

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1991 - 1992

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 novembre 1991.

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 1992 **CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,**

Par M. Roger CHINAUD,

Sénateur,
Rapporteur général.

TOME II

LES CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER

(Première partie de la loi de finances)

ANNEXE

**RELATIONS FINANCIÈRES AVEC LES COMMUNAUTÉS
EUROPÉENNES**

Rapporteur : M. Jacques CHAUMONT

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, président ; Geoffroy de Montalembert, vice-président d'honneur ; Tony Larue, Jean Cluzel, Paul Girod, Jean Clouet, vice-présidents ; Maurice Blin, Emmanuel Hamel, Louis Perrein, Robert Vizet, secrétaires ; Roger Chinaud, rapporteur général ; Philippe Adnot, Jean Arthuis, René Ballayer, Bernard Barbier, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Paul Caron, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Marcel Fortier, Mme Paulette Fost, MM. Henri Gœtschy, Yves Guéna, Paul Loridan, Roland du Luart, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, René Monory, Michel Moreigne, Jacques Oudin, Bernard Pellarin, René Regnault, Roger Romani, Henri Torre, François Trucy, Jacques Valade, André-Georges Voisin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 2240, 2255 (tome II) et T.A. 533.

Sénat : 91 (1991-1992).

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
PREMIERE PARTIE - ELEMENTS STATISTIQUES SUR LES FLUX FINANCIERS ENTRE LA FRANCE ET LES COMMUNAUTES EUROPEENNES	7
A. LES PRELEVEMENTS AU PROFIT DES COMMUNAUTES EUROPEENNES	7
1. La contribution française	8
a) <i>La contribution française pour 1992</i>	8
b) <i>"Les contributions françaises" pour 1990 et 1991</i>	11
c) <i>La part de la France dans le financement de la Communauté</i>	14
2. Les conséquences économiques et financières des prélèvements communautaires	17
a) <i>Conséquences générales</i>	17
b) <i>Le double financement</i>	19
B. LES DEPENSES COMMUNAUTAIRES EN FRANCE	22
1. Présentation générale	22
a) <i>Part de la France dans les dépenses communautaires</i>	22
b) <i>Evaluation globale</i>	23
c) <i>Répartition</i>	25
2. Détails	25
a) <i>Les dépenses agricoles</i>	25
b) <i>Les fonds de concours budgétaires</i>	29
C. LE SOLDE	30
1. Observations liminaires	30
2. Evolution de la position française	32
3. Comparaisons internationales	33

DEUXIEME PARTIE - LES CONSEQUENCES FINANCIERES DES ORIENTATIONS RECENTES DES COMMUNAUTES EUROPEENNES	37
A. L'EVOLUTION BUDGETAIRE DE LA COMMUNAUTE : LES ORIENTATIONS RECENTES DU BUDGET COMMUNAUTAIRE REVELENT QUE LES DEPENSES EUROPEENNES SONT ENCADREES MAIS MAL MAITRISEES	37
1. La croissance contrôlée du budget communautaire	39
a) L'absence de "dérapage" de la dépense	39
b) L'absence de dépassement des limites imposées	40
2. L'absence de véritable maîtrise de la dépense communautaire	42
a) La faillite de la programmation pluriannuelle	42
b) L'absence de régulation	44
3. Des perspectives inquiétantes : vers une nouvelle phase d'augmentation du budget communautaire	48
a) Une forte probabilité de hausse	48
b) Les conséquences	51
B. L'EFFRITEMENT DES DEPENSES AGRICOLES	53
1. Les volumes	53
a) Premier constat : la baisse tendancielle de la part des dépenses agricoles dans la Communauté	53
b) Deuxième constat : Dans le domaine agricole, la position de la France a cessé d'être privilégiée	54
2. Le fonctionnement	56
a) Les dépenses indues ou mal utilisées	56
b) La fraude	57
c) Les évolutions récentes	59

C. LA FRANCE ET LES AUTRES POLITIQUES INTERIEURES DE LA COMMUNAUTE	62
1. Les politiques structurelles	62
a) <i>La politique budgétaire communautaire</i>	62
b) <i>Conséquences pour la France</i>	65
2. Les autres politiques intérieures	71
a) <i>Les financements communautaires</i>	71
b) <i>Conséquences pour la France</i>	73
D. LA FRANCE ET L'ACTION INTERNATIONALE DE LA COMMUNAUTE - ASPECTS FINANCIERS	76
1. Les moyens financiers de la Communauté dans le domaine international	76
a) <i>Présentation générale</i>	76
b) <i>Les politiques traditionnelles</i>	78
c) <i>L'action à l'Est</i>	81
2. Les interrogations pour la France	85
a) <i>La problématique des "retours"</i>	85
b) <i>L'efficacité de l'aide communautaire</i>	88
c) <i>Le passage progressif, mais incontestable d'une diplomatie nationale à une action communautaire</i>	90
LISTE DES ANNEXES	93

AVANT-PROPOS

En 1992, la France versera 84,25 milliards de francs aux Communautés européennes. Même s'il s'agit de ressources propres de la Communauté et que nous recevons "en retour" des dépenses en provenance de celle-ci, 84 milliards de francs représentent une somme équivalente au quatrième budget de l'Etat.

L'importance de cette somme exigeait que le Parlement s'intéressât au développement budgétaire de la Communauté.

Ce rapport a été institué pour la première fois en 1989. Il s'agit par conséquent de la troisième édition d'un travail qui se voulait être un travail d'information, de sensibilisation. Il est mené en complément des travaux de la délégation du Sénat pour les Communautés européennes.

L'intérêt pour les questions européennes est désormais assuré.

Le conseil des ministres, réuni le 6 novembre 1991 au Palais de l'Elysée sous la présidence de M. Mitterrand, président de la République, a, pour la première fois, entendu une communication du Ministre d'Etat, Ministre de l'Economie, des finances et du budget et du ministre délégué du budget sur le budget communautaire.

Les orientations qui furent alors présentées - renforcement de la discipline budgétaire, appel à une saine gestion des finances communautaires, volonté d'associer le Parlement aux différents stades de la procédure budgétaire, organisation d'un débat à l'examen de chaque projet de loi de finances - sont très exactement celles qui ont été adoptées par la commission des finances-. Notons seulement au passage que si le conseil des ministres a décidé "d'organiser un débat annuel sur le prélèvement opéré au profit de la Communauté", un tel débat a lieu au Sénat

depuis 1989, à l'initiative de M. Christian Poncelet, président de notre Commission des finances.

Sur ce point, l'objectif que se fixait la Commission des finances a donc été atteint.

Mais la Communauté a-t-elle atteint les siens ?

La diversification de l'action de la Communauté, y compris sur la scène internationale, et le retournement de la conjoncture agricole après deux années relativement favorables, expliquent une vive progression du budget communautaire, et par là, du prélèvement français. Les nouvelles orientations choisies risquent de surcroît de s'effectuer au détriment de la politique agricole commune qui fut le socle de la construction européenne et que certains tentent aujourd'hui, hélas, de faire passer pour un boulet.

1992 constitue la dernière année d'application des "perspectives financières" établies pour cinq ans en 1988. De nouvelles "perspectives" vont être élaborées avant la fin de l'année. Des orientations communautaires mal préparées, qui ne seraient pas suffisamment à l'écoute des populations, des nations, pourraient s'avérer dramatiques pour la Communauté elle-même.

PREMIERE PARTIE
ELEMENTS STATISTIQUES
SUR LES FLUX FINANCIERS
ENTRE LA FRANCE ET LES COMMUNAUTES
EUROPEENNES (1)

A. LES PRELEVEMENTS AU PROFIT DES COMMUNAUTES EUROPEENNES

Le prélèvement au profit des Communautés européennes (2) inscrit dans le projet de loi de finances pour 1992 finance un budget de la communauté en forte croissance : + 11,3 % (3). La part de la France dans le financement communautaire est relativement stable à moyen terme (20,12 %), sous réserve de quelques oscillations liées à la situation des économies respectives des différents Etats-membres.

(1) Dans un souci de commodité de lecture, la plupart des données en écus sont converties en francs. Il est utilisé la table de conversion suivante. Par ailleurs, la liste des abréviations courantes figure en annexe 14.

Table de conversion de l'ECU en FF (valeur moyenne)

1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
6,77	6,87	6,80	6,80	6,93	7,03	7,06	6,91	6,98

(2) Voir annexe 1

(3) Voir annexe 2

La part de la France régresse cette année légèrement à 19,37 % du total. Encore convient-il de rappeler que, pour des raisons techniques, le prélèvement inscrit dans le projet de loi de finances est basé sur l'avant-projet de budget de la communauté, présenté par la Commission en mai 1991. Cet avant-projet est susceptible de modifications. En 1991, les différences entre avant-projet et budget définitif ont été considérables, ce qui explique un écart important entre le prélèvement inscrit en loi de finances initiale pour 1991 et le prélèvement final. Cet écart explique aussi pourquoi la progression du prélèvement français en 1992 (+ 19 %) est supérieure à celle du budget communautaire.

1. La contribution française

a) La contribution française pour 1992

• Le prélèvement sur le budget général

Le prélèvement sur les recettes de l'Etat au profit des Communautés européennes, inscrit à l'état A annexé à l'article 39 du projet de loi de finances pour 1992 est de 84,25 milliards de francs, en augmentation de 9,8 % par rapport au prélèvement final de 1991, et de 19 % par rapport à l'évaluation initiale figurant dans le projet de loi de finances pour 1991 (voir ci-après paragraphe b).

Le prélèvement budgétaire se compose de trois types de ressources : les ressources traditionnelles, (droits de douane, prélèvements agricoles), la TVA, et la quatrième ressource, assise sur le PNB. Ces prélèvements constituent les ressources propres de la Communauté.

La répartition interne du financement montre la montée en puissance de la quatrième ressource assise sur le PNB.

Depuis 1970, le financement de la Communauté a toujours été assuré par deux moyens : des ressources propres garanties (droits de douane, prélèvements agricoles), et une ressource complémentaire, chargée de "boucler" le financement et calculée par solde entre les dépenses et les autres ressources. La TVA a joué ce rôle jusqu'en 1988, avant d'être considérée comme une ressource du premier type. Depuis 1988, le solde est financé par la ressource assise sur le PNB, dite "4ème ressource" :

Tableau 1
Etat récapitulatif des prélèvements budgétaires

(en millions de francs)

	1987	1988	1989	1990	LF1 1991	LFR 1991	PLF 1992
Ressources propres hors TVA	12.647	13.975	13.172	13.811	14.680	14.123	14.320
Ressources propres TVA	38.475	43.231	43.802	43.687	49.244	51.463	52.715
Cotisation PNB		8.637	4.171	874	6.826	11.099	17.215
Total	51.117	65.845	62.108	57.584	70.750	75.685	84.250

Sources : 1987-1990, questionnaires budgétaires. 1991-1992, PLF 1992

• Les autres contributions

Tous les versements aux Communautés ne transitent pas par le budget de l'Etat. A l'inverse, les Communautés procèdent à des remboursements pour frais de perception. La prise en compte de toutes les formes de financement permet d'évaluer l'impact financier global du financement de la Communauté.

- Les remboursements des frais de perception

La Communauté procède au remboursement des frais d'assiette et de perception des impôts et taxes perçus au profit de son budget. Ces remboursements sont imputés au budget de l'Etat sous la rubrique "recettes non fiscales - recettes provenant de l'extérieur" (ligne de recettes 0604).

Ces versements et le prélèvement budgétaire net s'établissent comme suit :

Tableau 2
Prélèvements budgétaires

(en millions de francs)

	1988	1989	1990	1991	1992
Prélèvement budgétaire brut	65 845	62 108	57 584	75 685	84 250
Remboursement par les C.E. des frais de perception	2 150	1 506	1 590	1 364	1 507
Prélèvement budgétaire net	63 695	60 602	55 994	74 321	82 743

Source : Questionnaires budgétaires et lois de finances (voies et moyens).

- Les versements directs

Ces versements ne transitent pas par le budget de l'Etat et sont généralement oubliés dans les calculs du prélèvement communautaire. Il s'agit pour l'essentiel de la taxe de stockage du sucre destinée au fonds d'intervention et de régularisation du marché du sucre, des prélèvements compensatoires sur le commerce intracommunautaire dont bénéficie le Fonds européen d'orientation et de garantie agricoles (F.E.O.G.A.), du versement obligatoire versé par certaines entreprises à la C.E.C.A. Ils sont retracés dans les rapports annuels sur les comptes de la nation (tableau 10.02).

Tableau 3
Versements directs (hors budget de l'Etat)

(en millions de francs)

1986	1987	1988	1989	1990
3 471	4 400	6 710	4 506	4 984

Source : Comptes de la Nation

L'ensemble des ressources nettes affectées aux communautés se présente comme suit :

Tableau 4
Ensemble des ressources affectées
aux Communautés européennes
(millions de francs)

	1991	1992
prélèvements budgétaires	75.685	84.250
remboursements à l'Etat (frais de perception...)	1.364	1.507
prélèvements budgétaires nets	74.321	82.743
versements directs hors budget (chiffre 1990)	4.984	4.984
Total des ressources affectées aux communautés	79.305	87.727

b) *"Les contributions françaises" pour 1990 et 1991*

Quelle est l'augmentation du prélèvement communautaire en 1992 ? Pour un an, sur deux ans ? La question est banale et à priori simple. La réponse est hélas complexe, tant les évaluations des contributions sont hétérogènes, et l'écart entre estimation et réalisation, important.

Quatre facteurs expliquent ces écarts :

• **Un facteur politique : l'écart entre avant-projet de budget et budget réel.**

Le prélèvement inscrit en loi de finances est basé sur l'avant-projet de budget proposé par la Commission des Communautés. Cette évaluation va évoluer par deux effets :

- le déroulement de la procédure budgétaire :

Juin : Adoption d'un avant-projet par la Commission

Juillet : Adoption d'un projet de budget par le Conseil (majorité qualifiée)

Octobre : 1ère lecture par le Parlement européen (majorité différente selon la nature des dépenses)

Novembre : 2ème lecture par le Conseil (majorité qualifiée)

Décembre : 2ème lecture par le Parlement

Arrêt du budget.

Cette procédure a été perturbée en 1991 par la prise en compte en fin d'année des effets de l'unification allemande non budgétés dans l'avant-projet.

Votre Commission des finances avait d'ailleurs attiré l'attention du Sénat sur ce point, en indiquant que le prélèvement figurant dans le projet de loi de finances pour 1991 serait nécessairement dépassé, afin d'intégrer l'impact de l'unification allemande.

Indépendamment de ce facteur conjoncturel, la discussion budgétaire laisse toujours apparaître des modifications sensibles entre le budget final et l'avant-projet de la Commission (1).

- Les budgets rectificatifs

Le budget primitif peut être modifié en cours d'année par des budgets rectificatifs. En 1991 sont intervenus deux budgets rectificatifs portant sur 500 millions d'écus.

Au total, l'augmentation entre avant-projet de budget et budget définitif aura été de 3 050 millions d'écus. Elle alourdit la contribution de l'Etat de l'ordre de 6 milliards de francs.

• Un facteur économique : l'évolution des dépenses agricoles

Même si leur part tend à diminuer dans l'ensemble du budget communautaire, les dépenses agricoles (dépenses du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section garantie) forment toujours plus de la moitié des dépenses de la Communauté. Les dépenses réelles sont naturellement tributaires de la situation des productions nationales (dépenses d'intervention) et du niveau des prix sur le marché mondial (dépenses de restitution).

Les deux années 1989 et 1990 ont été - sur le plan budgétaire - exceptionnellement favorables. Les dépenses agricoles réelles ont été sensiblement inférieures aux prévisions (1). En 1989, l'écart de 2,4 milliards d'écus, soit 17 milliards de francs, s'explique largement par des facteurs dits "hors marchés", au premier rang desquels la parité dollar/écu (2). En 1990, l'écart de 1,38 milliards d'écus, soit 9,5 milliards de francs s'explique largement par des facteurs dits "de marché" au premier rang desquels des récoltes, des exportations et des paiements inférieurs aux prévisions.

• Un facteur technique : l'ajustement des recettes

Les dépenses réelles restent sujettes, pour l'essentiel, aux quantités agricoles produites et aux cours mondiaux exprimés en dollars. L'ajustement est immédiat.

L'ajustement des recettes, est au contraire décalé dans le temps, et peut même se produire à contretemps : indépendamment des dépenses communautaires, et a fortiori, du ralentissement économique, la ressource T.V.A. affectée aux communautés va augmenter en 1991, alors que le produit de la T.V.A. en France va diminuer de 1,9 %.

Cette augmentation de 1991 solde en effet les ressources T.V.A. dues au titre de 1990. Ces ressources avaient été évaluées en avril 1989 (sur la base des résultats de 1988). L'assiette T.V.A. ayant été plus importante que prévue, les ressources prévues ont donc été sous-estimées de 2,2 milliards de francs, que la France devra restituer au budget communautaire.

1. Voir détails en annexe 3

2. Les dépenses de restitution, soit 30 % des dépenses agricoles, financent l'écart entre le prix communautaire exprimé en écu et le prix mondial (supposé inférieur) exprimé en dollar. En cas de hausse du dollar, l'écart diminue, ce qui entraîne une réduction des dépenses.

• Un facteur statistique

Autant de sources statistiques, autant d'évaluations. Les écarts supérieurs à un milliard de francs ne sont pas rares (1).

Tableau 5
Prélèvement communautaire sur le budget général

(millions de francs)

Source	1989	1990	1991
P.L.F. année N	64.492	63.500	70.750
P.L.F. année N + 1 (évaluation révisée)	60.949	60.200	75.685
Loi de Règlement	61.212	56.132	
Comptes de la nation	60.946	55.893	
Direction du budget	61.212	56.132	75.685
Questionnaires budgétaires	62.108	57.584	76.668

Au total, le prélèvement au profit des Communautés européennes de 1992 augmente de 9,8 % par rapport au prélèvement final de 1991 et de 19 % par rapport à l'évaluation initiale de 1991.

c) La part de la France dans le financement de la Communauté

• Evolution

La France finance, en moyenne depuis cinq ans (1988-1992) 20,13 % du budget total de la Communauté en crédits de paiement. Cette part évolue peu. Selon l'avant-projet de budget pour 1992, la contribution française représenterait 19,38 % du total. Il s'agit d'une légère diminution par rapport à 1991. A l'inverse, la part de l'Allemagne progresse légèrement (de 28,23 % en 1991 à 28,6 % en 1992).

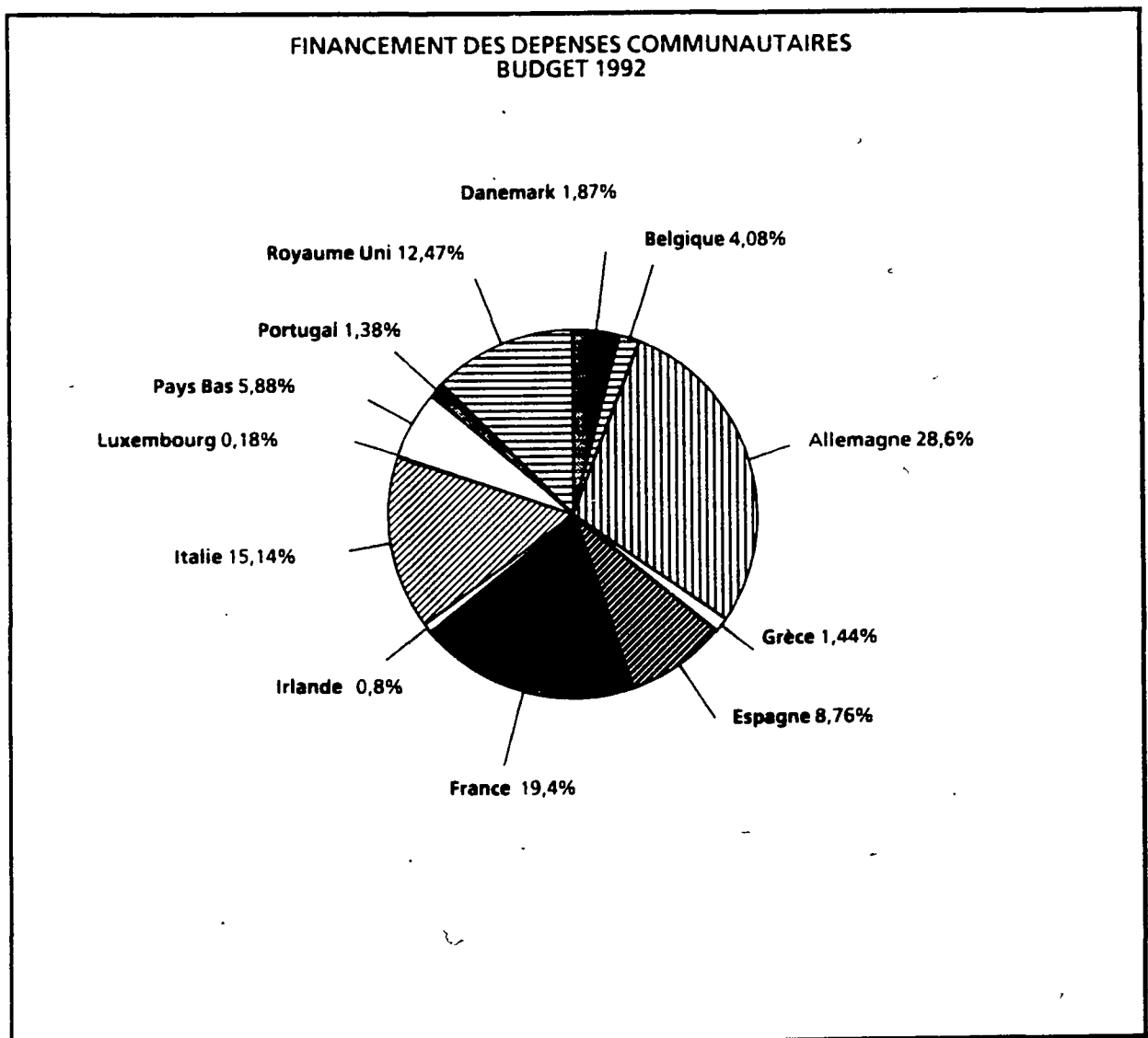
1. Nota : le lecteur voudra bien, par conséquent, excuser les éventuelles divergences qui figurent dans le présent rapport. L'utilisation de sources hétérogènes est cependant inévitable dans la mesure où chaque série présente un intérêt ou un degré de détail qui ne figure pas dans une série voisine.

Toutes ressources confondues, la part de chaque Etat dans le financement communautaire est, de fait, très proche du poids effectif des Etats dans le PIB total communautaire.

Tableau 6
Evolution de la part de la France
dans le financement du budget communautaire

1980-1985 (moyenne annuelle)	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
19,74 %	20,7 %	20,7 %	22,2 %	19,45 %	19,53 %	20,09 %	19,38 %

Source : Commission des Communautés - Budgets et avant-projet de budget 1992



• Structure des prélèvements

La France a une structure des prélèvements qui se distingue de la structure moyenne des prélèvements communautaires par la part prédominante de la ressource TVA et une faible part des droits de douane. Chaque pays a cependant une structure de recettes particulière, liée à plusieurs facteurs parmi lesquels, d'une part, l'évolution des conjonctures des Etats membres qui joue sur la recette TVA, d'autre part, l'importance des courants d'importations hors C.E.E. tant sur les produits généraux (droits de douane) que sur les produits agricoles.

Tableau 7
Structure de financement des dépenses
des communautés européennes en 1992

	Moyenne C.E.E. 1989-1991	Moyenne C.E.E.	France	R.F.A.	Royaume Uni
Prélèvements agricoles	5,1 %	3,7 %	3,3 %	2,7 %	3,2 %
Droits de douane	24,6 %	18,9 %	13 %	20,1 %	49,1 %
T.V.A.	60,3 %	55,5 %	62,8 %	57,3 %	40,1 %
P.N.B.	10 %	21,9 %	20,9 %	19,9 %	27,6 %
Total	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Source : Commission des Communautés - Avant-projet de budget pour 1992

Tableau 8
Part de la France dans les différentes ressources propres de la
Communauté

Ressource	Total ressources (MEcus)	Montant versé par la France (Mécus)	Part de la France dans les ressources
Prélèvements agricoles	2 328	322	13,8 %
Droits de douane	11 600	1 549	13,4 %
Ressources T.V.A.	34 232	7 499	21,9 %
Ressources P.N.B.	13 520	2 503	18,5 %
Total	61 681	11 948	19,35 %

Source : avant-projet de budget des Communautés 1992

2. Les conséquences économiques et financières des prélèvements communautaires

a) Conséquences générales

• Evolution à long terme

Le prélèvement au profit des Communautés européennes représente 1,18 % du PIB français en 1992. Ce niveau confirme l'émergence d'une véritable "pression fiscale européenne".

Tableau 9
Evolution du prélèvement Communauté européenne
(en % du PIB)

1970-1974	1975-1985	1986-1987	1988-1991	1992
0,2 %	0,8 %	1 %	1,1 %	1,18

Sur longue période, la progression des prélèvements est spectaculaire. 1,2 milliard de francs en 1971, au moment de la décision fondamentale qui instaure le financement de la communauté sur des ressources propres, 16,9 milliards en 1980, lors du premier budget financé sur ressources propres, 50 milliards en 1987, 84 milliards en 1992.

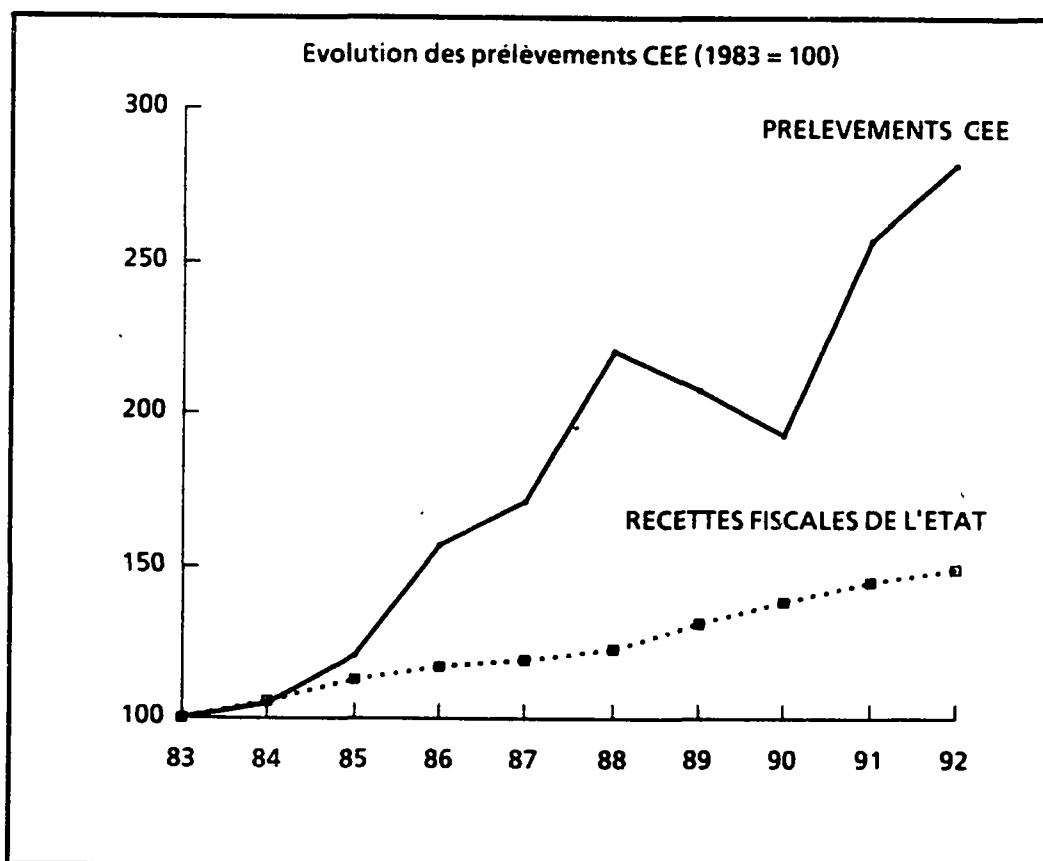
Après un tassement en 1989-1990, lié, en partie, à une bonne conjoncture agricole, le rythme des dépenses communautaires financées par des ressources propres progresse à nouveau de façon très vive. Le prélèvement budgétaire a augmenté en francs courants, de + 50 % en deux ans et a triplé en dix ans. Il a doublé en francs constants sur la même période.

Tableau 10
Prélèvements au profit de la C.E.E. (en millions de francs courants)

	1983	1984*	1985*	1986	1987*	1988	1989	1990	1991	1992
Prélèvements sur recettes 1983 = 100	29.895	32.509	38.017	45.767	50.015	64.480	61.212	56.132	75.685	84.250
francs courants 1983 = 100	100	108,7	127,2	153,1	167,3	215,7	204,7	187,8	253,2	281,8
francs constants	100	101,2	112,0	131,2	139,1	174,6	160,0	142,1	186,0	201,4

* dont avances ou préfinancement - source direction du budget

Au total, les contributions françaises à la CEE ont évolué, en moyenne depuis 10 ans, deux fois plus vite que les recettes fiscales de l'Etat :



• Comparaisons courantes

Tableau 11

Comparaison avec les recettes	Comparaison avec les dépenses	Comparaison avec le solde budgétaire*
- Le prélèvement CEE représente : 5,4 % des recettes fiscales de l'Etat 26,5 % de l'IRPP 51,7 % de l'impôt sur les sociétés	- Le prélèvement CEE est équivalent au 4e budget de l'Etat (6e rang en 1989), devant le budget de l'intérieur, du travail et de l'emploi. - Le prélèvement CEE représente 11,2 % du budget général	- Le prélèvement CEE est égal à 94 % du déficit budgétaire (40 % en 1987)

*Nota : Ces prélèvements qui ne sont ni des recettes fiscales de l'Etat, ni des dépenses budgétaires, posent en revanche sur le solde budgétaire. Ils sont en effet comptabilisés parmi les prélèvements sur recettes, et par conséquent ont un impact mécanique sur l'équilibre de la loi de finances. La discussion du présent rapport a d'ailleurs lieu à l'occasion du vote sur l'article d'équilibre.

Par simple effet arithmétique, en raison de la contraction lente du déficit budgétaire, la part du prélèvement CEE dans le déficit ne cesse de croître : 25 % du déficit en 1985, 40 % en 1987, 94 % en 1992.

b) Le double financement

• Compte tenu du développement des politiques communes dans la CEE, la France supporte, pour certaines actions, une double charge à travers le budget communautaire et le budget national.

La contribution française au budget communautaire a le caractère d'une subvention globale sans affectation particulière. Cette contribution nationale peut toutefois être artificiellement éclatée au prorata des dépenses de la Communauté.

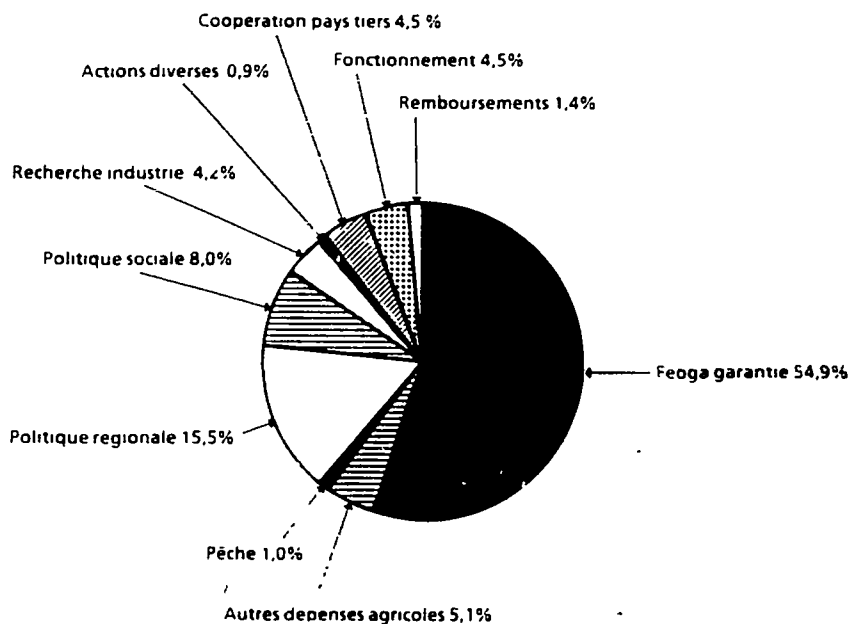
Tableau 12
Répartition des dépenses communautaires en 1992 (1)

Rubriques	Répartition du budget CEE en millions d'écus (2)	Répartition du budget en pourcentage	Clef de répartition appliquée au prélèvement français en millions de francs
Feoga garanti	36.039	54,9 %	46.253
Autres dépenses agricoles	3.354	5,1 %	4.297
Pêche	661	1,0 %	842
Politique régionale	10.133	15,5 %	13.060
Politique sociale	5.244	8,0 %	6.740
Recherche-industrie	2.764	4,2 %	3.538
Actions diverses	599	0,9 %	758
Coopération pays tiers	2.932	4,5 %	3.791
Fonctionnement	2.932	4,5 %	3.741
Remboursements	892	1,4 %	1.180
Total	65.550	100 %	84.250

(1) Les rubriques CEE sont retraitées afin de s'approcher de la classification budgétaire nationale.

(2) Source : Conseil des Communautés A.P.B. rectifié - crédits d'engagement - chiffres arrondis

REPARTITION DES DEPENSES COMMUNAUTAIRES
EN 1992 (Ensemble CEE)



• Il peut être intéressant de noter que, pour les politiques menées conjointement par l'Etat et la Communauté, l'augmentation des dépenses communautaires est systématiquement supérieure à celle des dépenses nationales et que la contribution nationale à certaines politiques communautaires, notamment les deux politiques majeures de l'agriculture et de l'aménagement du territoire, est aujourd'hui supérieure à la dépense nationale correspondante.

En d'autres termes, indépendamment des "retours" que notre pays reçoit de la Communauté, la France consacre plus d'argent à l'agriculture européenne (qui, naturellement, inclut l'agriculture française), qu'à sa propre agriculture, la France consacre plus d'argent à aménager le territoire européen qu'à aménager son propre territoire.

Par ailleurs, comme le notait votre Commission l'année dernière, "cette évolution ne peut que se confirmer et s'amplifier au cours des prochaines années. Le risque, à terme, étant de voir le financement de la Communauté se substituer progressivement au financement national".

Tableau n° 13

Comparaison des contributions à certaines politiques, par la voie nationale, et par la voie communautaire (en millions de francs)

	Contribution française aux principales politiques communautaires			Budget national correspondant		
	1988	1992	1992/1988	1988	1992	1992/1988
Dépenses agricoles	42.325	50.550	+ 19,4 %	35.002	36.875	+ 5,3 %
Pêche	388	842	× 2,17	182	151	- 17,0 %
Politique sociale	4.717	13.060	× 2,77	1.815	1.794	- 1,2 %
Politique nationale	4.200	6.740	+ 60,0 %	74.608	69.137	- 7,3 %
Recherche	1.680	3.538	× 2,10	21.43	27.016	+ 26,0 %

Tableau n° 14

Comparaison de l'importance relative des contributions françaises aux politiques communautaires et des budgets nationaux correspondants
Part des contributions françaises à la C.E.E./budget français correspondant

	1985	1989	1990	1991	1992
Dépenses agricoles	88 %	1,7 fois	1,08 fois	1,17 fois	1,37 fois
Pêche	36 %	2,6 fois	3,36 fois	3,9 fois	5,6 fois
Aménagement du territoire	95 %	3,5 fois	3,83 fois	4 fois	7,3 fois
Politique sociale	3,5 %	5,3 %	6,7 %	8,6 %	9,7 %
Recherche	2 %	8,7 %	5 %	9,1 %	13,1 %

Source : budgets européen et national. Traitement Commission des finances du Sénat.

Ce tableau se lit comme suit : les contributions de la France aux communautés européennes, qui peuvent être considérées comme étant versées au titre des dépenses d'aménagement du territoire, représentaient en 1985, 95 %, et en 1992, 7,3 fois le budget correspondant.

B. LES DEPENSES COMMUNAUTAIRES EN FRANCE

1. Présentation générale

a) Part de la France dans les dépenses communautaires

• Situation globale :

Jusqu'en 1988, la France était le pays de la Communauté qui recevait le plus de dépenses d'origine communautaire. Selon la Commission (vade-mecum budgétaire), la France bénéficiait en moyenne sur quatre ans (1985-1988) de 19 % du total des dépenses avant l'Italie (16,5 %) et la RFA (14,1 %). Cette situation tend à décliner. Le dernier rapport et la Cour des comptes des Communautés portant sur l'année 1989, fait d'ores et déjà état d'une dégradation sensible. Le redressement de 1990 est mineur. En moyenne sur cinq ans, 1986-1990, la France reçoit 19,1 % du total des paiements aux Etats membres, soit 16,7 % de l'ensemble du budget communautaire.

Tableau n° 15
Part de la France dans les dépenses communautaires
(millions d'écus)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990(p)
(1) Paiements annuels	28.099	34.193	35.324	41.279	41.130	41.413
(2) Versements aux Etats membres	24.703	30.489	38.812	36.129	35.660	37.277
(3) Versements à la France	5.416	6.324	6.744	7.315	5.676	6.285
Part de la France dans les versements aux Etats (3/2)	21,9 %	20,7 %	21,9 %	20,2 %	15,9 %	16,9 %
Part de la France dans l'ensemble des dépenses (3/1) (*)	19,3 %	18,5 %	19,1 %	17,7 %	13,8 %	14,4 %

Source : Cour des comptes des Communautés européennes.

(*) Nota : estimation avec une marge d'erreur de 1 % correspondant à la part des dépenses versées aux Etats et non prises en compte dans les calculs de la Cour des comptes (dépenses de recherche notamment).

• Structure des dépenses

La structure des dépenses communautaires en France est sensiblement différente de la structure moyenne des dépenses de la Communauté, puisque en 1989, 81 % des dépenses effectuées en France sont des dépenses du Feoga garantie (contre 71,7 % pour la moyenne communautaire). A l'inverse, les dépenses au titre de la politique régionale ne représentent que 5 % du total des dépenses des communautés en France (contre 11,5 % pour la moyenne communautaire).

Tableau n° 15
 Paiements annuels aux Etats-membres*
 au titre des principaux secteurs en 1989 (millions d'écus)

	CEE	Répartition CEE	France	Répartition France	Part de la France dans la dépense communautaire
Feoga garantie	24 403	71,7 %	4 606	81,1 %	18,9 %
Feoga orientation	1 349	4,0 %	187	3,3 %	13,9 %
Pêche	262	0,8 %	80	1,4 %	30,5 %
Fonds régional	3 920	11,5 %	284	5 %	7,2 %
Fonds social	2 670	7,8 %	328	5,8 %	12,3 %
Remboursement	1 443	4,2 %	191	3,4 %	13,2 %
TOTAL	34 053	100 %	5 676	100 %	16,7 %

Source : Cour des comptes des Communautés 1990. Les paiements ne concernent que les principaux secteurs, soit 82,8 % des dépenses ; sont exclues les dépenses de fonctionnement, de recherche.

b) Evaluation globale

Deux sources principales permettent d'appréhender, hélas imparfaitement, le volume et la répartition des dépenses communautaires dans notre pays. Le rapport annuel de la Cour des comptes des Communautés permet seul de dresser des comparaisons internationales mais ne recense pas l'intégralité des dépenses communautaires dans les Etats (échappent notamment à cette comptabilisation les dépenses de recherche). Les sources nationales permettent de recenser les dépenses directes des fonds d'intervention agricoles et les fonds de concours budgétaires, mais les dépenses directes aux entreprises et aux régions échappent à cette comptabilisation.

Les dépenses des communautés européennes en France sont constituées de trois catégories inégales :

- les dépenses des fonds d'intervention du secteur agricole, directement versées aux organismes de régulation en application de la politique agricole commune ;

- les dépenses qui financent des opérations réalisées en cofinancement, qui transitent pour l'essentiel par le budget de l'Etat ;

- les remboursements de la Communauté des frais de perception.

Ces dépenses s'établissent comme suit :

Tableau n° 16
Evaluation des dépenses des Communautés européennes en France
(en millions de francs)

	1986	1987	1988	1989	1990
- Source Cour des comptes des C.E.	43 000	46 738	51 421	40 133	43 422(p)
- Source France					
- Dépenses du Feoga garantie hors budget	36.690	39.011	42.903	52.968	34 778
- Fonds de concours budgétaires	2.608	3.502	8.232	5.605	6 176
- Remboursement à l'Etat*	863	807	2.150	1.506	1.590
Total	40.161	43.320	53.285	40.079	42 544

* (les remboursements à l'Etat 1987 ont été reportés en 1988.

Source : Rapports annuels de la Cour des comptes des C.E., questionnaires budgétaires, traitement Commission des finances du Sénat. La prime à la vache allaitante, parfois classée dans les dépenses des organismes d'intervention, est incorporée dans les fonds de concours budgétaires.

c) Répartition

Les sources françaises (direction du budget, direction de la comptabilité publique) donnent une répartition des dépenses légèrement différentes de celle du rapport de la Cour des comptes des Communautés.

Tableau n° 17
Répartition des dépenses communautaires en France en 1990

Par action	%	Par nature de crédits	%
Dépenses agricoles	87,83		
(Dont Feoga garantie-restitution)	(28,35 %)	Dépenses hors budget	82,2 %
(Dont Feoga garantie - interventions)	(56,01 %)	Fonds de concours	14 %
(Dont Feoga orientation)	(3,37 %)	Rentrées non fiscales	3,8 %
Politique régionale	3,27 %		
Politique sociale	1,74 %		
Produits divers	3,14 %		
Opérations comptables	4,12 %		
	100 %		100 %

Source : Direction de la comptabilité publique - Questionnaire budgétaire - Traitement Commission des finances du Sénat

2. Détails

a) Les dépenses agricoles

- Volume

L'importance relative par rapport au budget français des dépenses communautaires agricoles en France croît de façon sensible ; d'ores et déjà, les dépenses agricoles de la Communauté en France sont équivalentes, voire certaines années supérieures au budget national de l'agriculture. C'est le cas en 1988 et 1990.

Tableau n° 18
Dépenses agricoles en France

(en millions de francs)

	Source : Cour des Comptes des Communautés (1)	Source : France (2)	Source Commission (3)	Budget de l'agriculture (4)
1986	37 353	37 408		33 510
1987	40 845	39 795		32 951
1988	44 246	44 122		35 002
1989	33 886	34 671	34 704	36 273
1990	37 772	36 871	35 008	37 542

(1) Rapport annuel

(2) Questionnaire budgétaire - Traitement C.F. Sénat (dép. Feoga + fonds de concours)

(3) Rapport financier - Feoga garantie - Traitement C.F. Sénat : Dépenses Feoga - pêche - aide alimentaire

(4) Loi de finances initiale

Les dépenses agricoles peuvent être ventilées de trois façons distinctes : par destinataire (organisme d'intervention, budget de l'Etat), par secteur (céréales, viande...)¹, par nature économique (restitutions, interventions...).

- Classement par destinataire

Plus de 90 % des dépenses de la Communauté européenne en France sont des dépenses agricoles versées directement aux organismes d'intervention sans passer par le canal du budget de l'Etat (2).

En outre, une fraction minimale (de 5 à 10 % selon les années) transite par le biais de fonds de concours budgétaires - 2 093 MF en 1990 (3). Les principaux fonds de concours sont les suivants :

- participation du FEOGA aux dépenses d'aide à la modernisation d'exploitation concernant les prêts bonifiés du crédit agricole : 216 MF en 1989, 339 MF en 1990.

- participation du FEOGA aux dépenses relatives aux primes allouées pour le maintien des troupeaux des vaches allaitantes : 854 MF en 1989, 956 MF en 1990.

- participation du FEOGA au financement des aides à l'installation : 230 MF, 280 MF en 1990.

1. Voir détails en annexe 5

2. Voir détails en annexe 6

3. Voir détails dans le rapport de M. Du Luart sur le budget de l'agriculture

- participation du FEOGA aux dépenses d'aide en faveur des zones agricoles défavorisées : 290 MF en 1989, 410 MF en 1990.

La répartition des dépenses s'établit comme suit :

Tableau n° 19
Dépenses des communautés européennes versées à l'agriculture française
Répartition par destinataire
(millions de francs courants)

	1986	1987	1988	1989	1990
Principaux fonds					
- ONILAIT	7.808	7.489	9.381	6.287	7 152
- ONIC	9.078	13.496	11.239	9.023	9 833
- OFIVAL	8.118	5.656	6.979	72.33	5 020
Dépenses totales	37.662	40.614	44.132	34.388	35 057
Retenues (1)	- 1.013	- 1.603	- 1.229	- 1.420	- 279
Dépenses totales nettes	36.649	39.011	42.903	32.968	34 779
Fonds de concours		918	1 219	1 701	2 094
Total		39 929	44 122	34 669	36 872

(1) MCM + taxe de responsabilité laitière + apurement de l'année n - 1

Source : questionnaires budgétaires.

- Classement par nature économique

Les organismes d'intervention agricoles interviennent à deux titres :

- d'une part, les **restitutions** ; la Communauté verse aux exportateurs la différence entre le prix mondial et le prix communautaire, pour leur permettre d'assurer la compétitivité de leurs produits ;

- d'autre part, les **interventions**, qui, elles-mêmes, s'effectuent sur quatre formes :

- les **aides compensatrices de prix**, qui, dans la Communauté (moins en France), constituent le type d'intervention le plus important : des aides sont accordées afin que le prix offert à la consommation soit inférieur au prix à la production, et concurrentiel avec les produits importés par les pays tiers (exemple aide au lait écrémé...). Il peut s'agir d'aides à la production (viande) ou d'aides à la transformation (huile d'olive...).

- les **interventions en matière de stockage**

• les primes orientatives, soit favorisant les retraités des terres (primes d'abandon de surfaces cultivées), soit au contraire, assurant la promotion de certains secteurs ... (primes à la naissance des veaux...).

• enfin, les versements liés aux montants compensatoires monétaires. Ce volet est lié aux modifications de change intracommunautaires ; le versement a lieu quand un exportateur national se trouve pénalisé par une variation de change de sa monnaie par rapport au prix moyen exprimé en écu, servant de base aux restitutions (cas de réévaluation).

La répartition des dépenses s'établit comme il est indiqué dans le tableau ci-après. On peut noter la part importante que représentent les dépenses de restitution dans les dépenses agricoles communautaires versées à la France.

**Répartition des dépenses agricoles
du Feoga garantie* (millions d'écus)
Répartition par nature économique**

	Total CEE	Répartition CEE	Total France	Répartition France	Part de la France dans le total CEE
1989					
Restitutions	9 765	37,4 %	2 156	44 %	22 %
Interventions	16 310	62,6 %	2 743	56 %	16,8 %
Total	26 075	100 %	4 899	100 %	18,8 %
1990					
Restitutions	7 798	29 %	1 768	34,1 %	22,7 %
Interventions	19 039	71 %	3 415	65,9 %	17,9 %
Total	26 836	100 %	5 183	100 %	19,3 %

* Il s'agit de l'ensemble des dépenses couvertes par le Feoga garantie, y compris les dépenses de pêche.

b) Les fonds de concours budgétaires

Environ 15 % des dépenses des communautés en France sont rétrocédées au budget général, par la voie de fonds de concours. 18 budgets au total bénéficient à des degrés divers des fonds de concours communautaires, par l'intermédiaire notamment des "fonds structurels".

Il convient de rappeler qu'un budget peut recevoir des fonds de concours à plusieurs titres, et qu'à l'inverse, un fonds structurel peut alimenter, en fond de concours, plusieurs budgets.

L'impact global sur le budget de l'Etat est très faible : 6,18 milliards de francs en 1990, soit moins de 0,6 % du budget civil de l'Etat. En revanche, les crédits communautaires ne peuvent être écartés d'une analyse exhaustive des finances publiques et des crédits d'intervention de certains budgets. Trois ministères reçoivent des fonds de concours significatifs :

- 2 milliards de francs au ministère de l'Agriculture,
- 2 milliards de francs au ministère de l'Intérieur, pour différents programmes de cofinancement par le FEDER,
- 1,4 milliard de francs au ministère des Affaires sociales et de l'Emploi.

La liste des budgets et fonds de concours correspondants s'établit comme suit :

Tableau n° 21
Budgets et fonds de concours alimentés par les crédits communautaires
(en millions de francs)

Ministères	1988	1989	1990	% par rapport aux crédits budgétaires correspon- dants en 1990
Agriculture	1.218,7	1.701	2.039,5	5,6 %
Anciens combattants	11,5	10,1	3,1	0,01 %
Enseignement scolaire et supérieur	35,2	8,6	61,3	0,02 %
Intérieur	901,4	1.424,4	2.075,5	3 %
Services généraux du Premier ministre		1,6	-	-
DOM-TOM	63,4	73,2	47,8	2,2 %
Economie, finances, charges communes	1.063	201	240,5	0,08 %
Recherche et technologie		3,5	3	0,01 %
Industrie	23,5	0,4	2,4	0,01 %
Equipement, logement, transports	148,2	314,3	208,5	-
Affaires sociales	66,7	68	28,4	0,07 %
Emploi	2.089,9	1.798,4	1.402,7	2 %
Environnement		0,3	0,2	-
Aménagement du territoire	0,15	0,4	7,8	-
PTT	1,8	8,5	1,8	0,02
Coopération				
Total	8.232	5.605	6.176,4	0,57%

Source : Direction du Budget - Commission des finances du Sénat

C. LE SOLDE

1. Observations liminaires

Comme chaque année, votre Commission rappelle que l'analyse du solde des flux financiers entre la Communauté et un Etat membre, qui suppose au préalable celle des "retours", c'est-à-dire des dépenses communautaires effectuées dans les Etats, ne peut être menée qu'après quelques observations liminaires capitales.

Il convient impérativement d'éviter toute interprétation hâtive des flux financiers entre les Communautés et un pays membre. Une comptabilisation trop stricte ne peut, en aucun cas, se justifier.

. La comptabilisation stricte des retours méconnaît la prise en compte des avantages non budgétaires, que chacun retire de son appartenance à la Communauté, notamment sur le plan commercial.

. La comptabilisation stricte des retours méconnaît le principe de solidarité entre les Etats membres, au fondement même de la Communauté européenne, assurant une redistribution relative entre pays "riches" qui ont des retours négatifs et pays "pauvres" qui ont des retours positifs.

Cet argument doit toutefois être nuancé.

. La comptabilisation stricte méconnaît les règles mêmes de fonctionnement des politiques communautaires, au premier rang desquelles la politique agricole commune. Le tiers des dépenses agricoles provient des dépenses dites de restitution, calculées par différence entre le cours mondial, exprimé en dollars, et le cours européen, exprimés en écus. Lorsque les prix mondiaux montent, l'écart diminue et par conséquent les dépenses agricoles de restitution régressent.

Ce mécanisme est fondamental pour apprécier la position française.

Une comptabilisation stricte et impartiale est de toute façon techniquement impossible. Le rapport annuel de la Cour des comptes des Communautés européennes, en dépit de ses nombreuses qualités, ne permet pas un chiffrage exhaustif des retours dont bénéficient les Etats-membres, car les dépenses de certaines politiques dont bénéficient aussi les Etats (recherche, énergie...) ne sont pas prises en compte ou pas ventilées ; au total, entre 4 et 5 % des dépenses réparties entre les Etats-membres, échappent aux évaluations de la Cour.

Il convient, par ailleurs, de rappeler qu'entre 7 et 9 % des dépenses ne sont pas ventilées entre les pays membres (frais de fonctionnement des institutions et dépenses de coopération et développement).

Sous les réserves importantes formulées ci-dessus, l'analyse des données publiques confirme les orientations dégagées dans le rapport de l'année dernière : sur le plan financier, la France connaît une très nette dégradation de sa position vis-à-vis de la Communauté mais demeure, pour le moment, dans une position moyenne par rapport à d'autres pays.

2. Evolution de la position française

La contribution nette de la France vis-à-vis des Communautés européennes a très sensiblement augmenté au cours de ces dernières années.

Après avoir été, jusqu'en 1988, dans une position relativement équilibrée, la position de la France vis-à-vis de la Communauté, mesurée par la différence entre les dépenses des Communautés en France (retours) et le prélèvement européen, s'est considérablement dégradée depuis quelques années : - 12,5 milliards de francs en 1988 - 20 milliards de francs en 1989, - 12,6 milliards de francs en 1990 selon une estimation provisoire de la Cour des comptes et, selon une évaluation fournie au Sénat par le Ministre chargé du budget, - 25 milliards de francs en 1991.

La position de la France vis-à-vis des Communautés européennes, en pourcentage et en volume, a évolué comme suit :

Tableau n° 22
Montant des versements annuels de la France aux Communautés européennes
(millions d'écus courants)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990 (p)*
Ressources affectées à la CEE	4.506,5	4.802,3	5.319,2	6.885,1	7.330	9.095,4	8.622,8	8.089
Paiements de la CEE à la France	4.254,8	4.342,5	5.416,4	6.323,6	6.744,3	7.314,6	5.676,5	6.284
Solde :								
- millions d'écus	- 251,7	- 459,8	+ 97,2	- 561,5	- 415,4	- 1780,8	- 2.946,3	- 1.805
- millions de F	- 1.704	- 3.159	+ 661	- 3.818	- 4.117	- 12.519	- 20.771	- 12.635
Millions de francs constants 1990	- 2 253	- 3 889	+ 769	- 4 329	- 4 529	- 13 408	- 21 477	- 12.635

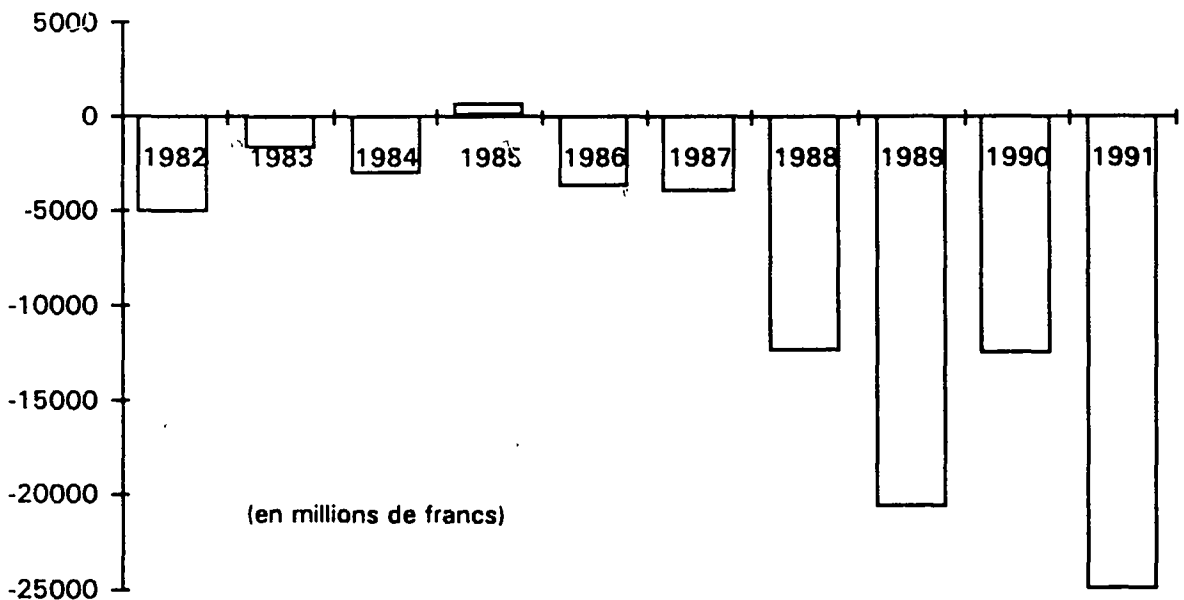
Source : Cour des comptes des Communautés européennes - série actualisée, Commission des finances du Sénat
*1990 - Estimation provisoire Cour des comptes

Tableau n° 23
Position de la France vis-à-vis des Communautés européennes (en %)

	1986	1987	1988	1989	1990(p)	Moyenne 1986-1990
Part de la France dans le financement des C.E.	20,7	20,7	22,2	19,5	19,5	20,5 %
Part de la France dans les paiements recensés aux Etats membres	20,7	21,9	20,2	15,9	16,9	19,1 %

Source : Cour des comptes des Communautés européennes
p : provisoire

Contribution nette de la France aux Communautés européennes



3. Comparaisons internationales

Pour les raisons déjà évoquées, tenant principalement à la conjoncture agricole mondiale, qui peuvent fausser considérablement la perception d'une année, les comparaisons internationales, plus encore que la position nationale, doivent être examinées sur plusieurs années.

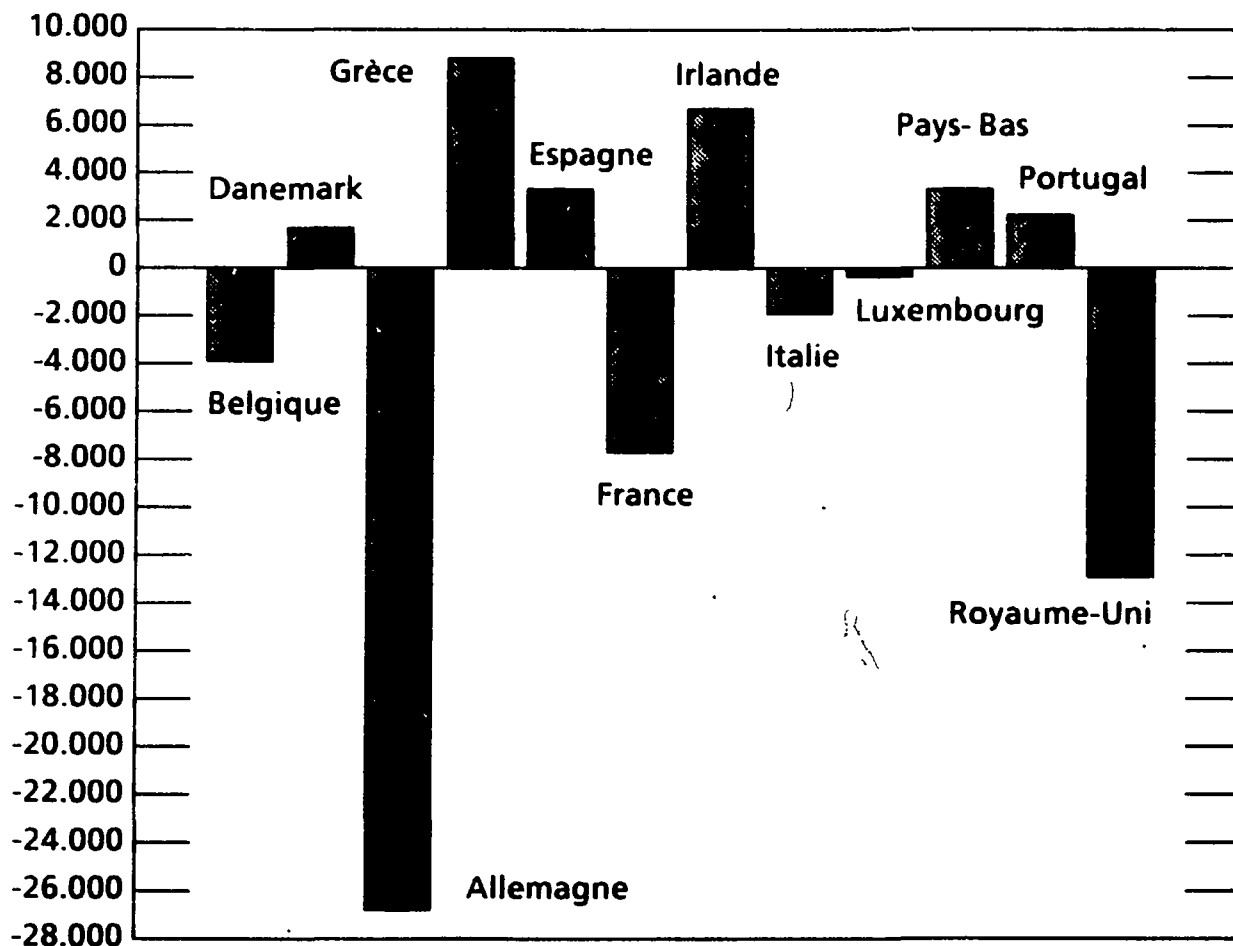
Position financière des Etats membres*
(en millions d'Ecus courants)

Années	Belgique	Danemark	RFA	Grèce	Espagne	France	Irlande	Italie	Luxembourg	Pays Bas	Portugal	Royaume Uni
1986	- 284	+ 421	- 3.742	+ 1.273	+ 95	- 561	+ 1.230	- 195	- 59	+ 217	+ 219	- 1.438
1987	- 717	+ 299	- 4.843	+ 1.537	+ 276	- 586	+ 1.100	+ 65	- 61	+ 524	+ 390	- 2.606
1988	- 995	+ 330	- 6.107	+ 1.492	+ 1.334	- 1.781	+ 1.159	+ 124	- 67	+ 1.150	+ 515	- 2.070
1989	- 1.124	+ 174	- 6.531	+ 1.998	- 31	- 2.946	+ 1.341	- 1.429	- 65	+ 1.129	+ 487	- 3.354
1990(p)	- 774	+ 423	- 5.550	+ 2.471	+ 1.712	- 1.805	+ 1.892	- 417	- 60	+ 368	+ 601	- 3.387
Total 1986-1990	- 3.894	+ 1.647	- 26.773	+ 8.771	+ 3.386	- 7.679	+ 6.722	- 1.852	- 312	+ 3.388	+ 2.212	- 12.855

Nota : Position financière : Paiements annuels de la Communauté aux Etats membres (retours) - Ressources prélevées sur les Etats.

Source : rapports annuels de la Cour des comptes. Journal officiel des Communautés européennes - 1990 - prévisions

Position financière des Etats membres
Solde cumulé sur cinq ans (1986-1990), en millions d'Ecus,
des flux entre la Communauté et les Etats membres



Les comparaisons internationales conduisent à deux observations :

La France est dans une position moyenne par rapport aux autres pays de la Communauté. En volume, le Royaume-Uni, et surtout l'Allemagne sont également des pays contributeurs nets vis-à-vis de la Communauté.

**Estimation de la position financière des Etats membres *
Cumul sur cinq ans 1986-1990**

Pays bénéficiaires (ordre décroissant)	Grèce	+ 8,8 Mds d'Ecus
	Irlande	+ 6,7 Mds d'Ecus
	Espagne	+ 3,4 Mds d'Ecus
	Pays-Bas	+ 3,4 Mds d'Ecus
	Portugal	+ 2,2 Mds d'Ecus
	Danemark	+ 1,6 Mds d'Ecus
Pays contributeurs (ordre croissant)	Luxembourg	- 0,3 Md d'écus
	Italie	- 1,8 Md d'écus
	Belgique	- 3,9 Mds d'Ecus
	France	- 7,7 Mds d'Ecus - 45 Mds de francs
	Royaume-Uni	- 12,8 Mds d'Ecus - 61 Mds de francs
	R.F.A.	- 26,8 Mds d'Ecus - 127 Mds de francs

Source : Cour des comptes des Communautés européennes - Commission des finances du Sénat

Nota : Position financière : Paiements annuels de la Communauté aux Etats membres (retours) - Ressources prélevées sur les Etats.

En revanche, des "retours" positifs ne bénéficient pas qu'aux seuls pays les moins riches de la Communauté.

En 1989, pour 100 écus versés à la Communauté, les pays ont reçu :

- Belgique	38 écus	- Irlande	461 écus
- Danemark	120 écus	- Italie	81 écus
- R.F.A.	41 écus	- Luxembourg	11 écus
- Grèce	453 écus	- Pays-Bas	142 écus
- Espagne	99 écus	- Portugal	206 écus
- France	66 écus	- Royaume-Uni	49 écus

Lors de l'examen du présent rapport en Commission des finances, M. Maurice Blin a souhaité avoir des précisions complémentaires sur l'origine des retours largement positifs dont bénéficient certains pays de la Communauté à niveau de vie équivalent à celui de la France, notamment le Danemark et les Pays-Bas.

Tableau n° 24
Evaluation des "retours" pour 1989 (sélection)

	France	Allemagne	Pays-Bas	Danemark
Ressources versées aux Communautés européennes en Mécus (a)	8 623	11 110	2 700	871
Contribution aux dépenses communautaires en %	19,5 %	25,1 %	6,1 %	2 %
"Retour" du Feoga garantie (part des dépenses du Feoga garantie qui reviennent au pays considéré)	18,9 %	15,1 %	14,2 %	4 %
"Retour" des fonds structurels en %	8,7 %	5,1 %	1,2 %	0,6 %
"Retour total" : part des paiements communautaires qui reviennent au pays considéré	16,7 %	13,4 %	11,2 %	3,1 %
Paiements aux Etats en Mécus (b)	5 676	4 580	3 830	1 045
Retour (b/a)	66	41	142	120

Source : Cour des Comptes des Communautés européennes 1990

Il peut être noté que les retours très positifs dont bénéficient les Pays-Bas résultent pour l'essentiel des dépenses agricoles, notamment sur certains postes (sucre, lait). 48 % du total des dépenses communautaires dans les Pays-Bas sont liées aux produits laitiers. Le pays absorbe à lui seul 37 % de l'ensemble des dépenses communautaires sur ce secteur.

DEUXIEME PARTIE

LES CONSEQUENCES FINANCIERES DES ORIENTATIONS RECENTES DES COMMUNAUTES EUROPEENNES

A. L'EVOLUTION BUDGETAIRE DE LA COMMUNAUTE : LES ORIENTATIONS RECENTES DU BUDGET COMMUNAUTAIRE REVELENT QUE LES DEPENSES EUROPEENNES SONT ENCADREES MAIS MAL MAITRISEES

Y a-t-il dérapage du budget communautaire ?

Cette question a fait l'objet d'un débat particulièrement intéressant et animé au Sénat, le mardi 8 octobre 1991, au cours duquel sont notamment intervenus MM. Christian Oudin, au nom de la délégation du Sénat pour les Communautés européennes, M. Yves Guéna, au nom de la Commission des Finances, Mme Elisabeth Guigou, ministre des Affaires européennes, M. Michel Charasse, ministre délégué au budget.

Les positions étaient claires et vivement opposées. Les sénateurs faisaient le constat des chiffres (1) et s'inquiétaient de la procédure budgétaire. Mme Guigou, notamment, répondait que la croissance des dépenses avait été décidée par les gouvernements de la France, y compris au 1er trimestre 1988 et maîtrisée, puisque les dépenses et les prélèvements correspondants restaient en deçà des plafonds déterminés par l'engagement de perspectives financières pluriannuelles.

Cette réponse est trop incomplète pour être tout à fait exacte.

(1) Voir annexe 3

Il est vrai que la progression des dépenses, au premier rang desquelles les dépenses des fonds structurels, a été décidée en mars 1988. Mais ces perspectives ont été modifiées depuis à quatre reprises rendant caduc l'engagement initial. Ainsi, en écus constants, le nouveau plafond fixé par les perspectives, comme l'avant projet de budget 1992, est supérieur de 4 % au plafond initial fixé il y a quatre ans.

Il est vrai que malgré l'augmentation substantielle des dépenses, le plafond des crédits de paiement et des ressources propres exprimé en proportion du PNB n'est pas atteint. Cela est dû à deux facteurs. D'une part, la progression du PNB a jusque là été plus forte que prévue dans les pays de la Communauté. Le ratio dépenses/PNB a donc diminué en conséquence. Mais dès que le ralentissement de la croissance se traduira dans les comptes, et dès lors que les dépenses sont considérées comme incompressibles, le ratio sera inévitablement dépassé. D'autre part, la Communauté a bénéficié, au cours des années 1989-1990, d'une conjoncture particulièrement favorable à la stabilisation des dépenses agricoles. 35 % de celles-ci, soit 22 % du total du budget communautaire, sont des dépenses de restitution qui compensent la différence entre le prix mondial en dollars et le prix communautaire. La parité dollar/écu, comme le haut niveau des cours mondiaux en 1989-1990, a permis de limiter ce poste et par conséquent de rester très en-dessous du plafond.

Enfin, le ministre a donné une fin de non recevoir aux propositions de réforme de la procédure budgétaire au motif qu'elle risquait de faire éclater les négociations sur l'union politique et l'union économique et monétaire. Cette réplique est surprenante. D'une part, sur le strict plan de technique budgétaire des aménagements s'imposent (cf. la hausse du prélèvement communautaire TVA en 1991 en dépit de la diminution des recettes nationales). D'autre part, les sénateurs demandaient seulement au Gouvernement de présenter, en temps utile, c'est-à-dire avant la fin de la session de printemps et l'adoption du projet de budget communautaire, la position du gouvernement et les propositions qu'il allait faire aux gouvernements des autres Etats membres. Une telle procédure, purement interne, rétablirait un droit de regard du Parlement français, sans remettre en cause, en quoi que ce soit, la procédure communautaire.

Il convient de reprendre point par point cette argumentation, qui porte sur un débat de fond.

1. La croissance contrôlée du budget communautaire

Jusqu'à présent, il n'y a eu ni "dérapiage" du budget communautaire puisque toutes les augmentations ont été décidées au plus haut niveau, ni dépassement des limites imposées en 1988 par les "perspectives financières".

a) L'absence de "dérapiage" de la dépense

Il faut en effet rappeler que la croissance du budget communautaire a été formellement décidée au plus haut niveau des Etats membres, et que, voulue, elle résulte de choix politiques et non d'une quelconque "dérive technocratique".

• Les décisions de 1986-1988

L'augmentation du budget communautaire et, par conséquent, celle des prélèvements sur les recettes de l'Etat au profit des Communautés européennes, a été décidée par les chefs d'Etat et de Gouvernement des pays membres, approuvée par les Parlements nationaux, au cours de la période 1986-1988. Les autorités budgétaires communautaires ne font qu'appliquer ces engagements.

Rappelons les principales étapes de ce processus.

- Février 1986 : Signature de l'Acte unique européen.

- Décembre 1986 : Le Parlement autorise la ratification de l'Acte unique européen.

- Février 1988 : Sur la base d'un rapport de la Commission "Réussir l'Acte unique européen", le Conseil européen de Bruxelles adopte des conclusions sur l'évolution des politiques communautaires dans les cinq années à venir. Figurent parmi ces priorités la cohésion économique et sociale (qui entraîne un doublement des fonds structurels), l'accent sur la recherche développement ainsi que sur les politiques nouvelles, éducation, santé, culture, communication dans la perspective de la réalisation du marché unique. Par ailleurs, le Conseil européen de Bruxelles décide de modifier le système de financement.

- Juin 1988 : L'accord interinstitutionnel entre Conseil, Commission et Parlement européen entraîne un nouveau mécanisme de discipline budgétaire : les perspectives financières. Ce texte doit être interprété à la lumière des conclusions du Conseil européen de février 1988.

- Juin 1988 : Le Conseil adopte en parallèle une décision relative au système des ressources propres de la Communauté, avec deux dispositions principales : d'une part, il est créé une quatrième ressource (ressource P.N.B.), d'autre part, le montant total des ressources propres attribuées aux Communautés ne peut dépasser un certain niveau (voir ci-après).

- Décembre 1988 : L'approbation de cette décision est soumise à l'autorisation des Parlements nationaux. Le Sénat vote la loi le 22 décembre 1988.

• Les décisions de 1989-1991

La vive augmentation des dépenses internationales de la Communauté est naturellement liée aux événements considérables intervenus sur la scène internationale depuis deux ans.

- Juillet 1989 : Les Chefs d'Etat et de Gouvernement réunis lors du Sommet de l'Arche de juillet 1989 ont décidé d'une aide aux pays d'Europe centrale et orientale. Dans le cadre du "groupe des 24" mis en place à la suite de ce sommet, et présidé par la Commission, la Communauté apporte une assistance financière importante à ces pays (voir ci-après : D. L'action internationale de la Communauté). Cette aide est répartie entre 1990 et 1992.

- Décembre 1990 : Après que la Commission ait chiffré, en septembre, l'incidence financière de l'unification allemande et proposé d'apporter une aide aux pays touchés par la crise du Golfe, les autorités budgétaires (Parlement, Conseil) augmentent les crédits correspondants en 1991.

- Décembre 1990 : Le Conseil européen de Rome décide d'étendre l'aide alimentaire à la Roumanie et à la Bulgarie et surtout, d'apporter une assistance technique et financière à l'USS dans l'attente "d'un grand accord entre les Communautés et l'URSS". Cette décision s'est traduite en termes budgétaires en 1992.

b) L'absence de dépassement des limites imposées

La progression des dépenses a dans l'ensemble été contenue.

• Les perspectives financières adoptées en 1988 devaient constituer l'armature principale de la discipline budgétaire. Les dépenses sont fixées, par rubrique, en volume ; l'ensemble des

dépenses, et par conséquent, les recettes correspondantes, ne doivent pas dépasser certaines limites.

"Le montant total des ressources propres attribuées aux Communautés ne peut dépasser 1,20 % du total du P.N.B. communautaire pour les crédits de paiements en fin de période (1992). Les pourcentages suivants sont retenus, année par année : 1988 : 1,15 % ; 1989 : 1,17 % ; 1990 : 1,18 % ; 1991 : 1,19 % ; 1992 : 1,20 %"

"Les crédits pour engagement doivent avoir une évolution ordonnée aboutissant à une enveloppe globale qui ne sera pas supérieure à 1,30 % du total du P.N.B. de la Communauté en 1992."

• **Malgré l'augmentation des dépenses, le plafond global n'a jamais été atteint.** Dans l'avant-projet de budget, les crédits de paiement sont portés à 62 059 millions d'écus, ce qui représente, d'après les estimations de la commission 1,13 % du P.N.B. de la Communauté (à comparer au taux maximal de 1,20 % fixé pour 1992 par la décision relative aux ressources propres).

Mme. Guigou, Ministre des affaires européennes, a d'ailleurs *"insisté sur le fait qu'il reste encore une marge importante entre les dépenses annuelles et le plafond des ressources propres : plus de 4 milliards d'écus"*(1)

Le tableau ci-après, établi par le Parlement européen retrace les écarts entre le montant réel du budget communautaire et la limite maximale autorisée.

Tableau n° 25
Coût réel du financement du budget communautaire par rapport aux prévisions

	1988	1989	1990	1991	1992
Plafond P.N.B. en %	1.15	1.17	1.18	1.19	1.20
Montant réellement appelé en %	1.05	0.92	0.89	1.03	1.13
Plafond P.N.B. en Mécus	46.338	51.152	55.590	61.440	67.370
Montant réellement appelé Mécu	42.197	42.452	42.160	53.065	63.643
Différence	4.141	8.700	13.430	8.375	3.727

Source : Parlement européen

2. L'absence de véritable maîtrise de la dépense communautaire

a) La faillite de la programmation pluriannuelle

• Les révisions des perspectives financières

La "perspective financière" n'est, il est vrai, pas un dogme et il était normal que les événements internationaux commandent le budget. Fallait-il cependant que quatre révisions se succèdent en moins de quinze mois, qu'une cinquième, voire une sixième, auraient été en préparation ou étaient annoncées pour la fin 1991.

Compte tenu de la marge pour imprévu, ces révisions ont été adoptées à la majorité qualifiée. Une révision qui entraînerait un dépassement du plafond (fixé par rapport au P.N.B.) exigerait l'unanimité.

Une première révision est intervenue en juin 1990, motivée essentiellement par les mutations en Europe centrale et orientale (3.003 millions d'écus répartis sur trois ans).

Une seconde révision a été proposée en septembre 1990, pour tenir compte de l'unification allemande.

Une troisième révision a été proposée en septembre 1990 pour aider les pays touchés par la crise du Golfe (les 2^e et 3^e révisions portent sur 2.475 millions d'écus répartis sur deux ans).

Une quatrième révision est intervenue en juillet 1991. Cette révision concerne les dépenses administratives (40 millions d'écus, soit plus de 50 millions de francs à la charge du budget français).

Au total, les quatre révisions ont entraîné en trois ans, un supplément de dépenses de 40 milliards de francs en crédits de paiement, 50 milliards de francs en crédits d'engagement, soit, pour la France, une contribution supplémentaire de 7,5 milliards de francs.

Le tableau ci-dessous retrace, année après année, le surcoût de dépenses budgétaires lié aux révisions des perspectives financières intervenues jusqu'à présent (en Mécus) :

Tableau n° 26

Surcoût des révisions des perspectives financières

	1990	1991	1992	Total
Crédits d'engagement (millions d'écus)	500	3 603	3 078	7 181
Crédits d'engagement (millions de francs)	3 455	25 149	21 484	50 088
Crédits de paiement (millions d'écus)	500	2 733	2 568	5 801
Crédits de paiement (millions de francs)	3 455	18 825	17 924	40 263
Contribution française (millions de francs)	690	3 542	3 355	7 587

Source : questionnaire budgétaire

Il est dès lors intéressant de constater que si les dépenses budgétaires de 1991 et de 1992, respectent parfaitement les nouveaux plafonds - en volume - fixés par les perspectives financières révisées, elles dépassent les limites fixées initialement de plus de 5 milliards d'écus (à prix constants), soit 35 milliards de francs.

Tableau n° 27

Comparaison des perspectives financières (millions d'écus)

	P.F. 1988	P.F. ajustée (prix 1991)	P.F. révisée (prix 1991)	Crédits budgétaires
Engagements 1991	50 900	58 159	60 014	58 572
Paiements 1991	48 600	55 775	57 180	55 593
Engagements 1992	52 800	60 448	66 503	65 197
Paiements 1992	50 100	57 844	62 972	62 059

Source : budget des communautés

• Le cadre des perspectives pluriannuelles est lui-même relativement peu contraignant.

En effet, les révisions sont elles-mêmes modulables. L'élaboration du budget pour 1992 montre parfaitement que les instances budgétaires, la Commission mais aussi le Conseil, s'embarrassent fort peu des contraintes éventuelles des perspectives financières.

1er exemple : Les crédits PHARE. Les dotations affectées aux pays de l'Europe centrale et orientale ont été prévues par la

première révision des perspectives financières -en juin 1990-. Sur cette base, 970 Mécus -maximum- auraient dû être inscrits au budget 1992. La Commission a inscrit dès l'avant projet 1 milliard d'écus, *"afin de permettre d'éventuelles extensions de la couverture du programme PHARE, notamment en ce qui concerne l'Albanie."* La "perspective financière" n'a pas été tenue.

2ème exemple : L'U.R.S.S. En ce qui concerne l'URSS, le Conseil s'est considérablement écarté des propositions de la Commission qui ne prévoyaient que des dotations symboliques (40 Mécus en engagement, 20 Mécus en paiement) subordonnent une action plus importante à une révision préalable des perspectives financières. Le Conseil a suivi une autre approche et a multiplié la dotation par dix, soit 400 Mécus.

3ème exemple : Les pays du Golfe. La troisième révision intervenue en 1990 fixait une enveloppe de 500 millions d'écus aux victimes de la crise du Golfe en 1991. Cette révision n'a pas tenu compte de l'éventualité de la poursuite de l'aide communautaire au début de 1991. Dès lors, la Commission a présenté, en février 1991, une nouvelle proposition de révision qui permettait de poursuivre les actions extérieures nouvelles. Dans l'attente de cette révision, la Commission a inscrit dans son avant-projet de budget 100 millions d'écus, (dont 40 millions aux pays affectés par la crise du Golfe), pour *"assurer une continuité minimale"*. Selon les termes mêmes de la Commission, *"les crédits devraient être renforcés ultérieurement lorsque la révision nécessaire à cette fin sera acquise"*.

- La notion même de "perspective pluriannuelle" est également interprétée différemment par les autorités budgétaires. Le Conseil considère les "plafonds" de dépenses comme une enveloppe maximale, tandis que le Parlement européen les interprète comme un objectif à atteindre.

b) L'absence de régulation

La fixation du budget communautaire souffre de trois défauts majeurs conduisant inévitablement à l'augmentation des dépenses.

- **L'absence de choix budgétaire véritable**

Le budget européen est un budget de dépenses, par définition équilibré, et qui se construit par sédimentations

successives. Il n'y a par conséquent, ni choix de recettes, ni choix de solde, ni choix d'action.

Comme l'a rappelé à plusieurs reprises notre collègue M. Jacques Oudin qui s'exprimait au nom de la délégation du Sénat pour les Communautés européennes, le budget européen reste un budget de dépenses et non de recettes. Les autorités budgétaires fixent sur proposition de la Commission, un volume de dépenses. Tant que ce volume reste en deçà du taux plafond annuel autorisé (en proportion du P.N.B.), les recettes s'ajustent automatiquement. C'est d'ailleurs le principe même de la quatrième ressource "P.N.B.", calculée par solde entre les dépenses à financer et le produit des autres ressources propres. Ainsi, la discussion budgétaire ne traite que des dépenses et jamais des recettes.

En conséquence, le budget européen est par définition, équilibré. Situation exceptionnelle et sans doute unique dans le monde, les autorités budgétaires européennes n'ont à se soucier ni du montant d'un éventuel déficit ni de son financement.

Le budget se construit également par sédimentations successives. Le "Conseil Budget", au mieux, traduit les orientations définies par les Conseils européens, et le plus souvent, se contentent d'enregistrer les décisions des Conseils des ministres des autres spécialités. Les ministres chargés du budget ne sont en quelque sorte que les comptables des ministres dépensiers. (Belle revanche, il est vrai, pour certains, qui connaissent en France une autre situation).

• L'absence de prise en compte des contraintes économiques et financières nationales

Il y a totale déconnexion entre la politique budgétaire des Etats et la politique budgétaire de la Communauté. L'évolution comparée du taux de croissance des différents budgets au cours de ces dernières années est, à cet égard, particulièrement significative. Le budget communautaire a augmenté, en monnaie constante de 25 % en deux ans, alors que le budget national n'a progressé que de 1,9 %.

Tableau n° 28
Comparaison des progressions du budget national et du budget communautaire

	en 10 ans (1983- 1992)	en 5 ans (1988- 1992)	en 2 ans (1990- 1992)	en un an (1991- 1992)
Budget communautaire (écus courants)	+ 148 %	+ 41%	+ 33 %	+ 11,6 %
Budget communautaire (monnaie constante) (1)	+ 77%	+ 25 %	+ 25 %	+ 8,6 %
Budget France (francs courants)	+ 58%	+ 21,7 %	+ 7,9 %	+ 2,9 %
Budget France (francs constants)	+ 13 %	+ 7,3 %	+ 1,9 %	+ 0,1 %

(1) hypothèse d'inflation équivalente à l'inflation en France

Nota : Budget CEE en crédits de paiement

Budget France - dépenses nettes définitives

Cette situation était acceptable lorsque le budget européen ne représentait que moins de 200 milliards de francs. Cela l'est moins lorsqu'il "pèse" 436 milliards de francs et qu'une contribution nationale représente 84,25 milliards de francs, en augmentation de 50 % en deux ans, et que, - même pour des raisons techniques - le prélèvement au titre de la TVA communautaire progresse vigoureusement alors que le produit national régresse.

L'impact macro-économique du budget européen et surtout l'impact budgétaire du prélèvement ne peut plus être ignoré. Un minimum de corrélation entre les deux niveaux de compétences s'impose aujourd'hui afin d'éviter des évolutions trop divergentes qui deviendraient alors incompréhensibles et éminemment contestables.

• Les dévoiements de la dépense communautaire

Sans déficit ni contrainte économique majeure, les autorités budgétaires communautaires sont dans une situation extraordinairement privilégiée qui conduit à certains dévoiements de la dépense communautaire.

C'est le cas :

- des programmes d'initiative communautaire.⁽¹⁾ Une partie des crédits affectés aux politiques structurelles sont à la

1. Voir annexe n° 7

disposition exclusive de la Commission. L'enveloppe globale est de l'ordre de 3,8 milliards d'écus pour la période 1989-1993 et 1,88 milliards d'écus en 1992, soit 11 % de l'enveloppe totale attribuée aux politiques structurelles. Les crédits sont répartis entre les objectifs et entre les pays selon la seule décision de la Commission. Même si la France bénéficie, le cas échéant, des remboursements de ces programmes, au même titre que les autres pays (1).

Votre rapporteur avait déjà émis, l'année dernière, les plus vives réserves à ce sujet :

"Décidés par la seule Commission, soumis pour seul avis du Parlement européen, ils ne font par la suite l'objet d'aucun contrôle. Comment peut-on admettre que la Commission utilise l'argent des contribuables nationaux selon les humeurs ou les caprices de tel ou tel commissaire pour compenser, selon lui, une mauvaise répartition des crédits de tel ou tel Etat ?"

- des mini-budgets. Une partie des dotations budgétaires est gérée sous forme de "mini-budgets" qui permettent d'effectuer des études, de recruter des personnels en sus des effectifs autorisés. La Cour des comptes des Communautés a estimé que la politique des mini-budgets n'est pas conforme au règlement financier et ne permet pas d'assurer la transparence administrative et les contrôles (2).

- de la sous-consommation des crédits. Les autorités budgétaires nationales sont souvent amenées à modifier les dotations inscrites en loi de finances initiale, notamment sous forme d'annulations des crédits. Les annulations portent parfois, il est vrai, sur des chapitres "sous consommés" (3).

Tel n'est pas le cas dans le budget communautaire. La Cour des comptes recense périodiquement les cas de sous-consommation manifeste. La Cour a recensé 54 lignes budgétaires dotées de plus de 5 millions d'écus dont le taux de consommation était inférieur à 75 %. Les crédits non consommés se montaient en 1989 à 675 millions d'écus (4,76 milliards de francs).

1. Voir annexes n° 8 et 9

2. Voir sur ce point le rapport de M. Jacques Oudin, au nom de la délégation du Sénat pour les Communautés européennes - Sénat 1990-1991 n° 377

3. (c'est le cas pour le budget des DOM-TOM ; les très fortes annulations des crédits en 1991, près de 25 % des dépenses en capital, ont porté sur des dotations qui connaissaient des taux de consommation exceptionnellement faibles)

3. Des perspectives inquiétantes : vers une nouvelle phase d'augmentation du budget communautaire ?

a) Une forte probabilité de hausse

Une nouvelle phase d'augmentation du budget communautaire paraît probable. Trois raisons majeures peuvent être évoquées :

• Une raison juridique : la préparation de nouvelles perspectives pluriannuelles

- 1992 marque le terme des perspectives financières élaborées en 1988 qui devaient encadrer la progression des dépenses et accentuer la discipline budgétaire. Toutes les tentatives pour maîtriser les dépenses ont jusque-là échoué. Celle-là, sans être un véritable échec, puisque comme on l'a vu, la forme comme les taux ont été respectés, n'est guère convaincante. De nouvelles perspectives financières pluriannuelles sont à l'étude. Aucune information n'a jusque-là été communiquée, mais il est certain qu'elles intégreront une partie de l'expérience passée et proposeront des enveloppes financières en conséquence.

Il peut d'ores et déjà être noté que la plupart des plafonds supplémentaires prévus par les révisions des perspectives financières intervenues en 1990 - 1991 sont d'ores et déjà dépassés. C'est le cas des "perspectives Europe de l'Est", puisque, comme on l'a vu, la Commission a inscrit au projet de budget une somme supérieure au plafond autorisé (1 milliard d'écus au lieu de 970 -maximum- prévus). C'est aussi le cas des "perspectives liées à l'unification allemande", pour lesquelles le dépassement s'est avéré inéluctable.

Votre commission des finances avait d'ailleurs noté le caractère optimiste des évaluations de la Commission des communautés. Les faits lui ont donné raison : les dépenses agricoles liées à l'unification allemande ont été très supérieures aux prévisions, et les recettes, très inférieures. Le coût total pour la Communauté la première année est donc de 7,7 milliards de francs, soit 1,5 milliard de francs pour la seule contribution française.

Les différentes évaluations sont rappelées ci-après :

Tableau n° 29

Coût de l'unification allemande

(En millions d'écus)

	Estimation de la Commission pour 1991*	Dépenses réelles 1991	Estimation de la Commission pour 1992*	Estimation dépenses prévues 1992
PAC	1.000 (au moins)	1.325	1.000 (au moins)	n.p.
Fonds structurels	925	900	1.025	n.p.
Autres politiques	200	100	260	n.p.
Total	2.125	2.325	2.285	n.p.
Recettes	- 1.500	- 1.220	- 1.500	n.p.
Solde net	625	1.105	725	n.p.
(Solde net - Millions de francs)	(4.400)	(7.735)	(5.500)	n.p.
Part financée par la France (millions de francs)	(880)	(1.540)	(1.100)	n.p.

* Dernières estimations révisées de la Commission des communautés - septembre 1990.

• Une raison économique : la fin des années fastes

La Communauté a bénéficié de quelques années particulièrement favorables à la maîtrise des dépenses tant en volume qu'en proportion du P.N.B. communautaire.

- Le premier facteur est, on l'a vu, la conjoncture agricole, qui a permis de maintenir la dépense agricole très en-dessous de la "guide line", c'est-à-dire la ligne plafond fixée en 1988. Les dépenses agricoles ont été très sensiblement inférieures aux prévisions en 1989 et 1990, en raison des cours et des productions mondiales, des taux de change du dollar et des exportations inférieures aux prévisions (1).

- Le second facteur, est la croissance elle-même

Comme on l'a vu, les perspectives financières fixaient une double programmation : en volume et en proportion du P.N.B.. Or,

1. Voir annexe n° 4

sans être exceptionnelle, la croissance en Europe a été telle - et par conséquent le dénominateur P.N.B. - au cours des trois dernières années que le plafond en proportion n'a jamais été atteint en dépit d'une augmentation sensible des dépenses.

En 4 ans, 1988-1991, le PIB européen s'est accru en volume de 9,8 % (contre 7,6 % aux Etats-Unis et 12,9 % au Japon). Ainsi, à volume de dépenses constantes, alors que les perspectives initiales (de 1988) fixaient un ratio de dépenses égal à 1,16 % du P.N.B. en 1991, le ratio réel tombait à 1,10 %.

Cette croissance offrait naturellement une marge supplémentaire à l'augmentation des dépenses. Cette situation a naturellement disparu en 1992, et toutes les économies subissent le contrecoup de la guerre du Golfe et restent subordonnées à la reprise américaine. Si le P.N.B. communautaire décline, dans la mesure où les dépenses sont présentées comme incompressibles, le ratio dépenses/P.N.B. va inéluctablement dépasser les limites actuellement prévues (1,2 % du P.N.B.).

• Une raison politique : l'évolution "en cliquet" du budget communautaire

- La progression des dépenses nouvelles ne s'est jamais effectuée au détriment des politiques anciennes des Etats-membres ou des partenaires traditionnels. Le développement d'actions nouvelles ne s'est pas fait par substitution, mais par complément. Chaque politique communautaire étant un peu considérée comme un droit acquis par celui qui en est le principal bénéficiaire, faisant naître une sorte de "spirale dépensière".

De la même façon, une pression s'est manifestée pour que la réorientation géographique des aides communautaires (en direction de l'Europe de l'Est) ne pénalise pas les anciens partenaires. La négociation à douze impose un équilibre géographique qui ne se réalise que grâce à de nouveaux financements. Sans parler de véritable demande reconventionnelle, il est un fait que les pays du Sud de la Communauté insistent sur le développement des relations avec l'Amérique latine, et qu'^{l'}ceci aura un coût.

- Par ailleurs, outre les cinq demandes d'adhésion déjà transmises (Turquie, Autriche, Chypre, Malte, Suède), il est probable que de nouvelles candidatures apparaîtront dans les prochains mois. L'expérience montre que chacune des adhésions précédentes s'est accompagnée de compensations au profit des anciens membres (1).

- Enfin, la Communauté s'est engagée dans une politique de prêts, particulièrement en direction des pays de l'Est (33 milliards de francs de prêts - voir ci-après dernière partie du rapport). Ces prêts sont aujourd'hui financés sur emprunt avec la garantie communautaire. Si ces pays s'avéraient insolvables, la garantie pourrait alors jouer à plein, faisant naître des dépenses très importantes.

b) Les conséquences

• Concernant les recettes

Comment financer des dépenses croissances ? L'idée d'une cinquième ressource, voir d'un véritable impôt communautaire, a été avancée. De toute évidence, une telle réforme devrait nécessairement être préparée par une réflexion sur les prérogatives respectives de la Communauté et des Etats-membres. L'institution d'un impôt européen implique une unification absolue des règles d'assiette et de taux, et soumise par conséquent à l'acceptation des Parlements nationaux.

L'idée d'une recette assise sur le P.N.B. par tête a été avancée. La Commission a également proposé d'instaurer une taxe sur l'énergie au niveau communautaire, modulée selon la teneur en carbone. Cette proposition qui, pour certains, "mérite d'être saluée", appelle quelques réserves de votre rapporteur.

Un impôt sur la pollution serait pour la Communauté, un impôt idéal : il serait à la fois le moins douloureux et le plus valorisant possible. L'idée de garder les bons impôts et de laisser aux Etats les mauvais, peut en effet séduire... Mais tout le monde n'est pas nécessairement de cet avis.

• Concernant la procédure

Les développements de ce chapitre montrent clairement les défauts majeurs de la procédure budgétaire actuelle, notamment

1. Voir 1er rapport sur les relations financières avec les Communautés européennes 1990 - Sénat 1989-1990 N° 59 - Tome I

l'absence totale de cadrage -de responsabilité même- sur les recettes et le décalage entre un budget européen et le contexte économique budgétaire d'un pays.

Il convient de réfléchir d'une part à l'harmonisation des budgets nationaux et communautaires, d'autre part au partage des compétences entre autorités budgétaires - notamment le Parlement européen - et les parlements nationaux.

Le Sénat a proposé que le Gouvernement présente des observations sur l'avant-projet de budget de la Commission des Communautés aux Commissions compétentes des assemblées parlementaires au cours de la session de printemps. Il faut aller plus loin. La Communauté européenne aurait tout à gagner en n'ignorant pas les opinions publiques nationales et leurs représentants.

B. L'EFFRITEMENT DES DEPENSES AGRICOLES

1. Les volumes

a) Premier constat : la baisse tendancielle de la part des dépenses agricoles dans la Communauté

Tableau n° 27
Part des dépenses agricoles - FEOGA garantie - dans les dépenses communautaires
(pourcentage calculé sur les crédits d'engagement)

	1985	1988	1989	1990	1991	1992
Perspectives financières 1988	65,2	60,7	39,1	58,1	56,9	56
Perspectives financières après révision		60,7	57,6	56,1	54,9	53,5
Avant-projet de budget		60,7	57,6	54,9	54,7	53,4
Budget définitif		60,7	57,6	54,1	53,1	53,3

Source : Budgets des C.E. 1992 - Projet de budget

Il convient de rappeler que les dépenses supplémentaires engendrées par l'unification allemande, soit 1 315 millions d'écus en 1991, s'imputent sur l'enveloppe prévue (pour douze) en 1988.

La préparation du budget 1992 appelle trois courtes remarques :

- la hausse des dépenses agricoles en 1992 fixée dans l'avant-projet de budget à 35 008 millions d'écus (soit + 11,8 % par rapport à 1991) découle d'un certain nombre de facteurs défavorables dont l'importante baisse du rapport dollar-écu, la dégradation des cours mondiaux pour certains produits (céréales, sucre, viande bovine) ainsi que le déséquilibre structurel (surproduction) entraînant des interventions et des coûts de stockage (1).

Encore faut-il noter que la Commission, dès la présentation de son avant-projet de budget, a fait savoir qu'elle considérait ce budget comme un budget de transition, en attendant les réformes de la PAC, et a suggéré un abattement

1. Voir sur ces différents points, le rapport de M. du Luart sur le budget de l'agriculture.

forfaitaire de 1,11 % sur pratiquement toutes les lignes budgétaires de la PAC.

Par ailleurs, il est intéressant de noter que le Conseil a lui-même globalement réduit de 100 millions d'écus les dépenses agricoles par rapport à l'avant-projet de budget présenté par la Commission.

Tableau n° 28
Dépenses agricoles 1992

(Millions d'écus)

	Avant-projet de budget (Commission)	Projet de budget (Conseil)
Feoga garantie	36 039	36 008
Feoga orientation	2 405	2 422,6
Initiative communautaire agricole	299	221
Total	38 743	38 651

b) *Deuxième constat : Dans le domaine agricole, la position de la France a cessé d'être privilégiée.*

Jusqu'en 1988, la France bénéficiait d'un "taux de retour" élevé : la part de la France dans les dépenses agricoles communautaires était supérieure à la part de la France dans le financement de la Communauté.

Cet avantage budgétaire était pour l'essentiel lié à l'importance des exportations agricoles françaises qui bénéficiaient, en conséquence, de dépenses de restitution (différence entre cours mondial et prix européen). En revanche, les dépenses d'intervention, qui touchent l'ensemble des agriculteurs et de leurs activités sont plutôt plus faibles en France qu'à l'étranger (2). Cette situation explique la grande sensibilité des agriculteurs à l'évolution des prix mondiaux et l'impact relativement faible des aides directes.

L'analyse des dépenses agricoles montre :

- D'une part que la part de la France dans l'ensemble des dépenses communautaires a tendance à régresser :

Tableau n° 29
Retours des dépenses agricoles communautaires

(Millions d'écus)

	Feoga garanti			Feoga orientation			Total Feoga		
	Total CEE	France	France/ CEE	Total CEE	France	France/ CEE	Total CEE	France	France/ CEE
1985	19 726	4 633	23,5 %	690	122	17,7 %	20 416	4 755	23,3 %
1986	22 120	5 213	23,5 %	727	177	24,3 %	22 847	5 390	23,6 %
1987	22 952	5 657	24,6 %	863	237	27,5 %	23 189	5 894	25,4 %
1988	26 389	6 013	22,8 %	1 142	281	24,6 %	26 670	6 294	23,6 %
1989	24 403	4 606	18,9 %	1 349	187	13,8 %	25 752	4 793	18,6 %
1990	24 979	5 026	20,1 %	1 825	362	19,8 %	26 804	5 388	20,1 %

Source : Cour des comptes des communautés - rapport annuel - 1990 : données provisoires

- D'autre part, que le "solde agricole" entre le financement communautaire et les "retours" est globalement mais faiblement positif et éminemment variable.

L'évaluation d'un taux de retour par politique, notamment la politique agricole, est difficile à évaluer tant les estimations sont divergentes selon les sources. Des écarts sensibles apparaissent entre les sources communautaires et nationales, ce qui peut, le cas échéant, se comprendre (mode de comptabilisation des dépenses afférentes, conventions monétaires...).

En revanche, des écarts non moins sensibles sont constatés entre administrations elles-mêmes, ce qui, cette fois, peut surprendre. Ainsi, les services du budget, et ceux de l'agriculture donnent des estimations totalement différentes, voire opposées, sur "les retours agricoles".

Voire rapporter ne cherche pas la polémique, et donnera par conséquent les différentes évaluations. Comme il se veut complet, il donnera aussi les siennes. Au total, sur les trois dernières années connues, 1988, 1989, 1990, le solde des retours agricoles est de l'ordre de + 1,3 milliard de francs en trois ans.

Tableau n° 30
Estimations des "retours agricoles"

	1986	1987	1988	1989	1990
Source : Direction du Budget					
Financement	30.168	33.768	40.558	35.625	33.679
Retours	39.319	41.258	44.058	33.556	38.470
Ecart	+ 8.701	+ 7.490	+ 3.500	- 2.069	+ 4.791
Source : Ministère de l'agriculture (1)					
Financement	31.700	32.550	41.350	45.036	42.600
Retours	38.094	39.908	43.687	36.645	36.818
Ecart	+ 6.394	+ 7.358	+ 2.337	- 8.391	- 5.752
Source					
Financement (2)		33.823	42.325	38.463	33.814
Retours (3)	37.355	40.845	44.246	33.886	37.772
Ecart		+ 7.022	+ 1.921	- 4.577	+ 3.958

(1) Source : Rapport de M. du Luart sur le budget de l'agriculture - 1992.

(2) Calculé en appliquant au prélèvement français définitif (loi de règlement), la part que représentent en crédits de paiement les dépenses agricoles dans le budget de la C.E.E. (FEOGA garantie + orientation)

(3) Voir tableau 18 - 1ère colonne - Source : Cour des comptes

2. Le fonctionnement

Le fonctionnement même du Feoga n'est pas exempt de critiques. Deux cas peuvent être examinés.

a) Les dépenses indues ou mal utilisées

• Le Feoga tend de plus en plus à financer^o des dépenses qui n'ont parfois qu'un rapport lointain avec les dépenses agricoles. C'est le cas :

- des dons alimentaires : 132 Mécus en 1989, 85 Mécus en 1990.

- de la distribution de produits agricoles aux défavorisés de la Communauté : 132 Mécus en 1989.

- de l'action contre la fraude : 3 Mécus.

- de l'aide d'urgence à la Pologne décidée en juillet 1989, (aide de 1,1 millions de tonnes de céréales), et à la Bulgarie et la Roumanie décidée en janvier 1990, soit 191 millions d'écus dont 150 financés par le Feoga.

- des crédits d'arrachage des vignes, qui figuraient jusqu'en 1990 parmi les dépenses structurelles et ont été transférées en 1990 (1ère révision des perspectives financières) sur les crédits du Feoga garantie.

• **Les mécanismes mêmes d'attribution des aides n'offrent pas toujours des garanties suffisantes.**

Chaque année, le rapport de la Cour des comptes des Communautés européennes évoque les défaillances des systèmes d'aide. Le rapport pour 1989 portait sur deux dépenses du Feoga orientation : les primes d'installation aux jeunes agriculteurs et les actions forestières. La situation de la France, sans être exempte de toutes critiques, est sans commune mesure avec celle d'autres pays examinés, notamment l'Italie. Au total, la Cour critique *"les objectifs indéterminés, les notions imprécises, les dispersions des mesures, les contournements des réglementations (transformant par exemple les régimes d'aides aux agriculteurs en "aide sociale temporaire déguisée") conduisant à un emploi non satisfaisant des fonds communautaires"*(3).

b) La fraude

• **Evaluation**

Les chiffres les plus fantaisistes ont été avancés - jusqu'à 10 % du budget communautaire - sans qu'il soit possible ni de confirmer ni d'infirmier totalement ces évaluations. En revanche, quelle que soit la réalité, les rumeurs de fraude pouvaient être extrêmement dommageables à l'action de la Communauté. La Commission, en liaison avec les Etats-membres, a engagé depuis 1988 une action visant à améliorer ses contrôles. L'action contre la fraude a jusque là porté sur les seules dépenses agricoles. La fraude

totale au cours des trois dernières années est évaluée à 442 millions d'écus (3 milliards de francs).

La lutte contre la fraude connaît des résultats inégaux : le nombre de cas d'irrégularités a augmenté considérablement (819 cas en 1990), l'incidence financière est tout à fait significative (152 millions d'écus en 1989, soit plus d'un milliard de francs) ; en revanche, la récupération des montants des sommes indûment payées est très faible (6,4 % en moyenne sur trois ans).

Tableau n° 31
La "fraude" aux dépenses agricoles
(irrégularités aux dépenses de la section garantie du Feoga)

	1988	1989	1990	Total
Nombre de cas				
CEE	386	745	819	1 950
France	70	121	115	306
France/CEE	18 %	16 %	14 %	16 %
Montants impliqués*				
CEE	152,3	152,5	137,7	442,5
France	3,6	7,6	2,7	13,9
France/CEE	2,4 %	5 %	2 %	3,1 %
Montants récupérés*				
CEE	4,3	14,3	9,8	28,4
France	0,6	5,7	1,4	7,7
France/CEE	14 %	40 %	14 %	27 %

Source : Rapports Commission

* Millions d'écus

• La fraude en France

Au cours des 3 dernières années, la Commission et les autorités nationales ont recensé 306 cas de fraude, pour un montant de 13,86 millions d'écus, soit 3,1 % de la valeur totale des irrégularités. 7,63 millions d'écus ont été récupérés, ce qui correspond au meilleur taux de récupération de tous les pays membres (55 %).

Au total, et contrairement aux rumeurs injustement distillées, la France est un pays où l'importance des irrégularités commises sur les dépenses agricoles est relativement faible, et surtout, un pays qui paye ses dettes.

Une action vigoureuse pourrait être menée pour faire cesser des pratiques en marge de la légalité, et pour recouvrer les sommes injustement perçues (414 millions d'écus en 3 ans soit 2,9 milliards de francs).

Tableau n° 32
Répartition des irrégularités sur les dépenses agricoles
entre les Etats-membres

	Montants des irrégularités		Montants récupérés		Taux de recouvrement
	Montant Mécus	Répartition	Montant Mécus	Répartition	
Belgique					
Allemagne	85,7	19,3 %	3,3	11,6 %	3,9 %
Danemark	16,6	3,8 %	3,6	12,7 %	21,7 %
Grèce	0,2				
Espagne	2	0,4 %	0,2	0,7 %	10,5 %
France	13,9	3,2 %	7,7	27,1 %	55,4 %
Irlande	3,6	0,8 %	0,5	1,8 %	47,4 %
Italie	290,2	65,7 %	5,4	19 %	1,9 %
Luxembourg	-	-	-	-	-
Pays Bas	19,8	4,5 %	5,5	19,4 %	27,9 %
Portugal	1,1	0,2 %	0,6	2,1 %	54,5 %
Royaume-Uni	8,8	2 %	1,6	5,6 %	18 %
Total	440	100 %	28,4	100 %	6,4 %

C - LES EVOLUTIONS RECENTES

L'évolution récente montre un alourdissement des charges de la PAC et une diminution des crédits qui lui sont consacrés.

• L'impact de l'unification allemande

L'intégration de l'agriculture est-allemande est effective depuis l'unification formelle du 3 octobre 1990.

La PAC a été appliquée dans ses différents volets : réglementation, intervention structurelle, régulation des marchés.

La réorganisation structurelle (réduction de la taille des exploitations, passage de la propriété collective à la propriété privée, comblement de la carence de liquidités, etc...) a été assurée en grande partie par les autorités ouest-allemandes, la Communauté intervenant en plus par le biais de ses fonds structurels et plus particulièrement le Feoga orientation.

Du point de vue réglementaire, le droit communautaire est immédiatement entré en action sous réserve de quelques dérogations provisoirement admises (dans le domaine vétérinaire et sanitaire surtout, ainsi qu'en matière de normes qualitatives). Les produits non conformes aux standards communautaires ne peuvent qu'être commercialisés dans les cinq Länder ou à l'exportation. De fait, on a assisté à un accroissement de la demande de produits provenant des Etats-membres tandis que les stocks est-allemands se sont accrus : la substituabilité s'est avérée élevée.

Le principal sujet d'inquiétude est l'évolution de l'organisation et de la régulation des marchés, et notamment la crainte d'un excès de dépenses du Feoga garantie.

A cet égard, les besoins supplémentaires du Feoga garantie ont été établis, pour 1991, à 1 315 millions d'écus (Mécus), principalement pour le lait et les produits laitiers. A noter que cette dépense dépasse très sensiblement l'évaluation faite par la Commission en septembre 1990 qui chiffrait la dépense à "1 milliard d'écus au moins."

Diverses mesures ont également été prises en ce qui concerne les quantités (relèvement des quotas, gel des taxes d'abattages).

Les engorgements ont dans un premier temps été évités grâce à des exportations vers l'URSS et l'Europe orientale, permettant ainsi d'éviter les interventions.

Du point de vue des échanges avec les Etats-membres, ces derniers ont été pénalisés par l'établissement des prix de l'ex-RDA au niveau communautaire. En revanche, cette intégration a eu pour conséquence un accroissement de la demande qui leur a été adressée.

Il convient donc, à cet égard, de nuancer les conséquences de l'assimilation de l'agriculture est-allemande. Si une clause de sauvegarde a été instituée pour les Etats-membres, il n'en demeure pas moins qu'il s'agit d'une concurrence nouvelle, et appelée à s'accroître, et ce, d'autant plus que les

projets de développement concernant des produits pour lesquels la Communauté est déjà en situation d'autosuffisance ou de surplus.

En fait, il convient de différencier cette menace : l'intégration de l'ex-RDA sera l'occasion d'une concurrence nouvelle pour les pays céréaliers du Nord, mais aussi d'un marché potentiel pour les pays du Sud, par exemple pour les fruits et légumes et le vin.

• Le "paquet prix" de la campagne 1991-1992 et les perspectives de réforme de la PAC.

L'excellent rapport de notre collègue M. du Luart, rapporteur spécial du budget de l'agriculture fait le point sur cette question. Aussi peut-on se contenter d'en donner les principales conclusions :

- L'incidence financière du paquet prix de mai 1991 sur le budget communautaire est la suivante :

- exercice 1991 : - 461 Mécus
- exercice 1992 : - 1 325 Mécus

- La réforme de la PAC serait caractérisée par une baisse des prix communautaires compensée par des aides directes aux exploitations.

Au total, selon l'estimation fournie par notre collègue du Luart, "les revenus des agriculteurs diminueront en moyenne

- de 30 % en ce qui concerne les exploitations de grande culture,
- de 15 à 60 % en ce qui concerne la production de viande bovine,
- de 25 % pour la production de lait".

**C - LA FRANCE ET LES AUTRES POLITIQUES
INTERIEURES DE LA COMMUNAUTE**

1. Les politiques structurelles

a) La politique budgétaire communautaire

• **Les volumes financiers**

- L'enveloppe globale des fonds structurels sur la période 1989-1993 est de 58 milliards d'écus, soit 406 milliards de francs.

**Tableau n° 33
Montant des fonds structurels**

Objectifs	Période couverte	Participation	Enveloppe globale (Mécus)
1. Régions en retard de développement	1989-1993	FEOGA-FSC-FEDER	36 200
2. Régions en déclin industriel	1989-1991	FEOGA- FSE	4.400*
	1992-1993		2 805
3.et4. Aide aux chômeurs	1991-1992	FSE	7 200
5b. Développement des zones rurales	1989-1993	FEOGA-FSE-FEDER	2 700
5a. Adaptation des structures agricoles	1989-1993	FEOGA	3 300
Marge pour actions nouvelles			1 700
Total			58 300

* dont 500 pour programmes d'initiative communautaire

Les enveloppes unitaires par objectif, ont au départ été déterminées pour des périodes inégales. L'objectif 2 a couvert la période 1989-1991. A l'issue de la première échéance, la Commission a récemment décidé de prolonger de deux ans l'éligibilité des zones existants. Une nouvelle enveloppe de 2 800 Mécus a donc été allouée, en sus des 3 900 Mécus déjà octroyés sur la période initiale (1989-1991), et des programmes d'initiative communautaire (500 Mécus).

Tableau n° 34
Répartition des fonds de l'objectif 2

	Enveloppe 1989-1991 en Mécus	Répartition 1989-1991	Enveloppes 1992-1993 en Mécus	Répartition 1992-1993
Royaume-Uni	1.510	38,7 %	1.035	37,0 %
Espagne	735	18,8 %	626	22,4 %
France	700	17,9 %	527	18,8 %
Allemagne	355	9,1 %	261	9,3 %
Italie	265	6,8 %	162	5,8 %
Belgique	195	5,0 %	95	3,4 %
Pays-Bas	95	2,4 %	79	2,8 %
Danemark	30	0,8 %	7	0,3 %
Luxembourg	15	0,4 %	6	0,3 %
	3.900	100,0 %	2.798	100,0 %

- Le budget pour 1992 confirme l'orientation de la Communauté en direction des actions structurelles. Les dotations qui leur sont affectées enregistrent la plus forte augmentation par rapport au budget 1991 (+ 21,4 %, soit près du double de l'augmentation constatée pour l'ensemble du budget).

La dotation des fonds structurels atteint 17 540 millions d'écus en 1992. Elle intègre le montant résultant de l'unification allemande soit 1 046 millions d'écus. Conformément à l'objectif fixé en 1988, les fonds structurels représentent aujourd'hui 26,9 % du budget communautaire (17,5 % en 1988)).

Tableau n° 35
Evolution des fonds structurels
(crédits d'engagement - millions d'écus)

	1988	1989	1990	1991	1992
Montant total des fonds	7 681	9 295	11 183	13 467	16 494
dont appui RDA				(900)	(1 046)
En % du budget CEE	17,5 %	20,7 %	23,9 %	25,8 %	26,9 %

Source : Commission des Communautés

Trois fonds différents concourent aux politiques structurelles : le Fonds Européen de développement régional (FEDER), le Fonds social européen (FSE), et le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), section orientation. Le troisième de ces fonds a fait l'objet de quelques commentaires ci-dessus et en annexe du présent rapport. La Cour des comptes des Communautés a formulé quelques critiques à l'encontre de la gestion des deux autres qu'ils convient de rappeler.

• **Les observations de la Cour des comptes des Communautés⁽¹⁾**

- Concernant le FEDER, la Cour considère que globalement, sur le plan financier, la mise en oeuvre des programmes prévus est apparemment satisfaisante, avec des taux de consommation élevés. En revanche, la sélection des formes d'intervention comme leur efficacité, restent suspectes.

La Cour critique avant tout le manque de coordination entre instruments financiers : coordination limitée entre les trois fonds (malgré la réforme de 1988), absence et prise en compte des financements complémentaires (Banque Européenne d'Investissements), absence de coordination entre les concours du FEDER et les financements complémentaires des programmes d'initiatives communautaires qui peuvent appuyer des actions qui avaient fait l'objet de vives critiques au moment de l'exécution des dites actions.

- Au sein même de la politique régionale, les offres paraissent souvent plus orientées par un souci de répartition entre régions que par une vision globale et coordonnée des objectifs à atteindre.

La Cour déplore que "la Commission ne dispose pas de méthodes d'évaluation". Elle considère enfin que les politiques structurelles doivent s'inspirer

d'un principe d'additionnalité, afin que l'effet communautaire s'ajoute à l'effort national en faveur des régions et ne s'y substitue pas.

- Des critiques semblables ont été formulées à l'encontre du FSE qui favorise notamment les actions en faveur des chômeurs de longue durée. La Cour déplore l'absence de statistique fiable, qui aboutit à détourner l'utilisation du fonds de son objectif (en assimilant par exemple régions de chômage de longue durée et régions de chômage élevé). L'absence de contrôle préalable, qui aboutit à ce que "des dossiers de demandes ont été élaborés par des organismes promoteurs bien plus en raison d'une opportunité de financement complémentaire que par l'existence d'une véritable action en faveur de ces chômeurs".

Au total, la Cour considère que le FSE n'a apporté, pour la plupart du pays, "qu'une aide marginale qui n'a été, par conséquent, que peu incitative".

b) Conséquences pour la France

• Les volumes financiers

- Les taux de retours sur les politiques structurelles sont très faibles pour la France. Globalement, tous fonds confondus, la France perçoit 7,6 % du total des dotations affectées aux fonds structurels. Cette part décline année après année.

Tableau n° 36
Part de la France dans l'attribution des fonds structurels
(crédits d'engagement en millions d'écus)

	1986	1987	1988	1989	1989-1993
Crédits totaux	6.704,6	8.162,2	7.877	9.606	48.181
Crédits France en %	870,1 12,97 %	984,6 12,11 %	962,1 12,2 %	841,9 8,76 %	3.661 7,6 %

Source : 1986-1989 Cour des comptes des C.E. 1989-1993 - Commission

La part de la France dans l'allocation des fonds est variable selon les objectifs : faible pour les objectifs prioritaires (l'objectif 1 représentant à lui seul plus des 2/3 du total des crédits alloués des fonds structurels pour l'ensemble de la période 1989-1993. La France "n'émarge" que pour 2,45 % du total, car seuls la Corse et les quatre départements d'outre-mer sont éligibles à cet objectif), et importante pour les objectifs secondaires.

Cette part varie légèrement au cours des années d'exécution du programme des fonds structurels.

La Commission a récemment décidé de prolonger de deux ans l'action dite de l'objectif 2 (reconversion des régions industrielles en déclin), qui couvrirait normalement la période 1989-1991 (1). Le montant financier global, tous fonds confondus alloués à la France est de 592,11 milliards d'écus (écu 1992) soit 4.132 milliards de francs contre 700 milliards (écu 1989) soit 4.942 milliards de francs dans la première enveloppe. Bien que réduite en valeur, la part de la France dans le total des crédits des fonds destinés à l'objectif 2 augmente ainsi légèrement de 17,9 % du total en 1989-1991, à 18,8 % du total 1992-1993. La part de la France sur l'ensemble de la période est donc de 18,6 % du total des crédits.

Si la part de la France dans l'attribution du fonds structurel est réduite, en revanche, les volumes ne sont pas négligeables :

"Les retours des fonds structurels"

La France reçoit chaque année de l'ordre de 6,3 milliards de francs au titre de fonds structurels : 2 milliards vont à l'Etat, 4,3 milliards vont aux régions.

Pour les seules régions métropolitaines, l'enveloppe globale des crédits communautaires toutes actions confondues (fonds structurel, programmes intégrés méditerranéens) sont de l'ordre de 22,3 milliards de francs pour la période 1989-1993.

Cette dotation représente (à un milliard près) une somme égale à l'engagement contractuel des régions, à l'occasion des contrats de plan (1).

Ainsi, la Communauté versera entre 1989 et 1993 autant d'argent pour le développement des régions françaises que les régions elles-mêmes se sont engagées à le faire dans le cadre des contrats de plan.

(1) Les contrats de plan "Etat-Régions qui couvrent la période 1989-1993 comportent les engagements financiers suivants :

- engagement de l'Etat : 54,9 milliards de francs

- engagement des régions : 45,9 milliards de francs

Le détail, région par région, avec les crédits communautaires correspondants figure dans le rapport du budget 1991 - Sénat 1990-1991 n° 85

Tome II

Tableau n° 37
Montant des fonds structurels affectés à la France (1)

(millions de francs)

Objectifs	Période couverte	(Part de la France dans l'objectif)	Bénéficiaires	Montant prévu	Montant moyen annuel
1. Régions en retard de développement	1989-1993	2,45 %	Corse + DOM	6.216	1.243
2. Régions en déclin industriel	1989-1993	18,3 %	17 régions	8.564	1.713
3 et 4. Aide aux chômeurs	1989-1992	21,0 %	Etat	6.133 (2)	2.044
5b. Développement des zones rurales	1989-1993	37,0 %	18 régions	6.720	1.344
Total		7,6 %		25.633	6.344

(1) Hors objectif 5a - adaptation des structures agricoles

(2) 1990-1992.

Source - Questionnaires budgétaires - Traitement Commission des finances du Sénat

Note - conversion retenue : 1 écu = 7 francs

Ces dotations, sans être négligeables, sont globalement moyennes. Elles peuvent toutefois être tout à fait significatives sur le plan local (régions - voire départements ou communes). Rappelons que les départements d'Outre-Mer sont éligibles à l'objectif 1 (région en retard de développement), et qu'ils reçoivent à ce titre plus de 1 milliard de francs par an, soit une somme équivalente aux dépenses du Ministère des DOM-TOM dans les départements concernés.

Certaines régions reçoivent des concours importants des communautés. Tous fonds confondus, la région Nord Pas-de-Calais recevra 3,2 milliards de francs sur la période 1989-1993, dont 1,3 milliard au titre de la nouvelle enveloppe de l'objectif 2. Sept régions au total reçoivent des concours supérieurs à un milliard de francs (sur la période 1989-1993).

Tableau n° 38
Répartition régionale des engagements prévisionnels en métropole
des Communautés européennes (millions de francs)

Régions	Commis. Objectif 1989-1993	Commis. Objectif 2 1989-1991	Commis. Objectif 2 1989-1991	Commis. Objectif 5b 1989-1993	Autres 1989-1993	P.I.M. 1989-1993	Total Communau- tés euro- péennes
Alsace				49			49
Aquitaine		45	41	665	3	575	1.329
Auvergne		84	62	716	65		927
Bourgogne		84	104	371	73		632
Bretagne		119	144	399	210		872
Centre		-	-	168	14		182
Champagne-Ardennes		91	123	73			287
Corse	962	-	-	-		260	1.222
Franche-Comté		126	167	217			510
Ile-de-france		-	-	-			-
Languedoc-Roussillon		77	71	658	49	767	1.622
Limousin		-	-	651	157		808
Lorraine		747	546	135	464		1.892
Midi-Pyrénées		155	133	963	333	561	2.145
Nord-Pas de Calais		1.253	1.307		658		3.218
Basse Normandie		70	75		33		178
Haute Normandie		210	284	336	34		864
Pays de la Loire		245	300	126	140		811
Picardie		245	334				579
Poitou-Charentes		105	164	314	181		764
Provence-Alpes-Côte d'Azur		95	110	504	191	557	1.457
Rhône-Alpes		133	175	378	21	239	946
Non ventilé		1.051	-				1.051
Total France	962	4.900	4.146	6.720	2.626	2.960	22.313

Source :

Objectifs 1, 2, 5b - Commission des Communautés

Autres - DATAR - questionnaire budgétaire

P.I.M. - Budget - questionnaire budgétaire

Traitement Commission des Finances du Sénat.

• Appréciation

Sur un plan politique, l'octroi de fonds structurels significatifs participe à l'émergence d'un dialogue direct entre la communauté et les régions. Mais, malgré l'ampleur des contributions, qui peuvent être importantes au niveau d'une région, d'un département et a fortiori d'une commune, l'efficacité de l'ensemble n'est pas pleinement assurée.

- Le premier problème est celui de l'adaptation des actions aux besoins des régions.

La Cour des comptes des Communautés (1) évoque quelques "déviations" dans notre pays :

"Dans les départements français des Antilles, le programme Valoren est orienté vers des économies d'énergie à réaliser dans le secteur industriel et celui des équipements collectifs. Or, l'agence responsable de la mise en oeuvre du programme a constaté qu'en fait les besoins les plus pressants se situent au niveau de l'habitat des particuliers, secteur exclu du champ d'application du règlement. En France, les mesures du PNIC-Auvergne en faveur du secteur du thermalisme sont restées largement inappliquées, faute d'adaptation suffisante aux besoins".

Ces exemples, répétés partout dans la Communauté nuisent à l'efficacité de l'aide communautaire. Il est un fait que, pas plus que les autres pays, la France n'échappe aux travers dénoncés par la Cour des comptes qui consiste pour les opérateurs plus à s'adapter aux dossiers de demandes de concours *"en raison d'une opportunité de financement communautaire"* que par véritable action réfléchie. Tous les élus locaux ont des exemples qui étaieraient, si besoin était, cette idée.

- Le second problème est celui de la coordination des politiques.

Il est en effet important de réfléchir à la complémentarité des actions budgétaires nationale et communautaire. La Cour donnait d'ailleurs sur ce point un satisfecit à notre pays. Concernant le FSE, et l'appui aux chômeurs de longue durée (objectif 3 des fonds structurels), la Cour notait que *"la France est le seul Etat membre à avoir développé toute une panoplie de mesures dans le domaine de la formation professionnelle en faveur des chômeurs de longue durée"*. L'appui communautaire semble dès lors trouver sa place : 907 millions de crédits sont attribués "en moyenne annuelle" (2) à notre pays en faveur des des politiques sur le chômage de longue durée.

Force est de reconnaître que, si le taux global de chômage est plutôt supérieur à la moyenne communautaire, en revanche, la part des chômeurs de longue durée y est plutôt plus faible, et la France est l'un des seuls pays où elle aurait regressé. Il est actuellement impossible de déterminer l'impact respectif des mesures nationales et communautaires, mais les chiffres sont là.

1. Rapport de 1990 C133 page 134

2. Voir détails en annexe 12

Tableau n° 39

Part du chômage de longue durée dans le chômage

A la date de l'enquête

%

	EUR 12	Belgique/ België	Danmark	B. R. Deutschland	Ellas	España	France	Irland	Italia	Luxembourg	Nederland	Portugal	United Kingdom
	Males and females						◇	Hommes et femmes					
1983	:	63.8	26.8	36.3	32.0	:	38.5	0.0	52.3	31.0	46.1	:	44.5
1984	:	66.9	30.3	42.6	36.9	:	38.1	0.0	58.9	27.0	:	:	45.1
1985	:	67.8	31.1	46.1	43.1	:	42.8	62.0	63.4	34.6	55.0	:	47.6
1986	:	68.7	26.2	47.0	41.5	58.1	43.0	62.5	63.5	27.0	:	53.1	45.3
1987	51.7	72.7	22.7	46.4	43.5	60.4	43.4	63.6	63.4	30.6	42.0	53.0	44.8
1988	51.3	75.4	22.6	45.2	45.8	57.1	43.4	62.7	65.9	22.7	45.5	46.6	41.8
1989	50.8	74.5	20.7	47.8	49.8	55.8	42.6	64.4	66.9	30.8	43.9	44.4	37.7
1990	:	65.8	28.5	:	49.2	50.8	38.6	:	67.4	30.9	:	43.6	33.2

Source : Eurostat 1991

A l'exception de ce demi-succès -qui est aussi un demi échec dans la mesure où le taux de chômage national est l'un des plus élevé de la communauté- le problème reste entier : l'action communautaire n'est efficace que si elle est coordonnée avec l'action nationale.

Or, peut-il y avoir une action régionale de la Communauté en France dès lors qu'il n'y a pas de politique nationale d'aménagement du territoire ?

Enfin, la communauté s'est souvent inspirée d'un souci d'équilibre entre la région, et au-delà, entre les pays. Il faut aussi savoir éviter un examen trop comptable de ces "retours", et accepter l'idée que certains crédits communautaires sont dans notre pays inefficaces voire inutiles et qu'il vaut mieux y renoncer, même au prix d'une détérioration de ces "retours". La comptabilité y perdrait, mais l'efficacité y gagnerait certainement.

- Le troisième problème tient aux procédures mêmes, imposées par l'Etat. Lors de l'examen de ce rapport en Commission, de nombreux commissaires (dont MM. Christian Poncelet, Claude Belot) ont évoqué la difficulté de procédure, les entraves mêmes posées par l'Etat, qui refuse aux régions françaises le dialogue direct avec la Communauté.

2. Les autres politiques intérieures

a) Les financements communautaires

Hors dépenses agricoles et politiques structurelles, les dépenses communautaires intérieures sont constituées de deux volets distincts : la politique de recherche (répertoriée dans le budget et les perspectives financières sous la rubrique dotations pluriannuelles) et les "autres politiques". L'ensemble des politiques intérieures communautaires représente des masses budgétaires importantes, de l'ordre de 3,55 milliards d'écus, 24,8 milliards de francs.

Tableau n° 40
Principaux crédits de politiques intérieures
(Crédits d'engagement - en Mécus)

	Montant 1990	Montant 1991	Montant 1992	1992/1990	Part dans le total 1992
Actions dans les pays membres	1.342	1.955	2.113	+ 57,0 %	3,23 %
(- dépenses agricoles et pêche)	(-554)	(-703)	(-796)	(+ 43 %)	
Recherche	1.727	2.131	2.233	+ 29,0 %	3,58 %
Total	2.515	3.382	3.550	+ 41,0 %	5,4 %

Source : budget 1990-1991 - APB 1992

• Les dépenses de recherche

Les dépenses de recherche figurent dans le budget communautaire sous la rubrique "dotations pluriannuelles" et bénéficient en effet d'un traitement singulier compte tenu de leur spécificité : la coopération scientifique et technique communautaire s'effectue au sein des programmes spécifiques organisés dans des "programmes cadres de recherche développement" de cinq ans. Le deuxième PCRD couvre la période 1987-1992 et s'achève par conséquent cette année.

La mise en oeuvre du 3e programme s'est révélée particulièrement longue en raison de litiges entre les trois institutions de la communauté, sur la définition de programmes spécifiques. Le 3e PCRD a été adopté formellement le 23 avril 1990

mais l'accord est intervenu entre les trois institutions qu'en juin 1991. Le 3e PCRD porte sur 5.700 millions d'écus.

1992 correspond à la dernière année d'application du 2e PCRD dont le montant global a été fixé en 1986 à 5.400 millions d'écus. Les principaux programmes se présentent comme suit :

Tableau n° 41
Principaux programmes de recherche

Programme	Rubrique	Objet	Période couverte	Montant prévisionnel (millions d'écus)
ESPRIT	Recherche	Industrie de l'information	1988-1992	1.800
BRITE	Recherche	Matériaux avancés	1988-1992	540
SCIENCE	Recherche	Echanges, jumelages	1988-1992	167
RACE	Télécommunications	Télécommunications	1990-1994	500
MEDIA	Audiovisuel	Industrie de programme	1991-1995	250
ERASMUS	Enseignement	Coopération universitaire	1990-1994	192
LINGUA	Culture	Enseignement des langues étrangères	1990-1994	200

L'ensemble des crédits de recherche inscrit au budget pour 1992 représente 2.233 millions d'écus, soit 3,58 % du budget communautaire.

• Les autres politiques

Votre commission avait déjà relevé l'année dernière l'importance croissante des crédits affectés aux nouvelles politiques, et la diversité de celles-ci. Ces nouvelles politiques constituent un ensemble hétérogène (1) et particulièrement mouvant puisque, chaque année, de nouvelles actions sont entreprises. Ainsi en 1992, des lignes budgétaires nouvelles sont créées pour "l'année européenne pour la sécurité, l'hygiène et la santé sur les lieux de travail", (dotée de 2 millions d'écus - 13,96 millions de francs) ou encore "la répression du trafic de drogue" (dotée de 473.000 écus - 3,3 millions de francs).

Cette accélération des nouvelles politiques intérieures se confirme. L'ensemble est doté de 2.111 millions d'écus - 16 milliards de francs, en hausse de 8 % sur 1991 et de 57 % en deux ans !

1. Voir détails en annexe 14.

En excluant les dépenses agricoles et de soutien à la pêche, (796 millions d'écus), les nouvelles politiques absorbent 1.317 millions d'écus soit 9,2 milliards de francs.

Certaines actions connaissent même une progression spectaculaire de dépenses.

Tableau n° 42
Evolution de certaines "politiques nouvelles"

(en millions d'écus)

	1990	1991	1992	1992/1990
Energie (B4-1)	58,6	167,5	177,7	+ 203 %
Audiovisuel (B3-3000)	12	33	46	+ 283 %
Formation professionnelle (B3-102)	14,7	35,3	52,3	+ 255 %
Transports (B2-70)	67	136,3	150,7	+ 125 %
Environnement (B4-3)	52,2	119	119	+ 128 %

Source : budgets des Communautés

b) Conséquences pour la France

Il n'est pas dans la vocation de ce rapport, qui se veut un rapport de synthèse, d'analyser dans le détail l'influence de chacune des dépenses de la communauté sur l'action politique nationale correspondante.

La Cour des comptes des communautés elle-même ne recense pas les paiements annuels aux Etats membres sur ces politiques. Chacun le voudrait, il ne le pourrait pas, tant les actions sont nombreuses. Les détails se trouvent par conséquent dans chacun des rapports particuliers de notre commission des finances auxquels il convient de se renvoyer.

L'observation générale qui peut être faite est que, faute d'une préparation, d'une complémentarité précise avec l'action nationale définie au préalable, l'aide communautaire marginale n'est que peu incitative et d'une efficacité limitée.

Le principe de subsidiarité, c'est-à-dire la réflexion sur le partage des compétences entre les différents niveaux

d'institution aujourd'hui, doit guider absolument toutes les dépenses communautaires.

La politique qui est aujourd'hui menée par la communauté donne une impression de dispersion, de saupoudrage, sans maîtrise ni résultat.

Ce constat sévère n'empêche pas certaines réussites. C'est en particulier le cas des dépenses de recherche qui sont, il faut le rappeler, très significatives dans l'ensemble du budget, et par conséquent ont un effet de levier réel.

Ainsi, concernant les dépenses de recherche, les montants sont satisfaisants, tant en termes financiers que technologiques. Le taux de retour moyen est estimé à 22,3 % des interventions communautaires (soit 1,2 milliard d'écus pour l'ensemble du 2ème PCRD, soit 8,4 milliards de francs), soit, compte tenu des frais de gestion, d'information et de personnel de la Commission, 16,4 % de crédits totaux communautaires consacrés à la recherche (on notera au passage l'importance considérable des frais annexes).

Selon les estimations initiales (avril 1990), le 3ème programme de recherche et développement serait doté de 5,7 milliards d'écus, pour la période 1990-1994. Compte tenu des reliquats de 2ème programme, une enveloppe de 8,8 milliards d'écus serait disponible pour ces cinq années. Si la France conservait son même taux de retour, notre pays, ses entreprises, ses centres de recherche, recevraient de l'ordre de 13,7 milliards de francs en cinq ans soit 2,74 milliards en moyenne chaque année.

Au-delà de cet aspect purement financier, il faut noter le bon comportement des entreprises françaises dans les appels d'offres lancés par la communauté : la France a accès à 83 % des travaux menés dans "Esprit 2" (industrie de l'information), et est présente dans 120 projets sur 157, ce qui la place au premier rang des pays membres.

Concernant le programme "Brite Eram" relatif aux matériaux avancés, 416 Mécus ont été alloués à des contractants européens dont 291 à des projets comprenant des partenaires français (centres de recherche, centres universitaires, PME...) ; ces derniers ont reçu 851 millions d'écus soit 595 millions de francs.

Concernant le programme Race, consacré au développement de technologies de communication, 550 millions d'écus ont été reversés sur cinq ans, impliquant 92 projets, 300 partenaires, 2000 chercheurs ou ingénieurs. Les sociétés ou organismes français sont présents dans 64 projets sur 92.

Quelques réalisations dans les autres domaines peuvent être citées.

Les programmes ERASMUS (échanges d'étudiants) et LINGUA (apprentissage des langues communautaires) sont menés en coopération avec l'Education nationale.

Au total, les crédits communautaires versés en France à ce titre se montent en 1991 à 5,45 millions d'écus, 37,4 millions de francs. Ils ont permis d'envoyer 8 000 élèves ou étudiants dans les établissements d'autres pays et de favoriser également les séjours à l'étranger des enseignants (dont 30 bourses pour des séjours de formation dans les pays dont ils enseignent la langue).

D. LA FRANCE ET L'ACTION INTERNATIONALE DE LA COMMUNAUTÉ - ASPECTS FINANCIERS

Votre Commission avait noté l'année dernière l'émergence, sinon d'une véritable action internationale de la Communauté, du moins d'une politique financière significative à l'égard des pays tiers. Les moyens financiers consacrés à l'action internationale se sont considérablement renforcés depuis quelques années. Le problème de l'efficacité, de la coordination, de la complémentarité d'une politique communautaire et d'une diplomatie bilatérale active doit désormais être posé.

1. Les moyens financiers de la Communauté dans le domaine international.

a) Présentation générale

La Communauté consacre en aides directes - c'est-à-dire hors prêts -, 33 milliards de francs à son action internationale, dont près de 10 milliards de francs pour les seuls pays de l'Est (URSS comprise). Les masses en jeu ont changé d'ampleur et, dès lors de nature.

Les moyens financiers de la Communauté sont triples.

• Les moyens budgétaires

3,27 milliards d'écus - 22,9 milliards de francs seront inscrits au budget de la Communauté en 1992 pour les dépenses internationales. Les événements ont commandé au budget : l'ensemble des dépenses d'action internationale a augmenté de 163 % en trois ans.

Tableau n° 43
Crédits d'action internationale dans le budget CEE
 Millions d'écus

	1989	1990	1991	1992 PB	1992/1989
Aide alimentaire	473	506	517	518	+ 9,5 %
Coopération Asie Amérique latine	360	403	480	565	+ 57 %
Coopération pays méditerranéens	197	257	327	424	+ 115 %
Autres actions de coopération	210	236	291	312	+ 48 %
Coopération Europe centraie et orientale et URSS	-	500	803	1 410*	ns.
Coopération avec d'autres pays tiers	-	-	500	40	n.s.
Total	1 240	1 902	2 918	3 269	× par 2,63

* Nota : 1058 Mécus dans l'APB portés à 1410 dans le projet de budget

• **Le F.E.D. (Fonds européen de développement)**

Une partie de l'aide communautaire aux pays en voie de développement est octroyée dans le cadre du Fonds européen de développement. Ce fonds, rattaché à la CEE mais distinct du budget communautaire, est financé par des contributions volontaires des Etats membres, selon une clef de répartition différente du financement communautaire sur ressources propres (la part de la France dans le FED est de 24,37 %, alors qu'elle est de l'ordre de 20 % dans le financement de la Communauté sur ressources propres). En 1992, 2,8 milliards de francs sont inscrits au budget des charges communes pour financer le FED.

L'action du FED s'inscrit dans le cadre de conventions entre la Communauté et les 68 Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, dits accords de Lomé. La convention dite Lomé IV, signée le 15 décembre 1989 comporte une gamme complète d'aides financières (aides directes non remboursables, stabilisation des prix des produits de base, etc...), programmées sur cinq ans. Le total porte sur 12 milliards d'écus d'engagement (10,8 milliards d'action du FED, 1,2 milliard de prêt de la BEI), soit 2,4 milliards d'écus par an. Les aides directes non remboursables portent sur 7,32 milliards d'écus en cinq ans, soit en moyenne annuelle 1,46 milliard d'écus par an.

• Les prêts

Les prêts et garanties communautaires sont distribués par quatre organismes :

- la CEE (dont les prêts de la Communauté à la balance des paiements),
- la CECA
- l'Euratom,
- la Banque Européenne d'Investissement.

L'essentiel de ces prêts sont financés sur emprunts, et couverts par la garantie du budget communautaire (sauf les prêts CECA). Les prêts de la Banque Européenne d'Investissement peuvent également être consentis avec l'appui des ressources budgétaires (bonification d'intérêt...).

En 1989, les prêts communautaires s'élevaient à 12 milliards d'écus, 84 milliards de francs.

Ce volet a sensiblement progressé depuis 1990, notamment en direction des pays de l'Est.

Les prêts à la balance des paiements réservés initialement aux Etats-membres ont en effet été étendus aux pays d'Europe centrale et orientale dans le cadre d'une assistance financière à moyen terme. Les prêts aux pays de cette zone sont de l'ordre de 4,8 milliards d'écus, soit 33 milliards de francs. Un autre prêt de ce type a été engagé en faveur de l'Algérie.

Des orientations fondamentales ont été prises en 1990-1991 avec, d'une part, une action d'envergure au profit des pays de l'Est et, d'autre part, la confirmation des politiques traditionnelles. Cette double stratégie confirme une réaction traditionnelle de la CEE : toute action nouvelle ne doit pas être menée au détriment d'une action ancienne. Elle se fait par adjonction, et non par substitution.

A noter enfin que si la garantie communautaire des emprunts n'a jusqu'à présent jamais jouée (la ligne budgétaire n'est encore inscrite que "pour mémoire"), la situation pourrait être différente dans quelques années si les pays bénéficiaires s'avéraient insolvables. Le coût pour le budget communautaire pourrait alors être particulièrement élevé.

b) Les politiques traditionnelles

• L'aide alimentaire

Cette action est appliquée à l'échelle mondiale depuis le début des années 1970. La CEE offre, en moyenne, plus d'un million de tonnes de céréales, et 200 000 tonnes d'autres produits par an (hors aides bilatérales).

Les crédits d'aide alimentaire se montent en 1992 à 517 millions d'écus en crédits d'engagement et 552 millions d'écus en crédits de paiement (les frais de transport constituent près de 40 % de cette aide). Les crédits sont stabilisés à ce niveau depuis deux ans, mais l'expérience montre que les dépassements sont fréquents. En 1991, la CEE a décidé d'un programme alimentaire complémentaire spécial pour l'Afrique. Ce programme a été doté de financements additionnels qui ont été inscrits dans la révision des perspectives financières de 1991 - 115 Mécus ont donc été ajoutés en cours d'année, soit, pour la France, 161 millions de francs, sous forme d'effort budgétaire additionnel. Le Conseil, lors de l'examen de l'avant-projet de budget a d'ailleurs décidé de créer une "réserve exceptionnelle" dotée de 100 millions d'écus.

• "La politique méditerranéenne renouvelée" :

La CEE est liée depuis 1976 aux pays méditerranéens par une série d'accords de coopération et d'association, qui prévoient des dispositions commerciales (accès au marché) et une aide financière au développement. En juin 1990, la Commission a considéré que cette coopération souffrait d'une double érosion des préférences, à la fois vis-à-vis des pays du Sud (accord de Lomé IV), et compte tenu des actions spécifiques au profit de l'Est. Sur ces propositions, les quatrième protocoles financiers méditerranéens ont été conclus en mai 1991. Pour la période 1992-1996, l'enveloppe financière est triplée par rapport à la période antérieure 1986-1991.

Par ailleurs, comme on l'a vu, la Communauté vient tout récemment de décider d'attribuer un prêt d'ajustement structurel à la balance des paiements à l'Algérie.

- Aide au développement des pays méditerranéens

Enveloppe 1986-1991 : 1 600 Mécus (dont 615 Mécus de crédits budgétaires)

Enveloppe 1992-1991 : 4 675 Mécus

2 075 Mécus de crédits budgétaires et prêts BEI

300 Mécus pour l'appui aux réformes économiques

2 300 Mécus pour des actions de coopération horizontale

Le budget 1992 intègre l'effet de ce quatrième protocole financier, avec des dotations en hausse sensible (75 millions d'écus de crédits de paiement pour la Turquie notamment).

• L'Asie et l'Amérique latine

L'action de la Communauté s'est progressivement étendue à toutes les parties du monde. L'adhésion de l'Espagne et du Portugal à la Communauté a sans doute contribué à cette diversification géographique, notamment vers Amérique latine. La Communauté négocie actuellement des accords de coopération commerciale avec de nombreux pays du continent sud-américain. En décembre 1990, la Communauté a décidé de porter à 2 750 Mécus son effort financier total en faveur des pays d'Asie et d'Amérique latine pour la période 1991-1995. Le budget 1992 traduit cette montée en puissance : 403 Mécus en 1990, 463 Mécus en 1991, 556 Mécus en 1992 (avant-projet de budget), soit + 38 % en deux ans.

• Les autres actions internationales

Dans la même logique que pour l'action intérieure, la Communauté a diversifié ses actions :

Action humanitaire (5,25 Mécus dans l'APB) écologie dans les pays en voie de développement (9 mécus), lutte contre le sida dans les pays en voie de développement (5,2 mécus), actions concernant l'Afrique du sud (70 mécus), le Vietnam, le Cambodge, le "rôle des femmes dans le développement"...

Pas une action, pas un pays, n'échappe aux crédits communautaires, fussent-ils symboliques.

Dans sa volonté de se manifester sur la scène internationale lors des événements majeurs de l'hiver 1990-1991, la Communauté a décidé en 1990 d'attribuer "une aide aux pays affectés par la crise du Golfe" (Égypte, Jordanie, Turquie), s'ajoutant à l'aide d'urgence aux rapatriés du Koweït et de l'Irak, décidés dès le début de la crise. 500 Mécus ont été inscrits à ce titre dans le budget pour 1991 (en sus des 30 Mécus attribués en 1990 pour l'aide d'urgence). Dans un souci d'équilibre, la Communauté a décidé en 1991 d'ajouter une action spécifique par l'assistance financière en faveur d'Israël et des populations palestiniennes des territoires occupés. 87 Mécus ont été inscrits en 1991 à ce titre.

Ces actions, justifiées sur le moment, auraient dû s'éteindre d'elles-mêmes avec la fin du conflit. La Commission, dans son avant-projet de budget, a toutefois inscrit à nouveau 40 Mécus pour "assurer un suivi de son action" en 1992. Cette ligne a été supprimée par le Conseil.

c) L'action à l'Est

Les événements survenus aux portes de la Communauté ont déclenché une mobilisation sans précédent de celle-ci, notamment sur le plan financier. Son action s'est progressivement élargie à tous les pays ayant un moment appartenu à l'ancien pacte de Varsovie. Tous les instruments financiers ont été utilisés.

• L'extension du champ géographique de coopération et d'assistance financière

La Communauté a signé avec la plupart des pays d'Europe centrale et orientale des accords de commerce et de coopération prévoyant l'octroi de certaines concessions commerciales, et le développement de la coopération dans de nombreux domaines (énergie, environnement...). La Communauté a surtout mis sur pied un programme important d'assistance financière sous forme de dons, connu sous le nom de "programme PHARE".

Le principe d'une assistance à la Pologne et à la Hongrie (à l'époque les deux pays qui ouvraient la voie en matière de réformes) avait été arrêté lors du Sommet de l'Arche en juillet 1989. Le 17 septembre 1990, le Conseil étendait son champ d'application à la Bulgarie, la RDA, la Tchécoslovaquie, la Yougoslavie et la Roumanie. Cependant l'éligibilité pleine et entière de cette dernière n'est effective que depuis le 17 janvier dernier. En 1992, une extension à l'Albanie est d'ores et déjà envisagée.

L'URSS n'est pas éligible au programme PHARE, néanmoins, la Communauté et l'URSS sont liées par un accord de commerce et de coopération économique et commerciale signé en décembre 1989 et entré en vigueur le 1er avril 1990. En décembre 1990, le Conseil européen de Rome a *"invité la Commission à explorer avec les autorités soviétiques l'idée d'un grand accord entre la Communauté et l'URSS comprenant un dialogue politique et couvrant tous les aspects d'une coopération économique renforcée, et une coopération dans le domaine culturel, dans la perspective de la*

conclusion d'un tel accord aussi rapidement que possible et avant la fin de 1991".

Le Conseil européen de Luxembourg des 28 et 29 juin 1991 a "invité la Commission à entamer des négociations exploratoires sur un grand accord entre la Communauté et l'URSS couvrant aussi bien les questions économiques que les questions politiques et culturelles".

• Les moyens budgétaires

Le programme PHARE prévoit l'octroi de dons au profit des pays d'Europe centrale et orientale. Les enveloppes ont été définies lors d'une révision des perspectives financières en 1990. L'enveloppe maximale prévue pour 1992 (970 Mécus) a pourtant d'ores et déjà été dépassée "pour tenir compte d'une extension éventuelle du champ d'action du programme, notamment à l'Albanie". 1 007 millions d'écus sont inscrits au projet de budget 1992.

Outre les dons du programme PHARE, certains pays d'Europe centrale et orientale ont bénéficié d'une aide alimentaire d'urgence (la Pologne : 85,3 Mécus en 1989, la Bulgarie et la Roumanie, 30 Mécus en 1990, 100 Mécus en 1991), financée en 1989-1990 sur les crédits du Feoga garantie, ou en 1991 à partir de plusieurs lignes budgétaires (PHARE, Feoga, aide alimentaire). L'URSS a elle aussi bénéficié d'une aide alimentaire d'urgence de 750 millions d'écus décidée par le Conseil européen de Rome, dont 250 Mécus sous forme de dons et 500 sous forme de garantie de crédits. Par ailleurs, le Conseil des Ministres, à l'examen du projet de budget présenté par la Commission, a décidé de doter de 400 millions d'écus, une ligne budgétaire nouvelle relative à l'assistance technique à l'URSS.

Au total, la Communauté versera en 1992, en dons directs, de l'ordre de 1,4 milliard d'écus, 10 milliards de francs aux pays d'Europe de l'Est et à l'URSS.

Tableau n° 44
Crédits budgétaires affectés aux pays de l'Est
(Millions d'écus)

	1990	1991	1992
Programme PHARE	500	785	1 015
Aide alimentaire Est	115	100	n.p.
Aide alimentaire URSS		250	n.p.
Assistance technique URSS			400
BERD		18	18
TOTAL	615	1 153	1 433
TOTAL en Milliards de francs	(4.249)	(8.048)	(10.002)

Source : Budgets sauf 1992 : APB pour programme PHARE et PB pour URSS

• Les prêts

Tous les instruments financiers ont été utilisés afin d'octroyer les différentes formules de prêts aux pays de l'Est. Ces prêts appellent deux observations. D'une part, l'essentiel des prêts sont octroyés directement par la Communauté, sous la forme de prêts d'ajustement en faveur de la balance des paiements. Cette formule, initialement réservée aux Etats-membres, a donc été appliquée aux pays tiers. D'autre part, une grande partie de ces prêts sont octroyés sur la base d'un cofinancement : l'engagement de la Communauté est limité à la moitié des financements décidés dans le cadre du G 24, les versements sont liés à une participation équivalente des autres Etats non membres de la CEE. Ce principe n'est toutefois pas strictement respecté, (le premier prêt en faveur de la Hongrie décidé en mars 1990, a été intégralement financé par la Communauté ; contrairement à ce qui était prévu, aucun Etat du G 24 n'a accepté de participer au financement).

L'ensemble des prêts accordés se présente comme suit :

1) Prêts d'ajustement en faveur de la balance des paiements

- Prêt à la Pologne : participation majoritaire de la Communauté au fonds de stabilisation en faveur du zloty polonais doté d'un milliard de dollars (870 millions d'écus),

- Premier prêt à la Hongrie : Prêt communautaire de un milliard de dollars, soit 870 millions d'écus au cours en vigueur en mars 1990, en faveur de la Hongrie (aide à moyen terme à la balance des paiements) dont les deux premières

tranches de 350 puis 260 millions d'écus ont été débloquées après accord de ce pays avec le FMI (procédure stand-by),

- Prêt accordé à la Tchécoslovaquie, d'un montant de 375 Mécus à la charge de la Communauté,

- Deuxième prêt à la Hongrie, d'un montant de 180 Mécus décidé par l'Ecofin du 24 juin 1991,

- Prêt à la Bulgarie, de 400 Mécus décidé également par le Conseil Ecofin du 24 juin 1991,

- Prêt à la Roumanie, d'un montant de 375 Mécus, qui sera soumis à la décision des Ministres lors d'un prochain Ecofin.

2) Garantie de crédits en faveur de l'URSS

La Communauté a accordé à l'URSS une garantie de crédit de 500 millions d'écus pour lui permettre d'importer des produits agricoles et alimentaires en provenance de la CEE à des conditions préférentielles.

3) Autres prêts

- Prêts BEI : 1 milliard d'écus de prêts de la Banque Européenne d'Investissement sur 3 ans en faveur de projets d'investissement en Hongrie et en Pologne, garantis par la Communauté (décision du Conseil des Ministres des Finances du 12 février 1990). Ce montant a été augmenté de 700 millions d'écus, à la suite de l'extension du bénéfice des prêts de la BEI à la Tchécoslovaquie, à la Bulgarie et à la Roumanie.

- Prêt CECA : Accord donné par le Comité consultatif de la CECA pour octroyer un prêt CECA à hauteur de 200 millions d'écus en vue de financer des investissements industriels en faveur du charbon et de l'acier ainsi que des projets favorisant la consommation d'acier communautaire (principalement en Pologne).

- BERD : Participation de la Communauté à hauteur de 6 % d'un capital de 10 milliards d'écus (libéré dans la proportion d'un tiers) dans la Banque européenne pour la Reconstruction et le Développement (BERD), soit 3 % pour la Commission et 3 % pour la BEI. Les pays de la Communauté détiennent quant à eux 45 % du capital, soit 51 % pour la Communauté dans son ensemble.

Au total, la Communauté a octroyé à ce jour, pour 4,77 milliards d'écus - 33 milliards de francs - de prêts aux pays de l'Est.

RESUME

Dons en direction des pays de l'Est et de l'URSS	10 milliards de francs en 1992
Prêts en direction des pays de l'Est et de l'URSS	33 milliards de francs en 1992

2. Les interrogations pour la France

La Communauté s'est désormais dotée de moyens financiers qui lui permettent d'exercer une véritable action internationale. Quelles en sont les conséquences pour notre pays ?

Trois questions peuvent être évoquées dans l'ordre d'importance croissante :

- les retours
- l'efficacité de l'aide communautaire
- le passage progressif et incontestable d'une diplomatie nationale à une action communautaire.

a) La problématique des "retours" :

• L'évaluation des "retours", des politiques communautaires se heurte à des obstacles techniques majeurs.

D'une part, la Commission ne fournit pas de statistique quant à l'allocation des marchés entre les différents Etats membres de la Communauté et ne fournit aucune évaluation sur les "taux de retour". La Commission se refuse par ailleurs, avec raison, à établir, même de façon officieuse, une quelconque répartition par nationalité lors de l'attribution des marchés. Seuls la qualité technique et le prix des offres présentées sont pris en compte.

D'autre part, la nationalité des entreprises ayant in fine obtenu un appel d'offres est difficile à établir, les entreprises répondant parfois aux appels d'offres de la Commission par l'intermédiaire de leurs filiales implantées en Belgique. De plus, il n'est pas rare que différentes entreprises européennes se groupent pour emporter un marché. Comment calculer alors avec précision la part revenant à telle ou telle société ? Enfin, la prise en compte de la seule nationalité n'est pas toujours suffisante. C'est en effet parfois par l'intermédiaire de leur filiale allemande que les grands groupes français tentent d'enlever les marchés communautaires. A l'inverse, certaines sociétés internationales passent par leur filiale française pour présenter des dossiers à Bruxelles, notamment s'agissant de l'assistance communautaire à la Roumanie.

Ces observations étant faites, deux brefs constats peuvent être dressés. Ni en termes commerciaux, ni en termes financiers, la France ne paraît particulièrement bien placée dans cette ouverture à l'Est.

• La réorientation des échanges des pays d'Europe centrale et orientale en direction de la communauté dans son ensemble est partagée : les exportations de la communauté vers les pays considérés augmentent moins que les exportations d'autres pays ; les importations, elles se sont nettement accrues.

Tableau n° 45
Echanges avec le COMECON

Exportations 1990/1989	Importations 1990/1989
CEE --> Est : + 10,7 %	Est --> CEE : + 8,1 %
Etats-Unis --> Est : + 17,4 %	Est --> Etats-Unis : - 5,8 %
Japon --> Est : + 40,7 %	Est --> Japon : - 8,3 %

Source - questionnaire budgétaire

Au sein de la communauté, même si la France a connu une accélération de ses échanges avec l'Est, ce mouvement est loin d'égaliser celui des autres pays de la Communauté, notamment de l'Allemagne, incontestable leader de ce mouvement vers l'Est.

Tableau n° 46
Exportations vers le COMECON
 Rythme mensuel (en millions de dollars)

	1989	1990	1991	1991/1989
Allemagne	851	1.129	1.644	+ 93 %
France	348	430	426	+ 22 %
Italie	533	584	612	+ 14,8%
Royaume-Uni	215	238	214	-
Pays-Bas	206	246	213	+ 3,4 %
Belgique	132	168	176	+ 33 %

Source : O.C.D.E.

• **Concernant les retours techniques et financiers**, on peut seulement constater que la nature même de l'aide communautaire, l'accent mis par la communauté sur l'assistance technique, la formation et le passage à l'économie de marché favorise en priorité les économies qui, comme celle de la Grande-Bretagne, disposent de nombreuses entreprises de conseil ou d'audit à la compétence reconnue et qui sont très compétitives sur le plan international.

Les crédits opérationnels du programme phare consacrés aux études reviennent par conséquent presque exclusivement aux experts et cabinets de consultants qui interviennent à la demande de la Commission, et dont on peut regretter qu'ils soient dans la grande majorité des cas allemands ou anglo-saxons.

Cette relative faiblesse de la position française n'est d'ailleurs pas propre aux cabinets d'études. Il peut être intéressant de rappeler que 16 % seulement des hauts fonctionnaires communautaires (de catégorie A) sont de nationalité française.

b) L'efficacité de l'aide communautaire

Trois critiques peuvent être formulées :

• **1ère critique : la part excessive faite aux études**

L'identification précise, dans le montant total des aides attribuées aux Pays de l'Europe Centrale et Orientale, de la part

revenant aux études est difficile car la notion même d'études est relativement incertaine. Il s'agit des travaux d'identification des projets qui feront l'objet d'un financement communautaire, des études préalables de faisabilité, mais aussi d'opérations participant à l'exécution même du projet : préparation d'appels d'offres, audits d'entreprises, mise en place de services, formation, etc. Il convient sans doute d'ajouter également une partie des crédits consacrés au sein de chaque action, à la gestion du programme dans la mesure où, dans la majorité des cas, cette gestion est confiée à des consultants ou à des agents recrutés spécialement.

Une telle acceptation large de la notion d'études, qui recouvre la quasi-totalité des services fournis au titre de l'assistance technique, conduit à constater qu'à peu près 26,7 % des crédits du programme phare ont été dépensés à ce titre en 1990, soit 115 millions d'écus sur un total de 430,6 millions d'écus.

Ce pourcentage est naturellement très variable d'un type d'action à l'autre, la part affectée aux études étant négligeable dans le cadre de programmes de fourniture de matériels alors que les prestations d'études constituent la quasi-totalité des actions d'aide à la privatisation ou à la réforme du secteur financier et des entreprises par exemple.

• 2ème critique : l'absence de réflexion sur la complémentarité

Paradoxalement, si la Commission a étudié ce qu'il convenait de proposer aux pays de l'Est, elle ne s'est jamais interrogée sur le point de savoir qui serait, au fond, le mieux placé pour le faire : la question de partage de compétences entre la communauté et les Etats reste posée. Tel est en particulier le cas des crédits d'action humanitaire. La commission peut utiliser jusqu'à 10 % de l'enveloppe PHARE pour conclure des actions humanitaires, 50 Mécus ont été affectés à ce titre en 1990. Les programmes communautaires en faveur des orphelinats roumains ont été financés sur cette base.

En dépit de l'utilité, de l'opportunité évidente dans certains cas, de mener ces différentes actions, force est de rappeler que l'aide humanitaire suppose une organisation, une compétence, une expérience que la communauté n'a pas nécessairement, et que d'autres Etats -dont la France- possèdent. Pourquoi ne pas avoir utilisé cette voie qui aurait été moins coûteuse et plus efficace ?

Des réflexions identiques peuvent être faites sur l'aide alimentaire, ou sur des actions de grande ampleur qui ne peuvent être

correctement assurées et suivies par les équipes des "mini-budgets" communautaires.

La lettre confidentielle de l'Expansion du 11 novembre 1991 évoquait d'ailleurs ce risque majeur :

"Les grandes nations européennes vont multiplier les négociations directes avec les collectivités ou les Républiques plutôt que de fournir une coopération technique globale à l'U.R.S.S. ou d'envoyer de l'aide alimentaire redistribuée par la mafia et le marché noir. Français, Allemands et Anglais vont multiplier les interventions ponctuelles. Tout sera fait pour assurer un suivi de l'exécution des grands contrats."

• 3ème critique : la procédure est mal maîtrisée

Les critiques portent, d'une part, sur le fonctionnement interne : l'utilisation de mini-budgets, qui permet de gérer les lignes de crédits correspondants, comme le recours sans doute excessif aux cabinets d'expertise ont déjà été dénoncés. Ainsi, dans le cadre du programme PHARE, et pour la seule gestion de ce programme, la Commission a engagé un mini-budget doté de 15 millions d'écus en 1991 et 25 millions d'écus en 1992, soit 40 millions d'écus en deux ans, 280 millions de francs. Il faudrait également que la Commission ne se contente pas de présenter des projets "ficelés", clefs en main, mais présente des alternatives, plus de projets que de crédits... afin que les autorités soient en situation de choisir et pas seulement de ratifier une décision que beaucoup savent, en réalité, déjà prise.

D'autre part, on peut craindre le caractère redondant de ces études avec celles menées par les autres institutions, nationales ou multinationales, (F.M.I., B.E.R.D., O.C.D.E.) qui toutes, ont elles aussi pratiqué ces évolutions.

La coordination a semble-t-il fonctionné dans le cas de l'U.R.S.S., mais pas dans le cas des pays d'Europe centrale et orientale.

c) Le passage progressif, mais incontestable d'une diplomatie nationale à une action communautaire

• Les chiffres sont là et parlent d'eux-mêmes :

1. Les dépenses totales de la communauté dans le domaine international sont de l'ordre de 33 milliards de francs, (22,8 milliards de crédits budgétaires, 10,2 milliards de crédits du fonds européen de développement).

Par comparaison, les deux budgets des Affaires étrangères et de la coopération pour 1992 se montent à 22,2 milliards de francs, montant strictement égal aux crédits budgétaires d'action internationale de la communauté.

2. La communauté versera 10 milliards de francs de crédits aux pays de l'Est et à l'U.R.S.S. en 1992 (en augmentation de 75 % par rapport à 1991). Elle a accordé 33 milliards de francs de crédits.

Par comparaison, les crédits budgétaires alloués à l'Europe centrale et orientale dans le budget des affaires étrangères se montent en 1992 à 489 millions de francs par rapport à 1991, en diminution de 18,7 %).

3. Compte tenu de sa part dans le financement communautaire, la France versera en 1992, 4,4 milliards de francs au titre de l'action internationale de la Communauté soit 19,8 % des deux budgets des Affaires étrangères et de la Coopération.

Compte tenu de sa part dans le financement de la Communauté, la France versera 1,9 milliard de francs à l'action de la Communauté vers l'U.R.S.S. et les pays de l'Est, soit 3,9 fois le montant de son action bilatérale.

En d'autre termes, quand la France donne une aide de 5 F à l'Est, 4 F sont versés par la Communauté, 1 F seulement sont versés directement.

Tableau n° 47

Montant de la participation française aux dépenses internationales dans le budget de la C.E.E.

	Action internationale		Action pays de l'Est	
	1991	1992	1991	1992
Crédits totaux CEE Mécus	2.917	3.269	803	1.410
Crédits totaux CEE Milliards de F	20,84	22,82	5,60	9,84
Part française Milliards francs (1)	4,05	4,42	1,12	1,91
Budget national correspondant Milliards de francs (2)		22,2	0,62	0,49

(1) 20 % en 1991 - 19,4 % en 1992

(2) Action internationale : Budget des Affaires étrangères + budget de la coopération

(2) Action pays de l'Est : Article 42-10 - article 80 du budget des Affaires étrangères.

Ces chiffres, hélas insuffisamment connus, doivent être rappelés. Ils mettent en question notre politique étrangère et l'avenir de notre diplomatie. Ils balayaient croyances et certitudes. Ils donnent le sentiment que l'Europe fédérale s'avance masquée, mais que la France a d'ores et déjà choisi de s'y fondre et de renoncer à conduire une politique indépendante de grande puissance.

Avait-elle d'autres choix ? C'est un débat qui ne pourra être éludé mais qui échappe à la stricte analyse financière. On peut, en tout état de cause, regretter que la France n'ait pas recherché un meilleur équilibre entre l'action bilatérale et l'action dans le cadre communautaire dont il est vraisemblable que les retombées économiques bénéficient prioritairement au pays que la géographie, l'histoire, la culture et la puissance prédisposent à recueillir les dividendes des financements communautaires.

LISTE DES ANNEXES

- 1. Tableau récapitulatif des recettes du budget général.**
- 2. Budget des communautés européennes pour 1991 et 1992.**
- 3. Evolution à long terme du budget des communautés européennes**
- 4. Comment expliquer le tassement des dépenses agricoles en 1989 et 1990.**
- 5. Répartition des dépenses agricoles par secteurs (ensemble de la communauté).**
- 6. Répartition des dépenses en France, par organisme d'intervention.**
- 7. Les programmes d'initiative communautaire.**
- 8. Application française des programmes d'initiative communautaire. Le programme RENAVAL (chantiers navals).**
- 9. Application française des programmes d'initiative communautaire. Le programme RESIDER (sidérurgie).**
- 10. Exemples de détournement de dépenses agricoles.**
- 11. Répartition régionale des crédits des fonds structurels. Objectif 2 (Reconversion des régions industrielles en déclin).**
- 12. Contributions communautaires aux politiques de l'emploi(objectifs 3 et 4 des fonds structurels).**
- 13. Les "nouvelles politiques" - sélection.**
- 14. Liste des sigles et abréviations.**

Annexe 1

Tableau récapitulatif des recettes du budget général Projet de loi de finances 1992

(Annexe à l'article 39 du projet de loi de finances 1992)

(Evaluation des voies et moyens Tome I)

Évaluation des voies et moyens

Page 95

(En millions F)

Designation des recettes	Evaluations adoptées pour 1991	Evaluations proposées pour 1991	Différence entre les évaluations revisées pour 1991 et proposées pour 1992	Evaluations proposées pour 1992
A. — Recettes fiscales				
Impôt sur le revenu	293.110	301.100	+ 7.990	312.345
Autres impôts directs perçus par voie d'émission de rôles	30.400	28.100	- 2.300	28.300
Impôt sur les sociétés	170.140	162.400	- 7.740	162.850
Taxe sur les salaires	34.600	35.000	+ 400	37.100
Recettes diverses	44.992	46.520	+ 1.528	34.385
Produit de l'enregistrement	67.665	67.910	+ 245	69.850
Produit du timbre et de l'impôt sur les opérations de bourse	14.125	12.000	- 2.125	12.500
Droits d'importation, taxe intérieure sur les produits pétroliers et divers produits de douanes	132.058	128.740	- 3.318	132.970
Produit de la taxe sur la valeur ajoutée	669.962	657.000	- 12.962	709.220
Produit des contributions indirectes	37.123	36.645	- 478	40.300
Produit des autres taxes indirectes	2.775	2.495	- 280	2.820
Totaux pour la partie A	1.496.950	1.478.310	+ 18.640	1.559.120
B. — Recettes non fiscales				
Exploitations industrielles et commerciales et établissements publics à caractère financier	34.385	32.953	- 1.432	34.152
Produits et revenus du domaine de l'Etat	3.615	3.515	- 100	2.709
Taxes, redevances et recettes assimilées	15.696	17.294	+ 1.598	17.964
Intérêts des avances, des prêts et dotations en capital	4.064	4.398	+ 334	4.583
Retenues et cotisations sociales au profit de l'Etat	24.108	21.968	- 2.140	23.519
Recettes provenant de l'extérieur	2.143	1.948	- 195	2.058
Opérations entre administrations et services publics	2.101	2.285	+ 184	567
Divers	34.152	59.879	+ 25.727	50.139
Totaux pour la partie B	120.267	144.244	+ 23.977	135.695
C. — Fonds de concours et recettes assimilées				
Fonds de concours et recettes assimilées	-	-	-	-
Totaux pour la partie C	-	-	-	-
D. — Prélèvements sur les recettes de l'Etat				
Prélèvements sur les recettes de l'Etat au profit des collectivités locales	- 133.857	- 140.861	- 7.004	- 144.970
Prélèvements sur les recettes de l'Etat au profit des communautés européennes	- 70.750	- 75.685	- 4.935	- 84.250
Totaux pour la partie D	- 204.627	- 216.546	- 11.919	- 229.220
	1.412.590	1.406.008	+ 6.582	1.465.595

Annexe 2

Budget des communautés européennes pour 1991 et 1992

Budget des Communautés européennes 1992 Crédits d'engagement

(en millions d'écus)

Postes (présentation CEE)	Budget définitif 1991	Budget 1992 Avant- projet	Part dans le total	Evolution 1992/1991
Fenga garantie	31.516	34.660	53,16 %	+ 9,98 %
Actions structurelles	14.804	17.965	27,55 %	+ 21,35 %
Politiques à dotations pluriannuelles	2.400	2.700	4,14 %	+ 9,50 %
Autres politiques	4.874	5.048	7,74 %	+ 3,56 %
Administration	3.911	3.824	5,87 %	- 2,25 %
Réserve monétaire	1.000	1.000	1,54 %	-
Total	58.572	65.197	100 %	+ 11,31 %
Total en Millions de francs	408 832	455 075	100 %	+ 11,31 %

Evaluation du budget communautaire au cours de la procédure budgétaire 1991

en millions d'écus

	A.P.B.	P.B. Conseil	Parlement 1ère lecture	2ème lecture Budget	Budget voté
Crédits d'engagement	55.472	54.682	56.617	54.863	58.535
Crédits de paiement	52.969	52.423	54.000	52.578	55.558

Annexe 3

Evolution à long terme du budget des communautés européennes

Evolution du budget communautaire

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
- Budget de la Communauté										
. millions d'écus	25.061	27.248	28.433	35.174	36.168	43.820	44.840	46.767	55.593	62.059
. milliards de francs	164	187	193	239	251	308	317	323	388	436
- Budget de la France (milliards de francs)	833	840	995	1.031	1.050	1.012	1.152	1.220	1.280	1.317

source : budget des communautés, crédits de paiement - budget de la France : 1985-1988 exécution ; 1989-1991 LFI

Annexe 4

Comment expliquer le tassement des dépenses agricoles ?

	1989	<i>(En millions d'écus)</i>
- prévisions des dépenses agricoles		26.741
- exécution		24.403

Ecarts de dépenses

	Economies réalisées	Dépenses imprévues
Facteurs hors marché	. parité dollar/écu - 1.219 . apurement des comptes..... - 203 . retard exécution aide alimentaire ..- 183 Total.....- 1.605	
Facteurs marché	Récoltes ou productions inférieures aux prévisions Exportations supérieures permettant une diminution du stockage Total.....- 1.542	Exportations de produits laitiers, viande porcine, oeufs volaille... supérieures aux prévisions Total..... + 809
TOTAL GENERAL : - 2.338 Mévus		

	1990	<i>(En millions d'écus)</i>
- prévisions des dépenses agricoles		26.431
- exécution		25.048

Ecarts de dépenses

	Economies réalisées	Dépenses imprévues
Facteurs hors marché	Apurement des comptes : - 371	Parité dollar/écu : + 370
Facteurs marché (sélection)	Renforcement des contrôles des paiements d'aide à la production d'huile d'olive : ...- 445 Faibles récoltes et faibles résultats de la prime d'arrachage :- 644 Exportations de sucre inférieures aux prévisions :- 737 Total : - 3120	Lait : production de lait supérieure aux prévisions, augmentation des quotas, ré- pression de la demande, dégradataion des prix mondiaux total lait : + 544 Viande : réduction demande intérieure et perte débouchés : entraînant une hausse des interventions extérieures : + 631 Total : + 1.745
TOTAL GENERAL : - 1.383 Mévus		

Annexe 5

Répartition des dépenses agricoles par secteurs
(ensemble de la communauté)

S E C T E U R S	1 9 8 6		1 9 8 7 (3)		1 9 8 8 (4)		1 9 8 9 (5)		1 9 9 0 (5)	
	Mio écus	%	Mio écus	%	Mio écus	%	Mio écus	%	Mio écus	%
Céréales	3 391,2	15,3	4 137,5	17,8	4 264,4	15,4	3 150,0	12,1	3 799,5	14,2
Riz	93,7	0,4	99,7	0,4	72,8	0,3	111,5	0,4	85,1	0,3
Sucre	1 725,5	7,8	2 035,6	8,8	2 081,8	7,5	1 979,8	7,6	1 388,3	5,2
Huile d'olive	604,3	2,7	1 139,2	4,9	945,0	3,4	1 464,5	5,6	1 168,2	4,3
Oléagineux	2 027,5	9,1	2 687,4	11,6	2 971,8	10,7	2 673,6	10,3	3 477,0	13,0
Protéagineux	460,0	2,1	587,2	2,5	689,3	2,5	642,9	2,5	834,8	3,1
Plantes textiles & vers soie	565,0	2,5	306,4	1,3	454,2	1,6	600,7	2,3	580,3	2,2
Fruits et légumes	986,0	4,4	967,0	4,2	708,2	2,5	1 018,6	3,9	1 253,0	4,6
Vin	630,8	2,8	800,3	3,5	1 545,6	5,6	1 147,7	4,4	745,2	2,8
Tabac	782,2	3,5	803,6	3,5	966,1	3,5	1 138,8	4,4	1 232,1	4,6
Autres secteurs	56,4	0,3	44,5	0,2	59,8	0,2	83,8	0,3	81,5	0,3
Produits laitiers	5 405,8	24,4	5 013,0	21,6	5 915,1	21,4	4 987,0	19,1	4 955,9	18,5
V viande bovine	3 481,7	15,7	2 148,7	9,3	2 475,8	9,0	2 428,5	9,3	2 833,2	10,6
V viande ovine et caprine	616,9	2,8	573,8	2,5	1 293,7	4,7	1 452,8	5,6	1 452,3	5,4
V viande porcine	151,8	0,7	158,6	0,7	215,6	0,8	261,0	1,0	246,9	0,9
Oeufs et volailles	97,8	0,4	152,0	0,7	194,1	0,7	234,1	0,9	178,5	0,7
Produits hors Annexe I	502,9	2,3	590,3	2,5	602,4	2,2	552,1	2,1	511,5	1,9
Pêche	18,0	0,1	17,4	0,1	46,9	0,2	24,0	0,1	23,6	0,1
TOTAL DEPENSES AGRICOLES	21 597,5	97,3	22 261,6	96,1	25 502,6	92,2	23 951,4	91,9	24 849,9	92,7
Montants compensatoires adhésion	5,8	0,0	18,0	0,1	64,3	0,2	41,5	0,2	36,6	0,1
Montants compensatoires monétaires	475,9	2,2	636,9	2,7	505,2	1,9	322,8	1,2	270,9	1,0
Mesures compensatoires communautaires	113,5	0,5	-	-	-	-	-	-	-	-
Dépréc. stocks d'intervent. et écoulement spécifique beurre de stocks publics	-	-	-	-	1 240,0	4,5	1 442,9	5,5	1 360,7	5,1
Restitutions actions dons alimentaires (*)	-	-	259,4	1,1	242,7	0,9	132,6	0,5	85,6	0,3
Int. réforme mode financement	-	-	37,5	0,1	37,5	0,1	48,5	0,2	66,6	0,2
Distrib. gratuite de prod. en intervention	-	-	-	-	65,8	0,2	132,9	0,5	136,9	0,5
Retrait des terres (part de la garantie)	-	-	-	-	-	-	3,0	p.m.	21,2	0,1
Action de lutte contre la fraude	-	-	-	-	-	-	-	-	3,0	p.m.
TOTAL DEPENSES AGRICOLES FEOGA-GARANTIE	22 192,7	100,0	23 175,9	100,0	27 658,1	100,0	25 075,6	100,0	26 831,4	100,0
	22 137,4	(2)	22 967,7	(2)	27 687,3	(2)	25 872,9	(2)	26 453,5	(2)

(1) Les dépenses sont extraites des déclarations des Etats membres dans le cadre du régime d'avances et prises en compte par exercice selon l'article 100 du Règlement financier.

(2) Compte tenu des conséquences des ajournements des comptes des exercices antérieurs.

(3) Dépenses prises en compte au titre du budget 1987 (1er janvier 1987 - 31 octobre 1987).

(4) Dépenses prises en compte au titre du budget 1988 (1er novembre 1987 - 15 octobre 1988).

(5) Dépenses prises en compte du 16 octobre au 15 octobre de l'année suivante.

(*) Avant l'exercice 1987, ces restitutions étaient incorporées au poste "Restitutions" des différents secteurs.

Annexe 6

Répartition des dépenses en France par organisme d'intervention

ORGANISMES	EXERCICE BUDGETAIRE					Variation annuelle moyenne
	1986	1987 (1)	1988 (2)	1989 (3)	1990 (4)	
ONILAIT	7.808,40	7.489,60 - 4,08 %	9.381,00 25,25 %	6.286,70 - 32,98 %	7.152,30 13,77 %	- 2,10 %
ONIFLHOR	1.118,80	1.067,60 - 4,58 %	1.128,90 5,74 %	1.370,70 21,42 %	1.100,20 - 19,73 %	- 0,42 %
ONIC	9.078,50	13.496,00 48,66 %	11.239,60 - 16,72 %	9.023,40 - 19,72 %	9.833,60 8,98 %	2,08 %
FIRS	4.943,00	5.650,60 14,32 %	4.796,80 - 15,11 %	2.075,40 - 56,73 %	1.860,10 - 10,37 %	- 15,59 %
SIDO	4.596,20	5.537,60 20,48 %	6.897,80 24,56 %	6.248,90 - 9,41 %	8.635,70 38,20 %	21,97 %
FIOM	46,00	34,80 - 24,35	128,30 268,68 %	43,30 - 66,25 %	50,80 17,32 %	2,61 %
OFIVAL	8.117,80	5.656,00 - 30,33 %	6.979,40 23,40 %	7.233,30 3,64 %	5.020,60 - 30,59 %	- 9,54 %
ONIVINS	2.004,30	1.825,10 - 8,94 %	3.581,20 96,22 %	2.107,80 - 41,14 %	1.399,70 - 33,59 %	- 7,54 %
CNASEA					6,10	-
ACCT Prime à la vache allaitante	276,20	142,30 - 48,48 %	533,00 274,56 %	511,70 - 4,00 %	912,20 78,27 %	57,57 %
Taxe de coresponsabilité céréalière	- 50,10	- 276,10 451,10 %	- 8,00 - 97,10 %	- - 100,00 %	-	- 25,00 %
MCM	- 972,80	- 1.333,60 37,09 %	- 1.237,40 - 7,21 %	- 792,60 - 35,95 %	- 2,00 - 99,75 %	- 24,95 %
SOUS-TOTAL	36.966,30	39.289,90 6,29 %	43.420,60 10,51 %	34.108,60 - 21,45 %	35.969,30 5,46 %	- 0,67 %
Conséquences financières Apurement	- 40,70	- 270,50	15,90	- 627,30	- 278,90	
TOTAL	36.925,60	39.019,40 5,67	43.436,50 11,32	33.481,30 - 22,92	35.690,40 6,60	- 0,84

- (1) du 01/01/1987 au 31/10/1987
- (2) du 01/11/1987 au 15/10/1988
- (3) du 16/10/1988 au 15/10/1989
- (4) du 16/10/1989 au 15/10/1990

Nota : La prime à la vache allaitante est traitée dans le reste du rapport parmi les "fonds de concours budgétaire"

Annexe 7

Les programme d'initiative communautaire

Aux termes des règlements, une partie des fonds, 15 % pour le FEDER, reste à la disposition de la Commission pour la mise en oeuvre des programmes d'initiative communautaire (PIC) qui s'appliquent dans les zones éligibles à l'un ou l'autre objectif.

Au total, la marge utilisable par la Commission pour mener ses projets est de 3,81 milliards d'écus pour la période 1989-1993 (26,6 milliards de francs). Sur ce total, 3 milliards doivent être réservés aux régions des objectifs 1 et 2.

Dix programmes d'initiative communautaire ont été définis :

ENVIREG - 500 millions d'écus : programme destiné à améliorer la qualité de l'environnement dans les zones de l'objectif 1, de manière générale et dans toutes les zones éligibles (1, 2, 5b) de la côte méditerranéenne.

INTERREG - 800 millions d'écus : programme destiné à la coopération transfrontalière qui doit s'appliquer dans l'ensemble des zones éligibles aux objectifs 1, 2 et 5b.

RECHAR - 300 millions d'écus : programme de reconversion des zones harbonnières. C'est le plus avancé. Les Etats ont déjà proposé leur zonage. En France, il s'agit des bassins houillers du Nord-Pas-de-Calais, de la Lorraine, du Creusot-Monceau les Mines, d'Alès, d'Albi-Carmaux et de La Mure.

REGEN - 300 millions d'écus : programme destiné à la création de réseaux de transports d'énergie.

REGIS - 200 millions d'écus : programme destiné à traiter les problèmes spécifiques à des îles ultra-périphériques : DOM français, Canaries, Madère.

STAR 2 - 200 millions d'écus : programme intervenant en matière de télécommunication.

STRIDE - 400 millions d'écus : programme de soutien à la recherche et au transfert de technologie dans les zones des objectifs 1 et 2.

Trois autres PIC sont définis, sans être encore nommés. Ils interviennent sur :

- la préparation des entreprises au marché intérieur, 100 millions d'écus ;
- les ressources humaines, 600 millions d'écus ;
- le développement rural, 400 millions d'écus.

Annexe 8

Application française des programmes d'initiative communautaire

Le programme RENAVAL (chantiers navals)

Aspect régional du programme communautaire

RENAVAL est un programme d'initiative communautaire financé sur l'enveloppe des fonds structurels visant la reconversion des zones de la communauté les plus affectées par la réduction de la capacité de construction navale. C'est une action communautaire spécifique contribuant à la diminution des obstacles de développement de nouvelles activités économiques de ces zones.

Le programme porte sur la période 1989 à 1993.

Les zones françaises éligibles et les montants attribués sont les suivants :

PACA	zone d'emploi de Toulon/La Seyne)
	zone d'emploi de la Ciotat	(27,39 MECUS
	zone d'emploi de Marseille)
POITOU CHARENTES	zone de la Rochelle	3,13 MECUS
PAYS DE LA LOIRE	Département de Loire-Atlantique	10,22 MECUS
BASSE NORMANDIE	zone de Cherbourg	4,56 MECUS
HAUTE NORMANDIE	zones du Havre, de Fécamp et de Dieppe	4,85 MECUS
NORD-PAS-DE-CALAIS	zone d'emploi de Dunkerque	15,09 MECUS

Les décisions financières de la Commission des Communautés Européennes portant sur ces programmes ont été prises durant l'année sauf pour les deux programmes concernant la région PACA et la région Basse-Normandie et qui devraient être prises par Bruxelles au cours de l'automne prochain.

Annexe 9

Application française des programmes d'initiative communautaire

Le programme RESIDER (sidérurgie)

Aspect régional du programme communautaire

De la même façon que cela a été fait pour les zones affectées par la réduction de la capacité de construction navale, la Commission des communautés européenne a pris des décisions visant à aider la reconversion des zones sidérurgiques en difficulté.

Les zones concernées sont les suivantes :

- La région Nord-Pas-de-Calais (à l'exclusion de l'arrondissement de Lille) ;

- La région Lorraine avec les départements de la Moselle et de la Meurthe et Moselle ;

Les montants FEDER dont bénéficient ces zones au titre des programmes RESIDER sont les suivants :

- NORD-PAS-DE-CALAIS	15,67 MECUS
- LORRAINE	42,63 MECUS

Le programme porte sur les années 1989 à 1992.

Annexe 10

Exemples de détournement de dépenses agricoles

(Extrait du rapport Cour des comptes sur le budget 1989)

Quelques critiques peuvent être relevées :

- Il est notoire que dans certains Etats membres, la vérification des superficies effectivement possédées ou exploitées par les agriculteurs est particulièrement difficile.

- L'exactitude des plans peut difficilement être assurée par un système comme celui appliqué dans les régions italiennes, où l'administration n'assiste pas l'agriculteur, cette tâche étant réservée à des conseillers privés (...); on ne peut exclure que dans certains cas, les données soient convenablement ajustées afin de remplir les conditions formelles pour obtenir l'aide.

- L'exploitant qui présente un plan d'amélioration doit posséder une "capacité professionnelle suffisante" mais la durée de la période minimale exigée s'étend selon les Etats membres de deux à dix ans.

- L'octroi des aides à des investissements est exclu s'il a pour effet d'augmenter la production laitière, mais des plans entraînant l'augmentation du nombre de vaches laitières ont été financés.

- "L'installation" de jeunes agriculteurs est également dévoyée. Sauf en France, où un certain nombre d'installations ont lieu en dehors de la famille d'origine du jeune agriculteur, la presque totalité des installations concernant des jeunes qui travaillent dans l'exploitation paternelle, sans que nécessairement cette installation soit accompagnée du retrait des parents; "l'installation" se traduit en fait à une simple formalité qui permet de recevoir l'aide.

- Pour les travaux de reboisement, tous les moyens mécaniques ont été utilisés en France, et les coûts sont en général inférieurs aux coûts maximum prévus par le règlement. En Italie, les travaux utilisent une main-d'oeuvre importante, souvent âgée et peu qualifiée; les coûts réels sont plus élevés que les coûts plafonds exigibles... (Il s'agit) plutôt d'une aide sociale temporaire déguisée; il apparaît clairement que l'on a choisi de favoriser l'emploi d'une main-d'oeuvre menacée de chômage au détriment de l'économie et de l'efficacité.

Annexe 11

**Répartition régionale des crédits des fonds structurels
Objectif 2 (Reconversion des régions industrielles en déclin)**

Régions	1989-1991 Millions d'écus	1992/1993 Millions d'écus
AQUITAINE	6,5	5,87
AUVERGNE	12	8,85
BASSE-NORMANDIE	10	10,67
BOURGOGNE	12	14,90
BRETAGNE	17	20,63
CHAMPAGNE-ARDENNE	13	17,60
FRANCHE-COMTE	18	23,87
HAUTE NORMANDIE	30	40,60
LANGUEDOC- ROUSSILLON	11	10,25
LORRAINE	107	78,06
MIDI-PYRENEES	22,2	19,10
NORD/PAS-DE-CALAIS	179	186,67
PAYS DE LOIRE	35	42,96
PICARDIE	35	47,82
POITOU-CHARTENES	15	23,48
PACA	13,5	15,74
RHONE-ALPES	19	25,00
NON REPARTIS	144,8	-
TOTAL	700	592,11

Annexe 12

Contributions communautaires aux politiques de l'emploi (objectifs 3 et 4 des fonds structurels)

(En MF)

OBJECTIF N° 3	1990	1991	1992	Total 90/92
<u>Axe 1</u> : Form. technologique et de base.....	558.491.417	617.321.543	593.616.979	1.769.429.939
Sous-axe 1 : Form. technologique.....	27.125.244	29.603.108	32.227.353	88.955.705
Sous-axe 2 : Form. prof. de base.....	531.366.173	587.718.435	561.389.626	1.680.474.234
<u>Axe 2</u> : Aides à l'embauche et à l'installation.....	74.756.604	78.989.164	84.823.696	238.569.464
<u>Axe 3</u> : Femmes et groupes défavorisés.....	232.967.848	239.551.899	243.381.851	715.901.598
Sous-axe 1 : Femmes.....	45.848.646	51.658.157	54.684.028	152.190.831
Sous-axe 2 : Migrants.....	32.255.062	32.270.791	32.297.059	96.822.912
Sous-axe 3 : Handicapés.....	154.864.140	155.622.951	156.400.764	466.887.855
TOTAL OBJECTIF 3.....	866.215.869	935.862.606	921.822.526	2.723.901.001
OBJECTIF 4				
<u>Axe 1</u> : Form. technologique et de base.....	840.336.041	931.050.498	913.213.602	2.684.600.141
Sous-axe 1 : Form. technologique.....	183.912.755	189.520.690	197.328.570	570.762.015
Sous-axe 2 : Form. prof. de base.....	656.423.286	741.529.808	715.885.032	2.113.838.126
<u>Axe 2</u> : Aides à l'embauche et à l'installation.....	69.479.465	71.935.414	74.656.772	216.071.651
<u>Axe 3</u> : Femmes et groupes défavorisés.....	86.996.836	87.843.899	89.002.444	263.843.179
Sous-axe 1 : Femmes.....	4.116.963	4.761.487	5.693.170	14.571.620
Sous-axe 2 : Migrants.....	1.086.260	995.771	913.770	2.995.801
Sous-axe 3 : Handicapés.....	81.793.613	82.086.641	82.395.504	246.275.758
TOTAL OBJECTIF 4.....	996.812.342	1.090.829.81	1.076.872.818	3.164.514.971
TOTAL 3 + 4.....	1.863.028.211	2.026.692.417	1.998.695.344	5.888.415.972
Actions visées à l'article 1 (2)..... Règlement n° 4255/88	81.779.998	81.780.001	81.780.001	245.340.000
TOTAL FINANCEMENT FSE.....	1.944.808.209	2.108.472.418	2.080.475.345	6.133.755.972

Annexe 13

Les "nouvelles politiques" (Sélection 1992)

Sous-section B3 (Association, jeunesse, culture)	Ecus
PETRA (Programme d'action pour la formation professionnelle des jeunes et la préparation des jeunes à la vie adulte et professionnelle)	28.696.000
EUROTECNET (Programme d'action dans le domaine de la formation professionnelle résultant du changement technologique)	2.851.000
FORCE (Programme d'action pour le développement de la formation professionnelle continue)	16.269.000
COMETT (Coopération entre l'université et l'entreprise en matière de formation dans le cadre des technologies)	51.560.000
B3-106 Mesures communautaires en faveur des langues et cultures minoritaires	1.500.000
CEDEFOP (Centre européen pour le développement de la formation professionnelle)	10.800.000
Sous-section B3-4 (Autres actions sociales)	Ecus
Relations industrielles et dialogue social	8.393.000
SEDOC (Compensation des offres et demandes d'emploi)	2.424.000
Actions pour l'égalité entre hommes et femmes	4.979.000
HELIOS (Actions en faveur des handicapés)	6.163.000
Actions de lutte contre la pauvreté	13.420.000
Actions en faveur des migrants y compris les immigrants non européens	3.178.000
Mesures de lutte contre le cancer	13.000.000
Mesures de lutte contre le SIDA et autres maladies transmissibles	1.990.000
Mesures de lutte contre l'alcool	972.000
Protection sanitaire du citoyen	1.077.000
Sous-section B4-3 (Environnement)	Ecus
Législation environnementale	11.640.000
Publications et autres activités de sensibilisation en matière d'environnement	400.000
Subvention au centre européen d'expérimentation alternative à l'utilisation des animaux	1.000.000
Chapitre B5 -10 (Protection des consommateurs)	Ecus
Information du consommateur et tests comparatifs	3.230.000
Sécurité des produits	1.125.000
EHLASS (Actions de surveillance sur la sécurité des produits de consommation)	365.000
Chapitre B5 -20 (Aides à la reconstruction)	Ecus
B5-20 Séisme de novembre 1980 en Italie	14.800.000
Chapitre B5 -30 (Marché intérieur)	Ecus
B5-301 Participation de la Communauté aux frais de fonctionnement de la Pharmacopée européenne	1.000.000
MATTHAEUS (Programme d'action communautaire en matière de formation professionnelle des fonctionnaires de douanes et des fiscalistes)	2.427.000
Promotion des exportations de la Communauté à destination du Japon	7.150.000
Chapitre B5 -40 à B5 -41 (Industrie)	Ecus
INSIS (Système d'information interinstitutionnel)	5.300.000
CADDIA (Système de transmission de données douaniers, agricoles et de commerce extérieur)	2.900.000
FEDIS (Transfert électronique de données à usage commercial)	1.950.000
Chapitre B5 -50 (Innovation technologique)	Ecus
IMPACT (Actions communautaires dans le domaine de l'information)	10.000.000
SPRINT (Actions communautaires innovations et transfert des technologies)	17.000.000

Annexe 14

Liste de sigles et abréviations

L.F.I. : Loi de finances initiale

P.L.F. : Projet de loi de finances

L.F.R. : Loi de finances rectificative

P.B. : Projet de budget

A.P.B. : Avant-projet de budget

Mécus : Millions d'écus

F.E.D.E.R. : Fonds européen de développement régional

F.E.O.G.A. : Fonds européen d'orientation et de garantie agricole

F.S.E. : Fonds social européen

J.O. : Journal Officiel (France)

J.O.C.E. : Journal officiel des communautés européennes

C.E. : communautés européennes.