

## "Le cadre financier pour le prochain élargissement de l'Union européenne" dans Revue du Marché commun et de l'Union européenne (Avril 2002)

**Légende:** En avril 2002, le périodique Revue du Marché commun et de l'Union européenne publie un article de Jean-Pierre Baché, directeur à la direction générale du Budget au sein de la Commission européenne, qui détaille les aspects financiers de l'élargissement de l'Union européenne aux pays d'Europe centrale et orientale (PECO).

**Source:** Revue du Marché commun et de l'Union européenne. dir. de publ. Epstein, Geneviève ; Réd. Chef Vignes, Daniel. Avril 2002, n° 457. Paris: Les Éditions Techniques et Économiques.

**Copyright:** (c) Les Éditions Techniques et Économiques, 3, rue Soufflot 75005 Paris

**URL:**

[http://www.cvce.eu/obj/"le\\_cadre\\_financier\\_pour\\_le\\_prochain\\_elargissement\\_de\\_l\\_union\\_europeenne"\\_dans\\_revue\\_du\\_marche\\_commun\\_et\\_de\\_l\\_union\\_europeenne\\_avril\\_2002-fr-8386c066-f925-4569-9cbe-e6da1ea56df0.html](http://www.cvce.eu/obj/)

**Date de dernière mise à jour:** 18/09/2012

## Le cadre financier pour le prochain élargissement de l'Union européenne

PAR JEAN-PIERRE BACHÉ (\*)

*Directeur à la direction générale du Budget de la Commission européenne*

*L'incidence budgétaire d'un prochain élargissement de l'Union européenne, fondée sur l'hypothèse de l'adhésion de six nouveaux Etats membres à partir de 2002, avait été prise en compte lors de l'établissement du cadre financier 2000-2006 convenu suite au Conseil européen de Berlin de mars 1999. La Commission a présenté fin janvier 2002, pour les négociations d'adhésion, une actualisation de ce cadre sur la période 2004-2006. Il fallait en effet tenir compte du fait que l'élargissement ne se produira pas avant 2004 et qu'il pourrait concerner jusqu'à dix pays candidats. En outre, des éléments nouveaux sont apparus quant à l'appréciation des besoins budgétaires. Au total toutefois, les montants prévus pour chacune des années 2004-2006 resteraient dans les limites des enveloppes globales fixées à Berlin. Comme ce fut le cas pour tous les élargissements précédents, un régime transitoire est envisagé quant aux contributions que les nouveaux États membres doivent normalement verser, dès leur adhésion, pour le financement du budget de l'Union. Le mécanisme proposé viserait à compenser, de façon temporaire et forfaitaire, une détérioration éventuelle de la position nette vis-à-vis du budget de l'Union d'un nouvel Etat membre, par rapport à sa situation juste avant son adhésion, alors qu'il bénéficiait des aides prévues dans cette phase sans devoir contribuer au financement du budget. Cette question ne sera très probablement conclue qu'au stade final des négociations, au vu des résultats atteints dans les autres domaines importants du point de vue budgétaire, comme l'agriculture et les actions structurelles.*

Le prochain élargissement de l'Union européenne est le premier exercice de ce genre pour lequel les négociations d'adhésion s'inscrivent dans un cadre financier établi à l'avance.

Lors des trois premiers élargissements de la Communauté (Royaume-Uni, Danemark et Irlande en 1973; Grèce en 1981; Espagne et Portugal en 1986), l'instrument des perspectives financières, fixant le cadre pluriannuel de l'évolution du budget, n'existait pas. L'incidence budgétaire de l'adhésion de nouveaux États membres n'était véritablement prise en compte, suite aux résultats des négociations, qu'à partir du premier exercice budgétaire concerné par l'élargissement. Le risque était que les enjeux financiers n'aient pu être pleinement cernés et mesurés dès l'origine. Dans le cas du premier élargissement, ceci a conduit au constat, quelques années plus tard, d'un déséquilibre budgétaire de nature structurelle au détriment du Royaume-Uni et à la recherche longue et difficile des mécanismes correcteurs permettant de remédier à cette situation <sup>(1)</sup>. En 1986, la première année de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal, le budget communautaire pour cet exercice n'a pu être adopté dans les délais et dans les conditions prévus par le traité, faute d'accord entre les deux branches de l'autorité budgétaire (Parlement européen et Conseil, sur les implications immédiates de cet élargissement. Cette situation de crise a d'ailleurs été un des facteurs déterminants pour la réforme des finances communautaires convenue en 1988, dont l'établissement d'un cadre financier pluriannuel constitue un élément central.

En 1995, l'élargissement à l'Autriche, à la Suède et à la Finlande, est intervenu alors qu'un cadre des perspectives financières avait déjà été fixé pour la période 1993-1999 pour la Communauté dans sa configuration à 12 États membres. Même si des enveloppes financières n'avaient pas été déterminées au préalable pour les nouveaux Etats membres, le cadre existant a constitué une référence déterminante dans la conduite des négociations.

Les perspectives financières établies pour la période 2000-2006, suite aux conclusions du Conseil européen de Berlin de mars 1999 et intégrées dans l'accord interinstitutionnel du 6 mai 1999 <sup>(2)</sup> (AII), incorporent dès l'origine l'hypothèse d'un élargissement de l'Union à plusieurs des pays candidats.

Après un rappel des orientations retenues à Berlin pour fixer les montants prévus pour l'élargissement, le présent article explique la démarche suivie par la Commission pour actualiser le cadre initial en fonction des éléments nouveaux intervenus depuis lors dans ce contexte. La question de l'application aux nouveaux Etats membres d'un régime transitoire pour le paiement des ressources propres au budget de l'Union est ensuite

abordée. Les conditions dans lesquelles les négociations sur les aspects budgétaires devraient, à partir de là, se poursuivre sont enfin brièvement indiquées.

## **I. – Le cadre financier pour l'élargissement convenu au Conseil européen de Berlin (mars 1999)**

Dans sa communication « Agenda 2000 : pour une Union plus forte et plus large » de juillet 1997 <sup>(3)</sup>, puis dans ses propositions plus détaillées présentées en mars 1998 sur l'établissement de nouvelles perspectives financières pour la période 2000-2006 <sup>(4)</sup>, la Commission définissait un cadre financier visant, dans le respect du plafond des ressources propres maintenu à 1,27 % du PNB, un double objectif:

(i) assurer le développement des politiques communautaires de l'Union à 15 (EU-15), compte tenu des réformes par ailleurs proposées pour la PAC et les actions structurelles;

(ii) permettre le financement d'une adhésion de plusieurs pays candidats.

Pour ce second volet, l'hypothèse « technique » retenue fut l'adhésion de six pays candidats à partir de 2002 (Chypre, Estonie, Hongrie, Pologne, République tchèque, Slovaquie) <sup>(5)</sup>.

Alors que la négociation s'avéra assez difficile pour l'établissement du cadre financier pour EU-15, les propositions de la Commission sur les montants à prévoir pour l'élargissement furent acceptées par le Conseil européen de Berlin, puis par le Parlement européen lors de la conclusion de l'accord interinstitutionnel, sans aucun changement.

Les montants en engagements prévus pour l'élargissement ont été regroupés sous une rubrique 8 d'un cadre financier établi dans la perspective d'une Union élargie à 21 États membres <sup>(6)</sup>. Le montant total correspondant en paiements a été repris dans le tableau des perspectives financières fixé pour EU-15 <sup>(7)</sup> de façon à mettre en réserve à cette fin une partie de la marge disponible sous le plafond des ressources propres.

Les perspectives financières pour EU-15 contiennent également une rubrique (rubrique 7) fixant les montants prévus en faveur des pays candidats d'Europe centrale et orientale au titre des instruments de pré-adhésion (PHARE, SAPARD, ISPA).

Les montants pour l'élargissement ont été établis, pour chacune des rubriques de dépenses des perspectives financières, sur la base des hypothèses suivantes <sup>(8)</sup>.

### **I. Agriculture**

Comme pour l'UE-15, les dépenses prévues pour les nouveaux États membres correspondent à deux types d'interventions communautaires <sup>(9)</sup>.

#### **1.1. Les dépenses de la PAC proprement dite (rubrique 1a des perspectives financières)**

Les montants fixés dans Agenda 2000 pour l'élargissement ne portent que sur les seules mesures de soutien des marchés, calculées sur base des prévisions alors disponibles sur la situation des divers secteurs agricoles dans les pays candidats. Ceci explique la modestie des dépenses dans les futurs États membres (estimées alors entre 1 et 1,2 milliard d'euros par an <sup>(10)</sup>) par rapport à celles prévues pour les Quinze (moins de 3 %). Ces dernières comprennent en effet, pour une part prépondérante, les aides directes accordées aux agriculteurs suite aux réformes de la PAC intervenues en 1992 et 1999.

Dans sa communication « Agenda 2000 » de juillet 1997, la Commission indiquait qu'une période transitoire devait être prévue avant l'octroi des aides directes aux nouveaux États membres. L'application de la PAC devait en effet se traduire par une hausse des prix agricoles dans ces pays, alors que la plus grande partie des aides directes pour les Quinze a été au contraire introduite pour compenser des baisses de revenus, dues à un alignement progressif des prix communautaires sur le niveau mondial. L'effet cumulé dans les futurs États membres d'une augmentation des prix agricoles et de l'octroi immédiat des aides directes risquait de

conduire à une hausse des revenus dans le secteur agricole, particulièrement en termes de parités de pouvoir d'achat, non compatible avec les exigences de restructuration de ce secteur. En termes simplifiés et imagés, on pouvait redouter dans ces pays l'apparition d'un phénomène « d'exode urbain », à l'inverse de l'exode rural observé ces dernières décennies dans les États membres actuels, et que la PAC a eu justement pour but de maîtriser.

## **1.2. Les dépenses de développement rural (rubrique 1b des perspectives financières)**

Les montants prévus à ce titre pour les futurs États membres marquaient en revanche une progression rapide (de 570 millions en 2003 à 2180 millions en 2006), pour représenter en fin de période environ 50 % de la dépense correspondante pour Quinze. Le niveau des aides dans les nouveaux États membres était dans ces conditions de moitié supérieur à ce qu'il aurait été selon les critères appliqués aux Quinze. Ce choix répondait à la préoccupation de soutenir, ensemble avec les interventions des fonds structurels, la modernisation des activités agricoles et des infrastructures dans les zones rurales.

## **2. Actions structurelles (rubrique 2)**

La démarche proposée par la Commission a été de maintenir l'effort financier global au titre des actions structurelles au niveau atteint en 1999 de 0,46 % du PNB de l'Union. Cette enveloppe financière était destinée à couvrir deux mouvements de sens différents:

(i) une réduction, en termes réels, des aides structurelles pour EU-15 suite à la concentration thématique et géographique des interventions ;

(ii) une montée en puissance graduelle des aides structurelles au bénéfice des futurs États membres (de 3750 millions à 12080 millions entre 2002 et 2006) en fonction du développement de leur capacité d'absorption de ces concours.

La réglementation parallèlement adoptée sur les actions structurelles stipule par ailleurs que les aides correspondantes sont plafonnées, pour tout État membre bénéficiaire (ancien ou nouveau), à 4 % de son PIB.

## **3. Politiques internes (rubrique 3)**

La Commission a proposé d'augmenter, pour faire face aux besoins de l'élargissement, le plafond fixé pour EU-15 au titre des politiques internes dans une proportion calculée comme la moyenne arithmétique du poids en termes de PIB et du poids en termes de population des pays candidats par rapport à l'Union à Quinze.

## **4. Dépenses administratives (rubrique 5)**

Le supplément de dépenses découlant de l'élargissement a été forfaitairement calculé par analogie avec le coût qui avait été pris en compte lors du précédent élargissement lequel concernait l'adhésion de trois pays avec deux langues officielles supplémentaires.

## **5. Autres catégories de dépenses (actions extérieures et réserves)**

Pour les autres catégories de dépenses (actions extérieures et réserves), il n'a pas été prévu des dotations supplémentaires pour l'élargissement. L'adhésion des pays concernés, jusque là bénéficiaires de l'aide extérieure en raison de leur bas niveau de prospérité, ne conduit pas à accroître la capacité financière de l'Union élargie et donc à un renforcement correspondant des actions de coopération avec les pays tiers.

## **II. – L'actualisation du cadre financier présenté par la Commission en janvier 2002**

### **1. Les dispositions de l'accord interinstitutionnel**

Selon le point 25 de l'AI, les perspectives financières pour UE-15 seront adaptées <sup>(11)</sup> lors de l'élargissement pour tenir compte des besoins de dépenses qui en découleront. Cette adaptation devrait intervenir en pratique entre la conclusion des actes d'adhésion et la date effective de l'élargissement. Il pourra ainsi être tenu compte des résultats des négociations d'adhésion, comme indiqué dans ces mêmes dispositions. Les nouvelles perspectives financières s'appliqueront dès le premier exercice budgétaire concerné par l'élargissement. Il est de plus stipulé que les modifications des rubriques concernées ne devraient pas excéder les montants figurant dans le cadre financier indicatif établi pour l'UE élargie, étant précisé que ces montants correspondent à l'adhésion de six nouveaux Etats membres à partir de 2002.

## 2. La démarche retenue par la Commission

Depuis le Conseil européen de Berlin, le contexte de l'élargissement s'est modifié. L'hypothèse maintenant retenue est que l'élargissement ne se produira pas avant 2004 et qu'il pourrait concerner jusqu'à dix nouveaux États membres (la Lettonie, la Lituanie, la Slovaquie et Malte s'ajoutant aux six autres pays candidats initialement pris en compte). Des éléments nouveaux sont également apparus dans le cours des négociations engagées avec les pays candidats.

Pour ces raisons, la Commission a présenté le 30 janvier 2002 une communication sur un « cadre financier commun 2004-2006 pour les négociations d'adhésion <sup>(12)</sup> ». Ce document se fonde sur les considérations suivantes.

- Un élargissement plus tardif qu'initialement envisagé a deux conséquences. En premier lieu, les montants prévus pour 2002 et 2003 ne sont plus disponibles, puisqu'en raison de l'annualité des plafonds des perspectives financières, ils ne peuvent faire l'objet d'un transfert sur les exercices suivants. En second lieu, le profil retenu à l'origine pour une augmentation progressive des dépenses liées à l'élargissement se trouve, toutes choses égales par ailleurs, décalé dans le temps, le point de départ pris comme nouvelle hypothèse étant 2004 au lieu de 2002 (effet de « translation » des montants initialement fixés). Toutefois, pour les dépenses de soutien de marché au titre de la PAC, cet effet ne joue pas, car il convient de prendre en compte la situation agricole effectivement attendue dans les nouveaux États membres sur les années 2004-2006.
- En revanche, un nombre potentiel accru de nouveaux États membres induit, en due proportion, une augmentation des dépenses liées à l'élargissement. Cet effet de « dimension » peut être calculé sur base des mêmes coefficients de proportionnalité que ceux qui ont été utilisés pour la construction du cadre financier initial.
- Sans préjudice du résultat final des négociations d'adhésion, le cadre financier actualisé doit rester compatible avec celui fixé à Berlin. La Commission a donc veillé à ce que ses propositions s'inscrivent dans la limite des plafonds globaux fixés, en engagements et en paiements, pour l'élargissement pour chacune des années 2004 à 2006.
- La combinaison des effets résultant d'un élargissement plus tardif (« translation ») et d'un nombre accru de nouveaux États membres (« dimension ») laisse, en termes nets, des marges permettant de répondre à certains besoins additionnels identifiés au cours des négociations <sup>(13)</sup>.

Enfin, dans le document présenté, la Commission souligne la nécessité de ne pas préjuger dans la négociation du cadre financier 2004-2006 pour l'élargissement, les implications budgétaires ultérieures des réformes des politiques communautaires qui pourront intervenir, en particulier pour la PAC et la politique de cohésion. Le cadre financier pour la période après 2006 sera décidé ultérieurement, alors que probablement un premier élargissement de l'UE sera déjà intervenu.

## 3. Incidence de l'actualisation sur les diverses catégories de dépenses

L'actualisation proposée affecte de façon diversifiée chacune des grandes catégories de dépenses concernées. Une des adaptations proposées a toutefois un caractère plus horizontal: il s'agit de l'extension des interventions communautaires à la partie nord de Chypre, qui n'avait pas été pleinement prise en compte

dans le cadre financier Agenda 2000. Le document présenté par la Commission prend en considération l'hypothèse d'un règlement politique et inclut donc les montants supplémentaires correspondants pour les rubriques 1, 2 et 3 (respectivement 39, 67 et 100 millions d'euros pour les années 2004, 2005 et 2006). Pour la rubrique 2, outre les actions structurelles normalement prévues, le montant retenu comprend un soutien spécifique à l'unification de l'île.

## 1. L'agriculture

S'agissant des mesures de marché, les dépenses de soutien ont été révisées sur base des données et prévisions les plus récentes disponibles. Malgré le nombre plus élevé de nouveaux États membres, il en résulte des montants (de l'ordre de 750 millions en régime de croisière) sensiblement inférieurs aux estimations initiales.

En revanche, un renforcement des aides communautaires au bénéfice des pays candidats est proposé pour deux catégories de dépenses:

(a) Dans les positions qu'ils ont exposées, tous les pays candidats ont demandé d'être pleinement intégrés au volet « aides directes » de la PAC dès leur adhésion. La Commission estime toujours qu'une intégration totale et immédiate irait à l'encontre des efforts nécessaires de restructuration du secteur. Toutefois, le niveau moyen des prix agricoles dans ces pays a eu tendance, au cours de la période récente, à s'aligner sur le niveau communautaire. En outre, les pays candidats doivent avoir l'assurance à terme du plein bénéfice de la PAC, qu'elle qu'en soit l'évolution à venir. La perspective d'une unification des régimes agricoles applicables dans les nouveaux et les anciens États membres s'impose pour des raisons politiques et économiques (égalité des conditions de concurrence entre les agriculteurs). La Commission propose donc une approche en deux étapes:

- les paiements directs seraient introduits dans les nouveaux États membres à concurrence de 25 % des montants prévus dans le régime actuel en 2004, de 30 % en 2005 et de 35 % en 2006. Les nouveaux États membres auraient la possibilité d'octroyer cette aide selon un système simplifié (aide calculée selon la superficie des terres agricoles). Il est à noter que le remboursement par l'UE des aides directes payées par les États membres pour une année s'impute sur le budget de l'exercice suivant, ce qui explique que les dépenses correspondantes n'apparaîtraient au budget qu'à partir de 2005 pour un montant de l'ordre de 1,2 milliard (1,4 milliard en 2006) ;

- au cours de la seconde étape, le régime des paiements directs serait progressivement adapté de façon à ce que les nouveaux États membres puissent bénéficier, à l'horizon 2013, du niveau d'aide applicable à l'ensemble de l'UE.

(b) Pour ce qui concerne la politique de développement rural, la prise en compte de quatre nouveaux États membres supplémentaires se traduit mécaniquement par une augmentation de l'ordre de 28 % des montants fixés à Berlin. Le point de départ pour ces dotations est décalé de 2002 vers 2004. Un renforcement de ces actions, principalement sur les premières années après l'adhésion, est en outre proposé dans un double objectif:

- permettre de relever le taux de cofinancement communautaire des mesures de développement rural jusqu'à 80 %, c'est-à-dire le pourcentage maximal actuellement possible pour les programmes structurels en faveur des régions d'objectif 1 situées dans les États membres bénéficiant du Fonds de cohésion;

- compléter les mesures déjà mises en œuvre dans le cadre du développement rural par des mesures spécifiques adaptées à la situation particulière des pays candidats, notamment pour la restructuration des exploitations de semi-subsistance.

Au total, de 2004 à 2006, les montants pour le développement rural dans les dix nouveaux États membres évolueraient de 1,5 milliard d'euros à 1,8 milliard (prix 1999).

## 2. Les actions structurelles

La prise en compte de quatre nouveaux Etats membres supplémentaires représente, par rapport aux montants prévus à Berlin, une dépense additionnelle de l'ordre de 21 %. L'élargissement plus tardif conduit à décaler de deux ans dans le temps la progression des dotations annuelles ainsi majorées, la période de programmation se trouvant réduite à trois ans.

La Commission propose de trouver pour cette période un moyen terme entre les limites posées par les capacités d'absorption des pays candidats et une mise en œuvre plus rapide que celle prévue à Berlin pour les trois premières années suivant l'élargissement. Le renforcement proposé porterait sur les dépenses du Fonds de cohésion de façon à porter leur part dans l'ensemble des actions structurelles à un tiers, contre 18 % actuellement pour les quatre Etats membres bénéficiaires. On peut en effet escompter une absorption des aides du Fonds de cohésion plus élevée que pour les fonds structurels. Une expérience aura déjà été acquise avec la mise en œuvre de l'instrument de pré-adhésion ISPA dont les objectifs et les modes de gestion sont analogues. Les besoins des pays candidats, dans les deux domaines éligibles au Fonds de cohésion (projets environnementaux et infrastructures de transport), sont considérables. Le Fonds de cohésion permet d'offrir des taux de cofinancement communautaires jusqu'à 85 %.

Au total, les montants proposés pour l'élargissement au titre des actions structurelles varieraient d'environ 7,1 milliards à 10,4 milliards entre 2004 et 2006.

Compte tenu d'un plafonnement de l'aide à 4 % du PIB, comme le prévoit l'acquis communautaire, les dépenses structurelles en faveur des nouveaux États membres correspondraient à une aide par habitant de 137 euros en 2006 et à 2,5 % du PIB total de ces pays. Par comparaison, la moyenne des aides structurelles pour les quatre pays qui bénéficient actuellement du Fonds de cohésion (Grèce, Espagne, Portugal et Irlande) est de 231 euros par habitant et de 1,6% de leur PIB.

## 3. Les politiques internes

Les dépenses supplémentaires pour un élargissement étendu de six à dix nouveaux Etats membres est de l'ordre de 16 % des montants prévus à Berlin. Après cet ajustement, les montants correspondants sont décalés dans le temps de deux ans du fait de l'élargissement plus tardif.

Par rapport à ce profil de base, la Commission estime nécessaire de prévoir dès à présent des dépenses supplémentaires pour deux types d'actions.

- L'Union soutient d'ores et déjà les efforts engagés par certains pays candidats pour le démantèlement de centrales nucléaires (Bohunice en Slovaquie et l'unité 1 d'Igualina en Lituanie) qui ne présentent pas des garanties de sécurité suffisantes et dont la modernisation ne pourrait se faire à un coût raisonnable. Ces aides sont financées par le programme PHARE et par des contributions bilatérales. Après l'adhésion, le relais devra être pris par un programme spécifique sous la rubrique 3 des perspectives financières. La Lituanie demande également un soutien financier supplémentaire pour confirmer la fermeture de l'unité 2 de la centrale de grande puissance d'Igualina. Le montant des aides communautaires serait au total de 125 millions en 2004, puis de 90 en 2005 et en 2006.

- L'aide financière actuellement accordée au titre de la pré-adhésion pour le renforcement des capacités administratives des pays candidats est de l'ordre de 1 milliard d'euros par an. Ce type de soutien devra se poursuivre encore sur une certaine période après l'adhésion avec le relais des Fonds structurels pour le financement d'une grande majorité des actions en ce domaine. Dans les autres cas, la Commission propose d'introduire une facilité transitoire, avec des dotations s'élevant respectivement à 200, 120 et 60 millions d'euros pour les exercices 2004, 2005 et 2006.

## 4. Administration

L'effet mécanique du passage de six à dix du nombre des nouveaux États membres pris en compte conduit à

une augmentation de 36 % des montants prévus à Berlin. Le profil de progression de ces dépenses serait également décalé de deux ans du fait de l'élargissement plus tardif.

### **5. Impact global de l'élargissement, après actualisation**

En termes d'engagements, les dépenses au titre de l'élargissement représenteraient un montant total de 40,2 milliards d'euros pour dix pays sur la période 2004-2006. À titre de comparaison, le coût correspondant prévu à Berlin pour un élargissement à six pays à partir de 2002 avait été fixé à 58 milliards sur la période 2002-2006, dont 42,5 milliards sur les trois dernières années.

En termes de paiements, l'effet de « translation » résultant de l'élargissement plus tardif, joue de façon plus prononcée. Le coût de l'adhésion de dix pays à partir de 2004 est estimé à 28 milliards sur la période 2003-2006, en comparaison avec une enveloppe de 45,4 milliards prévue à Berlin selon les hypothèses alors retenues sur la période 2002-2006, dont 34,6 milliards sur les trois dernières années.

### **III. – La question de l'application d'un régime transitoire de compensation budgétaire**

Dès leur adhésion, les nouveaux États membres sont normalement tenus de contribuer au budget de l'UE conformément à la décision en vigueur concernant les ressources propres. En revanche, les paiements qu'ils sont appelés à recevoir au titre de la mise en œuvre des politiques communautaires ne suivent généralement qu'avec un certain retard les dotations prévues en engagements. Il peut donc en résulter une charge temporaire pour les budgets nationaux par rapport à leur position budgétaire attendue en régime de croisière.

Pour cette raison, lors de chacun des élargissements précédents, les nouveaux États membres ont bénéficié d'un régime transitoire pour ce qui est de leurs obligations financières à l'égard du budget de la Communauté. Cette question ne fut pas abordée lors des travaux préparatoires à Agenda 2000 ni lors du Conseil européen de Berlin. Cependant, tous les pays candidats ont demandé depuis lors de bénéficier d'un traitement analogue.

#### **1. Les précédents**

Lors des précédents élargissements le régime transitoire a été chaque fois défini en fonction du contexte particulier dans lequel s'inscrivait l'adhésion des nouveaux États membres.

En 1973, le Danemark, l'Irlande et le Royaume-Uni obtinrent une réduction dégressive sur cinq ans, variant de 55 % en 1973 à 8 % en 1977, de leurs versements au budget de la Communauté au titre des ressources propres alors en vigueur.

En 1981, une réduction sur cinq ans fut accordée à la Grèce sur les contributions versées au titre de la ressource TVA. Le taux de réduction s'échelonnait de 70 % en 1981 à 10 % en 1985.

En 1986, une réduction dégressive fut également accordée à l'Espagne et au Portugal sur la ressource TVA. Cette réduction fut étendue à la ressource PNB lors de son introduction en 1988. À cette occasion, les nouveaux États membres furent en outre dispensés de contribuer au financement de la correction en faveur du Royaume-Uni jusqu'à la fin de la période transitoire. Les taux de réduction s'échelonnaient de 87 % en 1986 à 5 % en 1991. Les montants correspondants étaient inscrits en dépenses du budget communautaire, et non pas comme précédemment en déduction des ressources.

Cette formule s'est avérée très complexe à gérer, puisque le total des dépenses à financer par les ressources propres incluait la réduction accordée en pourcentage de ces mêmes ressources. Il devenait plus compliqué encore lorsqu'il s'agissait de budgétiser les soldes résultant de l'exécution de l'exercice précédent.

En 1995, une autre formule fut convenue au bénéfice de l'Autriche, de la Suède et de la Finlande. Des compensations forfaitaires et dégressives furent accordées à chacun des nouveaux États membres, pour des montants au total de 1547 millions d'euros en 1995, 701 en 1996, 212 en 1997 et 99 en 1998. Ces

compensations ont été inscrites du côté dépenses dans le budget communautaire. Les nouveaux États membres avaient marqué leur accord pour appliquer dès leur adhésion le système des ressources propres. Il avait été convenu par ailleurs que l'alignement des prix agricoles internes sur le niveau, moins élevé, des prix communautaires, serait compensé par des aides nationales, temporaires et dégressives, aux agriculteurs de ces pays. Ces aides ne pouvant pas, en application de l'acquis communautaire, être financées directement par le FEOGA-garantie, elles donnèrent lieu aux compensations mentionnées <sup>(14)</sup>.

## 2. Le cas du prochain élargissement

Le contexte du prochain élargissement est différent à plusieurs égards:

- les futurs États membres ont normalement vocation à être bénéficiaires nets vis-à-vis du budget de l'UE, compte tenu de leur faible niveau de prospérité ;
- ils sont appelés à bénéficier de façon importante en termes relatifs des actions structurelles, dont les dotations étaient beaucoup plus réduites lors des élargissements précédents ou concernaient moins les pays candidats ;
- ils auront bénéficié avant l'élargissement d'aides pré-adhésion se traduisant pour eux par un bénéfice budgétaire net, puisqu'ils n'avaient pas à contribuer au budget de l'UE dans cette phase.

La Commission propose que le système des ressources propres s'applique aux nouveaux États membres dès leur adhésion. En revanche, chacun d'eux pourrait, au cours des premières années après l'adhésion, bénéficier d'une compensation budgétaire destinée à éviter toute détérioration de leur position budgétaire nette par rapport à leur situation prévalant l'année précédant l'adhésion en tant que bénéficiaire des aides pré-adhésion.

La position nette après l'adhésion serait définie comme la différence entre, d'une part les ressources propres à verser au budget, et d'autre part les paiements reçus au titre de leur participation aux divers programmes communautaires, y compris les paiements sur les engagements restant à liquider au titre des aides pré-adhésion précédemment accordées. Ce calcul des compensations éventuelles serait établi *ex ante* sur base des flux prévisionnels en provenance ou à destination du budget de l'UE, en retenant un rythme normal de mise en œuvre des programmes dans les pays bénéficiaires. Ces compensations ainsi établies de façon forfaitaire ne donneraient pas lieu à des corrections ultérieures en fonction de l'exécution effective du budget. Elles seraient inscrites en dépenses du budget de l'UE.

De l'avis de la Commission, ce mécanisme présente plusieurs avantages:

- les montants en cause, convenus en fin de négociation sur base des résultats atteints, seraient mentionnés dans les actes d'adhésion, d'où une parfaite prévisibilité et visibilité pour tous les participants, bénéficiaires ou contributeurs ;
- cette formule, fondée sur des critères uniformes, permet cependant une modulation des compensations correspondant au plus près à la situation particulière de chaque nouvel État membre ;
- la gestion d'un tel mécanisme est simple. Les compensations seraient payées par douzièmes mensuels, simultanément à l'appel des ressources propres ;
- le mécanisme n'exerce pas de contre-incitation à l'encontre d'une exécution correcte des programmes par les bénéficiaires.

## IV. – Les prochaines étapes

### 1. Les premières réactions

Des premières réactions aux propositions de la Commission, il ressort que le cadre financier présenté est généralement considéré comme équilibré et conforme aux enveloppes globales fixées par le Conseil européen de Berlin.

Du côté des pays candidats, les réactions les plus négatives de certains d'entre eux concernent surtout le non-octroi du plein bénéfice des aides agricoles directes dès leur adhésion. Ils estiment difficile de justifier vis-à-vis de leur population que les revendications qu'ils avaient présentées en ce sens ne soient pas totalement prises en compte. Les pays candidats ont également pris acte du mécanisme transitoire de compensation budgétaire proposé, mais probablement pour la plupart d'entre eux sous une « réserve d'inventaire », dans l'attente d'en apprécier exactement les implications précises lors de la phase finale des négociations.

Du côté des Quinze, certains États membres contestent au contraire le versement progressif des aides agricoles directes, pour les risques de distorsions économiques qui pourraient en résulter dans les nouveaux États membres, mais aussi parce qu'ils estiment qu'une telle position préjuge des orientations de la future réforme de la PAC. Plusieurs États membres s'interrogent aussi sur la capacité des nouveaux États membres à absorber les montants proposés au titre des actions structurelles sur les premières années suivant l'adhésion. Le Conseil n'a toutefois pas pris de position formelle sur le cadre financier, ni pour le récuser, ni pour proposer des formules alternatives.

## 2. La suite des négociations sur les aspects budgétaires

La Commission présentera prochainement au Conseil des projets de position commune de l'UE sur les chapitres relatifs aux aspects budgétaires, à l'agriculture et à la politique régionale. S'agissant des questions budgétaires, la discussion devra ensuite s'engager sur une estimation, pays par pays, des flux financiers en cause, pour les ressources propres comme pour les principales catégories de dépenses. Pour permettre un débat utile, ces estimations devront se fonder sur une méthodologie non contestée par les pays candidats. Elles devront également tenir compte des implications des résultats successivement obtenus dans les autres domaines de la négociation. Sur cette base, la question des régimes transitoires de compensation budgétaire ne sera très probablement abordée au fond que dans la phase finale des négociations.

(\*) Les vues exprimées ici n'engagent que leur auteur.

(1) Le mécanisme de correction en faveur du Royaume-Uni dans ces principales caractéristiques actuelles, a été mis en place en 1984.

(2) Accord interinstitutionnel du 6 mai 1999 entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire. JOCE n°CI 72 du 18 juin 1999, p. 1.

(3) COM (97) 2000 du 15.07.1997.

(4) COM (164) 1998 du 18.05.1998.

(5) Ce groupe de pays est ci-dessous désigné, par commodité, par « CAND-6 ».

(6) Annexe II de l'AII du 6 mai 1999.

(7) Annexe I de l'AII du 6 mai 1999.

(8) Cf. le tableau récapitulatif en annexe, dans lequel les montants prévus pour les six futurs États membres (ligne b) CAND-6) sont comparés à ceux fixés pour EU-15 (ligne a) EU-15).

(9) Dans le cadre financier, ces deux composantes ne sont toutefois pas explicitement distinguées.

(10) Tous les montants indiqués dans cet article sont exprimés en euros aux prix constants de 1999, base utilisée pour l'établissement du cadre financier Agenda 2000.

(11) Sur proposition de la Commission, par décision conjointe du Parlement européen et du Conseil, selon les règles de vote en matière budgétaire (majorité qualifiée au Conseil).

(12) SEC(2002) 102 final.

(13) Le tableau récapitulatif (page suivante) décompose le jeu combiné de ces divers éléments, pour chaque rubrique:

- la ligne c) CAND-10 montre le résultat des effets de dimension et de translation. L'effet de dimension se mesure par la différence entre, respectivement, les montants pour CAND-10 pour les années 2004, 2005 et 2006 et les montants CAND-6 fixés à Berlin pour les années 2002, 2003 et 2004. Toutefois, pour la rubrique 1a, pour laquelle l'effet de translation ne joue pas, la ligne c) CAND-10 donne les estimations actualisées de dépenses pour dix nouveaux États membres sur base des prévisions les plus récentes quant à la situation agricole de ces pays sur la période 2004-2006 ;

- la ligne d) indique les dépenses supplémentaires que la Commission propose de prendre en compte.

(14) En fait, la Suède avait déjà achevé au moment de son adhésion l'alignement de ses prix agricoles sur le niveau communautaire. Afin de ne pas pénaliser ce pays pour avoir entrepris précocement cet alignement, il fut décidé de lui accorder un régime analogue de compensations, sur des bases fictives calculées *a posteriori*.