

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
AVIS ET RAPPORTS DU
CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

*LES NÉCESSAIRES
ÉVOLUTIONS DU
FINANCEMENT DE
L'UNION
EUROPÉENNE*

2003
Rapport présenté par
M. Georges de La Loyère

MANDATURE 1999-2004

Séance des 23 et 24 septembre 2003

**LES NÉCESSAIRES ÉVOLUTIONS
DU FINANCEMENT
DE L'UNION EUROPÉENNE**

**Avis du Conseil économique et social
sur le rapport présenté par M. Georges de La Loyère
au nom de la section des Finances**

(Question dont le Conseil économique et social a été saisi par décision de son bureau en date du 25 juin 2002 en application de l'article 3 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au Conseil économique et social)

SOMMAIRE

AVIS adopté par le Conseil économique et social au cours de sa séance du mercredi 24 septembre 2003 I - 1

Première partie : Texte adopté le 24 septembre 2003. 3

I	- L'ÉVOLUTION DES RESSOURCES DE L'UNION EUROPÉENNE	6
II	- LE TEMPS DES MARCHANDAGES.....	7
III	- LE CHOC DE L'ELARGISSEMENT	10
IV	- LA STABILITE DE LA ZONE EURO FACE AUX CHOCS CONJONCTURELS ET AUX RISQUES DE CRISES ASYMETRIQUES.....	12
V	- VERS UNE CROISSANCE ENDOGENE.....	13
VI	- LA MAITRISE DES DEPENSES PUBLIQUES.....	17
VII	- DOTER L'UNION DES MOYENS DE SES AMBITIONS	18

Deuxième partie : Déclarations des groupes..... 21

ANNEXE A L'AVIS.....	47
SCRUTIN.....	47

RAPPORT présenté au nom de la section des Finances par M. Georges de La Loyère, rapporteur II - 1

INTRODUCTION.....	5	
CHAPITRE I LE BUDGET DE L'UNION EUROPÉENNE.....	21	
I	- GÉNÉRALITÉS.....	23
A	- LES PRINCIPES FONDAMENTAUX DU BUDGET COMMUNAUTAIRE	23
B	- LES GRANDES ÉTAPES DE LA PROCÉDURE BUDGÉTAIRE..	24
	1. L'élaboration de l'avant-projet de budget (APB)	24
	2. L'établissement du projet de budget par le Conseil.....	25
	3. La première lecture du Parlement.....	25
	4. La deuxième lecture du Conseil	25
C	- L'ÉVOLUTION DU CADRE FINANCIER DE L'UNION EUROPÉENNE.....	26

IV

1. Les règles de discipline budgétaire pluriannuelle et de concertation.....	26
2. Le cadrage pluriannuel des finances publiques : l'agenda 2000.....	27
3. La structure des nouvelles perspectives financières	28
4. Les plafonds de dépenses sur la période 2000-2006.....	28
5. Le contrôle de l'exécution du budget	29
II - LES DÉPENSES	33
A - L'AGRICULTURE.....	33
1. Les actions financées par le FEOGA.....	33
2. Les réformes de la PAC.....	34
3. Les instruments de maîtrise des dépenses agricoles	34
4. L'évolution récente des dépenses agricoles.....	35
5. Les règles budgétaires spécifiques du FEOGA-Garantie	35
6. Les retours au titre de la PAC.....	36
B - LES ACTIONS STRUCTURELLES.....	38
1. Les fonds structurels dits « traditionnels »	38
2. Le Fonds de cohésion	43
3. Les retours au titre des fonds structurels	43
C - LES DÉPENSES DE L'UNION EUROPÉENNE AU TITRE DES POLITIQUES INTERNES.....	46
1. La recherche et le développement technologique.....	47
2. Les réseaux trans-européens.....	47
3. L'Europe et la connaissance	47
D - LES ACTIONS EXTÉRIEURES	49
E - LES DÉPENSES ADMINISTRATIVES.....	51
1. Présentation des dépenses administratives	52
2. Le projet de budget pour 2003.....	53
F - LES AIDES DE PRÉ-ADHÉSION	54
III - LES RECETTES.....	57
A - HISTORIQUE DE L'ÉVOLUTION DES RESSOURCES PROPRES.....	57
B - LA STRUCTURE DES RECETTES.....	61
1. Les ressources propres.....	61
2. Les autres recettes.....	62
3. L'utilisation effective des ressources budgétaires	63
C - LA CORRECTION BRITANNIQUE.....	63
1. Origine de la correction britannique.....	63

2. Coût pour la France du mécanisme de correction avant l'entrée en vigueur de la nouvelle décision relative aux ressources propres	64
3. La correction britannique après les accords de Berlin et l'entrée en vigueur de la nouvelle décision sur les ressources propres	65
4. L'évolution du coût de la correction après 2003	66
5. Conclusion	66
CHAPITRE II LE FINANCEMENT FUTUR DE L'UNION EUROPÉENNE	69
I - LE CHOC DE L'ÉLARGISSEMENT	69
A - L'ACCOMPAGNEMENT DES PAYS CANDIDATS À LA VEILLE DE L'ÉLARGISSEMENT	70
B - L'ÉLARGISSEMENT CONCLU À COPENHAGUE EN DECEMBRE 2002	73
1. Evaluation des progrès accomplis par les pays candidats	73
2. Les suites institutionnelles de Copenhague	76
3. Dispositions transitoires	77
II - L'IMPACT DES TRAVAUX DE LA CONVENTION	79
III - LES CONSÉQUENCES FINANCIÈRES AU-DELÀ DE 2006	80
A - LES DÉFIS	80
1. Des caractéristiques structurelles spécifiques	80
2. Des besoins importants	82
3. Un rattrapage à promouvoir mais qui ne peut être que progressif ..	82
4. Des problèmes sociaux à ne pas négliger	83
5. Des aides structurelles à bien définir	84
B - LES PROJECTIONS FINANCIÈRES AU-DELÀ DE 2006	84
CONCLUSION	91
ANNEXES	95
TABLE DES SIGLES	101
LISTE DES ILLUSTRATIONS	103

AVIS

**adopté par le Conseil économique et social
au cours de sa séance du mercredi 24 septembre 2003**

Première partie
Texte adopté le 24 septembre 2003

Le 25 juin 2002, le Bureau du Conseil économique et social a confié à la section des finances la préparation d'un rapport et d'un projet d'avis sur « *Les nécessaires évolutions du financement de l'Union européenne* »¹.

La section a désigné M. Georges de La Loyère comme rapporteur.

*
* *

Le financement de l'Union européenne est réalisé selon des modalités qui présentent de sérieux inconvénients : poids excessif des contributions directes des Etats membres dans l'ensemble des ressources, répartition critiquable de ces contributions entre Etats membres, opacité des procédures, rôle limité du Parlement européen...

L'élargissement de l'Union européenne en 2004 et les éventuelles décisions qui découleront des travaux de la Convention accentuent encore la nécessité d'une profonde réforme.

Le nombre et l'importance de la population des pays candidats mais aussi la nécessité pour eux de surmonter à la fois l'intégration dans l'Union européenne et la transition vers un nouveau système économique rendent la situation particulièrement délicate à gérer et inédite par rapport aux précédents élargissements.

En effet, le PIB des pays candidats est inférieur de 40 % à la moyenne communautaire ; en outre, des disparités importantes existent entre ces pays, tant du point de vue du niveau du PIB que des caractéristiques structurelles.

Il existe également un besoin criant d'infrastructures indispensables à un véritable rattrapage et à la création d'un marché européen : transports et réseaux de toutes natures, normes de qualité, protection de l'environnement, offre productive compétitive...

Le rattrapage sera probablement et inévitablement progressif mais l'Union européenne devra faciliter cette phase de transition qui s'accompagne de changements structurels difficiles à gérer. En particulier, des mesures spécifiques devront être prises dans le domaine social.

Au-delà de 2006, c'est-à-dire pour une période qui n'est plus couverte par l'accord du Sommet de Berlin de 1999, la croissance du budget européen deviendra très forte (de l'ordre de 40 % en 2013 selon la Direction du Budget du ministère de l'Economie, des finances et de l'industrie). Cela signifiera une augmentation importante des soldes des contributeurs nets, en particulier de la France.

¹ L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public, par 101 voix, contre 13 et 58 abstentions (voir le résultat du scrutin en annexe)

Sans préjuger des décisions de la Conférence intergouvernementale, on peut imaginer que des dépenses supplémentaires seront de plus affectées au niveau communautaire et qu'en conséquence de nouveaux moyens financiers seront nécessaires au titre du budget européen. Les Quinze ne souhaitent pas renoncer au bénéfice des fonds structurels qui iront pourtant prioritairement aux nouveaux membres à l'égard desquels la solidarité s'impose.

Dans ces conditions, il semble inévitable de s'interroger sur une modification radicale du mode de financement du budget européen car le système actuel n'est pas viable dans la durée.

La règle de l'unanimité pour certaines décisions budgétaires rend très difficiles des modifications marginales du système. Au demeurant, celles-ci risqueraient d'en aggraver encore les incohérences.

Il est donc important de revoir profondément le système.

Ce point est essentiel car la manière de collecter les ressources communautaires est très révélatrice du degré d'ambition que les Etats membres nourrissent pour l'Union européenne.

Un souci de transparence et de clarté devrait en outre présider à la conception du nouveau système.

Si l'on peut considérer que l'Europe doit se doter d'objectifs et de priorités et ensuite y adapter des financements, on peut tout aussi bien estimer que l'existence de modalités pertinentes de financement, longues à mettre en place, est un préalable indispensable à des politiques volontaristes ambitieuses. Quels que soient les choix politiques qui seront opérés, des modes de financement bien conçus constituent un outil préalable essentiel de réalisation de ces choix afin de répondre au mieux aux véritables besoins.

I - L'ÉVOLUTION DES RESSOURCES DE L'UNION EUROPÉENNE

Les organisations internationales sont généralement financées par des contributions des états adhérents qui conservent ainsi un instrument puissant de contrôle des politiques engagées.

Le sujet des ressources propres est politiquement très important : l'origine des ressources détermine le côté démocratique ou non de l'Union, il est l'élément discriminant qui permet de trancher entre coopération ou intégration.

L'Union européenne ne serait qu'un organisme de coopération entre les Etats si son financement dépendait à chaque instant de la bonne volonté des Etats-membres.

Dès le départ, pour faciliter l'intégration et encourager la naissance de l'esprit communautaire, il a été envisagé de doter l'Union de ressources propres, ce principe étant inscrit dans l'article 201 du Traité de Rome : « *le budget est, sans préjudice des autres recettes, intégralement financé par des ressources propres* », ce que rappelle en son Titre VII le projet de traité instituant la Constitution européenne élaboré par la Convention.

Toutefois, ces ressources propres ne pouvant être établies que progressivement, le traité prévoyait également un système temporaire de financement basé sur des contributions nationales. Cependant, cette phase transitoire a été marquée par la crise de 1965 et le fameux compromis de Luxembourg et il a fallu attendre la réunion des chefs d'Etats et de gouvernement de La Haye en 1969 pour que le processus communautaire soit relancé. Le Conseil a alors adopté une résolution visant à attribuer aux Communautés des ressources propres destinées à couvrir toutes leurs dépenses.

La décision du 21 avril 1970 a donc établi le passage des contributions étatiques à un financement autonome par des ressources propres « traditionnelles » : prélèvements agricoles, droits de douane auxquels s'ajoute une ressource basée sur la taxe sur la valeur ajoutée (TVA).

Depuis 1984, la Commission s'est trouvée confrontée à l'épuisement progressif des ressources propres en raison de la libéralisation des échanges. Après une période marquée par la mise en place d'expédients du type avances remboursables ou non des Etats à l'Union, le Conseil a décidé en 1988 de la création d'une quatrième ressource propre basée sur le PNB qui devrait remplacer la TVA en tant que ressource d'équilibre du budget entre recettes et dépenses.

Le plafond des ressources propres a été fixé en 1988 à 1,14 % et en 1999 à 1,27 % du PIB (Conseil d'Edimbourg).

D'après un rapport de la Commission publié en 1998, la part de la ressource PNB (pourcentage du PNB des Etats membres dont le taux d'appel uniforme varie chaque année en fonction des besoins budgétaires) dans le budget est passée de 10,9 % en 1988 à 35,72 % en 1997 et 50 % en 1999.

L'autonomie financière de l'Union a été considérablement réduite par la diminution des ressources propres traditionnelles, ce qui a rendu l'Union de plus en plus dépendante des transferts intergouvernementaux.

Le Conseil économique et social considère qu'il serait souhaitable d'opérer un retour aux sources, en privilégiant le financement particulier par ressources propres qui est une spécificité de l'Union européenne. Ce choix renforcerait en outre son caractère démocratique puisque le Parlement européen voterait les recettes et les dépenses ; de plus, il devrait en résulter une plus grande transparence et une meilleure lisibilité pour les citoyens.

II - LE TEMPS DES MARCHANDAGES

A la suite de la crise européenne provoquée par le « *give me my money back* » de Mme Thatcher, le Royaume-Uni a obtenu au Conseil européen de Fontainebleau, en juin 1984, un régime dérogatoire aux principes généraux de la contribution de chaque Etat au financement de l'Union.

Il est vrai qu'à l'époque le budget communautaire ne se réduisait pratiquement qu'à la seule politique agricole commune dont le Royaume-Uni ne bénéficiait que fort peu. La répartition des recettes pouvait également paraître déséquilibrée au détriment du Royaume-Uni. Ce dernier disposait en effet d'importantes installations portuaires qui contribuaient fortement au budget de l'Union dans le cadre des ressources propres (essentiellement les droits de douane). Son assiette TVA était également plus conséquente que celle des autres Etats. Aujourd'hui, le Royaume-Uni représente 18,8 % du PNB de l'Union européenne et son assiette TVA 19,5 %.

La correction obtenue par les Britanniques lors du sommet de Fontainebleau vise à rembourser chaque année au Royaume-Uni les deux tiers de déséquilibre de l'année précédente entre sa contribution nette et ce qu'il reçoit principalement au titre de la PAC et des fonds structurels.

Ce remboursement est financé par les autres Etats membres au prorata de leur part de PNB communautaire avec une exception pour l'Allemagne.

Alors que le Royaume-Uni ne participe qu'à hauteur de 13,8 % au financement de l'Union pour un PNB de 18,8 %, la France a dû verser en moyenne 0,8 milliard d'euros par an sur la période 1995-2002 au titre de cette correction. En 2001, compte tenu des régularisations au titre des années précédentes, la France a versé 1,7 milliard d'euros au titre de la correction britannique.

Depuis, bien entendu, le Royaume-Uni s'est opposé à toute remise en cause du système, sachant que les décisions se prennent à l'unanimité.

L'essentiel des dépenses d'élargissement à venir seront soumises à la même correction britannique ce qui fait que le Royaume-Uni ne supportera qu'un tiers de sa part normale.

Le principe de solidarité entre les Etats, qui est au cœur même de l'esprit communautaire, est ainsi fortement contrarié et ce d'autant que d'autres pays ont progressivement contesté le poids de leur contribution. Dès l'origine, en 1984, l'Allemagne a obtenu un allègement d'un tiers de sa participation théorique à la correction britannique, puis ce sont l'Autriche, la Suède et les Pays-Bas qui ont, au Conseil européen de Berlin, accompagné et amplifié les revendications allemandes. Ces quatre pays ont finalement obtenu de ne payer qu'un quart de leur contribution théorique à la correction britannique.

Il est clair que les autres Etats, qui vont voir mécaniquement leur contribution augmenter, puisqu'ils se partagent l'essentiel du coût de l'élargissement, ne manqueront pas de revendiquer à leur tour une nouvelle dérogation dans la répartition générale. La France par exemple va voir sa participation à la correction britannique passer de moins d'un quart du total à près d'un tiers soit pour l'année 2003, un montant global de 1,5 milliard d'euros.

Les nouveaux Etats membres semblent également bien décidés à faire entendre leur voix autour de la table dès leur adhésion acquise. Les Polonais par exemple calculent d'ores et déjà le rapport entre ce qu'ils vont payer et ce qu'ils vont recevoir. La complexité du montage des dossiers et de la mise en place des contreparties nécessaires à l'obtention des fonds structurels risque de les conduire à sous consommer les enveloppes mises à leur disposition, si bien qu'ils ne manqueront pas de remettre en cause le montant de leur contribution.

Le mécanisme pervers qui consiste à ne voir dans l'Union européenne qu'un organisme intergouvernemental dans lequel chaque Etat ne calcule sa contribution que d'un point de vue purement comptable risque de rendre les conseils européens ingérables. Chaque sommet se transformera systématiquement en une réunion de « marchands de tapis ». C'est l'esprit communautaire qui sera ainsi progressivement oublié.

Le Conseil économique et social souhaite une rénovation profonde et la création d'un système qui assure à l'Union des ressources propres, régulières, indépendantes des humeurs et conformes aux besoins générés par les compétences que les Etats membres auront décidé de fédérer.

Cette urgence s'impose d'autant plus que, depuis le Conseil de Fontainebleau, la donne a considérablement changé. La part relative des dépenses agricoles s'est réduite au fur et à mesure des réformes successives de la PAC et de la création des quotas laitiers. L'augmentation des autres dépenses liées aux nouvelles compétences réduira encore la part **relative** de l'agriculture dans le budget général. Les raisons qui ont historiquement conduit à l'instauration de la correction de la contribution britannique ayant perdu de leur pertinence, l'ensemble des dépenses actuelles relève du principe de solidarité. C'est donc en fonction du niveau de richesses de chacun des Etats-membres, selon des critères équitables, que la répartition financière doit s'opérer.

D'autre part la ressource PNB, créée en 1988, et l'écèlement de la base TVA ont très fortement rapproché la part de la contribution britannique au budget communautaire de la part du PNB du Royaume-Uni dans le PNB communautaire.

De plus en plus, au contraire, le système de la correction et des « corrections de la correction » aboutit à une véritable distorsion dans le système des contributions.

Ces distorsions sont encore accrues par le fait que les dépenses du Fonds européen de développement (FED) ne sont pas inscrites au budget général et sont réparties entre les Etats-membres, selon une clé de répartition distincte qui fait également l'objet de marchandages récurrents. Ceci a pour effet d'accroître la part relative de la contribution de la France au financement des politiques communautaires.

Enfin, une part croissante des dépenses ne peut être considérée comme devant être affectée à des Etats en particulier : aides extérieures, fonds de cohésion, politiques globales en faveur de la recherche ou de l'éducation, grands

équipements trans-Europe, sécurité, justice... et ce d'autant que les ressources bénéficient souvent à d'autres Etats membres que ceux initialement prévus par le jeu des mouvements de capitaux et l'achat de biens et de services importés.

L'exigence de l'unanimité à 25 va rendre la prise de décision budgétaire quasiment impossible et toutes les tentatives de réformes institutionnelles risquent de se briser sur le récif de l'impossible équation budgétaire.

Le Conseil économique et social souhaite que les Etats mettent un terme à ce système et aux marchandages qui en découlent.

III - LE CHOC DE L'ELARGISSEMENT

L'Union européenne va se trouver très rapidement confrontée à un double choc : celui de l'élargissement programmé pour 2004 et qui se poursuivra ultérieurement et celui des modifications institutionnelles qui pourraient découler des travaux de la Convention.

L'élargissement est d'abord une chance historique. Dans son audition devant la section des finances, le 5 mars 2003, M. Bronislaw Geremek a indiqué : « ... *cette fois ci, c'est un élargissement qui permet de penser l'Europe comme unité, l'Union européenne comme réalisatrice de l'unification de l'Europe. C'est la fin, non seulement de la guerre froide mais aussi de la grande division de l'Europe qui date des XV^{ème} et XVI^{ème} siècles... donc, dans cet élargissement, il y a quelque chose d'exaltant ...* »

Toutefois, l'élargissement aura aussi des conséquences financières. Son impact concernera du point de vue budgétaire les membres actuels de l'Union européenne. De plus, la plupart des nouveaux adhérents et en particulier les PECO vont devoir **affronter un double défi** : celui de l'entrée dans l'Union, avec la nécessité d'adopter des réglementations contraignantes et de mettre en place les outils qui vont avec, et celui de passer progressivement à un système d'économie de marché qui n'est pas sans conséquence sur les restructurations de leurs activités traditionnelles, sur la montée du chômage et sur les migrations des populations des campagnes vers les villes.

Leur besoin en infrastructures est considérable : 51 à 77 % seulement de la population de ces pays est raccordée à un réseau d'assainissement et entre 72 et 92 % bénéficient d'un raccordement à l'eau potable. Les réseaux de transports de toute nature sont généralement faibles, voire souvent quasi inexistantes.

La part de la population considérée comme relevant du secteur agricole y représente une fraction beaucoup plus importante de l'ensemble que dans l'Europe des Quinze. Demain, un agriculteur sur cinq, au sein de l'Union, sera Polonais. Si bien que les retombées attendues de l'extension de la PAC aux nouveaux adhérents ressortiront davantage du second pilier, qui concerne essentiellement le développement et la restructuration rurale, que du premier. Ce sont surtout des redistributions sociales qui sont espérées.

L'enveloppe financière prévue pour l'élargissement entre 2004 et le 1^{er} janvier 2007 semble avoir été bien cadrée par la Commission. Elle a été finalement validée au sommet de Copenhague pour un montant global de 41,5 milliards d'euros essentiellement consacrés aux fonds de cohésion et aux fonds structurels afin de permettre les adaptations nécessaires de l'appareil de production des nouveaux membres aussi rapidement que possible et la réalisation des infrastructures indispensables.

Par ailleurs, il avait été initialement prévu que ces pays ne bénéficieraient pas de la PAC pendant cette période puisque les prix effectivement payés aux agriculteurs étaient bien inférieurs à ceux offerts aux producteurs des Quinze et que l'objectif de la PAC est de compenser la différence entre les coûts réels et les prix pratiqués sur le marché mondial. Cet argument a perdu de sa pertinence, les réformes successives de la PAC et notamment celle décidée en juin 2003 à Luxembourg ayant eu pour effet de découpler partiellement les aides par rapport à la production et aux prix du marché. Après d'âpres discussions, il a été convenu de consacrer un effort important à ce secteur, en limitant cependant le montant des aides directes à 25 % du montant théorique en 2004. Mais il est également prévu de porter cette aide à 100 % en 2013 par paliers successifs de + 10 %.

Les aides structurelles à l'agriculture ont vu leur montant doubler sur la période. Les sommes initialement prévues pour les six ans à venir seront dépensées en trois ans.

Au-delà de 2006, à politiques constantes (agriculture et fonds structurels notamment), le budget doit croître rapidement. Il devrait augmenter de l'ordre de 40 % entre 2004 et 2013 selon le ministère de l'Economie, des finances et de l'industrie. Ces hypothèses seront à ajuster en fonction de la mise en place de la nouvelle politique agricole commune.

Pour la France, cela se traduirait par une augmentation très forte de sa contribution compte tenu de la correction britannique dont nous finançons 30 % et des corrections de l'Allemagne, de l'Autriche, de la Suède et des Pays-Bas. Nos retours au titre de la PAC ne peuvent que diminuer compte tenu de la volonté exprimée de maîtrise des dépenses. **Ainsi le solde français atteindrait en 2013 le niveau du solde contributeur net de l'Allemagne aujourd'hui. D'un solde contributeur de 2,7 milliards d'euros en 2001, nous passerions à 10 milliards d'euros en 2013. Ce serait alors un choc budgétaire majeur pour notre pays.**

Et encore, nous n'avons pas envisagé ici les adhésions de la Bulgarie et surtout de la Roumanie dont le poids de l'agriculture est considérable (un agriculteur sur quatre au sein de l'Union serait Roumain). Et il va sans dire que la perspective de voir la Turquie adhérer n'a fait l'objet d'aucune étude approfondie sur le plan budgétaire.

Le système des ressources de l'Union, de dérogations en exceptions, ne peut devenir que totalement illisible pour l'opinion. Les surenchères et les exigences risquent de monter de conseils en conseils européens jusqu'à ce que se produise l'inéluctable implosion de l'ensemble institutionnel.

IV - LA STABILITE DE LA ZONE EURO FACE AUX CHOCS CONJONCTURELS ET AUX RISQUES DE CRISES ASYMETRIQUES

La conduite de la politique économique de l'Union et la stabilité de la zone euro ne sont que très peu affectées par le budget européen compte tenu de la modicité de son enveloppe. Aujourd'hui ce budget ne correspond qu'à 1,10 % du PIB des Quinze, une part sans commune mesure avec la part fédérale du budget des Etats-Unis que l'on peut estimer à 19 % de leur PIB.

L'Europe, qui est tenue de présenter ses comptes en équilibre et ne peut faire usage de l'arme de l'emprunt, conformément aux traités qui la régissent, ne dispose pas d'outils lui permettant de jouer un rôle d'amortisseur des cycles économiques.

Pour ce qui concerne la zone euro, des chocs asymétriques pourraient aussi aller jusqu'à déstabiliser la monnaie unique en cas de crise grave. Déjà, l'étude de la situation actuelle montre que ces chocs ne sont pas théoriques, puisqu'on note une croissance forte en Espagne, faible en Allemagne et intermittente en France et en Italie. Les pays très ouverts comme la Belgique, les Pays-Bas ou le Portugal sont davantage affectés par la conjoncture mondiale alors que les pays très spécialisés dans les nouvelles technologies comme la Finlande ou l'Irlande sont plus perturbés par les difficultés actuelles de ce secteur.

L'arme des réajustements des taux de change a disparu et la réponse de la Banque centrale européenne ne peut être que globale. Elle ne peut faire face à des exigences contradictoires telles que hausse des taux d'intérêt pour certains pays et baisse pour les autres. Il n'est pas inimaginable de penser qu'un groupe de pays représentant environ 50 % de l'ensemble puisse se trouver face à des pressions inflationnistes alors que les autres seraient dans une situation déflationniste. Il ne resterait alors aux Etats que l'arme budgétaire, avec les risques de voir s'accroître les oppositions entre zone de croissance et zone de récession.

Certains économistes évaluent à 4 % du PIB le taux minimum d'un budget européen pour qu'il pèse significativement dans la conduite de l'économie de l'ensemble de l'Union.

V - VERS UNE CROISSANCE ENDOGENE

En l'état actuel, l'Union européenne reste trop dépendante pour sa croissance des évolutions du contexte économique mondial et particulièrement de celui des Etats-Unis. La mise en place de la monnaie unique avait certes pour objectif de rendre la zone euro moins dépendante des événements extérieurs, mais même si une partie du chemin a été fait grâce à une remarquable stabilité entre les Etats membres, il reste à confirmer l'efficacité du mécanisme en le complétant par les outils économiques indispensables.

L'Europe ne peut pas se borner à rester dans une attitude strictement passive, guettant comme sœur Anne qu'une éclaircie d'outre Atlantique vienne à nouveau blanchir son horizon. Il faut que l'Union européenne, compte tenu de son poids économique dans le volume des échanges mondiaux, s'affirme davantage comme un moteur de la croissance, un facteur de développement efficace pour elle comme pour le reste du monde. Mais l'Union ne sait pas encore profiter de l'importance et de la cohérence de son ensemble pour tirer de son potentiel économique toute la croissance qu'elle serait pourtant légitimement en droit d'attendre.

La Convention pour l'avenir de l'Europe recense les futures compétences propres de l'Union telles qu'on peut les envisager, c'est-à-dire celles qui sont susceptibles d'avoir un véritable impact sur le développement économique de l'ensemble. De nombreux rapports récents du Conseil économique et social ont mis en évidence l'effet d'entraînement de l'investissement public sur la croissance et ont rappelé la nécessité d'accroître nos efforts collectifs en faveur de la recherche, du développement et des nouvelles technologies. **Le Conseil économique et social renouvelle sa préconisation d'un renforcement de ces dépenses productives.**

Les retards pris par l'Europe dans ces domaines, vis-à-vis notamment des Etats-Unis, sont préoccupants pour l'avenir de nos centres de recherche et au-delà pour celui de toute notre industrie de pointe d'autant qu'ils concernent des secteurs stratégiques. Tous les gouvernements sont pourtant conscients que c'est sur ces enjeux que se joue la compétitivité d'une grande partie de nos activités et qu'ils ne peuvent isolément répondre à l'ensemble des besoins futurs, compte tenu de leur situation budgétaire.

L'Union européenne ne peut elle-même faire l'économie d'une discipline budgétaire pour assurer la cohérence de la zone euro mais des marges de manœuvre pourraient être plus aisément dégagées pour le financement des investissements productifs notamment dans les domaines (recherche, infrastructures, protection de l'environnement...) où le niveau européen est pertinent. Une telle politique d'investissement, si elle est efficace, est favorable à la croissance et à l'emploi.

Le Conseil économique et social considère donc que c'est dans des politiques européennes que la solution doit être recherchée.

Une approche européenne entraînerait la démultiplication des efforts et l'accélération des politiques de transfert de technologie à travers tout le territoire de l'Union. Elle permettrait aussi de rationaliser les investissements destinés aux grands équipements du type accélérateur de particules, caméras à positons ou réacteurs de nouvelle génération.

Ces investissements à caractère public doivent aussi avoir un effet de levier pour entraîner de nouvelles coopérations avec l'industrie privée notamment par le biais des universités. C'est à partir de pôles de développement de ce type que se créent des centres d'excellence, décisifs dans les choix effectués par les décideurs pour localiser les laboratoires de recherche appliquée et les unités de fabrication et donc entraîner la création des emplois de demain au-delà de ceux qui sont immédiatement induits par ces investissements. De même, dans le cadre d'une plus grande autonomie financière des universités, grandes écoles et centres de recherche, l'approche européenne, au-delà des programmes existants (ERASMUS, SOCRATE...) encouragerait et favoriserait l'intensification de programmes d'échanges et de formation avec non seulement les Etats de l'Union mais aussi avec les pays tiers. C'est en tout cas un moyen de redonner une véritable attractivité à nos territoires.

Ainsi, le secteur de l'armement, en Europe, est menacé de se réduire à une simple activité de sous-traitance vis à vis de l'industrie américaine. L'exiguïté de nos marchés nationaux et la faiblesse de nos investissements collectifs réduisent notre capacité à concevoir de nouveaux prototypes adaptés aux besoins du futur.

Une agence de l'armement, véritable maître d'ouvrage au service de la commande publique des divers pays européens, permettrait d'assurer la coopération entre les entreprises et le financement de la recherche dans un secteur où les techniques de pointe nécessitent des investissements lourds. Seul un financement cohérent par le biais de l'Union peut répondre à ces exigences. Il est clair par exemple que, quel que soit notre savoir-faire, les futurs avions qui équiperont nos armées ne pourront plus être réalisés par un seul Etat compte tenu de leur complexité technologique et donc des coûts induits.

Faute d'une telle démarche, l'Europe se trouvera définitivement dépassée par ses concurrents (les Etats-Unis mais aussi éventuellement le Brésil ou l'Inde...) et, de surcroît, pénalisée dans les multiples applications civiles directement générées par l'industrie militaire.

Dans le même ordre d'idée, un surcroît de financement par l'Union européenne de l'agence spatiale européenne permettrait de sortir des tergiversations entre Etats membres pour la réalisation de programmes de grande ampleur concernant les lanceurs et les satellites, dans une meilleure cohérence et une meilleure lisibilité pour les acteurs concernés. L'importance stratégique de ces activités n'échappe à personne notamment en ce qui concerne les développements futurs des techniques de communication et d'information.

L'élargissement, c'est l'occasion de réfléchir sur les moyens de mieux stimuler notre potentiel de croissance. Mais c'est aussi un formidable défi pour garantir notre sécurité. Nos frontières vont devenir plus étendues et plus incertaines. Elles nécessiteront des contrôles accrus pour lutter contre la grande délinquance, le terrorisme et les trafics en tout genre. Les pays les plus exposés seront justement ceux qui sont situés les plus aux marges de l'Union et il n'est pas sûr qu'ils disposeront des moyens nécessaires pour répondre à ce nouveau type de pression. Le devoir de l'Europe sera de faire face à ces nouvelles exigences par l'accroissement des moyens de prévention et de contrôle.

Il faut enfin répondre à la demande croissante d'améliorer les grandes infrastructures trans-européennes pour assurer la fluidité des échanges, tant à l'intérieur de l'Union que vis-à-vis de l'extérieur. Le financement de ces équipements dont nous ressentons chaque jour le besoin, que ce soit pour des raisons économiques, environnementales ou de simple confort est difficilement assuré par la simple coopération entre les Etats. Le recours aux seuls investissements privés est souvent difficile compte tenu de la longueur du retour sur investissement. Dans l'avis du Conseil économique et social voté en novembre 2002 sur le rapport de M. Charles Demons, le recours à l'emprunt a été préconisé « *sous l'angle de l'efficacité dans l'affectation des ressources ou sous celui de l'équité inter-générationnelle* », notamment pour les dépenses d'investissement dont les effets s'étalent sur des horizons pluriannuels. **L'Europe, dotée de ressources propres et donc assurée de la pérennité de son financement, autorisée à recourir à l'emprunt, dans une certaine marge et pour ces seuls grands équipements, pourrait accélérer fortement leur réalisation.**

De telles initiatives pourraient concerner les axes ferroviaires d'intérêt trans-européen et faciliter ainsi le transport du fret, les grandes liaisons autoroutières, les voies navigables, les équipements aéroportuaires et l'harmonisation du ciel européen, les ports et leurs aménagements dédiés, les autoroutes de l'information, les équipements de base dans le domaine énergétique, leur mise en sécurité, leur adaptation si nécessaire ou leur démantèlement dans les conditions environnementales requises.

L'Union européenne disposerait de compétences d'intérêt général dont les retombées devraient intéresser l'ensemble des pays et qui ne pourraient donner lieu à une simple vision comptable, Etat par Etat. Ces nouvelles actions viendraient compléter la seule politique véritablement commune, à ce jour exercée par l'Union : la politique agricole commune. Dans ce domaine aussi, il faudrait que, pour ce qui concerne en particulier les aides couplées, les processus soient d'inspiration véritablement communautaire sur le modèle du « *farm act* » américain et échappent à la technique permanente du marchandage.

Il est enfin un secteur annexe mais très important qui demeure pour l'instant assez opaque pour le citoyen, c'est celui de l'aide extérieure. Il est pourtant clair que nos relations avec le reste du monde et, en particulier, avec nos

voisins de l'Est, de l'Afrique du Nord ou même du Moyen-Orient, sont vitales pour notre stabilité, tant politique qu'économique. Elles mériteraient un débat au Parlement européen et la définition d'une politique claire et lisible pour tous. Une meilleure cohérence des actions entreprises, l'absence de chevauchement avec les politiques des Etats permettraient de donner une lisibilité plus grande aux politiques menées par l'Europe en faveur du développement face aux grands chantiers que représentent la pénurie d'eau, les dégâts sur l'environnement, la fourniture énergétique ou l'organisation des structures d'échange.

La dimension sociale de l'Union européenne ne peut être ignorée même si ce thème dépasse très largement l'objet du présent avis. Il convient toutefois de rappeler, d'une part, que les traités en ont fait mention dès l'origine en affirmant un certain nombre de principes, que des applications concrètes en ont été tirées et que, d'autre part, le Conseil économique et social a émis, dans un avis d'octobre 2002, rapporté par Mme Pichenot, un certain nombre de recommandations qui restent largement d'actualité.

On rappellera tout d'abord les objectifs fixés par le traité dans son article 2 : « *la Communauté a pour mission de promouvoir un développement harmonieux, équilibré et durable des activités économiques, un niveau d'emploi et de protection sociale élevé, l'égalité entre les femmes et les hommes (...) le relèvement du niveau de la qualité de vie, la cohésion économique et sociale et la solidarité entre les Etats membres* ».

L'Union européenne doit également « *assurer une égalisation dans le progrès* » et « *lutter contre toute discrimination* » ainsi que « *promouvoir la politique sociale, l'éducation et la formation professionnelle* ».

Le projet de constitution européenne proposé par la Convention reprend et précise les termes du Traité de Rome.

L'action de l'Union a déjà permis un certain nombre de résultats dont l'élaboration de normes et le rapprochement progressif des conditions de vie des citoyens européens et notamment des salariés par le biais des fonds structurels dont le Fonds social européen (FSE) et le Fonds de cohésion économique et social.

L'Acte unique de 1985 a confié à la Commission européenne le rôle d'animation du dialogue social au niveau européen et les partenaires sociaux eux-mêmes ont tissé des liens au niveau communautaire (par le biais de l'UNICE (Union des Confédérations de l'industrie et des employeurs d'Europe), du CEEP (Centre européen des entreprises à participation publique et des entreprises d'intérêt économique général), et de la CES (Confédération européenne des syndicats)...).

L'élargissement doit être un moment de consolidation du modèle social européen. A cet égard l'avis de Mme Pichenot préconisait de veiller à « *l'effectivité de l'acquis communautaire* » pour les pays candidats, « *l'indispensable solidarité financière* » à leur égard, et notamment par un financement adéquat des fonds structurels et de cohésion, une refonte des

objectifs (thèmes et territoires prioritaires) et des modalités de gestion des fonds structurels pour l'Union à 25.

L'Union européenne se doterait ainsi des politiques essentielles pour générer la croissance de l'ensemble.

Le Conseil économique et social considère qu'une Europe plus forte et plus cohérente dans ses choix peut être un formidable levier dans le cadre d'un partenariat public-privé, pour relancer de véritables politiques d'investissements indispensables pour apporter la création de richesses et donc une croissance durable.

VI - LA MAITRISE DES DEPENSES PUBLIQUES

La conduite économique de l'Union, sa stabilité et son développement supposent de privilégier deux axes : le respect d'une discipline financière des Etats membres pour éviter les chocs asymétriques et la priorité donnée aux investissements productifs favorisant la croissance et donc l'emploi.

Il ne s'agit donc pas d'ajouter de nouvelles dépenses publiques mais de réduire les contraintes qui pèsent sur certains Etats au bénéfice de l'intérêt général.

Compte tenu de l'endettement qui handicape fortement un pays comme la France, il est impossible pour ce dernier de se doter des moyens nécessaires à la poursuite de ses investissements et à la réalisation de ses grands équipements. Il a au contraire actuellement l'obligation de revenir le plus vite possible vers l'équilibre budgétaire.

La mise en commun d'un certain nombre de contraintes de caractère clairement européen est un moyen de sortir par le haut des difficultés quasi insurmontables au niveau des seuls pays, de donner plus d'autonomie aux divers acteurs et de faciliter les partenariats public-privé. Cela doit se traduire pour le contribuable par un transfert à coût constant. L'objectif recherché est clairement de dépenser mieux pour une efficacité plus grande en matière de croissance et d'emploi.

Le transfert d'un certain nombre de compétences à l'Union entraîne, pour les Etats, une diminution de leurs propres charges budgétaires nationales. La limitation des dépenses publiques doit être strictement appliquée pour éviter que la marge de manœuvre ainsi libérée ne soit utilisée à d'autres objectifs que celui qui doit être la priorité de chaque pays : une réduction significative des déficits publics.

Il conviendra de mettre en place les outils de contrôle de cette bonne pratique.

De même ce transfert exigera le double contrôle au niveau européen de la dépense publique par le Parlement européen et par le Conseil, représentant les Etats.

Ces changements institutionnels devraient toutefois être réalisés de manière à rendre plus lisible l'ensemble de la procédure budgétaire : **le Conseil économique et social estime qu'il faudrait que les citoyens européens connaissent la répartition des compétences et des responsabilités entre les différents niveaux : Union européenne, Etats, régions... ainsi que les charges fiscales associées. Il s'agit d'une exigence démocratique.** L'information disponible devrait être d'interprétation simple et de lecture aisée afin de permettre aux citoyens d'exercer un véritable contrôle démocratique.

VII - DOTER L'UNION DES MOYENS DE SES AMBITIONS

Si les termes « *gérer sur un mode fédéral certaines compétences communes* » ne figurent plus spécifiquement dans le texte proposé par la Convention, l'esprit demeure.

Les principes énoncés par la déclaration de Laeken en décembre 2001 : « *la Convention doit apporter davantage de démocratie, de transparence et d'efficacité* » sont ainsi respectés.

Si les Américains considèrent avec intérêt le grand marché que représente l'Union Européenne, ils ont toujours émis des doutes sur sa capacité à s'organiser en véritable puissance politique. Mais à l'expression célèbre professée par Henri Kissinger dans les années 70 : « *la communauté européenne, quel numéro de téléphone ?* », les Européens seraient fondés de lui rappeler la non moins célèbre phrase de Josiah Tucker, le doyen de Gloucester, l'une des grandes autorités politiques et économiques de la Grande-Bretagne à l'époque, qui déclarait en 1783, à l'occasion de l'indépendance des treize Etats d'Amérique : « *les antipathies naturelles et les intérêts contradictoires des Américains, la différence de leurs gouvernements, de leurs habitudes et de leurs manières montrent qu'ils n'auront pas de centre d'union ni d'intérêt commun. Ils ne s'uniront jamais en un empire compact sous quelque espèce de gouvernement que ce soit* ».

Et en effet, les difficultés économiques et financières se succédèrent au sein de la confédération avec même des menaces de guerre entre Etats jusqu'à ce que la Convention de Philadelphie fut lancée.

A la suite de l'acte I, que fut la rédaction de la Constitution, l'acte II a été joué par le Congrès avec la décision de lever taxes, impôts et contributions de manière uniforme à travers l'ensemble des Etats-Unis.

Ainsi fut organisé de façon claire, transparente et durable le financement du budget fédéral.

Sans pour autant copier cet exemple, c'est tout de même à la lumière de ce précédent historique qu'il faut élaborer pour l'Union Européenne les bases de ses ressources financières. Un financement stable suppose l'équité en fonction des capacités de contribution de chacun. Ce financement doit en outre être clair et compréhensible.

Il requiert aussi, afin de garantir l'équilibre institutionnel, de s'appuyer sur la double légitimité du peuple et des Etats. La procédure budgétaire doit tenir compte de ces deux niveaux afin de coupler le transfert effectif des compétences que les Etats auront choisi d'exercer sur un mode fédéral avec le redéploiement des dépenses publiques correspondant.

La transparence exige que le Parlement européen, doté d'une véritable légitimité démocratique, vote en recette et en dépense le budget de l'Union sans la contrainte des dépenses dites obligatoires et avec la responsabilité de décider des contributions, conformément à l'article 14 de la Déclaration des Droits de l'Homme :

« Tous les citoyens ont le droit de constater par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution politique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité : l'assiette, le recouvrement et la durée ».

Les Etats pourraient de leur côté fixer un plafond aux dépenses de l'Union correspondant aux choix des transferts de compétences et à leur propres engagements de limitation de leurs déficits.

Il est essentiel de parvenir à un accord européen sur un système de financement clair et permanent par ressources propres.

Au-delà, la création d'un impôt européen serait souhaitable car celui-ci associerait plus étroitement les citoyens à la politique de l'Union européenne. **Le Conseil économique et social considère qu'il convient de souligner ce lien entre fiscalité et citoyenneté, c'est toute l'histoire des assemblées représentatives. Si nous voulons une identité européenne, des citoyens européens, le Conseil économique et social estime qu'il faut admettre que la fiscalité européenne se posera un jour comme un impératif.**

Déterminer un impôt européen qui réponde aux deux exigences que sont la justice et la pérennité n'est pas aisé.

Sur le plan technique, il est difficile de trouver un impôt qui réponde aux exigences théoriques :

- avoir un rendement suffisant et assez stable dans le temps ;
- être efficace économiquement, c'est-à-dire suffisamment harmonisé pour ne pas introduire de distorsions de concurrence dommageables ;
- rester lisible pour le citoyen.

L'idéal serait que chaque citoyen contribue par le biais d'une fraction de son impôt sur le revenu. Mais la disparité des bases à travers les différents pays est telle que cet objectif n'apparaît pas accessible à court terme. La TVA en revanche repose sur des bases assez uniformes. A la condition d'abandonner le principe du calcul sur des bases théoriques et de revenir à des pratiques plus simples, l'affectation au budget de l'Union d'une part correspondant à un taux

de 2 à 3 % de la valeur ajoutée sur l'ensemble du territoire garantirait cinquante pour cent des recettes communes.

De même l'assiette de l'impôt sur les sociétés est assez homogène, mais la disparité des taux pratiqués à travers l'Europe contribue à exacerber la concurrence entre les territoires. Si les aides des Etats aux entreprises sont étroitement plafonnées et contrôlées par la Commission européenne, la concurrence fiscale en matière d'impôt sur les sociétés est, elle, totalement libre. Le transfert d'une part de l'impôt sur les sociétés au budget européen, par application d'un taux uniforme calculé sur des bases harmonisées pour l'ensemble de l'Union européenne, permettrait d'assurer un complément de ressources propres s'appuyant sur la richesse effective, de conduire à une meilleure harmonisation des prélèvements sur les entreprises et de renforcer le marché unique.

C'est donc un mixte de transferts de TVA et d'impôt sur les sociétés qui semble pouvoir répondre le mieux, au moins dans un premier temps, aux besoins de financement de l'Union pour faire face aux contraintes de l'élargissement et à l'accroissement des compétences.

En tout état de cause, quels que soient les délais nécessaires à la création d'un impôt européen, **le Conseil économique et social réaffirme l'obligation d'un changement radical du mode actuel de financement de l'Union européenne et sa forte préférence pour un financement par des ressources propres.**

Deuxième partie
Déclarations des groupes

Groupe de l'agriculture

La Convention a marqué, au printemps dernier, une avancée politique importante dans l'histoire de la construction européenne. Un pas a été franchi. Pour autant, il ne doit pas conduire à masquer tous les efforts qu'il reste encore à accomplir pour donner pleinement corps à cette Union, pour la consolider tant sur le plan politique que sur le plan économique.

L'Europe nourrit de grandes ambitions en matière d'intégration de nouveaux Etats membres. L'élargissement aux pays de l'Est attendu pour 2004 et à d'autres pays certainement dans un avenir plus ou moins proche ne doit pas mener à une déliquescence de l'Union. Le risque existe pourtant d'un éloignement réel des principes fondamentaux du Traité de Rome. C'est pourquoi il nous semble particulièrement important de renforcer aussi rapidement que possible la cohésion de l'Europe et aujourd'hui de s'interroger sur la pérennité de son mode de financement.

Le système financier européen, qui a prévalu jusqu'à présent, trouve désormais ses limites et la Commission européenne va être confrontée, dans un temps assez court, à un épuisement progressif de ses ressources propres.

Nombreux sont les éléments qui plaident en faveur de l'instauration de ressources régulières et indépendantes, qui ne soient plus suspendues à des aléas politiques ou économiques et qui permettent de répondre aux besoins des actions que l'on décidera de mener de façon commune à l'Union.

L'avis propose la création d'un impôt européen. Nous y souscrivons car cela permettrait de répondre d'une part à la problématique financière actuelle, d'autre part à l'idéal de solidarité et de communauté auquel nous sommes attachés. Réaffirmer les principes qui ont prévalu à l'instauration de la Communauté européenne n'est pas sans importance au moment où l'Union va accueillir de nouveaux Etats.

Nous y souscrivons, pour autant que la création de ce nouvel impôt ne conduise pas à alourdir la fiscalité qui pèse sur les Etats membres.

Il conviendrait même que cette réflexion sur les finances publiques s'accompagne d'une autre réflexion sur l'organisation des structures internes des Etats.

Cette question financière ne peut, par ailleurs, être dissociée de la question de son contrôle. L'exécutif, en l'occurrence la Commission européenne, a un devoir de responsabilité devant le Parlement européen qui est l'émanation des peuples qui composent l'Union. Nous ne pouvons ni le méconnaître, ni le négliger. Cela est l'essence même d'un pouvoir démocratique.

Il est de notre responsabilité devant les générations futures de favoriser l'identité européenne et de promouvoir la construction d'une Europe forte et durable, pouvant influencer positivement la dynamique de chacun des pays qui la compose. C'est pourquoi il conviendrait d'amorcer, à fiscalité constante, d'autres

politiques que celles mises en place, pour certaines depuis l'origine de la Communauté. Il est, à cet égard, intéressant de noter que le budget européen ne correspond qu'à 1,1% du PIB des Quinze. Une réelle marge de manœuvre existe donc pour élargir les politiques européennes sans mettre en cause celles qui ont contribué à la construction même de l'Europe !

Groupe de l'artisanat

Devant les difficultés rencontrées lors des travaux de la Convention, l'opportunité de régler le problème du financement de l'Union européenne avant celui de sa construction politique se pose avec acuité.

Même si les arguments développés dans l'avis sur la nécessité de revoir le système financier actuel sont convaincants eu égard à la montée en puissance des dépenses liées à l'élargissement et à « l'insupportable marchandage en matière de ressources », le groupe de l'artisanat ne partage ni la méthode ni les voies et moyens proposés.

Sur la méthode, le fait de mettre en place les modalités de financement avant de confier à la représentation populaire (les députés européens élus au suffrage universel avec pouvoirs de voter les recettes et dépenses) ne permet pas de respecter le principe de démocratie politique auquel l'artisanat est attaché.

Quant aux voies et moyens, le choix d'un impôt européen appelle un certain nombre d'interrogations :

Comme le souligne à juste titre l'avis, le respect de l'équilibre institutionnel implique que « le financement s'appuie sur la double légitimité du peuple et des Etats ». Or actuellement, le Parlement européen n'est pas encore doté d'une légitimité démocratique et des disparités importantes de développement des Etats rendent illusoire leur capacité à s'entendre sur le plafond et le type de dépenses à fixer aujourd'hui.

Concernant les modes de détermination de l'impôt, la double exigence de justice et de pérennité rend effectivement difficile aujourd'hui le choix entre une référence au revenu, à la valeur ajoutée ou encore au bénéfice des entreprises, du fait de la multiplicité des bases de calcul au niveau des Etats membres et surtout de l'absence de mécanismes de contrôle de son utilisation.

Quant à l'affirmation suivant laquelle la création d'un impôt européen sera à fiscalité constante, elle suppose que chaque pays s'engage dans des réformes structurelles profondes pour maîtriser son déficit et ses dépenses publiques, ce qui est loin d'être le cas aujourd'hui et encore moins demain dans un contexte économique morose.

Aussi, compte tenu de l'insuffisante probabilité de lever l'ensemble de ces zones d'ombre, le groupe de l'artisanat s'abstient sur cet avis sans préjuger néanmoins de son utilité dans un tout autre environnement, convaincu que la conscience européenne passe effectivement par l'impôt, mais pas n'importe comment et à condition qu'il soit payé par tous.

Attendons que se réalise la Convention et que soit clairement identifié le triangle institutionnel : Commission, Parlement et Conseil avant d'aborder la question des politiques européennes à mettre en œuvre et de leur financement, si nous voulons que demain l'esprit européen soit réel.

Groupe des associations

L'effectif réduit du groupe des associations ne lui permet malheureusement pas de participer aux travaux de toutes les sections. Aussi regrettons-nous de n'avoir pu suivre ceux de la section des finances sur le sujet important que nous traitons aujourd'hui.

L'Union Européenne peut-elle affronter efficacement les grands défis mondiaux actuels, sans être dotée le plus rapidement possible des moyens d'une puissance politique authentique ? Bien des exemples récents mettent en cause l'incapacité de l'Union qui est trop souvent réduite à un simple rôle de coordination entre les Etats membres, et même dans ce rôle ses moyens et instruments restent trop limités pour qu'elle ait un réel impact.

C'est pourquoi nous adhérons à la logique que présente l'avis de mise en cause fondamentale de cette situation. La réussite de l'élargissement en dépend. Nous estimons en conséquence qu'il est juste d'envisager une modification radicale du mode de financement du budget européen, sans laquelle les choix politiques seront entravés du fait de l'inadaptation des moyens de réalisation. Avec vous, nous pensons qu'une telle modification passe par la priorité donnée à la mise en place de ressources propres et de la capacité d'emprunt, en réduisant rapidement le jeu des contributions gouvernementales.

Cela dit, nous avons quelques remarques à présenter. D'abord, nous pensons que le projet d'avis aurait gagné à définir les critères et conditions de ressources propres, notamment en termes de maîtrise de la détermination des montants des recettes, sur laquelle devrait s'exercer, comme sur le contrôle des dépenses, le rôle du Parlement européen. Par exemple, la ressource PNB, baptisée ressource propre, est une contribution renégociée tous les 5 ans entre les Etats-membres. Est-elle réellement un exemple de ressources propres de l'Union pour demain ?

On ne peut bien évidemment traiter du mode de financement de l'Union sans le lier au débat sur les compétences européennes et aux transferts nécessaires pour passer de l'intergouvernemental aux choix de politiques réellement communautaires. Le projet d'avis s'y engage et nous pensons opportunes les options suggérées pour la recherche, les infrastructures, notamment dans le cadre de l'élargissement, ou la politique spatiale par exemple, qui doivent légitimer les transferts de responsabilité des moyens au niveau européen. La modicité actuelle du budget européen, son impact très faible sur le potentiel économique et les conditions de la croissance, la faiblesse des instruments européens de coordination économique, démontrent l'ampleur d'un tel pari qui n'a été que timidement abordé par la Convention européenne.

Comment mobiliser les populations européennes, les Parlements et les Gouvernements sur cette ambition aussi justifiée que difficile à mettre en œuvre, reste une question posée ?

La dernière partie du projet d'avis « doter l'Union des moyens de ses ambitions » mériterait selon nous que soient poursuivis les travaux d'approfondissement. A ce propos, nous pensons qu'il faut plutôt aller vers la création d'actes nouveaux plutôt que de partir de l'aménagement d'un existant toujours limité par les disparités actuelles. C'est le cas de l'impôt européen pour lequel la solution suggérée ne nous semble pas satisfaisante. Pourquoi ne pas aller vers une ressource fiscale dont l'assiette et les taux seraient d'invention européenne, la charge nouvelle sur les contribuables, individus ou sociétés, étant compensée par le transfert de charge du national à l'Européen ? Le groupe a voté l'avis.

Groupe de la CFDT

Le système actuel de financement de l'Union européenne doit être réformé. Le rapport et l'avis élaborés par la section des finances dressent un constat et formulent un diagnostic qui conduisent logiquement à cette conclusion. Mais à supposer que l'accord se fasse au sein de l'Union européenne sur cet état des lieux, les solutions et propositions seront difficiles à trouver d'autant plus que l'élargissement de l'Europe et les besoins qu'il engendre auront des conséquences financières importantes.

Sur le système de financement proprement dit, l'avis propose des orientations générales qui ne soulèvent pas d'objections de la part de la CFDT : assurer à l'Union des ressources propres, régulières, indépendantes et conformes à ses besoins ; privilégier un système qui permette un financement stable, clair et compréhensible ainsi que son contrôle démocratique notamment par le Parlement européen. Dans ce cadre, l'avis est favorable à la création d'un impôt européen et marque sa préférence pour un mixte TVA et impôt sur les sociétés. La CFDT reconnaît qu'un financement de l'Union assis sur l'impôt présenterait de nombreux avantages et pourrait constituer un élément fort de structuration de l'Union mais considère que le débat doit rester ouvert sur la nature et l'assiette de cet impôt sans exclure celle des revenus.

Sur les autres sujets abordés par l'avis, la CFDT n'en partage pas toutes les orientations et considérations. Nous sommes partisans d'initiatives et de politiques d'investissements européennes favorables à la croissance. A plusieurs reprises, notre Conseil s'est d'ailleurs prononcé pour la réalisation d'un programme ambitieux d'infrastructures. Le recours à l'emprunt doit effectivement être envisagé. Enfin la partie sur la maîtrise des dépenses publiques n'a pas sa place dans cet avis dans la mesure où ce sujet est régulièrement abordé dans les avis de conjoncture et généralement de façon plus équilibrée. Comme il est aujourd'hui totalement dans l'actualité, le Conseil aura

prochainement l'occasion de se prononcer sur la base des analyses actualisées et des propositions élaborées par la section de la conjoncture.

La CFDT a donc une opinion nuancée sur le projet d'avis. Elle partage le diagnostic porté sur l'état actuel du système, est d'accord sur les orientations pour un financement par des ressources propres, accepte le principe de l'impôt mais laisse ouverte la question de sa nature, est partisane d'interventions européennes favorables à la croissance mais est en désaccord avec l'approche de l'avis sur la maîtrise des dépenses publiques. Elle s'est donc abstenue dans le vote sur l'avis.

Groupe de la CFE-CGC

L'évolution du financement de l'Union européenne est un préalable à l'élargissement. Ce thème s'inscrit dans la lignée de plusieurs travaux du Conseil économique et social sur l'avenir de l'Europe et les conséquences de l'intégration des pays de l'Est. M. Charles Bonissol y a d'ailleurs largement contribué avec son rapport sur les fonds structurels.

L'intégration de dix nouveaux pays va, comme le souligne l'avis, compliquer la prise de décision. L'unanimité à 25 va permettre à un seul pays de bloquer la situation. Aucune décision budgétaire ne pourra être prise et par conséquent aucune réforme structurelle ne pourra être menée à bien.

Aussi, en matière de répartition des compétences entre les Etats et l'Union européenne, le groupe de la CFE-CGC est favorable à l'extension de la majorité qualifiée mais à condition qu'elle soit renforcée. Par ailleurs, certaines exceptions doivent être maintenues. Par exemple, sur un sujet aussi sensible que l'agriculture, l'unanimité devrait être conservée.

L'élargissement aura des conséquences financières importantes. Il va générer une augmentation des populations actives agricoles de 54 %, ce qui va renforcer les contraintes budgétaires liées à la prise en charge d'agricultures bien moins développées.

Des aides directes vont être introduites par paliers. Le budget sera de 45 milliards d'euros par an jusqu'en 2013 pour l'Union européenne à 25 pour que la montée des transferts budgétaires vers les nouveaux Etats membres, qui s'effectuera aux dépens des agriculteurs des Quinze, soit progressive.

Mais l'accord de Bruxelles d'octobre 2002 prévoit que le financement de la politique agricole commune n'augmentera plus au-delà de l'inflation à partir de 2006. Les Etats membres actuels seront sans doute obligés de compenser les revenus de leurs agriculteurs, même si le rattrapage du niveau de vie des futurs pays membres devrait apporter de nouveaux débouchés pour les produits agricoles européens.

En termes de contribution globale, la France va subir un choc majeur puisqu'elle passera d'un solde contributeur de 2,7 milliards d'euros en 2001 à 10 milliards d'euros en 2013.

Les futurs entrants ont également des besoins en matière d'infrastructures. Ils vont percevoir des aides au titre des actions structurelles (cf. avis et rapport sur les fonds structurels).

Aussi, le groupe de la CFE-CGC prend acte de la proposition de l'avis de créer un système qui assure à l'Union des ressources propres. Ceci permettrait sans doute une meilleure lisibilité.

Le groupe de la CFE-CGC souhaite qu'en matière de recherche, de développement et d'innovation technologique, un partenariat de qualité s'établisse entre les secteurs publics et les secteurs privés des différents pays et qu'il tisse des liens avec les partenaires européens. Il faudrait renforcer ces dépenses productives au niveau européen. Ces collaborations permettraient de promouvoir la recherche et le développement. Elles faciliteraient l'émergence d'un pôle d'innovation européen à la hauteur de celui des Etats- Unis.

Il faut répondre à la demande croissante d'amélioration des grandes infrastructures transeuropéennes par une politique de grands travaux. Le financement pourrait se faire, comme l'ont déjà préconisé le Conseil économique et social et la CFE-CGC, par recours à l'emprunt.

Le groupe de la CFE-CGC craint qu'attirées par le coût inférieur de la main d'œuvre à l'Est, les entreprises ouest-européennes privilégient ces zones pour leurs implantations, suscitant un accroissement de chômage dans l'Europe des Quinze.

Parallèlement, l'accélération des flux migratoires peut pousser les salaires des pays de l'Ouest vers le bas.

Aussi, l'élargissement soulève la question de la consolidation et de la modernisation du modèle social tel qu'il est prépondérant dans l'Europe des Quinze. L'Union européenne s'est donnée une architecture institutionnelle en matière sociale en même temps qu'elle se dotait de normes communes.

La crainte que la reprise de l'acquis communautaire par les Dix ne se traduise pas suffisamment dans les faits demeure prégnante, et ce en dépit des efforts engagés par ces pays avec l'aide des Quinze. La Commission doit donc s'assurer dès maintenant de leur volonté politique d'y parvenir, mesurer les moyens mis en œuvre et surveiller les avancées progressives et durables.

L'enjeu social et humain que représente la libéralisation des échanges doit être maîtrisé et régulé.

Cela suppose en particulier que les nouveaux pays adoptent le principe de préférence communautaire et n'importent pas des produits extra-communautaires quand ils peuvent se tourner vers des produits européens.

Le groupe de la CFE-CGC a voté l'avis.

Groupe de la CFTC

La CFTC a toujours été très attachée à l'idée européenne. Elle souscrit à la création d'une Europe économique forte. Toutefois, elle déplore qu'au sein de cette Europe la place accordée au social soit si réduite. Pour nous, il est essentiel de construire une Europe au service de l'Homme.

Les finances de l'Union européenne ont de moins en moins de ressources propres et corrélativement de plus en plus de transferts intergouvernementaux qui laissent place à des marchandages discutables. De plus, l'existence de modalités pertinentes de financement est un préalable indispensable à la mise en œuvre de politiques ambitieuses. Aussi, l'avis préconise un changement radical permettant un financement de l'Union européenne par des ressources propres.

Notre groupe s'interroge : le financement doit-il être un préalable à la définition de politiques volontaristes ambitieuses ? Faut-il transférer une part de l'impôt aux besoins de financement de l'Union européenne ? Répondre à ces questions nous semble prématuré en raison des conditions actuelles d'exercice de l'autorité politique en Europe et de débat démocratique insuffisant.

Le groupe de la CFTC estime préférable de fixer des priorités, de se mettre d'accord sur un projet et ensuite d'y adapter des financements. Il est favorable à une réflexion sur de tels financements. Il rejette tout point de vue comptable ayant pour finalité de permettre à chaque Etat de récupérer sa contribution initiale. Mais compte tenu de la situation, ne serait-il pas plus sage de poursuivre dans la voie actuelle qui permet périodiquement, par accord entre les chefs d'Etats, de procéder à des ajustements financiers tenant compte tant des possibilités des nations que des besoins de la construction européenne ?

En conclusion de l'avis, pour faire face aux besoins de financement de l'Union européenne, il est proposé un mixte de TVA et d'impôt sur les sociétés. L'avis affirme également que l'Union européenne ne peut pas ne pas faire l'économie d'une discipline budgétaire. Traduisons ce que signifierait la création d'un impôt européen avec la volonté clairement affichée du gouvernement de réduire les prélèvements obligatoires : il s'agirait de réduire les dépenses publiques pour pouvoir prélever ce nouvel impôt. Or, au moment où il nous faut faire face à une conjoncture économique fortement dégradée, à la nécessité de combler les déficits de la sécurité sociale, de financer des dépenses exponentielles de retraite et de santé, il nous paraît difficile de prendre de tels engagements d'autant plus que le gouvernement est sous la menace de lourdes sanctions financières pour déficit excessif.

Avant de discuter de l'évolution du financement de l'Union européenne, ne conviendrait-il pas de prévoir un assouplissement du pacte de stabilité dans le respect du Traité de Maastricht ?

Le groupe de la CFTC considère que les propositions de l'avis paraissent difficilement envisageables dans le contexte actuel.

Le groupe de la CFTC s'est abstenu.

Groupe de la CGT

La question du financement de l'Europe élargie est importante et d'actualité. La CGT est favorable à l'élargissement, à l'augmentation du budget européen ainsi qu'à une fiscalité propre. Elle est engagée, avec les autres syndicats de la Confédération européenne des syndicats, dans une campagne pour une coordination et une harmonisation de l'impôt sur les sociétés, de la fiscalité des revenus du capital et des taxes vertes. Elle réclame avec eux une redistribution de la charge fiscale.

Au moment où les plus ardents défenseurs de la rigueur budgétaire plaident pour une relative souplesse dans l'application du pacte de stabilité, où l'idée de gouvernance économique et sociale progresse, l'avis reste inflexible sur la maîtrise des dépenses publiques sans émettre aucune critique sur les politiques budgétaires menées et leurs conséquences. La réflexion doit se poursuivre sur la question d'un financement spécifique de l'Union européenne en lien avec les politiques communes. L'avis aborde les contenus financés au niveau européen en nous proposant notamment une agence de l'armement, l'accroissement des moyens de contrôle aux frontières avec les pays tiers, un partenariat public privé pour les grands équipements.

Après débat, les politiques d'emploi, de formation, les droits des salariés ont fait une très furtive apparition, sous une forme d'ailleurs négative. Nul ici ne s'étonnera que la CGT considère le rééquilibrage trop modeste pour souscrire à la proposition de création d'un impôt européen, basé de plus sur un impôt indirect particulièrement injuste.

Tous les modes de financement n'ont pas été explorés dans l'avis. Un état des lieux très réaliste constate les inconvénients du système actuel mais ne propose pas par exemple le vote à la majorité qualifiée. Il aurait fallu une analyse critique des ressources propres ainsi qu'une analyse du choix de la ressource TVA. Le choix d'un système de financement par les citoyens, clair et compréhensif, apparaît bien comme un impératif démocratique.

Il existe plusieurs options en fonction des besoins exprimés, des politiques communes souhaitées qui allient contribution des Etats et financement par l'impôt direct ou indirect, progressif ou proportionnel. Le rapport n'a pas exploré ces différentes possibilités pas plus qu'il ne s'est interrogé sur la pertinence de certains mécanismes fiscaux actuels mis en chantier au niveau communautaire comme le régime dit transitoire de TVA intracommunautaire. L'avis propose que les Etats fixent un plafond aux dépenses de l'Union correspondant aux transferts de compétences et à leurs engagements de limitation des déficits et au-delà, la création d'un impôt européen. Il reposerait à 50% sur la part TVA, impôt sur la consommation qui pèse sur les plus modestes. L'autre partie de l'impôt européen

serait constituée par le transfert d'une part de l'impôt sur les sociétés. Si nous souscrivons à ce dernier choix qui est de nature à limiter le dumping fiscal actuel entre pays de l'Union, nous aurions souhaité que soit envisagée une taxation des transactions financières réalisées au sein de l'Union.

En conclusion, si nous avons la préoccupation de nouvelles politiques budgétaire et fiscale pour instaurer au niveau européen les outils d'une gouvernance économique afin de mener des politiques de plein emploi, de cohésion sociale et de développement durable, le groupe de la CGT ne partage pas l'essentiel des analyses et préconisations de ce projet d'avis. Il souhaite que la réflexion sur les évolutions du financement de l'Union se poursuive et a voté contre l'avis.

Groupe de la CGT-FO

Le rapport et l'avis examinés ce jour devraient permettre une meilleure connaissance du fonctionnement budgétaire de l'Europe et donc une plus grande prise de conscience des grands enjeux de la future Union à 25.

Le groupe de la CGT-FO regrette en effet qu'il n'y ait eu aucun véritable débat avec les citoyens, soit directement, soit par l'intermédiaire des élus des parlements nationaux et des partenaires sociaux, sur l'élargissement de l'Union, aucun travail d'information sur la question. A un moment où les électeurs sont de plus en plus exigeants en matière de transparence, il est regrettable d'en avoir fait l'économie. L'Europe y aurait très certainement gagné en démocratie donc en légitimité.

Si le système de financement de l'Union ne change pas, le budget de celle-ci aura augmenté, en 2013, de près de 40 % et, par voie de conséquence, la participation financière des États sera très importante.

A partir de ce constat, le projet d'avis propose une rénovation profonde des mécanismes de financement de l'Union, avec la mise en place d'un système qui assure à celle-ci des ressources propres non soumises au marchandage des États contributeurs. Le groupe de la CGT-FO est d'accord avec cette proposition. Il est en effet inconvenant de maintenir, de façon permanente, les allègements de contributions accordés dans le passé à certains États membres, ces allègements pouvant toutefois se concevoir ponctuellement pour permettre à un État de faire face à une situation difficile et imprévue.

Le principe fondateur de l'Union est basé sur la solidarité. La participation financière des États membres en fonction de leur richesse nationale est la marque première de cette solidarité.

L'effort budgétaire qui doit être consenti pour répondre aux légitimes besoins des populations risque d'être important et nécessite un nouveau choix des ressources mais peut-être aussi un contrôle plus rigoureux des aides communautaires.

Notons que, si le plafond du budget de l'Union est fixé par les traités à 1,27 % du PIB communautaire, il n'est utilisé actuellement qu'à hauteur de 1,1 %. Il existe donc là une marge de manœuvre.

Une autre marge est celle qui pourrait résulter d'une diminution, voire d'une suppression des frais de perception par les Etats membres des ressources propres de l'Union (actuellement 25 % de leur montant).

Il semble nécessaire de rappeler, dans le cadre de ce rapport, la position réitérée du Conseil économique et social en faveur d'un renforcement des politiques d'investissement public et d'une révision du pacte de stabilité.

La proposition d'autoriser l'Union à recourir à l'emprunt pour financer des grands travaux recueille l'agrément du groupe de la CGT-FO.

Par contre, lorsque le projet d'avis considère que le niveau européen serait pertinent pour le financement des investissements productifs tels que la recherche, les infrastructures, l'environnement et l'armement, la proposition formulée dans l'avis constitue en réalité un nouveau transfert de compétences, sans qu'il y ait eu un débat politique sur ce sujet. Le groupe de la CGT-FO ne peut donc y adhérer. Il eut été préférable de recommander une coopération renforcée.

Un système de financement clair et permanent est préconisé, notamment par la mise en place d'une fiscalité européenne, d'une contribution de chaque citoyen par le biais d'une fraction de son impôt sur le revenu et d'un mixte de TVA et d'impôt sur les sociétés. Derrière cette proposition se profilent des questions hautement politiques qui nécessitent un véritable contrôle démocratique que n'offrent pas actuellement les institutions européennes. En outre, le groupe de la CGT-FO considère que l'impôt sur le revenu et la TVA, tels qu'ils existent aujourd'hui en France, sont injustes et inégalitaires.

Dans l'immédiat, il est nécessaire de limiter les distorsions fiscales entre les pays membres afin d'éviter les politiques du « *moins disant fiscal* », sources de régression sociale pour les salariés et de rechercher rapidement une harmonisation des normes sociales européennes vers un niveau élevé.

Compte tenu de toutes ces réserves, le groupe de la CGT-FO s'est abstenue.

Groupe de la coopération

L'avenir de l'Union européenne passe par sa capacité à résoudre de nombreuses alternatives. Il faut qu'elle se donne des ressources propres sans pour autant générer une dérive des prélèvements obligatoires qui ne deviennent pas vertueux au seul motif qu'ils sont européens. Il lui faut concilier les acquis de chacun tout en instaurant une solidarité indispensable entre les Etats membres les plus riches et ceux qui le sont moins. Il lui faut engager des projets d'envergure (transport, communication, espace) tout en ne perdant pas la maîtrise de financements qui seraient ouverts à l'emprunt.

Le groupe de la coopération est particulièrement nuancé sur ce mode de financement ainsi qu'il l'a exprimé de façon constante et récemment lors du débat sur le «bilan et les perspectives de l'investissement public en France». Nous avons appris au sein des entreprises à quel point l'endettement non maîtrisé peut peser lourd sur la gestion et mettre en péril le patrimoine collectif. L'emprunt, contraire à l'équité intergénérationnelle, ne fait que reporter sur les générations futures les dépenses d'aujourd'hui alors même que le pari sur l'avenir est déjà lourd en France et dans la plupart des composantes historiques de l'Union. Aussi on ne saurait permettre à l'Union de recourir à l'emprunt sans de nombreuses précautions. La première serait déjà de s'assurer du fonctionnement à coût économique des institutions. La seconde serait aussi de ne permettre le recours à l'emprunt qu'à partir du moment où tous les pays qui ont déjà la même monnaie de compte auraient la même monnaie fiduciaire car c'est celle-là qui fait la conscience des contribuables même s'il s'agit du contribuable européen. Quand on parle d'emprunt et de solidarité pour son remboursement encore faut-il parler la même langue courante. Les travaux du Conseil économique et social ont déjà souligné les vertus identitaires d'un euro généralisé.

Les coopératives tiennent à l'idée européenne et aux avancées des réalisations communes. Elles viennent de faire reconnaître le statut de la Société Coopérative Européenne qui permet aux coopératives d'initier des comportements résolument communautaires. L'avenir de l'Union mérite, là où on est, le soin qu'on y apporte. Aussi l'avis arrive à point nommé et au moment où notre pays s'interroge sur le bien fondé, dans leur forme actuelle, des critères de convergence. Puisse ce débat aboutir rapidement. S'il brouille les esprits, il est à craindre qu'en persistant, il ne brouille les cartes. Ce ne sont pas les meilleures conditions pour rebattre d'un processus fédéral, complexe et déviant. L'avis montre à quel point il est urgent de donner une nouvelle assise au financement de l'Union.

Le groupe de la coopération n'est pas certain qu'il faille mettre en place un mixte de TVA et d'impôt sur les sociétés pour répondre aux besoins de financement de l'Union (élargissement et accroissement des compétences), c'est une hypothèse parmi bien d'autres dont il faut débattre. Il faut déjà définir de façon prioritaire un cadre général à ce qui viendra compléter un traité, adopté par consensus par la Convention, dans la perspective de doter l'Union d'une Constitution. L'urgence va déjà à la réforme au fond. Le groupe de la coopération soutient la volonté de réforme défendue par le rapporteur.

Groupe des entreprises privées

Le groupe tient à féliciter le rapporteur pour son analyse solide et ses propositions, certes très ambitieuses mais toujours intéressantes. Le présent avis a l'avantage de permettre d'ouvrir un débat sur la base d'une vraie perspective de moyen terme.

Nous adhérons assez largement au diagnostic :

- opacité des procédures, incompréhensibles pour le citoyen de base ;
- rôle très limité du Parlement qui donne un caractère peu démocratique à la gestion budgétaire ;
- faible poids des ressources propres et donc part excessive des contributions directes des Etats, qui donnent lieu à des répartitions critiquables et à des montages inextricables.

De même, les extrapolations du budget de l'Union sur les dix ans à venir ont le mérite de nous mettre face aux réalités : les modalités de gestion budgétaires actuelles sont incompatibles avec une situation dans laquelle le budget croîtrait de 40 % et le solde contributeur de la France serait multiplié pratiquement par 4.

Nous nous demandons même si les projections ne pêchent pas par optimisme, en ce qui concerne la réforme de la PAC décidée ces mois derniers ou les conséquences de l'élargissement.

S'agissant des propositions de réformes, le rapporteur nous appelle, au-delà même d'un retour aux sources du Traité de Rome, à une refonte institutionnelle complète et à des modes de financement entièrement nouveaux.

Nous partageons le postulat de base de l'avis : il faut poursuivre avec détermination la construction européenne et renforcer la coopération économique, tout en prenant en compte l'élargissement.

Nous émettons cependant un certain nombre de réserves ou d'interrogations :

Il est impératif de réduire les dépenses publiques et les déficits ; quel que soit l'accent mis sur leur maîtrise, on peut craindre que l'évocation d'un budget européen de 4 % du PIB n'apparaisse comme un objectif en soi, ce qui n'est pas le cas ; pour éviter toute ambiguïté, cette référence pourrait être supprimée.

Parmi les dépenses à développer, l'avis préconise le renforcement des dépenses productives de type R & D et nouvelles technologies. Il conviendrait, au préalable, d'avoir une analyse critique de l'efficacité actuelle des dépenses d'ores et déjà engagées dans ces domaines ; de même, pour l'avenir, on pourrait concevoir une procédure de comptabilisation permettant de suivre l'efficacité des investissements.

Le transfert de compétences et donc de recettes fait courir le risque grave d'une augmentation inacceptable de la pression fiscale ; des engagements devraient être pris par les Etats de poursuivre l'abaissement global de la pression fiscale (Etat + Union) ; il ne doit en aucun cas y avoir addition.

Il est suggéré enfin que l'Union recoure à l'emprunt, notamment dans le cadre de partenariats « public-privé », qui apparaissent souhaitables. Mais la capacité d'emprunt demanderait à être approfondie, car, en tant que telle, elle n'a pas d'actifs.

Ces réserves étant formulées, le groupe des entreprises privées a voté favorablement l'avis.

Groupe des entreprises publiques

Le projet d'avis retrace de manière précise l'histoire du financement de l'Union européenne et montre la nécessité, dès à présent, dans le cadre du périmètre et des compétences existantes de l'Union européenne, de repenser son financement.

Le Groupe des entreprises publiques souscrit à ce constat et suit également le rapporteur dans ses appréciations concernant l'importance, comme facteur d'évolution du système de financement, à la fois de l'élargissement de l'Europe et de l'intérêt de ses membres de mettre en œuvre un certain nombre de politiques européennes.

Nous souhaitons souligner l'importance de la mise en œuvre de politiques européennes dans les trois domaines de la recherche, des infrastructures et de l'aide extérieure.

Dans le sens d'une révision du système de financement de l'Union européenne, le projet d'avis propose :

- de la doter de ressources propres, régulières et conformes aux besoins générés par les compétences que les Etats membres auront décidé de fédérer en estimant souhaitable la création d'un impôt européen ;
- de lui donner une capacité d'emprunt.

Notre groupe approuve ces propositions.

S'agissant toutefois de l'impôt européen, il comprend et partage la prudence des Etats européens qui ont jusqu'à présent tenu à fixer des plafonds très stricts aux recettes prélevées par l'Union.

Il souscrit ainsi totalement à la démarche, elle aussi prudente, du rapporteur pour éviter ici aussi le risque d'inflation fiscale.

Le groupe des entreprises publiques a voté le projet d'avis.

Groupe des Français de l'étranger, de l'épargne et du logement

M. Gérard : « Faut-il le dire ? Je pense que oui ! Les discussions en section ont été chaudes pour aboutir à cette dernière version du projet d'avis soumis à notre assemblée. Le sujet est très complexe. Certaines formulations des versions antérieures étaient susceptibles d'interprétations non consensuelles. D'autres s'éloignaient un peu trop du sujet lui-même et entraînaient de nouveaux débats.

Notre rapporteur n'a pas toujours partagé nos réserves. Mais, finalement, reprenant les phrases contestées, il a su entendre nos messages et en retenir l'essentiel.

C'est pourquoi notre groupe votera cet avis, même si, par ailleurs, votre serviteur propose deux amendements de pure forme, l'un pour préciser en première page à quelle Direction du budget il est fait référence, l'autre pour corriger une faute de frappe en page 5.

Oui, comme il est dit en page 5, « une rénovation profonde et la création d'un système qui assure à l'Union des ressources propres, régulières, indépendantes des humeurs et conformes aux besoins générés par les compétences que les Etats-membres auront décidé de fédérer » est nécessaire.

Et ce pour deux raisons : l'une pour que la majorité des moyens de l'Union ait un caractère plus automatique - les ressources propres que l'avis oppose aux « transferts intergouvernementaux » -, l'autre pour que, tout simplement - et même si, bien évidemment, des redéploiements sont d'ores et déjà possibles au sein du budget actuel - l'Europe puisse assumer convenablement les charges qu'elle se verra, au fil du temps, progressivement confier en raison de la règle bien comprise de la subsidiarité.

Celle-ci veut que, contrairement à la manière dont elle est régulièrement présentée, ce qui ne peut pas être bien traité à un niveau inférieur remonte à un niveau supérieur.

Car c'est bien de cela qu'il s'agit, et cela est cette fois bien conforme à cette notion de subsidiarité inventée il y a quelques siècles par l'Eglise pour assumer au niveau le plus élevé des missions qu'elle n'entendait pas laisser à ses prélats nationaux ou locaux.

Et il y en aura de plus en plus de telles missions qui ne pourront pas être entièrement et valablement remplies aux seuls niveaux régionaux ou nationaux.

L'avis égrène au fil des pages quelques-uns des domaines qui ne devraient pas manquer de voir advenir ou s'accroître dans l'avenir de nouveaux transferts totaux ou partiels de compétences : recherche, développement, nouvelles technologies, environnement, défense et industries de défense, espace, sécurité, grandes infrastructures européennes, aide publique au développement, menaces sur le développement durable, dimension sociale pour un développement harmonieux, équilibré et durable des activités économiques, etc.

Il faudra bien aussi un jour y ajouter certaines préoccupations que partagent les « Européens établis hors d'Europe ».

Groupe de la mutualité

Le projet d'avis, qui prône la nécessité d'une évolution du financement de l'Union européenne, s'efforce de résoudre deux questions centrales :

- quelles raisons impératives justifient une évolution du financement du budget de l'Union ?

Ce budget porte encore la marque de la seule politique commune qu'à l'origine il a servi à financer, la politique agricole. Aujourd'hui, la donne se modifie avec la diminution relative du poids de l'agriculture

dans les dépenses communautaires. Mais la clef de répartition des recettes demeure figée. A moyen terme, elle deviendra injuste et pénalisante pour la France, comme l'analysent avec raison le rapport et le projet d'avis. Par ailleurs, la réforme et l'accroissement des ressources budgétaires sont justifiées par : l'accompagnement des dix pays qui rejoignent l'Union en 2004 avec un retard de développement notoire, la stimulation de la recherche, la réalisation d'équipements trans-européens, la protection de l'environnement, le contrôle aux frontières, l'aide extérieure, d'éventuels transferts de compétences enfin des Etats vers l'Union ;

- quelles propositions retenir pour y parvenir ?

L'adaptation des ressources aux besoins existants peut se faire à objectifs constants tout en tenant compte des incidences de l'élargissement de l'Union. L'exposé critique du rapporteur sur les compromis qui déterminent présentement la quote-part due par chaque Etat appelle une refonte du dispositif en vigueur et le groupe de la mutualité approuve cette analyse ;

Quant aux perspectives d'accroissement du budget, le groupe de la mutualité considère, contrairement aux positions exprimées, que le débat concernant les objectifs nouveaux susceptibles d'être assignés à l'Union, prime sur celui relatif au financement. Dans l'Europe hétérogène des 25, tout ne pourra être entrepris par tous en même temps. Le groupe de la mutualité considère donc que l'alternative à un gonflement excessif du budget réside dans les coopérations renforcées dont le Traité d'Amsterdam a retenu le principe. Elles permettent aux pays qui en ont la volonté et la capacité, de prendre l'initiative de grands projets sans s'éloigner de la construction commune. Le projet d'avis aurait gagné à encourager ces formules alternatives plus réalistes. Par ailleurs, l'Union peut fédérer l'action de ses composantes, au lieu de se substituer à elles dans de nombreux domaines, par exemple en matière d'aide extérieure. Les fonds importants qu'elle engage, comme ses Etats-membres, dans les pays en voie de développement, pourraient être mieux valorisés par une coordination étroite des actions et une harmonisation des positions. Ces ouvertures montrent qu'il n'y a pas un cheminement unique, avec le budget européen comme passage obligé, pour donner consistance aux buts poursuivis par la Communauté ;

Quant à l'impôt européen, on pouvait imaginer que, de toutes pièces, serait créée une imposition originale assise sur l'ensemble des revenus de chacun, progressive, assurant le « lien entre fiscalité et citoyenneté ». En réalité, au terme de la réflexion, l'efficacité supposée de la taxe à la valeur ajoutée a été préférée à la justice sociale. Ce n'est pas le citoyen qu'on sollicite mais le consommateur

qu'on taxe. Le groupe de la mutualité ne peut approuver cette suggestion du projet d'avis.

Le sentiment persiste enfin, en filigrane du texte, qu'il s'agit moins de définir, sur le financement de l'Union, une position propre au Conseil économique et social, que de formuler une proposition dont on espère que, malgré ses faiblesses, elle permettra d'aboutir à un consensus. La volonté de rechercher les bases d'un accord général ne doit pas à ce point prédominer qu'elle stérilise le débat initial dans les instances nationales.

En dépit d'analyses intéressantes contenues dans l'avis, le groupe de la mutualité s'est donc abstenu.

Groupe de l'Outre-mer

Après les progrès de l'intégration économique, les progrès pour la paix, les avancées indéniables résultant de la PAC, des politiques structurelles et de cohésion, après l'euro, l'Europe est confrontée à un nouveau temps et à de nouvelles contraintes, celles spécialement de l'élargissement qui, certes, est une chance mais en même temps un risque majeur pour les acquis communautaires.

Dès lors, il faut s'interroger sur les politiques et les moyens qui doivent lui permettre d'atteindre son ambition : ne pas être seulement un marché intégré, mais être une zone de référence face aux Etats-Unis et à l'Asie, être un moteur de croissance et un facteur de développement efficace pour elle-même et pour le reste du monde; être un modèle de société fondé sur une croissance solidaire.

L'avis plaide pour une réforme profonde du financement de l'Union, une réforme qui doit la mettre à l'abri des humeurs et des marchandages des Etats, une réforme qui pérennise ses ressources et qui lui donne les moyens, sous le contrôle du Parlement, d'une réelle politique budgétaire favorisant la croissance et l'emploi, une réforme budgétaire qui lui permette aussi de réduire sa dépendance vis à vis de la croissance américaine et de créer les conditions de financement d'une politique d'investissement communautaire donnant la priorité aux grandes infrastructures, à la recherche, aux nouvelles technologies, aux potentiels humains. Ce sont là des enjeux majeurs de compétitivité que les Etats ne peuvent assumer seuls.

Dans ces préconisations, deux axes retiennent l'attention :

- le respect tout d'abord d'une discipline financière des Etats donnant la priorité aux investissements productifs favorisant la croissance et l'emploi ;
- le transfert d'un certain nombre de compétences au niveau de l'Union qui devrait alléger les rigueurs du pacte de stabilité et faire progresser la gestion d'intérêts communs et essentiels de l'Union vers un mode fédéral.

Enfin, l'avis souligne particulièrement la nécessité de progresser vers des ressources fiscales propres : la TVA et une part d'impôt sur les sociétés apparaissent comme les pistes les plus appropriées.

Mises à part des réserves sur la TVA en particulier, le groupe de l'Outre-mer souscrit aux préconisations de cet avis qui ouvrent un débat de fond sur le financement de l'élargissement et de la croissance. Il reste convaincu que l'amélioration de l'efficacité de l'action publique exige la maîtrise des dépenses budgétaires. Il souligne naturellement que la cohésion sociale reste un des ressorts essentiels de la croissance et que la maîtrise des dépenses ne peut être atteinte par le démantèlement des politiques sociales ou des services publics.

Il souligne en outre que la mobilisation de l'Europe pour la croissance n'est pas antinomique des politiques régionales et de l'objectif de réduction des écarts entre les territoires. Mieux, elle va de pair avec eux pour qu'il s'agisse de croissance durable et de croissance pour tous.

Il y aurait, autrement, un risque majeur de fracture, d'insécurité, de paupérisation et de marginalisation des régions les plus fragiles d'Europe parmi lesquelles figurent les RUP et l'Outre-mer.

Les politiques régionales doivent non seulement continuer, avec la croissance, à être les instruments d'une certaine idée de l'Europe mais contribuer, en outre, à placer ces territoires en situation contributive par la valorisation de leurs atouts.

Pour mémoire, faut-il encore rappeler qu'ils offrent à l'Europe des implantations privilégiées pour des activités de hautes technologies (c'est le cas avec la base spatiale de Kourou en Guyane et l'institut d'astrophysique aux Canaries) ? Ils fournissent aussi à l'Europe un espace maritime d'une importance capitale pour l'avenir en raison des ressources et des potentialités qu'il recèle à l'instar du pétrole et du gaz naturel à St Pierre-et-Miquelon.

Cet avis fait progresser une Europe qui doit mieux se structurer financièrement pour retrouver sa croissance, pour faire face aux défis de l'élargissement, de la performance et de l'innovation mais aussi qui doit garantir la sécurité et être une Europe de la solidarité, une Europe qui doit s'affirmer dans un monde multipolaire pour pouvoir désormais peser. Il nourrit un débat de fond qui doit être celui de tous les citoyens. C'est pourquoi le groupe de l'Outre-mer l'a voté.

Groupe des personnalités qualifiées

M. Pasty : « L'avis présenté a le grand mérite de la clarté et de faire preuve d'ambition pour l'Europe et de courage.

Ce rapport et cet avis sont donc les bienvenus, à moins d'un an de l'élargissement de l'Europe à 10 nouveaux États membres, et des élections au Parlement européen. Je pense que nous regretterons tous néanmoins que la problématique soulevée dans cet avis n'ait pas trouvé de réponse avant la

réalisation effective de l'élargissement, ce qui laisse malheureusement présager des Conseils européens futurs très agités.

Je suis en parfaite harmonie avec le rapporteur lorsqu'il dénonce le caractère antidémocratique, inéquitable et inhibiteur d'ambition européenne du mode de financement actuel de l'Union européenne. Antidémocratique, car les recettes, dans leur montant comme dans leur structure, ne sont votées ni par le Parlement européen, ni par les parlements nationaux. Comment s'étonner dès lors que ce financement soit devenu opaque et totalement inéquitable ?

Le mécanisme de correction à la contribution budgétaire britannique décidée au sommet de Fontainebleau en 1984 porte en germe, comme le décrit très bien le rapporteur, l'implosion du système. Aujourd'hui ce mécanisme diabolique aboutit à faire supporter à la France principalement, mais aussi de plus en plus à l'Espagne et à l'Italie, le coût d'une correction qui permet aux britanniques de ne contribuer aux dépenses qu'à hauteur de moins de 14 % alors que le PNB britannique représente 19 % de celui de l'ensemble de l'Union. Cette iniquité est encore aggravée par le fait que les dépenses inscrites au Fonds européen de Développement, en faveur des pays ACP, qui sont des dépenses communautaires gérées par la Commission, ne sont pas incluses dans le budget général et obéissent à une clé de répartition propre qui désavantage notre pays.

Plus grave encore, ce mécanisme repose explicitement sur la notion comptable de solde net (le fameux « give me my money back » de Mme Thatcher), qui est la négation même de toute solidarité entre les États de l'Union, alors que l'élargissement à 10 nouveaux États membres, qui ont un retard important à combler en matière économique et sociale, va induire nécessairement plus de solidarité.

Enfin, le système actuel joue comme un inhibiteur puissant d'ambition européenne alors que de nombreux défis en matière d'infrastructures, de recherches et développement, de préservation de l'environnement, de formation et de progrès social exigent une mise en commun de plus de moyens. L'Union européenne se doit de dépasser l'objectif du marché et de la monnaie uniques pour se doter des moyens de devenir une véritable puissance politique, économique, scientifique à l'échelle mondiale. Certes, l'Europe a su dans certains domaines, celui de l'espace ou de la construction aéronautique et avec quel succès, se donner les moyens de ses ambitions, sans d'ailleurs recourir au budget communautaire. Mais dans beaucoup d'autres secteurs, notamment celui des recherches de pointe en matière d'électronique, de biotechnologies, elle n'a pas su, à partir de centres d'excellence reconnus, développer les synergies nécessaires.

En conclusion, au-delà du débat institutionnel actuellement engagé, c'est un débat plus vaste sur les finalités mêmes de la construction européenne qui doit être ouvert en parallèle et auquel le rapport que nous examinons aujourd'hui, comme celui de Mme Pichenot que nous avons déjà adopté sur l'Europe sociale, apportent des contributions très fructueuses.

Pour revenir plus précisément au sujet du financement des politiques européennes, la priorité est bien de restaurer le concept de ressources propres. Cela conduit à reconnaître au Parlement européen le droit de voter les recettes en dernier ressort, dans la limite d'un plafond par rapport au PNB adopté par le Conseil européen. Cette réforme institutionnelle est le seul moyen d'aboutir à un système plus équitable de répartition des contributions qui passe nécessairement par l'abolition de la correction britannique et des corrections à la correction. En effet, tout accord au sein du Conseil sur ce sujet est par ailleurs exclu, en raison de la règle de l'unanimité. Si ces principes sont retenus, la question de l'institution d'un impôt européen présente un moindre degré d'urgence. Selon des études conduites par la Commission des budgets du Parlement européen, l'assiette PNB harmonisée au sein de l'Union est sans doute la moins mauvaise car l'assiette TVA pénalise la consommation et l'assiette impôt sur les sociétés pénalise l'esprit d'entreprise.

Au bénéfice de ces remarques, je voterai en faveur du projet d'avis ».

Groupe des professions libérales

Rarement (en dehors des récentes saisines gouvernementales) les travaux du Conseil économique et social auront été situés aussi près du cœur de l'actualité que ce projet d'avis présenté par M. de la Loyère. Les six mois à venir vont voir traiter, sur la scène européenne comme nationale, tous les sujets qui font l'objet du rapport et du projet d'avis : réforme institutionnelle européenne, élargissement, relance de la croissance économique ou encore maîtrise des finances publiques nationales.

Les travaux menés par le rapporteur et la section des finances rassemblent, dans une vision cohérente et prospective, les différents enjeux qui devront faire l'objet de décisions nationales et européennes, avec, pour certains d'entre eux, un caractère d'urgence.

L'avis a un rôle d'enrichissement indéniable et d'aide à la prise de décisions à court terme. Quelques points ont retenu l'attention du groupe des professions libérales :

- en ce qui concerne les travaux institutionnels, la Convention s'est achevée par un projet de traité constitutionnel qui clarifie les compétences et fixe de nouvelles règles en matière budgétaire. Elles amélioreront l'efficacité de la procédure. Quant à son caractère démocratique, une nuance doit être apportée aux propos du rapporteur en soulignant que ce caractère ne découle pas uniquement de l'adoption par le Parlement européen du budget communautaire mais d'une bonne coordination entre les deux institutions représentatives, c'est-à-dire le Conseil et le Parlement, la légitimité de l'un n'étant pas supérieure à celle de l'autre, tous deux représentant également les Etats et les peuples européens.

Sur ce chapitre institutionnel, si les conclusions de la Convention paraissent au groupe des professions libérales globalement satisfaisantes, il est nécessaire de traiter avec beaucoup de prudence la question de la suppression des dépenses obligatoires. Outre que celles-ci résultent des traités, elles bénéficient largement à l'économie française.

En tout état de cause, les travaux de la conférence inter-gouvernementale (CIG), fixeront définitivement ce nouveau cadre institutionnel ;

- sur la question, non plus institutionnelle mais politique, du redéploiement des ressources communautaires dans la perspective de l'élargissement, l'avis proposé intervient également en pleine actualité. Les propositions iconoclastes du rapport Sapir, les débats entre la Commission et des économistes sur « l'efficacité de la dépense communautaire » aboutissent en tout cas à une conclusion identique : le budget communautaire ne peut pas continuer sur sa lancée et il faut anticiper à la fois sa hausse (après 2006) et l'apparition de nouveaux besoins à gérer en commun.

Une réflexion s'impose sur les programmes communautaires dans leur ensemble. Ceux-ci sont souvent vus à travers le prisme de l'examen d'une politique nationale, pour laquelle la conclusion est souvent identique : la mise en commun de certaines politiques et de certains financements produirait des effets bien supérieurs à la somme des politiques nationales préexistantes. Au-delà de ce constat de bon sens, le Conseil économique et social contribue, en liaison avec le Comité économique et social européen, à la réflexion sur les politiques communes, pour quantifier le véritable « besoin d'Europe » ;

- enfin, l'avis rappelle le lien entre budgets nationaux, politiques conjoncturelles et budget européen. La maîtrise des finances publiques nationales, le meilleur pilotage des politiques conjoncturelles sont aussi des enjeux pour la politique budgétaire commune.

Le groupe des professions libérales regrette le sacrifice systématique des dépenses publiques d'investissement (le budget récent de la recherche en est un bon exemple) au profit des dépenses de fonctionnement de l'Etat (à commencer par le coût de la fonction publique). Selon lui, il est parfaitement possible de concilier recherche de l'équilibre budgétaire (voire baisse de la pression fiscale) et relance de l'investissement public, si celui-ci redevient prioritaire par rapport aux dépenses de fonctionnement, ce qu'il n'est plus depuis longtemps.

En tout état de cause, une politique active d'investissement au niveau européen ne se substituera pas aux politiques nationales, mais devra être cohérente et complémentaire avec elles.

En conclusion, le groupe des professions libérales, saluant le travail réalisé par le rapporteur, a voté cette contribution très utile aux débats qui alimenteront l'actualité des prochains mois.

Groupe de l'UNAF

Le groupe de l'UNAF remercie le rapporteur d'avoir traité des *nécessaires évolutions du financement de l'Union européenne*, au moment où l'Union Européenne amorce une phase décisive de son organisation avec l'accueil de nouveaux membres et les orientations qui devraient découler de la Convention.

L'enjeu est clair : les pays candidats ont des Produits intérieurs bruts bien inférieurs à ceux des pays membres. Un rattrapage pour les amener au niveau de la moyenne européenne nécessite des investissements lourds afin de leur permettre une intégration, tant dans les domaines des secteurs de production, des services et des infrastructures, que des conditions de vie des populations.

Une réflexion sur la nature et le niveau des fonds structurels est nécessaire. Il est légitime de s'interroger sur les modifications qu'il convient d'apporter au plan des modes de prélèvements et de fonctionnement des financements, à condition d'en déterminer au préalable les objectifs et les priorités.

Le groupe de l'UNAF souhaite attirer l'attention sur quelques points :

➤ *Les fonds structurels* sont les outils de la cohérence, du développement et de la cohésion, visant une plus grande égalité entre les niveaux de développement des partenaires. Il convient de poursuivre cette politique et de rechercher les moyens d'y parvenir. Sans entrer dans le débat sur les ressources et la nature des prélèvements, l'UNAF demande de veiller à ne pas accentuer les contributions payées par les citoyens et les familles, en particulier ne pas rajouter un niveau supplémentaire de fiscalité et privilégier l'impôt direct sur l'impôt indirect.

➤ Toutefois, la France ne peut s'abstraire d'une solidarité et d'une discipline collectives. *L'ampleur des déficits publics* pèse et pèsera encore plus sur les jeunes générations. De plus, les déficits publics peuvent entraver notre capacité à relancer l'économie, rejaillir aussi sur le moral des consommateurs et des familles et pénaliser un volet essentiel de la croissance. Notre pays se doit de respecter les engagements européens, afin d'enrayer toute grave distorsion au sein de la Communauté européenne. Le ministre des Finances s'est engagé, le 13 septembre dernier, à prendre des mesures précises pour réduire le déficit français à 3 % d'ici 2005.

➤ Le groupe de l'UNAF est particulièrement attaché à *la place de la dimension sociale de l'Europe*, objectif qu'il estime prioritaire. Avec l'arrivée de nouveaux membres en retard économiquement et socialement, l'Europe sociale exige un effort collectif et solidaire. Dans ce cadre, *l'UNAF souhaite que les politiques sociales s'ouvrent largement à la dimension familiale.*

➤ *Les investissements publics doivent donner à chaque pays les moyens de son développement* et une capacité d'initiative dynamique, en terme d'équipements et surtout dans les domaines de la formation universitaire, mais aussi professionnelle, et des transferts de technologie.

➤ Enfin, une politique commune ne saurait être efficace sans prendre en compte *les problèmes de gestion environnementale*, et plus spécifiquement de la gestion des risques qui peuvent affecter l'équilibre naturel de la planète : rejets de gaz à effet de serre et modification climatique, gestion rigoureuse des patrimoines énergétiques ou de l'eau, valorisation des déchets, ...

La justification des fonds structurels n'est plus à faire ; leur affirmation est souhaitable et cet avis y contribue. Une gestion équilibrée, sans alourdir les charges de chacun, doit permettre de poursuivre la tâche entreprise : *réduire les disparités ou les inégalités les plus graves comme le chômage et l'exclusion et affirmer ainsi l'identité européenne et la place de l'Union face à l'hégémonie américaine*.

Le groupe de l'UNAF s'est prononcé en faveur de l'avis.

Groupe de l'UNSA

La mise en place de l'euro a été l'occasion, pour tous les gouvernements concernés, de redonner un nouveau souffle à la construction européenne. Dépassant le rôle exclusif de monnaie unique, l'euro devait être l'instrument permettant à l'Europe de stimuler ses capacités de croissance et par là-même d'emplois. Force est de constater que ces objectifs n'ont pas été atteints par la seule manipulation des taux d'intérêt. Le besoin d'actions volontaristes s'est fait de plus en plus impérieux.

Des choix politiques ont été faits mais les instruments financiers mobilisés ne sont guère à la hauteur des ambitions affichées, même si des résultats tangibles, notamment en termes de rééquilibrage entre les Etats membres ont été obtenus.

L'instrument budgétaire européen, particulièrement faible, n'est pas adapté à des actions conjoncturelles, ni à la hauteur des moyens requis par des projets plus ambitieux.

Le Président Delors avait déjà lancé l'idée de « grands travaux européens » susceptibles d'augmenter le potentiel de croissance et d'emplois de l'Union. Dépassant la dizaine, seuls quatre ont vu le jour faute de ressources appropriées, bien qu'il puisse être utile de rappeler que le recours à l'emprunt avait été proposé...

L'UNSA partage le point de vue de l'avis qui concerne : « *la rénovation profonde d'un système qui assure à l'Union des ressources propres, indépendantes des humeurs et conformes aux besoins générés par les compétences que les Etats membres auront décidé de fédérer* ».

S'il apparaît préférable que l'amortissement des cycles économiques conjoncturels provienne, dans une large mesure, d'actions nationales impérativement coordonnées, le grand dessein d'actions vers la croissance et l'emploi, c'est-à-dire vers un développement économique et social, doit ressortir du niveau agrégé de l'Union, largement le plus pertinent. L'exemple américain ou japonais de relance massive par le biais d'investissements publics le prouve.

En ce sens, l'UNSA appuie l'avis selon lequel : « *le Conseil économique considère que c'est dans les politiques européennes que la solution doit être recherchée* ».

Cette initiative européenne doit devenir, plus qu'elle ne l'est actuellement, clairement identifiée par les citoyens européens, d'autant plus si, comme il est souhaitable, elle donne lieu à un transfert accru de compétences des Etats vers l'Union. Cela rend nécessaire, comme l'affirme l'avis : « *que les citoyens européens connaissent la répartition des compétences et des responsabilités entre les différents niveaux : Union européenne, Etats, régions... ainsi que les charges fiscales associées. Il s'agit d'une exigence démocratique* ».

Le lien historique souligné dans l'avis entre fiscalité et citoyenneté est indéniable mais la contribution de chacun doit être modulée autant qu'il est possible en fonction de ses ressources selon les termes de la Déclaration des droits de l'Homme. Cela suppose un prélèvement mobilisant l'ensemble des revenus qui serait équitable et acceptable par les citoyens si on leur explique. Mais le recours à la TVA que propose l'avis pénalise tous les citoyens quelle que soit leur situation et n'établit aucun lien entre fiscalité et citoyenneté puisque le consommateur n'a pas conscience de payer un impôt. Quant à l'impôt sur les sociétés, que préconise aussi l'avis, il risque de pénaliser l'emploi. Le risque existe parallèlement d'une répercussion sur le prix de vente du prélèvement opéré sur les sociétés, ce qui finalement reviendrait à aggraver encore la charge pesant sur les consommateurs. Il paraîtrait paradoxal, par ailleurs, de ne pas rechercher les voies permettant de faire contribuer les flux financiers européens, particulièrement denses à l'intérieur de la zone.

Après cet avis, une étude approfondie de la fiscalité européenne demeure urgente pour parvenir tant à une harmonisation fiscale qu'à des dispositifs pérennes de financement de l'Union par des ressources propres auquel l'UNSA est profondément attachée.

L'UNSA s'est abstenue.

ANNEXE A L'AVIS

SCRUTIN

Scrutin sur l'ensemble du projet d'avis

<i>Nombre de votants</i>	172
<i>Ont voté pour</i>	101
<i>Ont voté contre</i>	13
<i>Se sont abstenus</i>	58

Le Conseil économique et social a adopté.

Ont voté pour : 101

Groupe de l'agriculture - MM. Baligand, Bastian, de Beaumesnil, de Benoist, Jean-Pierre Boisson, Carron, Cazaubon, Ducroquet, Ferré, Lemétayer, Marteau, Mme Méhaignerie, MM. Patria, Pinta, Rousseau, Salmon, Sander, Thévenot, Vasseur.

Groupe des associations - MM. Bastide, Coursin, Gevrey, Mmes Mengin, Mitrani.

Groupe de la CFE-CGC - MM. Bonissol, Chaffin, Fournier, t'Kint de Roodenbeke, Sappa, Mme Viguier.

Groupe de la coopération - MM. Jean Gautier, Grave, Marquet, Segouin, Verdier.

Groupe des entreprises privées - MM. Bernard Boisson, Cerruti, Michel Franck, Freidel, Pierre Gauthier, Ghigonis, Joly, Lebrun, Leenhardt, Marcon, Noury, Pellat-Finet, Pinet, Roubaud, Scherrer, Séguy, Pierre Simon, Didier Simond, Talmier, Tardy, Trépant, Veysset.

Groupe des entreprises publiques - M. Ailleret, Mme Bouzitat, MM. Brunel, Chauvineau, Mme Cotta, MM. Gadonneix, Martinand.

Groupe des Français établis hors de France, de l'épargne et du logement - MM. Cariot, Dehaine, Gérard, Mme Rastoll.

Groupe de l'outre-mer - Mlle Berthelot, M. Fabien, Mmes Jaubert, Mélisse, M. Paturel.

Groupe des personnalités qualifiées - M. Bichat, Mmes Braun-Hemmet, Brunet-Léchenault, MM. Cannac, Debout, Dechartre, Duharcourt, Mmes Elgey, Anne-Catherine Franck, M. Gentilini, Mme Guilhem, MM. de La Loyère, Maffioli, Pasty, Pompidou, Roussin, Schapira, Souchon, Mme Wiewiorka.

Groupe des professions libérales - MM. Guy Robert, Salustro.

Groupe de l'UNAF - MM. Billet, Bouis, Brin, Edouard, Guimet, Mmes Lebatard, Petit.

Ont voté contre : 13

Groupe de l'agriculture - Le Fur.

Groupe de la CGT - M. Alezard, Mmes Bressol, Crosemarie, MM. Decisier, Demons, Mme Duchesne, M. Forette, Mme Hacquemand, MM. Larose, Manjon, Masson, Rozet.

Se sont abstenus : 58

Groupe de l'agriculture - M. Szydowski.

Groupe de l'artisanat - M. Arianer, Mme Bourdeaux, MM. Delmas, Gilles, Kneuss, Lardin, Perrin, Teilleux.

Groupe de la CFDT - Mmes Azéma, Blassel, MM. Boulier, Bury, Denizard, Heyman, Mme Lasnier, MM. Lorthiois, Menecier, Moussy, Mmes Paulet, Pichenot, MM. Quintreau, Rousseau-Joquet, Vandeweeghe.

Groupe de la CFTC - MM. Deleu, Naulin, Picard, Mmes Prud'homme, Simon, M. Vivier.

Groupe de la CGT-FO - Mme Biaggi, MM. Bouchet, Dossetto, Gamblin, Mme Hofman, MM Reynaud, Sohet.

Groupe de la coopération - Mme Attar.

Groupe de la mutualité - MM. Caniard, Chauvet, Davant, Ronat.

Groupe des personnalités qualifiées - MM. Bennahmias, Bonnet, Fiterman, Jeantet, Mmes Le Galiot-Barrey, Lindeperg, M. Motroni, Mme Pailler, M. Didier Robert, Mme Steinberg, MM. Taddei, Teulade.

Groupe de l'UNAF - Mme Marcihacy.

Groupe de l'UNSA - MM. Barbarant, Mairé, Masanet.

RAPPORT

**présenté au nom de la section des Finances
par M. Georges de La Loyère, rapporteur**

Au cours de sa réunion du 25 juin 2002, le Bureau du Conseil économique et social a confié à la section des finances la préparation d'un rapport et d'un avis intitulés « *Les nécessaires évolutions du financement de l'Union européenne* ».

La section a désigné M. Georges de La Loyère comme rapporteur.

Pour information, la section des finances a successivement entendu :

- M. Eneko Landaburu-Illarramendi, Directeur général à la Direction générale de l'élargissement de la Commission européenne ;
- Mme Anne Bosche-Lenoir, Sous-Directeur de la 7^{ème} sous-direction du Budget au ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie ;
- M. Alain Lamassoure, Député européen ;
- M. Bronislaw Geremek, Professeur à l'Université de Varsovie ;
- M. José Antonio Zamora Rodriguez, Sous-Directeur général du Fonds de compensation et de cohésion au Ministère espagnol des finances.

En outre, le rapporteur a effectué une mission en Pologne.

Le rapporteur remercie vivement toutes les personnalités qui se sont exprimées devant la section ou qu'il a rencontrées personnellement pour l'aide qu'elles lui ont apportée dans l'élaboration de son rapport.

INTRODUCTION

L'opinion des citoyens de l'Union européenne est une donnée qui est régulièrement suivie par la Commission (enquête Eurobaromètre) car elle conditionne de plus en plus la réussite de la construction européenne qui ne peut progresser sans l'adhésion de la société civile.

Une enquête réalisée en avril 2002 fait apparaître qu'en France, près de la moitié de la population a une image plutôt bonne (40 %) ou très bonne (9 %) de l'Union européenne. 49 % estiment également que la participation à l'Union a produit des bénéfices pour la France. Pour 80 % des Français, l'introduction de l'euro a été un succès. Le nombre des opposants à l'euro est tombé à 28 %. L'enthousiasme pour la monnaie européenne est toutefois l'un des plus bas de la zone.

Il apparaît qu'entre un tiers et la moitié de la population est indifférente à l'Union européenne. Cet « euro-scepticisme » s'accompagne d'une méconnaissance marquée du fonctionnement de l'Union. Si la population a entendu parler du Parlement européen (92 %), de la Commission européenne (82 %), du Conseil (68 %), de la Banque centrale européenne (67 %) et de la Cour de justice des communautés européennes (62 %), un mystère demeure autour des attributions des différentes institutions.

Il existe donc un réel besoin d'information sur le mode d'organisation et le processus de décision au sein de l'Union européenne.

Dans le domaine concerné ici, la détermination des grandes masses du budget européen, les modes de financement, la répartition des charges entre les Etats membres... sont méconnus. Or, les citoyens sont de plus en plus exigeants en matière de transparence. Ils réclament davantage de responsabilité budgétaire et fiscale. Il est donc essentiel que les mécanismes de fonctionnement du budget de l'Union européenne soient clairement explicités.

L'élargissement de l'Union rend cette exigence encore plus aiguë. En effet, l'opinion peut craindre un nouvel accroissement du coût perçu de l'Union européenne et ne l'acceptera que si elle est convaincue du son bien fondé.

En France, 47 % de la population est opposée à l'élargissement, 40 % y est favorable. C'est le seul pays de l'Union européenne où les opposants sont plus nombreux que les partisans. Le pourcentage des sans opinion y est plus faible que dans les autres pays de l'Union. Le soutien à l'élargissement atteint son niveau le plus élevé au Danemark (68 %), en Grèce (67 %) et en Espagne (64 %). Pour l'Union dans son ensemble, 50 % des réponses sont favorables, 30 % contre et 20 % sans opinion. 80 % de la population se considère comme assez mal ou très mal informée sur les modalités de l'élargissement et ses conséquences. Cette ignorance stimule probablement l'opposition.

Il semble donc essentiel d'ouvrir un débat public sur les conséquences de l'élargissement et plus généralement sur le futur de l'Europe. Le calendrier y est favorable puisque la Convention vient de conclure ses travaux en proposant des réformes de structure de l'Union. Saisir cette occasion pour simplifier les procédures et les expliciter afin que les citoyens puissent les comprendre et s'en sentir responsables est une tâche importante pour les pouvoirs publics. Il en est ainsi en particulier des aspects financiers, qui tout à la fois découlent et conditionnent les différentes options pour les politiques de l'Union.

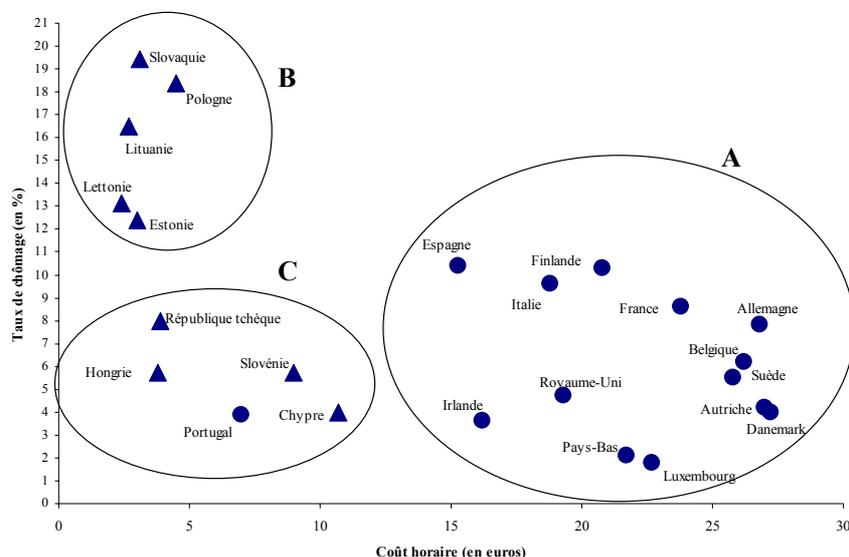
*
* *

La physionomie de l'Union à Quinze sera substantiellement modifiée par l'intégration des 10 nouveaux membres. En particulier, elle sera au moins dans un premier temps beaucoup moins homogène du fait des importantes différences structurelles existant entre les pays candidats et l'Union européenne et entre les pays candidats eux-mêmes.

Le graphique ci-après met bien en évidence l'hétérogénéité des pays qui constituent l'Union à 25. Il ne traduit pas de relation de causalité entre les deux variables mais il permet de distinguer trois groupes de pays :

- les pays à fort développement des services (pays de l'Union à Quinze sauf le Portugal et probablement la Grèce), à coût horaire élevé et taux de chômage « moyen » (ensemble A). Malte n'y figure pas (données non disponibles) mais en ferait probablement partie ;
- les pays à très faible coût horaire et fort taux de chômage (ensemble B comprenant la Slovaquie, la Pologne et les Etats baltes) où le secteur de l'agriculture est nettement plus fort que la moyenne ;
- les pays intermédiaires (ensemble C qui inclut la Hongrie, la Slovénie, la République tchèque, Chypre et le Portugal) à faible coût horaire et taux de chômage « moyen », probablement en transition en termes de structures de l'emploi.

Graphique 1 : Hétérogénéité des pays candidats



● Pays de l'UE ▲ Pays candidats

NB – Par manque de données statistiques Malte et la Grèce ne figurent pas sur ce graphique.

Source : Eurostat – Mission Insee.CES

Ainsi, la superficie de l'Union sera augmentée de 23 % tandis que la population progressera de 20 %, atteignant 453 millions d'habitants, contre 280 millions aux Etats-Unis. L'accroissement de la population reste donc assez modéré malgré le grand nombre de nouveaux pays membres.

L'accroissement du PIB en passant de 15 à 25 pays sera encore bien plus faible que celui de la population : + 4,6 %. Après l'élargissement, l'Union européenne à 25 aura donc une population nettement supérieure à celle des Etats-Unis (environ + 62 %) alors que son PIB demeure nettement inférieur (environ – 18 %).

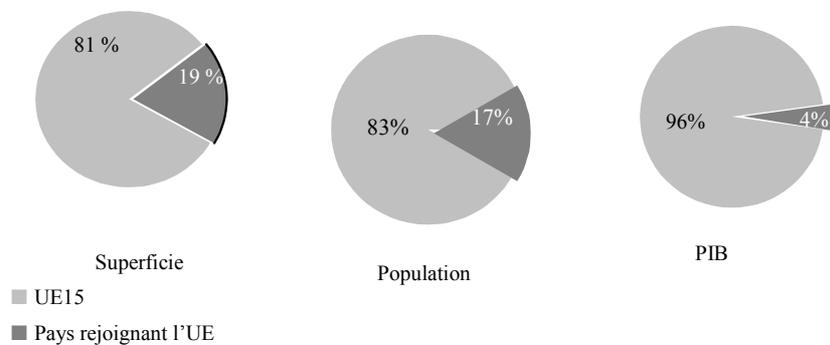
Tableau 1 : Superficie et population des pays candidats et leur importance relative dans l'UE 25

	Superficie km ²	Population au 1er janvier 2003 en milliers	Superficie en %	Population en %
Rappel UE 15	3 154 000	378 471	81,0	83,5
Chypre	9 251	712	0,2	0,2
République tchèque	78 886	10 144	2,0	2,2
Estonie	45 227	1 355	1,2	0,3
Hongrie	93 030	10 155	2,4	2,2
Lettonie	64 589	2 329	1,6	0,5
Lituanie	65 300	3 460	1,7	0,8
Malte	316	396	ε	ε (1)
Pologne	312 685	38 609	8,0	8,5
Slovénie	20 273	5 378	0,5	1,2
Slovaquie	49 035	1 996	1,3	0,4
Pays rejoignant l'UE	738 592	74 534	19	16,5
UE 25	3 892 592	453 005	100,00	100,0
PRINCIPAUX PARTENAIRES				
Etats-Unis		9 167 000	279 311 (en 2002)	
Japon		395 000	126 873 (en 2002)	

Source : Eurostat – Mission INSEE du CES –

(1) Inférieur à 1 pour 1 000.

Graphique 2 : Superficie, population, PIB des nouveaux membres en part relative dans l'UE 25



Source : Mission Insee – CES.

Cependant, dans l'ensemble, la croissance des pays candidats a été plus forte que celle des pays de l'Union en 2000 et 2001 (cf. données par pays de l'Union européenne actuelle en annexe). Pour 2003 et 2004, la Commission européenne estime que la croissance des pays candidats sera proche de 4 %, ce qui constitue un facteur non négligeable de soutien pour l'activité économique de l'Union européenne. La bonne résistance des candidats au ralentissement mondial s'explique, selon la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), par un enchaînement vertueux : l'amélioration des structures a attiré les investissements étrangers (plus de 22 milliards d'euros en 2002). D'ailleurs, les agences de notation ont relevé la notation de ces pays dès la mi-novembre 2002.

Tableau 2 : PIB dans les pays candidats et leur importance relative dans l'UE 25

	PIB 2001 (en millions d'euros à prix courants)	PIB en % UE 25	Pourcentage de variation du PIB sur l'année précédente (à prix constants 1995)				PIB par habitant Indice en volume UE 15 =100 2001
			1998	1999	2000	2001	
UE15	8 827 065	95,6	2,9	2,8	3,4	1,5	100
Chypre	10 185	0,1	5,0	4,6	5,1	4,0	74
République tchèque	63 338	0,7	-1,0	0,5	3,3	3,3	59
Estonie	6 172	0,1	4,6	-0,6	7,1	5,0	40
Hongrie	57 977	0,6	4,9	4,2	5,2	3,8	53
Lettonie	8 497	0,1	4,8	2,8	6,8	7,7	33
Lituanie	13 390	0,1	5,1	-3,9	3,8	5,9	38
Malte	4 036	€ (1)	3,4	4,1	5,5	-0,8	nd
Pologne	196 708	2,1	4,8	4,1	4,0	1,1	40
Slovénie	20 948	0,2	3,8	5,2	4,6	3,0	70
Slovaquie	22 847	0,2	4,0	1,3	2,2	3,3	47
Pays rejoignant l'UE	404 099	4,4	nd	nd	nd	nd	nd
UE 25	9 231 164	100	nd	nd	nd	nd	nd
PRINCIPAUX PARTENAIRES							
Etats-Unis	11 257 048						
Japon	4 665 807						

Source : Eurostat– Mission INSEE du CES

(1) inférieur à 1 pour 1 000

Dans le passé, lors des précédents élargissements, les pays les plus pauvres de l'Union ont connu une croissance du produit intérieur brut (PIB) plus forte que la moyenne mais, à part l'Irlande, le rattrapage a été plus lent que prévu. Si on analyse le PIB par habitant, la situation est un peu moins favorable, toujours à l'exception de l'Irlande, à cause de la croissance de la population.

Tableau 3 : Rattrapage lors des précédents élargissements (1988-2003)

	Variation annuelle moyenne du PIB en %		PIB par habitant (en parité de pouvoir d'achat)		
	1988-1998	1998-2003 estimations	1988	1998	2003 estimations
Grèce	1,9	3,9	58,3	66,9	70,4
Espagne	2,6	3,1	72,5	79,2	83,8
Irlande	6,5	6,8	63,8	106,1	119,9
Portugal	3,1	2,1	59,2	72,2	72,1
UE 3 ⁽¹⁾	2,6	3,1	67,8	75,9	79,5
UE 12 ⁽²⁾	2,0	2,0	106,6	104,6	104,0
UE 15 ⁽²⁾	2,0	2,1	100,0	100,0	100,0

(1) Grèce + Espagne + Portugal.

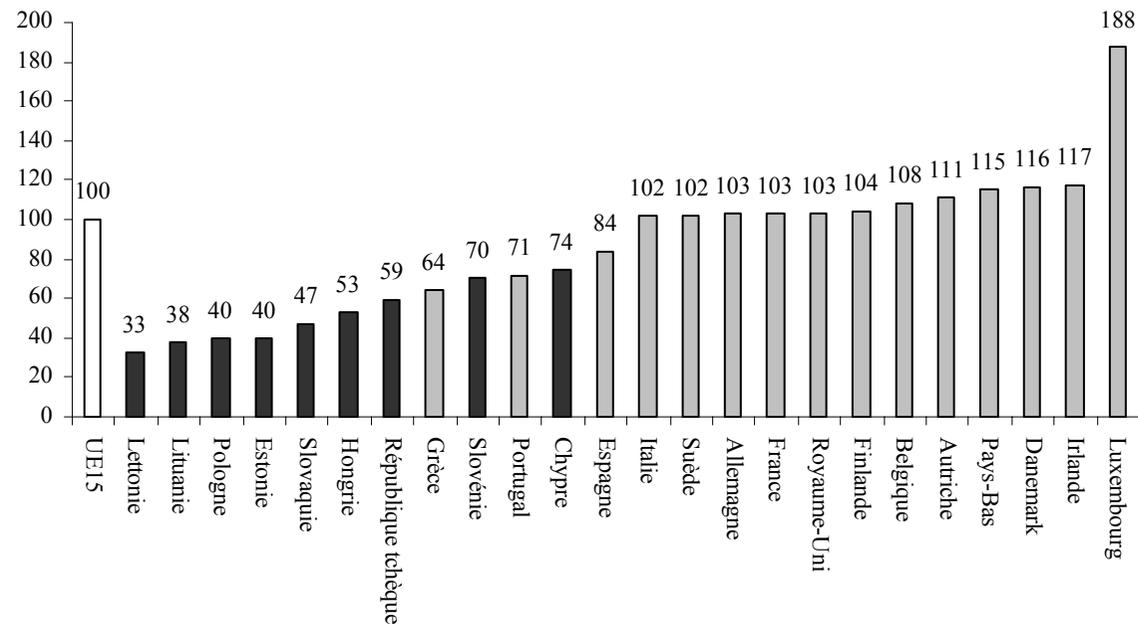
(2) Taux de croissance 1988-1998 et 1988-1993 : les nouveaux Länder allemands sont exclus.

Source : Eurostat (comptes nationaux) + calculs DGREGIO.

Le PIB par habitant des pays candidats est nettement inférieur à celui de la moyenne de l'Union à Quinze. Il varie de 74 % de cette moyenne (Chypre) à 33 % pour la Lettonie. Tous les pays membres de l'Union à Quinze, à l'exception de la Grèce et du Portugal, ont un PIB par habitant supérieur au pays candidat le plus riche : Chypre.

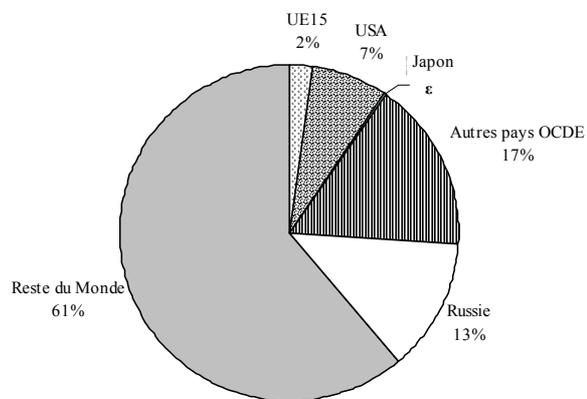
Si l'ensemble (Union européenne, Etats-Unis, Japon, autres pays de l'OCDE) ne représente que 26,1 % de la superficie et 18,7 % de la population mondiale, son PIB dépasse largement la moitié de la richesse mondiale (60,4 %).

Graphique 3 : PIB par habitant : pourcentage par rapport à la moyenne européenne (UE 15)

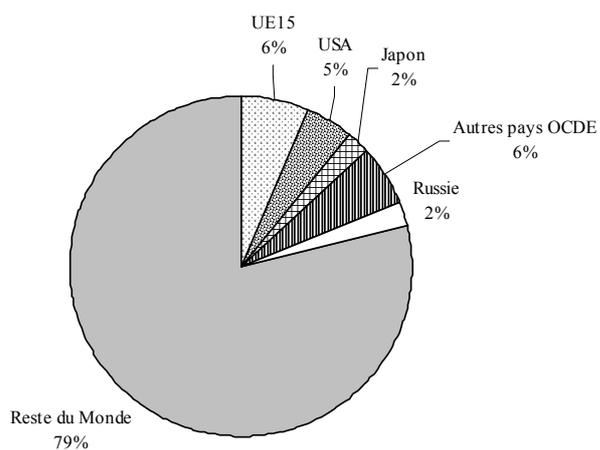


■ Pays rejoignant l'UE - ■ UE 15 - NB. Compte tenu de l'existence de nombreux travailleurs frontaliers, le PIB par habitant du Luxembourg est significativement faussé.

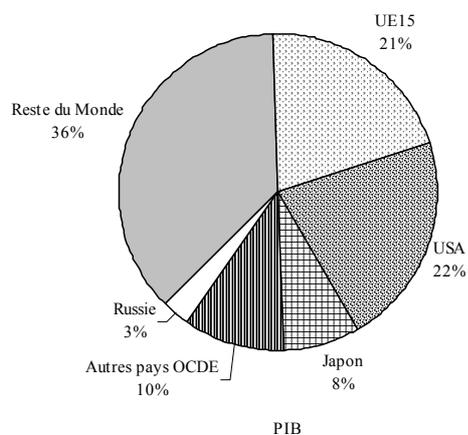
Graphique 4 : Superficie, population et PIB



SUPERFICIE



POPULATION



Source : INED, PNUD, Mission Insee CES.

En ce qui concerne enfin l'emploi, le chômage et le coût du travail, les différences sont très importantes. Le taux de chômage des pays candidats est élevé dans les pays Baltes et plus encore en Pologne et en Slovaquie. Dans les plus petits pays candidats et en Hongrie, il est d'ores et déjà proche de celui observé dans les pays de l'Union européenne. L'emploi à temps partiel est en général peu développé dans les pays candidats.

Les coûts horaires de la main-d'œuvre sont très significativement inférieurs à ceux de l'Union à Quinze. Ils s'échelonnent de 2,4 (Lettonie) à 10,7 euros (Chypre) dans les pays candidats tandis que ils sont supérieurs à 15 euros dans l'Union, Portugal excepté (7 euros), et le plus souvent entre 20 et 27 euros.

Les salaires minima, au 1^{er} janvier 2003, étaient compris entre 56 (Bulgarie) et 1 369 (Luxembourg) euros par mois pour les pays de l'Union à 25. L'application des parités de pouvoir d'achat (élimination des différences de niveau de prix) réduit considérablement cet écart mais celui-ci demeure toutefois très important.

Tableau 4 : Chômage, emploi et coût du travail dans les pays candidats

	Taux de chômage des 15 ans et plus en 2001 en %	Taux d'emploi en 2001 en % des 15 à 64 ans	Emploi à temps partiel en 2001 et en %	Coûts horaires de la main d'œuvre en euros dans l'industrie et les services
Rappel UE 15	7,3	63,9	18,0	21,5
Chypre	4,0	67,9	8,3	10,7
République tchèque	8,0	65,0	5,0	3,9
Estonie	12,4	61,1	7,4	3,0
Hongrie	5,7	56,3	3,5	3,8
Lettonie	13,1	58,9	10,0	2,4
Lituanie	16,5	58,6	8,7	2,7
Malte	6,5	54,2	nd	nd
Pologne	18,4	53,8	10,2	4,5
Slovénie	5,7	63,6	6,1	9,0
Slovaquie	19,4	56,7	2,4	3,1

Source : Eurostat– Mission INSEE du CES

NB : Les informations relatives à l'emploi et au chômage sont issues de l'enquête d'Eurostat sur les forces de travail du printemps 2001. Elles sont conformes aux recommandations du Bureau International du Travail.

Les coûts de la main-d'œuvre représentent l'ensemble des coûts à la charge de l'employeur.

Pour information, en 1999, le coût moyen était de 17,8 euros aux Etats-Unis et 21,9 euros au Japon.

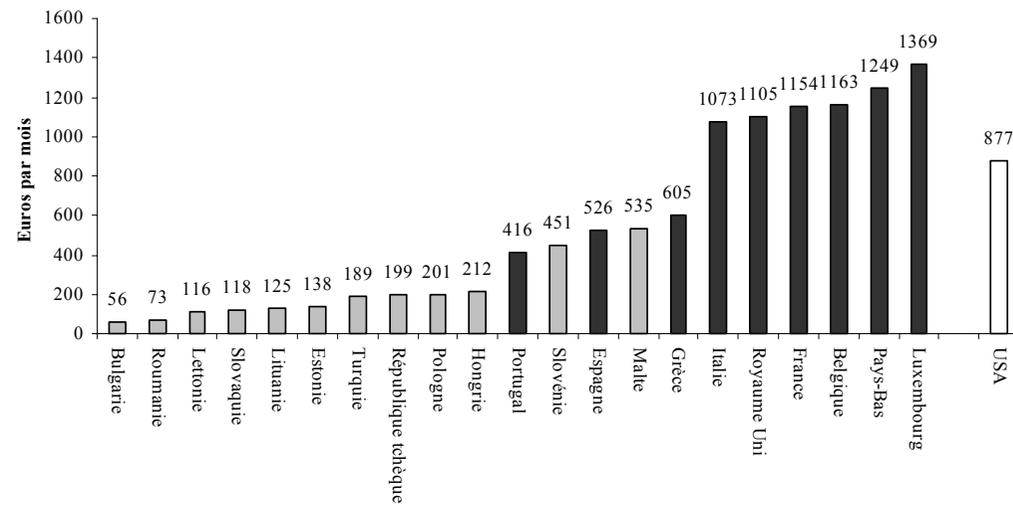
Dans l'Union à Quinze, le salaire minimum mensuel se situait entre 416 et 605 euros dans trois pays : Portugal, Grèce et Espagne. Dans les autres pays, il est supérieur à 1 000 euros.

Dans les pays candidats, la Slovénie et Malte ont des salaires minima proches de ceux du Portugal et de l'Espagne (451 euros en Slovénie, 535 euros à Malte).

Le graphique 6 compare les salaires minima obtenus lorsqu'on supprime l'effet des différences de niveaux de prix en appliquant les parités de pouvoir d'achat aux dépenses de consommation finale des ménages. Le classement des pays ne se modifie pas sensiblement : la position relative des pays ne change que de deux places au maximum pour les pays candidats et reste la même pour les pays de l'Union à Quinze.

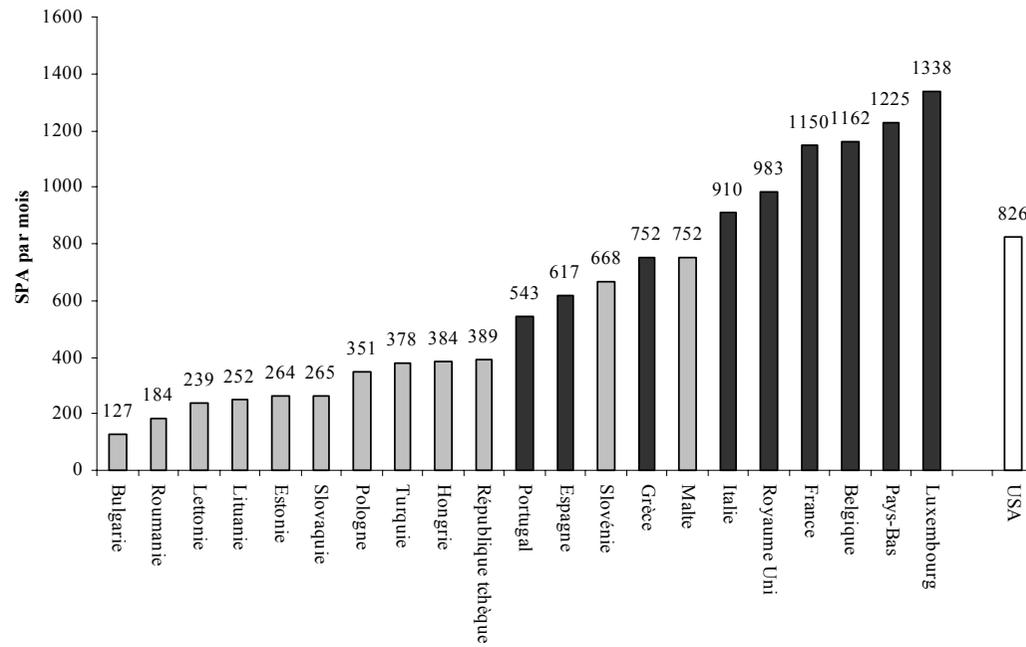
Les écarts de niveaux sont toutefois sensiblement plus faibles en standard de pouvoir d'achat qu'en euros. Ainsi, le salaire minimum des pays candidats et celui du Portugal, de l'Espagne et de la Grèce augmente tandis que celui des autres Etats membres diminue.

Graphique 5 : Salaires minima mensuels, en euros, janvier 2003



Source : EUROSTAT/Mission INSEE ; il n'existe un salaire minimum national que dans neuf pays de l'UE (Belgique, Grèce, Espagne, France, Irlande, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal et Royaume-Uni) et dans douze des treize pays candidats (Chypre n'en a pas).

Graphique 6 : Salaires minima mensuels en standard de pouvoir d'achat, janvier 2003



Source : EUROSTAT/Mission INSEE ; il n'existe un salaire minimum national que dans neuf pays de l'UE (Belgique, Grèce, Espagne, France, Irlande, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal et Royaume-Uni) et dans douze des treize pays candidats (Chypre n'en a pas).

L'écart entre les pays de l'Union à Quinze atteint 3,3 en euros mais seulement 2,5 en standard de pouvoir d'achat. Pour les pays candidats, la différence est encore plus marquée : 10,5 contre 5,9.

Les structures économiques des pays candidats demeurent très différentes de celles des pays de l'Union à Quinze : ainsi, l'agriculture y occupe encore une place importante en Pologne (19 % de l'emploi mais seulement 5 % du PIB), en Lituanie (16,5 %) et en Lettonie (15,1 %). Dans l'Union européenne, seuls la Grèce et le Portugal enregistrent encore plus de 10 % de l'emploi dans le secteur agricole. Corrélativement, l'emploi dans les services est dans tous les pays candidats sauf Chypre inférieur à 60 %, ce qui n'est le cas, dans l'Union à Quinze, que du Portugal.

Tableau 5 : Répartition sectorielle de l'emploi dans les pays candidats

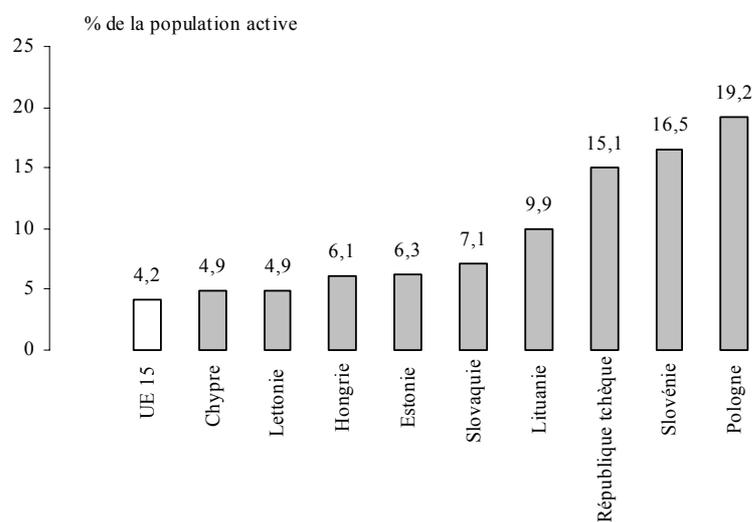
	Emploi dans l'agriculture en 2001 et en %	Emploi dans l'industrie en 2001 et en %	Emploi dans les services en 2001 et en %	Total
Rappel UE 15	4,2	28,7	67,1	100
Chypre	4,9	24,0	71,1	100
République tchèque	4,9	40,5	54,6	100
Estonie	7,1	34,2	58,7	100
Hongrie	6,1	34,5	59,4	100
Lettonie	15,1	25,3	59,6	100
Lituanie	16,5	27,2	56,3	100
Malte	nd	nd	nd	nd
Pologne	19,2	30,7	50,1	100
Slovénie	9,9	38,6	51,4	100
Slovaquie	6,3	37,1	56,7	100

Source : Eurostat– OCDE pour les Etats-Unis (1997) - Mission INSEE du CES

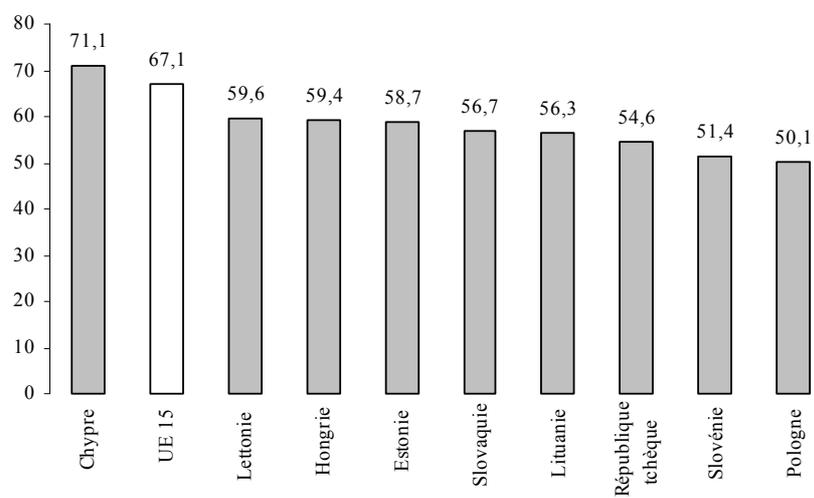
1 L'agriculture inclut la pêche et la sylviculture, mais non les industries agroalimentaires reprises dans la colonne industrie

2 La comparaison avec les Etats-Unis n'a qu'un caractère indicatif en raison des différences de sources

Graphique 7 : Emploi dans l'agriculture en 2001
(en % de la population active)



Graphique 8 : Emploi dans les services en 2001
(en % de la population active)



Source : Mission Insee CES.

La croissance des pays candidats, supérieure à celle des pays de l'Union à Quinze, s'accompagne cependant de déséquilibres en terme de balance des paiements. Les investissements directs étrangers ne suffisent pas à assurer le financement des balances des transactions courantes, dont le déficit se creuse.

Graphique 9 : Balance commerciale et flux d'investissements directs étrangers dans les pays candidats

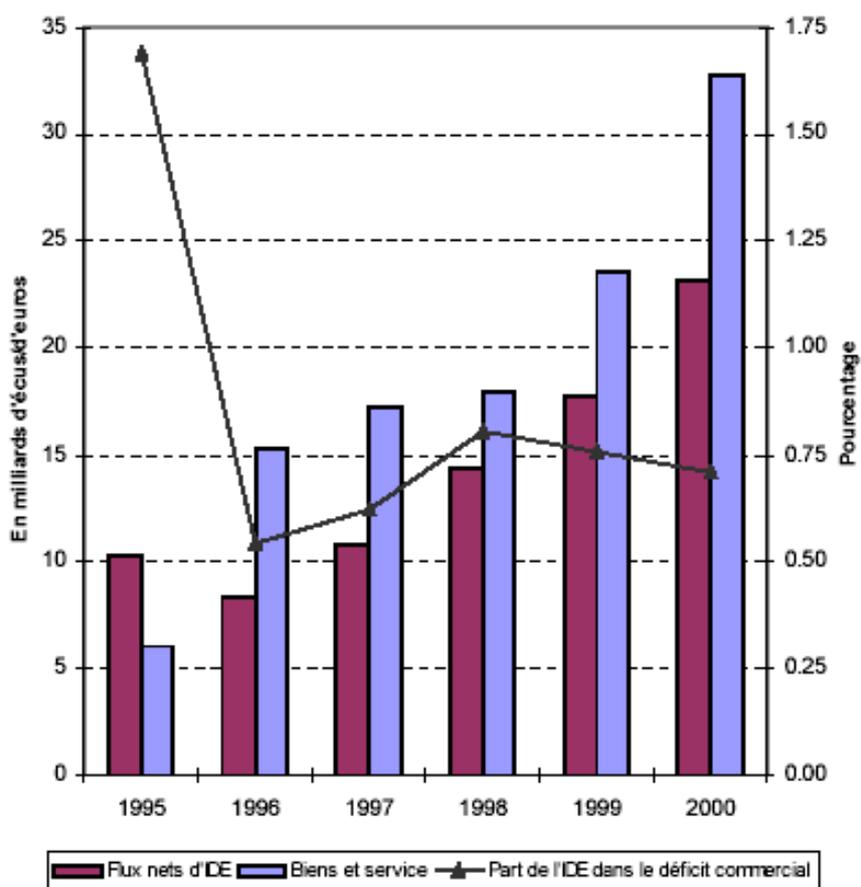


Tableau 6 : Structure du compte financier et du compte des opérations courantes
dans les pays candidats en 2000
(en millions d'euros)

	Solde des biens et des services	Solde des revenus et des transferts courants	Solde du compte des opérations courantes	Solde de l'investissement direct	Solde des investissements de portefeuille	Solde des autres investissements et des avoirs de réserve	Solde du compte financier
Pays candidats	- 32765	507	- 32 260	23 193	1 998	11 343	34 445
Bulgarie	- 725	- 34	- 760	1 083	- 193	- 85	608
Chypre	- 606	112	- 494	- 44	- 221	558	295
République tchèque	- 1 861	- 1 084	2 946	5 359	- 1 915	- 133	3 271
Estonie	- 228	- 98	- 326	358	117	- 159	317
Hongrie	- 360	- 1 267	- 1 627	1 225	- 622	596	1 409
Lituanie	- 783	53	- 731	406	286	- 101	591
Lettonie	- 673	134	- 538	435	- 351	449	535
Malte	- 421	- 155	- 576	643	- 840	611	448
Pologne	- 11806	993	- 10 812	10 114	3 613	- 3 631	10 512
Roumanie	- 2 098	627	- 1 471	1 122	110	983	1 121
Slovénie	- 730	154	- 576	77	176	276	531
République slovaque	- 519	- 252	- 772	2 294	631	- 356	959
Turquie	- 11955	1 324	- 10 631	121	1 107	12 422	13 650

Source : Eurostat

CHAPITRE I

LE BUDGET DE L'UNION EUROPÉENNE

Le budget de l'Union européenne est l'expression des politiques de l'Union. Comme ceux des Etats membres, il est naturel qu'il fasse l'objet de débats attentifs. Il est en outre souhaitable que son fonctionnement soit suffisamment transparent pour que les citoyens européens perçoivent clairement les choix effectués et la répartition des compétences entre l'Union et les Etats membres.

Le budget, qui a atteint 100 milliards d'euros en 2002, regroupe l'essentiel des interventions communautaires mais n'est cependant pas le seul instrument : il faut citer également les opérations de prêts et d'emprunts de la Communauté ou de la Banque européenne d'investissement, les prêts de la Commission européenne du charbon et de l'acier (CECA) et d'Euratom étant en voie de disparition et les opérations réalisées par le Fonds européen de développement, qui dispose d'un budget propre de 13,8 milliards d'euros pour les années 2003-2007, destiné à financer les aides extérieures de l'Union européenne vers les pays Afrique-Caraïbes-Pacifique (ACP).

Ce budget demeure marqué par l'importance des dépenses agricoles même si, en dynamique, d'autres priorités régionales et sociales prennent de plus en plus de poids. Même si les dépenses européennes se sont accrues depuis les années 80, elles restent modestes en terme de PIB cumulé des Etats membres.

Le budget communautaire est un « *budget de dépenses, dans le sens où l'évaluation des dépenses est préalable au calcul des recettes. Le budget est toujours équilibré ex ante. Le recours aux différentes sources de recettes s'effectue de manière séquentielle.* » (Commission européenne)

Les ressources propres de l'Union européenne ont fait l'objet de plusieurs réformes. Leur structure demeure complexe et nécessite de nouveau des ajustements qui devraient être étudiés avant la fin 2005.

Préparé dans ses grandes lignes par la Commission européenne, le budget de l'Union est établi par le Parlement européen et par le Conseil où siègent les ministres représentant les Etats membres.

La Commission européenne élabore tout d'abord un avant-projet sur la base d'estimations des besoins de l'Union, des recettes attendues et des perspectives financières pluriannuelles. Ce document est transmis au Conseil de l'Union européenne qui en fait un projet après l'avoir amendé et adopté.

Saisi de ce projet, le Parlement européen peut proposer au Conseil des modifications aux dépenses qui découlent des Traités européens (environ 53 % du budget). Dans certaines limites, le Parlement peut également amender les autres dépenses.

La fonction budgétaire reste la clé de voûte des pouvoirs légitimes d'un organe législatif démocratiquement élu. Si le Parlement européen ne vote pas le budget et donc ne peut augmenter les recettes par un vote à la majorité, il l'arrête en dernière instance et la signature de son Président le rend exécutoire. Les députés européens décident chaque année de l'affectation des fonds accordés à l'Union, contrôlent l'usage qui en est fait et les avantages qui en ont résulté.

La gestion financière de la Commission européenne fait l'objet d'un contrôle interne ainsi que d'un double contrôle externe : celui de la Cour des comptes européenne, qui vérifie la légalité et la régularité des recettes et des dépenses ainsi que la bonne gestion financière, et celui du Parlement européen. Le Parlement donne décharge à la Commission de l'exécution du budget sur recommandation du Conseil et à la suite de l'examen des rapports de la Cour des comptes.

Comme au niveau national, des fraudes peuvent entacher le budget communautaire. La Commission s'est en conséquence dotée d'une direction spéciale responsable de la lutte anti-fraude. Il intervient en cas de fraude transnationale ou complexe, en partenariat avec les autorités concernées des Etats membres. En effet, les Etats membres sont en première ligne puisqu'ils collectent les ressources et assurent les paiements des dépenses européennes aux bénéficiaires.

La taille du budget européen est actuellement de l'ordre de 1,1 % du PIB communautaire, inférieure au plafond de 1,27 % (cf. infra). Rappelons pour mémoire qu'aux Etats-Unis, le budget fédéral – avec des attributions certes différentes – représente environ 19 % du PIB. Or, la petite taille du budget européen a des conséquences macro-économiques assez fâcheuses : en cas de choc asymétrique, c'est-à-dire affectant inégalement les Etats membres, pour lequel on ne peut donc faire jouer la politique monétaire commune :

- des conflits entre pays sur la stratégie à mener pourraient apparaître ;
- la politique budgétaire risquerait d'être pro-cyclique ;
- le pacte de stabilité serait difficile à respecter.

Ces chocs asymétriques ne sont pas théoriques. Dans la période récente, on note une croissance forte en Espagne, faible en Allemagne, intermédiaire en France et en Italie... Les petits pays ouverts (Belgique, Pays-Bas, Portugal) sont davantage affectés par la conjoncture mondiale de même que les pays spécialisés dans les nouvelles technologies (Finlande, Irlande) sont particulièrement touchés par la crise de ce secteur.

Or, la taille modeste du budget européen ne lui permet guère de financer des dépenses non cycliques, ce qui pourrait constituer un outil intéressant de politique économique.

Au-delà, toute politique communautaire ambitieuse, dans des domaines variés (recherche, infrastructures...), se trouve d'emblée limitée.

I - GÉNÉRALITÉS

A - LES PRINCIPES FONDAMENTAUX DU BUDGET COMMUNAUTAIRE

Le budget communautaire obéit aux cinq grands principes suivants :

- le principe de **l'unité**, posé par l'article 268 du Traité de Rome, signifie que l'ensemble des dépenses et des recettes de la Communauté doivent être réunies au sein d'un seul et unique document ;
- le principe de **l'universalité** regroupe deux règles : la règle de non affectation, selon laquelle les recettes budgétaires ne doivent pas être affectées à des dépenses précises et la règle de la non-contraction, selon laquelle les recettes et les dépenses doivent être inscrites dans le budget pour leur montant intégral, sans compensation entre elles ;
- **l'annualité** implique le rattachement des opérations budgétaires à un exercice annuel, de façon à faciliter le contrôle de l'activité de l'exécutif communautaire. La Communauté doit cependant concilier le respect de ce principe avec la nécessité de gérer des actions pluriannuelles qui ont pris une importance croissante dans le budget. La réponse à ce double impératif est apportée par les crédits dissociés qui se décomposent en crédits d'engagement (CE) et crédits de paiement (CP). Les crédits d'engagement couvrent, jusqu'à concurrence du montant inscrit au budget, les dépenses qui découlent de l'exécution des engagements contractés au cours de l'exercice et/ou des exercices antérieurs. A l'inverse des crédits dissociés, les crédits non dissociés sont destinés à couvrir des opérations dont l'exécution doit en principe se réaliser en totalité (tant en engagement qu'en paiements) au cours d'un seul exercice budgétaire ;
- le principe de **l'équilibre** commande que les prévisions de recettes de l'exercice soient égales aux crédits pour paiement de ce même exercice. **Il ne peut être fait recours à l'emprunt pour couvrir un déficit budgétaire.** Un solde excédentaire est inscrit en recettes au budget de l'exercice suivant et toute dépense supplémentaire imprévue intervenant au cours de l'exercice doit faire l'objet d'un budget rectificatif et/ou supplémentaire qui en assurera le financement, soit par redéploiement des crédits au sein du budget voté, soit par un appel de ressources supplémentaires ;
- la notion de **spécialité** des dépenses signifie que chaque crédit doit avoir une destination déterminée et être affecté à un but spécifique. Cette règle a pour but d'éviter toute confusion d'un crédit avec un autre lors de l'autorisation comme de l'exécution et de permettre ainsi, d'une part la transparence nécessaire du budget lors de son établissement et, d'autre part le respect de la volonté de l'Autorité budgétaire (constituée de deux branches : le Conseil des ministres et le Parlement européen) dans l'exécution.

B - LES GRANDES ÉTAPES DE LA PROCÉDURE BUDGÉTAIRE

L'article 272 du Traité sur les Communautés européennes organise le déroulement de la procédure budgétaire, en définissant l'enchaînement automatique de différentes étapes dans des délais fixes que l'Autorité budgétaire doit impérativement respecter. La procédure budgétaire, telle qu'elle est définie par le Traité, s'étend ainsi du 1er septembre au 31 décembre de l'année précédant l'exercice en cause.

L'adoption du projet de budget requiert la majorité qualifiée du Conseil, soit 62 voix exprimant le vote favorable d'au moins 10 membres, sur un total de 87 voix réparties selon la pondération suivante :

Tableau 7 : Pondération des voix par Etats-membres

Etats membres	Nombre de voix par Etat	Nombre total de voix
Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni	10	40
Espagne	8	8
Belgique, Grèce, Pays-Bas, Portugal	5	20
Autriche, Suède	4	8
Danemark, Irlande, Finlande	3	9
Luxembourg	2	2
Pour l'ensemble des 15 Etats membres		87

Source : Commission européenne

Ces règles de vote permettent la constitution de « minorités de blocage » lors de l'opposition d'au moins 3 Etats totalisant 26 voix.

Dans la pratique, un calendrier « pragmatique » a été convenu entre les trois institutions depuis 1977 et le déroulement des différentes phases de la procédure est désormais le suivant :

1. L'élaboration de l'avant-projet de budget (APB)

Après un débat d'orientation en cadre interne qui permet de définir les grandes priorités politiques et budgétaires pour l'exercice à venir, la Commission établit son « état prévisionnel » en collectant les demandes de l'ensemble des services dépensiers et en procédant aux arbitrages internes. Elle tient également compte des conclusions d'un « trilogue » entre les trois institutions sur les priorités budgétaires. Elle reçoit d'autre part les « états prévisionnels » des autres institutions et regroupe le tout dans un avant-projet de budget (APB), qui constitue la prévision globale des recettes et des dépenses pour l'exercice à venir. Ce document est adopté par le collège début mai et transmis à l'autorité budgétaire dans toutes les langues de la Communauté le 15 juin au plus tard.

L'avant-projet de budget (APB) peut être ultérieurement modifié par la Commission par voie de lettre rectificative, pour tenir compte d'éléments nouveaux qui n'étaient pas connus au moment de son établissement.

2. L'établissement du projet de budget par le Conseil

Le Conseil procède à sa première lecture et adopte avant le 31 juillet, sur la base de l'avant-projet de budget (APB) et après concertation avec une délégation du Parlement, un projet de budget qu'il transmet au Parlement dans la première quinzaine de septembre. En marge de cette lecture se déroule la procédure de concertation *ah hoc* sur les dépenses obligatoires¹ à inscrire au budget, qui donne lieu préalablement à un « trilogue » entre les institutions vers la fin du mois de juin.

3. La première lecture du Parlement

Le Parlement, sur la base du projet du Conseil, procède à sa première lecture dans le courant du mois d'octobre ; les amendements portant sur les dépenses non obligatoires (DNO)² sont votés à la majorité absolue des membres. Des propositions de modifications portant sur les dépenses obligatoires (DO) sont votées à la majorité absolue des suffrages exprimés, lorsqu'un accord sur le montant de ces dépenses n'a pu être trouvé lors de la concertation *ad hoc*.

4. La deuxième lecture du Conseil

Le Conseil effectue cette deuxième lecture pendant la troisième semaine de novembre après une concertation avec une délégation du Parlement européen. Le projet de budget peut être modifié en fonction des amendements (portant sur les dépenses non obligatoires (DNO)) ou des propositions de modifications (portant sur les dépenses obligatoires (DO)) votés par le Parlement. Les résultats des délibérations du Conseil en deuxième lecture sur les dépenses obligatoires conduisent normalement à la fixation de leurs montants définitifs : le Conseil exerce en effet, sauf rejet global ultérieur par le Parlement, le « dernier mot » sur cette catégorie de dépenses. Le projet de budget amendé puis modifié est de nouveau transmis au Parlement vers le 22 novembre.

En cas de circonstances inévitables, exceptionnelles ou imprévues, la Commission peut être amenée à proposer en cours d'exercice la modification du budget voté, sous la forme d'avant-projets de budgets rectificatifs et/ou supplémentaires. Il est également fait recours à un budget rectificatif pour inscrire au budget de l'exercice en cours le solde de l'exercice précédent.

Ces budgets rectificatifs et supplémentaires (BRS) sont soumis aux mêmes règles de procédure que le budget général.

¹ Les dépenses obligatoires sont celles qui découlent « obligatoirement » du Traité ou des actes pris en vertu de celui-ci et recouvrent en pratique essentiellement la politique agricole commune (PAC). Elles relèvent de la compétence du Conseil.

² Il appartient au Parlement européen de fixer le niveau des dépenses non obligatoires (fonds structurels, politiques internes, la majeure partie des actions extérieures et des dépenses administratives).

C - L'ÉVOLUTION DU CADRE FINANCIER DE L'UNION EUROPÉENNE

1. Les règles de discipline budgétaire pluriannuelle et de concertation

L'équilibre politique et institutionnel du régime financier de la Communauté s'est dégradé progressivement au cours des années 1980. Cette période a en effet été marquée par des tensions de plus en plus vives se traduisant par un fonctionnement de plus en plus difficile de la procédure budgétaire annuelle et une inadaptation croissante des ressources aux besoins communautaires. Ainsi, en 1985, 1986 et 1988, ces débats se sont finalement soldés par la saisine de la Cour de justice européenne par le Conseil des ministres.

Ces crises budgétaires successives ont conduit les institutions de la Communauté à convenir en 1988 d'une méthode destinée à améliorer le déroulement de la procédure budgétaire tout en garantissant le respect de la discipline budgétaire. En concluant un accord inter-institutionnel, le Parlement européen, le Conseil de l'Union et la Commission s'accordent à l'avance sur les grandes priorités budgétaires de la période à venir qui se traduisent par la mise en place d'un encadrement des dépenses communautaires, sous la forme de perspectives financières pluriannuelles. Ces perspectives financières indiquent l'ampleur et la composition des dépenses prévisibles de la Communauté.

Depuis 1988, trois programmations ont été réalisées : paquet Delors 1 (1988-1992), paquet Delors 2 (1993-1999), Agenda 2000 (2000-2006).

Les grandes catégories de dépenses de la Communauté sont éclatées en rubriques ; chacune de ces rubriques comporte un montant en crédits d'engagements pour chaque année. Le « *tableau des perspectives financières* » indique également le montant total des crédits pour paiements, formulé en millions d'euros et en pourcentage du produit national brut (PNB) communautaire en se fondant sur une prévision de l'évolution de ce dernier.

Ceci permet d'effectuer le lien avec le plafond des ressources propres, fixé lui aussi en pourcentage du produit national brut (PNB) communautaire par la décision « ressources propres ». Une marge pour dépenses imprévues s'insère entre le plafond des ressources propres et le plafond des crédits pour paiements. Cette marge a une double fonction : elle sert de marge de sécurité pour atténuer les conséquences d'un taux de croissance inférieur aux prévisions qui réduirait les ressources effectives de la Communauté mais elle doit aussi permettre de revoir les différents plafonds des perspectives financières en cas de besoin pour faire face à des dépenses imprévues (cf. ci-après III - Recettes).

Les perspectives financières se distinguent d'une programmation financière indicative puisque les plafonds sont contraignants pour les parties prenantes à l'Accord inter-institutionnel. Pourtant, les perspectives financières ne peuvent pas être assimilées à un budget pluriannuel puisque la procédure budgétaire annuelle reste indispensable pour déterminer les différentes lignes budgétaires. Dans cette perspective, la nomenclature budgétaire garantit une analyse transparente et précise de la totalité des actions communautaires concourant à la réalisation des grandes priorités politiques reflétées par les perspectives financières.

La classification des dépenses de la Communauté selon les rubriques des perspectives financières répond à une logique politique. La répartition de la dépense totale selon les différentes rubriques doit donc s'articuler sur les grandes priorités politiques retenues pour la période. Aussi, la présentation synthétique des budgets depuis 1988 est-elle systématiquement ordonnée par rubriques des perspectives financières afin de faciliter l'évaluation des moyens mis en œuvre pour la réalisation de ces priorités politiques. Trois cadrages ont été effectués : en 1988, 1992 et 1999.

2. Le cadrage pluriannuel des finances publiques : l'agenda 2000

En juillet 1997, la Commission a présenté une communication intitulée « *Agenda 2000 : pour une Union plus forte et plus large* » (COM 97 – 2000 final) abordant à la fois la réforme de la politique agricole commune, l'avenir de la politique de cohésion économique et sociale, la mise en place d'une stratégie de pré-adhésion, les conséquences des élargissements à venir, le financement de la Communauté.

Un cadre financier de référence, établi dans ce contexte, a montré qu'il était possible, d'ici à 2006, d'assurer les développements proposés des politiques communautaires et un premier élargissement de l'Union à un certain nombre de pays candidats dans les limites d'un plafond des ressources propres inchangé à 1,27 % du PNB.

En mars 1998, en même temps qu'un ensemble de propositions législatives concernant la réforme de la politique agricole commune, les nouvelles orientations en matière d'actions structurelles et l'aide pré-adhésion, la Commission a proposé un nouveau tableau des perspectives financières pour la période 2000-2006, ainsi qu'un rapport sur la mise en œuvre et le renouvellement de l'accord inter-institutionnel du 29 octobre 1993. Ce rapport concluait sur l'utilité de cet instrument pour une évolution maîtrisée et ordonnée de la dépense communautaire et pour une meilleure collaboration entre les institutions dans le déroulement de la procédure budgétaire. Quelques aménagements aux dispositions en vigueur étaient proposés ainsi que la consolidation de l'ensemble des accords et déclarations communes déjà conclu par ailleurs entre les institutions dans le domaine budgétaire.

En octobre 1998, la Commission complétait les documents présentés au titre de l'Agenda 2000 par un rapport sur le fonctionnement du système des ressources propres.

Les principaux éléments du paquet « *Agenda 2000* » ont été approuvés au Conseil européen de Berlin des 24 et 25 mars 1999. Après une dernière phase de négociations, le Parlement européen a adopté le 6 mai 1999 le nouvel accord inter-institutionnel dont les perspectives financières 2000-2006 font partie.

3. La structure des nouvelles perspectives financières

L'architecture générale du cadre financier précédent a été maintenue mais certaines modifications ont été introduites.

Le plafond de la rubrique 1- « *Agriculture* » n'est plus, comme auparavant, la ligne directrice agricole, telle que définie par la décision du Conseil concernant la discipline budgétaire et dont l'évolution est indexée, dans la proportion de 74 %, à la croissance du PNB de l'Union. Pour assurer un contrôle plus strict, le plafond a été établi en fonction de l'évolution prévisible de la dépense effective compte tenu des réformes convenues. En outre, une sous-rubrique distincte est introduite pour s'appliquer aux mesures de développement rural.

S'agissant des dépenses liées au processus d'élargissement, une nouvelle rubrique 7 est créée pour couvrir les trois instruments de pré-adhésion mis en place : l'instrument agricole SAPARD (soutien agricole de pré-adhésion au développement rural), l'instrument structurel de pré-adhésion (ISPA) et le programme PHARE renforcé pour les pays candidats. Une marge, en paiements, est réservée sous le plafond des ressources propres pour financer le moment venu les dépenses liées à l'adhésion de nouveaux Etats membres.

Cette présentation et les dispositions correspondantes prises dans l'accord inter-institutionnel permettent d'assurer **l'étanchéité entre les dépenses pour les quinze Etats membres actuels et celles destinées aux pays candidats.**

Les perspectives financières sont établies à prix constants de l'année 1999. Comme précédemment, il sera donc procédé chaque année à un ajustement technique pour tenir compte de l'évolution des prix. Toutefois, il a été convenu que le déflateur à utiliser pour la rubrique 1 sera de 2 %. De même, selon la réglementation des fonds structurels, le déflateur annuel appliqué, tant à la programmation qu'au plafond correspondant dans les perspectives financières, est également fixé forfaitairement à 2 %.

4. Les plafonds de dépenses sur la période 2000-2006

Le cadre financier laisse, même en tenant compte des montants mis en réserve pour les futurs élargissements au cours de la période, une marge substantielle de 0,09 à 0,14 % du PNB selon les années, sous le plafond des ressources propres. Cet effort de rigueur est plus marqué au niveau du total des crédits pour engagements qu'à celui des crédits pour paiements, en raison de la nécessité pour ces derniers de couvrir les montants restant à liquider sur les engagements antérieurement contractés.

Le plafond de la rubrique 1 a été fixé de façon à ce que son montant, en moyenne annuelle, à prix constants et hors la partie des mesures de développement rural auparavant financée par les fonds structurels, reste proche du niveau de la dépense inscrite au budget 1999. Dans ces conditions, certains éléments de la réforme proposée de la politique agricole commune (PAC) ont été revus à la baisse ou leur mise en œuvre décalée dans le temps.

Pour les actions structurelles, l'enveloppe globale sur la période permet de maintenir au niveau de 1999 les aides par tête au titre des fonds structurels dans les régions éligibles. Un régime dégressif est prévu pour les régions qui ne sont plus éligibles à l'objectif 1 et au nouvel objectif 2 (cf. ci-après II B). S'agissant du Fonds de cohésion, il a été tenu compte des progrès accomplis au cours de la période passée par les pays bénéficiaires en termes de convergence réelle.

Pour les rubriques 3 (politiques internes), 4 (actions extérieures, hors pré-adhésion) et 5 (administration), les plafonds ont été fixés en prenant comme point de départ les montants effectifs de dépenses inscrites au budget 1999 et non pas les plafonds, sensiblement supérieurs, des perspectives financières précédentes pour cette même année. De plus, les taux d'augmentation retenus sur cette base sont inférieurs à ceux proposés initialement par la Commission.

5. Le contrôle de l'exécution du budget

Pour que les politiques européennes soient comprises et acceptées par les citoyens, leur mise en œuvre doit impérativement répondre aux critères de transparence et de bonne gestion budgétaire. C'est la raison pour laquelle le droit européen prévoit un contrôle complet interne et externe des procédures d'exécution budgétaire.

Ce contrôle appartient d'abord aux Etats membres qui doivent prendre, d'une manière coordonnée, toutes les mesures pour protéger les intérêts financiers de l'Union et combattre la fraude. La Commission exerce ensuite son contrôle sur les Etats membres par l'intermédiaire de contrôleurs financiers chargés de vérifier l'engagement et l'ordonnancement de toutes les dépenses et de constater le recouvrement des recettes.

Au contrôle des comptes a posteriori par le Parlement s'est progressivement substituée une procédure de contrôle continu de l'exécution budgétaire par l'instauration d'une commission spécialisée de contrôle budgétaire au sein du Parlement et la mise en œuvre d'un mécanisme d'interpellation de la Commission sur l'exécution des dépenses ou sur l'efficacité du fonctionnement des mécanismes de contrôle. L'exécution budgétaire donne lieu depuis 1976 à un débat annuel au sein du Parlement à l'issue duquel, dans les cas les plus problématiques, une motion de censure peut être déposée contre la Commission. Cette procédure, dite « *procédure Notenboom* », se conclut ordinairement par le vote de virements de crédits.

Ce contrôle continu a été complété par le Traité de Maastricht qui a instauré un contrôle a posteriori approfondi des comptes.

Après l'examen des comptes, du bilan financier et du rapport annuel de la Cour des comptes, le Parlement donne décharge à la Commission sur l'exécution du budget, « libérant » ainsi l'exécutif pour sa gestion et clôturant le budget. Le Parlement peut demander à entendre la Commission sur l'exécution des dépenses ou le fonctionnement des systèmes de contrôle financier et demander des rapports spéciaux sur un point particulier. Il peut également refuser la décharge, ce qui manifeste un désaveu politique pour la Commission et ne s'est produit qu'une seule fois (en 1984 sur l'exercice de 1982).

La Cour des comptes européenne a été créée en 1975 pour exercer un contrôle externe indépendant. Ce contrôle n'est pas de nature juridictionnelle, la Cour ne disposant pas de moyens de sanction. Son contrôle s'exerce sur la totalité des recettes et dépenses, il porte sur la légalité et le respect de la bonne gestion financière. Les Etats membres se doivent de coopérer avec la Cour, ce qui se révèle parfois difficile. Un rapport annuel est établi à la clôture de chaque exercice, publié aux Journaux officiels de la Communauté.

Le contrôle par la Cour des comptes européenne a été étendu : elle doit désormais fournir une déclaration d'assurance de fiabilité et de régularité (DAS) et se prononcer ainsi sur la globalité des comptes et leur fiabilité. Cette procédure nécessite une coopération étroite tant avec la Commission qu'avec les Etats membres, d'autant que les moyens humains de la Cour européenne des comptes sont limités.

Tableau 8 : Les perspectives financières 2000 - 2006 établies en 1999
(en prix courants pour les 4 premières années : prix 2003 pour les
années suivantes)

en millions d'euros

Années	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1. Agriculture	41 738	44 530	46 587	46 285	45 094	45 386	45 094
- dépenses de marché	37 352	40 035	41 992	42 680	41 576	40 667	40 364
- développement rural	4 386	4 495	4 595	4 698	4 709	4 719	4 730
2. Actions structurelles	32 678	32 720	33 638	33 968	33 652	33 384	32 588
- fonds structurels	30 019	30 005	30 849	31 129	30 922	30 654	29 863
- fonds de cohésion	2 659	2 715	2 789	2 839	2 730	2 730	2 725
3. Politiques internes	6 031	6 272	6 558	6 796	6 915	7 034	7 165
4. Actions extérieures	4 627	4 735	4 873	4 972	4 983	4 994	5 004
5. Administration	4 638	4 776	5 012	5 211	5 319	5 428	5 536
6. Réserves	906	916	676	434	434	434	434
7. Pré-adhésion	3 174	3 240	3 328	3 386	3 386	3 386	3 386
-SAPARD (agriculture)	529	540	555	564	564	564	564
-ISPA (actions structurelles)	1 058	1 080	1 109	1 129	1 129	1 129	1 129
- PHARE	1 587	1 620	1 664	1 693	1 693	1 693	1 693
8. Elargissement	0	0	6 851	9 778	12 572	15 375	18 168
-Agriculture	-	-	1 698	2 197	2 652	3 172	3 680
-Actions structurelles	-	-	3 980	6 311	8 573	10 824	13 076
-Politiques internes	-	-	778	825	858	890	923
-Administration	-	-	395	445	489	489	489
TOTAL crédits d'engagements	93 792	97 189	107 523	111 923	113 546	115 421	117 375
TOTAL crédits de paiement UE 15	91 322	94 730	100 078	102 767	99 553	97 659	97 075
Disponibles pour adhésion	0	0	4 397	7 266	9 626	12 387	15 396
Plafond UE 21¹			104 475	110 033	109 179	110 046	112 471
Plafond ressources propres (% PNB SEC jusqu'en 2002, % PNB SEC 95 ensuite)	1,27 %	1,27 %	1,27 %	1,24 %	1,24 %	1,24 %	1,24 %

Source : Projet de loi de finances 2003

Les perspectives financières font l'objet d'ajustements techniques annuels (l'actualisation correspond à + 2 % pour la PAC et les fonds structurels et à l'inflation communautaire pour les autres rubriques) et peuvent être révisées, si besoin est, avec l'accord du Conseil et du Parlement pour faire face à des situations non prévues lors de la fixation des plafonds (à la majorité qualifiée si la révision est inférieure à 0,03 % du PNB communautaire ; à l'unanimité au-delà).

¹ Etablies en mars 1999, les perspectives financières reposaient sur l'hypothèse d'un élargissement à 6 pays en 2002 et non 10 en 2004 comme envisagé actuellement.

En outre, le Conseil européen de Copenhague des 12 et 13 décembre 2002 a approuvé les résultats des négociations sur l'élargissement qui ont abouti à fixer le montant des dépenses nécessitées par l'adhésion de 10 nouveaux Etats membres en 2004 et a invité la Commission à tenir compte de ces dépenses dans sa proposition relative à l'ajustement des perspectives financières. Celles-ci sont récapitulées dans le tableau 7, elles n'avaient pas encore été adoptées par le Parlement au moment de la rédaction du présent rapport.

Tableau 9 : Perspectives financières (Union européenne à 25) adaptées en fonction de l'élargissement
(en millions d'euros)

Crédits pour engagements	Prix courants					Prix 2004	
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1. Agriculture	41 738	44 530	46 587	47 378	49 305	50 431	50 575
- dépenses PAC	37 352	40 035	41 992	42 680	42 769	43 724	43 735
- développement rural	4 386	4 495	4 595	4 698	6 536	6 707	6 840
2. Actions structurelles	32 678	32 720	33 638	33 968	41 035	41 685	42 932
- fonds structurels	30 019	30 005	30 849	31 129	35 353	36 517	37 028
- fonds de cohésion	2 659	2 715	2 789	2 839	5 682	5 168	5 904
3. Politiques internes	6 031	6 272	6 558	6 796	8 667	8 756	8 827
4. Actions extérieures	4 627	4 735	4 873	4 972	5 082	5 093	5 104
5. Administration	4 638	4 776	5 012	5 211	5 983	6 154	6 325
6. Réserves	906	916	676	434	442	442	442
7. Pré-adhésion	3 174	3 240	3 328	3 386	3 455	3 455	3 455
- agriculture	529	540	555	564			
- instruments structurels	1 058	1 080	1 109	1 129			
- PHARE	1 587	1 620	1 664	1 693			
8. Compensation					1 410	1 299	1 041
TOTAL crédits d'engagements	93 792	97 189	100 672	102 145	115 379	117 315	118 701
TOTAL crédits de paiement	91 322	94 730	100 078	102 767	111 380	112 260	114 740
Plafond des crédits pour paiements en % PNB (SEC 95)	1,07 %	1,08 %	1,11 %	1,09 %	1,08 %	1,06 %	1,06 %
Marge pour imprévus	0,17 %	0,16 %	0,13 %	0,15 %	0,16 %	0,18 %	0,18 %
Plafond des ressources propres	1,24 %	1,24 %	1,24 %	1,24 %	1,24 %	1,24 %	1,24 %

Source : Commission européenne

II - LES DÉPENSES

Les grandes catégories de dépenses de l'Union européenne sont présentées par grandes rubriques conformément à la classification définie dans les perspectives financières.

A - L'AGRICULTURE

1. Les actions financées par le FEOGA

Les actions financées par le fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) au titre de la rubrique 1 sont les suivantes :

Rubrique 1 – Agriculture (Budget 2001)

- Dépenses agricoles	39 528 700 000 euros
- Développement rural et mesures d'accompagnement	4 495 000 000 euros
Total	44 023 700 000 euros

Les dépenses de la rubrique 1 sont financées par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section « *Garantie* ». Le FEOGA n'est pas un fonds distinct mais une partie du budget communautaire. L'acte de naissance du Fonds est le règlement n° 25 du 4 avril 1962. Actuellement, les dépenses agricoles sont régies par le règlement (CE) n° 1258/1999 du 17 mai 1999 relatif au financement de la politique agricole commune (PAC).

Depuis son origine, la section « *Garantie* » du Fonds finance les mesures dites « *de marché* », à savoir :

- les restitutions à l'exportation vers les pays tiers, destinées à favoriser les exportations des produits communautaires en alignant leur prix d'exportation sur le prix mondial ;
- les interventions destinées à la régularisation des marchés agricoles, recouvrant une gamme de mesures variables selon les secteurs (organisations communes de marchés (OCM)). Il s'agit, par exemple, du financement de stockages publics ou privés, d'aides à la transformation de certains produits ou d'aides au revenu. Depuis plusieurs années, le Fonds finance également l'OCM de la pêche.

Au fil des années, d'autres mesures se sont ajoutées. Ainsi, le Fonds finance depuis 2000 :

- la contribution communautaire à certaines actions vétérinaires de même qu'à des actions phytosanitaires. Il finance, en outre, des actions d'information sur la PAC et des études d'évaluation de mesures financées par la section « *Garantie* » du Fonds ;

- la grande majorité des actions de développement rural, dont une part importante était financée jusqu'en 1999 par les Fonds structurels. Le développement rural est devenu ainsi un véritable deuxième pilier de la politique agricole commune, doté de ressources budgétaires importantes. Cela étant, dans les zones relevant de l'objectif n° 1, un certain nombre de mesures sont prises en charge par la section « *Orientation* » du Fonds et sont dès lors intégrées dans la programmation des Fonds structurels (rubrique 2). Il en va de même pour l'objectif 2.

2. Les réformes de la PAC

La politique agricole commune vise depuis son origine à assurer le développement rationnel de la production agricole et la stabilité des marchés ainsi qu'à garantir la sécurité des approvisionnements en aliments tout en tenant compte du caractère particulier de l'activité agricole. Basée sur le principe de la multifonctionnalité, introduit seulement à partir de 1999, la PAC vise à s'inscrire dorénavant dans le développement durable, notamment en promouvant les méthodes de production respectueuses de l'environnement ainsi que l'utilisation efficace des ressources et en assurant l'acceptabilité sociale de la PAC.

Les étapes les plus marquantes sont la réforme décidée en 1992 connue sous le nom de « *réforme Mc Sharry* » et celle décidée en 1999 dans le cadre de l'Agenda 2000. Leurs effets se conjuguent pour introduire la notion d'aide directe déconnectée des prix par :

- la réduction des prix pour les produits clés, afin de les aligner sur les prix mondiaux. Les pertes de revenus qui en résultent sont compensées par des aides directes aux agriculteurs. Le poids des aides directes dans la dépense agricole est passé de 18 % en 1992 à 67 % en 2001 ;
- l'instauration d'un véritable instrument de développement rural, qui devient ce que l'on appelle le deuxième pilier de la PAC et qui vise à mettre en place un cadre cohérent et durable garantissant l'avenir des zones rurales et favorisant le maintien et la création d'emplois. Le poids relatif des dépenses pour le développement rural s'est graduellement accru depuis 1993 pour atteindre environ 10 % du total des dépenses agricoles communautaires.

3. Les instruments de maîtrise des dépenses agricoles

Afin de maîtriser les dépenses agricoles, celles-ci sont assujetties depuis 1988 à des règles de « *discipline budgétaire* ». La décision 88/377/CEE du 24 juin 1988, concernant la discipline budgétaire, a instauré la ligne directrice agricole, prévoyant chaque année un plafond pour les dépenses du FEOGA-Garantie, correspondant au montant des crédits alloués en 1988, majoré d'une progression égale à 74 % du taux de croissance du PNB de la Communauté depuis cette année.

Etant donné que, vers la fin des années 90, la ligne directrice ne remplissait plus pleinement son rôle de frein aux dépenses agricoles, l'accord interinstitutionnel du 6 mai 1999 a instauré un nouveau plafond aux dépenses de la rubrique 1 pour la période 2000-2006, communément appelé « *le plafond de Berlin* ». Ce plafond est significativement inférieur à la ligne directrice. En outre, des sous-plafonds individuels ont été créés pour d'une part, les dépenses autres que celles liées au développement rural et, d'autre part, ces dernières, créant ainsi *de facto* deux sous-rubriques, respectivement la sous-rubrique 1 a) et la sous-rubrique 1 b). Ce double plafonnement est de nature à renforcer la rigueur budgétaire imposée à la politique agricole commune.

La ligne directrice agricole, quant à elle, a toutefois été maintenue mais l'ensemble des dépenses qu'elle soit couvrir a été considérablement élargi. A partir de 2000, outre la rubrique 1, la ligne directrice couvre également les dépenses pour l'instrument agricole de pré-adhésion (appelé « *SAPARD* »), figurant à la rubrique 7 des perspectives financières, ainsi que les coûts au titre de l'agriculture, qui résultent de l'élargissement.

4. L'évolution récente des dépenses agricoles

Le glissement graduel depuis 1992 d'une politique de soutien des prix vers une politique de soutien des revenus s'est accompagné d'une augmentation significative des dépenses communautaires. L'expansion de l'instrument de développement rural a également nécessité la mobilisation de ressources budgétaires importantes. Ces dépenses supplémentaires ont toutefois pu être financées à l'intérieur de la ligne directrice agricole (jusqu'en 1999) et du plafond de Berlin à partir de 2000 tout en conservant une marge de 1 à 2 milliards d'euros sous ce plafond. Les dépenses devraient être à leur niveau le plus élevé en 2002 et en 2003, pour se stabiliser (voire légèrement se réduire en prix constants) à partir de 2004. En tout état de cause, **le plafonnement des dépenses agricoles, même en période de crise majeure : encéphalopathie spongiforme bovine (ESB), a permis un rééquilibrage par rapport aux autres catégories de dépenses.** Elles représentaient en 1988 environ 60 % du total du budget de l'Union. Telles que programmées dans les perspectives financières, elles devraient représenter environ 40 % des dépenses totales en 2006.

5. Les règles budgétaires spécifiques du FEOGA-Garantie

La quasi-intégralité des dépenses effectuées au titre du FEOGA, section « *Garantie* », sont versées aux bénéficiaires finaux (c'est-à-dire des agriculteurs, des organismes d'intervention pour le stockage de produits, des associations de producteurs, etc.) par les Etats membres.

Dans les faits, les paiements sont effectués par des organismes payeurs agréés selon des procédures décrites dans la réglementation communautaire. Les organismes payeurs communiquent mensuellement à la Commission les paiements effectués aux bénéficiaires. La Commission rembourse ces montants aux Etats membres au plus tard le troisième jour ouvrable du deuxième mois qui suit.

Etant donné ce système de financement particulier, où ce n'est pas la Commission mais les Etats membres qui effectuent les paiements, les dépenses sont assujetties à une procédure d'apurement des comptes. Cet apurement, sur lequel la Commission européenne devient de plus en plus stricte, intervient donc a posteriori de la dépense. Au cas où la Commission constate des irrégularités, ou estime que les organismes payeurs n'ont pas pris les mesures nécessaires pour garantir la régularité de la dépense, les sommes en jeu sont recouvrées dans le cadre de la procédure d'apurement sous forme de corrections des montants en cause.

Contrairement à la grande majorité des autres lignes budgétaires, les crédits du FEOGA-Garantie ne sont pas dissociés. En effet, étant donné le fait que les dépenses de la PAC découlent directement de la réglementation, la notion d'engagement est difficilement applicable pour le secteur agricole. Par ailleurs, dans le cadre de la réforme du règlement financier qui prévoit que tous les crédits soient dissociés, la Commission propose pour le FEOGA-Garantie que, à chaque moment de l'exécution du budget, les dépenses sur les crédits d'engagement soient identiques à celles des crédits de paiement.

6. Les retours au titre de la PAC

6.1. Les données statistiques

En 2001, la France a bénéficié de 22 % des dépenses agricoles communautaires pour un taux de contribution moyen au budget de l'Union européenne de 17,6 %. La France reste le premier bénéficiaire de la politique agricole commune, loin devant l'Espagne (14,7 %), l'Allemagne (14 %), l'Italie (12,7 %) et le Royaume-Uni (10,4 %).

Tableau 10 : Part de la France dans les paiements du FEOGA-Garantie
(en millions d'euros courants)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
FEOGA-Garantie							
Paiements totaux	34 496,6	39 080,9	40 623,2	38 810,0	39 769,9	40 501,1	42 083,3
Paiements en France	8 423,3	9 572,3	9 149,0	9 014,3	9 445,9	9 005,9	9 248,0
Taux de retour pour la France en %	24,4	24,5	22,5	23,2	23,8	22,2	22,0

Source : rapport financier du FEOGA-Garantie de la DGAGRI

Le taux de retour dont la France a bénéficié en 2001, premier exercice concerné par la réforme de la PAC de 1999, est relativement stable par rapport à 2000 (22,2 %). En volume, le niveau des soutiens communautaires reçus par la France a toutefois progressé par rapport à 2000 (242 millions d'euros, soit + 3 %) du fait de l'augmentation des aides directes induites par la réforme.

L'évolution est toutefois différente selon les secteurs de la PAC. Le taux de retour sur les dépenses de marché (premier pilier de la PAC) a légèrement diminué, compte tenu en particulier du retard pris par la France dans la mise en œuvre du programme de restructuration du vignoble. En revanche, le taux de retour sur le développement rural (le second pilier de la PAC), qui a progressé plus en début qu'en fin de programmation, traduit la montée en puissance du plan de développement rural de la France.

Les aides de la PAC sont versées par les Etats membres et remboursées par le budget communautaire avec un décalage de deux mois. Compte tenu de leur concentration en France en fin d'année (novembre et décembre), les aides de la PAC ont été pré-financées par une avance du Trésor. Afin de limiter le coût du préfinancement des aides de la PAC pour le budget de l'Etat, ce financement a été en effet totalement substitué depuis 2001 à l'emprunt bancaire auquel il était recouru jusque là.

Tableau 11 : Part de la France dans les postes de dépenses du FEOGA-Garantie en 2001 (en millions d'euros courants)

	Ensemble	France	% en 2001	Rappel % en 2000
FEOGA-Garantie				
Cultures arables	17 466,2	5 181,0	29,7	30,7
Sucre	1 497,1	356,9	23,8	28,9
Huile d'olive	2 523,8	4,9	0,2	0,2
Fourrages séchés et légumes secs	374,8	82,8	22,1	21,7
Plantes textiles et vers à soie	826,3	42,2	5,1	4,1
Fruits et légumes	1 558,0	294,3	18,9	15,3
Secteur viti-vinicole	1 196,7	221,8	18,5	26,3
Tabac	973,4	77,0	7,9	8,1
Autres secteurs végétaux	297,3	26,4	8,9	8,9
Total secteur végétal	26 713,6	6 287,3	23,5	24,6
Lait et produits laitiers	1 906,6	499,6	26,2	28,4
Viande bovine	6 054,0	1 467,6	24,2	23,5
Viande ovine et caprine	1 447,3	144,3	9,9	9,8
Viande porcine, œufs et volailles et autres	137,1	52,0	37,9	27,0
Pêche	13,4	3,3	24,6	41,5
Total secteur animal	9 558,4	2 166,8	22,7	22,5
Dépenses annexes	1 447,6	184,4	12,7	5,7
Total des dépenses de marché (sous-plafond 1a)	37 779,5	8 638,5	22,9	23,5
Développement rural (sous-plafond 1b)	4 363,8	609,5	14,0	11,3
Total général du FEOGA-Garantie	42 083,3	9 248,0	22,0	22,2

Source : rapport financier du FEOGA-Garantie de la Commission pour 2001

6.2. La revue à mi-parcours de la PAC

La Commission a adopté le 10 juillet 2002, un projet de « revue à mi-parcours » de la PAC qu'elle présente dans le cadre des clauses de « rendez-vous » des accords de Berlin. Ce projet qui va au-delà des clauses de rendez-vous et constitue un véritable projet de réforme de la PAC, vise à pousser à son terme la logique de la réforme de la PAC amorcée en 1992 et prolongée en 1999 : en particulier, le découplage total des aides directes de la production, la baisse des prix d'intervention et le renforcement de la politique de développement rural. S'agissant du secteur laitier, la Commission présente un bilan de la politique des quotas, sans se prononcer dans l'immédiat sur le régime à adopter après 2008. Ce projet devrait être financé d'ici 2006 dans le cadre des

perspectives financières de Berlin sans remettre en cause globalement le niveau de la dépense agricole communautaire.

Les discussions à Bruxelles ont débuté le 15 juillet 2002, la Commission espérant faire aboutir ce dossier au cours du premier semestre 2003. La France a exprimé son opposition ferme au projet de la Commission qui réaliserait une véritable réforme de la PAC dès 2004 alors que les accords de Berlin prévoyaient cette échéance à 2006. L'interprétation française a été toutefois fortement combattue par les principaux pays contributeurs nets au budget communautaire. Ceux-ci (Allemagne, Pays-Bas, Royaume-Uni et Danemark) souhaitent modifier la PAC pour la rendre en particulier plus respectueuse de la sécurité alimentaire et de l'environnement mais aussi plus rationnelle économiquement.

A cet égard, ces Etats devraient prôner l'introduction d'une véritable dégressivité des aides directes dans le temps, qui permettrait en outre d'assurer la maîtrise du coût budgétaire de la PAC dans une Union élargie à des pays à fort potentiel agricole, sans remettre en cause pour autant la répartition actuelle entre les Etats membres des principales subventions agricoles.

Dans le cadre du récent Conseil de Bruxelles, les Quinze, suite à l'accord franco-allemand, se sont entendus pour plafonner les dépenses agricoles jusqu'en 2013 sur la rubrique 1A (dépenses de marchés).

Ce plafonnement du budget ainsi que l'introduction progressive d'aides directes dans les pays candidats, fait peser des menaces sur l'évolution des aides pour les Quinze Etats membres actuels (proposition de la Commission de modulation et de progressivité des aides).

B - LES ACTIONS STRUCTURELLES

1. Les fonds structurels dits « traditionnels »

Pour mettre en œuvre sa politique régionale, l'Union européenne dispose de quatre instruments financiers :

- le Fonds social européen (FSE) dont la création était prévue par le Traité de Rome ;
- le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA section orientation) ;
- le Fonds européen de développement régional (FEDER) ;
- l'instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP).

Ces dépenses constituent des interventions à finalité structurelle, destinées à promouvoir une meilleure cohésion économique et sociale au sein de l'Union. Elles impliquent un financement national complémentaire et une coopération entre la Commission et les autorités des Etats membres.

Tableau 12 : Les aides structurelles au développement des régions de l'Union européenne

La politique régionale européenne s'appuie sur les quatre instruments financiers suivants :	
Le FEDER - Fond européen de développement régional	Participer au développement des régions les plus défavorisées en facilitant leur ajustement structurel
Le FSE – Fond social européen	Améliorer les possibilités d'emploi, en particulier dans les zones en retard de développement
Le FEOGA-Orientation – Fond européen d'orientation et de garantie agricole	Financer la politique agricole commune. Cofinancer les régimes nationaux d'aide à l'agriculture. Faciliter le développement et la diversification économique des zones rurales
L'IFOP – Instrument financier d'orientation de la pêche	Apporter un soutien à l'adaptation de l'industrie de la pêche à la politique communautaire de la pêche
<p>Trois objectifs prioritaires pour la période 2000-2006</p> <p>L'Union européenne a choisi de concentrer son aide sur trois objectifs prioritaires :</p> <p>Objectif 1 : promouvoir le développement et l'ajustement structurel des régions en retard de développement ;</p> <p>Objectif 2 : soutenir la reconversion économique et sociale des zones en difficulté structurelle ;</p> <p>Objectif 3 : soutenir l'adaptation et la modernisation des politiques et systèmes d'éducation, de formation et d'emploi.</p> <p>Le mode de financement</p> <p>Les financements de la politique régionale sont des subventions non remboursables qui interviennent pour un montant variant de 15 à 85 % du coût d'un projet, selon les objectifs. Ces financements peuvent être complétés par des prêts de la Banque européenne d'investissement (BEI) ou des subventions locales (dans la limite d'un plafond fixé par les règles communautaires relatives à la concurrence).</p>	
Types d'actions	Instruments
Investissements publics dans le domaine des infrastructures (transport, télécommunications, énergie, environnement, santé, éducation)	FEDER et FEOGA
Investissements productifs privés destinés aux PME ou aux grandes entreprises	FEDER, FSE (pour les mesures d'accompagnement) et FEOGA
Aide à la formation et aides à l'embauche	FSE
Etudes socio-économiques – Assistance technique	FEDER, FSE ou FEOGA
Projets pilotes de coopération	FEDER

Ces fonds structurels dits « traditionnels » ont été réformés en 1999 (Conseil de Berlin) en vue de leur mise en œuvre pendant la période 2000-2006 sur la base de cinq règlements. Ce dispositif législatif va permettre de réaliser l'objectif de dépenses des fonds structurels fixé à 195 milliards d'euros (prix de 1999) sur la période 2000-2006, ce qui représente 30 % du budget en 1999, soit une proportion constante par rapport à 1993 (31 %).

La réforme adoptée en 1999 s'articule autour de trois axes.

1.1. Une concentration des aides sur les territoires souffrant des handicaps les plus marqués

Dans un souci de simplification et de rationalisation des interventions communautaires, les objectifs prioritaires sont ramenés de sept à trois dans la nouvelle génération de fonds. Par ailleurs, le règlement prévoit une réduction significative de la couverture de population éligible à chacun de ces objectifs, compensée par une augmentation de l'intensité de l'aide par habitant octroyée aux régions demeurant éligibles.

L'objectif 1 est destiné à « *promouvoir le développement et l'ajustement structurel des régions en retard de développement* ». Y sont éligibles les régions dont le PIB/habitant est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire ainsi que les anciennes régions d'objectif 6 (en Finlande et en Suède). Cet objectif, qui regroupe 22,2 % de la population de l'Union, bénéficie de 69,7 % des fonds, soit 135,9 milliards d'euros, en progression de 15 % en volume au regard de la période de programmation passée. En France, seuls les départements d'outre-mer (DOM) sont éligibles à cet objectif, la Corse et le Hainaut (Valenciennes) en perdant le bénéfice de manière progressive.

L'objectif 2 s'intitule « *soutenir la reconversion économique et sociale des zones en difficulté structurelle* ». Cet objectif territorialisé couvre les zones en mutation socio-économique dans les secteurs de l'industrie et des services, les zones rurales en déclin, les zones urbaines en difficulté ainsi que les zones en crise dépendant de la pêche. La volonté de concentration se traduit par une réduction de la couverture de l'objectif 2, qui passe de 25,2 % de la population communautaire sur la période précédente à 18 % pour 2000-2006. Avec 11,5 % de la dotation, l'objectif 2 bénéficie de 22,5 milliards d'euros, en recul de 9,4 % en volume par rapport à la période précédente.

L'objectif 3, « *soutenir l'adaptation et la modernisation des politiques et systèmes d'éducation, de formation et d'emploi* », intervient sur l'ensemble du territoire communautaire en dehors des régions d'objectif 1 et reçoit 12,3 % de la dotation (24,05 milliards d'euros), en progression de 22,5 % en comparaison des crédits 1994-1999.

En complément de ces trois objectifs, les programmes d'initiatives communautaires (PIC) sont conçus comme un instrument d'appoint aux fonds structurels. Décidés par la Commission, ils financent des actions revêtant un intérêt particulier pour la Communauté (coopération transfrontalière, lutte contre les discriminations sur le marché du travail, programmes intégrés de développement rural, développement urbain durable) avec une enveloppe budgétaire s'élevant à 5,35 % du total des fonds structurels pour la période 2000-2006.

Les mesures de développement rural ont été transférées sur la rubrique 1 du budget communautaire, (sous-rubrique 1b, développement rural, qui constitue désormais le deuxième pilier de la politique agricole commune).

L'objectif de concentration des moyens financiers en faveur des régions en retard de développement se traduit également par le maintien du Fonds de cohésion (cf. infra). La dotation de ce fonds est reconduite en euros constants, soit un budget de 18 milliards d'euros pour les années 2000 à 2006, permettant de financer des projets en matière d'environnement ou d'infrastructures de transport.

1.2. Les principes de mise en œuvre des fonds structurels et les tentatives de simplification

Ces principes sont au nombre de cinq.

a) La concentration

Les actions communautaires se concentrent dans les régions les plus défavorisées (cf. supra).

b) La programmation

Les concours des fonds structurels interviennent habituellement en cofinancement (avec les Etats membres) de programmes opérationnels pluriannuels. Les autres formes d'intervention sont le cofinancement de régimes d'aide ou de projets, l'octroi de subventions globales gérées par un intermédiaire désigné par l'Etat membre en accord avec la Commission ainsi que l'assistance technique.

Pour les interventions d'initiative nationale, ces programmes sont approuvés à partir des « *cadres communautaires d'appui* », décidés à leur tour sur la base des plans d'investissement nationaux transmis par les Etats membres. Ceux-ci peuvent simplifier cette procédure en présentant des plans sous forme de « *documents uniques de programmation* », qui intègrent à la fois les informations correspondant au cadre communautaire d'appui et aux programmes opérationnels. La période de programmation des interventions est de sept années.

c) Le partenariat

L'intervention des fonds se fonde sur une concertation étroite entre la Commission et les autorités et organismes compétents de l'Etat membre concerné, au niveau central, régional, local ou autres collectivités territoriales, à tous les stades de la programmation (préparation, appréciation, mise en œuvre, suivi et évaluation des actions).

d) L'additionnalité

Pour chaque objectif, l'aide communautaire apportée à chaque Etat membre concerné pendant la période de programmation ne peut provoquer une diminution des dépenses structurelles publiques ou assimilables de celui-ci, par rapport à la période de programmation précédente.

Cette aide s'ajoute donc aux efforts financiers des autorités publiques nationales, sans s'y substituer.

Finalement, les taux de participation communautaire à ces différentes actions sont modulés en fonction de plusieurs critères (gravité des problèmes spécifiques visés par les actions, capacité financière de l'Etat membre concerné, etc.). Ils sont soumis à certaines limites : 50 % au moins des dépenses publiques

et 75 % au plus du coût total pour les mesures appliquées dans les régions de l'objectif n° 1 ; 25 % au moins des dépenses publiques et 50 % au plus du coût total, pour les mesures appliquées dans les autres régions.

e) L'efficacité

La responsabilité générale de la mise en œuvre, du suivi, du contrôle et de l'efficacité des interventions structurelles revient à l'Etat membre. Une réserve de performance a ainsi été mise en place pour améliorer l'efficacité des interventions : 4 % de l'allocation initiale doivent être alloués avant la fin de 2003 aux programmes les plus efficaces dans la réalisation des objectifs de gestion et d'exécution budgétaire.

Afin de renforcer le rôle et la responsabilité des Etats dans la mise en œuvre des programmes, la procédure de programmation est simplifiée par l'introduction du concept nouveau de « *complément de programmation* », document rassemblant le détail des mesures choisies, dont la transmission à la Commission ne s'effectue que pour l'information.

Les règlements modifient les modalités de gestion financière, rompant le lien entre engagements et paiements : le nouveau système repose ainsi sur le principe d'une avance initiale de 7 % du total du programme au moment de l'adoption d'un programme en 2000 et 2001, suivie par des engagements annuels automatiques et un système de paiements en remboursement des dépenses effectuées. En contrepartie, **les crédits pour lesquels aucun engagement ne sera intervenu dans les deux ans suivant l'année de leur rattachement seront dégagés automatiquement.**

1.3. Un renforcement des procédures de contrôle et d'évaluation

Les dispositions en matière de contrôle et de sanctions financières sont reprises au sein du règlement général des fonds structurels et visent à un contrôle renforcé de leur mise en œuvre, en contrepartie des responsabilités accrues confiées aux Etats membres dans le suivi et la mise en œuvre des programmes. La possibilité de sanctions financières, notamment forfaitaires, en cas de mauvaise gestion figure explicitement dans le nouveau corpus réglementaire. Des règlements d'application ont été adoptés en mars 2001 pour la mise en œuvre de systèmes de contrôle et de gestion des fonds structurels (CE n° 438/01) et des corrections financières applicables à la suite de ces contrôles (CE n° 448/01).

Avec un budget total de 213 milliards d'euros, l'enveloppe déterminée à Berlin marque, à structure constante, c'est-à-dire hors développement rural, une progression de 6,5 % au regard de la programmation 1994-1999.

Sur la période 1994-1999, on observe qu'en France, les crédits ont été très peu consommés en début de période et donc ont été reprogrammés massivement sur les exercices 1999 et 2000 (2,2 milliards d'euros reportés vers 2000). La date limite de clôture pour les paiements est fixée au 31 décembre 2001. Des dérogations ont été demandées mais ne représentent, pour l'ensemble des Etats membres, que 3 % des sommes engagées. Au titre des paiements, la résorption du retard français se poursuit mais beaucoup plus lentement : il restait 41,6 milliards d'euros à liquider fin 1999 et encore 16,7 milliards à fin 2001.

Les nouvelles règles de programmation pour la période 2000-2006 ont été conçues pour permettre un meilleur respect du profil des engagements décidés à Berlin.

2. Le Fonds de cohésion

Ce Fonds a été instauré en 1993 par le Traité sur l'Union européenne et sa fonction précisée par le Conseil européen d'Edimbourg. Son objet est de contribuer financièrement à la réalisation de projets dans le domaine de l'environnement et dans celui des réseaux trans-européens en matière d'infrastructure de transports.

Il s'adresse aux quatre pays (Espagne, Grèce, Irlande, Portugal) dont le PNB par habitant est inférieur à 90 % de la moyenne communautaire, à la condition qu'ils aient mis en place et respectent un programme de stabilité dans le cadre de l'Union économique et monétaire. Le Fonds dispose de 18 milliards d'euros entre 2000 et 2006 et est appelé à couvrir entre 80 et 85 % du coût des projets soutenus. Le mode de répartition entre les quatre pays a été également fixé : 61 à 63,5 % du total pour l'Espagne, 16 à 18 % pour la Grèce et le Portugal, 2 à 6 % pour l'Irlande. Une révision de l'éligibilité au fonds de cohésion est prévue à mi-parcours.

Tableau 13 : Les perspectives financières de 2000 à 2006
(en millions d'euros)

Engagements	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Fonds structurels	29 430	28 840	28 250	27 670	27 080	27 080	26 660
Fonds de cohésion	2 615	2 615	2 615	2 615	2 515	2 515	2 510
Total	32 045	31 455	30 865	30 285	29 595	29 595	29 170

Source : Commission européenne.

3. Les retours au titre des fonds structurels

Les actions structurelles étant principalement destinées à aider les régions européennes les plus défavorisées, les retours dont bénéficie la France au titre de cette politique sont relativement faibles. En revanche, les pays du Sud de l'Union sont bénéficiaires à la fois de la politique agricole commune et des fonds structurels ; l'Espagne est un exemple parlant à cet égard. A la différence de la dépense agricole, la répartition des enveloppes par Etat membre est déterminée a priori : elle fait partie intégrante des accords de Berlin de 1999.

Le nouvel effort de concentration de l'aide sur les régions les plus en difficulté, issu de la réforme des fonds structurels dans le cadre de l'Agenda 2000, se traduit par une diminution de la part relative de la France dans les retours, diminution dont l'effet restera toutefois limité en valeur absolue du fait de la progression de l'enveloppe totale de 6,5 % de période à période. Le taux de retour prévu pour la période 2000-2006 sur les principaux objectifs et les programmes d'initiative communautaire, hors Fonds de cohésion, s'établit à un peu plus de 8 %.

Certains pays ont bénéficié largement des fonds structurels mais ont réussi à augmenter fortement leur croissance de sorte que leurs besoins sont maintenant bien moindres : ainsi, l'Irlande est désormais entrée dans un mécanisme dit de « *phasing out* » qui prévoit une décroissance graduelle des aides à partir de 1999.

Tableau 14 : Répartition des fonds pour 2000-2006

	2000-2006 CE ¹ prévus pour la France en millions d'euros 1999	Part relative de la France
Objectif 1 : Régions en retard de développement	3 254	2,5
Sortie de l'objectif 1	551	6,5
Objectif 2 : Régions en reconversion économique	5 437	27,5
Sortie de l'objectif 2	613	22,5
Objectif 3 : Education, formation, emploi	4 540	18,9
IFOP : Pêche hors objectif 1	225	20,3
PIC : Programmes d'initiative communautaire	1 046	10,0
Total	15 666	8,08

Source : Commission européenne.

Les différents objectifs sont mis en œuvre par l'intermédiaire des quatre fonds structurels suivants : FEOGA-Orientation (agriculture), FEDER (développement régional), FSE (social) et IFOP (pêche). La part de la France dans les paiements au titre de chaque fonds ainsi que dans les paiements pour chacun des objectifs de la période de programmation 2000-2006 confirme la faiblesse des retours dont elle bénéficie dans le cadre des fonds structurels au regard de son taux moyen de contribution au budget communautaire (17,3 % en 2003).

¹ CE : crédits d'engagement

Tableau 15 : Part de la France dans les dépenses au titre des fonds structurels
(en millions d'euros)

	1995		1996		1997		1998		1999		2000	
	En M€	En % du total										
FEOGA-O + IFOP	358,8	12,9	442,3	11,6	617,3	15,2	660,8	16,8	711,5	16,4	311,3	7,6
FEDER	266,0	3,2	637,1	6	1 111,5	9,6	505,3	4,3	1 006,8	9,0	1 148,3	8,3
FSE	501,3	10,6	650,7	10,8	599,3	9,1	829,8	10,9	932,2	12,9	1 061,1	13,2
Autres ¹					172,2	8,7	244,1	9,4	213,6	9,6		
Total	1 126,1	7,1	1 730,2	8,4	2 460,3	9,4	2 240,0	7,9	2 864,1	10,7	2 520,7	9,1

Source : Cour des comptes européenne ; Commission européenne.

Tableau 16 : Part de la France dans les paiements par objectif en 2000

	En millions d'€	En % du total
Objectif 1	457,4	3,0
Objectif 2	952,7	24,7
Objectif 3	767,2	24,8
Autres actions structurelles	71,2	7,3
Initiatives communautaires	256,9	11,2
Actions innovatrices et assistance technique	15,3	8,5
Fonds de cohésion	0	0
Total	2 520,7	9,1

Source : Projet de loi de finances 2003

Les retours au titre de la politique structurelle pour la France tendent par ailleurs à se réduire au fil des périodes de programmation : au cours de la période de programmation 1989-1993, les versements à la France ont ainsi représenté 10,2 % des dépenses communautaires dans ce domaine. Pour la période 1994-1999 le renforcement des crédits en faveur des actions structurelles et une concentration accrue des interventions communautaires en faveur des régions en retard de développement ont entraîné mécaniquement une baisse du taux de retour de la France. Le maintien d'une part relative importante sur les objectifs à caractère agricole (adaptation des structures agricoles et développement des zones rurales) et la progression de la part concernant les régions de reconversion industrielle et la lutte contre le chômage ont toutefois permis de limiter cette diminution. Les versements communautaires au profit de la France par le biais

¹ Les autres actions structurelles comprennent notamment les initiatives communautaires.

des fonds structurels devraient représenter en moyenne 9,8 % des dépenses structurelles totales sur la période 1994-1999, hors Fonds de cohésion auquel la France n'est pas éligible et 8,9 % avec le Fonds de cohésion.

C - LES DÉPENSES DE L'UNION EUROPÉENNE AU TITRE DES POLITIQUES INTERNES

Cette rubrique a vu son champ d'intervention s'étendre au rythme de l'accroissement des compétences de l'Union. Alors que l'essentiel de la rubrique (71,4 % dans le projet de budget 2003) est consacré aux deux politiques prioritaires que constituent la recherche et les réseaux trans-européens, 28,6 % des crédits assurent le financement de mesures multiples dans une vingtaine de domaines distincts (éducation et formation, marché de l'emploi, marché intérieur, environnement, industrie, protection des consommateurs, culture et audiovisuel, énergie, justice).

Ces politiques internes ont crû fortement puisqu'en 1988 elles représentaient 2,6 % du budget et s'élèvent désormais à 7 %. Elles sont essentiellement liées à la politique de recherche qui représente 60 % du total. Les réseaux trans-européens sont également en croissance forte, ce qui correspond bien à la logique communautaire : favoriser les flux et la mobilité au sein de l'Union et réduire les externalités négatives. Les autres politiques (justice, affaires intérieures, police des frontières...) restent très modérées même si elles sont appelées à croître dans le futur.

Le volet de « *l'Agenda 2000* » consacré aux politiques internes a conduit à l'adoption d'un plafond de dépenses pour l'ensemble de la rubrique 3, dans le cadre des perspectives financières pour les années 2000-2006, qui prévoit une forte croissance de ces politiques sur la période. Le plafond de ces dépenses pour les quinze Etats membres actuels progresse en effet de 11,3 % entre 2000 et 2006 en euros constants (valeur 1999), pour tenir compte du renforcement de certaines politiques internes induit par l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam (intégration de l'acquis de Schengen).

Tableau 17 : Perspectives financières de 2000 à 2006
(en millions d'euros en 1999)

Engagements	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Rubrique 3	5 930	6 040	6 150	6 260	6 370	6 480	6 600
Variation en %	1,9	1,8	1,8	1,8	1,7	1,9	1,9

Source : Projet de loi de finances 2003

Bénéficiant de moyens proportionnellement limités en comparaison du niveau de l'intervention publique nationale, les politiques internes de la Communauté doivent apporter une plus-value aux politiques nationales menées dans ces domaines. Elles n'ont pas vocation à se substituer aux dispositifs d'aides nationaux mais visent, selon une logique de subsidiarité, à assurer une mise en réseau des dispositifs en leur conférant une dimension communautaire.

Le projet de budget pour 2003 confirme la priorité à l'innovation et aux investissements, au travers de la part importante réservée aux programmes de recherche, aux réseaux trans-européens et à « *l'Europe de la connaissance* ».

Les principaux programmes relevant des politiques internes sont les suivants.

1. La recherche et le développement technologique

Les dépenses relatives à la recherche et au développement technologique représentent 62 % du total des engagements de la rubrique soit 4,055 milliards d'euros en 2003. Les crédits inscrits pour 2003 correspondent à la première année du sixième programme cadre de la recherche et développement (PCRD) qui a été adopté en 2002, pour la période 2003-2006 et dont la dotation en crédits d'engagement s'élève à 17,5 milliards d'euros, soit une augmentation de 8 % en termes réels.

L'objectif du 6^{ème} PCRD est de réaliser un espace européen de la recherche. Plusieurs priorités thématiques ont été retenues pour un montant de 11,285 milliards d'euros (lutte contre les maladies graves, biotechnologie pour la santé, génomique avancée et ses applications en matière de santé, technologies pour la société de l'information, nanotechnologies et nanosciences, aéronautique et espace, qualité de l'alimentation, développement durable et changements climatiques ...).

Les nouveaux instruments transforment les possibilités de coopérations entre les équipes européennes de recherche. Ils se traduisent par l'appel systématique à l'initiative des acteurs, regroupés dans des structures de type réseaux d'excellence ou projets intégrés pour l'exécution de programmes communs de recherche et non plus de multiples projets individualisés.

2. Les réseaux trans-européens

Un montant global de 4,6 milliards d'euros est prévu pour la période 2000 à 2006, à comparer aux 2,345 milliards d'euros alloués pour la période 1995-1999. La répartition de cette enveloppe se décompose en 4,170 milliards d'euros pour les réseaux « *transport* » soit 91 % du montant global, 115 millions d'euros pour les réseaux « *énergie* » et 275 millions d'euros pour les réseaux « *télécommunications* ».

3. L'Europe et la connaissance

Troisième pilier de l'intervention des politiques internes, l'effort communautaire en faveur de l'éducation, de la formation et de la jeunesse a vu sa priorité réaffirmée dans la communication de la Commission intitulée « *Europe de la connaissance* » et par les conclusions du sommet de Lisbonne en mars 2000. Les programmes SOCRATE¹ en matière d'éducation, qui comportent notamment l'action ERASMUS² d'échanges d'étudiants, LEONARDO³ dans le

¹ SOCRATE est un programme d'action de l'Union européenne, adopté en 1995, pour renforcer la coopération dans le domaine de l'éducation. Il concerne tous les enseignements et tous leurs niveaux.

² ERASMUS est une déclinaison de SOCRATE pour l'enseignement supérieur, pour toutes disciplines et tous niveaux, y compris le doctorat. Il a été mis en place en 1988.

³ L'objectif du programme LEONARDO est de développer la qualité et la dimension européenne de la formation professionnelle. L'un des volets porte sur le soutien à des placements d'étudiants dans les entreprises européennes.

domaine de la formation professionnelle et JEUNESSE¹ pour l'Europe, renégociés en 2000, bénéficient d'une enveloppe budgétaire en forte progression par rapport à la période précédente. La dotation budgétaire pour l'ensemble de ces trois programmes est passée de 1 713 millions d'euros pour la période 1995-1999 à 3 520 millions d'euros pour 2000-2006.

Les autres politiques de la rubrique 3 recouvrent l'ensemble des actions communautaires en faveur des Etats membres dans différents secteurs socio-économiques, notamment l'environnement, la culture et l'audiovisuel, l'industrie, le marché intérieur, l'action sociale, la justice ainsi que l'information et la communication.

Une partie de cette rubrique (2,3 % dans le projet de budget 2003) est consacrée à la justice et aux affaires intérieures. Ceci est une conséquence de l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam, qui prévoit la communautarisation d'une partie du troisième pilier relatif à la justice et aux affaires intérieures et à l'intégration, sous cette rubrique, de l'acquis de Schengen. Ainsi, le budget 2003 financera le lancement d'Eurojust, nouvelle unité de procureurs, magistrats ou officiers de police des Etats membres créée pour renforcer la coopération judiciaire entre Etats membres, notamment dans la lutte contre les formes graves de criminalité organisée.

Enfin, il convient de noter le poids croissant de la participation communautaire au budget des agences décentralisées. En effet, en plus du budget dynamique des agences existantes, est prévu dans le projet de budget 2003, le financement de trois nouvelles agences : l'autorité alimentaire européenne (16,5 millions d'euros), l'agence de sécurité aérienne (8,74 millions d'euros) et l'agence de sécurité maritime (4 millions d'euros). Ces budgets ne correspondent d'ailleurs qu'à la phase de création des agences et pourraient augmenter fortement dans les années à venir. Un projet d'agence de sécurité ferroviaire est également en cours.

¹ JEUNESSE, lancé en 2000, est un programme cofinancé par la Commission européenne et les Etats membres qui vise à favoriser la coopération dans le domaine de la jeunesse par le biais d'échanges de jeunes à l'intérieur de l'Union et pour quelques projets avec des pays tiers. Il s'adresse à tous les jeunes de 15 à 25 ans sans condition de qualification. Il reprend les actions du Service volontaire européen créé en 1996.

Tableau 18 : Détail de la rubrique 3 du budget communautaire
(en millions d'euros)

	Exécution 2000		Exécution 2001		Exécution 2002		Projet de budget 2003	
	CE	CP	CE	CP	CE	CP	CE	CP
B2/5 – Actions agricoles	49	76	50	79	55	61	42	64
B2/6 – Actions régionales	15	17	15	15	15	15	15	15
B2/7 – Transport	20	12	23	15	29	26	47	36
B2/9 – Pêche	46	41	52	44	65	60	70	64
B3/1 – Education, formation	548	484	582	568	523	523	551	511
B3/2 – Culture et audiovisuel	119	88	131	97	117	126	116	102
B3/3 – Information	98	90	104	94	114	102	90	86
B3/4 – Social	137	107	149	122	165	148	178	160
B4/1 – Energie	2	28	63	35	33	35	40	36
B4/2 – Contrôle nucléaire	17	19	18	18	18	18	19	19
B4/3 – Environnement	49	103	213	156	196	141	230	203
B5/1 – Consommateurs	22	15	21	19	23	20	23	20
B5/2 – Reconstruction	2	2	3	3	0,9	0,9	0,6	0,6
B5/3 – Marché intérieur	121	129	142	127	185	167	196	174
B5/4 – Industrie	2	104	0	0	0	62	0	0
B5/5 – Emploi et innovation	194	46	133	111	105	129	103	129
B5/6 – Statistiques	32	28	35	33	34	32	35	32
B5/7 – Réseaux	663	508	655	482	677	601	710	662
B5/8 – Justice	50	57	125	86	143	136	146	144
B5/9 – Lutte contre la fraude	5	3	4	6	6	5	7	7
B6 – Recherche	3 820	3 404	4 184	3 196	4 055	3 752	4 055	3 650
Total	6 008	5 361	6 703	5 303	6 558	6 157	6 674	6 112
Plafond des perspectives financières	6 031				6 558		6 796	

Source : Projet de loi de finances 2003

CE = crédits d'engagement

CP = crédits de paiement

D - LES ACTIONS EXTÉRIEURES

Les actions de l'Union européenne dans le domaine de la coopération au développement sont théoriquement complémentaires des programmes menés par les Etats membres. Le budget des actions extérieures regroupe pour l'essentiel les crédits destinés au financement :

- des programmes d'aide humanitaire d'urgence et d'aide alimentaire ;
- des programmes d'assistance technique spécialisés par zone géographiques : Méditerranée, Asie, Amérique latine, Est de l'Europe hors pays d'Europe centrale et orientale (PECO).

Il faut souligner qu'une part importante des actions de coopération ne figure pas dans le budget communautaire car elle est inscrite dans le budget du Fonds européen de développement (cf. supra).

Le développement considérable de l'aide communautaire depuis le début des années 90 ne permet plus toujours de distinguer la valeur ajoutée des interventions de l'Union dans les pays en développement par rapport aux interventions des Etats membres. L'Union européenne s'est dotée d'un ensemble complet d'outils d'intervention (interventions humanitaires d'urgence,

programmes d'assistance technique, participation à des outils multilatéraux, subventions aux organisations non gouvernementales (ONG)) sans que cette démarche ne se soit traduite par une véritable réflexion sur sa cohérence avec les interventions nationales et a abouti à la coexistence de plusieurs canaux de gestion de l'aide au développement qui se superposent plus qu'ils ne se complètent.

Tableau 19 : Exécution 2000-2001
(en millions d'euros)

	Crédits d'engage- ments	2000 crédits de paiements	RAL au 31/12/2000	Crédits d'engagements	2001 crédits de paiements	RAL au 31/12/2001
Aide alimentaire	458	438	1 126	461	484	1 042
Aide humanitaire	490	541	425	523	561	576
Asie	481	323	2 129	408	382	1 935
Amérique latine	278	195	1 225	300	152	1 177
Afrique australe	124	110	434	121	99	456
Méditerranée	1 048	473	3 615	935	581	3 724
Europe orientale	560	555	1 458	448	423	1 514
Balkans	860	676	1 009	822	919	1 194
Autres actions de coopération	639	500	1 157	808	588	1 508
PESC	42	23	32	33	29	48
Total	4 979	3 841	12 662	4 859,4	4 227,4	13 218

Source : Projet de loi de finances 2003

1 RAL : restes à liquider

Le montant des crédits de paiement a progressé de 10 % en 2001 par rapport à 2000. Dans le même temps, les engagements ont diminué de 3 %. Il en est résulté une amélioration sensible du taux global de paiement (CP/CE) qui s'établit à 87 %, en hausse de 10 points.

Tableau 20 : Le projet de budget pour 2003
 Actions extérieures : budget 2002 et projet de budget pour 2003

	Budget 2002		Projet de budget 2003		Variation en % sur le budget 2002	
	CE	CP	CE	CP	CE	CP
Aide alimentaire	455,0	421,0	454,6	401,5	-0,1	-4,6
Aide humanitaire	441,8	441,8	470,0	470,0	6,4	6,4
Asie	488,0	465,1	556,5	474,9	14,0	2,1
Amérique latine	346,7	318,4	324,0	292,2	-6,5	-8,2
Amérique australe	124,8	148,5	127,0	127,5	1,8	-14,1
Méditerranée	861,4	683,7	753,9	720,7	-12,5	5,4
BERD	0,0	8,4	0,0	8,4	0,0	0,0
Europe orientale	473,9	543,0	490,4	491,1	3,5	-9,6
Balkans	765,0	782,0	684,6	775,0	-10,5	-0,9
Autres actions de coopération	419,6	411,2	447,1	436,9	6,6	6,3
Démocratie et droits de l'Homme	104,0	100,7	88,5	90,0	-14,9	-10,62
Accords de pêche	193,3	196,2	194,0	199,2	0,4	1,5
Volet externe des politiques communautaires	78,7	90,8	79,9	90,6	1,5	-0,2
PESC	30,0	35,0	47,5	50,0	58,3	42,9
Malte Chypre Turquie	21,0	20,4	174,0	52,9	728,6	159,3
Total rubrique	4 803,1	4 666,2	4 891,9	4 680,9	1,8	0,3
Plafond			4 972,0			
Marge			80,1			

Source : Projet de loi de finances 2003

E - LES DÉPENSES ADMINISTRATIVES

Les dépenses administratives correspondent aux crédits de fonctionnement des institutions de l'Union européenne : Commission, Conseil, Parlement, Médiateur, Cour de justice, Cour des comptes, Comité économique et social et Comité des régions. Ces crédits sont inscrits sur la rubrique 5 du budget communautaire. Les autres organes, notamment les nombreuses agences créées conformément aux conclusions du Conseil européen de Bruxelles de décembre 1993, ne reçoivent de fonds communautaires que sous la forme de subventions provenant du budget de la Commission, en règle générale au titre des dépenses de politiques internes.

Les dépenses administratives sont d'une importance comparable à celles des politiques internes et des actions extérieures. Depuis une vingtaine d'années, elles ont fortement augmenté au rythme des différents élargissements et de la création de nouvelles institutions, passant de 501,6 millions d'écus en 1977 à 5 335 millions d'euros dans le présent projet de budget, soit une multiplication par 10. Dans le même temps, les effectifs ont connu une très forte progression, passant de 14 728 agents en 1977 à 30 777 en 2000. Les dépenses administratives demeurent néanmoins très modestes au regard des dimensions de l'Union et des compétences qui lui sont dévolues.

1. Présentation des dépenses administratives

Les dépenses administratives se décomposent essentiellement en deux grandes masses de crédits : les dépenses de personnel et les dépenses relatives aux immeubles, matériels et dépenses diverses de fonctionnement. Les premières représentent environ deux tiers du budget de l'ensemble des institutions.

Les rémunérations (70 % des dépenses de personnel) font l'objet d'une adaptation annuelle selon une méthode de revalorisation inscrite dans le statut des fonctionnaires communautaires, qui se traduit par une double indexation : sur l'indice du coût de la vie à Bruxelles et sur l'évolution du pouvoir d'achat des fonctionnaires des administrations centrales des Etats membres. En 2002, la revalorisation atteint ainsi 3,5 %.

La part dédiée aux dépenses de pensions devrait continuer à croître dans les prochaines années. L'arrivée à maturité du régime de retraite des fonctionnaires européens se traduit en effet par une progression très dynamique des dépenses de pension (+ 7 % entre le budget pour 2002 et l'avant-projet de budget 2003).

Dans le cadre de la réforme du fonctionnement de la Commission, initiée en 2000 à la suite de la démission du précédent collège, un volet « *ressources humaines* » est actuellement examiné par le Conseil. Les actions proposées sont centrées sur l'amélioration de la gestion et portent sur l'ensemble de la carrière : la politique de recrutement, la structure des carrières, l'évaluation du personnel et la promotion, l'orientation professionnelle, la mobilité, le dégageant des cadres, la formation, l'égalité des chances et l'équilibre entre hommes et femmes. Un accent particulier est mis sur la prise en compte du mérite personnel comme principe directeur de la carrière des fonctionnaires européens.

Le Conseil a déjà fait savoir qu'il souhaitait que cette réforme du statut des fonctionnaires européens introduise une modernisation du système de rémunération et une évolution du régime des pensions. S'agissant des rémunérations, l'objectif est de rendre plus transparents les émoluments des fonctionnaires en supprimant les différentes primes dont l'existence ne se justifie plus et en clarifiant les modes d'attribution et de calcul de celles qui seront maintenues.

S'agissant des pensions, le rythme de croissance de la dépense témoigne du déséquilibre grandissant qui affecte le régime de retraite des fonctionnaires communautaires. La majorité des délégations a ainsi appelé à un réexamen des différents paramètres de calcul des pensions (durée d'activité, base de référence du calcul de la pension) : l'hypothèse de la création d'un fonds de pension pour les nouveaux embauchés a également été évoquée.

Les discussions au sein de groupes techniques devraient encore se dérouler tout au long de l'année 2003 avant que le Conseil ne soit saisi d'une proposition finalisée.

2. Le projet de budget pour 2003

Les dépenses administratives de l'ensemble des institutions présentées initialement pour l'exercice 2003 dépassent de 74 millions d'euros le plafond de la rubrique 5 des perspectives financières, correspondant à une progression de + 157 millions d'euros hors pensions, soit + 5,1 % par rapport au budget 2002 (+ 5,4 % y compris les pensions). La Commission a sollicité la mobilisation de l'instrument de flexibilité pour assurer le financement de ce dépassement imputable, selon elle, à la préparation de l'élargissement.

Tableau 21 : Dépenses administratives : budget 2002 et projet de budget 2003
(en millions d'euros)

	Effectifs 2002	Budget 2001	Budget 2002	Projet de budget 2003	dont dépenses Pré- élargissement 2003	Effectifs 2003	Evolutions projet 2003 budget 2002
Partie A (hors pensions)		2 598,9	2 699,6	2 764,0	20,68		+ 2,4 %
Pensions (toutes institutions)		618,3	688	735,8	-		+ 7 %
Total de la Commission	22 453	3 217,2	3 387,6	3 499,8	20 679	22 453	3 %
Parlement européen	4 259	987,8	1 035,0	1 051,6	89,4	4 259	1,6 %
Conseil	2 701	367,2	401,9	430,0	35,8	2 937	7 %
Cour de justice	1 077	141,9	148,0	151,6	2,9	1 130	2 %
Cour des comptes	575	73,4	84,8	77,4	- 2,9	589	- 9 %
CES	514	78,0	78,3	81,7	2,2	521	4 %
Comité des régions	250	34,9	36,4	39,1	1,5	250	7 %
Médiateur	27	3,9	3,9	4,2	0,1	28	9 %
Contrôleur des données	15		1,3	0	-	15	0 %
Total des autres institutions	9 418	1 687,1	1 789,5	1 835,6	134,6	9 729	3 %
Total	31 871	4 904,3	5 177,1	5 335,4	153,3 ¹	32 182	3,1 %
Perspectives financières		4 939,0	5 179,0	5 381,0			
Marge sous plafond		35,0	1,9	45,6			

Source : Projet de loi de finances 2003

Par ailleurs, l'importance politique attachée à l'élargissement a conduit les institutions à solliciter une croissance considérable de leur budget administratif et à se dispenser de conduire les réformes de gestion susceptibles de dégager des marges de manœuvre. Face au risque d'une croissance non maîtrisée des dépenses, le Conseil a retenu une approche rigoureuse :

- en appelant les institutions à rationaliser leur mode de fonctionnement, en particulier au regard de l'interprétariat, à l'occasion de la préparation de l'élargissement ;
- en insistant sur la nécessité pour les institutions de maintenir la progression de leurs dépenses administratives dans la limite du taux d'adaptation des plafonds de la rubrique 5, soit + 3,5 %. Ce taux, associé à des efforts de rationalisation des modes de fonctionnement des institutions, devait en effet dégager des moyens suffisants pour financer en 2003 la préparation de l'élargissement.

¹ A ce total, il convient d'ajouter 29 millions d'euros provisionnés dans la réserve au titre de la traduction de l'acquis communautaire, soit au total 184 millions d'euros.

Parallèlement, il a privilégié les dépenses de pré-élargissement en fonction des besoins réels. Ainsi, les institutions qui devront supporter des coûts élevés se sont vues accorder, à l'exemple du Conseil qui devra accueillir dès 2003 les nouvelles délégations, des taux de progression supérieurs à 3,5 %.

Au total, le projet de budget a été fixé par le Conseil à 5 335,4 millions d'euros, soit une augmentation de 157 millions d'euros (+ 3 %) par rapport au budget 2002. Les dépenses courantes sont quasi stabilisées et progressent de 26 millions d'euros.

L'effort essentiel porte sur les dépenses de pré-élargissement pour lesquelles 130,6 millions d'euros supplémentaires ont été affectés. Compte tenu des 24,75 millions d'euros déjà inscrits à ce titre dans le budget 2002 et de la provision de 29 millions d'euros dans la marge (portée à 45 millions d'euros) au titre de la publication de l'acquis communautaire dans les 9 langues des pays candidats, les institutions disposeront d'un budget total de 184 millions d'euros en 2003 pour se préparer à accueillir les nouveaux Etats membres. Ces dépenses correspondent essentiellement, d'une part, à l'aménagement des locaux afin d'accueillir les nouvelles délégations et leurs interprètes, d'autre part, au recrutement et à la formation des interprètes et traducteurs.

Le projet de budget intègre la création de 311 emplois permanents répartis entre le Conseil (236), la Cour de justice (53), la Cour des comptes (14), le Comité économique et social (7) et le Médiateur (1). Le niveau des vacances d'emplois à la Commission (entre 700 et 900) et les gains liés à des réorganisations internes (suppression du contrôle financier, évolution de la DG élargissement...) expliquent l'absence de création nette en faveur de cette institution.

F - LES AIDES DE PRÉ-ADHÉSION

Dans le cadre de l'élargissement de l'Union européenne, trois programmes de pré-adhésion, PHARE, ISPA et SAPARD ont été mis en place dans les pays d'Europe centrale et orientale (PECO). Les partenariats d'adhésion (PA) et les programmes nationaux pour l'adoption de l'acquis communautaire (PNNA) forment le cadre général et pluriannuel de ces trois instruments. Ces programmes sont applicables durant la période des négociations.

Leur objectif général est de favoriser la convergence des économies de ces pays candidats, de permettre la reprise de 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. PHARE (aide institutionnelle de pré-adhésion), ISPA (instrument structurel de pré-adhésion) et SAPARD (soutien agricole de pré-adhésion au développement rural) s'intègrent à la stratégie établie par la Commission dont l'objectif essentiel est de permettre le rattrapage nécessaire à une adhésion des PECO soutenable pour les pays actuellement membres et pour les politiques communautaires dans une Union élargie. Pour ce faire, un budget annuel moyen total de 3 120 millions d'euros est prévu sur la période 2000-2006, soit un total de 21 840 millions d'euros (valeur 1999).

Tableau 22 : Les perspectives financières pour la rubrique 7
(en millions d'euros 1999)

Engagement	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
SAPARD	520	520	520	520	520	520	520
ISPA	1 040	1 040	1 040	1 040	1 040	1 040	1 040
PHARE	1 560	1 560	1 560	1 560	1 560	1 560	1 560
Total	3 120	3 120	3 120	3 120	3 120	3 120	3 120

Source : Projet de loi de finances 2003

1.1. Présentation des instruments de pré-adhésion

a) PHARE

Créé en 1990 et devenu en juin 1998 l'instrument essentiel du soutien aux pays candidats, PHARE est un programme communautaire dont l'objectif est d'apporter une aide financière et technique favorisant la création d'une économie de marché viable dans les PECO. Ses principaux objectifs, redéfinis pour la période 2000-2006, entièrement réorientés vers l'adhésion, interviennent dans deux grands domaines :

- le renforcement des capacités institutionnelles (30 % de l'enveloppe globale) ;
- l'aide à l'investissement (70 % de l'enveloppe) dans des secteurs prioritaires comme l'alignement sur les normes et pratiques communautaires, le développement économique et social (en particulier les infrastructures), les petites et moyennes entreprises (PME) ou le développement régional.

La Communauté apporte des subventions ou cofinance expertises et jumelages institutionnels, assistances techniques, formation et développement des ressources humaines ou encore travaux et fournitures liés à l'exécution des projets. C'est dans le cadre de PHARE que s'effectue l'essentiel de la reprise de l'acquis communautaire, via les aides institutionnelles que ce programme procure aux administrations des pays bénéficiaires. Le programme PHARE représente une enveloppe annuelle de 1 560 millions d'euros, dont 400 sont consacrés aux programmes multilatéraux, soit 10 920 millions d'euros (en valeur 1999) pour la période 2000-2006.

b) ISPA

L'objectif d'ISPA est la mise à niveau des infrastructures des PECO. Son objet et son mode de fonctionnement s'inspirent largement du Fonds de cohésion. ISPA sert donc à financer des projets d'infrastructures pour un montant minimum de 5 milliards d'euros dans deux domaines :

- environnement, pour des projets permettant aux pays bénéficiaires de satisfaire aux exigences de la législation communautaire ;
- transport, l'aide s'adressant aux projets d'interconnexion et d'interopérabilité des réseaux nationaux entre eux et avec les réseaux trans-européens.

ISPA représente un budget annuel de 1 040 millions d'euros, soit un total de 7,2 milliards d'euros sur toute la période.

c) SAPARD

Les objectifs de SAPARD sont d'établir un cadre d'aide communautaire à l'agriculture et au développement rural durable, de résoudre les problèmes d'adaptation à long terme du secteur de l'agriculture et des zones rurales et enfin d'aider à la mise en œuvre de l'acquis communautaire en matière de politique agricole commune sur un modèle proche de celui du deuxième pilier « *développement rural* » de la PAC. Les règles de fonctionnement financier adoptées pour la gestion de SAPARD sont d'ailleurs celles du FEOGA-Garantie.

Sous le contrôle de la Direction générale de l'agriculture, la mise en œuvre du programme, totalement décentralisée, fait l'objet d'un accord entre la Commission européenne et les pays bénéficiaires dans le cadre des programmes nationaux de développement des zones rurales établis pour 2000-2006. Les fonds SAPARD participent aux projets acceptés dans le cadre de ces programmes nationaux pour un cofinancement allant jusqu'à 75 % des dépenses publiques engagées, 50 % s'il s'agit d'investissements générant un revenu. Chaque pays candidat a ainsi élaboré des programmes contenant les objectifs à réaliser et éligibles aux fonds SAPARD. Ces fonds sont répartis dans les pays bénéficiaires en fonction des mesures du règlement SAPARD auxquels ils sont destinés et de leur part dans les dépenses publiques engagées.

Ces priorités, les mesures à prendre pour les réaliser et la part du soutien SAPARD ont été, à ce jour, définies par la Commission et les Etats bénéficiaires.

SAPARD représente un budget annuel de 520 millions d'euros, soit un total de 3 640 millions d'euros (en valeurs de 1999) sur toute la période.

1.2. Le projet de budget pour 2003

Tableau 23 : Aides de pré-adhésion : budget 2002 et projet de budget pour 2003 (en millions d'euros)

	Exécution 2001		Budget 2002		Projet de budget pour 2003		Variation 2002/2003	
	CE	CP	CE	CP	CE	CP	CE	CP
Pré-adhésion Agricole (SAPARD)	540,0	30,5	555,0	370,0	564,0	342,9	1,6 %	- 7,3 %
Pré-adhésion Structurelle (ISPA)	1 079,9	203,3	1 109,0	704,4	1 129,0	667,5	1,8 %	- 5,2 %
PHARE	1 616,5	1 159,1	1 664,0	1 520,6	1 693,0	1 547,0	1,7 %	1,7 %
Total	3 236,4	1 373,3	3 328,0	2 595,2	3 386,0	2 540,7	1,7 %	- 1,5 %
Perspectives financières					3 386,0			
Marge sous les PF					0,0			

Source : Projet de loi de finances 2003

CP : crédits de paiement

CE : crédits d'engagement

Les crédits d'engagement correspondent au plafond des perspectives financières, soit un total de 3,386 milliards d'euros.

III - LES RECETTES

Les organisations internationales sont le plus souvent financées par des contributions des Etats membres qui constituent ainsi le poste quasi exclusif des recettes de leur budget. L'Union européenne, cependant, s'en distingue dans la mesure où, dès l'origine, il a été envisagé de la doter de ressources propres.

Le sujet des ressources propres est politiquement très important : l'origine des ressources détermine le rapport entre les citoyens, les Etats membres et les institutions communautaires tout en impliquant la question de l'autonomie financière de l'Union. Les discussions sur les ressources propres sont liées au débat général sur l'avenir de l'intégration européenne.

A - HISTORIQUE DE L'ÉVOLUTION DES RESSOURCES PROPRES

Dès l'origine, au moment de l'entrée en vigueur du Traité de Paris en 1952, l'existence de ressources propres à la Commission européenne du charbon et de l'acier (CECA) était acquise.

En revanche, le Traité de Rome du 25 mars 1957 a prévu une période de transition avec des contributions nationales avant le passage à un système de ressources propres. Le principe des ressources propres était donc déjà inscrit dans l'article 201 du Traité : « *Le budget est, sans préjudice des autres recettes, intégralement financé par des ressources propres.* » Les ressources propres peuvent se définir comme des moyens de financement propres et indépendants des Etats membres. Il s'agit de recettes de nature fiscale affectées une fois pour toutes à la Communauté pour financer son budget et lui revenant de droit sans qu'une décision ultérieure des autorités nationales ne doive intervenir. Les Etats membres sont ainsi obligés de mettre à disposition de la Communauté les versements au titre du budget.

Une première tentative de transfert des ressources propres « par nature », les droits de douane et les prélèvements agricoles, résultants des politiques communautaires (union douanière et politique agricole commune), a échoué en 1965 face à l'opposition française et l'histoire de l'intégration européenne a connu une crise aboutissant au fameux compromis de Luxembourg. La période de transition, qui devait précéder le passage en 1966 à un financement garantissant un certain niveau d'autonomie à la Communauté, n'a pas été respectée. Ce passage a été décidé par les chefs d'Etats et de gouvernements au sommet de La Haye en 1969 pour relancer la Communauté après une période de difficultés. Le Conseil a ensuite adopté une décision qui a attribué aux communautés (résultant du Traité de fusion du 8 avril 1965), des ressources propres destinées à couvrir toutes leurs dépenses. La décision du 21 avril 1970 a donc établi le passage des contributions étatiques, qui sont un moyen de contrôle des Etats membres sur les politiques entreprises par les Communautés, à un financement autonome par des ressources propres « traditionnelles » (prélèvements agricoles, droits de douane) et une ressource basée sur la taxe sur la valeur ajoutée (TVA).

Les ressources traditionnelles sont considérées comme des ressources propres « par nature » car il s'agit des recettes perçues dans le cadre des politiques communautaires et non des recettes provenant des Etats membres calculées comme des contributions nationales. Les droits de douane sont perçus aux frontières extérieures sur les importations. Le tarif douanier est devenu commun en 1968, deux ans plus tôt qu'initialement prévu. Les droits de douane avaient été inscrits dans le Traité de Rome en tant que la ressource à attribuer en premier à la Communauté économique européenne (CEE) pour le financement des dépenses. Les droits de douane CECA sont intégrés à cette ressource depuis 1988.

Les prélèvements agricoles ont été instaurés en 1962 et transférés à la Communauté par la décision du 21 avril 1970. Il s'agit de taxes qui varient en fonction des prix du marché mondial et du marché européen. A ces taxes, qui sont perçues sur les échanges de produits agricoles avec les pays non-membres dans le cadre de la politique agricole commune, s'ajoutent les cotisations à la production et au stockage du sucre et de l'isoglucose. Ces cotisations sont intérieures à la Communauté, contrairement aux taxes sur les importations agricoles.

Les ressources TVA ont été créées par la décision du 21 avril 1970 car les ressources propres traditionnelles n'auraient pas été suffisantes pour le financement du budget communautaire. En raison des délais supplémentaires liés à la nécessité d'assurer son harmonisation, cette ressource complexe n'a été appliquée pour la première fois qu'en 1980. Elle est le produit d'un taux appliqué à une assiette déterminée d'une manière uniforme. De 1988 à 1994, l'assiette ne pouvait pas dépasser 55 % du PNB des Etats membres. A partir de 1995, elle ne pouvait pas dépasser 50 % du PNB pour les Etats membres dont le PNB par habitant est inférieur à 90 % de la moyenne communautaire. Cette modification a été étendue progressivement entre 1995 et 1999 à l'ensemble des Etats membres.

La décision de 1970 a limité le taux d'appel maximal TVA à 1 % d'une assiette déterminée. La deuxième décision sur les ressources propres du 7 mai 1985 a augmenté le taux à 1,4 % à partir du 1^{er} janvier 1986, coïncidant avec l'élargissement ibérique. Cette augmentation devait financer les coûts d'élargissement mais n'a pu suffire à compenser la décroissance relative des ressources propres traditionnelles. La quatrième décision sur les ressources propres du 31 octobre 1994 a en outre organisé le retour progressif de la limite à 1 % entre 1995 et 1999 surtout pour raison d'équité (voir à ce sujet le Règlement CEE, Euratom n° 1553/89 du Conseil, du 29 mai 1989, concernant le régime uniforme définitif de perception des ressources propres provenant de la taxe sur la valeur ajoutée, Journal Officiel n° L 155 du 7 juin 1989).

Le Conseil de Fontainebleau a décidé en 1984 d'introduire la compensation britannique. Ce mécanisme donne une compensation au Royaume-Uni équivalente à 0,66 % de son solde net. Le financement de cette compensation est réparti entre les autres Etats membres en proportion de leur part dans le PNB (à l'exception de l'Allemagne qui voit sa part réduite d'un tiers).

La Commission, confrontée en 1984 à l'épuisement des ressources propres et en attendant qu'une solution soit trouvée par la révision de la décision relative au système des ressources propres des Communautés, avait proposé initialement la mise à disposition par les Etats membres des montants nécessaires sous forme de prêts portant intérêt et avait modifié sa proposition, pour tenir compte des réactions du Conseil et du Parlement, en remplaçant la formule de prêts par une formule d'avances sur les nouvelles ressources propres sans intérêts.

Finalement, les gouvernements des Etats membres se sont engagés à verser à la Communauté en 1984, sous forme d'avances remboursables, les montants nécessaires pour financer le projet de budget. De nouveau, en avril 1985, les représentants des gouvernements des Etats membres se sont engagés à verser à la Communauté des avances pour compléter le financement du budget de 1985 ; les montants versés constituaient cette fois des avances non remboursables.

Le Conseil a décidé en 1988 de la création d'une quatrième ressource propre basée sur le PNB qui devait remplacer la TVA en tant que ressource d'équilibre du budget entre recettes et dépenses. Cette même décision du 24 juin 1988 a fixé un plafond des ressources propres à un pourcentage du PNB qui en 1988 était de 1,14 % et en 1999 de 1,27 % (conclusions du Conseil d'Edimbourg en 1994). La ressource PNB est obtenue par application d'un taux à fixer chaque année dans le cadre de la procédure budgétaire, à une assiette représentant la somme des produits nationaux bruts au prix du marché. La ressource est calculée par différence entre les dépenses et le produit des autres ressources propres d'où son qualificatif de « ressource complémentaire ». Il s'agit d'une ressource « clé » car elle détermine l'écrêtement de l'assiette TVA, la répartition de la compensation britannique et le plafonnement du montant global des ressources établi dans les perspectives financières.

Il existe aussi des « ressources spécifiques », qui sont dérivées des actions menées par les Communautés, comme les impôts et contributions perçus du personnel, intérêts et garanties, diverses taxes, prélèvements et redevances.

Les ressources propres sont perçues par les Etats membres pour le compte de la Communauté en l'absence d'administration fiscale communautaire. La décision de 1994 accorde aux Etats membres 10 % du montant des ressources traditionnelles perçues à titre des frais de perception. Dans le cas de ces ressources, elles sont inscrites au crédit d'un compte « *ressources propres* » ouvert par la Commission auprès du Trésor national. Dans le cas des ressources TVA et PNB, elles sont mises à disposition de la Commission le premier jour ouvrable de chaque mois, à raison du douzième de leur montant prévisionnel figurant au budget communautaire.

Le système des ressources propres fut évalué par la Commission dans un rapport d'octobre 1998.

Le rapport commence par analyser le système existant de ressources propres. La Commission constate que les réformes introduites par les décisions « *ressources propres* » de 1988 et de 1994 ont entraîné une diminution graduelle de la part des contributions TVA dans le budget. D'autre part, l'importance des « *ressources propres traditionnelles* » (droits de douane et prélèvements agricoles) diminue à cause de la libéralisation des échanges. En conséquence, la part de la ressource PNB (pourcentage du PNB des Etats membres dont le taux

d'appel uniforme varie chaque année en fonction des besoins budgétaires) dans le budget a augmenté pour atteindre 35,7 % en 1997 et, selon les prévisions 50 % en 1999 (en 1988, la valeur correspondante était de 10,9 %).

Le fonctionnement du système de financement de l'Union européenne est ensuite apprécié selon cinq critères : l'adéquation, l'équité, l'autonomie financière, la transparence-simplicité et le coût-efficacité.

Selon la Commission, à la lumière des deux premiers critères (adéquation des ressources et équité dans les contributions brutes), le système de financement de l'Union a fonctionné de façon satisfaisante jusqu'à présent. L'adéquation des ressources propres a été assurée par un relèvement progressif, depuis 1994, du plafond des ressources propres, accompagné d'une plus grande restriction dans les décisions relatives aux dépenses. De ce fait, un écart grandissant est même apparu entre les perspectives financières et le plafond des ressources propres. La Commission constate également une plus grande équité (le caractère proportionnel des contributions brutes par rapport à la richesse produite par les Etats membres) dans le système de financement en raison du remplacement progressif, depuis 1988, de la ressource TVA par la ressource PNB.

Ainsi, on peut considérer que désormais la contribution de chaque pays est largement fonction de la richesse et de la taille du pays. Pour l'année 2000 par exemple, l'Allemagne a contribué pour 24,1 % du budget communautaire, la France pour 15,9 %, le Royaume-Uni pour 14,4 % et l'Italie pour 12,1 % (les autres pays pour des parts inférieures). **La contribution française représente 5,4 % du budget français soit 14,2 milliards d'euros.**

En revanche, le système présente des lacunes en termes d'autonomie financière, de coût-efficacité et de transparence-simplicité. L'autonomie financière de l'Union européenne a été considérablement réduite par la diminution progressive des ressources propres traditionnelles dans le financement des dépenses, ce qui a rendu l'Union de plus en plus dépendante des transferts intergouvernementaux. En ce qui concerne l'aspect coût-efficacité, la perception des ressources propres traditionnelles est très complexe et l'attitude des Etats membres vis-à-vis de ces ressources est ambiguë, ce qui entraîne des risques de fraudes, d'irrégularités et de litiges (et donc des coûts élevés de perception et de contrôle). La transparence et la simplicité, pour leur part, sont affectées par l'écrêtement de l'assiette TVA (par exemple : en 1988, dans quatre Etats membres) et l'adoption, en 1985, du mécanisme de correction en faveur du Royaume-Uni.

Sur la base de ce rapport, le Conseil de Berlin (24 et 25 mars 1999) a décidé qu'un nouveau système de ressources propres entrerait en vigueur à partir de 2002, comportant des ajustements de portée relativement modestes :

- maintenir le plafond des ressources propres à 1,27 % du PNB européen ;
- augmenter les frais de perception des ressources propres traditionnelles de 10 % à 25 % ;
- réduire le taux d'appel maximal de la TVA à 0,75 % en 2002 et 2003 et à 0,50 % à partir de 2004 ; l'Allemagne, les Pays-Bas, l'Autriche et la Suède payeront seulement $\frac{1}{4}$ de leur part normale dans le

financement de la correction britannique. Les $\frac{3}{4}$ restants seront couverts par les dix autres Etats membres ;

- deux ajustements techniques seront apportés à la compensation britannique pour pallier les effets d'aubaine découlant de l'augmentation des frais de perception et des dépenses de pré-adhésion ;
- aucune nouvelle ressource propre autonome n'est introduite mais la Commission est invitée à présenter un rapport dans ce sens avant la fin de l'année 2005.

B - LA STRUCTURE DES RECETTES

Les recettes du budget général de l'Union européenne relèvent de deux catégories principales (article 269 du Traité instituant la Communauté européenne) :

- les ressources propres ;
- les autres recettes, de montant faible.

1. Les ressources propres

1.1. Les ressources propres traditionnelles

a) Les droits agricoles et les cotisations sur le sucre

Ces recettes proviennent des prélèvements, montants supplémentaires ou compensatoires et autres droits établis sur les échanges avec les pays tiers dans le cadre de la PAC ou dans le cadre de l'organisation commune des marchés du sucre.

b) Les droits de douane

Ils proviennent des droits du tarif douanier commun sur les importations ainsi que des droits de douane sur les produits relevant de la CECA. Pour des raisons de politique commerciale, afin de favoriser le développement des échanges commerciaux internationaux, ces droits ont été significativement abaissés par l'Union européenne.

c) Frais de perception retenus par les Etats membres

Au titre des frais de perception, les Etats membres retiennent, depuis 2001, 25 % des montants à verser pour les droits agricoles, les cotisations sur le sucre et les droits de douane (10 % jusqu'en 2000). Cette déduction s'inscrit sous forme de recettes négatives.

1.2. Les autres ressources propres

a) La ressource TVA

Les ressources TVA proviennent de l'application d'un taux uniforme, valable pour tous les Etats membres, à l'assiette harmonisée de la TVA, déterminée selon les règles de la Communauté (décision du Conseil du 29 septembre 2000). Il s'agit donc d'une assiette virtuelle pour chaque Etat membre, retravaillée pour tenir compte des différences d'assiette de la TVA entre Etats.

Toutefois, selon la décision du 24 juin 1988, l'assiette pour chaque Etat membre ne pouvait pas dépasser 55 % de son PNB. Après une période transitoire, de 1995 à 2000, l'assiette est désormais écrêtée à 50 % du PNB pour tous les Etats membres. Ainsi sont atténués les aspects régressifs de la ressource TVA qui pénalisait, de manière disproportionnée, les Etats membres les moins prospères (dont la consommation représente une part conséquente du PNB). Actuellement, 6 Etats membres bénéficient de cet écrêtement : l'Espagne, la Grèce, l'Irlande, le Luxembourg, le Portugal et le Royaume-Uni.

En 2002, le taux d'appel est de 0,75 %, il sera réduit à 0,50 % à partir de 2004 (cf. supra : historique).

Un taux dit « gelé » est calculé pour tenir compte du fait que le Royaume-Uni est exclu du financement de la correction dont il bénéficie. Ainsi, le taux réel d'appel de la TVA (0,54468 en 2002) est inférieur au taux théorique.

b) La ressource PNB

Cette ressource, variable, est destinée à fournir les recettes nécessaires à la couverture des dépenses excédant le montant perçu par les autres ressources.

Elle améliore le caractère équitable des contributions des Etats membres en rendant les versements de chaque Etat plus proportionnels à sa capacité contributive.

La ressource PNB finance également la réserve monétaire et les réserves pour garantie de prêts et pour aides d'urgence. Toutefois, les ressources ne sont appelées (pour la réserve monétaire et les aides d'urgence) qu'en cas de nécessité.

2. Les autres recettes

Elles comprennent des taxes diverses, prélèvements et redevances communautaires ainsi que des recettes provenant du fonctionnement administratif des institutions (intérêts bancaires principalement), des contributions de tiers au programme communautaire ou des remboursements de dépenses.

Toutes ces recettes sont le résultat des activités normales des Communautés qui témoigne de son statut de personne juridique (opérations communautaires d'emprunts et de prêts par exemple).

3. L'utilisation effective des ressources budgétaires

Le plafond des ressources propres est une décision politique qui s'impose à la Commission européenne. Dans l'établissement de son budget : prévisions des assiettes des ressources et des lignes de dépenses, la Commission doit observer une grande prudence de manière à ce que les réalisations effectives se maintiennent en-dessous du plafond. En outre, elle réserve une marge destinée à couvrir des dépenses imprévues.

Dès lors, on constate, année après année, que les ressources effectivement utilisées s'inscrivent systématiquement en-dessous du plafond ainsi que le montre le tableau ci-après.

Tableau 24 : Plafond des ressources propres et ressources budgétaires effectives

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Plafond en % du PNB	1,20	1,20	1,21	1,22	1,24	1,26	1,27
Ressources totales (% du PNB)	1,11	1,12	1,15	1,17	1,17	1,15	1,15
Marge inutilisée	0,09	0,08	0,06	0,05	0,07	0,11	0,12

Source : Commission européenne

C - LA CORRECTION BRITANNIQUE

Prenant appui sur les insuffisances du calcul des contributions des différents pays membres au budget de l'Union européenne, le Royaume-Uni a réclamé et obtenu en 1984, la restitution d'une partie de sa contribution. Depuis lors, cet allègement de contribution, parfois appelé « chèque britannique », perdure.

Il peut s'analyser comme un réaménagement des recettes de l'Union et se trouve dès lors comptabilisé dans les recettes, avec un signe négatif. Cette présentation a été construite pour éviter de devoir obtenir l'approbation annuelle du Parlement européen.

1. Origine de la correction britannique

En juin 1984, le Conseil européen a décidé que le « déséquilibre budgétaire » supporté par le Royaume-Uni défini comme l'écart entre la contribution britannique due en vertu du calcul des ressources propres de l'Union européenne et le montant des dépenses communautaires en faveur du Royaume-Uni, ferait l'objet d'une correction. Le Royaume-Uni obtenait ainsi gain de cause après plusieurs années de blocage.

La revendication britannique reposait sur les deux arguments suivants :

- le Royaume-Uni payait structurellement plus que les autres

A l'époque, la Communauté se finançait exclusivement par les ressources propres traditionnelles et la ressource TVA et le Royaume-Uni contribuait largement pour ces deux ressources en raison de l'importance de ses installations portuaires et d'une assiette TVA proportionnellement plus conséquente que celle des autres Etats

membres par rapport à son PNB. Aujourd'hui encore, alors que le Royaume-Uni représente 18,8 % du PNB communautaire, son assiette TVA représente 19,5 % de l'assiette communautaire et il collecte 21,5 % des ressources propres traditionnelles communautaires ;

- le Royaume-Uni recevait structurellement moins que les autres

L'essentiel du budget communautaire était alors consacré à la PAC dont le Royaume-Uni bénéficie peu. Aujourd'hui encore, alors que le budget communautaire est principalement consacré à la PAC et à la politique régionale, le Royaume-Uni n'est pas parmi les principaux bénéficiaires de ces politiques : en 1999, il n'a bénéficié que de 10 % des dépenses au titre de la PAC et de 5 % de la dépense structurelle.

Le Royaume-Uni a donc obtenu en 1984 que le « solde budgétaire » fortement négatif résultant de cette situation fasse l'objet d'une correction consistant à lui rembourser les deux tiers du déséquilibre de l'année précédente. Ce remboursement est financé par les autres Etats membres au prorata de leur part dans le PNB communautaire. Une exception a cependant été prévue dès l'origine en faveur de l'Allemagne : compte tenu de l'importance des déséquilibres budgétaires qu'elle supporte elle aussi, une réduction d'un tiers de sa participation au financement de la correction britannique lui est accordée.

2. Coût pour la France du mécanisme de correction avant l'entrée en vigueur de la nouvelle décision relative aux ressources propres

Le principe de la correction britannique a été maintenu depuis lors. Il donne lieu à des calculs particulièrement complexes qui nuisent à la transparence du financement de l'Union européenne.

Sa mise en œuvre appelle les remarques suivantes :

- grâce à la correction dont il bénéficie, le Royaume-Uni ne participe qu'à hauteur de 13,8 % au financement de l'Union européenne, alors que son PNB représente 19 % de celui de l'Union européenne ;
- même après correction, le Royaume-Uni reste, en valeur absolue, le deuxième contributeur net au budget communautaire après l'Allemagne (son solde net s'élève ainsi à – 6,2 milliards d'euros en 2000 contre – 2,4 milliards d'euros pour la France).

La correction britannique a coûté en moyenne 0,8 milliard d'euros par an à la France sur la période 1995/2001. En 2001, compte tenu d'importantes régularisations au titre des années précédentes, la France a versé 1,7 milliard d'euros au titre de la correction britannique.

Tableau 25 : Montant de la correction britannique et coût pour la France
(en milliards d'euros)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Moyenne
Montant de la correction	1,5	2,9	2,5	3,2	3,6	3,4	7,3	3,5
Montant payé par la France	0,4	0,7	0,6	0,8	0,8	0,7	1,7	0,8
Part de la France en %	26 %	23 %	23 %	24 %	22 %	22 %	23 %	23 %

Source : Projet de loi de finances 2003

3. La correction britannique après les accords de Berlin et l'entrée en vigueur de la nouvelle décision sur les ressources propres

Le Royaume-Uni s'est opposé avec succès à toute remise en cause de la correction britannique lors du Conseil européen de Berlin. Compte tenu des pressions exercées par les quatre Etats membres supportant désormais également d'importants déséquilibres budgétaires (Allemagne, Autriche, Suède et Pays-Bas), la France et les autres Etats membres ont accepté de réduire à un quart du montant normal la participation de ces quatre Etats au financement de la correction britannique. Cette réduction est elle aussi financée par les autres Etats membres au prorata de leur part dans le PNB communautaire. La participation de la France au financement de la correction britannique passe ainsi de moins d'un quart à près du tiers du total (30,4 % selon l'estimation pour 2003, soit 1,5 milliard d'euros).

Tableau 26 : Part des Etats membres dans le financement de la correction britannique selon le projet de budget pour 2003

	Part relative de la contribution globale	Montant de la contribution (en millions d'euros)
Belgique	5,5	275,5
Danemark	3,7	187,9
Allemagne	7,0	352,4
Grèce	2,9	147,0
Espagne	13,8	696,2
France	30,4	1 529,4
Irlande	2,2	110,6
Italie	25,6	1 290,9
Luxembourg	0,4	21,2
Pays-Bas	1,5	76,9
Autriche	0,7	35,8
Portugal	2,5	127,3
Finlande	2,8	140,0
Suède	0,8	41,7
Royaume-Uni	0	-5 033,1

Source : Projet de loi de finances 2003

La question de l'impact de l'élargissement sur la correction britannique a également été traitée à Berlin. Il a été décidé que les aides de pré-adhésion (3 milliards d'euros par an), tout comme les autres dépenses de l'Union européenne qui ne peuvent être réparties entre les Etats membres, n'entreront pas dans le calcul de la correction. Après leur adhésion, les dépenses en faveur des nouveaux membres pourront être réparties mais elles seront réduites d'un montant correspondant aux aides de pré-adhésion versées l'année précédant l'adhésion. L'essentiel des dépenses d'élargissement sera néanmoins soumis à la correction britannique, ce qui signifie en pratique que le Royaume-Uni se verra rembourser les 2/3 de ce qu'il aura versé à ce titre et ne supportera qu'à 1/3 de sa part « normale » du coût de l'élargissement. Le coût de l'élargissement pour la France s'en trouvera en revanche mécaniquement accru.

4. L'évolution du coût de la correction après 2003

Dès 2008, à politiques inchangées, le coût de la correction britannique dépasserait le gain net retiré par la France de la PAC.

5. Conclusion

Plus de quinze années après le Conseil de Fontainebleau, les données qui avaient pu justifier l'octroi d'une compensation au Royaume-Uni sont profondément transformées :

- il n'y a plus d'écart de prospérité relative entre le Royaume-Uni et les autres Etats contributeurs nets. Comme le fait observer la Commission dans son rapport sur les ressources propres, « *le Royaume-Uni connaît une prospérité relative (et donc une capacité relative de payer) qui se situe autour de la moyenne de l'Union européenne et qui la dépassera certainement après le prochain élargissement* » ;
- la création de la ressource PNB en 1988 et l'écêtement de la base TVA ont réduit le poids relatif de la ressource TVA et rapproché la part de la contribution britannique au budget communautaire de la part du PNB britannique dans le PNB communautaire. Cette évolution réduit sensiblement la portée de l'assiette TVA harmonisée dont l'ampleur, rappelons-le, avait été l'une des deux principales raisons avancées à Fontainebleau pour justifier le « chèque britannique ». Au surplus, ces modifications n'ont pas donné lieu à de réelles adaptations du mode de calcul du montant dudit chèque qui continue à être évalué comme si le budget était encore pour l'essentiel financé par la TVA non écâtée, c'est-à-dire sur la base d'un système abandonné depuis dix ans ;
- alors que les dépenses agricoles (dont l'ampleur constituait la seconde justification d'une correction au profit des britanniques) représentaient plus de 70 % des dépenses réparties entre Etats en 1984, cette part est aujourd'hui inférieure à 50 % (et devrait se réduire encore si les perspectives financières proposées par la Commission étaient adoptées en l'état).

Il résulte de ces évolutions que la correction au bénéfice du Royaume-Uni, déjà contraire au principe de solidarité qui régit la construction européenne, aboutit, pour reprendre l'expression de la Commission, à « *une distorsion dans le système des contributions* » puisque la contribution budgétaire de ce pays « *représente une proportion plus faible de ses revenus que celle payée par les autres Etats membres* ».

Au surplus, et c'est l'une des principales difficultés à laquelle se heurtent les Quinze pour définir le futur cadre financier de l'Union européenne, ce précédent a suscité des revendications de la part d'autres Etats contributeurs nets.

Tableau 27 : Solde contributeur net par Etat membre
(en milliards d'euros)

	Solde 1997	Solde 1998	Solde 1999	Solde 2000
Belgique	-1,0	-1,43	-1,28	-1,46
Danemark	0,02	-0,19	-0,14	-0,09
Allemagne	-11,23	-10,47	-11,36	-11,71
Grèce	4,19	4,57	3,64	4,15
Espagne	5,85	6,48	6,66	4,32
France	-0,99	-1,72	-1,16	-2,41
Irlande	2,62	2,13	1,82	1,52
Italie	-0,32	-2,11	-1,75	-0,29
Luxembourg	-0,06	-0,13	-0,11	-0,11
Pays-Bas	-2,35	-3,05	-3,36	-3,30
Autriche	-0,79	-0,82	-0,84	-0,72
Portugal	2,61	2,82	2,68	1,93
Finlande	0	-0,23	-0,31	0,14
Suède	-1,23	-1,12	-1,23	-1,47
Royaume-Uni	-1,83	-5,66	-5,29	-6,18

Source : Cour des comptes européenne

La seule comparaison du total des dépenses et de celui des contributions des Quinze Etats pris dans leur ensemble démontre les limites d'un raisonnement comptable. Les secondes sont en effet largement supérieures aux premières pour la bonne et simple raison que certaines dépenses ne peuvent être réparties entre les Etats. Il en va notamment ainsi des actions extérieures.

Par ailleurs, l'examen des seuls flux budgétaires ne permet pas de dresser une liste exhaustive de tous les avantages qui découlent de l'adhésion à l'Union européenne. Celle-ci procure des avantages et impose des obligations qui sont à la fois d'ordre financier et non financier ; sa dimension dépasse largement l'aspect strictement budgétaire. Ainsi, le profit retiré de la réalisation d'objectifs communs, tels que la libération des échanges et l'intégration économique européenne, ne saurait s'apprécier en se référant uniquement aux flux budgétaires. De plus, les moyens provenant du budget de l'Union européenne bénéficient toujours, non seulement aux destinataires de ces fonds mais aussi aux autres Etats membres par le biais d'un reflux de capitaux. Les politiques structurelles et les actions extérieures, dans le cadre desquelles la mise en œuvre des projets donne souvent lieu à des achats de biens et de services dans d'autres Etats membres, en sont des exemples caractéristiques. Cependant, l'exigence d'unanimité pour la prise des décisions budgétaires bloque largement toute tentative de modification du système.

Tableau 28 : Financement du budget général par type de ressources propres et par Etat membre
en millions d'euros (2002)

Etats membres	Prélèvements agricoles nets (75 %)	Cotisations nettes sur le sucre, l'isoglucose et le sirop d'inuline (75 %)	Droits de douane nets (75 %)	Total des ressources propres traditionnelles nettes (75 %)	Ressources propres « TVA » au taux uniforme	Ressources propres « PNB » réserves exclues	Ressources propres « PNB » réserves	Correction en faveur du Royaume-Uni, ressources propres « TVA » et « PNB »	Total des ressources propres
Belgique	20,025	36,450	1 021,950	1 078,425	627,993	1 762,722	20,045	254,032	3 743,217
Danemark	6,675	20,475	243,525	270,675	380,321	1 211,324	13,774	174,568	2 050,664
Allemagne	132,450	169,725	2 584,500	2 886,675	5 675,457	13 899,616	158,063	330,200	22 950,012
Grèce	6,225	5,325	165,750	177,300	389,390	918,933	10,449	132,430	1 628,505
Espagne	28,950	23,775	754,350	807,075	1 845,003	4 354,071	49,513	627,481	7 683,144
France	41,625	165,450	1 157,325	1 364,400	4 070,563	9 819,419	111,664	1 415,112	16 781,159
Irlande	0,975	5,850	168,750	175,575	301,127	710,638	8,081	102,412	1 297,835
Italie	61,650	60,450	1 165,500	1 287,600	2 635,394	8 173,251	92,944	1 177,876	13 367,067
Luxembourg	0,225	0	21,450	21,675	58,183	137,307	1,561	19,787	238,515
Pays-Bas	156,375	22,425	1 357,350	1 536,150	1 237,275	2 975,216	33,833	70,679	5 853,154
Autriche	9,000	16,650	205,200	230,850	573,035	1 398,743	15,906	33,228	2 251,763
Portugal	20,400	2,175	137,850	160,425	345,425	815,178	9,270	117,478	1 447,778
Finlande	5,175	4,425	99,825	109,425	319,337	922,852	10,494	132,995	1 495,104
Suède	13,125	10,725	318,225	342,075	573,879	1 581,507	17,984	37,570	2 553,016
Royaume-Uni	338,400	34,275	2 422,875	2 795,550	4 561,468	10 764,728	122,413	- 4 625,854	13 618,306
Total	841,275	578,175	11 824,425	13 243,875	25 593,858	59 445,513	676,000	0	96 959,246

Source : Commission européenne, Direction générale du Budget

CHAPITRE II

LE FINANCEMENT FUTUR DE L'UNION EUROPÉENNE

Dans le chapitre 1, nous avons vu que le financement actuel de l'Union européenne n'est pas exempt de critiques.

Dans un futur très proche, deux chocs vont en outre avoir un impact fort sur ce financement : l'élargissement de l'Union et les résultats des travaux de la Convention.

Tous deux accentuent le besoin de réforme des modes de financement du budget européen, de simples aménagements étant difficiles à réaliser et la poursuite des modalités actuelles conduisant à une impasse.

Il reste que ces deux événements constituent, pour l'avenir de l'Europe, des facteurs de dynamisme et de progrès.

I - LE CHOC DE L'ÉLARGISSEMENT

L'élargissement de l'Union vise à renforcer encore l'unité du continent européen et à contribuer à créer une zone de prospérité durable. L'Union aspire à devenir le moteur de la paix, de la démocratie et de la stabilité sur notre continent. Les nouveaux membres contribueront à donner forme au développement ultérieur de ce projet européen.

Les arguments historiques et politiques en faveur de l'élargissement sont décisifs. Des avantages économiques substantiels en découleront également.

Pour les pays candidats, l'élargissement offre des perspectives d'amélioration du niveau de vie et d'accroissement de la compétitivité au niveau mondial. Entre la moitié et les deux tiers des échanges commerciaux des pays candidats se font déjà avec l'Union européenne. La croissance rapide des échanges a contribué à développer les marchés et les investissements. L'intégration complète résultant de l'adhésion et l'adoption de règles et de normes communes dans le plus grand marché unique du monde renforceront encore les chances de parvenir à une croissance durable sur les plans social et environnemental.

Fort de sa stabilité politique et économique, l'Union élargie sera mieux armée pour relever les défis mondiaux, en donnant plus de poids aux relations extérieures, en particulier au développement d'une politique étrangère et de sécurité commune. L'amélioration de la coopération entre les Etats membres actuels et futurs facilitera la lutte contre la criminalité et le terrorisme internationaux.

L'Union européenne élargie devra porter ses regards au-delà de ses propres frontières pour élaborer une nouvelle politique de voisinage dans l'intérêt de tous. La Commission examine actuellement la possibilité de renforcer et de rendre plus cohérente la politique de l'Union européenne vis-à-vis de ses nouveaux voisins (Balkans occidentaux, pays de l'Europe orientale et de la

Méditerranée). Il s'agit non seulement de faire contrepoids aux craintes éventuelles résultant de l'élargissement mais également de veiller à ce que celui-ci ouvre des perspectives telles qu'un développement durable des échanges et une croissance économique bénéficiant aux deux côtés.

A - L'ACCOMPAGNEMENT DES PAYS CANDIDATS À LA VEILLE DE L'ÉLARGISSEMENT¹.

En juin 1993, le Conseil européen de Copenhague a lancé un processus ambitieux visant à surmonter les séquelles des conflits et des divisions en Europe ; il a ouvert la perspective de l'élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale en déclarant que « *les pays associés de l'Europe centrale et orientale qui le désirent pourront devenir membres de l'Union européenne* » et en définissant les conditions d'adhésion appelées depuis « *critères de Copenhague* ».

D'après lesdits critères, l'adhésion requiert de la part du pays candidat :

- « *qu'il ait des institutions stables garantissant la démocratie, la primauté du droit, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection* » : ce sont les critères politiques.

Depuis l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam en mai 1999, ces exigences ont été inscrites en tant que principes constitutionnels dans le Traité sur l'Union européenne et figurent dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne proclamée lors du Conseil européen de Nice en décembre 2000 ;

- « *l'existence d'une économie de marché viable ainsi que la capacité de faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union* » : ce sont les critères économiques.

Ces critères sont conformes aux principes de politique économique tels qu'introduits par le Traité de Maastricht qui est entré en vigueur le 1^{er} novembre 1993 ;

- « *la capacité d'en assumer les obligations et notamment de souscrire aux objectifs de l'union politique, économique et monétaire* ».

Ce critère renvoie à la mise en œuvre de la législation communautaire, dite « *acquis communautaire* ». Les Conseils européens ultérieurs, en particulier celui de Madrid en 1995, ont mis en évidence l'importance non seulement d'incorporer l'acquis dans la législation nationale mais aussi d'assurer son application effective au moyen de structures administratives et judiciaires appropriées.

L'Union européenne a ensuite lancé une stratégie de pré-adhésion, qui a guidé et soutenu les préparatifs des candidats. Six pays négocient depuis 1998 (Chypre, République tchèque, Estonie, Hongrie, Pologne, Slovaquie) et six autres ont engagé les négociations au début de l'année 2000 (Bulgarie, Lettonie, Lituanie, Malte, Roumanie et Slovaquie).

¹ Cf. document de stratégie et rapport de la Commission européenne : « Vers l'Union élargie » COM (2002) 700 du 9 octobre 2002.

Par leurs efforts pour remplir les critères d'adhésion à l'Union européenne et par l'adoption du cadre législatif de celle-ci, les candidats ont réussi à accélérer leurs réformes internes, ce qui montre que la stratégie de pré-adhésion a été une réussite. Les citoyens européens se sont rapprochés les uns des autres, comme l'a montré la solidarité entre les membres actuels et futurs de l'Union européenne lors des graves inondations de l'été dernier en Europe centrale et orientale.

Depuis ses avis de 1997 sur les demandes d'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale, la Commission a procédé, dans ses rapports réguliers, à l'évaluation annuelle, étendue également à Chypre, à Malte et à la Turquie, des progrès accomplis par les pays candidats pour se conformer aux critères de Copenhague. Dans le cadre de l'Agenda 2000¹, la Commission a mis au point une méthode à cet effet.

Conformément à cette méthode, les rapports réguliers évaluent les progrès accomplis en matière de législation et de mesures effectivement adoptées ou mises en œuvre. Cette démarche garantit l'égalité de traitement pour tous les candidats et permet une évaluation objective de la situation dans chaque pays. Les progrès réalisés en vue du respect de chaque critère sont appréciés sur la base d'une liste de contrôle standard détaillée, qui permet de prendre en considération les mêmes aspects pour chaque pays et garantit la transparence de l'exercice. Les rapports se fondent sur des sources multiples, avec lesquelles des vérifications croisées sont effectuées : informations fournies par les pays candidats eux-mêmes mais également nombreuses autres sources telles que les rapports du Parlement européen, les évaluations des Etats membres ou les travaux d'organisations internationales et d'organisations non gouvernementales.

Afin d'apprécier dans quelle mesure les candidats répondent aux critères politiques, la Commission ne se contente pas de décrire leurs diverses institutions (organes législatifs, exécutifs et judiciaires) mais examine également la manière dont les droits et libertés sont garantis dans la pratique. En ce qui concerne les droits de l'homme, la Commission analyse la façon dont les pays candidats respectent et mettent en œuvre les dispositions des principales conventions relatives aux droits de l'homme, en particulier celles de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Pour ce qui est des droits et de la protection des minorités, la Commission accorde une attention particulière à la mise en œuvre des principes établis par la Convention cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales. Les mesures adoptées par les pays pour lutter contre la corruption sont également examinées.

Les critères économiques comprennent deux aspects : l'existence d'une économie de marché viable et la capacité de faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union. Ces deux aspects sont appréciés sur la base d'un certain nombre de sous-critères définis dans l'Agenda 2000.

¹ « Agenda 2000 : Pour une Union plus forte et plus large », COM (97) 2000 final. Voir en particulier la deuxième partie – Le défi de l'élargissement I. Evaluation sur la base des critères d'adhésion.

Le bon fonctionnement d'une économie de marché suppose la libéralisation des prix et des échanges ainsi que la mise en place d'un cadre juridique qui soit effectivement appliqué, y compris pour ce qui concerne les droits de propriété. La stabilité macroéconomique et le consensus sur la politique économique améliorent les performances de l'économie de marché. L'efficacité de l'économie est renforcée lorsque le secteur financier est bien développé et qu'aucun obstacle significatif n'entrave l'entrée ou la sortie des marchés. La capacité de faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union suppose également que le pays dispose d'un capital humain et physique suffisant, y compris en ce qui concerne les infrastructures. Elle dépend notamment de l'influence qu'exercent la politique du gouvernement et la législation sur la compétitivité, du degré d'intégration commerciale avec l'Union auquel parvient un pays et de la proportion de petites entreprises.

La capacité d'assumer les obligations de l'adhésion suppose l'adoption, la mise en œuvre et l'application de l'acquis communautaire. Dans ses rapports, la Commission analyse, pour chacun des vingt-neuf chapitres de l'acquis communautaire, le chemin parcouru dans l'adoption des mesures législatives et ce qui reste encore à faire. En outre, la Commission évalue dans quelle mesure chaque pays candidat a mis en place les structures administratives requises pour mettre en œuvre l'acquis.

La Commission attache la plus grande importance à ce que les pays candidats poursuivent le renforcement de leurs capacités administratives et judiciaires. Dans ses avis de 1997 et dans les rapports réguliers ultérieurs, la Commission a suivi attentivement les progrès accomplis par chacun des pays candidats dans ce domaine. Depuis le début des années 90, une part importante de l'assistance de pré-adhésion communautaire a été consacrée au soutien des pays candidats dans leurs efforts pour établir et renforcer leurs structures administratives et judiciaires.

Comme elle l'annonçait dans son document de stratégie de 2001 « *Réussir l'élargissement* », la Commission a préparé au cours du premier trimestre 2002, conjointement avec chaque pays engagé dans les négociations, un plan d'action visant à renforcer sa capacité administrative et judiciaire. Ces plans identifient les mesures concrètes qui restent à prendre par chacun des pays pour atteindre un niveau approprié de capacité administrative à la date de l'adhésion et déterminent l'assistance ciblée requise pour soutenir les pays concernés dans leurs efforts.

A cet effet, la Commission a mobilisé une assistance financière supplémentaire d'un montant de 250 millions d'euros en 2002 pour accompagner ces efforts, ce qui a porté à près d'un milliard d'euros la contribution totale de la Communauté pour renforcer, en 2002, les capacités administrative et judiciaire des pays parties aux négociations.

En outre, les plans d'action recensent les engagements pris lors des négociations ainsi que toute action supplémentaire en matière de suivi, en particulier d'évaluation par les pairs, qui pourrait être nécessaire dans certains domaines pour évaluer les préparations de chaque pays candidat. A des degrés divers, les douze pays engagés dans les négociations ont fait l'objet d'évaluations par les pairs.

Le Conseil européen de Séville a également encouragé la Bulgarie et la Roumanie à poursuivre leurs efforts et réaffirmé l'engagement de l'Union de les soutenir pleinement dans leur préparation à l'adhésion. Il a ajouté qu'une feuille de route actualisée et une stratégie de pré-adhésion révisée et renforcée devraient être adoptées à Copenhague pour les pays candidats encore en négociation.

B - L'ÉLARGISSEMENT CONCLU À COPENHAGUE EN DECEMBRE 2002

Le Conseil européen réuni à Copenhague les 12 et 13 décembre 2002 a achevé ce processus en concluant les négociations d'adhésion avec dix pays : Chypre, la République tchèque, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, la République slovaque et la Slovénie. Ces Etats deviendront membres le 1^{er} mai 2004. Le suivi, jusqu'à l'adhésion, des engagements pris permettra de donner encore aux Etats adhérents des orientations dans leurs efforts pour assumer les responsabilités qu'implique leur adhésion. La Commission formulera les propositions nécessaires sur la base des rapports de suivi. Des clauses de sauvegarde prévoient des mesures destinées à faire face aux éléments imprévus qui pourraient apparaître au cours des 3 premières années qui suivront l'adhésion.

1. Evaluation des progrès accomplis par les pays candidats

Cette évaluation porte ici essentiellement sur les aspects relevant du présent rapport.

1.1. Critères politiques

Des progrès ont été réalisés dans la lutte contre la corruption, la fraude et la criminalité économique mais ce domaine reste une source de préoccupation. Des stratégies de lutte contre la corruption sont actuellement en place dans la plupart des pays et les organismes chargés de lutter contre la corruption ont été renforcés. La législation en la matière a encore été améliorée, y compris dans des domaines tels que les marchés publics et le financement des partis politiques et des efforts notables ont été accomplis en matière d'information de l'opinion. On observe en effet, dans plusieurs pays, une sensibilisation accrue aux dangers que représente la corruption pour l'économie et la société dans son ensemble. Il convient également de signaler une évolution encourageante en matière de transparence, de responsabilité et d'efficacité de l'administration publique. Ces efforts doivent être soutenus.

1.2. Critères économiques

L'Union européenne est le principal partenaire commercial et investisseur étranger de l'ensemble des pays candidats. L'intégration économique des pays candidats dans l'Union européenne a ainsi déjà atteint un niveau élevé.

a) Les tendances macroéconomiques

Au cours de la période 1997-2001, la plupart des pays candidats ont enregistré un taux de croissance économique moyen nettement supérieur à celui de la moyenne communautaire qui est de 2,6 %. Le ralentissement mondial de l'activité économique, qui a débuté à la fin de l'année 2000, a également touché l'Union européenne et, dans son sillage, les pays candidats. En conséquence, le

rythme de la croissance a ralenti dans plusieurs pays candidats en 2001 mais l'évolution économique globale a été plutôt stable au cours du premier semestre de 2002. Le PIB par habitant mesuré en standard de pouvoir d'achat atteignait en moyenne, pour les dix économies en phase de transition, 39,3 % de la moyenne de l'Union européenne en 2001, alors qu'il était de 38,5 % en 2000.

Au cours de la période de cinq ans, la plupart des pays ont rattrapé une partie de leur retard.

Les pays candidats ont poursuivi l'alignement de leurs structures de production. Au cours de cette période, ils ont observé une réduction de la part du secteur agricole dans leur PIB et une nouvelle augmentation de la part du secteur des services, même s'ils n'atteignent pas encore les mêmes niveaux que dans l'Union européenne.

Durant cette même période, l'inflation a suivi une tendance à la baisse dans la plupart des pays candidats. Cette tendance s'est maintenue en 2001, l'inflation se limitant presque partout à un seul chiffre. Au cours des cinq dernières années, la plupart des pays candidats ont mis en place une banque centrale indépendante, qui a généralement adopté une stratégie ciblée sur l'inflation dans le but d'atteindre une stabilité des prix.

En règle générale, tous les pays candidats ont connu, au cours de cette période, une baisse de l'emploi, découlant essentiellement de la restructuration des industries nationales et partiellement de certaines lacunes structurelles sur les marchés du travail. Le taux de chômage demeure élevé dans de nombreux pays.

Au cours de la période, le déficit de la balance commerciale et de la balance courante, bien qu'en diminution en 2001 par rapport à 2000, est resté relativement élevé dans presque tous les pays, tout en se maintenant à des niveaux supportables. Les investissements directs étrangers ont assuré en général le financement de ces déficits.

b) La libéralisation des marchés et le rôle de l'Etat

La privatisation de l'économie a progressé de manière impressionnante depuis 1997 pour atteindre des niveaux comparables à ceux de l'Union européenne mais des efforts doivent être fournis pour parfaire la restructuration d'un certain nombre de secteurs.

En matière de concurrence, la plupart des pays se sont déjà dotés d'une législation globalement conforme à l'acquis mais l'application et la mise en œuvre effectives des règles doivent faire l'objet d'une attention constante. Pour ce qui est des aides d'Etat, dans un certain nombre de pays, les régimes d'aide incompatibles, qui consistent souvent en des incitations fiscales, doivent être alignés sur l'acquis et il y aurait lieu que les différents pays améliorent leur bilan en termes d'application. En outre, un certain nombre de pays doivent encore améliorer le contrôle des aides d'Etat dans des secteurs sensibles tels que la construction navale et l'acier, dans lesquels, en particulier, des plans de restructuration s'imposent.

Tous les pays candidats ont fait état de déficits des administrations publiques au cours de cette période. En 2001, le déficit moyen des dix pays d'Europe centrale et orientale est passé de 3,2 % à 3,8 %, en raison du ralentissement économique, du desserrement de la politique budgétaire, de dépenses exceptionnelles liées à la transition et d'une meilleure capacité de mesure.

c) La sécurisation du cadre juridique et des échanges financiers

Les conditions d'entrée et de sortie des marchés ont atteint un niveau d'efficacité et de sécurité juridique suffisant. Les droits de propriété sont bien établis et des progrès considérables ont été accomplis en ce qui concerne la législation et les procédures relatives aux faillites. La mise en œuvre du cadre juridique doit néanmoins être renforcée dans la plupart des pays.

A titre d'exemple, dans le secteur du marché intérieur, des progrès considérables ont été accomplis et la plupart des pays ont d'ores et déjà atteint un niveau raisonnable d'alignement de leur législation et de mise en œuvre de l'acquis. **Ce travail fastidieux de reprise de l'acquis communautaire est en réalité tout à fait indispensable** pour égaliser les conditions de concurrence et limiter les récriminations ultérieures. Des progrès appréciables ont notamment été réalisés en matière de standardisation et de certification, domaines dans lesquels la plupart des pays disposent désormais d'un cadre législatif et d'infrastructures de base. En ce qui concerne les services financiers et, singulièrement la législation bancaire, la transposition de l'acquis est globalement bien avancée. Quant à la libéralisation des mouvements de capitaux prévue dans l'acquis, elle est quasiment achevée dans la plupart des pays.

Des efforts supplémentaires s'imposent encore pour renforcer la capacité administrative dans des domaines tels que la surveillance du marché et la sécurité des denrées alimentaires. En matière de marchés publics, il reste à achever la transposition de la législation et à renforcer les structures d'application. Il conviendrait aussi d'accorder une attention particulière à la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles, domaine dans lequel il faut encore achever l'alignement de la législation relative aux professions de santé et, dans certains cas, adapter les cursus et les formations aux exigences communautaires. Il faut également veiller à la bonne application des directives relatives au blanchiment d'argent et à la législation des services financiers, en particulier à l'indépendance des autorités de contrôle. Pour ce qui est des droits de propriété intellectuels et industriels, la transposition progresse à un rythme satisfaisant mais le niveau d'application de la législation peut encore être amélioré.

L'intermédiation financière a été renforcée. La quasi-totalité des pays disposent actuellement d'un secteur bancaire efficace et stable. La moyenne des prêts accordés au secteur privé par les institutions bancaires nationales des économies en transition reste peu élevée et représentait un peu moins de 27 % du PIB en 2001.

En ce qui concerne le contrôle financier, secteur pour lequel la plupart des pays sont bien avancés dans l'alignement de leur législation, les pays candidats doivent centrer leurs efforts sur la mise en œuvre de systèmes adéquats de contrôle interne des finances publiques et d'audit externe. Pour que les fonds

communautaires soient mis à disposition, toutes les conditions doivent être remplies pour garantir une gestion saine des aides de pré-adhésion et, à l'avenir, des fonds structurels de manière à assurer la protection des intérêts financiers de l'Union dès la deuxième moitié de 2003.

2. Les suites institutionnelles de Copenhague

Le Traité d'adhésion a été soumis à l'avis de la Commission puis à l'avis conforme du Parlement européen et présenté au Conseil en vue qui a procédé à sa signature le 16 avril 2003 à Athènes. Ainsi, les dix Etats adhérents seront à même de participer, en tant que membres, à l'élection du Parlement européen. Le Traité d'adhésion dispose que les commissaires des nouveaux Etats membres intégreront l'actuelle Commission dès la date de l'adhésion, le 1^{er} mai 2004. Après la nomination d'un nouveau Président de la Commission européenne par le Conseil, le Parlement européen nouvellement élu approuvera la composition d'une nouvelle Commission qui prendra ses fonctions le 1^{er} novembre 2004. A la même date, les dispositions prévues dans le Traité de Nice en ce qui concerne la Commission et le mode de scrutin au Conseil entreront en vigueur. Enfin, les nouveaux Etats membres participeront à part entière à la prochaine Conférence intergouvernementale. Le nouveau Traité sera signé après l'adhésion.

Conformément à leurs procédures nationales de ratification, les Etats actuels et les Etats adhérents sont invités à ratifier le Traité en temps voulu pour qu'il entre en vigueur le 1^{er} mai 2004. En juillet 2003, la plupart des pays candidats ont d'ores et déjà procédé à cette ratification, la Lettonie et l'Estonie devant se prononcer en septembre.

L'aboutissement des négociations avec dix pays candidats dynamise les perspectives d'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie dans le cadre du même processus. L'Union européenne se donne pour objectif d'accueillir ces deux Etats en 2007. Les négociations se poursuivront sur la base des mêmes principes que ceux qui ont guidé les adhésions jusqu'ici. Les feuilles de route établies par la Commission fournissent à ces deux pays des objectifs clairement définis et donnent à chacun la possibilité de fixer le rythme de son adhésion. Les réformes administratives et judiciaires sont particulièrement importantes pour garantir la progression de l'ensemble du processus. L'Union aidera la Bulgarie et la Roumanie et des fonds importants au titre de l'aide de pré-adhésion sont prévus. Ils devraient être utilisés de manière souple, pour les priorités recensées. En outre, ces pays participeront, en tant qu'observateurs, à la prochaine Conférence intergouvernementale.

Si, en décembre 2004, le Conseil européen décidait, sur la base d'une recommandation de la Commission, que la Turquie satisfaisait aux critères politiques de Copenhague, alors s'ouvriraient des négociations d'adhésion avec ce pays. Cela supposerait que l'Union douanière soit étendue et approfondie et que les aides financières de pré-adhésion soient augmentées pour tenir compte de la Turquie. Les perspectives financières examinées à ce jour ne tiennent pas compte de cette éventualité.

L'élargissement doit être l'occasion de faire également progresser les relations avec les pays voisins sur la base de valeurs politiques et économiques communes afin de promouvoir la stabilité et la prospérité dans et au-delà de l'Union.

3. Dispositions transitoires

Si les négociations d'adhésion reposent sur le principe selon lequel les pays candidats appliquent effectivement l'acquis au moment de l'adhésion, plusieurs mesures transitoires dûment justifiées ont néanmoins été décidées lors des négociations, conformément aux principes établis pour ce type de mesures. Ces principes disposent que toute mesure transitoire doit être limitée dans le temps et dans son champ d'application et doit s'accompagner d'un plan définissant clairement les étapes d'application de l'acquis. De plus, ces mesures transitoires ne peuvent pas entraîner de modifications des règles et politiques de l'Union, perturber leur bon fonctionnement ou mener à de graves distorsions de concurrence. Des mesures transitoires ont été convenues tant à la demande des pays candidats (quelque 190 demandes acceptées jusqu'ici) que de l'Union (quelque 28 demandes acceptées jusqu'ici). Le champ d'application de ces mesures varie d'un secteur et d'un pays à l'autre.

Les mesures transitoires demandées par les pays candidats ont été convenues, notamment dans des domaines où l'application effective de l'acquis communautaire exige d'importants investissements financiers préalables. Il s'agit par exemple de la construction d'usines municipales de traitement des eaux usées ou de la constitution de réserves stratégiques de pétrole. Des plans d'investissement et des stratégies détaillées en vue d'une mise en conformité progressive avec l'acquis ont été convenus dans ces cas. Par ailleurs, des restrictions ont été temporairement imposées à la libre circulation des capitaux destinés à l'achat de terres et de résidences secondaires dans les futurs Etats membres, dès lors qu'ils proviennent des Etats membres actuels.

A la demande de l'Union, un petit nombre de dispositions transitoires très précises et bien circonscrites ont été convenues pour répondre à des « *perturbations régionales et sectorielles* » résultant de la pleine application de l'acquis dans l'Union élargie. Des restrictions temporaires ont également été prévues en ce qui concerne la libre circulation des travailleurs des futurs Etats membres vers les Etats membres actuels de l'Union européenne, la protection des droits de propriété industrielle pour les produits pharmaceutiques et les marques communautaires de l'Union européenne a été renforcée et l'accès aux marchés de transports routiers nationaux (cabotage) entre les Etats membres actuels et certains futurs Etats membres a été progressivement restreint.

L'idée d'inscrire des clauses de sauvegarde répond aux inquiétudes liées aux éventuels chocs économiques qui pourraient accompagner l'élargissement. De telles mesures avaient déjà été prévues lors de l'adhésion de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède mais n'ont pas été mises en œuvre. Le dispositif pour 2004 est renforcé compte tenu du nombre des candidats et de leur taille.

Trois clauses de sauvegarde de trois ans au maximum seront intégrées au Traité lorsque les négociations seront closes :

- une clause de sauvegarde générale : elle se déclencherait en cas de difficultés graves dans un secteur de l'économie ou dans une région. Sur demande motivée du pays, la Commission statuerait dans les cinq jours en autorisant des mesures de protection dérogatoires au droit communautaire mais perturbant le moins possible le marché unique ;
- une clause de sauvegarde dite « *marché intérieur* », couvrant le cas d'un non-respect de ses engagements par un nouveau pays membre risquant de provoquer un dysfonctionnement du marché intérieur (notion de « *risque imminent* » pas nécessairement constaté). Sur demande d'un Etat membre **actuel** ou à l'initiative de la Commission, des mesures pourraient être décidées par la Commission sous contrôle du Conseil. Ces mesures doivent perturber le moins possible le fonctionnement du marché intérieur, elles ne peuvent être discriminatoires ou protectionnistes, elles peuvent être invoquées avant l'adhésion pour entrer en vigueur dès celle-ci. Des exemples pourraient être trouvés dans le dépassement par un nouveau membre d'un quota de production, l'Etat membre actuel étant alors fondé à limiter en retour les importations de ce produit sur son territoire ou encore dans le non respect des engagements sur la suppression des aides d'Etat ;
- une clause de sauvegarde dite « *justice et affaires intérieures* » concerne les manquements graves aux engagements relatifs à la coopération judiciaire et policière (notion de « *risque imminent* » également). Un état membre **actuel** ou la Commission, après consultation des états membres, peuvent prendre des mesures adaptées, sous le contrôle du Conseil. La reconnaissance mutuelle est alors momentanément suspendue. Un exemple pourrait concerner la constatation de graves déficiences dans le contrôle aux frontières extérieures.

Un véritable contrôle et un suivi permanent du respect des engagements sera associé à ce dispositif.

A cet égard, dans sa communication intitulée « *Activités et ressources humaines de la Commission dans l'Union européenne élargie* », la Commission a recensé les besoins de ressources humaines supplémentaires dont l'intégration devrait se faire progressivement à partir de 2004 et s'achever aux environs de 2008. En outre, il est évident que dans certaines politiques, telles que l'agriculture, les politiques structurelles et les services linguistiques, les besoins de ressources humaines résultant de l'élargissement seront élevés non seulement après mais également immédiatement avant l'adhésion. C'est pourquoi la Commission a effectué une évaluation approfondie de ses besoins en ressources supplémentaires, qui a débouché sur une demande de 500 postes non permanents dès 2003 pour répondre à ses besoins prioritaires, postes qui seront occupés pour la plupart par des ressortissants des pays candidats.

Il faut garder à l'esprit le fait que, pour la France, l'élargissement n'aura pas le même impact pour toutes les régions. Si, comme au niveau mondial, cinq régions concentrent plus de la moitié des ventes françaises vers l'Europe centrale et orientale (Ile de France : 20 %, Rhône-Alpes : 13 %, Nord : 8 %, Alsace : 8 %, Lorraine : 7 %), la Bretagne réalise le quart de ses ventes vers ces pays en raison de son pôle agroalimentaire. La Bourgogne est également très exposée, cette fois pour les biens intermédiaires et d'équipement. Les régions les plus importatrices en provenance des pays d'Europe centrale et orientale sont la Lorraine, la Bourgogne, la Champagne Ardennes, la Franche-Comté et la Picardie. Si l'on construit un indicateur plus sophistiqué mesurant la place des pays candidats dans le commerce d'une région rapportée au poids dans les échanges mondiaux, on constate que les régions de l'est français sont davantage orientées vers ces pays que les autres régions. La région Centre est également bien placée en raison de ces exportations de pharmacie et cosmétique.

II - L'IMPACT DES TRAVAUX DE LA CONVENTION

Les travaux de la Convention européenne, qui prépare la prochaine réforme inter-institutionnelle, sont essentiels pour l'avenir de l'Europe.

La pleine participation des pays candidats a clairement montré la valeur ajoutée d'une Europe élargie ; toutefois, le processus décisionnel et la recherche de solutions acceptées par une large majorité d'Etats membres deviennent plus complexes. Il est donc essentiel que les structures institutionnelles, déjà jugées souvent sévèrement dans le cadre de l'Union à Quinze, soient adaptées à ce nouveau contexte afin de permettre un fonctionnement harmonieux et de ne pas bloquer les initiatives innovantes de certains Etats. De fait, **la mutation sans précédent du continent européen impose une modification institutionnelle.**

La réforme des institutions s'impose en outre si l'on veut éviter la dilution du projet d'Europe politique au profit d'une Union purement marchande, sans poids politique sur la scène mondiale, sans véritable intégration sociale. La Convention est sensée apporter une réponse en proposant de donner à l'Europe une nouvelle architecture politique et administrative et surtout en la dotant d'un Traité constitutionnel.

La Convention est une innovation. Chargée d'apporter « *davantage de démocratie, de transparence et d'efficacité* », elle a été créée à l'issue du Conseil européen de Laeken en décembre 2001. Elle est composée d'une centaine de membres rassemblant des représentants des gouvernements et de parlements nationaux des Etats membres et des pays candidats à l'adhésion, le Parlement européen et la Commission européenne.

Treize observateurs représentant le Comité économique et social européen, le Comité de régions, les partenaires sociaux et le Médiateur européen sont invités ; les travaux se déroulent sous l'impulsion d'un *præsidium* qui comporte 12 membres, présidé par le Président Valéry Giscard d'Estaing.

Après une phase d'identification des attentes et des besoins des Etats membres, la réflexion a été engagée sur la base de onze groupes de travail spécialisés traitant des différents thèmes tels la gouvernance économique ; la

politique extérieure ; la défense ; l'Europe sociale ou encore la personnalité juridique et la simplification des procédures et instruments de l'Union.

Afin d'élargir les débats à la société civile, la Convention a créé un forum ouvert aux partenaires sociaux, milieux économiques, ONG, milieux académiques, etc. Des contributions écrites peuvent être transmises par ces organismes à la Convention.

Le contexte international difficile a retardé les travaux de la Convention et compliqué par certains aspects ses débats. Elle a toutefois remis un projet de Constitution pour l'Union européenne en juin 2003.

Il n'en reste pas moins impératif de dépasser le court terme et de penser une Europe unifiée à moyen terme, pour favoriser le succès d'une véritable intégration aux effets bénéfiques pour l'ensemble des pays qui la composent.

C'est pourquoi, au-delà des propositions de réformes purement institutionnelles, la Convention pourrait envisager des transferts de compétences des Etats membres vers l'Union. De tels transferts supposeraient sans doute un accompagnement en termes de financement.

III - LES CONSÉQUENCES FINANCIERES AU-DELÀ DE 2006

A - LES DÉFIS

Même s'il est prématuré de préjuger des conséquences politiques et institutionnelles et donc des retombées financières des travaux de la Convention et de la Conférence intergouvernementale qui lui succèdera, il reste que l'élargissement prévu pour 2004 est tout à fait atypique par rapport aux élargissements précédents. En effet, leur nombre (10 en 2004, 2 en 2007, éventuellement d'autres plus tard) et l'importance de la population des pays candidats mais aussi la nécessité pour eux de surmonter non seulement l'intégration dans l'Union mais aussi la transition vers un nouveau système économique rendent la situation particulièrement délicate à gérer et non assimilable aux précédents agrandissements de l'Union.

1. Des caractéristiques structurelles spécifiques

Le PIB des pays candidats est inférieur de 40 % à la moyenne communautaire ce qui change fondamentalement la donne en matière financière.

Des disparités importantes existent toutefois entre les pays candidats dont le PIB par tête va de 5 500 euros (Lituanie) à 19 000 euros (Chypre) contre 24 800 euros pour l'Union européenne.

Comme il a été indiqué en introduction, les 10 futurs membres présentent des caractéristiques communes mais ne forment pas pour autant un ensemble homogène.

Le poids de l'agriculture y est généralement important, en termes d'emploi en tous cas : quand le processus d'adhésion sera terminé, un agriculteur sur quatre sera roumain, un sur cinq sera polonais et un sur dix-sept sera français.

Les points forts des pays candidats sont le plus souvent les secteurs traditionnels à forte intensité de main d'œuvre peu ou moyennement qualifiée : textile, meuble, agroalimentaire ainsi que l'automobile et l'électronique, secteurs dans lesquels une modernisation a été opérée par coopération avec des firmes occidentales, ce qui a permis de constituer de véritables « pôles spécialisés » (triangle Prague – Bratislava – Győr).

En revanche, on observe une érosion lente des secteurs traditionnels à forte intensité de matières premières (sidérurgie, chimie) car ces pays ne disposent pas de ces matières premières et leurs processus techniques sont dépassés de sorte que d'importantes restructurations défensives y sont opérées.

Tous ces pays enregistrent des déficits extérieurs et des déficits budgétaires s'échelonnant de 3 % (Slovénie) à 7 % (Hongrie) du PIB. Certains font un effort considérable d'investissement (Slovaquie, Slovénie), d'autres moins (République tchèque et plus récemment Pologne). Certains accroissent leur potentiel industriel (Hongrie), d'autres se désindustrialisent rapidement (Pologne, Slovaquie).

Certains connaissent des pressions inflationnistes (Slovénie, Slovaquie, Hongrie), d'autres les ont vaincues (Pologne, République tchèque). Cependant, le mouvement général de désinflation observé en 2002 pourrait ne pas se poursuivre.

Les situations du marché du travail sont également très différentes entre les nouveaux entrants : la qualification de la population est plus faible en Pologne et en Slovaquie, la population agricole abondante en Pologne, en Lituanie et en Lettonie ; le chômage est élevé en Pologne, en Estonie, en Lituanie, en Lettonie et en Slovaquie.

Dans l'ensemble de l'industrie et des services, un écart moyen de 6,5 existe entre les coûts horaires de la main d'œuvre des pays candidats et ceux de l'Union européenne. De plus, d'un secteur à l'autre, ce rapport varie sensiblement (de 7,6 dans l'industrie manufacturière à 4,6 pour les industries d'extraction). Bien évidemment, ces données sont à relativiser par rapport à la productivité de chaque pays notamment. Il reste que, même en intégrant ce facteur, en comparant les coûts unitaires de production, le niveau reste inférieur de 40 % (Hongrie) à 80 % (Slovénie).

Ces pays étant dans des situations structurelles différentes, on ne peut les traiter comme un tout homogène et il faut donc considérer que, pendant quelques temps, ces pays devront mener des politiques économiques différenciées. Il serait en particulier dommageable d'envisager une intégration trop rapide dans la zone euro, ce qui priverait ces pays d'une marge d'autonomie supplémentaire dans la conduite de ces politiques.

2. Des besoins importants

Il y a un besoin criant de création d'infrastructures indispensables à un véritable rattrapage. A titre d'exemple, 51 à 77 % seulement de la population des pays candidats, selon les pays, est actuellement raccordée à un réseau d'assainissement et de 72 à 92 % bénéficie d'un raccordement à l'eau potable. Ce rattrapage est également nécessaire à l'existence d'un vrai marché unique (transport notamment).

Les besoins des pays candidats sont très importants :

- nécessité de créer ou de développer des infrastructures publiques (transport, réseaux de toute nature y compris de nouvelles technologies) ;
- nécessité de se conformer aux normes communautaires de qualité et de protection de l'environnement ;
- nécessité de développer leur offre productive afin de limiter les pressions inflationnistes ;
- nécessité d'adapter leur politique et leurs structures financières à la déréglementation financière ;
- nécessité d'accompagner socialement les déformations structurelles de leurs économies.

Les prix relatifs vont en conséquence se déformer, les déficits publics vont s'accroître et l'inflation devrait s'accélérer.

L'Union européenne peut aider efficacement dans cette transition difficile mais une certaine flexibilité dans la conduite de politiques autonomes ne doit pas pour autant être exclue.

3. Un rattrapage à promouvoir mais qui ne peut être que progressif

Un rattrapage effectif et perceptible, même s'il est nécessairement progressif, permettra seul de supporter certaines conséquences probablement inévitables de l'élargissement pour ces pays :

- une spécialisation des territoires dans certaines activités, ce qui conduira à des restructurations ;
- un risque de développement d'une économie duale : l'une modernisée et exportatrice, dominée par de grandes entreprises occidentales, l'autre demeurant dans une économie de quasi subsistance ;
- un accroissement des inégalités entre régions et entre ménages ; il faut noter que, lors des précédents élargissements et en dépit de la réussite du processus de rattrapage, un tel mouvement a été observé en Espagne par exemple.

Il n'est probablement pas souhaitable que le processus de rattrapage soit trop rapide et se révèle intenable. L'exemple de la réunification allemande, « *une catastrophe économique et même pas un succès social* » (M. Jean Peyrelevade) doit être médité même si la comparaison doit être prudente. Une transition plus longue peut être au total plus profitable pourvu que des perspectives soient ouvertes.

Ce rattrapage devrait être facilité par l'existence d'un marché élargi (75 millions d'habitants supplémentaires) qui devrait dynamiser toute l'économie européenne, pousser à des économies d'échelle et renforcer la compétitivité globale de l'ensemble. Dans la stratégie de localisation paneuropéenne des entreprises, les bas coûts salariaux constituent un avantage comparatif pour les pays candidats qui, en outre, bénéficient d'une proximité par rapport à d'autres pays émergents qui autorise une plus grande réactivité à la demande. Les pays baltes peuvent mettre en avant leur situation de porte d'entrée de l'Union vers la Russie.

D'ores et déjà, des changements se sont opérés : le secteur industriel, auparavant dominant dans les PECO, est revenu désormais à 33 % du PIB (29 % dans l'Union à Quinze). La part des services s'élève à 54 % du PIB (67 % dans l'Union à Quinze). Les investissements directs étrangers dans l'industrie se situent désormais dans un niveau de technologie intermédiaire et sont donc déjà montés dans la gamme technique.

Il reste toutefois à achever le douloureux processus des restructurations lourdes, en particulier en Pologne et en République tchèque. Il convient d'accélérer la création de PME dynamiques. Pour utiliser pleinement les compétences locales, il est également indispensable que l'organisation administrative soit plus adaptée à une économie de marché et capable d'aider à l'adoption des normes communautaires. Il faudra en outre veiller à renforcer la lutte contre la corruption, la fraude et la criminalité économique. Enfin, les infrastructures exigent bien évidemment une mise à niveau susceptible de faciliter l'implantation des entreprises.

4. Des problèmes sociaux à ne pas négliger

Dans l'Union élargie, comme il existe relativement peu d'acquis communautaire dans le domaine social, un modèle social européen préoccupé de cohésion sociale et de péréquation risque d'être battu en brèche par un modèle de type plus anglo-saxon davantage basé sur l'initiative privée. Certains PECO se sont déjà orientés par exemple vers des régimes de retraite par capitalisation. En outre, il existera sans doute un décalage entre l'adoption de certaines règles sociales et les pratiques réelles.

De nombreuses études de la Commission européenne ou de l'OCDE (basées sur des enquêtes ou des modèles économétriques sur les différences de revenus et de chômage) ont été menées sur l'importance des flux migratoires qui pourraient suivre l'ouverture des frontières aux pays candidats, à l'issue de la période transitoire prévue. La transition prévoit que, pendant les deux ans suivant l'adhésion, les mesures nationales des Quinze resteront en vigueur sans toutefois pouvoir être aggravées. Une prolongation de trois ans sera possible à l'issue de ce premier temps et la Commission présentera un rapport d'évaluation. En cas de sérieuses perturbations sur le marché du travail, une ultime prolongation de deux ans sera encore possible.

Ces études convergent vers un potentiel migratoire de 3 à 5 millions d'individus sur une période de 30 ans soit 1,3 % de la population totale et 4,6 % de celle des PECO. Les immigrants seraient essentiellement masculins (environ 62 %), jeunes (autour de 60 % pour la tranche d'âge 15 – 29 ans) et mieux éduqués que la moyenne nationale de leur pays. Cependant, il est vraisemblable que ces estimations représentent plutôt une fourchette haute dans la mesure où la chute de la natalité a été très rapide dans ces pays depuis le début des années 90 et où le rattrapage économique devrait dynamiser l'emploi.

Si l'on considère qu'il est de l'intérêt de l'Union européenne actuelle de limiter quelque peu ces flux migratoires, il est encore plus nécessaire de réussir à enclencher le cercle vertueux du développement dans ces pays.

5. Des aides structurelles à bien définir

Après 2006, il faudra redéfinir la philosophie des aides structurelles. Les pays candidats sont plus pauvres et leur intégration dans l'Union va, mécaniquement, abaisser le seuil d'éligibilité des régions aux aides structurelles. Certains bénéficiaires actuels se trouveront donc exclus. Il faudra, dans un esprit de solidarité, imaginer une nouvelle répartition tout en préservant, là encore, une période de transition. On peut s'interroger simultanément sur les conditions d'utilisation de ces aides : ne faudrait-il pas privilégier un nombre réduit de projets ciblés (grandes infrastructures par exemple) plus aisés à monter et à contrôler plutôt que saupoudrer les aides ? Faut-il concentrer les aides sur les régions les plus pauvres et laisser les Etats membres gérer les aides régionales intermédiaires ?

Enfin, la question de la capacité d'absorption des pays candidats est essentielle. On note que, déjà dans l'Union à Quinze, une part des fonds structurels demeure inutilisée. Il est clair que la capacité administrative des pays candidats sera insuffisante au départ pour proposer puis suivre des projets. Le financement des fonds structurels devra donc inclure une aide logistique. Au demeurant, cette formation sera efficace pour élever la compétitivité globale de ces pays.

B - LES PROJECTIONS FINANCIÈRES AU-DELÀ DE 2006

Le sommet de Berlin en 1999 avait prévu, pour la période de 3 ans suivant l'élargissement 2004 – 2006, une enveloppe de 27 milliards d'euros mais il était alors envisagé un élargissement à 6 pays seulement.

Entre-temps, l'élargissement a été ouvert à 12 pays mais la Bulgarie et la Roumanie n'adhéreront qu'après 2006. Pour tenir compte du passage à 10 pays au lieu de 6, on devait donc porter l'enveloppe définie à Berlin à 31 milliards d'euros selon les calculs de la Commission européenne. En réalité, la Commission a proposé de relever ce montant à 41,5 milliards d'euros dont 23 milliards d'euros pour les actions structurelles.

L'enjeu des négociations a ensuite été de répartir cette enveloppe par grandes masses de dépenses.

En ce qui concerne la PAC, il avait été envisagé à l'origine de ne pas accorder d'aides directes aux pays candidats car ces aides avaient été créées pour compenser des baisses de prix dans l'Union. Or, les prix dans les pays candidats étaient inférieurs à ceux de l'Union. En compensation, des enveloppes de fonds pour le développement rural devaient être doublées par rapport à leurs droits théoriques. Cette position a été jugée politiquement intenable de sorte que des aides directes ont été accordées progressivement sur la période 2004 à 2013, en commençant à 25 % des droits théoriques pour finir à 100 %.

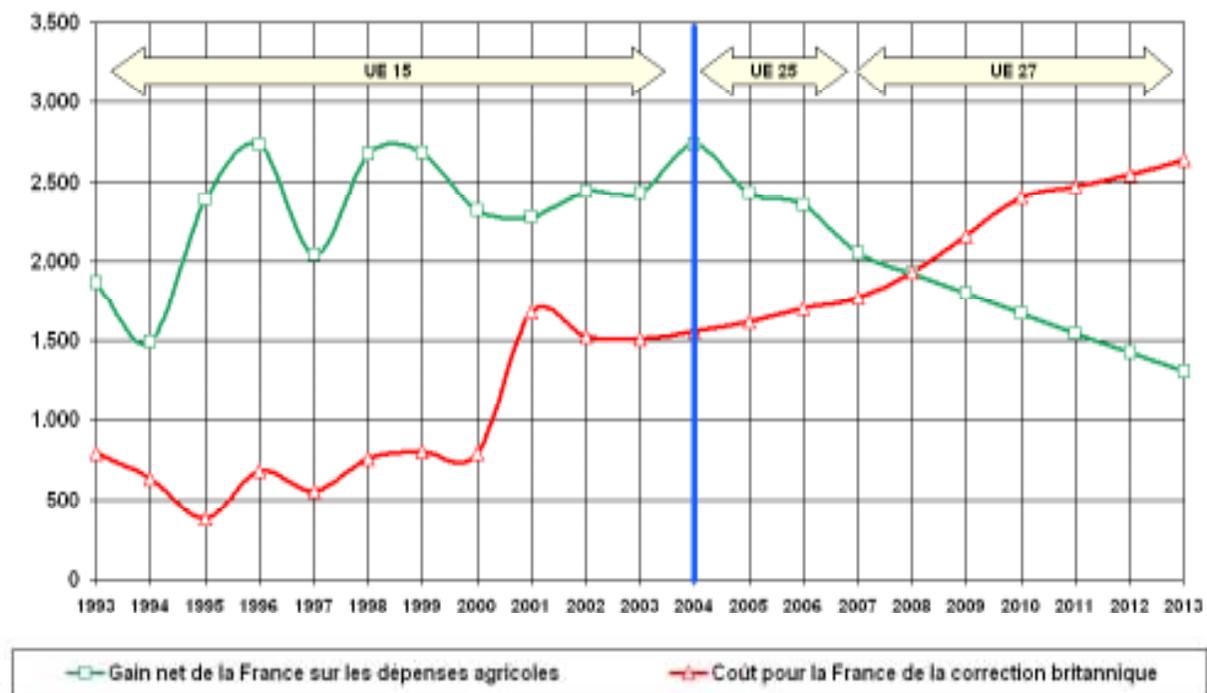
En outre, en ce qui concerne les aides structurelles à l'agriculture, la Commission a quasiment doublé le montant prévu, dépensant en trois ans l'enveloppe initialement annoncée pour six ans.

En revanche, il a été décidé de geler les dépenses à partir de 2006 en les faisant seulement évoluer de 1 % chaque année au titre de l'inflation. Le sort de la Bulgarie et de la Roumanie n'a pas été évoqué, on ne sait donc pas si leur adhésion impliquerait une révision à la hausse des plafonds.

Au-delà de 2006, si l'on maintenait constantes les différentes politiques (agricole, fonds structurels et autres), on parviendrait à une croissance du budget de l'ordre de 40 % en 2013, selon la Direction du Budget.

Ceci impliquerait une forte augmentation des soldes des contributeurs nets et spécialement de la France en raison de l'impact de la correction britannique (dont nous finançons 30 %), le Royaume-Uni ayant obtenu en 1999 le droit de bénéficier de cette correction également sur les dépenses liées à l'élargissement (cf. graphique). Nos retours au titre de la PAC diminueraient simultanément d'autant qu'ils sont plus faibles sur la partie des aides rurales. Au niveau des fonds structurels, notre retour est de 8 % pour une contribution de 17 %. Ainsi, le solde français atteindrait le niveau actuel du solde allemand : d'un solde contributeur net de 2,7 milliards d'euros en 2001, nous passerions à 10 milliards d'euros en 2013 soit 0,5 % du PIB ce qui représente du point de vue national un choc budgétaire majeur.

Graphique 10 : Evolution du coût, pour la France, de la correction britannique
(en millions d'euros)



Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Des débats sont actuellement en cours sur la question de la réforme de la politique agricole commune, débats qui ne peuvent au demeurant être séparés de considérations liées aux négociations à l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Une étude du Conseil économique et social, sur le rapport de M. Joseph Giroud au nom de la section de l'agriculture et de l'alimentation, traite actuellement de cette question : « *La PAC : bilan et perspectives* ».

Le Conseil économique et social a voté le 3 juillet 2003 un avis sur « *Les fonds structurels comme outils d'aménagement du territoire* » sur le rapport de M. Charles Bonissol, au nom de la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire.

Au niveau européen, il est crucial de noter que, sur certaines questions budgétaires (les dépenses structurelles, la correction britannique...), **l'unanimité est requise** pour toute décision, ce qui revient à rendre toute modification extrêmement difficile. Ainsi, les pays de Sud de l'actuelle Union ont fait valoir qu'ils souhaitaient le maintien des aides structurelles voire même le niveau de leur taux de retour sur ces aides. Or, il est clair que les nouveaux membres devront également en bénéficier.

Il n'est pas possible, à ce stade des travaux, de préjuger des propositions de la Convention, en matière de transferts de compétences au niveau communautaire notamment. A fortiori ne peut-on préjuger des décisions de la Conférence intergouvernementale. On peut cependant imaginer que **des dépenses supplémentaires seront affectées au niveau communautaire et qu'en conséquence de nouveaux moyens financiers seront nécessaires au titre du budget européen.**

Il est également délicat de se prononcer sur les élargissements futurs de l'Union ; on sait toutefois que la Bulgarie et la Roumanie devraient être admises en 2007. La Turquie est candidate et d'autres pourraient suivre.

Tous les éléments connus incitent cependant à croire qu'il sera extrêmement difficile de contenir les dépenses dans les limites prévues ou même dans les limites actuelles du plafond au-delà de 2006.

Dans ces conditions, **il semble inévitable de s'interroger sur une modification radicale du mode de financement du budget européen.**

En effet, la nécessité d'obtenir l'unanimité pour modifier certaines dépenses et l'automatisme du calcul des recettes rend particulièrement ardue une tentative d'amendement marginal du financement du budget. De plus, la philosophie de l'Union européenne s'accommode mal d'un processus dans lequel chaque pays membre s'attache à défendre un « taux de retour », attitude peu conforme à l'esprit européen et techniquement contestable puisqu'elle n'intègre pas les effets positifs indirects très significatifs des dépenses européennes.

En conséquence, l'idée de réformer très profondément le mode de financement du budget semble constituer une solution intéressante. Il pourrait en résulter, selon les solutions retenues, un certain nombre d'avantages :

- un retour aux sources, avec le souci de privilégier ce financement particulier par ressources propres qui est une spécificité de l'Union européenne ;
- une valorisation du budget commun considéré comme un des éléments du processus de subsidiarité et non comme une entité externe dont il faut calculer le « taux de retour » ;
- la rationalisation et la simplification du mode de calcul des recettes du budget européen permettant l'exercice d'une meilleure démocratie : clarté et transparence devraient permettre à chaque citoyen de mieux comprendre et apprécier les dépenses et les recettes communautaires et on sait que l'impôt crée un lien direct entre le citoyen et l'Etat ;
- rendre plus efficaces certains financements par la mise en commun de ressources ;
- dégager des ressources supplémentaires pour répondre aux besoins de financement cités plus haut ;
- permettre au budget européen de jouer si nécessaire un rôle contracyclique.

Cette question de la création d'un impôt européen est ancienne et récurrente. Elle résulte évidemment d'un choix politique fort en faveur d'une plus grande intégration européenne. Elle suppose aussi la réalisation d'un certain nombre de conditions, notamment garantes de la démocratie : implication du Parlement européen dans le vote des dépenses et des recettes, transparence des données, contrôle de l'exécution du budget. Enfin, elle devrait faire l'objet d'un consensus des Etats membres, ce qui n'est pas le cas actuellement, certains pays (Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède) refusant absolument l'instauration d'un impôt européen.

Sur un plan technique, il est difficile de trouver un impôt qui réponde à tout ce qu'on peut en attendre :

- il faut que le rendement de cet impôt soit suffisant et assez stable dans le temps. A cet égard, si l'on choisit un impôt à finalité environnementale (taxe sur le CO² par exemple), le risque est de voir son rendement diminuer au fur et à mesure de la prise en compte de son principe.... ;

- il faut que l'impôt soit efficace économiquement c'est-à-dire qu'il soit suffisamment harmonisé pour ne pas introduire de distorsions de concurrence dommageables ;
- il faut qu'il reste lisible pour le citoyen. L'impôt sur les sociétés ne permet pas ainsi d'instaurer ce lien avec le citoyen.

En outre, le transfert des ressources et des dépenses devrait être suffisamment précis et piloté pour éviter une superposition avec les compétences nationales et donc un relèvement global des prélèvements obligatoires déjà très importants. La situation des finances publiques dans l'Union européenne et singulièrement en France impose en effet une stabilité ou mieux encore une réduction de l'enveloppe globale des dépenses publiques. Le transfert de certaines compétences au niveau européen, telles que la recherche, doit permettre une meilleure adéquation de la dépense publique aux investissements productifs et entraîner une plus grande maîtrise des équilibres budgétaires nationaux.

CONCLUSION

Les exemples de pays candidats aux précédents élargissements et qui ont tiré profit de leur intégration pour opérer un rattrapage économique sont encourageants. Au demeurant, l'impact de ces évolutions a été favorable pour toute l'Europe et c'est également ce qu'on peut espérer de l'actuel élargissement. En effet, des gains collectifs importants à moyen terme devraient en découler en raison des gains d'efficacité liés notamment à la diffusion des technologies et des méthodes, des rendements d'échelle croissants et d'une meilleure spécialisation.

On note ainsi qu'en 30 ans, le PIB par habitant de l'Irlande est passé de 60 % de la moyenne européenne à 120 % aujourd'hui. Les aides de l'Union européenne ont, il est vrai, représenté un peu plus de 2,5 % de son PIB chaque année. Mais certains éléments structurels sont aussi indispensables à un tel succès, ainsi que le mentionne une étude de la Mission économique de Dublin¹ ainsi qu'une autre étude récente du Crédit agricole² : importance des investissements directs extérieurs, ouverture commerciale, fiscalité avantageuse, sur les sociétés notamment. Certains de ces éléments se retrouvent dans les pays candidats actuels, fiscalité exceptée. De plus, le niveau de qualification de la main d'œuvre y est bon.

La Pologne semble davantage suivre le cas de figure espagnol, sans doute pour des raisons de taille.

Toutefois, une stratégie de réussite n'est pas garantie. Elle doit se construire. Un jeu à somme positive peut aussi laisser des perdants sur la route. Il convient donc de procéder à une analyse sérieuse des points forts et des faiblesses des régions de toute l'Union élargie sans se contenter de traiter l'ensemble de manière homogène et d'autant moins que la nouvelle Union est caractérisée par une grande hétérogénéité. Un espace élargi pousse en effet à une plus grande spécialisation des territoires et des entreprises et risque donc d'entraîner des relocalisations. Les coûts salariaux directs ne sont pas la seule variable à prendre en compte : il s'agit de tenir compte des atouts des différents terroirs en termes de logistique, de proximité du client, de qualité de service... Chacun devrait s'efforcer de tirer parti des possibilités offertes par un marché élargi.

Le deuxième rapport d'étape sur la cohésion économique et sociale, paru au début de 2003, tire d'ores et déjà quatre conclusions :

- les disparités régionales se sont aggravées en Europe : le revenu par habitant, calculé en standard de pouvoir d'achat, de la population des 23 régions les plus pauvres (soit 10 % de population de l'Union à 15) était 2,6 fois inférieur à celui des habitants des 15 régions les plus

¹ « L'économie irlandaise et l'élargissement de l'Union européenne », octobre 2002.

² « Le tigre celtique : origine et durabilité du miracle irlandais ».

riches (10 % également de la population) ; cet écart passera à 4,4 dans l'Union à 25 ;

- le revenu moyen de l'Union à 25 diminuera de 13 % par rapport à celui de l'Union à 15. Statistiquement, cela conduira à évincer certaines régions actuellement éligibles à l'objectif 1 de la politique de cohésion : les régions de l'Union à 15 éligibles ne seraient plus que 30 (soit 47 millions d'habitants) contre 45 (68 millions d'habitants). En revanche, dans l'Union à 25, le nombre de régions et d'habitants bénéficiaires va augmenter plus que proportionnellement : 67 régions deviendront éligibles et représenteront 26 % de la population totale (116 millions d'habitants) ;
- la situation moyenne de l'emploi va se dégrader dans l'Union à 25. Le taux de chômage dans les nouveaux pays adhérents est en moyenne de 13 % contre 7,5 % dans l'Union à 15 ; le chômage des jeunes y est particulièrement élevé (près de 29 %) et la part du chômage de longue durée ne cesse de s'accroître. Le taux d'emploi moyen dans l'Union à 15 était de 64 % en 2001 et 57,8 % seulement dans les pays candidats : en dépit d'une reprise sensible à partir de 2000, aucun pays candidat n'a retrouvé le niveau d'emploi prévalant dans les années 80 avant le changement de système ;
- en revanche, la croissance économique des pays candidats est plus élevée que celle des pays de l'Union, traduisant un certain rattrapage et le niveau d'éducation de leur population y est en moyenne supérieur à celui de certaines régions de l'Europe des 15, dans le sud notamment.

Un rattrapage des pays de l'Union à 15 par les pays candidats supposerait une croissance annuelle de 5 à 7 % jusqu'en 2010 pour les pays les plus riches (République tchèque, Hongrie, Slovaquie)¹. Certes, la multiplication des échanges commerciaux et notamment des investissements directs, ainsi que le possible enclenchement d'un cercle vertueux à partir des aides communautaires devraient faciliter ce scénario. La gestion des fonds structurels sera à cet égard déterminante. Mais, outre la limitation de leur montant pour des raisons budgétaires liées à l'Union, il faut tenir compte des capacités d'absorption de ces fonds par les pays candidats. On sait que, déjà dans l'Union à 15, certains fonds communautaires budgétés n'ont pu être utilisés par les pays bénéficiaires.

Eviter la création d'une « Europe à deux vitesses » dans laquelle coexisteraient des pôles riches exerçant un attrait persistant sur leur environnement et des zones périphériques de plus en plus déshéritées devrait constituer une priorité majeure. En effet, ceci répond à la fois à un souci de cohésion sociale mais aussi à la nécessité de prévenir des conflits entre Etats membres.

¹ Selon les travaux de la Caisse des dépôts et consignations (P. Artus).

Dans cette optique, concevoir une politique européenne ambitieuse de transports et de protection de l'environnement peut être un élément tout à fait essentiel. La question des politiques régionales est également posée.

Il est également crucial de continuer à encourager les efforts d'insertion des pays candidats dans l'Union alors même que les résultats de ces politiques ne sont pas toujours perceptibles par les populations de ces pays qui peuvent se laisser tenter par des courants populistes.

En effet, il faut se garder de sous-estimer le choc très brutal qu'a constitué le passage d'une économie administrée à un nouveau système, choc qui se juxtapose à celui de l'intégration dans l'Union élargie. Rappelons qu'après la chute du mur de Berlin, il y a seulement un peu plus de 10 ans, l'activité dans les pays d'Europe centrale et orientale a chuté de plus de moitié, des signes d'hyperinflation se sont manifestés, les échanges étaient brutalement désorganisés et beaucoup de retraités conduits à la mendicité. Le bilan n'est donc pas si noir aujourd'hui : dans son rapport 2002, la Banque des règlements internationaux indique que la progression du PIB par tête des PECO est la plus rapide des pays émergents. L'aide européenne et les investissements directs étrangers devraient permettre de poursuivre ce rattrapage dans la mesure où ils apportent également technologies et méthodes économiques conduisant à terme à un accroissement de la productivité.

Toutefois, les risques politiques et sociaux ne sont pas totalement écartés. Beaucoup dépendra de la volonté de mettre en place des institutions et des procédures de qualité et de procéder à un contrôle efficace des éventuels dérapages.

La modernisation des systèmes financiers doit être poursuivie et approfondie afin que ceux-ci puissent réellement jouer un rôle de financement d'une économie de marché.

Les synergies entre entreprises locales et investissements directs étrangers doivent être systématiquement recherchées et organisées de sorte que les nouvelles méthodes puissent irriguer l'ensemble du tissu économique. D'ores et déjà, la productivité des usines à capitaux étrangers, usines automobiles par exemple, se situe dans la moyenne européenne pour ce qui concerne les unités produites par employé et dépasse du double jusqu'au triple la productivité des firmes à capitaux locaux.

Les politiques budgétaires, y compris pour ce qui concerne les systèmes de protection sociale, devront être réformées, les déficits continuant à se creuser et devant insoutenables à terme.

Au-delà de l'économie, une adaptation culturelle est nécessaire et requiert du temps.

ANNEXES

Tableau 29 : Superficie et populations des pays de l'Union à Quinze

	Superficie km2	Population au 1er janvier 2003 en milliers	Population en %
Belgique	31 000	10 346,2	2,7
Danemark	43 000	5 387,6	1,4
Allemagne	357 000	82 555,3	21,8
Grèce	132 000	11 018,4	2,9
Espagne	505 000	40 683,3	10,7
France	544 000	59 636,7	15,8
Irlande	70 000	3 930,5	1,0
Italie	301 000	56 463,9	14,9
Luxembourg	3 000	448,6	0,1
Pays-Bas	34 000	16 194,9	4,3
Autriche	84 000	8 159,3	2,2
Portugal	92 000	10 408,5	2,8
Finlande	305 000	5 207,3	1,4
Suède	411 000	8 942,5	2,4
Royaume-Uni	244 000	59 087,5	15,6
Etats membres de l'UE - 15	3 154 000	378 470,6	100,0

Source : Eurostat – Mission INSEE du Conseil économique et social

Tableau 30 : PIB dans les pays de l'Union à Quinze

	PIB (en 2 001 et en millions d'euros à prix courants)	PIB en %	PIB (pourcentage de variation sur l'année précédente - à prix constants (1995))				Indice de volume par habitant, UE 15 =100
			1998	1999	2000	2001	2001
Belgique	254 282,0	2,9	2,0	3,2	3,7	0,8	108
Danemark	180 418,1	2,0	2,5	2,3	3,0	1,0	116
Allemagne	2 071 200,0	23,5	2,0	2,0	2,9	0,6	103
Grèce	130 926,0	1,5	3,4	3,6	4,2	4,1	64
Espagne	651 641,0	7,4	4,3	4,2	4,2	2,7	84
France	1 463 722,0	16,6	3,4	3,2	3,8	1,8	103
Irlande	114 479,1	1,3	8,8	11,1	10,0	5,7	117
Italie	1 216 693,7	13,8	1,8	1,6	2,9	1,8	102
Luxembourg	21 510,3	0,2	7,5	6,0	8,9	1,0	188
Pays-Bas	429 172,0	4,9	4,3	4,0	3,3	1,3	115
Autriche	211 857,0	2,4	3,9	2,7	3,5	0,7	111
Portugal	122 705,4	1,4	4,5	3,5	3,5	1,7	71
Finlande	135 976,0	1,5	5,3	4,1	6,1	0,7	104
Suède	234 162,1	2,7	3,6	4,5	3,6	1,2	102
Royaume-Uni	1 588 320,1	18,0	2,9	2,4	3,1	2,0	103
Etats membres de l'UE - 15	8 827 064,8	100	2,9	2,8	3,4	1,5	100

Source : Eurostat – Mission INSEE du Conseil économique et social

NB : Les indices de volume du PIB par habitant représentent les volumes réels de production par habitant (valeur des PIB en monnaie nationale, convertis à l'aide des parités de pouvoir d'achat) exprimés par rapport à la moyenne de l'Union européenne. Si l'indice est supérieur à 100, le niveau de production par habitant pour ce pays est supérieur à la moyenne de l'Union européenne.

Toutefois, ces indices ne peuvent fournir qu'un ordre de grandeur. Notamment, au Luxembourg, le pourcentage important de travailleurs frontaliers fausse significativement les résultats.

Tableau 31 : Chômage, emploi et coût du travail
dans les pays de l'Union à Quinze

	Taux de chômage des 15 ans et plus en 2 001 en %	Taux d'emploi en 2001 en % des 15 à 64 ans	Emploi à temps partiel en 2001 en %	Coûts horaires de la main d'œuvre en euros dans l'industrie et les services en 1999
Belgique	6,2	59,7	18,2	26,2
Danemark	4,2	75,9	20,1	27,0
Allemagne	7,8	65,7	20,3	26,8
Grèce	10,2	55,6	4,1	nd
Espagne	10,4	57,5	8,1	15,3
France	8,6	62,7	16,4	23,8
Irlande	3,6	65,1	16,6	16,2
Italie	9,6	54,5	9,1	18,8
Luxembourg	1,8	63,0	11,3	22,7
Pays-Bas	2,1	74,1	42,2	21,7
Autriche	4,0	67,8	17,2	27,2
Portugal	3,9	68,8	11,1	7,0
Finlande	10,3	69,1	12,0	20,8
Suède	5,5	71,1	22,8	25,8
Royaume-Uni	4,7	71,6	24,8	19,3
Etats membres de l'UE - 15	7,3	63,9	18,0	21,5

Source : Eurostat – Mission INSEE du Conseil économique et social

NB : Les informations relatives à l'emploi et au chômage sont issues de l'enquête d'Eurostat sur les forces de travail du printemps 2001. Elles sont conformes aux recommandations du Bureau International du Travail.

Les coûts de la main-d'œuvre représentent l'ensemble des coûts à la charge de l'employeur.

Pour information, en 1999, le coût moyen était de 17,8 euros aux Etats-Unis et 21,9 euros au Japon.

Tableau 32 : Répartition sectorielle de l'emploi dans les pays de l'Union à Quinze

	Emploi dans l'agriculture en 2001 et en %	Emploi dans l'industrie en 2001 et en %	Emploi dans les services en 2001 et en %	Total
Belgique	1,4	25,5	73,1	100
Danemark	3,5	25,4	71,1	100
Allemagne	2,6	32,8	64,6	100
Grèce	16,0	22,8	61,2	100
Espagne	6,5	31,6	61,9	100
France	4,1	26,0	69,9	100
Irlande	7,0	29,1	63,9	100
Italie	5,2	31,7	63,1	100
Luxembourg	1,5	21,4	77,0	100
Pays-Bas	3,1	21,6	75,3	100
Autriche	5,8	29,4	64,8	100
Portugal	12,9	34,0	53,0	100
Finlande	5,8	27,1	67,1	100
Suède	2,9	24,4	72,7	100
Royaume-Uni	1,4	24,9	73,7	100
Etats membres de l'UE - 15	4,2	28,7	67,1	100

Source : Eurostat – Mission INSEE du Conseil économique et social

TABLE DES SIGLES

ACP	: Afrique-Caraïbes-Pacifique
APB	: Avant-projet de budget
BERD	: Banque européenne pour la reconstruction et le développement
BRS	: Budgets rectificatifs et supplémentaires
CE	: Crédits d'engagement
CECA	: Commission européenne du charbon et de l'acier
CEE	: Communauté économique européenne
CP	: Crédits de paiement
DAS	: Déclaration d'assurance de fiabilité et de régularité
DNO	: Dépenses non obligatoires
DO	: Dépenses obligatoires
DOM	: Départements d'outre-mer
ESB	: Encéphalopathie spongiforme bovine
FEDER	: Fonds européen de développement régional
FEOGA	: Fonds européen d'orientation et de garantie agricole
FSE	: Fonds social européen
IFOP	: Instrument financier d'orientation de la pêche
OCM	: Organisations communes de marchés
OMC	: Organisation mondiale du commerce
ONG	: Organisations non gouvernementales
PA	: Partenariats d'adhésion
PAC	: Politique agricole commune
PCRD	: Programme cadre de la recherche et développement
PECO	: Pays d'Europe centrale et orientale
PIB	: Produit intérieur brut
PIC	: Programmes d'initiatives communautaires
PME	: Petites et moyennes entreprises
PNB	: Produit national brut
PNNA	: Programmes nationaux pour l'adoption de l'acquis communautaire
TVA	: Taxe sur la valeur ajoutée

LISTE DES ILLUSTRATIONS

Tableau 1 : Superficie et population des pays candidats et leur importance relative dans l'UE 25	8
Tableau 2 : PIB dans les pays candidats et leur importance relative dans l'UE 25	9
Tableau 3 : Rattrapage lors des précédents élargissements (1988-2003)	10
Tableau 4 : Chômage, emploi et coût du travail dans les pays candidats	14
Tableau 5 : Répartition sectorielle de l'emploi dans les pays candidats	17
Tableau 6 : Structure du compte financier et du compte des opérations courantes dans les pays candidats en 2000	20
Tableau 7 : Pondération des voix par Etats-membres	24
Tableau 8 : Les perspectives financières 2000 - 2006 établies en 1999 (en prix courants pour les 4 premières années : prix 2003 pour les années suivantes)	31
Tableau 9 : Perspectives financières (Union européenne à 25) adaptées en fonction de l'élargissement	32
Tableau 10 : Part de la France dans les paiements du FEOGA-Garantie	36
Tableau 11 : Part de la France dans les postes de dépenses du FEOGA-Garantie en 2001	37
Tableau 12 : Les aides structurelles au développement des régions de l'Union européenne	39
Tableau 13 : Les perspectives financières de 2000 à 2006	43
Tableau 14 : Répartition des fonds pour 2000-2006	44
Tableau 15 : Part de la France dans les dépenses au titre des fonds structurels ..	45
Tableau 16 : Part de la France dans les paiements par objectif en 2000	45
Tableau 17 : Perspectives financières de 2000 à 2006	46
Tableau 18 : Détail de la rubrique 3 du budget communautaire	49
Tableau 19 : Exécution 2000-2001	50
Tableau 20 : Le projet de budget pour 2003 Actions extérieures : budget 2002 et projet de budget pour 2003	51
Tableau 21 : Dépenses administratives : budget 2002 et projet de budget 2003 ..	53
Tableau 22 : Les perspectives financières pour la rubrique 7	55
Tableau 23 : Aides de pré-adhésion : budget 2002 et projet de budget pour 2003	56
Tableau 24 : Plafond des ressources propres et ressources budgétaires effectives	63
Tableau 25 : Montant de la correction britannique et coût pour la France	65
Tableau 26 : Part des Etats membres dans le financement de la correction britannique selon le projet de budget pour 2003	65
Tableau 27 : Solde contributeur net par Etat membre	67

Tableau 28 : Financement du budget général par type de ressources propres et par Etat membre	68
Tableau 29 : Superficie et populations des pays de l'Union à Quinze	97
Tableau 30 : PIB dans les pays de l'Union à Quinze	98
Tableau 31 : Chômage, emploi et coût du travail dans les pays de l'Union à Quinze	99
Tableau 32 : Répartition sectorielle de l'emploi dans les pays de l'Union à Quinze	100
Graphique 1 : Hétérogénéité des pays candidats	7
Graphique 2 : Superficie, population, PIB des nouveaux membres en part relative dans l'UE 25	8
Graphique 3 : PIB par habitant : pourcentage par rapport à la moyenne européenne (UE 15)	11
Graphique 4 : Superficie, population et PIB	12
Graphique 5 : Salaires minima mensuels, en euros, janvier 2003	15
Graphique 6 : Salaires minima mensuels en standard de pouvoir d'achat, janvier 2003	16
Graphique 7 : Emploi dans l'agriculture en 2001 (en % de la population active)	18
Graphique 8 : Emploi dans les services en 2001 (en % de la population active)	18
Graphique 9 : Balance commerciale et flux d'investissements directs étrangers dans les pays candidats	19
Graphique 10: Evolution du coût pour la France, de la correction britannique	86

D'ores et déjà, le mode de financement de l'Union européenne présente de réels défauts.

L'élargissement de l'Union en 2004 et les modifications institutionnelles qui découleront des travaux de la Convention accentuent encore la nécessité d'une réforme.

Le Conseil économique et social propose quelques pistes et insiste sur l'importance de doter l'Union de ressources propres.