

N° 15
Juillet 2008

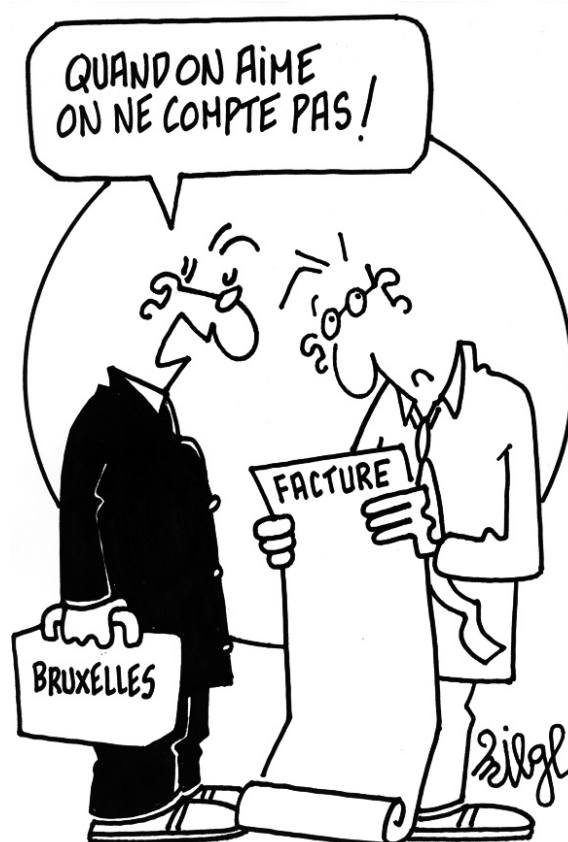
Les Monographies de Contribuables Associés



Ce que nous coûte l'Europe

par Christophe Beaudouin,

conseiller du groupe Indépendance et Démocratie au Parlement européen.



**CONTRIBUABLES
ASSOCIÉS**

Contre l'oppression fiscale
la pression des contribuables

Ce que nous coûte l'Europe

SOMMAIRE

INTRODUCTION: UN ESSAI D'ÉVALUATION p. 4

I. DEUXIÈME CONTRIBUTEUR NET, LA FRANCE SUBVENTIONNE L'EUROPE DU SUD ET DE L'EST

**I. 1. LA DÉPENSE EUROPÉENNE EST AUTOMATIQUEMENT ÉQUILBRÉE
PAR LES CONTRIBUTIONS NATIONALES** p. 7

- A. LE BUDGET DE L'UE EST SURTOUT ALIMENTÉ PAR LES REVENUS NATIONAUX
- B. LA CONTRIBUTION NATIONALE EST UN PRÉLÈVEMENT
COMMUNAUTAIRE OBLIGATOIRE

**I. 2. EN VINGT-CINQ ANS, LA COTISATION BUDGÉTAIRE FRANÇAISE
ANNUELLE A QUADRUPLE** p. 10

- A. ELLE SE MONTE À PLUS DE 19 MILLIARDS D'EUROS, PRÈS DE 7 %
DES RECETTES FRANÇAISES
- B. LA FRANCE EST LE PREMIER CONTRIBUTEUR AU « CHÈQUE BRITANNIQUE »

**I. 3. LES « RETOURS » EUROPÉENS EN FRANCE REPRÉSENTENT
12,8 MILLIARDS D'EUROS ANNUELS** p. 13

- A. 95 % DU BUDGET COMMUNAUTAIRE SONT CONSACRÉS À « L'EUROPE-PROVIDENCE »
- B. LES « RETOURS » COMMUNAUTAIRES EN FRANCE ACCÉLÈRENT LEUR DÉCRUE

**I. 4. LE TERRITOIRE FRANÇAIS RÉCUPÈRE LES DEUX TIERS
DE LA CONTRIBUTION BUDGÉTAIRE DE LA FRANCE** p. 16

- A. LES CALCULS UTILISÉS REPOSENT SUR UNE COMPTABILITÉ
INÉVITABLEMENT FICTIVE
- B. JUSQU'À 2013, LE SOLDE NÉGATIF FRANÇAIS AVOISINE
LES 7 MILLIARDS D'EUROS ANNUELS

II. LE BUDGET DE L'ÉTAT FINANCE D'AUTRES CONTRIBUTIONS EUROPÉENNES DIRECTES

**II. 1. LA PART FRANÇAISE DES AIDES COFINANCÉES PAR L'UE,
UNE DÉPENSE OBLIGÉE** p. 22

**II. 2. CONTRIBUTION AU FONDS EUROPÉEN DE DÉVELOPPEMENT (FED):
LE « RELAIS COMMUNAUTAIRE » EST-IL NÉCESSAIRE ?** p. 23

**II. 3. LES CONDAMNATIONS PÉCUNIAIRES INFLIGÉES PAR L'UNION
EUROPÉENNE: LE PRIX DE L'IRRESPONSABILITÉ** p. 24

A. LES « REFUS D'APUREMENT » DES AIDES AVANCÉES PAR L'ÉTAT
RESENT À SA CHARGE

B. AMENDES COMMUNAUTAIRES: LE COÛT DE L'HYPOCRISIE
SUR LA QUESTION EUROPÉENNE

**II. 4. LES AUTRES CONTRIBUTIONS DE L'ÉTAT AUX DÉPENSES
EUROPÉENNES** p. 26

A. LES CRÉDITS POUR L'« ACTION EUROPÉENNE » DU PROGRAMME 105

B. LA PROMOTION DE STRASBOURG, « CAPITALE EUROPÉENNE »

C. LES CRÉDITS DE L'INDEMNITÉ DES DÉPUTÉS AU PARLEMENT EUROPÉEN
VONT BAISSER... COMME LE NOMBRE DE SIÈGES FRANÇAIS

D. LE BUDGET CONTRIBUE À DES CORPS MILITAIRES EUROPÉENS PERMANENTS

III. L'ÉTAT, LES COLLECTIVITÉS ET LES ENTREPRISES ASSUMENT DES CHARGES ADMINISTRATIVES POUR L'EUROPE

**III. 1. L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS LOCALES ASSUMENT DES MISSIONS
D'ADMINISTRATION DÉCONCENTRÉE POUR L'UNION EUROPÉENNE** p. 29

A. L'ADMINISTRATION FRANÇAISE, PERCEPTRICE DES RECETTES COMMUNAUTAIRES

B. L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS LOCALES, DISTRIBUTEURS DES « RETOURS »
COMMUNAUTAIRES EN FRANCE

C. L'ÉTAT, ADMINISTRATION DE TRANSPOSITION ET D'APPLICATION DU DROIT
COMMUNAUTAIRE: L'IMPOSSIBLE ÉVALUATION

**III. 2. LE COÛT ADMINISTRATIF DE LA LÉGISLATION EUROPÉENNE
POUR LES ENTREPRISES FRANÇAISES** p. 39

A. LA CHARGE ADMINISTRATIVE DE LA LÉGISLATION COMMUNAUTAIRE COÛTE
600 MILLIARDS PAR AN À L'ÉCONOMIE EUROPÉENNE

B. L'ESTIMATION SELON LE MODÈLE DES COÛTS STANDARD NÉERLANDAIS

C. LA RÉGLEMENTATION COMMUNAUTAIRE COÛTE 30 À 40 MILLIARDS PAR AN
À L'ÉCONOMIE FRANÇAISE

CONCLUSION: HUIT PROPOSITIONS DE RÉFORME p. 42
POUR UNE EUROPE FINANCIÈREMENT ACCEPTABLE

Quel que soit le bien-fondé des positions des uns et des autres, il importe de savoir ce que la France verse à l'Union européenne, tout compris, au regard de ce qu'elle reçoit.

INTRODUCTION: UN ESSAI D'ÉVALUATION

Le système de santé, les jeux Olympiques, la présidence de la République, la réintroduction de l'ours dans les Pyrénées, le baccalauréat, la guerre d'Irak...: il est peu de sujets qui n'aient fait l'objet d'évaluations chiffrées. L'Europe, au contraire, aura figuré longtemps dans la zone interdite, celle du conformisme obligé, où celui qui ose douter devient suspect. **La présidence française de l'Union, débutée le 1^{er} juillet, intervient après le nouveau non référendaire venu d'Irlande, qui ravive les débats entre partisans et adversaires de l'intégration supranationale.** Est-il possible de se demander quel est notre but lorsque nous disons vouloir « faire l'Europe »: relever des défis qui ne peuvent l'être qu'au niveau européen, ou bien aboutir à ce que les traités appellent une « union sans cesse plus étroite », c'est-à-dire un nouveau pays? **Quel que soit le bien-fondé des positions des uns ou des autres, il importe de savoir ce que la France verse à l'Union européenne, tout compris, au regard de ce qu'elle en retire.**

Après le coût de la non Europe, le coût de l'Europe?

En mars 1988, un rapport Cecchini, commandé par la Commission européenne, estimait ce qu'il appelait un « *coût de la non Europe* » (le prix pour l'économie européenne du maintien du marché commun tel qu'il était dans les années quatre-vingt) évalué alors entre 4,25 % et 6,5 % du PIB. Depuis, on a signé le traité de Maastricht (1992), le traité d'Amsterdam (1999), le traité de Nice (2001) et le traité constitutionnel devenu traité de Lisbonne (2007). Jamais une évaluation en sens inverse n'a été menée en France jusqu'à présent, contrairement à la Grande-Bretagne et aux Pays-Bas, plus pragmatiques que nous. Du « *coût de l'Europe* » en France, on a jusqu'à présent évoqué rien d'autre que celui de l'élargissement, ou bien le solde net (différence entre la cotisation budgétaire officielle versée par l'État et les « retours » des fonds communautaires en France), que l'on se dépêche de diviser par 62 millions de Français, pour le minimiser en apparence. Les « *109 euros par personne et par an* » (environ 7 milliards) de contribution nette française au budget européen, dont la progression rapide mérite en elle-même un débat, ne couvrent pas l'ensemble des dépenses et des charges que représente l'intégration européenne pour les finances publiques et l'économie françaises.

Cécité volontaire donc, d'autant plus curieuse que l'esprit de réforme semble animer la classe politique française, que la rupture est déclinée, non sans succès, par la plupart des partis sur tous les sujets. À peu près tous, sauf la question européenne sur laquelle pèse un lourd conservatisme. **Le moment**

est venu de faire passer l'engagement européen du registre de la foi (forcément indiscutable) à celui du pragmatisme. En osant poser publiquement la question des coûts au regard des gains matériels que procure l'intégration européenne telle qu'elle est, tant pour nos finances publiques, c'est-à-dire pour les contribuables et citoyens français, que pour nos « forces vives ». Nous laisserons ici de côté la question, pourtant passionnante, des coûts et gains immatériels de l'Europe – l'intégration garantit-elle la paix civile, sociale, la prospérité économique et le bonheur des Européens ? – qui relève du débat politique.

Ouvrir le débat sur la structure, l'évolution et l'impact du budget européen

Chef de division honoraire de la Cour des comptes européenne, Romain Rochas souligne « le caractère extrêmement complexe et incertain d'un tel calcul des effets induits ». Il conclut en tout cas que contrairement aux objectifs européens affichés, le « développement continu du budget communautaire » (975 milliards d'euros de 2007 à 2013) offre aux « égoïsmes nationaux (...) un nouveau terrain d'expansion sordide. » Le débat sur les contributions nationales au budget européen est en effet d'abord celui du budget communautaire lui-même, de la pertinence des dépenses, de leur impact et de leur évolution.

Il devrait répondre à quatre séries d'interrogations :

1. Dans un contexte de déficits publics importants, l'obligation de « maîtrise » des dépenses nationales au nom du pacte de stabilité et celle d'une contribution budgétaire croissante à l'Union européenne sont-elles compatibles ?
2. Les dépenses communautaires, composées à 95 % de fonds structurels, à la discrétion d'une Commission européenne qui s'attache ainsi partout une clientèle d'obligés au détriment des États « payeurs », ne pourraient-elles pas être largement réduites eu égard à leur impact économique finalement très limité ?
3. Quelles conséquences a-t-on tiré, depuis des années, des cas de mauvaise gestion avérée dont témoignent les gaspillages (au moins 2 milliards d'euros annuels en 2004 ¹), un « reste à liquider » record qui atteignait 132 milliards en 2007 ou encore les fraudes (scandale Eurostat, etc.) ?
4. A-t-on demandé aux Français (et aux autres Européens) s'ils souhaitaient une Europe reproduisant le comportement de l'État-providence en faisant essentiellement de la redistribution ² ?

L'âpre choix méthodologique

Au-delà de la contribution nette officielle, quel est l'impact financier propre de l'incorporation normative, économique et institutionnelle de l'Union européenne sur la France ? Le champ d'une telle évaluation est

***A-t-on demandé
aux Français
(et aux autres
Européens)
s'ils souhaitaient
une Europe
reproduisant le
comportement de
l'État-providence
en faisant
essentiellement de
la redistribution ?***

1. Source: Gilles Carrez, rapporteur général de l'Assemblée nationale sur l'avant-projet de budget général des Communautés européennes pour 2005, *Compte-rendu de la Commission des finances* (n° 65), 8 juillet 2004.

2. « Le budget communautaire devrait constituer l'instrument donnant les moyens d'accroître la valeur ajoutée européenne ». Aujourd'hui, il est trop souvent le reflet d'une dispersion des moyens qui ne satisfait personne et qui est propice à la préservation d'un statu quo fondé sur une logique trop redistributive. » Hubert Haenel, Sénat, 28 novembre 2007.

L'aventure européenne représente pour la France un coût non seulement parce que l'État et l'économie française contribuent (...) mais aussi parce que l'État mène ses propres activités européennes.

immense. En principe, l'analyse des effets économiques d'un projet ou d'un système consiste à comparer la situation avec le système et sans le système. On pourrait comparer une série d'indicateurs économiques et budgétaires à différents moments de la construction européenne, par exemple en 1978, 1988, 1998 et 2008. Mais il faudrait manier ces chiffres avec une grande précaution. En particulier, cette méthode postule que l'intégration européenne serait l'unique cause des changements structurels qu'auraient connus l'État et l'économie française sur la période. Or, ils ont été aussi transformés par les vagues de décentralisation successives ainsi que par la libéralisation. Même si ces deux autres causes participent du même passage à la « gouvernance européenne » et du même mouvement que l'intégration communautaire, il est difficile de dissocier les effets propres de chacune d'elles.

Aussi, pour la présente étude, la méthode choisie se veut plus modeste, comme le seront en conséquence les résultats auxquels elle parvient. La contribution budgétaire officielle présentée en première partie (7 milliards d'euros annuels) constitue sans équivoque un solde net des « retours » communautaires, c'est-à-dire un « coût » à proprement parler. Les autres dépenses européennes exposées, et qui ne sont pas exhaustives, constituent quant à elles un solde brut (auraient-elle existé sans l'Union européenne, et si oui, dans quelles proportions?). Romain Rochas le rappelle très justement: « *L'aventure Europe représente pour la France un coût non seulement parce que l'État et l'économie française contribuent (...) mais aussi parce que l'État mène ses propres activités européennes.* »

En dehors de la contribution française annuelle au budget européen proprement dite et des dépenses budgétaires européennes directes, dont on va voir qu'elles croissent à la vitesse de l'intégration européenne elle-même (parties I et II), l'État, les collectivités locales et les entreprises assument une série de charges administratives imposées par les flux volumineux – financiers et normatifs – entre la France et l'Union européenne (partie III). Le coût de l'intégration européenne serait ainsi de l'ordre de 50 à 65 milliards d'euros par an pour la France.

Ce faisant, nous aurons une vision encore parcellaire, budgétaire et exclusivement comptable du véritable « coût de l'intégration européenne », l'évaluation du solde réel complet direct et indirect méritant bien quelques rapports publics. Ce coût est-il élevé ou non? Il appartient au débat public de trancher. **En tout cas, le diagnostic ne vaut rien sans les remèdes.** À la veille de la réforme budgétaire européenne, alors que s'ouvre la présidence française dans un climat de défiance des Européens à l'égard d'une Union peinant à se réconcilier avec eux, des pistes de réforme s'imposent. **Huit propositions concluront donc cette étude, visant à rendre l'Europe « financièrement acceptable », c'est-à-dire utile, transparente et démocratique pour les Européens.**

I. DEUXIÈME CONTRIBUTEUR NET, LA FRANCE SUBVENTIONNE L'EUROPE DU SUD ET DE L'EST

Certains pays versent, au titre de leur contribution budgétaire annuelle au budget européen, plus qu'ils n'en reçoivent au titre des aides communautaires. D'autres reçoivent plus qu'ils ne versent: c'est cela, la solidarité européenne. Chaque année, en septembre, la Commission publie la répartition, par État membre, des dépenses opérationnelles de l'Union sur le territoire de celui-ci au cours de l'année précédente. Ces données permettent de calculer le « solde net » de chaque État, en soustrayant à ces dépenses effectuées à son profit le montant de sa contribution pour l'année considérée. **Le « solde net » officiel de la France est négatif (de -6,6 à -7 milliards d'euros en moyenne annuelle), et sa contribution en hausse constante, jusqu'en 2013. La France reste le deuxième contributeur net en volume au budget européen, derrière l'Allemagne.**

I. 1. LA DÉPENSE EUROPÉENNE EST AUTOMATIQUEMENT ÉQUILBRÉE PAR LES CONTRIBUTIONS NATIONALES :

A. LE BUDGET DE L'UE EST SURTOUT ALIMENTÉ PAR LES REVENUS NATIONAUX

Le financement des politiques de l'Union est planifié sur sept ans. Les « perspectives financières » plafonnent les dépenses et les recettes pour chaque année et pour chaque rubrique de dépenses, le tout dans la limite d'un plafond du revenu national brut (RNB) des États membres fixé à l'avance (974769 millions d'euros pour 2007-2013, soit 1,03 % du RNB en crédits d'engagement). **Le RNB est égal au PIB, diminué des impôts (nets des subventions) sur la production et les importations, la rémunération des salariés et revenus de la propriété à payer au reste du monde, et augmenté des mêmes rubriques à recevoir du reste du monde.** Le « septennat » budgétaire actuel avait été précédé des perspectives financières 1988-1992 (« Paquet Delors I ») destinées à dégager les ressources nécessaires pour accompagner la mise en œuvre budgétaire de l'Acte unique, 1993-1999 (« Paquet Delors II »), et 2000-2006 (« Agenda 2000 »).

Ce budget est équilibré par ce que l'on appelle les « ressources propres » de l'Union, c'est-à-dire celle nourries par le prélèvement communautaire sur les recettes fiscales nationales. Il en existe trois catégories :

■ **Les ressources propres traditionnelles**, constituées par les droits de douanes, les droits agricoles et les cotisations sucre et isoglucose (glucose

Le « solde net » officiel de la France est négatif (de 6,6 à 7 milliards d'euros en moyenne annuelle, jusqu'en 2013) et sa contribution en hausse constante.

Prélèvements agricoles et cotisations « sucre » représentent en 2008 1,9 % du total des recettes, soit 2,32 milliards d'euros; les droits de douane 13,6 % des recettes, soit 16,43 milliards d'euros.

provenant de l'amidon de maïs) perçus sur les importations de produits en provenance des pays tiers, à des taux basés sur le tarif douanier commun. **Prélèvements agricoles et cotisations « sucre » représentent en 2008 1,9 % du total des recettes, soit 2,32 milliards d'euros; les droits de douane 13,6 % des recettes, soit 16,43 milliards d'euros**

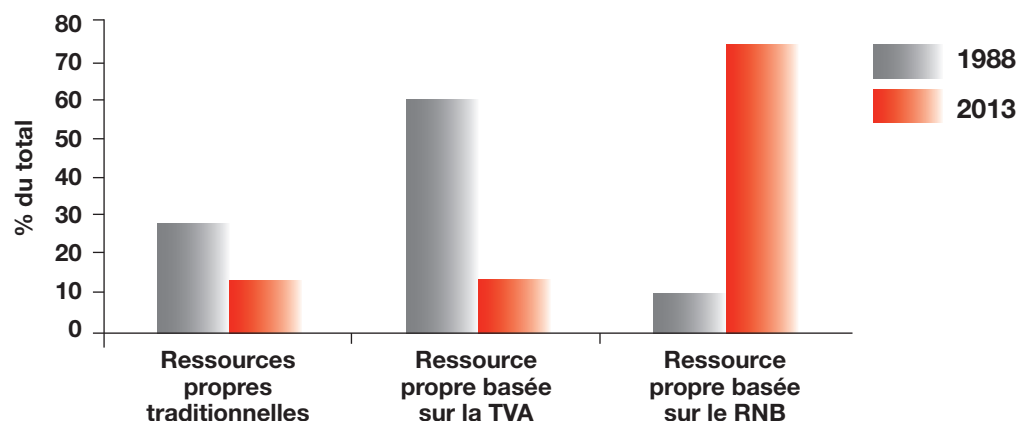
■ **Le produit de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA)**, prélevé sur les assiettes TVA des États membres, préalablement harmonisées, et par l'application d'un taux uniforme. **Cela représente 15,9 % du total des ressources, soit 19,1 milliards d'euros.**

■ **La ressource fondée sur le revenu national brut (RNB)**

Un taux unique (0,6 % en 2007) est prélevé sur le revenu national brut (RNB) de chaque État membre.

Les droits de douane et les droits agricoles étant en baisse, la ressource fondée sur le RNB représente aujourd'hui environ 69 % des recettes totales de l'Union, soit 81,08 milliards d'euros. Selon la Commission ³, elle représentera 74 % du financement communautaire en 2013 (contre 13 % pour les prélèvements agricoles et droits de douane, et 12 % pour la ressource TVA).

Structure des recettes (1988-2013)



Source : Communication de la commission européenne, « Réformer le budget, changer l'Europe », 12 septembre 2007.

Dans le projet de loi de finances pour 2008, la « ressource RNB » représente 62,7 % de la contribution française officielle.

Le Parlement européen est dans la position confortable de voter des dépenses, tandis que les États sont chargés de percevoir les recettes. Celles-ci, prélevées par et sur le budget des États membres, y sont

3. Communication du 12 septembre 2007, « Réformer le budget, changer l'Europe », SEC (2007) 1188 final.

automatiquement ajustées aux dépenses communautaires et ce, grâce à la « ressource RNB », qui joue comme variable d'ajustement, en finançant automatiquement la partie du budget non couverte par d'autres sources de recettes. Ainsi, le budget général européen est toujours équilibré en recettes et en dépenses, conformément à l'article 268 CE ⁴.

Enfin, outre les trois catégories de ressources énumérées, entrent également en recettes dans le budget communautaire diverses taxes, les impôts des fonctionnaires européens, les intérêts de retards et amendes et l'excédent dégagé lors des exercices antérieurs (1,2 % du total).

B. LA CONTRIBUTION NATIONALE EST UN PRÉLÈVEMENT COMMUNAUTAIRE OBLIGATOIRE

1. Près de 7 % des recettes fiscales nationales sont européennes

Jusqu'en 1970, les contributions des États étaient inscrites en « dépenses » dans leur budget annuel et en crédit de « recettes » dans le budget européen. Depuis une décision du Conseil européen (21 avril 1970) sur les « ressources propres aux Communautés », le prélèvement communautaire n'est plus inscrit parmi les « dépenses budgétaires » (alors qu'il s'agit bien techniquement d'une dépense) mais en « prélèvement sur recettes ». Ainsi, la cotisation budgétaire officielle de la France à l'Union européenne apparaît, dans le projet de loi de finances, non plus dans la rubrique « dépenses », mais dans les « recettes nettes du budget général » en tant que « Prélèvement sur recettes au profit des Communautés européennes. »

Seule la présentation a changé, mais elle est symbolique : on considère qu'une part des recettes fiscales nettes (6,8 % en 2008) n'est plus a priori nationale mais européenne. D'où le terme de « ressources propres » de l'Union, bien qu'il n'existe pas d'impôt européen – pas encore – à proprement parler. Le débat sur la nature du prélèvement – cotisation ou véritables « ressources propres – n'est pas clos.

2. La cotisation à l'Union européenne n'est ni négociable ni amendable par le Parlement

L'intégration étant un processus de longue haleine, nous sommes encore entre deux mondes : plus vraiment dans des États souverains, pas tout à fait dans un État supranational européen. Le budget européen est préparé par la Commission, discuté et adopté au terme d'une navette entre le Conseil des ministres de l'UE (à l'unanimité) et le Parlement européen qui l'« arrête » formellement. Alors que le vote du budget est historiquement l'attribution première d'un Parlement (Tocqueville, Constitution américaine), le Parlement français ne s'exprime qu'à titre indicatif sur le budget européen, lorsqu'il

Le prélèvement communautaire n'est plus inscrit parmi les « dépenses budgétaires » (alors qu'il s'agit bien techniquement d'une dépense).

4. CE, abréviation pour « du traité instituant la Communauté européenne ».

*En
vingt-cinq ans,
la cotisation
budgétaire
française
annuelle a
quadruplé.*

adopte, à l'automne, l'article du projet de loi de finances pour l'année suivante qui fixe le montant du « prélèvement sur recettes » (l'article 31 de la loi de finances pour 2008 le fixe à 18,4 milliards d'euros). Mais les parlementaires nationaux ont-ils vraiment le choix ? Que se passerait-il s'ils rejetaient cet article ou s'ils réduisaient par amendement le prélèvement sur recettes destiné aux communautés européennes ?

I. 2. EN VINGT-CINQ ANS, LA COTISATION BUDGÉTAIRE FRANÇAISE ANNUELLE A QUADRUPLÉ

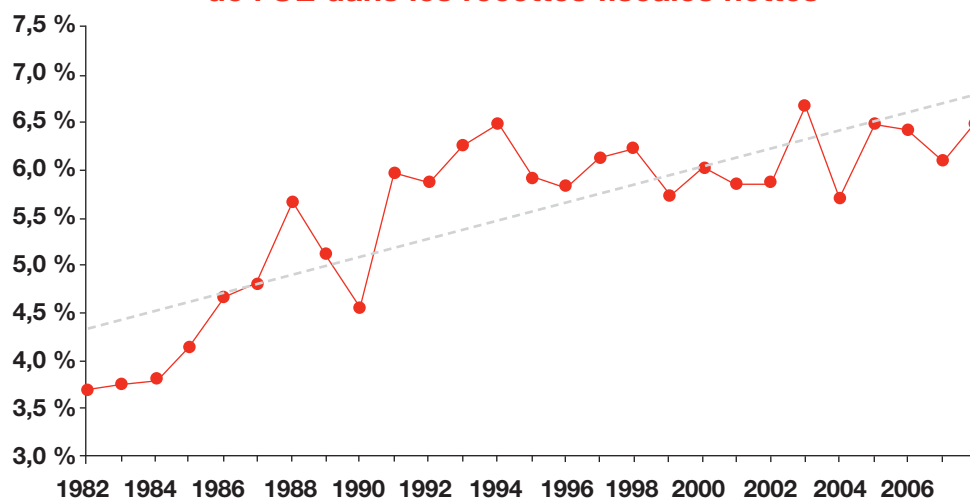
A. ELLE SE MONTE À PLUS DE 19 MILLIARDS D'EUROS, PRÈS DE 7 % DES RECETTES FRANÇAISES

1. Elle est passée de 4 milliards à plus de 18 milliards d'euros annuels depuis 1982

Le montant de cette contribution brute – telle que prévue pour l'année 2008 – s'élève à 18,4 milliards d'euros, 6,8 % des ressources fiscales nettes du budget de l'État, soit 1,562 milliard d'euros de plus qu'en 2007. **Depuis 2005⁵, la France est le deuxième pays contributeur net en volume au budget européen, soit 16,9 %.** Elle est en hausse constante, mais toujours devancée par l'Allemagne dont la contribution est stable à 19,7 %.

Depuis 1982, le montant de ce prélèvement au profit des Communautés européennes sur les recettes nationales a été multiplié par plus de quatre en valeur. Il faut la replacer dans le cadre de l'évolution globale des prélèvements obligatoires en France, en considérant sa part dans les recettes fiscales (6,8 % pour 2008).

La part du prélèvement sur les recettes de l'État au profit de l'UE dans les recettes fiscales nettes



Source : Rapport au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du plan, sur le projet de loi de finances pour 2008 (Assemblée nationale, n° 189), par M. Gilles Carrez.

5. Dernières données disponibles, in Denis Badré, « Rapport spécial du Sénat sur le projet de loi de finances 2008 » (Affaires européennes et article 31), tome 2, fascicule 2, n° 91.

L'inflation à elle seule, peut être considérée comme responsable de plus d'un tiers de l'augmentation. Celle-ci s'explique aussi largement par les « progrès » de l'unification européenne, choisissant simultanément l'approfondissement (intégration plus poussée, transferts de compétences) et l'élargissement à l'Est (45 milliards d'euros accordés).

2. D'ici à 2013, la contribution brute moyenne française sera comprise entre 19 et 20 milliards d'euros

Pour la période 2000-2006, la contribution moyenne française a atteint 124,5 milliards d'euros. La dernière décision « ressources propres » du 7 juin 2007 porte cette contribution brute totale à 135,5 milliards d'euros sur la période 2007-2013, soit 19,3 milliards annuels en moyenne, et en prix 2004, une hausse de 11 milliards d'euros par rapport au précédent « septennat budgétaire ».

Répartition de la contribution brute (calculs sur les paiements)

Prix 2004	Total 2007-2013 en milliards d'euros	Moyenne par an et par habitant en euros
Ressources propres traditionnelles	7,7	18
Ressource propre TVA	18,4	43
Ressource propre RNB	97,6	227
Correction britannique « Ajustements » RNB (Pays-Bas et Suède)	0,8	2
Total	135,5	316
	+ 11 milliards d'euros par rapport à 2006 x7	+ 25 euros par rapport à 2006

*Pour la période
2000-2006,
la contribution
moyenne
française
a atteint
124,5 milliards
d'euros.*

Source : jaune « Relations financières avec l'Union européenne » annexé au projet de loi de finances pour 2008.

3. La contribution française au budget européen est exclue du calcul du déficit budgétaire

L'excédent ou le déficit budgétaire confronte les dépenses aux recettes diminuées des prélèvements au profit des collectivités locales et de l'Union européenne, c'est-à-dire à des recettes nettes de la participation de l'État à la décentralisation et à l'Union européenne. **Autrement dit, les recettes fiscales collectées par l'État pour l'UE ne sont pas inscrites dans les dépenses du budget de l'État.** En revanche, elles sont bien inscrites en « recettes » dans le budget de l'Union. Il en résulte que les 41,5 milliards

Sur plus de 18 milliards d'euros versés annuellement par la France au budget européen, 1,5 à 2 milliards sont destinés à financer la « ristourne » britannique.

d'euros de déficit de l'État prévus pour l'année 2008 ont été calculés sans prendre en compte les 18,4 milliards de recettes fiscales collectées au profit du budget européen (ni d'ailleurs les quelque 50 milliards au profit des collectivités locales).

C'est là un choix politique de présentation budgétaire visant à masquer une réalité. Cette contribution sort bien du budget de l'État et n'y retourne jamais: elle est donc, de fait, une dépense qui, si elle était considérée comme telle, augmenterait d'autant les déficits publics, nous faisant allègrement dépasser le plafond de 3 % autorisé par les critères de convergence justement prévus par... le traité de Maastricht.

B. LA FRANCE EST LE PREMIER CONTRIBUTEUR AU « CHÈQUE BRITANNIQUE »

Sur plus de 18 milliards d'euros versés annuellement par la France au budget européen, 1,5 à 2 milliards sont destinés à financer la « ristourne » britannique. Le Royaume-Uni – où tant d'Européens vont créer leur entreprise ou se faire embaucher – considère, conformément à son légendaire pragmatisme, l'Union moins comme une fin que comme un moyen. Londres est l'une des capitales qui « négocie » le plus, avec un certain succès, les conditions de sa participation à l'Union européenne ⁶.

On se souvient du fameux « *I want my money back!* » de madame Thatcher, alors Premier ministre britannique, menaçant la Communauté européenne de paralysie à l'époque où l'unanimité était largement la règle. Ce bras de fer avec la « Dame » du même surnom, s'acheva en 1984 par un compromis conclu à Fontainebleau, par lequel les autres États (Allemagne et France en particulier) acceptèrent le principe du fameux « chèque britannique ».

Il s'agissait de compenser partiellement la contribution nette, jugée excessive, de ce pays, au regard notamment de son niveau de revenu, alors bien en dessous de la moyenne communautaire ⁷. La contribution du Royaume Uni fait donc l'objet d'une réduction de 33 %, financée par les autres États membres. Ce que l'on sait moins, c'est que l'Allemagne, les Pays-Bas, l'Autriche et la Suède ont entre-temps également obtenu un rabais à leur profit. De sorte que cette réduction britannique – qui s'élève en 2008 à 5,8 milliards d'euros – la France en finance 26 %: elle en est le premier contributeur, à 1,5 milliard d'euros. À partir de 2009, le calcul de cette correction devrait être ajusté et ne pas dépasser 10,5 milliards d'euros (prix 2004) au total pour la période 2007-2013.

6. Ses gouvernements choisissent, au mieux de leurs intérêts nationaux, ce à quoi ils veulent participer dans l'intégration européenne et ce dont ils ne veulent pas (ex.: l'euro pour des raisons économiques, l'espace Schengen pour des raisons d'immigration, la charte des droits fondamentaux qui menacerait les « droits naturels », la méthode communautaire pour légiférer sur les questions de justice et affaires intérieures qui menacerait sa souveraineté sur des domaines régaliens). Face à « l'Union sans cesse plus étroite » choisie par la majorité de ses partenaires (intégration), le Royaume-Uni a peu à peu, s'est bâti un modèle propre, une Europe à géométrie variable (association libre). Nul ne peut démontrer aujourd'hui la supériorité du premier sur le second, en terme d'efficacité économique et politique, loin s'en faut.

7. La « ristourne » britannique consiste à déduire des ressources propres versées par le Royaume-Uni un montant correspondant aux deux tiers de l'écart, au titre de l'exercice précédent, entre les flux financiers britanniques vers l'Union et les flux financiers de l'Union vers le Royaume-Uni.

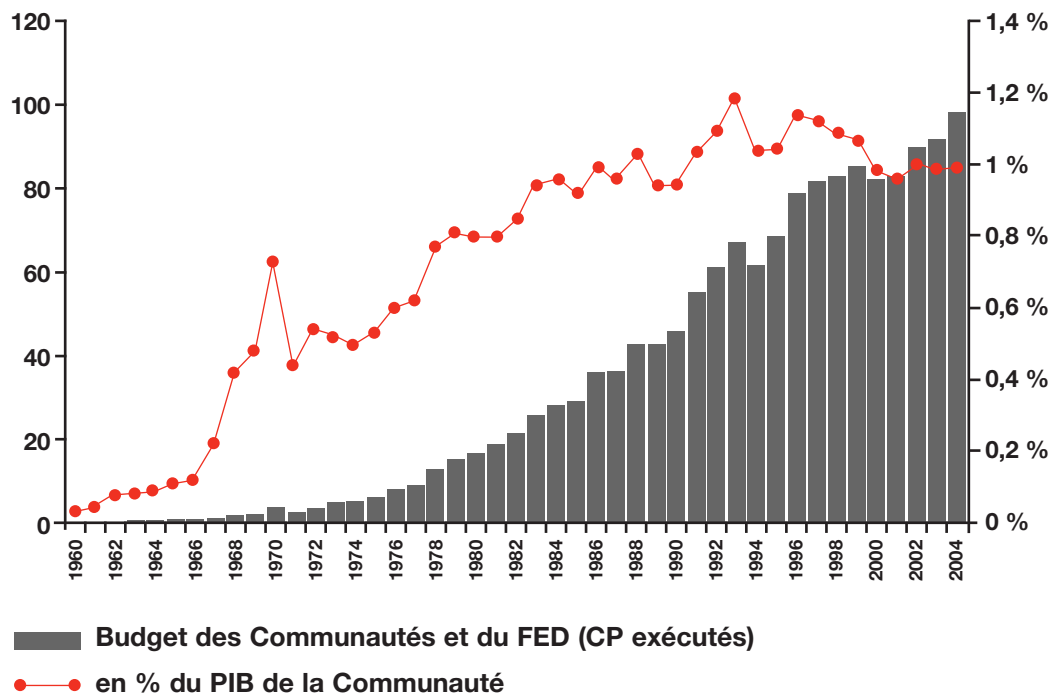
I. 3. LES « RETOURS » EUROPÉENS EN FRANCE REPRÉSENTENT 12,8 MILLIARDS D'EUROS ANNUELS

A. 95 % DU BUDGET COMMUNAUTAIRE SONT CONSACRÉS À « L'EUROPE PROVIDENCE »

1. Le budget communautaire est en constante augmentation

Pour la période 2007-2013, le budget européen est en nette augmentation, à 975 milliards d'euros d'engagement de crédits⁸. Il frôlait les 100 milliards en 2004 après une progression constante depuis quarante ans (*tableau ci-dessous*), et atteindra 134,4 milliards d'euros en crédits d'engagement en 2009⁹.

Évolution du budget communautaire depuis 1960
(en milliards d'euros)



Source: ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie.

Le budget communautaire est en constante augmentation.

2. Le centre de gravité des dépenses communautaires s'est déplacé vers l'Est

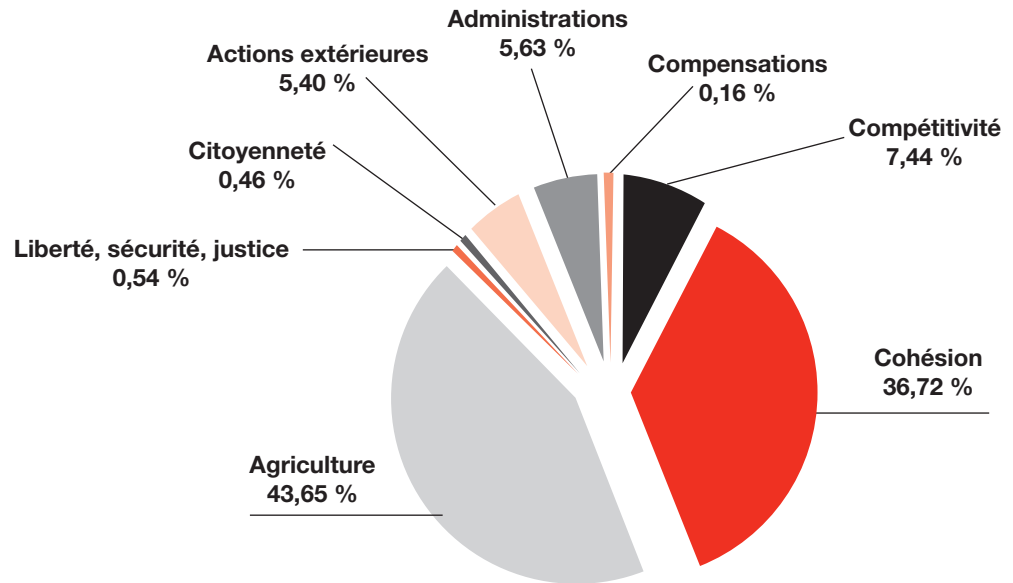
Les versements communautaires sont effectués à travers les fonds structurels, bien connus des élus locaux, visant à réduire les écarts de développement entre les régions et les États membres. Depuis la réforme de 2007, il y a désormais cinq fonds structurels: le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds social européen (FSE), le Fonds européen agricole de développement rural

8. Accord inter-institutionnel du 17 mai 2006 sur le cadre financier pluriannuel 2007-2013.

9. Source: Commission européenne.

(FEADER), le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et le Fonds européen pour la pêche (FEP) à travers lesquels sont financés les objectifs ci-dessous.

Répartition des dépenses dans le budget européen 2008

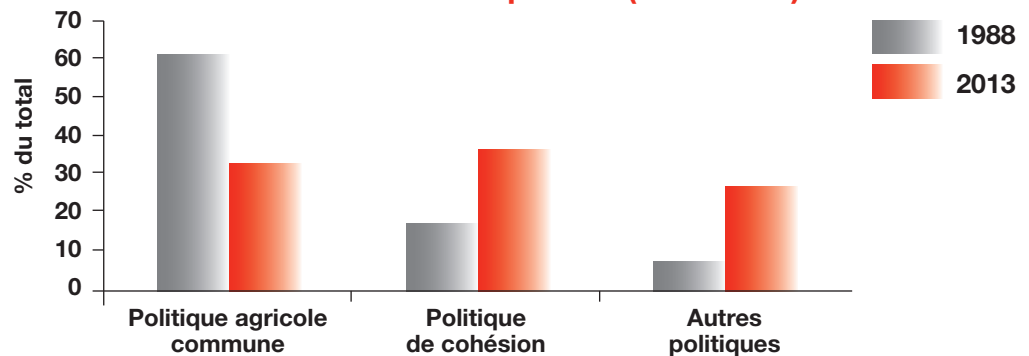


Source : « jaune » annexe au projet de loi de finances pour 2008.

De 1988 à 2013, la part des dépenses de l'Union européenne au titre de la Politique Agricole Commune aura été divisée par deux : de 60 % à 30 %.

De 1988 à 2013, la part des dépenses de l'Union européenne au titre de la politique agricole commune aura été divisée par deux : de 60 % à 30 %. La politique de cohésion, qui jusqu'ici n'a pas eu l'impact imaginé sur le PIB des régions bénéficiaires, est désormais le premier poste de dépenses de l'Union européenne, avec 36,2 % des crédits d'engagement. Elles devancent les dépenses agricoles de marché avec 34,2 % (hors développement rural, qui représente 10,7 % du budget). La part dans le budget des dépenses traditionnelles au titre de la PAC (à l'exclusion du développement rural) aura été ramenée à 32 % d'ici à 2013.

Structure des dépenses (1988-2013)



Source : Communication de la commission européenne, « Réformer le budget, changer l'Europe », 12 septembre 2007.

B. LES « RETOURS » COMMUNAUTAIRES EN FRANCE ACCÉLÈRENT LEUR DÉCRUE

1. Les aides agricoles et structurelles ont déjà diminué.

Environ 13,5 milliards d'euros par an revenaient jusqu'à ces dernières années vers le territoire français au titre du développement économique régional (aides structurelles). Avec le cadre financier 2007-2013 et le déplacement vers l'Est du centre de gravité des versements communautaires, les retours français diminueront considérablement à partir de l'année prochaine. L'année 2009 ne sera plus marquée par la superposition de deux périodes de programmation en exécution de dépenses. **De 2007 à 2013, l'Union aura rendu environ 90 milliards d'euros sur le territoire français, soit environ 12,8 milliards d'euros par an¹¹, en aides agricoles et structurelles.** Ces sommes – qui restent importantes –, leur affectation et leur impact ne font l'objet d'aucun débat au Parlement français, pas plus que la cotisation budgétaire qui les finance largement.

L'essentiel est constitué par les aides agricoles, qui représentent un peu moins de 10 milliards d'euros (la moitié affectée à la production de céréales), soit 75 % des retours totaux, le reste représentant les dépenses structurelles.

Dépenses communautaires en France au titre des principales politiques communes depuis 2002 (en millions d'euros courants)

Catégories	2002	2003	2004	2005	2006	Évolution 2002/2006	Part de chaque poste en 2006
AGRICULTURE	9 781,5	10 464,1	9 429,4	10 011,5	10 091,7	3,2 %	73,5 %
<i>Taux de retour*</i>	22,5 %	23,6 %	21,6 %	20,7 %	20,3 %	-	-
ACTIONS STRUCTURELLES	1 273,7	1 978,2	2 402,5	2 541,2	2 235,4	75,5 %	18,7 %
<i>Taux de retour*</i>	5,5 %	7 %	7 %	7,8 %	6,9 %	-	-
POLITIQUES INTERNES	681,1	642,6	750,7	782,7	745,5	9,4 %	5,7 %
<i>Taux de retour*</i>	12,2 %	13,3 %	12,4 %	11,9 %	10,0 %	-	-
Total (dont administrations)	12 146,5	13 350,5	12 940,6	13 617,1	13 496,2	11,1 %	
<i>Taux de retour*</i>	15,9 %	16,3 %	14,1 %	14,2 %	13,9 %		

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

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

11. Sénateur Denis Badré, rapport spécial « Affaires européennes et article 31 », sur le projet de loi de finances 2008 (n° 91, tome 2, fascicule 2).

De 2007 à 2013, l'Union aura rendu environ 90 milliards d'euros sur le territoire français, soit environ 12,8 milliards d'euros par an, en aides agricoles et structurelles.

*La fin
de la PAC
– considérée
par certains
États comme
privilégiant
indûment la
France – serait
une « monnaie
d'échange »
de l'abandon
progressif
du chèque
britannique...*

Pour la période 2007-2013, les crédits alloués à la France au titre des fonds structurels (12,7 milliards d'euros) ont diminué de 25 % par rapport à 2000-2006. Elle reçoit 9 milliards d'euros au titre de l'objectif « compétitivité régionale et emploi », 2,4 milliards d'euros au titre de l'objectif « convergence » et 750 millions d'euros au titre de l'objectif « coopération territoriale européenne ».

2. Le démantèlement de la politique agricole commune est programmé

S'agissant des aides à l'agriculture, **la France, pays de tradition agricole, est depuis toujours la première bénéficiaire des retours financiers au titre de la politique agricole commune: 21 % des aides agricoles totales.** Avec le « découplage » des aides par rapport à la production¹², l'alignement à la baisse des prix agricoles et la fin de la préférence communautaire, la PAC est devenue clairement libre-échangiste. Un tel système a condamné la PAC, d'autant que cette agriculture de rentiers allait devenir inacceptable pour le contribuable. Le coût du dernier élargissement ainsi que les concessions acceptées par l'Union à l'OMC, achèveront ce démantèlement de la politique agricole commune. Le projet de réforme que vient de présenter la Commission au terme du « bilan de santé » de la PAC le laisse augurer. La fin de la PAC – considérée par certains États comme privilégiant indûment la France – serait une « monnaie d'échange » de l'abandon progressif du chèque britannique...

À tout le moins, une renationalisation partielle de la PAC arrangerait la Commission qui la ferait ainsi davantage supporter par les États. Cette technique contournerait ainsi le plafond de dépenses autorisé (1 % du PIB communautaire) et libérerait une partie du budget européen central pour développer une politique étrangère et une diplomatie propres, sous l'autorité du futur « haut représentant » et grâce à l'extension du vote à la majorité qualifiée dans ce domaine, prévus par le traité de Lisbonne.

I. 4. LE TERRITOIRE FRANÇAIS RÉCUPÈRE LES DEUX TIERS DE LA CONTRIBUTION BUDGÉTAIRE DE LA FRANCE

A. LES CALCULS UTILISÉS REPOSENT SUR UNE COMPTABILITÉ INÉVITABLEMENT FICTIVE

Chaque État est logiquement attentif au retour que représentent les versements provenant du budget de l'UE au profit de ses régions et de sa population. La différence entre ce que chacun donne au budget communautaire et ce qu'il en reçoit, est soit un bénéfice net, soit une contribution nette.

12. Depuis la réforme de 1992, le fondement de l'aide (possession de la terre, revenu ou autres critères) est dissocié de la production effective.

À la suite du sommet de Fontainebleau de 1984 où le Royaume-Uni s'était plaint de contribuer pour un niveau excessif au budget communautaire, une méthode de calcul complexe des soldes nets budgétaires des États membres a été retenue. La Commission établit ainsi des calculs mesurant le bénéfice net ou la contribution nette, propre à chaque État membre, d'après le raisonnement suivant ¹³.

1. Ils doivent neutraliser l'effet des montants « non répartis »

■ **Pour la plupart des dépenses, l'État membre bénéficiaire peut être identifié.** Il s'agit des dépenses d'exécution des programmes, projets et actions (aides agricoles, structurelles, etc.) résumées sous l'expression « dépenses opérationnelles » : ce sont les « dépenses réparties ». Mais d'autres ne sont pas ventilables. Il s'agit en quelque sorte les « frais généraux » de l'Union. Le Luxembourg et la Belgique, où sont établies la plupart des institutions communautaires et qui profitent à ce titre de 52 % des dépenses administratives de l'Union, ont obtenu que de telles dépenses (« dépenses fonctionnelles ») soient exclues du calcul du solde net. Les dépenses non réparties sont donc neutralisées.

■ Côté recettes, toutes les ressources propres sont « réparties » entre les États membres qui en sont à l'origine. Ne sont pas réparties en revanche le solde général de l'année précédente, le solde du FEAGA, le solde du Fonds de garantie pour les actions extérieures, les amendes versées par les États, les revenus financiers produits par la trésorerie de l'Union ou les impôts versés par les agents des communautés.

■ Dépenses non réparties et recettes non réparties – près de 9 % des montants totaux – ne sont pas égales, ni en montants absolus ni en pourcentages. Pour que la comparaison des soldes entre les États ait un sens, la Commission neutralise l'effet négatif produit par les dépenses non réparties sur le solde. Pour ce faire, elle construit un système théorique fermé où tout provient des États et tout y retourne, en raisonnant en pourcentages ¹⁴, pour aboutir au « solde budgétaire opérationnel ».

2. Ils doivent neutraliser « l'effet Rotterdam » des droits de douanes et agricoles

Toutes les contributions nationales ne sont pas intégrées au calcul. Les contributions au budget européen d'États comme les Pays-Bas et la Belgique, avec les ports de Rotterdam et d'Anvers, étaient jugées gonflées artificiellement. En effet, ceux-ci sont des « portes d'entrée » dans le Marché unique pour les importations extra-communautaires, quelle qu'en soit la destination finale, et donc également des droits collectés sur ces transactions (« effet Rotterdam »). Cette méthode choisit donc de ne prendre en compte que les contributions constituées

*À la suite
du sommet
de Fontainebleau
de 1984, (...) une méthode de
calcul complexe
des soldes nets
budgétaires des
États membres
a été retenue.*

13. Romain Rochas, chef de division honoraire de la Cour des comptes européenne, « *La contribution française au budget de l'UE va augmenter. Est-ce exact et pourquoi ?* » ; notes de novembre 2006 et mai 2007.

14. Elle neutralise l'effet des sommes non réparties en raisonnant en pourcentages à partir des sommes réparties. Puis, elle multiplie le pourcentage de chaque État par le total des dépenses réparties.

par la ressource TVA et la ressource PNB, à l'exclusion des droits de douanes et taxes agricoles.

3. Ces manipulations nécessaires aboutissent à un solde budgétaire virtuel

Le raisonnement de la Commission suppose donc que la différence entre les contributions nationales identifiables des États membres hors droits de douane et taxes agricoles (87 322,9 millions d'euros en 2006 ¹⁵) et ce que l'Union leur reverse hors dépenses fonctionnelles (91 515,4 millions d'euros en 2006) est elle-même financée par les États membres et selon la même clé de répartition que les contributions nationales identifiables. En prenant l'exemple de la France, en voici le mécanisme à partir des derniers chiffres disponibles ¹⁶:

Méthode de calcul du solde net

Solde fonctionnel 2006 (« G »)	UE	France	France UE en %
(1) Dépenses totales	106 575,5		
(2) dont Dépenses réparties	97 443,4	13 496,2	
(3) Moins dépenses administratives	5 928	423,6	
(4) Dépenses réparties non administratives	A 91 515,4	B 13 072,6	14,28 %
(5) Contributions nationales (toutes ressources propres sauf droits de douane & droits agricoles et après correction Royaume-Uni)	C 87 322,9	15 353,2	D 17,58 %
(6) Contributions nationales ajustées = A x D	E = A 91 515,4	F 16 090,3	17,58 %
(7) Soldes budgétaires après neutralisation des dépenses non réparties et administratives = B-F	0,0	G - 3 017,8	

L'ensemble des manipulations comptables conduit à établir des soldes à partir d'une comptabilité virtuelle, mais facilitant la comparaison directe de la position relative de chaque État par rapport aux autres. Voici donc les soldes budgétaires opérationnels, avec et sans correction britannique (en millions d'euros, 2005).

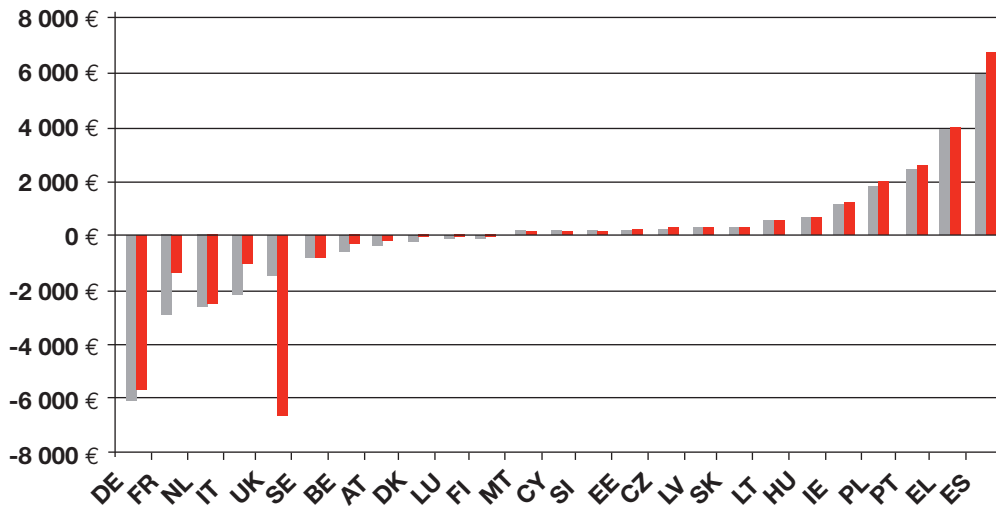
15. La totalité des ressources propres, c'est-à-dire des contributions des États a en réalité représenté 102 351,2 millions d'euros dont 17 633 millions d'euros de contribution française et la totalité des recettes 108 423 millions d'euros en 2006.

16. Le rapport financier de la Commission pour 2007 n'était pas encore publié à la date de la présente étude.

L'ensemble des manipulations comptables conduit à établir des soldes à partir d'une comptabilité virtuelle.

Solde net par État membre depuis 2005

- Solde budgétaire opérationnel (hors dépenses administratives et correction britannique incluse)
- Solde budgétaire opérationnel (hors dépenses administratives et correction britannique exclue)



DE: Allemagne, FR: France; NL: Hollande; IT: Italie, UK: Royaume-Uni; SE: Suède; BE: Belgique; AT: Autriche; DK: Danemark; LU: Luxembourg; FI: Finlande; MT: Malte; CY: Chypre; SI: Slovénie; EE: Estonie; CZ: République tchèque; LV: Lettonie; SK: République slovaque; LT: Lituanie; HU: Hongrie; IE: Irlande; PL: Pologne; PT: Portugal; EL: Grèce; ES: Espagne.

Source: Pierre Boulanger, « Réhabiliter le modèle agricole et rural européen », Fondation Robert-Schumann, *European Issues* n° 63, juin 2007.

B. JUSQU'À 2013, LE SOLDE NÉGATIF FRANÇAIS AVOISINE LES 7 MILLIARDS D'EUROS ANNUELS

1. La France est le deuxième contributeur net en volume depuis 2005

Le solde net comptable est calculé par simple différence entre la contribution brute d'un État membre au titre de l'ensemble des ressources propres et le montant des dépenses communautaires dans cet État membre, dépenses administratives comprises. Ils incluent le caractère forcément contributeur pour tous les États membres des aides extérieures au développement de pays tiers. On obtient les soldes nets tels qu'ils ont été effectivement supportés.

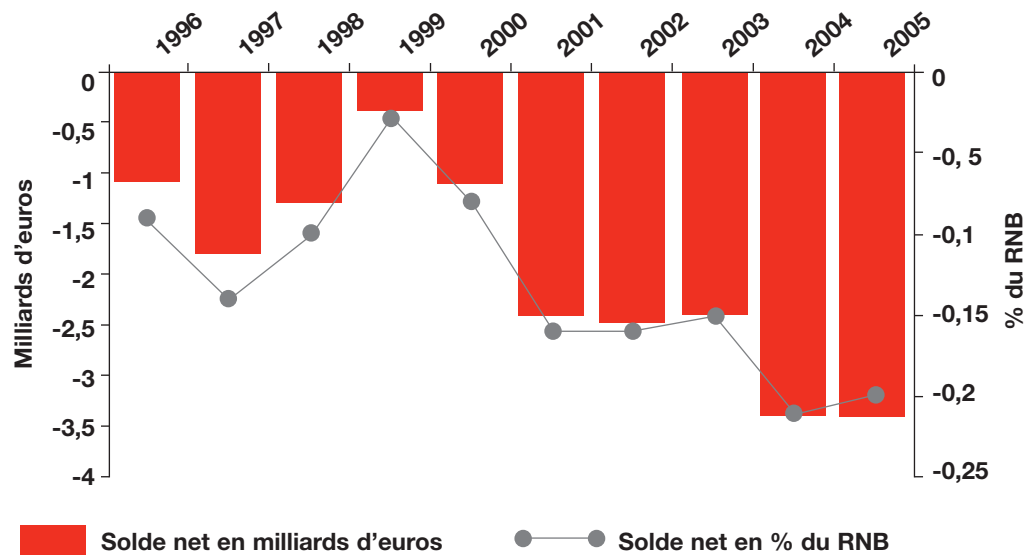
Parmi les Quinze, six pays ont un solde positif: la Belgique et le Luxembourg du fait des dépenses administratives, ainsi que l'Espagne, la Grèce, le Portugal et l'Irlande, principaux bénéficiaires des fonds structurels régionaux. Ces quatre derniers pays verront, dans les prochaines années, leurs soldes budgétaires diminuer,

Jusqu'en 2013, le solde négatif français avoisine les 7 milliards d'euros annuels.

du fait d'une réorientation des fonds vers les nouveaux États membres, déjà tous bénéficiaires nets, illustrant encore la fonction redistributive du budget européen. Un accord politique prévoit que ces nouveaux membres ne devraient pas devenir contributeurs nets au budget de l'UE au tout début de leur adhésion: 1,07 milliard d'euros est transféré aux nouveaux États membres, destinés à équilibrer leurs recettes et leurs contributions budgétaires.

2. La contribution nette française a plus que doublé en dix ans

Solde net français de 1996 à 2005



Depuis dix ans, la contribution nette de la France a été multipliée par un peu plus de deux.

Source : « jaune » annexé au projet de loi de finances pour 2008.

Depuis dix ans, la contribution nette de la France a été multipliée par un peu plus de deux. Au cours de la même période, la contribution allemande (première de l'Union européenne) était divisée par 1,7 et la contribution britannique par 1,4.

3. La contribution aura de nouveau doublé d'ici à 2013

Anticiper précisément la hausse de la contribution n'est pas chose aisée. Seule certitude: cette progression de la contribution nette française va être plus forte dans les années à venir. Cela s'explique notamment par l'élargissement, la réduction des aides agricoles (cadre financier 2007-2013), le nouveau cadre financier européen et l'entrée en vigueur de la nouvelle décision ressources propres ¹⁷.

Selon les prévisions reprises dans les rapports parlementaires du Sénat et de l'Assemblée sur le projet de loi de finances 2008 qui servent largement

17. L'ensemble de ces simulations doit être examiné avec prudence. Le montant réel de la contribution acquittée par les États membres dépend en effet de facteurs soumis à aléas, tels que le besoin de financement de l'Union européenne, le niveau des ressources propres traditionnelles, l'évolution de l'assiette TVA et RNB des États membres et des corrections qui leur sont appliquées au titre des exercices antérieurs.

de base à la présente étude, la contribution totale de la France sur la période 2007-2013 représentera 135,5 milliards d'euros. Parallèlement, le niveau escompté des retours en France au titre des différentes politiques communautaires est de l'ordre de 90 milliards d'euros sur la même période. Le solde net officiel s'élèvera donc à -45,5 milliards d'euros sur les sept ans, soit -6,5 milliards d'euros annuels en moyenne, deux fois et demie le solde net annuel moyen de l'exercice précédent 2000-2006, qui s'élevait à -2,6 milliards.

Les mêmes prévisions ramènent, pour le minimiser, ce montant à une moyenne par habitant et par an qui certes n'a pas grand sens, mais nous confirment dans l'idée que le solde négatif de 6,5 milliards annuels est un minimum: 109 euros x 64,2 millions d'habitants (au 1^{er} janvier 2008) = 7 milliards d'euros. Même ordre de grandeur de l'estimation prévisionnelle calculée en proportion du Revenu national brut: le solde net français devrait passer de -0,21 % en 2004 à -0,37 % du RNB en moyenne sur l'ensemble de la période 2007-2013. Sur la base du RNB actuel variant de 1800 à 1900 milliards, on atteint un solde français net de -6,6 à -7 milliards d'euros annuels.

Ainsi, lorsque le budget de l'État verse 100 euros à l'Union européenne au titre de sa cotisation officielle, les agriculteurs français récupèrent environ 50 euros et nos régions (aides économiques structurelles) 16 euros. Les 34 euros restants servent à subventionner (fonds de cohésion) les pays présentant un solde net positif (surtout au sud et à l'est), et les pays candidats, ainsi qu'à financer le fonctionnement et les personnels des institutions communautaires – installées principalement à Bruxelles, et dans une moindre mesure à Francfort, au Luxembourg, à Strasbourg – et des représentations de l'Union en poste dans les capitales.

Mais voilà qui est loin d'être la seule contribution budgétaire de la France à l'Europe.

Solde budgétaire officiel français: - 6,6 à - 7 milliards d'euros

Lorsque le budget de l'État verse 100 euros à l'Union européenne au titre de sa cotisation officielle, les agriculteurs français récupèrent environ 50 euros.

II. LE BUDGET DE L'ÉTAT FINANCE D'AUTRES DÉPENSES EUROPÉENNES DIRECTES

La cotisation de l'État français à l'Union européenne, ou si l'on préfère, la part européenne de ses ressources fiscales (6,8 % en 2008), ne donne pas une image complète des dépenses budgétaires directes de l'État au profit de l'intégration européenne. Pour obtenir un solde budgétaire plus complet, il faudrait additionner au solde comptable, les autres dépenses budgétaires annuelles directes au profit de l'Europe. En effet, **plusieurs crédits d'engagement votés dans le cadre du projet de loi de finances, sont bel et bien directement affectés à un budget européen ou une action européenne**, sans toutefois être intégrés au solde net, qui, réalisé à l'échelle des Vingt-Sept, compliquerait considérablement le calcul et les comparaisons entre États membres.

Plusieurs crédits d'engagement votés dans le cadre du projet de loi de finances, sont bel et bien directement affectés à un budget européen ou une action européenne.

II. 1. LA PART FRANÇAISE DES AIDES COFINANCÉES PAR L'UE: UNE DÉPENSE OBLIGÉE

À part le FEAGA qui finance intégralement les mesures de soutien des marchés et les aides directes aux agriculteurs, l'ensemble des mesures de soutien au développement rural via le Fonds européen agricole et de développement rural (FEADER), à la pêche française via le Fonds européen de la Pêche (FEP), au développement via le Fonds européen de développement régional (FEDER) ou aux actions de cohésion sociale via le Fonds social européen (FSE), sont conditionnées à un cofinancement public national ou/et local. La part européenne représente globalement 50 % du montant global de l'aide. L'autre moitié devient donc une dépense nationale obligée (budget de l'État, d'une collectivité territoriale ou d'un organisme public) au soutien de ces politiques communautaires de subventions.

Prenons l'exemple de la politique européenne de la pêche. Qu'il s'agisse des « plans de sortie de flotte » d'un certain nombre de navires ou « d'aide publique à l'arrêt temporaire des activités de pêche » comme une décision de la Commission de fermer la pêche à l'anchois dans le golfe de Gascogne pendant trois ans, des plans d'accompagnement tentent de compenser financièrement les pertes subies par les pêcheurs du fait de ces décisions de Bruxelles. La mesure, dont on ne juge pas ici le bien ou le mal fondé, est bien communautaire, mais le financement, lui, est constitué à 50 % d'une contribution publique non européenne, en l'occurrence de l'État français.

Pour la période 2007-2013, le FEP aura indemnisé la pêche française à hauteur d'environ 216 millions d'euros, au titre des mesures d'accompagnement des décisions communautaires. La France aura apporté parallèlement

au FEP un cofinancement de 193219522 millions d'euros, soit 27,6 millions en moyenne annuelle (hors aide extraordinaire). Le FEADER quant à lui, dispose de 6,4 milliards d'euros sur sept ans. La France aura donc contribué annuellement à hauteur de 914 millions d'euros. Les fonds structurels au sens strict (FSE et FEDER) auront représenté 14,3 milliards d'euros, soit un peu plus de 2 milliards annuels de cofinancement.

Au total, plus de 2,9 milliards d'euros doivent donc être engagés chaque année, jusqu'à 2013, pour cofinancer les mesures décidées dans le cadre communautaire. Le « relais communautaire » obligé de ces dépenses publiques justifie l'intégration de ce montant à notre calcul.

II. 2. CONTRIBUTION AU FONDS EUROPÉEN DE DÉVELOPPEMENT (FED): LE « RELAIS COMMUNAUTAIRE » EST-IL NÉCESSAIRE ?

Les États membres contribuent au Fond européen de développement (FED), qui fait l'objet d'un budget distinct du budget général européen. Le FED regroupe la fraction de l'aide au développement accordée, parallèlement à celle des États membres, par l'UE, aux pays ACP (Afrique, Caraïbes et Pacifique). Il est géré par la Commission européenne et la Banque européenne d'investissement.

Pour la période 2008-2013, le X^e FED est doté de 22,7 milliards d'euros. **Selon la clé de répartition actuelle, la France doit y contribuer à hauteur de 24,3 % du total des contributions des États membres, soit 5,5 milliards d'euros sur six ans, 919 millions d'euros annuels.** Mais compte tenu des ajustements techniques et reports de crédit, les prévisions évaluent cette contribution française à 4,43 milliards d'euros sur six ans, soit 738,3 millions d'euros par an. C'est cette somme que nous retiendrons, et qui est versée pour partie à la Banque européenne d'investissement (BEI), mais l'essentiel à la Commission. Elle finance des aides accordées sous la forme de subventions ou de prêts à des conditions très favorables au titre du développement économique, culturel et social des pays ACP.

La contribution de l'État au FED étant une véritable contribution budgétaire, fait partie du budget français où elle est inscrite en dépenses dans le programme « Solidarité à l'égard des pays en développement » de la mission « Aide publique au développement ». Ce n'est évidemment pas la légitimité de l'aide au développement des pays pauvres qui est en soi discutée, mais celle, une fois de plus, du relais communautaire obligé pour des dépenses qui, par ailleurs, viennent d'ajouter à l'aide au développement versée par les États membres (3 milliards d'aide publique au développement en 2008).

Le Fonds européen de développement (FED) regroupe la fraction de l'aide au développement accordée, parallèlement à celle des États membres, par l'UE, aux pays ACP (Afrique, Caraïbes et Pacifique).

Chaque année, la Commission refuse de rembourser une partie des aides agricoles et structurelles préfinancées par les États membres.

II. 3. LES CONDAMNATIONS PÉCUNIAIRES INFLIGÉES PAR L'UNION EUROPÉENNE : LE PRIX DE L'IRRESPONSABILITÉ

A. LES « REFUS D'APUREMENT » DES AIDES AVANCÉES PAR L'ÉTAT RESTENT À SA CHARGE

Chaque année, la Commission refuse de rembourser une partie des aides agricoles et structurelles préfinancées par les États membres, lorsqu'elle estime que celles-ci ont été indûment versées au regard de la réglementation et des contrôles.

Le montant acquitté en 2006 s'est élevé à 245,06 millions d'euros dont 126 millions de refus d'apurement au titre du FEOGA garantie (ex-FEAGA, essentiellement sur les aides compensatoires à la surface et l'aide à la banane) et 118,3 millions d'euros au titre du Fonds social européen, la France ne s'étant pas conformée à certaines de ses obligations réglementaires (procédures de conventionnement, contrôle du service fait, compilation des dépenses déclarées à la Commission et certification) ¹⁸.

L'enjeu est de 150 millions d'euros chaque année, en moyenne, depuis trois ans. Pour l'avenir, les spécialistes des finances communautaires ne sont guère optimistes. En effet, le paiement des aides agricoles directes est conditionné au respect d'environ 25 directives et règlements communautaires (taux de jachère, bien-être animal, etc.). Cette conditionnalité des aides, en vigueur depuis 2005, est à l'origine de différends coûteux, qui représenteraient un coût de 100 millions d'euros supplémentaires en refus d'apurement ¹⁹. La Cour des comptes mène actuellement une enquête à ce sujet, à la demande la commission des finances du Sénat.

Selon ces prévisions, ce seraient donc aujourd'hui quelque 250 millions d'euros annuels d'avances, que la Commission refuse de rembourser à l'État et qui restent donc à sa charge, parce que l'État n'est pas capable de respecter les règlements d'une Commission à laquelle il s'est lui-même remis pour définir les politiques qu'il subventionne.

B. AMENDES COMMUNAUTAIRES: LE COÛT DE L'HYPOCRISIE SUR LA QUESTION EUROPÉENNE

Près de 587 millions d'euros ont été provisionnés en 2008, « au cas où... » Le budget de l'État finance ainsi les « sanctions » (amendes et astreintes journalières) infligées à la France par la Cour de Justice de Luxembourg pour non-respect par l'État de l'obligation de transposition en droit français de directives communautaires.

18. Denis Badré, rapport général du Sénat (n° 78) Projet de loi de finances pour 2007, Affaires européennes et article 32: évaluation de la participation française au budget des Communautés européennes.

19. N. J. Brehon, « Les factures que doit payer la France en 2008 », *Le Monde Éco*, 4 décembre 2007.

Avec les refus d'apurement, cette contribution-sanction est de loin la plus absurde de toutes les contributions européennes de la France. Elle est ce que l'on peut appeler le « coût de l'hypocrisie européenne » des dirigeants politiques nationaux, pas seulement français d'ailleurs, qui acceptent des textes à Bruxelles (80 % des lois nouvelles sont d'origine communautaire) mais refusent ensuite de les transposer, laissant à leurs successeurs le soin d'en assumer la responsabilité politique devant une opinion de plus en plus rétive. Dans son rapport public annuel de 1992, la Cour des comptes posait en des termes audacieux la question: « quand tous les États peinent à appliquer la réglementation européenne, n'est-ce pas la réglementation qui est en cause? »...

En 2007, la France se plaçait ainsi au 23^e rang pour la transposition du droit communautaire, avec 95 procédures d'infraction ouvertes contre elle ²⁰. La Commission européenne envoie d'abord une demande d'information à l'État concerné, puis une mise en demeure, puis si nécessaire elle saisit la Cour de Luxembourg d'une requête tendant à la condamnation à une astreinte ou une amende, selon la procédure C'est la procédure dite de « manquement sur manquement » (article 228 du traité) ²¹.

Devant un Sénat s'appêtant à amender un projet de loi qui se contentait de transposer des directives sur la non-discrimination, en retard de transposition, la secrétaire d'État Nadine Morano, s'exprimant au nom du gouvernement, dut rappeler la cruelle évidence: « *La Commission européenne nous a demandé très explicitement de reprendre sa définition des discriminations. Si le Parlement retient une autre définition, la Commission n'hésitera pas à saisir la Cour de justice européenne, qui lui donne raison dans 95 % des cas.* » ²² Le risque de condamnation est donc suffisamment élevé pour justifier que l'on intègre cette somme comme dépense européenne « probable » du budget de l'État en 2008.

Il existe aujourd'hui une douzaine d'affaires pendantes devant la Cour de justice présentant un « risque fort » de condamnation de la France, c'est-à-dire supérieur à 50 %. **Six des procédures ouvertes contre la France ont justifié que le gouvernement provisionne la somme de 586 964 203 euros pour litiges communautaires dans le projet de loi de finances pour 2008** ²³.

Il existe aujourd'hui une douzaine d'affaires pendantes devant la Cour de justice représentant un « risque fort » de condamnation de la France, c'est-à-dire supérieur à 50 %.

20. Conseil d'État, Rapport public 2007, p. 321

21. À titre d'exemple, la Cour de justice européenne a condamné la France, le 12 juillet 2005, à une amende « pour violation de la législation communautaire concernant la protection des stocks de poissons risquant de disparaître », de 20 millions d'euros pour avoir failli « de façon grave et persistante à ses obligations communautaires en matière de pêche », ainsi que 57,8 millions d'euros d'astreinte pour chaque semestre supplémentaire de violation.

22. Sénat, compte rendu des débats, séance publique du 9 avril 2008.

23. Denis Badré, Rapport spécial du Sénat n° 91 sur le projet de loi de finances 2008, Affaires européennes, tome 2, p. 13.

L'État contribue au Contrat triennal « Strasbourg, capitale européenne » qu'il a doté d'environ 100 millions d'euros pour la période 2006-2008, soit 33,3 millions annuels.

II. 4. LES AUTRES CONTRIBUTIONS DE L'ÉTAT AUX DÉPENSES EUROPÉENNES

A. LES CRÉDITS POUR L'« ACTION EUROPÉENNE » DU PROGRAMME 105

Les crédits d'intervention du secrétariat d'État chargé des affaires européennes⁴ et les crédits « destinés à soutenir la présence d'experts français dans des missions européennes », sont regroupés au sein de l'« action européenne » du programme 105 (mission « Action extérieure de l'État »). En 2008, elle est dotée à hauteur de 53,4 millions d'euros²⁵, stable par rapport à 2007 (53,8 millions).

B. LA PROMOTION DE STRASBOURG, « CAPITALE EUROPÉENNE »

Devant la multiplication des critiques à l'encontre du maintien du siège du Parlement européen à Strasbourg (l'absence de siège unique coûterait 200 millions d'euros annuels au contribuable européen, selon l'eurodéputée suédoise Cecilia Malmström à l'initiative d'une pétition qui aurait déjà recueilli un million de signatures), l'État français s'emploie depuis plusieurs années à la promotion du rôle européen de la capitale alsacienne. Il s'agit d'« actions visant principalement à améliorer l'accessibilité de l'agglomération et à consolider le rayonnement européen de la ville ».

L'État contribue ainsi au contrat triennal « Strasbourg, capitale européenne » qu'il a doté d'environ 100 millions d'euros pour la période 2006-2008, soit 33,3 millions annuels, qui comprennent une subvention d'exploitation à la desserte aérienne.²⁶

Il faut en soustraire 4,5 millions déjà inclus dans les crédits de l'« action européenne » du programme 105, soit 28,8 millions.

C. LES CRÉDITS DE L'INDEMNITÉ DES DÉPUTÉS AU PARLEMENT EUROPÉEN VONT BAISSER... COMME LE NOMBRE DE SIÈGES FRANÇAIS

Tous les cinq ans, les Français élisent un contingent de députés au Parlement européen, qui se répartissent ensuite dans les différents groupes parlementaires européens par affinité politique. **Comme les parlementaires nationaux, c'est l'État qui les rémunère, à travers la dotation « Indemnités des représentants français au Parlement européen » qui s'élève à 8 034 650 € en 2008.** Avec le traité de Lisbonne, il y aura au moins une économie sur cette ligne budgétaire, mais que l'on eût préféré éviter pour une fois, puisque la France perdra quatre sièges: elle n'élira plus 78, mais 74 eurodéputés au Parlement européen.

24. Pour la part européenne des crédits globaux du ministère des Affaires étrangères et européennes, voir partie III, infra.

25. Elle inclut la contribution au Conseil de l'Europe (35,8 millions), distincte de l'Union européenne mais, comme elle l'affirme sur son site, « élément clé de l'architecture politique européenne », en particulier du fait de l'abondante jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (Strasbourg) qui, comme la Cour de justice de l'Union européenne (Luxembourg), est d'essence supranationale et participe donc à l'intégration européenne.

26. Source: Chambre de commerce et d'industrie de Strasbourg et du Bas-Rhin

D. LE BUDGET CONTRIBUE À DES CORPS MILITAIRES EUROPÉENS PERMANENTS

1. La France participe à sept corps militaires européens permanents

- **la Brigade franco-allemande**, créée en 1989 et qui rassemble plus de 5 000 hommes en trois garnisons en territoire allemand;
- **l'Eurocorps** (corps européen de défense), créé en 1992 entre la France, l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne et le Luxembourg. Il est composé d'un état-major d'environ 1 000 personnes et peut atteindre 60 000 hommes.
- **l'Eurofor**, créé en 1995 entre la France, l'Italie, l'Espagne et le Portugal. Il est dirigé par un état-major d'une centaine de personnes (Florence);
- **la Force navale franco-allemande**, créée en 1991;
- **l'Euromarfor**, équivalent naval de l'Eurofor;
- **le Groupe aérien européen**, créé en 1994 par la France et la Grande-Bretagne, auxquels se sont joints l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne, les Pays-Bas et la Belgique. Il se limite à un état-major d'une vingtaine de personnes, basé près de Londres;
- **le Centre européen de transport aérien** (aux Pays-Bas) où travaillent 25 officiers qui gèrent les échanges d'une réserve théorique de plus de 250 appareils de transport;

2. Des corps « disparates, peu maniables et sous-utilisés »

Ces corps européens mobilisent quelques moyens. En 2007, l'Eurocorps était doté d'un budget de 12,9 millions d'euros, dont 35,6 % à la charge de la France, soit 4,59 millions d'euros. L'Eurofor est quant à lui, doté par la France de 1,2 million d'euros par an. Faute de données sur le budget des cinq autres corps permanents, on suppose que leur faible dimension ne nécessite pas un budget très supérieur à 1 million en moyenne, soit 5 millions d'euros²⁷. **Au total, les sept corps européens absorberaient autour de 11 millions d'euros par an de crédits de l'État français.**

Cet embryon de défense commune européenne a été vivement critiqué par la Cour des Comptes, dans son rapport 2008 : « **les sept corps militaires européens dont elle fait partie, et qui ont tous été largement créés à son initiative, apparaissent comme une accumulation d'unités assez disparates, peu maniables et sous-utilisées (...). Dans les faits, depuis quatre ans, chaque corps n'a trouvé qu'une fois à s'employer dans des opérations extérieures pourtant nombreuses et, souvent, de façon modeste** »²⁸. En conclusion, la plus haute juridiction financière

*Au total,
les 7 corps
européens
absorberaient
autour de
11 millions
d'euros par an
de crédits de
l'État français*

27. Réponse du ministre de la Défense à la Cour des comptes, annexe détaillée sur l'emploi des corps internationaux, rapport de la Cour des comptes, « La participation de la France aux corps militaires européens permanents », 2008.

28. Cour des Comptes, Annexe détaillée sur l'emploi des corps internationaux, in « Cour des Comptes, La participation de la France aux corps militaires européens permanents », 2008.

s'interroge « sur l'entretien de structures permanentes auxquelles il n'est qu'épisodiquement recouru. »

Solde budgétaire apparent:
solde budgétaire officiel (6,6 milliards) + autres dépenses
européennes directes (2,9 milliards + 738 millions +
250 millions + 586 millions + 53,4 millions + 28,8 millions
+ 8 millions + 11 millions = 4,57 milliards)
= plus de 11 milliards d'euros

III. L'ÉTAT, LES COLLECTIVITÉS ET LES ENTREPRISES ASSUMENT DES CHARGES ADMINISTRATIVES POUR L'EUROPE

On l'a vu, l'État est contributeur, mais il est aussi percepteur de ces ressources européennes, redistributeur des fonds (agricoles et structurels) qu'elles subventionnent, transpositeur de normes et administrateur, le tout, au nom et pour le compte de l'Union européenne. Ces différentes fonctions mobilisent quotidiennement des moyens publics notamment en personnel et en frais de fonctionnement. **L'État et ses échelons déconcentrés « consacrent désormais une part importante de leur activité à la gestion de procédures et de crédits pour le compte de l'Union européenne » rappelle en effet la Cour des comptes.**²⁸ Surtout, l'intégration européenne s'effectue au quotidien par le droit, au moyen d'une législation communautaire très volumineuse et complexe, par nature hétérogène au droit français du fait qu'elle tente des compromis conceptuels entre les différentes langues et cultures juridiques des États. **L'État français tout entier a commencé à se transformer et consacrer une part croissante de son activité à cette assimilation des normes européennes.** L'europanisation des institutions, des administrations, s'étend aussi évidemment aux forces vives de la nation, qui supportent notamment des charges spécifiques liées à l'absorption de la réglementation communautaire.

III. 1. L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS LOCALES ASSUMENT DES MISSIONS D'ADMINISTRATION DÉCONCENTRÉE POUR L'UNION EUROPÉENNE

A. L'ADMINISTRATION FRANÇAISE, PERCEPTRICE DES RECETTES COMMUNAUTAIRES

L'Union n'a pas d'administration déconcentrée qui lui soit propre. Elle n'a ni douanier, ni service de perception, ni agent verbalisateur. Ce sont donc les administrations des États membres qui collectent les ressources dites « propres » de l'Union européenne, au même titre que les recettes fiscales qui restent dans leur budget national ³⁰. Il s'agit là d'un principe d'intervention général de l'Union dont les États sont les relais d'action à tous les niveaux. De sorte que l'on peut dire que les institutions et administrations nationales agissent au quotidien comme services déconcentrés de l'Union européenne. Au degré où nous sommes de l'intégration européenne ³¹, il n'y a donc pas grand sens à comparer les effectifs des personnels de la Commission avec ceux de tel ministère ou de la Ville de Paris, pas plus que le budget de l'Union européenne avec celui des États-Unis d'Amérique.

Ce sont les administrations des États membres qui collectent les ressources dites « propres » de l'Union européenne.

29. *ibid.*

30. L'État conserve au titre des frais de perception 6,5 % des recettes fiscales nettes.

31. Dispensons ce malentendu une bonne fois : l'intégration européenne, qu'on y soit favorable ou critique, a pour objet et pour effet que l'Union européenne s'intègre peu à peu aux États, économiquement, juridiquement, administrativement.

La collecte des recettes fiscales affectées aux dépenses budgétaires apparentes nettes liées à l'Europe, induit annuellement un coût (personnels, charge administrative) de 150 millions d'euros.

Selon la Direction générale des impôts (DGI), le coût global de la collecte fiscale et de la gestion administrative en France, pour l'ensemble des impôts, représente 1,43 % des recettes³². Dans la loi de finances pour 2008, les recettes fiscales nettes s'élèvent à 271 622 millions d'euros. Ainsi, environ 3,8 milliards d'euros (271,6 milliards x 1,4 %) en personnels et moyens administratifs, auront été mobilisés pour collecter l'ensemble de ces recettes nettes.

Il a été indiqué en première partie, que la part dans les recettes fiscales nationales nettes prélevées au nom et pour le compte de l'Union européenne en représentaient, en 2008, 6,8 % du total. On peut estimer à 258,4 millions d'euros (3,8 milliards x 6,8 %), la « part européenne » du coût de cette collecte en 2008. On supposera constant jusqu'en 2013 la part du prélèvement européen dans l'ensemble des recettes fiscales. Dès lors qu'en moyenne annuelle (base : prévisions 2007-2013), environ deux tiers des 19,3 milliards d'euros de recettes affectées chaque année à l'Union européenne (12,8 milliards par an) reviennent en France via les fonds communautaires, le coût du recouvrement du tiers restant (autrement dit le solde net de 6,6 milliards), est égal au tiers de 258,4 millions, soit 86 millions d'euros. Il faut y ajouter le coût de recouvrement des recettes ayant financé les autres dépenses européennes « apparentes » (hors cotisation, V. partie II), soit : 4,57 milliards x 1,4 %, soit 64 millions.

La collecte des recettes fiscales affectées aux dépenses budgétaires apparentes nettes liées à l'Europe, induit annuellement un coût (personnels, charge administrative) de 150 millions d'euros (86 + 64).

B. L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS LOCALES, DISTRIBUTEURS DES « RETOURS » COMMUNAUTAIRES EN FRANCE

Les sommes qui reviennent vers la France par le biais des fonds européens, et qui représentent les deux tiers de sa cotisation officielle à l'UE, induisent pour l'État et les collectivités locales des charges administratives pour assurer leur redistribution. De quel montant ? Il n'existe pas à ce jour de recensement des services et des coûts générés, au niveau de l'État et des collectivités locales, pour la distribution et le contrôle des fonds structurels européens sur le territoire français. Pourtant, la « pyramide de papier », de procédures, et l'extrême complexité du circuit de distribution ont forcément un coût.

1. La forêt des organismes centraux et déconcentrés chargés de la redistribution communautaire

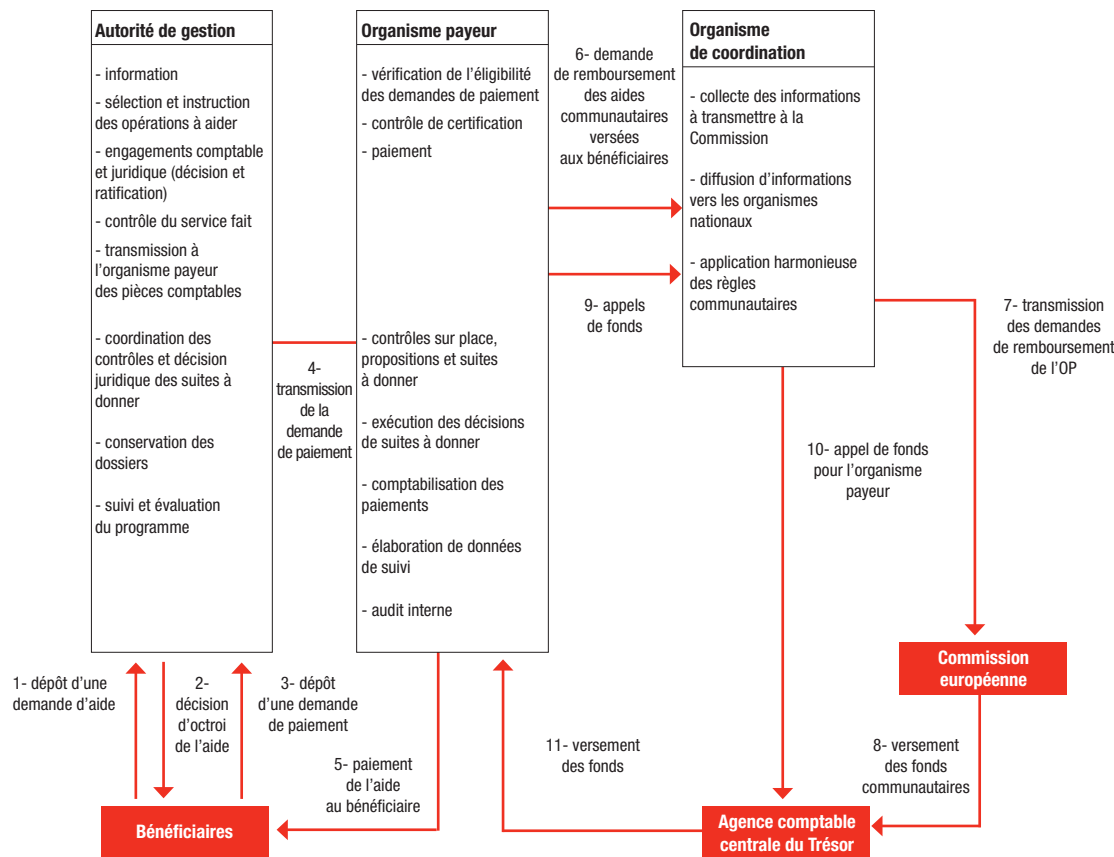
Il y a dix ans, un recensement « *très partiel* » avait pu identifier au niveau des services de l'État, les organismes suivants : une commission interministérielle de coordination des contrôles des fonds structurels européens (CICC-FS), une

32. Franck Dedieu, « *Cette folle machine fiscale qui poursuit les Français* », dans *L'Expansion*, 1^{er} novembre 2003.

commission nationale de l'évaluation des programmes communautaires créée par la DATAR, deux départements des affaires européennes (un à la DATAR, l'autre à la direction des affaires économiques, sociales et culturelles de l'Outre-mer), des comités de programmation présidés par les préfets de régions chargés de proposer les projets à subventionner, les « missions Europe » des Secrétariat généraux pour les affaires régionales (SGAR) auprès de ces préfets pour le suivi d'exécution. Récemment, ces cellules ont été renforcées ainsi que l'autorité de gestion et de paiement du FEDER incarnée par les préfets de région.

Il en est de même au niveau les Directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF) qui jouent un rôle essentiel dans la distribution du FEAGA. D'après l'enquête réalisée en 2000 et citée par la Cour des comptes ³³, sur 1738 agents en équivalent temps plein, 600 titulaires et 695 vacataires (40 % des effectifs totaux) étaient employés au versement des aides européennes, auxquels se sont ajoutés 185 créations d'emplois de 2000 à 2002, soit plus de 1380 personnes au niveau central en charge des dossiers de la politique agricole commune à cette date, chiffre que l'on arrondira à 1500 pour tenir compte des années écoulées depuis.

Un labyrinthe bureaucratique



Source : ministère de l'Agriculture et de la Pêche.

33. Cour des comptes, « La déconcentration des administrations et la réforme de l'État », novembre 2003.

Un « labyrinthe bureaucratique ».

*Les objectifs
des fonds
structurels sont
mal définis,
mal ciblés et leur
saupoudrage
les prive de
réelle efficacité.*

L'administration centrale du tourisme connaît la même progression du personnel et des dotations annuelles pour faire face à « *la montée en charge des missions liées à la gestion locale des crédits européens, qui se sont surajoutées au travail de suivi des contrats de plan État/régions* ³⁴ ».

2. La participation des collectivités locales à la redistribution

Du côté des collectivités locales – régions, départements, communes et groupements de communes – les dépenses de personnel ont augmenté au même rythme que les dépenses totales de ces collectivités, dont elles représentent 20 % environ depuis vingt ans : elles sont passées (en euros courants) de 12,74 milliards en 1984, à 22,51 milliards en 1994, puis 36,74 milliards en 2004 ³⁵. Il est évidemment impossible de distinguer dans cette progression la part imputable au développement des fonds structurels.

3. Proposition d'évaluation

L'effort total à l'agriculture en 2008 (incluant l'aide à la protection sociale agricole) représente 15 milliards d'euros, qui transitent par le ministère de l'Agriculture. 65 % de cet effort est un retour communautaire (9,8 milliards), 35 % sont des aides nationales (5,2 milliards). On supposera que les moyens en personnel et en frais de fonctionnement nécessaires à la distribution de ces aides est équivalent à la provenance des aides elles-mêmes. En 2008, les budgets de personnel et de fonctionnement du ministère de l'Agriculture et de ses administrations déconcentrées représentent 2,9 milliards d'euros. Ainsi, 1,8 milliard d'euros (2,9 x 65 %) de coûts administratifs serait nécessaire, soit 18 % du montant des aides agricoles communautaires redistribuées.

Dès lors et en l'absence de données sur les coûts des personnels et du fonctionnement (SGAR, etc.) affectés à la redistribution des aides structurelles, on pourrait utiliser le même raisonnement. Ces aides représentent 25 % des retours totaux. 1,8 milliard x 25 % = 450 millions, qui s'ajoutent au 1,8 milliard précédent, soit 2,2 milliards.

Un rapport d'experts au Parlement européen, intitulé « *Europe des Nations ou Europe providence. L'avenir des fonds structurels* » (1998) conclut que **les objectifs des fonds structurels sont mal définis, mal ciblés et leur saupoudrage les prive de réelle efficacité**. Comme on l'a dit (partie I), leur impact économique est très limité. En témoignent l'absence de hausse ou de baisse sensibles des soldes nets des États membres après des années de subventions « européennes », ainsi que l'évolution des PIB et de l'investissement dans les régions ciblées par les fonds. Le subventionnement des activités agricoles est-il justifié ?

34. Rapport de la Cour des Comptes 2003 (ibidem), Annexe à la réponse du ministre délégué au Budget et à la réforme budgétaire.

35. Source des données : Bulletin d'informations statistiques de la direction générale des Collectivités locales (DGCL), n° 53.

Sans le « relais communautaire », la France dépenserait-elle sur son territoire plus ou moins de 12 à 13 milliards d'euros en aides – notamment agricoles – en plus de celles existantes ? Les dépenserait-elles mieux ? Selon quels objectifs et pour quels résultats ? Selon quelles procédures et avec quels moyens ? L'État et les collectivités auraient-ils à dépenser autour de 2 milliards d'euros en coût de distribution ? Le « relais communautaire » par lequel transitent les subventions prélevées au départ dans les recettes de l'État, est à l'évidence une source de procédures et de coûts supplémentaires « exorbitants », pour reprendre l'expression du rapport d'experts. **Conclusion visiblement partagée par la Cour des comptes pour qui la complexité des procédures et des règles d'éligibilité « imposent des charges lourdes aux administrations gestionnaires localement compétentes, souvent insuffisamment équipées »³⁶.**

La même Cour des comptes, le Conseil d'État ou un rapport sénatorial, seraient en tout cas bien inspirés de publier des études sur le coût des retours agricoles et structurels en France.

C. L'ÉTAT, ADMINISTRATION DE TRANSPOSITION ET D'APPLICATION DU DROIT COMMUNAUTAIRE : L'IMPOSSIBLE ÉVALUATION

1. L'État peine à admettre que les affaires européennes sont devenues des affaires intérieures

Comme le rappelle le Conseil d'État, « l'Europe est une construction juridique. C'est sans doute un projet politique, sûrement un "grand marché", mais d'abord un ensemble de règles complexes... La Communauté s'est bâtie autour du droit, elle s'est faite par le droit. Un droit original à plus d'un titre ; il est davantage l'œuvre des diplomates et des juges que celle des parlements »³⁷. Chaque État demeure libre d'organiser sur son territoire la mise en œuvre du droit européen³⁸ qui prime sur le droit national même constitutionnel³⁹ et il est, pour la Cour de justice, le seul responsable d'éventuels manquements.

Paradoxalement, l'État qui a travaillé aux avancées de l'intégration européenne sous tous les gouvernements depuis au moins trente ans, peine lourdement à intégrer lui-même l'Europe dans son fonctionnement. En témoigne le nombre de litiges communautaires pour défaut de transposition (V, partie I). En 2004, un rapport parlementaire regrettait « l'insuffisante

L'État peine à admettre que les affaires intérieures sont devenues des affaires européennes.

36. Il s'écoule deux ans en moyenne entre le moment où la Commission décide de l'octroi des fonds structurels et le moment où les collectivités territoriales françaises les perçoivent.

37. Rapport public, 1992 (Considérations générales).

38. Article 10 du TCE « Les États membres prennent toutes les mesures générales ou particulières propres à assurer l'exécution des obligations découlant du présent traité ou résultant des actes des institutions de la Communauté. » et CJCE, 25 mai 1992, Commission contre Pays-Bas, aff. 100/08.

39. Depuis l'arrêt Costa c/Enel en 1964, les juges de Luxembourg affirment la supériorité du droit européen sur tout « texte interne quel qu'il soit ». La CJCE a confirmé depuis cette position, en 1970 (International Handelsgesellschaft), 1978 (Simmenthal), 1986 (parti écologiste Les Verts) où elle considère les traités comme la « charte constitutionnelle » de l'Union. En 2000, (arrêt Kreil) elle a fait primer directement une directive sur la Constitution fédérale allemande. Cette jurisprudence est pour la première fois consacrée par les États membres eux-mêmes dans le traité de Lisbonne.

Le Conseil d'État propose la création d'un « Conseil stratégique sur l'Europe » à l'Élysée, de véritables « cellules européennes » dans les cabinets ministériels.

prise en compte du « fait européen » par les administrations nationales » qui traduit une absence de culture européenne des dirigeants politiques et de la haute administration. Prenant l'exemple du ministère de l'Intérieur, il constatait que « la dilution des responsabilités », la « dispersion » des directions et « l'organisation du ministère n'est plus adaptée (...) depuis l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam »⁴⁰. De même, dans les considérations générales de son rapport 2007, le Conseil d'État invitait à un « changement de la culture administrative et politique française ». Il propose notamment la création d'un « Conseil stratégique sur l'Europe » à l'Élysée, de véritables « cellules européennes » dans les cabinets ministériels pour préparer les négociations et veiller sur la transposition des directives, des formations et parcours européens pour les fonctionnaires⁴¹.

Depuis quelques années et avec une ardeur inversement proportionnelle à celle qu'il met à signer des traités poussant plus loin l'intégration européenne, il finit par européaniser ses institutions, ses administrations et son fonctionnement.

2. L'eupéanisation des institutions politiques et administratives à Paris

Outre le secrétariat d'État aux Affaires européennes placé sous l'autorité du ministère des Affaires étrangères et européennes, on trouve :

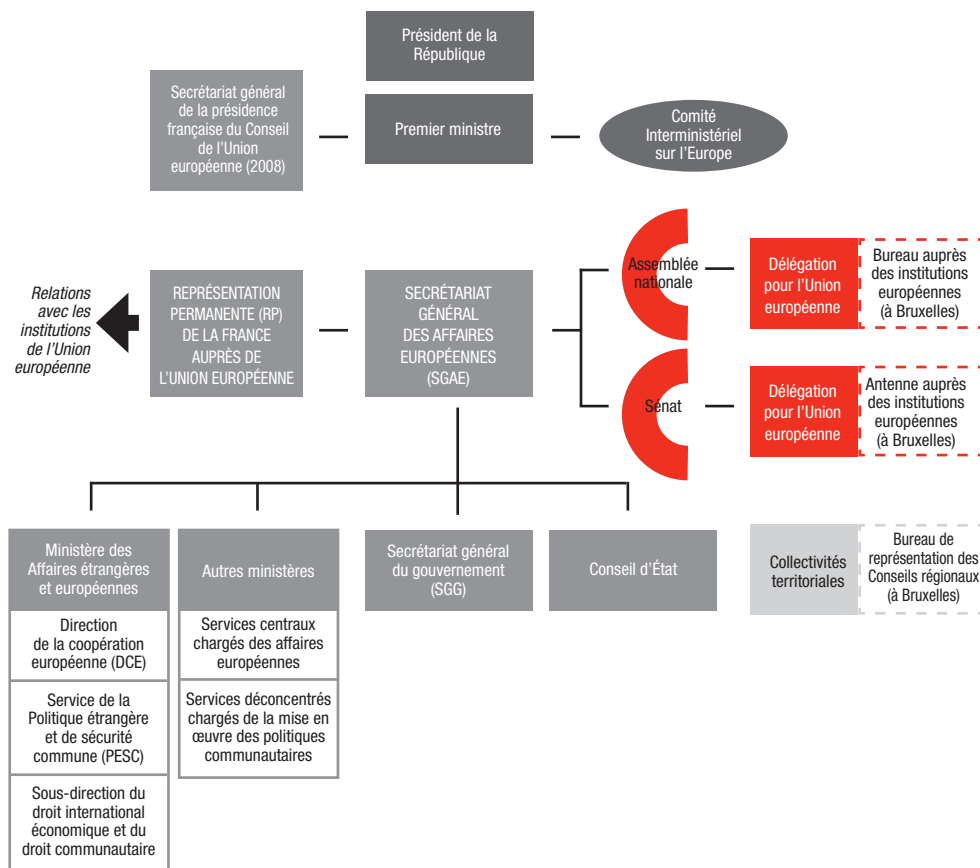
- **la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne**, véritable ambassade de France auprès de l'UE, installée au 12, place de Louvain, à Bruxelles, qui veille « à l'établissement d'une articulation cohérente entre le système décisionnel national et celui de l'UE » ;
- **le Secrétariat général des affaires européennes (SGAE)**, sous l'autorité du premier ministre, qui couvre, avec son service juridique, l'ensemble des domaines définis par le traité sur l'Union (sauf la politique étrangère) et assure la coordination interministérielle ;
- **le Conseil d'État** avec sa cellule de droit communautaire qui s'efforce de répondre en 72 heures à des centaines de questions juridiques ;
- **quelque 80 directions ministérielles, sous-directions, bureaux ou départements dédiés aux questions européennes** au sein des services centraux des ministères⁴².
- **les délégations pour l'Union européenne respectives de l'Assemblée nationale et du Sénat** (créées en 1979), avec leur service administratif, qui exercent essentiellement un travail de veille sur les projets législatifs communautaires. Chacune des chambres du Parlement peut alors émettre des avis et voter des résolutions mais qui n'ont d'autres effets que ceux d'une pétition de principe. Le traité de Lisbonne n'y change rien.

40. J. Floch, Rapport d'information sur la présence et l'influence de la France dans les institutions européennes, 2004

41. L'administration française et l'Union européenne : quelles influences ? quelles stratégies ?, Rapport public 2007, II^e partie.

42. Exemple : direction de la Coopération européenne au Quai d'Orsay (6 sous-directions) ; sous-direction des Affaires européennes du ministère de l'Écologie, de l'Énergie et du Développement durable ; département des Affaires européennes du ministère de la Culture et de la Communication ; service des Politiques macroéconomiques et des Affaires européennes du ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi (4 sous-directions).

L'organisation administrative française pour les affaires européennes



Les préfets de région et de département déterminent « les orientations nécessaires à la mise en œuvre (...) des politiques nationales et communautaires.

3. L'eupéanisation des administrations dans le reste de la France

Les préfets de région et de département déterminent « *les orientations nécessaires à la mise en œuvre (...) des politiques nationales et communautaires* »⁴³ : droit communautaire de la concurrence, aides d'État en matière de prévention et traitement des difficultés des entreprises, délivrance des titres de séjours des autres citoyens européens etc.

Les collectivités locales sont aussi tenues, au même titre que l'administration nationale, d'appliquer le droit communautaire et non une législation nationale qui lui serait contraire. Le Conseil d'État⁴⁴ regrettait que celles-ci peinent à se conformer aux obligations communautaires, notamment résultant des directives relatives à l'environnement⁴⁵ (eau, biodiversité, déchets), les marchés publics et délégations de service public, les aides publiques aux entreprises. Il prédisait des contentieux sur la gestion des fonds structurels et les régimes fiscaux dérogatoires en outre-mer.

43. Décret du 29 avril 2004.

44. « *Collectivités territoriales et obligations communautaires* », 23 octobre 2003, *La documentation française*.

45. 85 % du droit de l'environnement est d'origine communautaire.

*L'ensemble
des volumes
du Journal
officiel des
Communautés
européennes
(JOCE)
représenterait
plus de 670 000
pages en 2007.*

4. L'eupéanisation du droit français

Pour être appliqué, le droit communautaire doit parfois être d'abord transposé, c'est-à-dire « traduit » dans les textes législatifs et réglementaires nationaux. **Pour la seule réalisation du marché intérieur, nous avons transposé en droit interne plus de 300 directives européennes.** Cette transposition des directives européennes (les règlements européens, eux, sont d'application directe) est réalisée dans 30 à 40 % par voie législative (Parlement), les deux tiers restants par voie réglementaire (décret ministériels)⁴⁶. **Sur les quelque 70 textes de loi adoptés chaque année, la transposition des directives européennes représente elle-même un tiers de l'activité législative**⁴⁷.

S'abstenir, le plus souvent par lâcheté politique, de transposer une législation acceptée à Bruxelles, fait supporter, comme on l'a vu, une charge aussi lourde qu'absurde à l'État, au titre des condamnations pécuniaires pour manquement. Mais à l'inverse, l'activité de transposition mobilise les moyens des cabinets ministériels, des assemblées parlementaires et des services administratifs, dont il est difficile d'identifier la part sur l'activité globale de l'État. Ce dont on peut être sûr en revanche, c'est que ce coût de transposition législative européenne croît dans les mêmes proportions et au même rythme que l'intégration du droit européen dans le droit français, ce qu'il nous faut donc évaluer maintenant.

a. Environ 175 000 pages de droit communautaire à intégrer au droit français.

Une étude du secrétariat général aux Affaires européennes (SGAE)⁴⁸ évalue à 17 000 le nombre de directives, règlements et décisions du pilier communautaire de l'Union européenne en vigueur, dont plus de 6 000 adoptés par la Commission. S'y ajoutent environ 3 000 accords internationaux.

La Commission estime à 97 000 le nombre de pages du Journal officiel des Communautés européennes (JOCE) compilant l'ensemble des textes législatifs adoptés par l'Union européenne. Mais selon une étude réalisée à partir de la base de donnée législative européenne en ligne Eur-lex, l'ensemble des volumes du JOCE représenterait en réalité plus de 670 000 pages en 2007. 26 % de ces volumes (traités, directives, règlements, décisions etc.) sont aujourd'hui en vigueur, soit près de 175 000 pages de *Journal officiel* qui représenteraient « l'acquis communautaire ». Enfin, plus de 100 000 de ces pages résulteraient de réglementations adoptées depuis dix ans⁴⁹. Ce « foisonnement » normatif explique en partie qu'en France 10 % des codes changent chaque année et que le

46. De l'élaboration de la législation communautaire à sa mise en œuvre en droit national: contribution du Conseil économique et sociale à la réflexion sur « Mieux légiférer », avis du Conseil économique et social présenté par Mme Catherine Dumont, 2007.

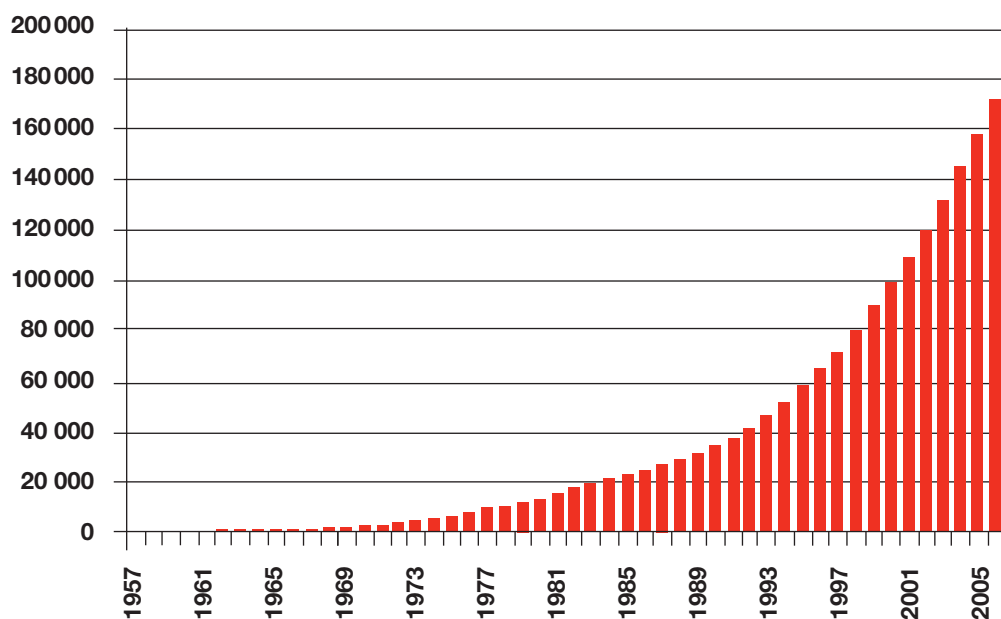
47. Josseline de Clausade, rapporteur général au Conseil d'État, Sécurité juridique et complexité du droit, Rapport public du Conseil d'État pour l'année 2006.

48. Jean Maïa, « La contrainte européenne sur la loi », revue *Pouvoirs*, n° 114, septembre 2005

49. Note publiée par Openeurope, « Just How Big Is The Acquis Communautaire », 2007 (www.openeurope.org.uk)

volume du recueil des lois de l'Assemblée nationale soit passé de 1 067 pages de 1983 à 3 721 pages en 2004 ⁵⁰.

L'inflation normative communautaire (en nombre de pages au *Journal officiel*)



Source : Openeurope

b. Plus de 80 % des lois françaises ont Bruxelles pour origine

Selon le site internet du ministère français de la Justice, « 60 à 70 % des textes nouveaux » seraient d'origine communautaire ⁵¹. Cette proportion apparaît largement sous-estimée. Pour le seul droit de l'environnement qui certes est presque totalement de la compétence de l'Union, un rapport d'information du Sénat « *Écologie et développement durable* » ⁵² évalue à 85 % la proportion du droit français désormais d'origine communautaire. Surtout, une étude du ministère de la Justice allemand publiée en 2005 avait établi que de 1998 à 2004, 81,6 % de la législation nouvelle était déjà conçue à Bruxelles ⁵³.

Supposons que les législateurs allemand et français ont, hors l'activité de transposition du droit communautaire, une production propre d'importance semblable. Les deux pays étant soumis au même droit communautaire primaire (traités) et secondaire (directives, règlements), cette proportion de plus de 80 % est mutatis mutandis la même pour la France. Elle est d'ailleurs

*Plus de 80 %
des lois
françaises
ont Bruxelles
pour origine.*

50. Citation par le Rapport public 2006 du Conseil d'État (p. 266) d'une étude du Secrétariat général du gouvernement, réalisée en 2005.

51. Ministère de la Justice, « *Le droit communautaire, une influence croissante sur le droit national* » du 23 mars 2007, www.justice.gouv.fr.

52. *ibid.*

53. Réponse ministérielle du 29 avril 2005, de M. Alfred Hartenbach, ministre des Relations avec le Parlement, à la question écrite n° 4/217 du député Singhammer (CSU).

*Le coût
administratif
des règles
communautaires
pour les
institutions
politiques et
administratives
est difficile à
évaluer.*

confirmée par la très européiste Fondation Robert-Schuman⁵⁴. **Parlement et gouvernement consacrent au moins un tiers de leur activité à l'assimilation des règles communautaires.** Cette proportion est confirmée par le taux d'activité européenne du parlement français, hors délégation pour l'Union européenne, dans ses deux fonctions de législateur et de contrôleur du gouvernement. **Selon un rapport de 2006 du Conseil d'État, sur 70 textes examinés et votés chaque année par le Parlement, environ un tiers est lié à la transposition des directives européennes.**⁵⁵

Par ailleurs, environ un tiers des questions parlementaires écrites et orales adressées au gouvernement ont une dimension européenne directe ou indirecte.

5. Le coût administratif des règles communautaires pour les institutions politiques et administratives est difficile à évaluer

Au vu des statistiques législatives qui viennent d'être exposées, il paraît indispensable que le Conseil d'État, la Délégation pour l'Union européenne du Sénat ou de l'Assemblée nationale, prennent la peine d'évaluer un jour, par institution ou globalement, le coût de l'europanisation juridique, politique et administrative de l'espace public français.

a. Les éléments pour l'évaluation du « surcoût » de la réglementation communautaire

On pourrait d'abord mesurer la part de l'inflation législative nationale qui est imputable à l'inflation législative européenne. Cette part est à l'évidence un surcoût: il n'aurait pas existé sans l'Union européenne. Néanmoins ce « surcoût » législatif de l'Union européenne reste difficilement appréhendable dès lors que, sans l'Union européenne, ces institutions et administrations fonctionneraient également et produiraient elles-mêmes, du moins en partie, les législations et réglementations qu'elles n'auraient pas eues à transposer. Enfin, malgré la superposition de « l'étage européen » qui fournit l'essentiel du droit aujourd'hui, les institutions et administrations nationales n'ont pas vu leur dimension, leur personnel (élu et fonctionnaires) ni leurs budgets de fonctionnement diminuer à mesure que l'on opérait des transferts de compétences vers l'Union, bien au contraire. Dans cette logique purement rationnelle, le surcoût peut être aussi identifié comme celui de la superposition d'institutions partiellement redondantes.

b) Les éléments pour l'évaluation du coût de la réglementation communautaire

Le Parlement consacrant directement environ un tiers de ses fonctions législative et de contrôle aux affaires européennes, on pourrait estimer à un tiers, la part de l'activité institutionnelle française liée à l'assimilation des

54. Martina Clairry, « Enjeux et impact du lobbying auprès des institutions communautaires », European Issues n° 140 (Fondation Robert-Schuman)

55. Josseline de Clausade, rapporteur général au Conseil d'État, op. cit.

règles communautaires. Ce taux est un plancher, dès lors que 60 à 70 % des transpositions empruntent la voie réglementaire (décrets et arrêtés ministériels). La proportion réelle se situe probablement entre les deux, entre 40 et 50 % de l'activité totale. Quel que soit le taux choisi, il pourrait ensuite être appliqué, aux budgets des ministères concernés (opérations de délimitations complexes) sur les dépenses de personnel et de fonctionnement concernées, ainsi qu'à celui des assemblées parlementaires, Conseil d'État, Conseil constitutionnel, etc.

Pour rester prudent, on ne considérera dans la base d'évaluation que les seuls budgets suivants (loi de finances 2008) : affaires étrangères et européennes (4,5 milliards d'euros), immigration (610 millions d'euros), écologie, développement et aménagement durable ⁵⁶ (20 milliards), et en y ajoutant la mission « pouvoirs publics » qui couvre les crédits de la présidence de la République, de l'Assemblée nationale, du Sénat et du Conseil constitutionnel (1 milliard). En leur appliquant la très raisonnable proportion d'un tiers de dépenses liées à la mise en œuvre de la réglementation communautaire (toutes dépenses confondues), on atteint 8,7 milliards d'euros annuels (26 milliards divisé par trois), 10 milliards si l'on retient une part européenne de 40 % sur les seuls budgets considérés.

III. 2. LE COÛT ADMINISTRATIF DE LA LÉGISLATION EUROPÉENNE SUPPORTÉ PAR LES ENTREPRISES FRANÇAISES

Obligation d'information sur la certification d'un produit ou d'un processus, coopération dans la vérification des comptes, demande d'autorisation ou de dérogation, demande de subvention, autorisation d'ouverture, agrément de transport, inspection, permis de construire... **Constituer un dossier administratif requiert des entreprises un temps précieux et des frais importants. Une partie de cette charge administrative est d'origine nationale, l'autre, croissante, est d'origine européenne.** La réglementation communautaire (17 000 actes en vigueur aujourd'hui) qui s'impose au législateur national, engendre en effet aussi des contraintes pour les entreprises. Celles-ci ont fait l'objet d'une évaluation chiffrée dans les pays du nord de l'Europe, hélas pas en France.

A. LA CHARGE ADMINISTRATIVE DE LA LÉGISLATION COMMUNAUTAIRE COÛTE 600 MILLIARDS PAR AN À L'ÉCONOMIE EUROPÉENNE

Dans une interview accordée en 2006, l'Allemand Günter Verheugen, alors commissaire européen aux Entreprises et à l'Industrie et vice-président de

La charge administrative de la législation communautaire coûte 600 milliards par an à l'économie européenne.

56. La transposition engendre bien sûr un coût administratif mais aussi un coût budgétaire, qui peut varier énormément d'un texte à l'autre. Pour prendre un exemple de coût budgétaire, citons la directive Natura 2000 qui en 2006 a mobilisé 40 millions d'euros en autorisations d'engagement et 25,4 millions d'euros en crédits de paiement. De même pour la politique de l'eau, la mise en place des directives communautaires a représenté près de 40 % des moyens d'engagement des agences de l'eau sur la période 2003-2006 (3,2 milliards d'euros).

**Plus de 50 %
des coûts
administratifs
pour les
entreprises aux
Pays-Bas sont
directement
d'origine
communautaire.**

la Commission européenne, fit sensation en estimant à 600 milliards d'euros annuels, le coût administratif de la législation communautaire supporté par les entreprises de l'Union européenne. Cette estimation est basée sur une nouvelle méthode d'évaluation des coûts des formalités administratives. « *Selon une opinion commune, plus il y a de réglementation, plus il y a de normes, et plus il y a d'Europe. Je ne partage pas ce point de vue* » déclarait-il ⁵⁷. Dans une autre interview accordée au quotidien allemand *Sueddeutsche Zeitung*, il ajoutait que « *l'évolution des dix dernières années a permis aux fonctionnaires européens d'acquérir un tel pouvoir, que la tâche principale des 25 commissaires est de contrôler cet appareil. Il existe une lutte permanente entre les commissaires et les technocrates* » ⁵⁸.

Le chiffre cité par Verheugen représentait 5,5 % du PIB ⁵⁸ de l'ensemble des États membres. Deux ans plus tôt, en 2004, son collègue chargé du commerce Peter Mandelson admettait, devant les industriels britanniques, que ce coût atteignait 4 % du PIB communautaire, environ le double de ce que rapporterait le marché unique ⁵⁹.

B. L'ESTIMATION SELON LE MODÈLE DES COÛTS STANDARD NÉERLANDAIS

La méthode développée au Pays-Bas pour évaluer ces coûts, jugée unanimement performante, est aujourd'hui employée dans plusieurs pays d'Europe: le « modèle des coûts standard » (MCS). Il consiste à mesurer la charge administrative supportée par les entreprises du fait des obligations d'information contenues dans la réglementation. Le MCS ne rentre évidemment pas dans des considérations telles que l'utilité ou l'efficacité de cette réglementation.

Au cours d'une conférence à Londres le 26 juin 2004 sur « la réforme économique de la Grande-Bretagne en Europe », le vice-premier ministre et ministre des Finances néerlandais Gerrit Zalm indiquait que, selon les résultats de l'étude réalisée dans son pays en suivant le MCS, « *plus de 50 % des coûts administratifs pour les entreprises aux Pays-Bas sont directement d'origine communautaire* », soit environ 2 % du PIB. Il ajoutait que cette charge administrative pesait « *quatre fois plus sur les bénéficiaires des PME que sur les grandes entreprises* ».

En 2007, les Pays-Bas étaient parvenus à toiletter au moins leur législation nationale et à réduire d'un quart la charge administrative ⁶⁰.

57. *Financial Times Deutschland*, 10 octobre 2006

58. Rappel: le PIB est égal à la somme des revenus en valeurs ajoutées brutes des différents secteurs institutionnels (ménages, sociétés financières, sociétés non financières, administrations publiques et les institutions sans but lucratif au service des ménages) augmentée des impôts et diminuée des subventions sur les produits. En France, il est de l'ordre de 30200 euros par habitant.

59. Confederation of British Industry, Birmingham, 7 novembre 2004.

60. « *Le modèle des coûts standard, un moyen d'alléger les charges administratives* », par David Codoni et Nicolas Wallart, *La Vie économique*, juin 2007, p. 54 à 57.

C. LA RÉGLEMENTATION COMMUNAUTAIRE COÛTE 30 À 40 MILLIARDS PAR AN À L'ÉCONOMIE FRANÇAISE

La méthode des coûts standard est aujourd'hui utilisée en France pour tenter également, de réduire de 25 % la charge que représentent les formalités administratives. Elle est combinée à deux méthodes françaises : l'une mesure le coût de traitement des obligations par les administrations, l'autre estime l'impact financier du délai de décision pour les entreprises ⁶¹.

En prenant comme base l'estimation de l'ex-commissaire Verheugen il y a deux ans (600 milliards d'euros, soit 5,5 % du PIB communautaire), rapportée au PIB français 2006 en euros constants, la charge administrative induite par la réglementation européenne représenterait près de 96 milliards d'euros (1 744,2 x 5,5 %), soit 16 % des coûts de l'ensemble des entreprises européennes. À partir de l'estimation du commissaire Mandelson (4 % du PIB) en 2004, rapportée au PIB français, elle représenterait 65,9 milliards (1 648,4 x 4 %).

Il est toutefois délicat d'appliquer à l'économie française un taux moyen calculé sur quinze ou vingt-sept pays, tant les paramètres varient d'un pays à l'autre. Si la charge administrative provenant de la législation européenne est bien la même, son coût est variable.

Nous nous en tiendrons donc à la méthode néerlandaise, en retenant qu'il ne s'agit vraisemblablement que d'un minimum. **Ainsi, suivant les ratios établis officiellement aux Pays-Bas en 2004 selon le modèle des coûts standard, qui ont chiffré les coûts administratifs d'origine communautaire à plus de 2 % du PIB, cela donne pour l'économie française un coût administratif de l'Europe d'environ 37 milliards d'euros par an (1 868 x 2 %).**

Solde budgétaire réel direct:

**Solde budgétaire apparent (11 milliards) + Charges administratives de l'État, des collectivités locales et des entreprises liées à l'activité communautaire (150 millions + 2,2 milliards + 8,7 à 10 milliards + 30 à 40 milliards)
= de 52 milliards à plus de 63 milliards d'euros**

Rapportée au PIB français 2006 en euros constants, la charge administrative induite par la réglementation européenne représenterait près de 96 milliards d'euros.

61. Une administration plus efficace pour des entreprises plus compétitives, *Magazine de la modernisation de l'État*, www.modernisation.gouv.fr, 12 décembre 2007.

62. Valeur fin 2007.

On dit que le marché unique rapporterait l'équivalent de 2 % du PIB chaque année aux entreprises européennes. Mais combien leur coûte-t-il ?

CONCLUSION

Dans tous les rapports parlementaires qui ont servi à la présente étude, le rapporteur conclut sa présentation de la contribution française au budget de l'Union européenne, par le problème des « gains non quantifiables », expliquant que « *ces gains sont de nature tant économique (externalités positives générées par l'appartenance au marché unique, par la réalisation de réseaux transeuropéens...) que politiques (bénéfices de la construction européenne en termes diplomatiques, de stabilité politique...)* »⁶³. Il est exact qu'à l'ensemble des coûts, essentiellement comptables et parcellaires, il faudrait ajouter les coûts et gains, pour obtenir le solde réel des coûts directs mais aussi induits pour la France, par l'intégration européenne. Il faudrait en effet évaluer régulièrement le contenu des politiques européennes, essentiellement caractérisées par deux mouvements simultanés : l'abolition progressive des frontières et l'uniformisation des règles.

1. Combien coûtent l'abolition des frontières et l'uniformisation induits par l'intégration européenne ?

On dit que le marché unique rapporterait l'équivalent de 2 % du PIB chaque année aux entreprises européennes. Soit, mais combien leur coûte-t-il ? Quel est, plus généralement, le solde net, pour l'économie française, entre les bénéfices qu'elle tire de la mondialisation et ce qu'elle lui coûte ? L'immigration est-elle une chance ou un problème pour la France ? Un coût ou un bénéfice ? D'autres rapports ont ouvert ce passionnant débat et il est loin d'être refermé. Toujours est-il que l'immigration qu'a connue la France depuis une quinzaine d'années est forcément liée à l'ouverture des frontières après les accords de Schengen et à la communautarisation de cette politique par le traité d'Amsterdam. Le coût de l'immigration est ainsi pour partie un coût induit de l'intégration européenne. Mais combien ?

De même, uniformiser le modèle du permis de conduire, les règles de l'économie numérique ou de la protection du consommateur européen peut apparaître comme une nécessité sur laquelle le consensus est relativement aisé. S'agissant de la taille du préservatif, de la pomme ou de la bioéthique, n'est-ce pas plus discutable ? D'autant que l'uniformisation a un coût en elle-même, que décrivent les manuels d'économie publique, dès lors que l'on va chercher à appliquer des mesures générales uniformes à un ensemble hétérogène, plutôt que des mesures adaptées à des situations particulières. Si l'on impose la même règle, la même politique, le même bien à des « clientèles » ayant des demandes et besoins aussi différents que le sont les nations du continent européen, aucune ne sera dans une situation optimale. L'un des meilleurs exemples est très certainement l'euro qui, selon un nombre croissant d'économistes, faute de « zone

63. Rapport du Sénat n° 91, tome 2, fascicule 2, op cit.

monétaire optimale » européenne, a imposé un « lit de Procuste ⁶⁴ » à nos pays, conduisant à un « sous-optimum collectif » pour des économies aux besoins différents.

2. Le coût du « déficit démocratique » ?

Avec une Europe parfaitement connectée à ses démocraties et sous leur contrôle, ces mouvements se seraient-ils produits, dans ces proportions et à cette vitesse ? Toujours est-il que la différence entre les coûts et les bénéfices procurés pour la France par ces deux mouvements entreraient logiquement dans le calcul du solde net de l'intégration européenne.

N'est-ce donc pas le « déficit démocratique » de l'Union européenne, à vrai dire le « gouffre démocratique », dont tout le monde convient sans jamais le résoudre, qui est à l'origine d'un système coûteux parce que peut-être mal bâti, et en tout cas mal accepté par les peuples et mal contrôlé par leurs représentants ?

HUIT PROPOSITIONS DE RÉFORME POUR UNE EUROPE FINANCIÈREMENT ACCEPTABLE

> Au niveau européen

1. Inscrire dans le traité un plafond de dépenses du budget européen à 1 % maximum du PIB des États membres et **refuser tout impôt européen** ; revenir au principe selon lequel la contribution annuelle est une « **cotisation** » des États.

2. Réformer les ressources européennes en supprimant la ressource TVA (compliquée) et en s'appuyant sur une contribution nationale annuelle simple déterminée par un pourcentage du RNB unique pour l'ensemble des États (fin du « chèque » britannique)

3. Supprimer la moitié des fonds structurels (37 % du budget communautaire) à la discrétion de la Commission, et diminuer la contribution des États d'autant (soit pour la France 4 milliards d'euros d'économie par an) ;

4. Rétablir la préférence communautaire entre les États qui le souhaitent (coopération différenciée). Modulée pour obtenir des prix qui rémunèrent correctement la production (tenant compte des normes de santé, de sécurité, de qualité). Cela permettra de réduire le poids du budget agricole européen (des prix plus élevés permettront de réduire l'aide), de supprimer le découplage et les aides au revenu ;

5. Confier aux cours des comptes et parlements nationaux droit d'enquête et de critique sur l'exécution du budget (en particulier les

Inscrire dans le traité un plafond de dépenses du budget européen à 1 % maximum du PIB des États membres et refuser tout impôt européen.

64. Dans la mythologie grecque, Procuste (en grec ancien *Prokroustês*, littéralement « qui martèle pour allonger ») était un brigand dont la spécialité était de capturer les voyageurs et les torturer en les allongeant sur un lit de fer, où ils devaient tenir exactement ; s'ils étaient trop grands, il coupait les membres qui dépassaient ; s'ils étaient trop petits, ils les étiraient jusqu'à ce qu'ils atteignent la taille requise, d'où son surnom. Procuste fut tué par Thésée, qui lui fit subir le même sort.

Renforcer les effectifs et les compétences de la Cour des comptes européenne pour lutter contre la fraude, la corruption et les gaspillages.

nombreuses agences mal contrôlées) et les dépenses communautaires; renforcer les effectifs et les compétences de la Cour des comptes européenne pour lutter contre la fraude, la corruption et les gaspillages;

> **Au niveau national**

6. Sortir du tabou européen en publiant des rapports, comme d'autres pays le font, en particulier sur:

- l'impact économique **des fonds structurels** et celui **des aides agricoles**;
- **l'impact de l'euro** sur l'économie française;
- **les moyens consacrés par l'État** à ses missions d'administration déconcentrée de l'Union européenne, dans leur double dimension: financière (prélèvement fiscal, redistribution) et normative (transposition, exécution des actes communautaires);
- **le coût administratif** de la réglementation communautaire pour les entreprises ;
- **le coût des élargissements successifs**, en particulier le coût de l'adhésion de la Turquie.

7. Réviser la loi organique relative aux lois de finances pour supprimer le caractère indicatif du vote de la contribution annuelle à l'Union européenne et qu'il puisse faire l'objet d'amendements parlementaires. Par ailleurs, inscrire cette contribution non plus en soustraction de recettes mais en addition de dépenses.

8. Instaurer (dans la Constitution) un contrôle démocratique des projets législatifs européens: en amont des négociations européennes par une discussion et un vote au Parlement français d'un mandat de négociation s'imposant aux ministres qui se rendent à Bruxelles; en aval, par une discussion et vote sur la participation ou non de la France au projet législatif communautaire envisagée.

ENCARTS

Vers l'impôt européen

Le fait qu'une bonne partie des dépenses communautaires programmées n'est pas consommée (132 milliards en 2007) indique que l'Union européenne ne manque pas d'argent. **Pourtant, l'idée d'un impôt européen se substituant aux actuelles cotisations nationales, fait naturellement son chemin à mesure que progresse l'intégration.** Les droits de douane, assis sur le tarif extérieur commun, bien que collectés par les États, en sont déjà un. Mais toute structure ayant tendance à enfler, les eurocrates veulent aller plus loin. **À cet égard, la Commission ne manque pas d'imagination: TVA européenne perçue directement sur les factures, impôt sur les sociétés européen, impôt sur le revenu européen, taxe CO₂ européenne, droit d'accise européen sur le tabac, l'alcool et les huiles minérales, taxation européenne des services de communication, retenue à la source sur les intérêts, transfert du seigneurage (impôt sur les bénéfiques) des Banques centrales nationales vers le budget européen...** Il s'agit de doubler l'actuel budget européen de 1 % à 2 % du PIB, soit 260 milliards d'euros. Pendant la campagne présidentielle, Nicolas Sarkozy expliquait que *« les dépenses européennes doivent être financées par des ressources européennes (...) ce sera l'un des dossiers importants de la présidence française »*. L'ancien ministre des Affaires européennes Alain Lamassoure, eurodéputé UMP, est l'homme qui, au Parlement de Strasbourg, porte ce projet d'impôt européen. Enfin, le traité de Lisbonne comporte 14 articles consacrés aux finances européennes, dont le futur article 269 du traité qui prévoit que *« L'Union se dote des moyens nécessaires pour atteindre ses objectifs et pour mener à bien ses politiques »* et qu'*« il est possible, dans ce cadre d'établir des nouvelles catégories de ressources propres. »*

140 millions pour un référendum inutile

« La substance de la constitution est maintenue, c'est un fait », se félicitait la chancelière allemande Angela Merkel (*Daily Telegraph*, 29 juin 2007) au lendemain du sommet concluant l'accord des Vingt-Sept sur le traité qui allait être signé à Lisbonne le 13 décembre. *« Toute la Constitution est là! Il n'y manque rien! »* s'enthousiasmait lui aussi, l'eurodéputé Jean-Louis Bourlanges, ex-membre de la convention ayant rédigé la Constitution européenne (*France Culture*, 24 juin 2007), suivi par son ex-président Valéry Giscard d'Estaing *« les outils sont exactement les mêmes, seul l'ordre a été changé dans la boîte à outils. La boîte, elle-même a été redécorée,*

L'idée d'un impôt européen se substituant aux actuelles cotisations nationales fait naturellement son chemin à mesure que progresse l'intégration.

***Ce référendum
du 29 mai 2005,
resté sans effet,
aura été le plus
onéreux de la
V^e République.***

en utilisant un modèle ancien. » (*Le Monde*, 26 octobre 2007). En d'autres termes, le résultat du référendum sur la Constitution européenne du 29 mai 2005, qui se concluait par un non à 54,67 % (69,37 % de participation), a été neutralisé par le vote du Parlement français – réuni en congrès à Versailles en février 2008 – modifiant la Constitution pour permettre la ratification par voie parlementaire du traité de Lisbonne. Même après le vote irlandais, les dirigeants européens semblaient décidés à poursuivre les ratifications de ce texte. La consultation des Français aura donc été inutile, comme les dépenses qu'elle a suscitées : 130 millions d'euros, plus les 10 millions inscrits au titre de l'« information civique » dans les crédits du ministère des Affaires étrangères en 2005, soit 140 millions d'euros (frais de propagande et d'expédition des bulletins, d'exemplaires du traité et du projet de loi). Ce référendum du 29 mai 2005, resté sans effet, aura été le plus onéreux de la V^e République : trois fois plus cher que celui du 20 septembre 1992 sur le traité de Maastricht. Il faudrait y ajouter le coût de l'organisation du congrès de Versailles le 28 février 2005, lors duquel députés et sénateurs adoptèrent la révision constitutionnelle préalable à la ratification du traité instaurant cette constitution européenne. De même, il faudrait additionner le coût des trois sommets européens qui, après le non (juin 2007 à Bruxelles, octobre et décembre 2007 à Lisbonne) ont été nécessaires pour valider la transformation du texte de la constitution rejetée en amendements aux traités existants.

100 millions d'euros pour « mieux communiquer » et « former les journalistes »

« Des plateaux de télévision aux rayons des librairies, des estrades publiques aux comptoirs des cafés, l'Europe est sortie de l'indifférence. Enfin ! Pourtant, le 29 mai 2005, l'Europe a aussi révélé les fractures françaises et les conséquences, pourtant prévisibles, du déficit structurel d'information de nos concitoyens sur la construction européenne. Les villes face aux campagnes, les jeunes contre les vieux, les riches et les pauvres, les savants et les ignorants. » (Michel Herbillon, « *La fracture européenne* », rapport au premier ministre, 2005). L'Europe communique mal : telle est la raison officiellement admise dans les cercles du pouvoir à Bruxelles et Paris, pour expliquer les non qui se sont accumulés lors des référendums français, néerlandais et irlandais. Quoi qu'il en soit, la Commission européenne a donc mis les bouchées doubles en matière de communication pour « *développer une sphère publique européenne* », « *renforcer le sentiment d'appartenance à l'Union des citoyens* » (Programme de travail annuel 2008, Commission européenne). À cette fin, elle a provisionné 98 992 000 euros dans son budget 2008 au titre des subventions et marchés de communication. Cette somme subventionne, entre autres, les actions

multimédias (Euronews, EurRadio, chaînes télé en arabe, productions vidéos, internet), la « formation des journalistes » (European Journalist Center), le réseau Europe Direct (expositions, conférences), la commande de sondages et études qualitatives, les associations « proactives sur les débats européens », Euroglobe (journalistes) ou des centaines de « publications écrites ciblées ». À ces presque 100 millions d'euros (abondés, comme le reste du budget européen par les contributions des États membres), doivent être ajoutés les budgets de communication propres de chacune des directions générales (DG) de la Commission (chaque projet s'accompagne d'un plan com' à destination des institutions, relais d'opinion et publics ciblés) et, pour la France, celui inclus dans le budget de la présidence française (19 millions d'euros).

La présidence française de l'Union : 190 millions d'euros

La douzième présidence exercée par la France depuis les débuts de la construction européenne, débutera le 1^{er} juillet 2008. Pendant six mois, elle assurera la présidence de tous les Conseils des ministres de l'Union. Le budget total prévu dans la loi de finances 2008 pour les frais de cette présidence, s'élève au chiffre record de 190 millions d'euros. Cette somme doit couvrir les « activités obligatoires et traditionnelles de la présidence » (89 millions d'euros), les « manifestations correspondant à l'initiative propre de la présidence française » (82 millions d'euros) et les « dépenses interministérielles » (19 millions d'euros), c'est-à-dire le financement du secrétariat général de la présidence française et des frais de communication. Ce budget est très supérieur à celui des deux précédentes présidences françaises de 1995 (14,1 millions d'euros) et de 2000 (56,9 millions d'euros), mais aussi à la présidence britannique de 2005 (13 millions d'euros).

L'adhésion de la Turquie : déjà 3,7 milliards d'euros

La Turquie, pays candidat à l'Union européenne, reçoit du budget européen des crédits de « pré-adhésion » visant à financer les réformes internes nécessaires à son adhésion proprement dite. Elle a touché 2,1 milliards d'euros de 1996 à 2006 et aura perçu 1,6 milliard entre 2007 et 2009. Selon les études réalisées par la Commission européenne, qui est favorable à cette adhésion de la Turquie, celle-ci une fois entrée dans l'Union européenne, absorberait l'équivalent d'un quart du budget annuel de l'Union, soit plus de 30 milliards. Compte tenu de la part de la France dans le budget communautaire et dans le financement du chèque britannique, on estime que notre pays supporterait environ 20 % du coût net des dépenses d'élargissement. Pour la Turquie, la part française représenterait donc 6 milliards.

Selon les études réalisées par la Commission européenne, qui est favorable à l'adhésion de la Turquie, celle-ci absorberait l'équivalent d'un quart du budget actuel de l'Union, soit environ 25 milliards par an.

Les Monographies de Contribuables Associés

“ *Ce que nous
coûte l’Europe* ”

*par Christophe Beaudouin,
avocat, secrétaire général de la Fondation politique européenne
pour la Démocratie, conseiller du groupe Indépendance
et Démocratie au Parlement européen*

Le 1^{er} juillet, la France a pris la présidence de l’Union européenne pour six mois, dans un climat troublé par le non irlandais. Que l’on soit partisan de l’intégration supranationale ou favorable à une autre Europe, comment peut-on débattre du projet européen sans savoir ce que nous coûte aujourd’hui l’Europe, au regard de ce qu’elle nous rapporte ? Au solde budgétaire officiel net – déficitaire de près de 7 milliards d’euros – s’ajoutent d’autres dépenses européennes directes, les charges d’administration déconcentrée assumées par l’État et les collectivités locales au nom de l’Union, ainsi que le coût administratif de la législation européenne pour les entreprises, soit, par an, au moins 60 milliards d’euros de coûts directs quantifiables, pour la France.

**CONTRIBUABLES
ASSOCIÉS**
Contre l’oppression fiscale
la pression des contribuables

Pour commander des exemplaires supplémentaires des monographies de Contribuables Associés, écrivez à : **Contribuables Associés** - 42, rue des Jeûneurs, - 75077 Paris Cedex 02, ou téléphonez au 01 42 21 16 24.

Les monographies sont également consultables sur le site www.contribuables.org.