

Intervention de Noëlle Lenoir au Sénat lors de l'examen du prélèvement communautaire (Paris, 26 novembre 2003)

Légende: Le 26 novembre 2003, Noëlle Lenoir, ministre française déléguée aux Affaires européennes, présente au Sénat à Paris le projet de budget de l'Union européenne pour l'année 2004 et ses conséquences sur le budget national français.

Source: Examen du prélèvement communautaire au Sénat, Intervention de la Ministre déléguée aux Affaires européennes, Mme Noelle Lenoir, (Paris, 26 novembre 2003). [EN LIGNE]. [Paris]: Ministère des Affaires étrangères de la République française, [21.02.2005]. Disponible sur

<http://www.doc.diplomatie.gouv.fr/BASIS/epic/www/doc/DDW?M=27&K=927318022&W=DATE+%3E+%2701.12.1998%27+AND+TEXTE+PH+WORDS+%27Pac%27+ORDER+BY+DATE/Descend>.

Copyright: (c) Ministère des Affaires étrangères de la République française

URL:

http://www.cvce.eu/obj/intervention_de_noelle_lenoir_au_senat_lors_de_l_examen_du_prelevement_communautaire_paris_26_novembre_2003-fr-89762baf-92ce-4160-b0d3-6d0ad962e959.html

Date de dernière mise à jour: 22/10/2012

Examen du prélèvement communautaire au Sénat - Intervention de la Ministre déléguée aux Affaires européennes, Mme Noëlle Lenoir (Paris, 26 novembre 2003)

Monsieur le Président,
Monsieur le Président de la Commission des Finances,
Monsieur le Rapporteur général,
Monsieur le Rapporteur,
Monsieur le Président de la Délégation pour l'Union européenne,
Mesdames et Messieurs les Sénateurs,

J'ai l'honneur de vous présenter le projet de budget de l'Union européenne pour l'année à venir, et ses conséquences sur le budget de l'Etat, au travers du prélèvement européen.

Notre rendez-vous annuel nous est particulièrement précieux dans l'orientation de notre politique européenne. Nous aurons bientôt d'autres occasions de débattre de l'Europe, ici même, avec la question de la ratification du Traité d'élargissement. Mais nous avons l'opportunité, aujourd'hui, d'examiner, sous le prisme financier, les mutations historiques que connaît actuellement l'Union européenne.

Je voudrais remercier tout d'abord M. Badré, rapporteur spécial de la commission des Finances, dont je veux bien croire qu'il est à son neuvième exercice de cette nature tant il est orfèvre en matière de finances publiques européennes. Il en est de même de M. Haenel, président de la délégation pour l'Union européenne que je côtoie à ce titre très régulièrement et qui a fait œuvre créatrice à la Convention sur l'avenir de l'Europe. Je veux remercier enfin tous les autres orateurs pour la qualité de leurs interventions et la pertinence de leurs remarques.

Depuis notre dernier débat, il y a presque un an jour pour jour, l'Union européenne a surmonté toutes les embûches qui semblaient se dresser sur son chemin, et ce, en quatre principales étapes :

- La relance du moteur franco-allemand a permis, lors du Conseil européen de Bruxelles du 24/25 octobre 2002, de trouver un compromis qui garantit l'avenir de la Politique agricole commune (PAC) tout en assurant le financement de l'élargissement. Sur cette base, le Conseil européen de Copenhague a pu, en décembre, non seulement conclure les négociations d'adhésion des 10 pays, mais définir un cadre financier pour l'Europe à 25, conforme aux attentes des uns et des autres : d'un côté, le coût total de l'élargissement est contenu à hauteur de 42,5 milliards d'euros pour la période 2004-2006, c'est-à-dire dans les strictes limites fixées par les perspectives financières ; de l'autre, grâce à un système de compensations transitoires, aucun des 10 nouveaux membres ne sera sur cette période contributeur net, et tous bénéficieront de la PAC, y compris des aides directes agricoles, sur la base d'un système de progressivité équilibré.

- Le référendum irlandais sur le Traité de Nice, puis les scrutins organisés dans les pays candidats sur le traité d'élargissement ont permis de rendre tangible la perspective de l'unification du continent. La France fait de même, après les ratifications du Danemark, de l'Allemagne, de l'Espagne, du Portugal et du Royaume-Uni, pour accueillir nos nouveaux partenaires.

- Enfin, la Convention sur l'avenir de l'Europe a réussi à adopter par consensus un projet de Constitution européenne, qui répond aux ambitions de la France et de l'Europe nouvelle.

C'est donc sous ces auspices proprement historiques que se présente le budget européen pour l'année 2004. Tout en essayant de répondre à vos questions, permettez-moi de vous présenter les grandes lignes de ce budget, avant d'examiner la contribution française qui en découle, puis d'évoquer l'avenir du budget européen : tant en ce qui concerne la prochaine révision des perspectives financières qu'au regard de la nouvelle procédure budgétaire proposée par la Convention.

I - Le budget de l'Union européenne

Le projet de budget pour 2004 est d'une certaine façon une première. C'est le premier exercice budgétaire

qui s'inscrit en effet dans le cadre de l'Europe élargie à 25 Etats. Du fait de l'adhésion de 10 nouveaux Etats membres le 1er mai prochain, c'est en fait deux budgets qui sont examinés simultanément :

- Le budget de l'Union à 15, "à périmètre constant" ;
- Le budget de l'Union à 25, établi par la Commission sur la base de l'accord de Copenhague et du traité d'élargissement qui n'entrera en vigueur que le 1er mai prochain.

En grandes masses, le budget de l'Union a peu évolué : il avoisine depuis quelques années 100 milliards d'euros. Pour 2004, le projet de budget de l'Union à 15 tel qu'il ressortait de la première lecture du Conseil en juillet dernier reste stable, proche de ce niveau, avec une augmentation limitée à 0,4 %. Le budget de l'Union à 25 sera en revanche, de façon logique, en augmentation importante de 12 % en crédits d'engagement. Le budget global atteindra donc 111,9 milliards d'euros, soit 1,10 % du PNB communautaire. En crédits de paiement, il augmentera dans de moindres proportions, du fait notamment de la montée en charge progressive des décaissements qui maintient le budget européen réellement exécuté toujours sous la barre de 1,0 % du PIB de l'Union. Le chiffre de 100,1 milliards d'euros, qui ressortait du projet de budget de juillet, devrait être ramené à 99,7 milliards.

Examinons maintenant les rubriques du projet de budget de l'Union élargie à 25.

Ce projet prévoyait tout d'abord, dans sa première rubrique, une progression de 6,6 % des dépenses agricoles, ramenée à 4,5 % sur la base de la lettre rectificative d'automne, au vu de l'évolution des marchés. L'augmentation reflète essentiellement les nécessités de l'intégration progressive des nouveaux Etats membres au sein de la PAC.

L'agriculture représente toujours le premier poste du budget communautaire, avec 47 milliards d'euros, soit 43 % des dépenses totales.

Au-delà de l'année prochaine, en vertu du compromis adopté par le Conseil européen de Bruxelles d'octobre 2002, le budget agricole sera stable jusqu'en 2013 pour l'Europe à 25. Ce qui assure le maintien global des enveloppes consacrées à l'agriculture française et à ses territoires, tout en permettant d'adapter ses mécanismes aux besoins actuels de l'agriculture européenne. Bien sûr, d'autres événements peuvent intervenir d'ici là. Mais le gouvernement sera très vigilant à ce que la refonte des rubriques budgétaires ou les négociations d'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie ne viennent pas léser de façon subreptice les agriculteurs français.

- La rubrique 2 du budget communautaire, consacrée à la politique régionale, enregistre une hausse de 20,8 % (en crédits d'engagement). Cette rubrique, qui symbolise par excellence la solidarité européenne qu'a évoqué Mme Bidard-Reydet, demeure le 2ème poste du budget de l'Union, avec 37 % des dépenses. Ses crédits de paiement sont en revanche en recul de près de 8 %, ce qui traduit les conséquences, hélas, de la sous-consommation des crédits de la politique régionale, en adaptant les prévisions de dépense au rythme réel d'exécution.

- Les autres politiques internes regroupées traditionnellement dans la rubrique 3 du budget communautaire, sont dotées de 8,6 milliards d'euros, soit 7,7 % du budget total, en progression de plus de 26 %. Cette augmentation, certes essentiellement liée à l'élargissement, reflète aussi l'attention croissante portée à ces politiques, si indispensables à la compétitivité du site européen. Elles s'expriment dans la déclaration du dernier Conseil des ministres franco-allemand et dans "l'initiative de croissance" qui sera débattue au prochain Conseil européen, avec une liste de projets transnationaux prioritaires dans le domaine des transports, de la recherche et du développement technologique, et de l'énergie notamment.

- Les actions extérieures de l'Union européenne, qui figurent dans la rubrique 4, sont établies à 4,9 Mds d'euros en crédits d'engagement. Ces dépenses, sans lien avec l'élargissement, sont en progression plus légère, de 2,7 %. Elles comportent notamment une majoration des aides versées à l'Afghanistan, où l'Union européenne, toutes aides confondues, est le premier bailleur de fonds, devant les Etats-Unis. L'Union

européenne interviendra également dans la reconstruction de l'Irak, à hauteur de 200 millions d'euros, à condition que les conditions de sécurité et de transparence dans l'utilisation des fonds soient réunies. A ce titre, le Conseil et le Parlement se sont avant-hier mis d'accord sur la mobilisation de l'instrument de flexibilité à hauteur de 95 millions pour 2004, ce qui évitera de remettre en cause au profit de l'Irak d'autres priorités géographiques.

L'action extérieure se caractérise enfin par une poursuite de l'effort en direction des Balkans occidentaux et des pays méditerranéens. A cet égard, le gouvernement partage le souci exprimé par M. del Picchia d'accompagner l'élargissement d'une ambition renouvelée avec le sud de l'Europe. Je vous confirme que la conférence de Naples des 2 et 3 décembre prochains devrait entériner la création d'une assemblée parlementaire euroméditerranéenne permanente, formée de 240 membres, 120 du Nord et 120 du Sud.

- La 5ème rubrique du budget concerne les dépenses administratives. Elles représentent 5,4 % du budget communautaire, à un niveau stable en valeur relative. Du fait de l'élargissement, le projet de budget prévoit la création de 1 688 emplois, notamment des traducteurs. Au total, toutes les institutions de l'Union européenne emploieront 35.000 personnes environ, ce qui est peu mesuré, on en conviendra.

- La sixième rubrique regroupe les aides de pré-adhésion. Celles-ci sont optiquement en très forte diminution. Elles chutent en effet de plus de 50 %, puisqu'elles ne concernent plus les 10 nouveaux membres qui bénéficieront désormais des autres politiques, mais uniquement les 3 pays candidats : la Roumanie, la Bulgarie et la Turquie. Les aides accordées à ces trois pays, sont en forte augmentation. Permettez-moi aussi de souligner ici que l'attribution d'aides de pré-adhésion ne préjuge en rien de l'issue de la candidature de la Turquie à l'Union européenne. Elle n'est que la simple conséquence du statut de pays candidat reconnu à la Turquie par le Conseil européen d'Helsinki en 1999.

Globalement, au vu des rubriques du budget communautaire, le gouvernement français estime que celui-ci répond à ses objectifs :

- assurer la nécessaire maîtrise budgétaire, dans le cadre des perspectives financières arrêtées pour 2000-2006 par le Conseil européen de Berlin ;
- garantir cependant le nécessaire niveau élevé d'intervention dans les domaines qui constituent des priorités pour notre pays, la PAC en particulier ;
- permettre à l'Union de renforcer sa présence dans des domaines stratégiques comme la recherche et le développement ;
- intégrer les 10 nouveaux membres, en leur assurant d'emblée le bénéfice des politiques communes, suivant une progression adaptée à leur capacité réelle d'absorption.

Certes, ce budget n'est pas un budget de relance soutenu par des emprunts communautaires. Le budget communautaire est par construction équilibré, financé par des prélèvements sur le budget des Etats. Mais cela ne veut pas dire que les politiques européennes ne jouent pas un rôle d'impulsion dans le creux conjoncturel que nous connaissons :

- d'une part, les Etats membres ont convenu d'une interprétation du pacte de stabilité et de croissance suffisamment souple pour laisser jouer dans les budgets nationaux ce qu'on appelle les "stabilisateurs automatiques", et faciliter ainsi la reprise, notamment en France et en Allemagne ; le Conseil européen de mars 2003 a d'ailleurs mis en avant une interprétation du pacte prenant mieux en compte l'évolution de la conjoncture et mettant à juste titre l'accent sur les évolutions du solde structurel, qui témoigne de la vraie capacité d'un Etat à gérer de manière saine ses finances publiques ; cela rejoint la suggestion de M. del Picchia d'examiner les évolutions budgétaires en se basant sur des moyennes pluriannuelles.

- d'autre part, le prochain Conseil européen adoptera une initiative de croissance qui accélérera la réalisation de grands projets que nous appelons tous de nos vœux comme Galileo, les percées alpines ou le TGV

Perpignan-Figueras. Elle s'appuiera non seulement sur des financements communautaires, mais également sur des capitaux privés et des emprunts à long terme souscrits auprès de la Banque européenne d'investissement.

La croissance est donc bien au cœur des préoccupations européennes.

II - Le prélèvement communautaire

La contribution française au budget communautaire devrait s'établir à 16,4 milliards d'euros en 2004, ce qui équivaut à 6,5 % de nos recettes fiscales nettes.

Ce montant est en outre égal à la prévision d'exécution du prélèvement pour recettes en 2003.

La France devrait donc rester en 2004 deuxième contributeur derrière l'Allemagne, avec une participation à hauteur de 17 % du budget de l'Union élargie. La France demeurera également la deuxième bénéficiaire du budget communautaire, derrière l'Espagne, du fait principalement de la PAC. La France a en effet bénéficié en 2002 de 22 % des dépenses agricoles communautaires.

Il est possible d'établir sur cette base des soldes nets. Vous connaissez les réserves de la France sur la pertinence de ces indicateurs. Les soldes budgétaires ne reflètent nullement l'ampleur des bénéfices globaux que notre pays retire, comme l'ensemble des Etats membres, de son appartenance à l'Union européenne : en l'occurrence, un continent pacifié, des démocraties consolidées, des cultures mieux protégées, un marché unifié de bientôt un demi-milliard d'habitants, une monnaie de statut international, et une influence sur les équilibres mondiaux à chaque fois que l'Union sait parler d'une seule voix. Tous ces bienfaits, nous les devons à l'Europe.

C'est donc à cette aune qu'il faut considérer l'équation budgétaire de notre pays.

La France est contributeur net au budget européen. Le solde net s'est élevé à 1,9 milliards d'euros en 2002, ce qui situe la France au cinquième rang des contributeurs en valeur absolue, derrière l'Allemagne, la Grande-Bretagne, l'Italie et les Pays-Bas. Nous sommes même en septième position pour les soldes exprimés en pourcentage du PNB.

Quant au coût budgétaire net pour la France de l'élargissement, il sera lui, de 2004 à 2006, de moins d'un milliard d'euros par an en moyenne, ce qui représente 15 euros par Français et par an jusqu'à la fin de la période. La solidarité européenne représente pour nos concitoyens une charge modeste au regard des enjeux de l'unification de notre continent.

Permettez-moi, à ce stade, de souligner un paradoxe. D'un côté, la France avait su faire valoir ses droits dans la négociation sur le budget et les politiques de l'Union. Mais de l'autre, notre pays a dû mal consommer les fonds qui nous étaient alloués dans le cadre de la politique régionale. La sous-exécution des fonds structurels est certes un problème général en Europe ; mais, ce problème revêt une acuité toute particulière dans notre pays. C'est pourquoi le gouvernement a pris en 2002 une série de mesures visant à alléger les procédures et à renforcer les dispositifs d'appui et d'animation, qui commencent à porter leurs fruits.

Aussi je me réjouis que grâce à la mobilisation de tous, à l'effort demandé par le Premier ministre à tous les services de l'Etat, à la vigilance des élus, le risque de dégageant d'office s'est atténué très sensiblement. Alors qu'une perte de crédits de plusieurs centaines de millions d'euros fin 2003 pouvait être crainte il y a quelques mois, le risque concernant le FEDER paraît aujourd'hui écarté - à l'exception d'une région outre-mer - et celui sur le FSE ne semble plus que résiduel.

Il convient néanmoins de ne pas relâcher notre vigilance, pour les semaines à venir d'ici la fin de l'année 2003, comme dans les mois suivants. Sachez que l'implication du gouvernement auprès des élus est totale. Je compte sur vous, Mesdames et Messieurs les Sénateurs, pour nous aider à relayer cet effort indispensable sur le terrain.

III - Les Perspectives financières

Au moment où vont s'engager les discussions sur les prochaines perspectives financières pour 2007-2013, j'aimerais maintenant vous faire part de nos premières orientations. Vous avez été nombreux à évoquer ce sujet. Les négociations se prolongeront jusqu'en 2005 voire 2006, mais le gouvernement s'y prépare déjà activement, en concertation avec nos partenaires, et je salue en Serge Vinçon le parlementaire en mission désigné pour nous aider, avec M. Laffineur, dans notre réflexion stratégique.

Quels sont nos buts ? Garantir, d'une part, un financement viable et soutenable pour les budgets nationaux de l'ensemble des politiques communes, les adapter, d'autre part, aux nouveaux défis qu'affronte l'Europe ; enfin, rendre le système de financement de l'Union plus efficace et plus équitable pour tous.

A ce stade encore préliminaire, notre approche se fonde sur les éléments suivants :

- 1 - Le respect des engagements pris sur la PAC jusqu'en 2013 ;
- 2 - La réorientation de la politique de cohésion vers les nouveaux adhérents, à concilier néanmoins avec le financement de projets structurants d'intérêt européen dans les régions des actuels Etats membres ;
- 3 - la relance de la croissance par une action plus vigoureuse dans le domaine des transports, de la recherche et de l'éducation, comme l'avait en son temps compris Jacques Delors ;
- 4 - La promotion de la sécurité et des actions extérieures, en particulier par la budgétisation du FED ;
- 5 - La maîtrise des dépenses de l'Union européenne, dans la mesure où celles-ci n'échappent pas à l'obligation qui incombe désormais à tous les pouvoirs publics de penser en termes d'objectifs et de résultats et non seulement de moyens. Cela suppose notamment, de maintenir le plafond pluriannuel des dépenses à 1,24 % du revenu national brut communautaire, avec la préservation d'une marge suffisante.
- 6 - La recherche, enfin, d'un nouvel équilibre dans le système de financement. Cela implique une réflexion prospective sur un éventuel impôt communautaire, pour sauvegarder les politiques communes. Cela nécessite également un réexamen complet des mécanismes de compensation budgétaire existants, y compris le chèque britannique, que plusieurs d'entre vous ont critiqué.

La répartition du financement des dépenses de l'Union, et tout particulièrement de l'effort de solidarité en faveur des nouveaux Etats membres, doit refléter les facultés contributives des Etats membres. Ceci pose la question du mécanisme dérogatoire dont bénéficie le Royaume-Uni, qui l'exonère de fait de l'essentiel de sa participation au financement de l'élargissement. La "confiance cordiale" avec le Royaume-Uni souhaitée par le président de la République n'exclut pas une discussion franche et honnête sur des dispositifs qui n'ont plus lieu d'être.

La France s'est plus généralement toujours interrogée sur le bien fondé d'une approche en termes de soldes nets qui nous semble contraire à l'esprit de solidarité qui fonde l'Union. C'est pourquoi nous sommes opposés à un éventuel mécanisme d'écrêtement généralisé des soldes, sur lequel je comprends que la Commission n'a pas arrêté de proposition définitive.

IV - La conférence intergouvernementale (CIG) et la modernisation de la procédure budgétaire

La remise à plat du budget européen doit s'accompagner d'une amélioration substantielle de ses méthodes d'élaboration.

Mesdames et Messieurs les Sénateurs, vous avez maintes fois relevé le caractère complexe de la procédure budgétaire européenne. La Convention sur l'avenir de l'Europe s'est largement inspirée des propositions françaises et a permis des avancées sur trois points :

- Le projet constitutionnel clarifie, en premier lieu, les procédures budgétaires européennes. Il abolit en particulier la distinction complexe entre dépenses obligatoires et dépenses non obligatoires, et formalise la pratique des perspectives financières, rebaptisées "cadre financier pluriannuel".

- Le projet issu de la Convention tend par ailleurs à simplifier les procédures de décision, notamment la procédure budgétaire annuelle, et à faciliter la prise de décision. Il propose en effet d'introduire, à terme, le principe de la majorité qualifiée pour l'adoption du cadre financier pluriannuel ; quant aux modalités d'application des ressources propres, le principe proposé est de mettre en pratique la majorité qualifiée dès l'entrée en vigueur de la Constitution. Enfin, les prérogatives budgétaires des parlements nationaux, vos prérogatives, demeurent respectées, avec le pouvoir de ratifier la création de nouvelles ressources propres. De même, l'approbation des Parlements sera requise pour toute révision du plafond des ressources propres, c'est-à-dire pour la fixation de la limite du prélèvement communautaire dans les budgets nationaux.

Certes, nous aurions souhaité aller plus loin, notamment quant à l'impôt européen, que la France appelle de ses vœux, pour aller vers un "vrai" budget européen et une vraie gouvernance économique. Mais le consensus européen n'est pas encore suffisant dans ce domaine. Le seul ajustement significatif que nous demandons, à l'occasion de la Conférence intergouvernementale, est de veiller à une symétrie plus complète des deux branches de l'autorité budgétaire - le Conseil et le Parlement européen - pour l'adoption du budget annuel.

Pour la procédure budgétaire, comme pour l'ensemble de l'architecture institutionnelle de la nouvelle Europe, comme pour l'Europe sociale, la Convention présidée par Valéry Giscard d'Estaing a permis des avancées déterminantes. C'est pour cela que la France plaide au sein de la CIG pour ne pas remettre en cause l'équilibre du projet de la Convention ; nous souhaitons apporter simplement les clarifications indispensables sur quelques questions importantes - comme le statut du ministre européen des Affaires étrangères.

J'ai été interrogée sur d'éventuelles concessions sur le nombre de commissaires ou le mode de calcul de la majorité qualifiée. En effet, les débats de ces dernières semaines ont fait apparaître que, sur ces deux aspects au moins, certains Etats membres continuaient à demander des modifications. Il revient à la présidence de faire son travail dans cette phase que nous souhaitons finale de la négociation. La France, pour sa part, souhaite s'en tenir à l'équilibre retenu par la Convention.

**

Une Europe réunifiée, accédant enfin à sa dimension d'espace politique continental, et une Europe aux institutions rénovées : c'est ainsi que l'Europe se présentera en 2004 à nos concitoyens. Notre devoir de pédagogie et de dialogue s'en trouve renforcé. J'ai pu depuis plus d'un an, avec votre soutien, sillonner les régions françaises, au cours de "rencontres pour l'Europe" que j'ai animées, en effectuant parallèlement environ 80 déplacements dans tous les pays européens. J'ai présenté récemment en Conseil des ministres une communication sur la citoyenneté européenne, pour promouvoir une Europe de proximité. Notre responsabilité commune est de faire mieux comprendre l'Europe nouvelle et ses potentialités à nos compatriotes. Nous devons continuer à expliquer l'Europe pour conserver à la France toute sa place de pays fondateur et participer pleinement au projet européen. Je vous remercie par avance pour votre contribution à ce projet.