	CE	CP	CP	CP
Affaires économiques et financières	74	91,4	71,1	90	71,1	90	0 %	1,6 %
Agriculture et dvpt rural	6	6	5,8	5,9	6	6	2 %	0,1 %
Energie et transports	5	3,2	5	3,2	5	3,2	0 %	0,06 %
Environnement	16	13,8	15,7	13,7	16	13,8	1,1 %	2,5 %
Pêche	202,1	204,6	194,3	200,7	202,1	204,6	1,9 %	3,7 %
Union douanière	1,8	2,1	1,8	2,1	1,8	2,1	0 %	0,04 %
Education et culture	19,5	19,5	19,4	19,4	19,5	19,5	0,3 %	0,4 %
Santé et protection du consommateur	0,4	0,4	0,39	0,4	0,39	0,4	0 %	0 %
Relations extérieures, dont :	3.085,2	3.027,7	2.996,5	2.983,4	3.202,4	3.075,7	3,1 %	55,6 %
Multilatéral	101,6	88,5	100	87,8	103,6	92,2	5,1 %	1,7 %
PESC	62,6	60,9	62,6	60,9	61,1	53,9	-11,5 %	1 %
Démocratie et droits de l'homme	83,5	101,2	83,5	101,2	113,1	131,3	29,8 %	2,4 %
Relations hors OCDE	17	17	16,3	16,7	16,3	16,7	0 %	0,3 %
Europe de l'est, Caucase, Asie centrale	504,9	523	485,4	513,7	509,4	526,4	2,5 %	9,5 %
Moyen-Orient et Méditerranée	1.087,6	995,7	1.055,2	980,5	1.111,3	1.008,5	2,8 %	18,2 %
Amérique latine	301,2	378,5	290,2	373	327	381,4	2,2 %	6,9 %
Asie	794,5	723,3	775,7	714,3	832,1	729,6	2,1 %	13,2 %
Stratégie et coordination	21	19,6	20,2	19,2	21	19,6	2,1 %	0,4 %
Autres	111,4	120	107,4	116	107,4	116	0 %	2,1 %
Commerce	10,8	10,8	10,4	10,6	10,8	10,8	1,7 %	0,2 %
Développement et relations avec les pays ACP, dont :	998,7	977,2	971,6	963,7	1.149	1.072,5	11,3 %	19,4 %
Développement et stratégies sectorielles	780,6	747,7	756,4	736,1	892,5	823,8	11,9 %	14,9 %
Relations avec les pays ACP	164,5	173,5	163,3	172,8	203,3	192,8	11,6 %	3,5 %
Elargissement	473	500	454,7	490,8	488,5	516,3	5,2 %	9,3 %
Aide humanitaire	500	500,4	480,7	490,7	511,7	512,1	4,4 %	9,3 %
Total rubrique	5.392,5	5.357,2	5.227,3	5.274,6	5.684,3	5.527	4,8 %	100 %
Marge	- 123,5		41,6		- 415,3			

Note : afin de permettre une comparaison avec les données du Parlement européen, cette rubrique est présentée selon l'ancienne nomenclature.

Source : « jaune » annexé au projet de loi de finances pour 2006 ; document du Parlement européen

3. Des difficultés permanentes d'exécution

Malgré une amélioration récente, la rubrique 4 souffre de manière récurrente d'un problème de sous-exécution et ce constat est encore valable pour l'exercice 2003, avec toutefois de fortes différences selon les programmes. Les réformes structurelles¹ initiées depuis 2000 commencent néanmoins à se traduire par un reflux du « stock » des restes à liquider (RAL), qui a diminué de 2,7 % en 2004 (essentiellement grâce aux améliorations enregistrées sur le programme MEDA) mais demeure à un niveau élevé, puisqu'il représente **2,4 années d'engagements**, avec des écarts internes variant entre moins d'une année pour les programmes thématiques et 3,3 années pour les crédits destinés à l'Asie et le programme TACIS. Le taux d'exécution des crédits de paiement (crédits exécutés / crédits votés) a pour sa part progressé pour s'établir à 91 %, en particulier grâce au taux d'exécution de 99 % du programme MEDA.

Sans que cela préjuge du résultat final pour l'exercice en cours, **le taux global d'engagement a fortement diminué au cours des sept premiers mois de l'année 2005** avec un taux de 45,2 % contre 50,9 % un an auparavant, avec des disparités toujours très fortes entre les programmes (74 % pour les actions de coopération, mais 30 % pour MEDA). Le taux d'exécution des paiements a également fortement ralenti : 34,9 %, soit près de neuf points de moins qu'au 31 juillet 2004.

F. LES AIDES DE PRÉ-ADHÉSION

Dans le cadre des élargissements de l'Union européenne, **trois programmes de préadhésion**, PHARE (aide institutionnelle et application de l'acquis communautaire), ISPA (instrument s'apparentant à la politique structurelle) et SAPARD (soutien agricole au développement rural) ont été mis en place au profit des pays officiellement engagés dans un processus d'adhésion. Leur objectif général est de favoriser la convergence des économies de ces pays candidats, de les aider à intégrer l'acquis communautaire dans le respect des critères d'adhésion définis à Copenhague, et de mettre en place les structures nécessaires à la gestion des politiques communautaires après leur adhésion.

Le projet de budget pour 2006 est marqué par la montée en puissance des engagements liés au début des négociations de préadhésion (au niveau des crédits d'engagement) et par les engagements passés de l'Union vis-à-vis des adhérents de 2004. **Les crédits d'engagement s'inscrivent en hausse de**

¹ Généralisation des programmations pluriannuelles, création de l'office EuropAid et déconcentration de la gestion de l'aide. Des mesures « de circonstance » ont également été prises, avec le développement de l'aide budgétaire et des contributions versées à des fonds multilatéraux.

19,2 % par rapport à 2005 et sont essentiellement consacrés aux trois pays candidats reconnus¹ que sont la Bulgarie, la Roumanie et la Turquie.

La marge sous plafond est comme en 2005 très importante, plus d'un milliard d'euros, dans la mesure où le plafond n'a pas été révisé à la baisse après la sortie des nouveaux membres de la rubrique 7. Les crédits de paiement, dans le projet du Conseil, s'inscrivent en **baisse de 8 %** (4 % dans l'avant-projet de la Commission), reposant sur le programme PHARE, compte tenu de l'extinction des aides versées aux dix nouveaux Etats membres.

Le point sur les perspectives d'élargissement

1 – Bulgarie et Roumanie

La Bulgarie et la Roumanie, qui ont commencé leurs négociations d'adhésion début 2000, ont en principe vocation à entrer dans l'UE dès le 1er janvier 2007 si les conditions fixées dans les traités d'adhésion sont réunies. Le Conseil européen de décembre 2004 s'est félicité de la conclusion des négociations avec ces deux pays le 14 décembre 2004. Elle s'est traduite par la **signature, le 25 avril 2005, du traité d'adhésion**, en instance de ratification par les divers Etats membres. Mais lors de la clôture des négociations, la Bulgarie et la Roumanie ont dû souscrire à une clause de « *monitoring* » renforcé **qui autorise la Commission à proposer le report d'un an de l'adhésion si des difficultés sérieuses transparaissent dans les préparatifs d'adhésion d'ici à 2007**. Si un tel cas se produit, le Conseil devra statuer à l'unanimité sur la base de la recommandation de la Commission.

Dans ce cadre, la Commission a envoyé, début juin 2005, à Bucarest et à Sofia, une lettre d'avertissement précoce concernant des domaines pour lesquels ces pays connaissent des retards dans les réformes. Pour la Roumanie, cette lettre concerne sept volets du processus d'adhésion à l'UE, que sont le régime d'imposition, les droits de propriété intellectuelle, l'agriculture, les acquisitions publiques, les aspects juridiques liés à la lutte contre la corruption, l'environnement et la concurrence. Pour la Bulgarie, cinq domaines sont concernés : l'agriculture, l'environnement, la réforme du système judiciaire, les droits de propriété intellectuelle et les services. Si les gouvernements ne prennent pas les mesures adéquates pour pallier ces difficultés, leur adhésion peut être reportée.

Ces deux pays auront reçu 4,5 milliards d'euros en aides de préadhésion sur la période 2004-2006, soit 3,3 milliards d'euros pour la Roumanie et 1,2 milliard d'euros pour la Bulgarie.

2 – Turquie

La Turquie, liée à l'UE depuis l'accord d'association de 1963, s'est vue reconnaître le statut de pays candidat en 1999 au Conseil européen d'Helsinki. Dix-sept ans après la première demande d'adhésion de la Turquie, la Commission européenne a adopté, **le 6 octobre 2004**, un rapport sur les progrès réalisés par Ankara en vue d'atteindre les critères de Copenhague (critères politiques, économiques et de reprise de l'acquis communautaire) et une étude sur l'impact d'une adhésion. Le gouvernement turc a signé le 29 juillet 2005 le protocole additionnel à l'Accord d'association UE/Turquie, intégrant dans cette union douanière les dix nouveaux Etats membres de mai 2004. Les autorités turques ont cependant précisé dans une déclaration unilatérale séparée que **cette signature ne valait pas reconnaissance de la République de Chypre**.

¹ Un montant de 140 millions d'euros est également consacré à la Croatie, et 139 millions d'euros à Chypre-Nord.

Le Commissaire à l'élargissement a souligné qu'il s'agit du cadre de négociations le plus rigoureux qui ait jamais été adopté pour un pays candidat. Le Conseil européen a finalement décidé de donner son aval à l'ouverture de négociations, qui ont débuté le 3 octobre 2005, sans qu'une date soit fixée pour une éventuelle adhésion, qui interviendrait au plus tôt d'ici dix ans.

La Turquie bénéficie de financements au titre de la rubrique 7 depuis 2004 et aura reçu au total 1,05 milliard d'euros sur la période 2004-2006.

3 – Croatie

La Croatie a déposé une demande d'adhésion en février 2003. **Le Conseil européen lui a formellement reconnu le statut de pays candidat en juin 2004.** Lors du Conseil européen de décembre 2004, un calendrier a été fixé pour l'ouverture de négociations le 17 mars 2005. Mais à cette date, le Conseil européen a constaté que les conditions requises, au premier rang desquelles une pleine coopération de la Croatie avec le Tribunal Pénal International pour l'ex-Yougoslavie (TPIY), n'étaient pas réunies pour que les négociations d'adhésion puissent être ouvertes. La Croatie bénéficie également de financements au titre de la rubrique 7 depuis 2005.

4 – Balkans occidentaux

Au-delà de ces quatre pays, les perspectives d'élargissement concernent à moyen terme les **autres pays des Balkans occidentaux, ainsi que l'Albanie**, dont la vocation à intégrer l'Union européenne a été clairement affirmée dès le Conseil européen de Feira (juin 2000) et constamment rappelée depuis. L'Ancienne République Yougoslave de Macédoine (ARYM) a conclu avec l'UE un Accord de stabilisation et d'association. La Commission devait rendre en novembre 2005 un avis sur sa candidature à l'Union européenne, donnant des éléments d'appréciation au Conseil européen de décembre 2005 pour se prononcer. Cependant, à ce stade toutes les options sont envisageables. **L'exigence essentielle pour la poursuite du rapprochement des pays des Balkans occidentaux avec l'UE reste une coopération pleine et sans restrictions de ces pays avec le TPIY.** Enfin la négociation de l'ASA avec l'Albanie, entamée en janvier 2003, pourrait aboutir d'ici 2006 si un ensemble de conditions liées à l'affirmation de l'état de droit sont jugées remplies par la Commission puis le Conseil.

Source : « jaune » annexé au projet de loi de finances pour 2006

Le vote du Parlement européen en première lecture s'est traduit par une **hausse limitée à 1,8 % des crédits de paiement** par rapport à la proposition du Conseil, les crédits d'engagement étant maintenus. La dotation du programme ISPA est inchangée, et le Parlement a proposé de maintenir le niveau des aides accordées à la Turquie, soit 470 millions d'euros en crédits d'engagement et 155 millions d'euros en crédits de paiement.

On peut enfin relever que si le taux d'exécution des crédits de paiement a connu une nette amélioration en 2004 avec 95 % (contre 80 % en 2003), **les restes à liquider représentent encore près de trois années de paiements**, le rythme de décaissement se révélant particulièrement lent pour le programme de préadhésion structurel.

Aides de pré adhésion : budget 2005 et projet de budget 2006

(en millions d'euros)

	Budget 2005 (à périmètre constant)		Projet 2006 Conseil		Projet Parlement 1ère lecture		Ecart Parlement 2006 / budget 2005	Part de chaque poste (Parlement)
	CE	CP	CE	CP	CE	CP	CP	CE
Préadhésion agricole (SAPARD)	250,3	579	300	633,8	300	660,2	14 %	21,4 %
Préadhésion structurelle (ISPA)	525,7	703,8	585	827,3	585	827,3	17,5 %	26,9 %
PHARE et programmes spécifiques*	1.305	2.004,2	1.595,6	1.563,8	1.595,6	1.592,4	-20,5 %	51,7 %
TOTAL	2.081	3.287	2.480,6	3.024,9	2.480,6	3.079,8	-6,3 %	100 %
Marge sous plafond	1.391		1.085,4		1.085,4			

* Dont Turquie, Chypre-Nord, éducation et culture.

Source : « jaune » annexé au projet de loi de finances pour 2006 ; document du Parlement européen

G. LES DÉPENSES ADMINISTRATIVES

1. Evolution sur le long terme et perspectives pour le prochain cadre financier pluriannuel

Les dépenses administratives, dont les crédits ne sont pas dissociés entre engagement et paiement, correspondent aux crédits de fonctionnement des sept institutions de l'Union européenne : Commission, Parlement, Médiateur, Cour de justice, Cour des comptes, Comité économique et social et Comité des régions. **Leur montant est aujourd'hui supérieur à celui des actions extérieures** (respectivement 5,5 % et 4,5 % des dépenses communautaires).

On constate une **forte augmentation de ces dépenses depuis une vingtaine d'années**, au rythme de la création de nouvelles institutions et des différents élargissements, en particulier de celui de cette année. Elles sont ainsi passées de 501,6 millions d'écus en 1977 à 6.351 millions d'euros dans le budget 2005, soit une multiplication par plus de 12. Les effectifs ont également connu une très forte progression, passant de 14.728 agents en 1977 à **36.131 en 2005**. Les perspectives financières, adaptées à Copenhague pour l'UE 25, ont prévu une enveloppe spécifique de 503 millions d'euros en 2004, 558 millions d'euros en 2005 et 612 millions d'euros en 2006 (aux prix de 1999).

Les dépenses de personnel (dont 70 % au titre des rémunérations et 30 % pour les pensions) représentent environ 60 % du budget, le solde étant consacré aux immeubles, matériels et dépenses diverses de fonctionnement.

La charge des pensions pourrait doubler d'ici 2020, à réglementation constante, du fait de l'arrivée à maturité du régime.

Conformément à la nouvelle budgétisation par activités, **les dépenses administratives ont vocation à être ventilées entre les autres rubriques, mais cette approche fait encore l'objet de débats au sein des États membres**. Huit pays¹ ont ainsi souhaité que soit ajouté un plafond consolidé, permettant d'avoir un aperçu global de l'évolution de ces dépenses. Quatre autres Etats, dont la France, souhaiteraient accentuer la logique de consolidation en intégrant, dans cette rubrique, les dépenses des agences. De fait, le compromis luxembourgeois de juin 2005 n'a pas retenu la ventilation des dépenses administratives par rubrique, en présentant un plafond consolidé pour les dépenses administratives de **50,5 milliards d'euros** (contre 57,7 milliards d'euros dans les propositions initiales de la Commission).

2. Projet de budget pour 2006

L'avant-projet de budget de la Commission pour 2006 se traduit par une augmentation globale des crédits de paiement de 6,4 % et une demande de création de 1.102 emplois. L'impact de l'élargissement demeure déterminant, et la Commission a émis le souhait d'obtenir 700 emplois supplémentaires, dans le cadre de son plan de recrutement portant sur 3.900 postes d'ici fin 2008.

Le Conseil a limité la progression des dépenses en dégageant une économie de 119,9 millions d'euros par rapport au projet de la Commission, soit une enveloppe globale de 6.577,9 millions d'euros en hausse de 4,5 % par rapport à 2005. Les propositions de création de nouveaux postes ont été limitées à 903, et le Conseil a appliqué un **abattement forfaitaire de 2 % sur les dépenses courantes**.

Le Parlement européen a adopté en première lecture une hausse des crédits limitée à 1,2 % par rapport au projet du Conseil de juillet dernier. Les crédits de toutes les institutions, excepté ceux du Parlement (diminution de 20 millions d'euros), ont été majorés ; les dotations de la Commission ont en particulier été augmentées de 2,8 % (dépenses hors pensions), afin de retrouver un niveau sensiblement équivalent à celui proposé dans l'avant-projet de budget de la Commission.

¹ *Allemagne, Grèce, Italie, Portugal, Irlande, République tchèque, Estonie et Hongrie.*

Dépenses administratives : budget 2005 et projet de budget 2006

(en millions d'euros)

	Effectifs 2005	Effectifs projet du Conseil 2006	Ecart 2006/ 2005	Budget 2005	APB 2006	Projet du Conseil 2006	Projet Parlemt 1 ^{ère} lecture	Ecart Parlemt 2006 / budget 2005	Part de chaque poste (Parlement)
Partie A (hors pensions)	23.820	24.474	654	3.105,2	3.295,7	3.201,3	3.291	6 %	49,4 %
Pensions (toutes institutions)				851,4	904,8	904,8	904,8	6,2 %	13,6 %
Total Commission	23.820	24.474	654	3.956,6	4.200,5	4.106	4.195,9	6 %	63 %
Parlement européen	5.531	5.531	Stable	1.264,1	1.341,6	1.341,6	1.321,6	4,5 %	19,9 %
Conseil	3.280	3.441	161	563,1	602	591,7	591,7	5,1 %	8,9 %
Cour de justice	1.651	1.673	22	228,9	253,9	246,9	250,3	9,3 %	3,8 %
Cour des comptes	754	765	11	107	114,6	111,6	113,2	5,8 %	1,7 %
CES	623	651	28	102,8	109,3	106,8	108	5,1 %	1,6 %
Comité des régions	411	431	20	60,1	64,5	62,1	63,4	5,5 %	1 %
Médiateur	42	46	4	7,2	7,7	7,5	7,7	6,9 %	0,1 %
Contrôleur de protection des données	19	22	3	2,9	3,6	3,4	3,6	24,1 %	0 %
Total autres institutions	11.962	12.560	598	2.336,1	2.497,2	2.471,8	2.459,5	5,3 %	37 %
TOTAL	36.131	37.233	1.252	6.292,7	6.697,8	6.577,9	6.655,4	5,8 %	
Marge sous plafond				67,3	10,2	130,1	52,6	- 21,8 %	

Source : « jaune » annexé au projet de loi de finances pour 2006 ; document du Parlement européen

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une séance tenue dans la matinée du 3 novembre 2005, sous la présidence de **M. Jean Arthuis, président**, la commission a examiné **les crédits des affaires européennes (article 50), sur le rapport de M. Denis Badré, rapporteur spécial**.

M. Denis Badré, rapporteur spécial, a préalablement regretté que la dimension européenne fût quasiment absente de la nouvelle nomenclature budgétaire issue de la loi du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), bien que le rôle de la France au sein de l'Union européenne fût considérable, tant sur le plan politique que budgétaire, et impliquât plusieurs ministères. A ce titre, il a estimé que le mécanisme du prélèvement sur recettes, qui contribuait à occulter, dans la présentation budgétaire, l'importance de la contribution française, n'était pas réellement satisfaisant.

Il a ensuite abordé trois points : le montant et les caractéristiques du prélèvement sur recettes, les grandes évolutions du projet de budget européen pour 2006, et ses principales observations.

Il a rappelé que le montant du prélèvement sur recettes était indicatif, dans la mesure où il se rapportait à un budget européen dont l'enveloppe définitive n'était pas encore connue. Il en résultait des écarts parfois élevés entre l'inscription budgétaire et l'exécution. Le prélèvement avait ainsi été surestimé de 890 millions d'euros en 2004, puis sous-estimé à hauteur de 770 millions d'euros en 2005, selon les prévisions d'exécution. Il a précisé que la contribution prévisionnelle de la France au budget européen de 2006 s'élevait à 17,995 milliards d'euros, en augmentation de 8,6 % par rapport au montant inscrit dans la loi de finances initiale pour 2005, mais de 3,8 % par rapport à l'exécution anticipée sur ce même exercice. Ce prélèvement avait ainsi quadruplé depuis vingt ans, et crû d'environ 40 % depuis huit ans. Il a indiqué que cette contribution représenterait, en 2006, 6,8 % des recettes fiscales nettes, ce qui constituait une part élevée et en augmentation par rapport à 2005, et impliquait dès lors, selon lui, que l'Europe disposât d'une stratégie claire sur le long terme.

Abordant le deuxième point de son intervention, **M. Denis Badré, rapporteur spécial**, a estimé que les choix auxquels l'Union européenne devait faire face étaient plus politiques que budgétaires. Il a établi une analogie avec la LOLF, dont les principes, selon lui, valaient autant pour le budget de la France que pour celui de l'Union européenne. Après avoir rappelé que le budget pour 2006 correspondait à la dernière année des perspectives financières 2000-2006, il a constaté que certaines carences des programmations antérieures réapparaissaient, en dotant le budget européen de moyens en augmentation soutenue afin de se conformer aux plafonds fixés, sans pour autant procéder aux choix politiques nécessaires. Il a ainsi relevé

que les dépenses afférentes à la politique régionale augmentaient fortement en vue de respecter la programmation fixée.

Il a renouvelé son opposition au principe du « chèque britannique », dont la prise en charge représenterait un coût de 1,6 milliard d'euros pour la France en 2006. Ce qui faisait courir le risque de revendications analogues de la part des principaux pays contributeurs nets, au premier rang desquels les Pays-Bas, et donc d'une dislocation de l'Europe. Il a également rappelé que la France, en tant que second contributeur et second bénéficiaire en volume du budget européen, occupait une position singulière et forte au sein de l'Union européenne.

Il a ensuite déploré que les négociations portant sur les perspectives financières pour la période 2007-2013 n'aient pas encore abouti, alors que l'exercice 2006 se révélait déterminant, en tant qu'année de référence, pour la détermination de l'évolution des futures dépenses. Il a rappelé que la proposition de la Commission européenne, présentée en février 2004, puis actualisée en avril 2005, retenait une hypothèse de crédits d'engagement culminant à 1,26 % du revenu national brut (RNB) de l'Union européenne. Par ailleurs, le Parlement européen avait proposé des perspectives financières dont le chiffrage était proche de celui de la Commission. Enfin, le compromis proposé par la présidence luxembourgeoise en juin 2005 se fondait sur des crédits d'engagement représentant en moyenne 1,06 % du RNB, soit un montant largement inférieur à celui proposé par la Commission. Il a considéré que ce compromis constituait vraisemblablement la seule base de discussion possible pour l'achèvement des négociations, mais s'est demandé dans quelle mesure il était possible d'établir des axes stratégiques pérennes, compte tenu de telles divergences dans les propositions budgétaires.

M. Denis Badré, rapporteur spécial, a indiqué que les propositions de la Commission et du Conseil relatives au projet de budget pour 2006 reposaient sur, respectivement, une augmentation substantielle de 6 % et de 4,9 % des crédits de paiement. La proposition du Conseil comportait une croissance soutenue des crédits de paiement de la politique agricole commune et des fonds structurels, de respectivement 4,6 % et 9,5 %. Il a ajouté, néanmoins, que la forte hausse de ces dépenses était moins préoccupante que durant les exercices antérieurs, dans la mesure où de réels progrès dans l'exécution des fonds structurels avaient été enregistrés. Il a relevé, en outre, que les dépenses afférentes aux actions extérieures diminuaient, et que les crédits de recherche et développement étaient toujours sous-consommés. Ce qui témoignait d'une mauvaise articulation entre les politiques nationales et communautaire dans ce domaine.

Exposant ses principales observations, il a considéré que le Pacte de stabilité devait lier non seulement les douze Etats de la zone euro, mais également l'Union européenne elle-même, afin de rendre l'évolution des contributions des Etats membres plus cohérente avec leur situation budgétaire dégradée. Il a estimé que le budget européen ne méritait sans doute pas son nom. En effet, le vote des recettes et dépenses émanait d'institutions

distinctes, tandis que la nécessité d'une refonte des politiques européennes et d'un débat politique plus lisible était occultée par les négociations sur les perspectives financières. A cet égard, il a regretté que la renationalisation partielle de certaines politiques communautaires fût parfois présentée comme une perspective d'avenir.

Evoquant le « processus de Lisbonne », il a considéré qu'il était encore trop « incantatoire ». Il importait de s'interroger sur la place de l'Europe dans l'économie mondiale et sur les moyens de renforcer réellement sa compétitivité, en donnant davantage de « souffle » à ce processus. Il a également plaidé en faveur d'une aide communautaire au développement plus efficace. Il a estimé, enfin, que la France devait reprendre l'initiative sur l'avenir de l'Europe. Ainsi le Sénat n'avait guère « d'autre choix » que d'adopter l'article 50 du projet de loi de finances pour 2006.

M. Jean Arthuis, président, a remercié **M. Denis Badré, rapporteur spécial**, pour son exposé dynamique et son « enthousiasme », qui inciterait ses collègues à adopter l'article 50 relatif à la contribution de la France au budget européen.

Après que **M. Bernard Angels** eut considéré que la contribution française était insuffisante, **la commission a adopté l'article 50 du projet de loi de finances pour 2006 sans modification.**