

**Projet de loi de finances  
pour 2007**

**Relations financières avec l'Union européenne**



## Table des matières

<b>Introduction .....</b>	<b>5</b>
<b>Partie I – Présentation générale .....</b>	<b>7</b>
<b>1. Le cadre financier de l'Union européenne pour la période 2007-2013 .....</b>	<b>9</b>
1.1. Les principales étapes de la négociation du cadre financier pour 2007-2013 .....	10
1.2. L'accord interinstitutionnel du 17 mai 2006 finalise la négociation du volet dépenses du cadre financier pluriannuel .....	19
1.3. La négociation de la nouvelle décision ressources propres symbolise la tension persistance sur le volet recettes .....	22
1.4. Le bilan de la négociation des perspectives financières 2007-2013 pour la France .....	23
<b>2. Évolution de la contribution française et des retours de la France au titre des politiques communautaires .....</b>	<b>25</b>
2.1. L'évolution de la contribution française .....	25
2.2. Aperçu global des retours français au titre des différentes politiques communautaires et présentation des soldes nets .....	33
<b>3. La procédure budgétaire 2007 .....</b>	<b>43</b>
3.1. L'avant-projet de budget de la Commission pour 2007 est marqué par une rigueur accrue par rapport aux exercices précédents .....	43
3.2. Le projet de budget établi par le Conseil .....	44
<b>Partie II – Les politiques financées par le budget communautaire .....</b>	<b>49</b>
<b>1. Les politiques de compétitivité .....</b>	<b>51</b>
1.1. Présentation générale .....	51
1.2. Les retours français au titre des politiques de compétitivité .....	60
1.3. Exécution 2005 et 2006 .....	62
1.4. Présentation du projet de budget pour 2007 .....	64
<b>2. La politique de cohésion .....</b>	<b>67</b>
2.1. Présentation générale .....	67
2.2. Les fonds structurels en France .....	73
2.3. Exécution 2005 et 2006 et point d'étape sur le dégagement d'office .....	77
2.4. Présentation du budget 2007 .....	81
<b>3. Conservation et gestion des ressources naturelles .....</b>	<b>83</b>
3.1. Présentation générale .....	83
3.2. Les retours français au titre de la politique agricole .....	92
3.3. Exécution 2005 et 2006 .....	96
3.4. Présentation du budget 2007 .....	97
3.5. Les refus d'apurement .....	98
<b>4. Liberté, sécurité et justice .....</b>	<b>101</b>
4.1. Présentation générale .....	101
4.2. Présentation du budget 2007 .....	107
<b>5. Citoyenneté .....</b>	<b>109</b>
5.1. Présentation générale .....	109
5.2. Présentation du budget 2007 .....	114
<b>6. Actions extérieures .....</b>	<b>117</b>
6.1. Présentation générale .....	117
6.2. Exécution .....	128
6.3. Présentation du budget 2007 .....	132
<b>7. Dépenses administratives .....</b>	<b>137</b>
7.1. Présentation générale .....	137
7.2. Exécution de la rubrique .....	138
7.3. Présentation du budget 2007 .....	138

<b>Partie III – Les contrôles des fonds communautaires .....</b>	<b>141</b>
<b>1. Présentation générale .....</b>	<b>143</b>
1.1. Le rapport annuel de la Cour des comptes européenne et la procédure de décharge .....	143
1.2. La protection des intérêts financiers de l'Union .....	144
1.3. Les structures nationales jouent un rôle essentiel dans le contrôle de l'utilisation des fonds communautaires .....	145
<b>2. La mise en œuvre d'un cadre de contrôle interne intégré .....</b>	<b>149</b>
2.1. La mise en place d'un cadre de contrôle intégré : un objectif consensuel hormis la déclaration nationale d'assurance .....	149
2.2. La réforme de la déclaration d'assurance (DAS) de la Cour des comptes européenne .....	150
2.3. Enjeux et limites de la définition d'un niveau acceptable de risque .....	151
<b>3. Bilan des contrôles 2004 et 2005 par politique communautaire .....</b>	<b>153</b>
3.1. Les contrôles sur les fonds structurels .....	153
3.2. Les contrôles agricoles .....	154
3.3. Les contrôles des autres politiques communautaires .....	155

#### ANNEXES

Annexe n°1 : Rappel sur la procédure budgétaire communautaire .....	159
Annexe n°2 : Le financement de l'Union européenne .....	163
Annexe n°3 : Éléments de méthode relatifs au calcul des soldes nets .....	170
Annexe n°4 : La réforme des organismes payeurs dans la sphère agricole .....	174

<b>GLOSSAIRE .....</b>	<b>175</b>
------------------------	------------

<b>SIGLES .....</b>	<b>179</b>
---------------------	------------

#### ENCADRÉS

Encadré n°1 : Amendes et astreintes au titre de l'article 228 du traité instituant la Communauté européenne .....	40
Encadré n°2 : Le nouveau partenariat pour Lisbonne : les Programmes nationaux de réforme .....	54
Encadré n°3 : La politique européenne de l'espace .....	58
Encadré n°4 : Vers une politique intégrée de l'énergie .....	65
Encadré n°5 : Le Groupement européen de coopération territoriale (GECT) .....	72
Encadré n°6 : Le Fonds d'ajustement à la mondialisation .....	81
Encadré n°7 : La réforme de 2005 dans le secteur du sucre .....	88
Encadré n°8 : Le renforcement des capacités de protection civile : vers la mise en place d'une force d'intervention rapide européenne (FIRE) ? .....	112
Encadré n°9 : Le 10ème Fonds européen de développement (FED) (2008-2013) .....	120
Encadré n°10 : Impact budgétaire de l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie .....	123
Encadré n°11 : La Banque européenne d'investissement (BEI), acteur de la politique de développement .....	134
Encadré n°12 : La Commission des Budgets (COBU) du Parlement européen .....	159

## Introduction

Le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne devrait s'élever à **18,7 milliards d'euros en 2007**, soit 6,9 % des recettes fiscales nettes françaises. Le budget communautaire représente donc un enjeu majeur pour les finances publiques nationales, la France étant le deuxième contributeur en valeur au budget de l'Union. L'effort financier de la France en faveur de l'Europe a été multiplié par plus de quatre en valeur entre 1982 et 2007. Après une stagnation sur la période 1998-2002, qui reflète en particulier la sous-consommation observée sur les fonds structurels, il connaît à nouveau une progression nette depuis 2003.

Cette évolution devrait se poursuivre au cours des prochaines années. En effet, si **l'accord sur les perspectives financières 2007-2013 de mai 2006** permet de pleinement financer la solidarité nécessaire envers les nouveaux États membres de l'Union tout en préservant l'essentiel des retours français, il n'en a pas moins un coût budgétaire non négligeable pour la France, malgré un cadrage global des dépenses plus rigoureux que la proposition initiale de la Commission.

L'exercice 2006 devrait être marqué par une légère diminution du prélèvement, qui devrait atteindre 17,8 milliards d'euros contre 18 milliards d'euros prévus en LFI et un montant identique en 2005. Mais cette stabilisation est provisoire, dans l'attente du démarrage effectif de la programmation 2007-2013 concomitant à la clôture de la programmation précédente.

Pour 2007, le prélèvement sur recettes devrait atteindre 18,7 milliards d'euros (+ 0,9 million d'euros par rapport à la prévision d'exécution pour 2006). L'exercice 2007 représente en effet le début de la mise en œuvre du nouveau cadrage financier où se conjuguent la montée en puissance des nouveaux programmes, marquée notamment par l'existence d'avances pour les fonds structurels et de cohésion, et l'achèvement progressif des programmes de la période 2000-2006.

La présente annexe explicative au projet de loi de finances pour 2007 s'articule de la façon suivante :

- une première partie est consacrée à une présentation générale déclinée en trois points. Tout d'abord, un rappel du contexte des années 2005 et 2006, marquées par l'aboutissement de la négociation relative aux perspectives financières 2007-2013. Ensuite, des éléments sur l'évolution globale de la contribution française et des retours au titre des politiques communautaires. Enfin, une présentation d'ensemble de la procédure budgétaire pour 2007 ;
- dans un deuxième temps, le lecteur trouvera une présentation détaillée de chacune des nouvelles rubriques du budget communautaire (compétitivité, politique de cohésion, ressources naturelles, liberté, sécurité, justice et citoyenneté, actions extérieures et dépenses administratives) particulièrement centrée cette année sur la déclinaison des perspectives financières 2007-2013, sans omettre une analyse de l'exécution passée et du projet de budget pour 2007 ;
- enfin une partie dédiée est consacrée cette année à la problématique du contrôle des fonds communautaires afin de tenter d'éclairer ses conséquences potentielles en France, en particulier du point de vue budgétaire, dans un contexte où les travaux sur la mise en place d'un cadre de contrôle intégré s'intensifient.



## **Partie I – Présentation générale**

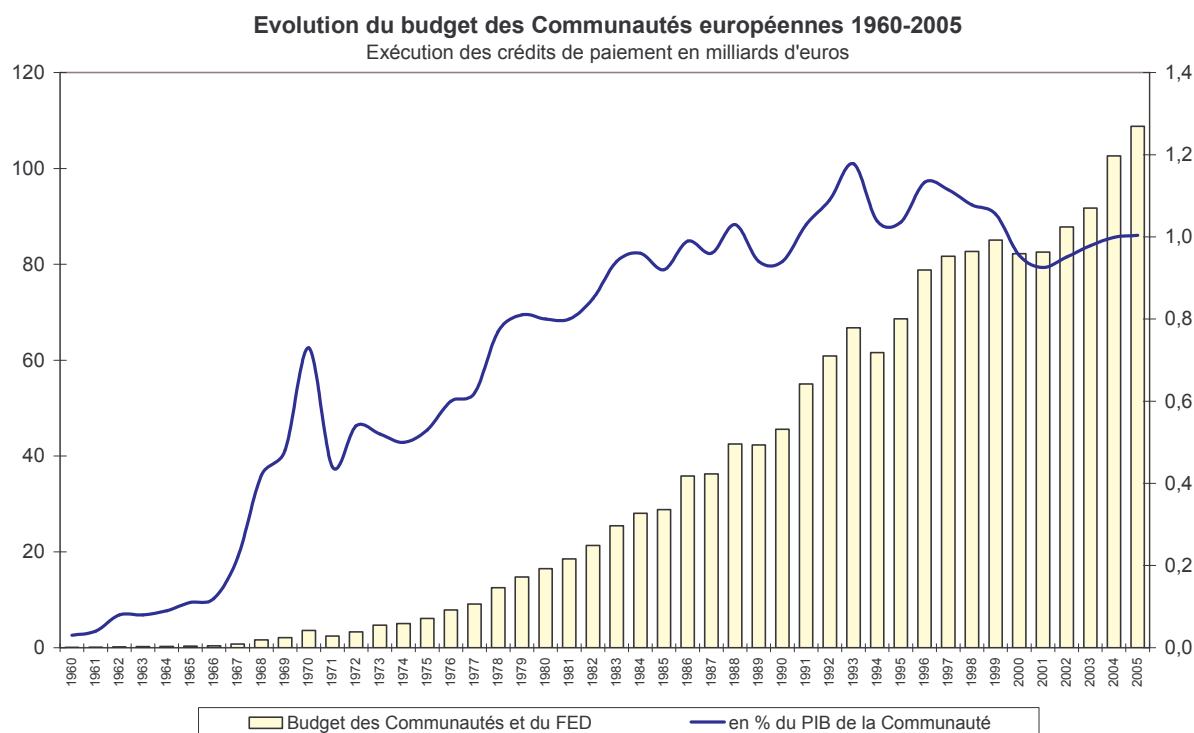




## 1. Le cadre financier de l'Union européenne pour la période 2007-2013

Le budget général des Communautés européennes pour 2006 s'élève à 121,2 milliards d'euros (crédits d'engagement), ce qui représente plus du tiers du budget de l'État et 1,09 % du RNB communautaire. Depuis les origines de la construction européenne, les moyens dont disposent les Communautés européennes pour mettre en œuvre les politiques communes ont constamment crû.

En proportion de la richesse produite dans l'Union européenne, ils tendent cependant à se stabiliser autour de 1 % du PIB de l'Union. Le recul apparent observé au cours des derniers exercices est essentiellement imputable aux difficultés d'exécution des fonds structurels, qui se sont traduites par une stagnation relative du budget exécuté malgré une progression constante du budget voté.



Source : Commission européenne.

Depuis la réforme de 1988, la procédure budgétaire communautaire annuelle s'inscrit dans un cadre de moyen terme. Dans le respect du plafond des ressources propres, les perspectives financières, convenues par voie d'accord interinstitutionnel, établissent pour chaque exercice budgétaire et pour chaque rubrique ou sous-rubrique des plafonds de dépenses en crédits d'engagement. Elles fixent aussi des plafonds globaux annuels de dépenses en crédits d'engagement et de paiement. L'introduction de ce dispositif a conduit à modifier sensiblement les conditions du débat budgétaire annuel, en pacifiant les relations entre les deux branches de l'autorité budgétaire que constituent le Conseil et le Parlement européen, et à développer des instruments de programmation à moyen terme des dépenses. Ainsi, à l'issue de près de deux ans de négociations, l'Union européenne vient de se doter d'un cadre financier pluriannuel couvrant la période 2007-2013, qui a donné lieu à la conclusion d'un accord interinstitutionnel le 17 mai 2006.

## 1.1. Les principales étapes de la négociation du cadre financier pour 2007-2013

### 1.1.1. Les propositions initiales de la Commission européenne et les positions des États membres

Initiée en février 2004 par une communication de la Commission relative aux prochaines perspectives financières, la négociation du cadrage financier pluriannuel pour la période 2007-2013 débuta réellement le 14 juillet 2004 avec l'adoption par le collège des Commissaires de propositions législatives, confirmant le choix d'accroître fortement le budget européen pour atteindre **1,26 % du revenu national brut (RNB) de l'Union en moyenne sur la période, soit 1 024 milliards d'euros en prix 2004** (hausse de l'ordre de 30 % en volume par rapport à 2006)<sup>1</sup>. Conçue par une Commission en fin de mandat, cette proposition était marquée du sceau de la difficulté à arbitrer entre les priorités portées par les différents Commissaires.

Ce faisant, la Commission a choisi de ne pas tenir compte du signal qui lui avait été adressé dès décembre 2003 par six chefs d'État et de gouvernement de pays contributeurs nets au budget européen (« **Groupe des Six** »). Dans une lettre commune au président de la Commission européenne, l'Allemagne, l'Autriche, la France, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède avaient en effet demandé la stabilisation des dépenses communautaires à leur niveau actuel, **sans dépasser 1 % du RNB de l'Union européenne**.

La Commission a proposé de redistribuer les dépenses communautaires au sein de **cinq nouvelles rubriques de taille inégale**, en tenant compte des principes définis par la budgétisation par activité :

- **Rubrique 1 « Croissance durable »** : première rubrique en termes de crédits d'engagement (471,5 milliards d'euros), elle regroupe au sein de la sous-rubrique 1A « Compétitivité pour la croissance et l'emploi » les dépenses dites de croissance (132,8 milliards d'euros, soit plus du double des crédits correspondant à une reconduction sur la base 2006 avec, en particulier, un quasi-doublement de l'enveloppe en faveur de la recherche et développement ainsi qu'une multiplication par 4,5 des crédits alloués aux réseaux transeuropéens). Le deuxième volet est la sous-rubrique 1B « Cohésion pour la croissance et l'emploi » qui couvre les actions structurelles (338,7 milliards d'euros), c'est-à-dire les fonds structurels et le fonds de cohésion, en forte augmentation pour concilier la réponse à apporter au défi de l'élargissement et la volonté de la Commission de maintenir une politique ambitieuse sur l'ensemble du territoire de l'Union ;
- **Rubrique 2 « Conservation et gestion des ressources naturelles »** : cette rubrique, dotée de 404,7 milliards d'euros, rassemble les deux piliers de la politique agricole commune (dépenses de marché et développement rural) ainsi que les dépenses en faveur de l'environnement et de la pêche. En proposant 301,1 milliards d'euros pour les dépenses de marché et les aides directes, la Commission a respecté l'accord intervenu lors du Conseil européen d'octobre 2002. Elle a parallèlement proposé une augmentation substantielle du budget alloué au développement rural (87 milliards d'euros, soit +18 % par rapport à 2006) ;
- **Rubrique 3 « Citoyenneté, liberté, sécurité et justice »** : plus petite des cinq rubriques en terme de crédits (24,7 milliards d'euros<sup>2</sup>), elle concerne les politiques relatives à la justice et aux affaires intérieures (JAI), mais aussi d'autres volets plus hétérogènes (culture, santé, protection des consommateurs, etc.) rattachés à la thématique de la citoyenneté. Par rapport à la base 2006, l'augmentation proposée par la Commission est de 51 % ;
- **Rubrique 4 « L'Union européenne, en tant que partenaire mondial »** : cette rubrique regroupe les actions extérieures auxquelles s'ajoutent le Fonds européen de développement, qui n'était pas jusqu'alors budgétisé, et les dépenses de préadhésion. Hors FED (22 milliards d'euros), la proposition de la Commission s'établissait à 69 milliards d'euros, soit une augmentation de 20 % par rapport à la base 2006 ;
- **Rubrique 5 « Administration »** : conformément à la logique de la budgétisation par activité, cette rubrique ne regroupe que les seules dépenses administratives non imputables à une politique spécifique de l'Union (28,6 milliards d'euros), les autres charges étant rattachées à la rubrique à laquelle elles se

<sup>1</sup> Les chiffres utilisés sont exprimés en crédits d'engagement (i.e. autorisation d'engager la dépense) aux prix de 2004. Le périmètre de la proposition de la Commission inclut le Fonds européen de développement pour un montant de 0,03 % du RNB UE, soit 22 milliards d'euros sur la période, alors qu'il n'était pas budgétisé dans le cadre des perspectives financières 2000-2006. De même est intégré le Fonds de solidarité de l'Union européenne – 7 milliards d'euros sur la période – qui n'était pas compris sous les plafonds des perspectives financières 2000-2006.

<sup>2</sup> Y compris le Fonds de solidarité de l'Union européenne

rapportent. Leur intégration à la rubrique « administration » conduirait à la porter à 57,7 milliards d'euros, soit une augmentation de près de 27 %.

Parallèlement à ses propositions en dépenses, la Commission a diffusé en juillet 2004 un **rapport consacré aux ressources propres** qui s'articulait autour de deux points :

- l'introduction d'un **mécanisme de correction généralisé (MCG)** élargissant à d'autres contributeurs nets le bénéfice du « chèque » britannique. Se substituant progressivement au rabais britannique et bénéficiant à tous les pays dont le solde net excède un certain niveau (-0,35 % du RNB), ce dispositif agirait comme un « filet de sécurité » permettant de rembourser au pays concerné 66 % de la part de son solde net dépassant ce seuil. Il serait financé en majorité par les contributeurs de « second rang », comme la France, ainsi que par les bénéficiaires nets ;
- l'architecture future des ressources propres communautaires, avec en particulier la question de **la création d'un impôt européen dont la perspective était renvoyée à plus long terme**.

**Les travaux sous présidence néerlandaise** (second semestre 2004) ont permis de mettre en évidence que les propositions de la Commission ne sauraient constituer la base d'un accord. Au terme d'une approche modulaire (« building blocks ») qui donna l'occasion à la plupart des États membres d'indiquer leurs préférences budgétaires sur chacune des grandes politiques de l'Union, il est apparu que les propositions de la Commission se situaient en haut d'une fourchette allant de 1,30 % du RNB UE (1 056 milliards d'euros) à 0,85 % du RNB UE. Les Six prirent des positions conformes à la ligne du 1 % (815 milliards d'euros), voire sensiblement inférieures pour certains d'entre eux (Pays-Bas, Suède, Royaume-Uni). Un certain nombre de pays, contributeurs nets ou en passe de le devenir (Danemark, Finlande, Slovaquie, Irlande, Chypre, Belgique), firent savoir qu'ils pouvaient se satisfaire d'un budget compris entre 1,0 et 1,15 % du RNB UE. La plupart des nouveaux États membres, enfin, firent preuve d'ouverture à l'égard d'un budget inférieur aux propositions de la Commission, dès lors que les financements qui leur étaient destinés au titre de la politique de cohésion n'étaient pas remis en cause.

Pour autant, compte tenu de l'ampleur des divergences subsistant entre les États membres, le Conseil européen de décembre 2004 ne fut pas en mesure d'adopter davantage que des conclusions minimalistes énonçant une série de grands principes (nécessité d'un accord global sur l'ensemble du « paquet », y compris la question du financement de l'Union ; subsidiarité ; solidarité ; valeur ajoutée communautaire ; discipline budgétaire), sans leur donner de traduction concrète. Les discussions préliminaires au Conseil européen mirent en effet en évidence trois points de débat majeurs :

- **la question du respect des accords passés à Bruxelles en octobre 2002 sur les dépenses agricoles de marché et les aides directes** : quelques pays, comme les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède, ont marqué leur volonté de financer, sous les plafonds prévus pour l'UE-25 (293 milliards d'euros), les conséquences de l'élargissement à la Bulgarie et à la Roumanie (pour un volume de dépenses de 8 milliards d'euros) ;
- **la question du budget de la politique de cohésion**, et notamment de la répartition de l'ajustement à la baisse à effectuer parmi les Quinze. Les points en débat sont restés nombreux, avec en particulier des demandes reconventionnelles de la part de l'Espagne qui s'estimait lésée par les propositions de la Commission, mais aussi des dissensions au sein du « Groupe des Six » qui a vu s'opposer d'une part les défenseurs d'un modèle national (Royaume-Uni, Pays-Bas et Suède), partisans d'une suppression de la politique de cohésion dans les pays « riches » de l'Union, capables de financer leur propre politique d'aménagement du territoire, d'autre part l'Allemagne, souhaitant une concentration très forte sur le nouvel objectif « Convergence », et enfin la France qui défendait le maintien d'une intervention significative de l'Union sur l'ensemble du territoire européen, au titre du nouvel objectif « Compétitivité régionale et emploi » ;
- **la question du financement de l'Union européenne**, avec le problème posé par l'augmentation continue de la correction britannique (défendue farouchement par le Royaume-Uni) et la réponse à apporter aux demandes des « gros » contributeurs nets (Allemagne, Pays-Bas et Suède) qui militaient pour la mise en place d'un mécanisme permettant une nouvelle répartition des contributions entre les pays contributeurs nets.

### 1.1.2. L'échec de la tentative de compromis de la présidence luxembourgeoise

Après plusieurs tentatives dans les jours précédant le Conseil européen de juin 2005, la présidence luxembourgeoise a soumis aux chefs d'État et de gouvernement une proposition de compromis dont le **cadre global était ramené à 871,5 milliards d'euros (prix 2004) pour la période 2007-2013 en crédits d'engagement, soit 1,06 % du RNB UE**, c'est-à-dire un format plus proche de la ligne du 1 % défendu par le « Groupe des Six ». Cette réduction par rapport aux propositions de la Commission (de l'ordre de 993 milliards d'euros hors FED et Fonds de solidarité pour l'Union européenne) était rendue possible par **un abattement de 121 milliards d'euros**, réparti de la manière suivante :

- 50 milliards d'euros sur la sous-rubrique 1A (« politiques de Lisbonne »), ramenée de 122 milliards d'euros (hors dépenses administratives) à 72 milliards d'euros, ce qui constituait tout de même une hausse d'un tiers par rapport au niveau 2006, à laquelle venait s'ajouter (hors cadrage financier global) l'octroi de 10 milliards d'euros de financements pour la R&D au travers de la Banque européenne d'investissement ;
- 22 milliards d'euros sur les rubriques 3 (« citoyenneté, liberté, sécurité, justice »), 4 (« l'Union européenne, partenaire mondial ») et 5 (« administration »), ce qui constituait un effort significatif ; à noter que compte tenu de la priorité politique qui lui est assignée, le volet « liberté, sécurité, justice » de la rubrique 3 était dans une large mesure épargné par ces économies ;
- 22 milliards d'euros sur la rubrique 2 (« ressources naturelles »), au travers essentiellement d'une économie de 13 milliards d'euros sur le développement rural et de 6 milliards d'euros sur la PAC de marché (ramenée de 301 milliards d'euros à 295 milliards d'euros grâce à l'inclusion sous les plafonds de Bruxelles des trois quarts du financement de l'élargissement agricole à la Bulgarie et à la Roumanie), soit une baisse limitée à 5 % sur cette rubrique ;
- 27 milliards d'euros sur la sous-rubrique 1B (« politique régionale »), concernant essentiellement les dépenses des pays de l'Union européenne à 15, soit une baisse de l'ordre de 8 % seulement par rapport aux propositions initiales de la Commission. Cette baisse réduite permettait de conserver un objectif « Compétitivité régionale et emploi » significatif et de limiter l'effort demandé sur leurs retours aux pays du Sud (Italie, Espagne, Portugal, Grèce) et aux Länder de l'Est de l'Allemagne.

En ce qui concerne **le financement du budget**, le « paquet » s'articulait autour de deux principes :

- **la nécessité de stabiliser le « chèque » britannique au niveau antérieur à l'élargissement et d'orchestrer sa diminution progressive** : initialement envisagé à 4,7 milliards d'euros, le plafonnement du « chèque » britannique a été porté à 5,5 milliards d'euros par l'ultime version du compromis de la présidence. Celle-ci a également proposé un changement de modalités, en excluant de l'assiette du rabais britannique les dépenses liées à l'élargissement, à l'exception des dépenses au titre de la PAC de marché. Selon les termes de cette proposition, le Royaume-Uni aurait donc continué à bénéficier à plein de son rabais sur les dépenses intervenant dans les pays de l'UE-15 et sur toutes les dépenses au titre de la PAC de marché, politique qui, selon le Royaume-Uni, justifie ce dispositif dérogatoire ;
- **la nécessité de mesures *ad hoc* temporaires, financées par tous les États membres, en faveur des pays souffrant de déséquilibres budgétaires excessifs** que sont l'Allemagne, les Pays-Bas et la Suède. Pour ce faire, la présidence luxembourgeoise a privilégié l'option d'une réduction du taux d'appel de la ressource TVA (« rabais TVA ») : alors que le taux d'appel standard est de 0,30 %, l'Allemagne obtenait un taux de 0,15 %, soit un gain annuel net estimé à 1,1 milliard d'euros tandis que les Pays-Bas et la Suède voyaient leur taux d'appel TVA ramené à 0,10 %, pour un gain annuel net estimé respectivement à 470 millions d'euros et 200 millions d'euros. Pour tenter d'obtenir leur ralliement, la présidence a également envisagé, dans son ultime proposition, un rabais forfaitaire annuel s'élevant respectivement à 210 millions d'euros et à 105 millions d'euros sur la contribution versée au titre de la ressource RNB.

L'ultime proposition de la Présidence luxembourgeoise, présentée comme étant « à prendre ou à laisser », fut rejetée par cinq pays :

- le **Royaume-Uni**, qui a refusé tout mouvement significatif sur son chèque, justifiant sa position par de vives attaques contre la structure du budget communautaire (en particulier contre la PAC de marché et, dans une moindre mesure, contre la politique de cohésion) ;
- la **Suède** et les **Pays-Bas** qui ont rejoint le Royaume-Uni dans ses critiques sur la structure et le niveau jugé encore trop élevé du budget et ont estimé, contrairement à l'Allemagne, que leur demande d'allègement de leur contribution nette n'était satisfaite ni dans son montant ni dans ses modalités (absence de caractère pérenne) ;
- la **Finlande**, qui a voulu critiquer notamment les coupes sur la politique de cohésion et sur la recherche, ainsi que la complexité jugée excessive du mécanisme envisagé pour le financement de l'Union, par opposition au « modèle finlandais » qui proposait la fin progressive de tout mécanisme de correction et le passage à un financement basé sur la combinaison des seules ressources propres traditionnelles (RPT) et de la ressource RNB ;
- l'**Espagne** enfin, dont on peut penser que l'opposition au compromis revenait à « prendre date » pour la suite des négociations et à éviter qu'un « front du refus » composé uniquement de contributeurs nets pousse les futures présidences à revoir encore à la baisse le montant du compromis proposé.

En dépit d'un dernier appel des nouveaux États membres, se disant prêts pour faire aboutir les discussions à consentir des sacrifices sur l'enveloppe qui leur était promise, **le Premier ministre luxembourgeois choisit, devant l'inflexibilité britannique, de constater l'absence d'accord.** Une déclaration fut simplement intégrée aux conclusions du Conseil européen, demandant à la future présidence de « faire avancer les discussions en mettant à profit les progrès réalisés jusqu'à présent », tout en soulignant qu'il était « nécessaire en particulier de **maintenir l'orientation et la dynamique données aux discussions par le biais du cadre de négociation élaboré à l'initiative de la présidence [luxembourgeoise]** ».

### **1.1.3. Les chefs d'État et de gouvernement sont parvenus à un compromis sous présidence britannique (second semestre 2005)**

L'échec des négociations sous présidence luxembourgeoise ouvrit une situation inédite dans l'histoire des négociations budgétaires européennes depuis une vingtaine d'années, à un double titre. D'abord parce que c'est la première fois qu'un « paquet final » mis sur la table par une Présidence était rejeté<sup>3</sup>. Ensuite parce que l'État membre largement perçu comme le principal responsable de l'échec des négociations est justement celui à qui il revenait d'assumer pour six mois la présidence tournante de l'Union, à savoir le Royaume-Uni.

Au-delà du discours de Tony Blair devant le Parlement européen soulignant la nécessité d'un « budget tourné vers l'avenir » et regrettant la part à ses yeux encore trop élevée que tiendrait l'agriculture dans le budget de l'Union, les intentions de la présidence britannique sont longtemps restées assez floues. **Sa stratégie consistait en fait à concentrer les débats sur les dernières semaines précédant le Conseil européen.** Cette option avait pour elle le double avantage d'atténuer la pression des autres États membres en faveur d'une remise en cause du chèque britannique et de créer une courte « fenêtre d'opportunité » conduisant, le cas échéant, les États les plus désireux de conclure un accord rapidement à assouplir leurs positions. Ce dernier argument visait en particulier les États ayant adhéré en 2004, qui souhaitaient avoir l'assurance de la disponibilité de la manne européenne dès le 1<sup>er</sup> janvier 2007.

#### **1.1.3.1. Le conclave du 7 décembre 2005**

❶ Conformément à l'engagement qu'elle avait souscrit, la présidence britannique a diffusé le 5 décembre une proposition de « boîte de négociation » devant servir de base aux discussions lors du « conclave » des ministres des Affaires étrangères le 7 décembre. Elle entendait à cette occasion évaluer les chances de succès lors du Conseil européen des 15 et 16 décembre.

La proposition de compromis présentée par la présidence britannique s'articulait autour de **trois volets complémentaires et indissociables** :

**1- Un « paquet » en dépenses à 1,03 % du RNB UE (846,8 milliards d'euros),** soit une diminution de l'ordre de 25 milliards d'euros par rapport au compromis luxembourgeois (1,06 % du RNB UE). Les coupes portaient sur la politique de cohésion dans les nouveaux États membres (-8,5 %, soit une diminution de 12,7 milliards d'euros), l'inclusion de la totalité des dépenses agricoles de marché allouées à la Bulgarie et à la Roumanie sous les plafonds fixés à Bruxelles en octobre 2002 (soit une diminution de 2 milliards d'euros venant s'ajouter aux 6 milliards d'euros que la présidence luxembourgeoise avait déjà proposé d'inclure sous les plafonds), le développement rural (-8,2 milliards d'euros), et plus marginalement sur les dépenses administratives (1 milliard d'euros) et les politiques de la sous-rubrique « Citoyenneté » (0,73 milliard d'euros).

**2- Une alternative en recettes qui devait conduire le Royaume-Uni à verser au budget communautaire, sur la période 2007-2013, une contribution complémentaire de l'ordre de 8 milliards d'euros :**

- option 1 : en contrepartie d'une sanctuarisation du rabais, paiement d'une contribution forfaitaire limitée à la période 2007-2013 et dont le montant est établi par l'application d'un taux d'appel TVA de 0,415 % (au lieu de 0,30 %) ;
- option 2 : modification des règles de calcul du rabais par l'exclusion de l'assiette de la correction sur la période 2007-2013 d'un pourcentage à définir de la politique de cohésion bénéficiant aux nouveaux États membres.

Ces deux options ne remettaient pas en cause la pérennité de la correction britannique et ne conduisaient pas davantage à l'exclusion de manière permanente, comme le proposait la présidence luxembourgeoise, des dépenses d'élargissement de l'assiette du rabais britannique.

<sup>3</sup> A noter toutefois qu'une situation comparable s'était produite au moment de l'adoption du « paquet Delors I », puisqu'un accord n'avait été trouvé qu'à un sommet exceptionnel sous présidence allemande en février 1988, sur une base très proche des propositions de la présidence danoise au Conseil européen de Copenhague (décembre 1987).



Dans cette proposition, les Pays-Bas auraient également bénéficié d'un « cadeau » supplémentaire en recettes de l'ordre d'un milliard d'euros sur la période.

**3- Une clause de réexamen** qui devait couvrir l'ensemble des dépenses et des recettes. La Commission était invitée à établir pour ce faire un rapport dès 2008. Sur cette base, le Conseil européen pourra décider d'une mise en œuvre dès la période 2007-2013, cette hypothèse étant explicitement envisagée par la proposition de rédaction britannique. Le rapport de la Commission servira également de base à la future réforme des politiques communautaires et au travail préparatoire à l'élaboration des perspectives financières post-2013.

L'introduction d'une clause de réexamen était l'une des clefs de la négociation qui devait améliorer la présentation politique du compromis final et apporter les satisfactions de principe nécessaires à un accord des États membres en pointe sur le thème de la « réforme budgétaire » (Pays-Bas, Suède et Royaume-Uni).

❷ **La France a marqué avec fermeté son opposition aux propositions de la présidence britannique :**

- du point de vue français, le compromis proposé par la présidence luxembourgeoise lors du Conseil européen de juin 2005 constituait un bon point d'équilibre : certes le niveau d'engagement atteint constituait pour la France **une limite mais elle était concevable dans un esprit de solidarité, avec les nouveaux États membres notamment** ;
- la proposition britannique n'était en revanche pas acceptable car elle nous demandait un niveau d'effort identique, non plus par solidarité à l'égard des nouveaux États membres mais pour assurer le financement de transferts supplémentaires au profit des États les plus riches, y compris le Royaume-Uni<sup>4</sup>. Or tout accord doit traduire l'exigence politique d'un **partage équitable du financement des dépenses liées à l'élargissement**. Dans ces conditions, l'analyse française restait que seule la remise en cause de la correction britannique permettait d'offrir les marges de manœuvre requises pour favoriser un accord général ;
- **la France s'est en revanche montrée ouverte au principe d'une clause de rendez-vous** pour lancer une réflexion approfondie – replacée dans le cadre plus global de l'évolution du budget communautaire en recettes et en dépenses – dès lors que celle-ci aurait vocation à **produire ses effets pour la période commençant après 2013**. C'est le seul sens que la France était prête à donner à l'idée de clause de réexamen.

❸ Le conclave du 7 décembre a permis à la très grande majorité des États membres d'exprimer de vives critiques à l'égard de la proposition britannique :

- **les nouveaux États membres** ont naturellement fermement rejeté l'idée que leurs retours au titre de la politique de cohésion puissent être sacrifiés sur l'autel d'un accord qui bénéficierait aux contributeurs nets. Le risque était néanmoins évident que leur résistance s'érode pour au moins trois raisons : ils avaient intérêt à un accord au Conseil européen de décembre 2005 pour être assurés d'un démarrage effectif des programmes au 1<sup>er</sup> janvier 2007 ; pour rendre la diminution de leurs retours plus acceptable, la présidence britannique a multiplié les dispositions permettant d'assurer une meilleure consommation des crédits ; de nouvelles concessions se traduisant par une réduction moindre de la coupe opérée sur la politique de cohésion étaient à escompter dans la proposition que la présidence britannique serait amenée à diffuser après le conclave ;
- la plupart des États membres ont critiqué le caractère inacceptable des propositions en recettes et inéquitable de la réduction des dépenses de cohésion pour les nouveaux États membres et de développement rural pour les Quinze ;
- Malte et la Slovaquie ont montré une plus grande ouverture privilégiant un accord au Conseil européen de décembre ;
- **la Suède et les Pays-Bas** ont montré une certaine ouverture en approuvant la baisse du plafond global mais en regrettant l'insuffisance des aménagements proposés en ce qui concerne le niveau de leur contribution ;
- **l'Allemagne** enfin a eu une attitude assez ambiguë en encourageant la présidence tout en critiquant l'absence de mouvement significatif sur la correction britannique. Cette attitude s'expliquait par le fait qu'elle avait tout lieu d'être satisfaite car, en réduisant le volume global du budget par rapport à la proposition luxembourgeoise, la présidence permettait à l'Allemagne de maintenir son niveau de contribution brute inchangé par rapport à la base 2006.

<sup>4</sup> La baisse de notre contribution qui aurait du résulter de la baisse du plafond des dépenses de 1,06 à 1,03 % du RNB était en effet quasi intégralement absorbée par le coût plus important de la correction britannique.

④ Parallèlement, un facteur de risque supplémentaire est intervenu avec **l'impasse de la négociation sur le régime de TVA à taux réduit**. Lors du Conseil ECOFIN du 6 décembre 2005, la présidence britannique avait proposé son extension à cinq catégories de services à forte intensité de main d'œuvre ainsi qu'à d'autres services dont la prestation est assurée localement, et qui ne présenteraient pas de risque sérieux de distorsion de concurrence transfrontalière. La France soutenait cette proposition qui permettait de prolonger le régime applicable au secteur du bâtiment et de l'étendre à la restauration. Le ministre allemand n'a pas pu donner son accord à cette proposition, assez orthogonale avec la stratégie du nouveau gouvernement fédéral qui s'est engagé à procéder à une hausse de la TVA à partir de 2007. Dans ce contexte, la présidence britannique a décidé d'inscrire cette question à l'ordre du jour du Conseil européen des 15 et 16 décembre.

Le fait que ce dossier « remonte » au Conseil européen faisait politiquement peser un risque évident, celui de placer la France dans une position de « demandeur » alors même que la négociation des perspectives financières nécessitait une forte mobilisation de son capital politique. Malgré leurs dénégations, certains de nos partenaires pouvaient être tentés de lier les dossiers pour que la France assouplisse sa position sur les perspectives financières.

#### **1.1.3.2. La seconde proposition de « boîte de négociation » de la présidence britannique (14 décembre 2005)**

A la veille du Conseil européen des 15 et 16 décembre, la présidence britannique a diffusé une nouvelle proposition de compromis devant servir de support à la négociation entre les chefs d'État et de gouvernement. **Sans revenir sur l'architecture de sa proposition initiale, le nouveau projet de compromis de la présidence a pu apparaître sensiblement dégradé.**

Identique en pourcentage du RNB de l'Union européenne (1,03 %), **le cadrage global était en hausse de 2,5 milliards d'euros par rapport à la première proposition de la présidence britannique**. Cette enveloppe a permis de multiplier les « cadeaux » pour favoriser le ralliement de plusieurs États membres, en particulier au titre de la politique de cohésion (2,1 milliards répartis entre l'Espagne, la Pologne, la Lituanie, la Lettonie, l'Estonie, la République tchèque, la Slovaquie et la Hongrie) sans permettre pour autant aux nouveaux États membres de retrouver un niveau de retours équivalent au compromis luxembourgeois (151 milliards d'euros contre 162 milliards d'euros en juin 2005). Une augmentation de 500 millions d'euros et des redéploiements ont permis également la distribution de « cadeaux » ciblés au titre du développement rural à cinq pays (Autriche, Finlande, Irlande, Portugal et Suède), au détriment notamment des retours français.

Malgré l'hostilité très large suscitée par ses premières propositions, **la présidence britannique a fait le choix de ne pas opérer de mouvement supplémentaire sur sa contribution au budget communautaire**, enjeu pourtant essentiel de cette négociation. Cette nouvelle proposition était également dégradée en recettes, dans la mesure où la présidence a concédé des gestes significatifs à l'égard des contributeurs nets importants que sont la Suède (allègement forfaitaire supplémentaire de 315 millions d'euros au titre de la ressource RNB) et des Pays-Bas (900 millions par l'augmentation des frais de gestion sur les ressources propres traditionnelles).

Cette proposition, très en ligne avec la précédente, n'a naturellement pas été de nature à débloquer la négociation. Tout au plus a-t-elle encouragé la formulation de demandes reconventionnelles dans la mesure où il apparaissait clairement que le Royaume-Uni tentait d'orchestrer le ralliement des États membres par la multiplication des « cadeaux », que ce soit en dépenses ou en recettes.

#### **1.1.3.3. Le compromis du Conseil européen de décembre 2005**

Le Conseil européen des 15 et 16 décembre 2005 est parvenu à un accord sur le cadrage financier pluriannuel de l'Union européenne pour la période 2007-2013 qui s'articule, comme les précédentes propositions britanniques, autour de trois volets.

❶ **Le cadrage global en dépenses (862,4 milliards d'euros sur la période, soit 1,045% du RNB de l'Union européenne)** est à mi-chemin entre la première proposition britannique et le compromis présenté par la présidence luxembourgeoise.

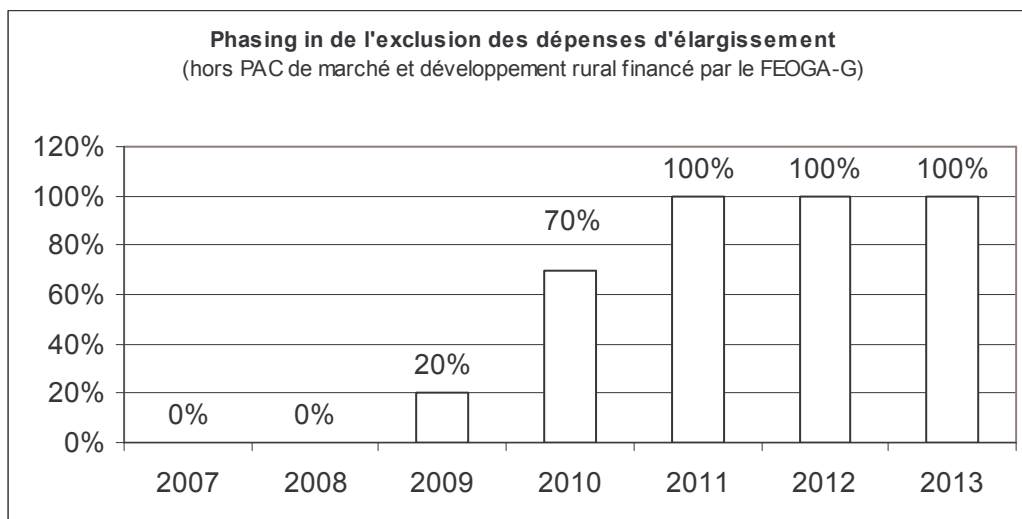
Par rapport au compromis luxembourgeois, la diminution de 9,1 milliards d'euros du montant des crédits d'engagement sur la période s'obtient par une coupe sur le développement rural (-4,25 milliards d'euros), l'inclusion de la totalité des dépenses de marché de la PAC allouées à la Bulgarie et à la Roumanie sous les plafonds fixés à Bruxelles en octobre 2002 (-2 milliards d'euros supplémentaires qui s'ajoutent à la baisse de 6 milliards d'euros figurant dans la proposition de compromis luxembourgeois), une coupe réduite sur la politique de cohésion (-1,9 milliard d'euros), et plus marginalement sur les politiques de la sous-rubrique « Citoyenneté ».

Ce compromis ne marque pas de réorientation par rapport à la proposition luxembourgeoise. **Il ne modifie pas davantage la structure du budget communautaire.** Certes, la politique de cohésion supplante en engagement la PAC de marché dans son statut de premier poste du budget communautaire. Pour autant, ces deux politiques continuent à représenter près de 80 % des dépenses communautaires, montrant ainsi la difficulté à réformer un budget marqué par une très grande inertie de la dépense.

Quelques mesures ont néanmoins été distillées pour favoriser l'habillage politique du compromis et **marquer la volonté des États membres de s'engager plus résolument dans la réalisation des objectifs de la stratégie de Lisbonne** : augmentation du budget de la recherche de +75 % en 2013 par rapport à la base 2006, création d'un fonds d'ajustement à la globalisation, concentration de la politique de cohésion dans les anciens États membres sur des dépenses liées à la stratégie de Lisbonne à hauteur de 60 % des crédits de l'objectif « Convergence » et de 75 % de l'enveloppe dévolue à l'objectif « Compétitivité régionale et emploi ».

L'accord a néanmoins été obtenu par la multiplication de « cadeaux » qui ont permis de rallier tel ou tel État membre, ce qui dégrade le paquet en dépenses (6,7 milliards d'euros au titre de la politique de cohésion, avec en particulier un fonds de rattrapage technologique et un « phasing out » du fonds de cohésion pour l'Espagne, 4 milliards d'euros au titre du développement rural des Quinze,...). Si l'enveloppe allouée à la politique de cohésion est sensiblement identique à celle prévue dans le dernier compromis luxembourgeois, la stratégie de négociation de la présidence a conduit à une forme de « détricotage » des règles qui la sous-tendent : alors que la présidence entendait obtenir une diminution de l'enveloppe des nouveaux États membres en contrepartie d'un allègement des règles de gestion de ces crédits pour favoriser une meilleure absorption, elle a du *in fine* concéder une enveloppe comparable sans pouvoir revenir sur les assouplissements qu'elle avait consentis.

❷ **En recettes, la dénonciation unanime du caractère inéquitable de la correction dont bénéficie le Royaume-Uni depuis 1984 a conduit la présidence britannique à accepter sa remise en cause partielle.** L'argument qui a permis d'obtenir ce résultat est la nécessité pour le Royaume-Uni d'apporter sa juste part au financement de l'élargissement dont il est par ailleurs un des plus fervents promoteurs. Le principe a donc été posé d'une exclusion de l'assiette du calcul du rabais des dépenses d'élargissement, à l'exception de la PAC de marché et d'une partie du développement rural<sup>5</sup>. Pour atténuer l'effort britannique sur la période 2007-2013, un dispositif progressif est mis en place de telle sorte que le Royaume-Uni participe au plus tard en 2013 au financement de la totalité de ces dépenses d'élargissement. Au total, **au cours de la période 2007-2013, le Royaume-Uni devra verser au budget communautaire une contribution complémentaire dont le montant ne devra pas être supérieur à 10,5 milliards d'euros.**



Le ralliement des contributeurs nets les plus importants (Allemagne, Pays-Bas, Suède et Autriche) a parallèlement été obtenu par des compensations en recettes :

- une baisse du taux d'appel de la ressource propre TVA : 0,15 % pour l'Allemagne (gain net sur la période de 7,4 milliards d'euros), 0,10 % pour les Pays-Bas (2,7 milliards d'euros) et la Suède (1,4 milliard d'euros), 0,225 % pour l'Autriche (0,2 milliard d'euros) contre un taux standard de 0,30 % ;
- des « chèques » forfaitaires annuels de 605 millions d'euros pour les Pays-Bas et de 150 millions d'euros pour la Suède.

<sup>5</sup> Part du développement rural financée par la section garantie du FEOGA.



● **L'introduction d'une clause de réexamen** constitue le troisième volet de ce triptyque. Sous l'impulsion notamment de la France, sa rédaction a évolué : il n'est plus fait explicitement mention d'ajustements applicables à la période 2007-2013 mais simplement de la possibilité pour le Conseil européen de prendre des décisions sur tous les aspects couverts par la clause de rendez-vous. Cette formulation, par l'ambiguïté qu'elle entretient sur la période de mise en œuvre, a pu être acceptée par les pays les plus désireux de voir évoluer la structure du budget communautaire car elle ne constitue pas, de leur point de vue, un frein à leur volonté « réformatrice ». Elle est en même temps protectrice des intérêts français car elle confère au Conseil européen un rôle central dans la procédure. Le verrou de l'unanimité permettrait d'écarter une remise en cause des accords de Bruxelles sur la PAC avant 2013. *In fine*, la clause de réexamen ne fait que reprendre politiquement une disposition technique existante et non-contestée des perspectives financières 2000-2006.

Par ailleurs, même si elle continue à couvrir l'ensemble des dépenses et des recettes, la clause de réexamen mentionne de manière plus spécifique la PAC et le rabais britannique, reprenant le lien fait par le Royaume-Uni et que récuse fortement la France<sup>6</sup>. Enfin le calendrier est moins précis, dans la mesure où le rapport de la Commission est désormais prévu pour 2008/2009 et non pour 2008. Il convient de souligner que **la France assumera la présidence de l'Union au second semestre 2008, période qui devrait vraisemblablement correspondre au lancement des travaux afférents à cette clause de réexamen.**

#### **1.1.3.4. La négociation de l'accord interinstitutionnel avec le Parlement européen**

En tant que branche de l'autorité budgétaire et signataire de l'accord interinstitutionnel qui donne une base juridique aux perspectives financières, le Parlement européen s'est imposé comme un acteur incontournable des négociations. Une commission temporaire, présidée par le président du Parlement européen lui-même, a été mise en place afin d'étudier la question des défis politiques et des moyens budgétaires de l'Europe élargie. Sur la base de ses travaux, les députés européens ont adopté le 8 juin 2005 à une large majorité (426 voix pour, 140 contre et 122 abstentions) le rapport du député démocrate-chrétien allemand Reimer Böge et une recommandation qui fixait les priorités politiques du Parlement européen, proposait une structure pour les prochaines perspectives financières et estimait les ressources financières devant être allouées à l'Union européenne pour la période 2007-2013.

**La recommandation du Parlement européen** proposait un budget total (2007-2013) de **975 milliards d'euros en crédits d'engagement (prix 2004), soit 1,18 % du RNB UE**, et 883 milliards d'euros en crédits de paiement (prix 2004), soit 1,07 % du RNB UE.

Au motif de préserver une plus grande flexibilité dans le fonctionnement de l'Union, le Parlement européen a choisi de ne pas intégrer à ce cadre financier le Fonds européen de développement (21,9 milliards d'euros). Il entendait également créer un certain nombre de réserves en-dehors de ce cadre afin de faire face à des situations imprévues (cohésion, aides d'urgence, fonds de solidarité, fonds de garantie) et de faciliter l'adaptation économique de l'Union européenne dans le domaine de la compétitivité (création d'une réserve de compétitivité). De ce fait, en raisonnant **à périmètre comparable, les dépenses proposées par le Parlement européen se situaient presque au niveau proposé par la Commission** (écart de -0,01 % du RNB, soit 10 milliards d'euros d'économies nettes seulement sur un « paquet » de l'ordre de 1 000 milliards d'euros sur sept ans).

Ces travaux ont servi de grille d'analyse au Parlement européen tout au long de la négociation. Il s'est montré un partenaire particulièrement revendicatif en faisant de l'adoption des perspectives financières un enjeu de légitimation de son pouvoir et de ses prérogatives dans le « triangle institutionnel ». Ainsi, dans un nouveau rapport de Reimer Böge, adopté le 1<sup>er</sup> décembre 2005, les députés ont, à la veille du Conseil européen, tenté de peser sur les négociations en cours entre les États membres. Ils ont ainsi rappelé qu'il existait une série de points qui, de leur point de vue, n'étaient pas négociables : l'inclusion d'une clause de révision, les réserves de flexibilité, l'amélioration de la qualité de l'exécution par la révision du règlement financier, la simplification de la charge administrative, la certification par les États membres et le respect des droits du Parlement en ce qui concerne les actions extérieures. Faute d'un accord entre le Parlement européen et le Conseil, la résolution rappelait qu'il n'y aurait *« ni perspectives financières ni accord interinstitutionnel »*. Ayant adopté sa position de négociation en temps utile, le Parlement soulignait qu'il rejeterait toute tentative visant à imputer la responsabilité d'un éventuel retard dans la réalisation d'un accord. *« Il existe des solutions de rechange, fondées sur les dispositions du traité (l'article 272 prévoit des budgets annuels) ou sur des ajustements de l'accord interinstitutionnel actuel pour garantir le financement des programmes communautaires pluriannuels en l'absence d'un cadre financier »* précisait le Parlement à l'attention du Conseil.

<sup>6</sup> « Le Conseil européen invite la Commission à entreprendre un réexamen complet et global, couvrant tous les aspects des dépenses de l'Union européenne, y compris la PAC, ainsi que des ressources, y compris la compensation en faveur du Royaume-Uni, et à faire rapport en 2008-2009 » (point 80 des conclusions du Conseil européen de décembre 2005 sur les perspectives financières).

C'est au regard de ce cadre conceptuel que le Parlement a également appréhendé les résultats du Conseil européen de décembre 2005. Ainsi, le 18 janvier 2006, dans une résolution adoptée par 541 voix pour, 56 contre et 76 abstentions, le Parlement européen a « *rejeté les conclusions du Conseil européen dans leur forme actuelle étant donné que celles-ci ne garantissent pas un budget communautaire apte à renforcer la prospérité, la compétitivité, la solidarité, la cohésion et la sécurité à l'avenir* ». Les députés ont également exprimé leur volonté que les négociations sur les perspectives financières prennent en compte la question du contrôle et de la bonne exécution de la dépense européenne dans les États membres.

Le Parlement européen s'est montré d'autant plus exigeant que **la Commission a diffusé le 16 février 2006**, à la veille du premier trilogue portant sur le contenu, **un document volontairement et exagérément alarmiste sur les conséquences de l'accord conclu par le Conseil européen des 15 et 16 décembre 2005** sur la dotation de chacun des programmes communautaires. Elle affirmait ainsi que l'enveloppe du budget européen, arrêtée par les chefs d'État et de gouvernement pour la période 2007-2013, remettait en cause les ambitions de la plupart des politiques de l'Union (baisse du nombre de bourses Erasmus, réduction du taux de cofinancement communautaire des projets prioritaires des réseaux transeuropéens, augmentation insuffisante des dépenses liées aux politiques de liberté, de sécurité et de justice, etc.). Les hypothèses sous-jacentes à cette critique n'ont cependant pas été communiquées par les services de la Commission, rendant cette remise en cause très contestable. Cette communication visait à encourager de manière à peine voilée une augmentation du niveau des dépenses dans le cadre de la phase ultime de négociation entre le Conseil et le Parlement.

Dans ce contexte, les résolutions adoptées par le Parlement européen et les prises de position de sa conférence des présidents montrent clairement qu'il cherchait à obtenir :

- **une réouverture du « paquet » en dépenses à travers des concessions quantitatives** reposant sur la combinaison de deux facteurs : **la remise en cause directe du cadrage global en dépenses** acté par le Conseil européen de décembre 2005, via l'augmentation des dotations budgétaires des différentes rubriques (pour un montant de l'ordre de 12 à 13 milliards d'euros) et **la mise en place de mécanismes de flexibilité** permettant de s'assurer, le cas échéant, du dépassement des plafonds en dépenses lors de la procédure budgétaire annuelle (instruments de flexibilité pour un montant de 24,2 milliards d'euros, dispositif de saturation des plafonds, recyclage des crédits dégagés d'office, etc.) ;
- **des demandes plus qualitatives** : le renforcement du rôle du Parlement européen dans la mise en œuvre de la clause de réexamen, y compris sur le volet ressources propres, un contrôle renforcé sur la politique étrangère et de sécurité commune, une déclaration d'assurance des États membres qui engagerait politiquement les ministres des finances pour l'ensemble des dépenses communautaires réalisées sur leur territoire national...

Face à l'ampleur de ces demandes, le Conseil entendait défendre le compromis auquel les chefs d'État et de gouvernement étaient parvenus en décembre 2005, en s'opposant aux risques de dérive générés aussi bien par l'augmentation des plafonds que par un recours à des instruments de flexibilité. Même si tous les États avaient conscience que des concessions devaient être faites au Parlement, les travaux du COREPER ont permis de mettre en évidence que **le « geste » consenti lors de la négociation des perspectives financières 2000-2006, soit 0,21 % du montant agréé par le Conseil européen constituait la limite au-delà de laquelle les États membres ne souhaitaient pas aller**. Sans jamais établir formellement un mandat de négociation, cette « ligne rouge » a été rappelée à la présidence autrichienne à plusieurs reprises, lui laissant ainsi pour négocier une marge de manœuvre de l'ordre de 2 milliards d'euros.

	1988 millions d'écus prix 1988	1992 millions d'écus prix 1992	1999 millions d'euros prix 1999
Montant final	244 838	529 885	706 760
Différence par rapport au Conseil européen	3 638	0	1 480*
en %	+1,51 %	0,00 %	+0,21 %

\* S'agissant des dépenses de pension, les montants pris en compte sous le plafond des perspectives financières sont calculés nets des contributions du personnel au régime correspondant dans la limite de 1 100 millions d'euros (prix 1999) pour la période 2000-2006.

#### Mécanismes de flexibilité (prix 2004)

	Période 2000-2006	Propositions de la Commission (2007-2013)	Propositions du Parlement européen
Instrument de flexibilité	1,4	4,4	3,5
Réserves actions extérieures	[2,8]	[2,8]	4,5
Fonds d'ajustement à la mondialisation		3,5	7,0
Fonds de solidarité de l'Union européenne	6,2	6,2	6,2
Réserve cohésion			3,0
<b>Total</b>	<b>7,6</b>	<b>14,1</b>	<b>24,2</b>

## 1.2. L'accord interinstitutionnel du 17 mai 2006 finalise la négociation du volet dépenses du cadre financier pluriannuel

### 1.2.1. Le cadre financier de l'accord interinstitutionnel est proche de l'accord conclu au Conseil européen de décembre

Au terme du quatrième trilogue, le 4 avril 2006, la présidence autrichienne et les négociateurs du Parlement européen sont parvenus à un accord sur une base proche du compromis noué entre les chefs d'État et de gouvernement lors du Conseil européen de décembre 2005. En effet, alors que le Parlement européen revendiquait une augmentation des plafonds en dépenses de l'ordre de 12 à 13 milliards, le cadrage en crédits d'engagement n'a été accru que de **2 milliards d'euros, soit un montant de 864,3 milliards d'euros sur la période 2007-2013**.

Conformément à la stratégie que le Conseil avait invité la présidence autrichienne à suivre, l'augmentation par rapport au compromis de décembre 2005 est d'un ordre de grandeur comparable (0,23 %) à celle accordée lors de la négociation des perspectives financières 2000-2006.

Pour autant, le périmètre couvert n'est pas strictement identique puisque le Conseil et le Parlement européen sont convenus de placer hors plafonds des perspectives financières deux enveloppes d'un montant total de 2 milliards d'euros :

- **les montants des dépenses de pension pris en compte sous le plafond de la rubrique 5 « administration » sont calculés nets des contributions du personnel au régime correspondant, dans la limite de 500 millions d'euros (prix 2004) pour la période 2007-2013.** Ce dispositif, qui avait déjà été mis en œuvre lors des perspectives financières 2000-2006 pour un montant de 1,1 milliard d'euros, n'avait pas été envisagé par le Conseil européen. Le réitérer permettait donc de dégager 500 millions à affecter aux dépenses que le Parlement européen souhaitait prioritairement voir soutenues, en particulier les politiques de compétitivité ;
- le plafond de la rubrique 4 « l'Europe, acteur mondial » a été réduit à due concurrence de **la sortie du plafond des perspectives financières de la réserve pour aide d'urgence à hauteur de 1 547 millions d'euros (prix 2004)** sur la période, sans conséquence sur la possibilité de budgétiser celle-ci selon les règles en vigueur. Parallèlement, un milliard d'euros de crédits supplémentaires (prix 2004) a été alloué sur la période 2007-2013 au profit de la PESC (+800 millions d'euros) et de la politique de voisinage (+200 millions d'euros).

**La conjonction de l'augmentation du plafond et de ces deux mesures de périmètre a donc permis de réinjecter 4 milliards d'euros pour le financement de dépenses nouvelles**, qui se répartissent comme suit :

#### Résultats du trilogue du 4 avril 2006 – Augmentations par rapport au compromis de décembre 2005

<i>en millions d'euros, prix 2004</i>	<b>Augmentation par rapport au Conseil européen</b>
<b>Sous-rubrique 1a – Compétitivité pour la croissance et l'emploi</b>	<b>2 100</b>
Réseaux transeuropéens	500
Formation tout au long de la vie	800
7 <sup>ème</sup> Programme cadre de recherche et développement	300
Programme Innovation et Compétitivité	400
Agenda social (programme Progress)	100
<b>Sous-rubrique 1B – Cohésion pour la croissance et l'emploi</b>	<b>300</b>
Objectif « Coopération territoriale européenne »	300
<b>Rubrique 2 – Conservation et gestion des ressources naturelles</b>	<b>100</b>
Réserve pour des actions futures (Life + et Natura 2000)	100
<b>Sous-rubrique 3B – Citoyenneté</b>	<b>500</b>
Santé et protection des consommateurs	200
Culture et citoyenneté	300
<b>Rubrique 4 – L'Europe, acteur mondial</b>	<b>1 000</b>
Politique européenne de voisinage	200
Politique étrangère et de sécurité commune	800
<b>TOTAL</b>	<b>4 000</b>

Au global, l'accord interinstitutionnel du 17 mai 2006 liant le Conseil, la Commission et le Parlement européen fait passer le plafond des perspectives financières de l'Union européenne pour la période 2007-2013 de **862,4 à 864,3 milliards d'euros en crédits d'engagement (prix 2004)**. Cet accord est équilibré car il permet, sans s'écarter du compromis noué entre les chefs d'État et de gouvernement, de traduire l'importance croissante du Parlement européen dans les débats budgétaires.

**Comparaison des différentes propositions (milliards d'euros, prix 2004)**

Crédits d'engagement	Base 2006 x 7	Propositions de la Commission	Conseil européen (décembre 2005)	Accord interinstitutionnel (17 mai 2006)
1a. Compétitivité pour la croissance et l'emploi	54	122	72	74
1b. Cohésion pour la croissance et l'emploi	263	336	308	308
2. Conservation et gestion des ressources naturelles	388	400	371	371
3a. Espace de liberté, sécurité et justice	7	15	6	6
3b. Citoyenneté	7	15	4	4
4. L'Union européenne, acteur mondial	54	63	50	50
5. Administration	45	58	50	50
<b>Total crédits pour engagement (hors compensations)</b>	<b>812</b>	<b>993</b>	<b>862</b>	<b>864</b>

*Note : rubrique 3, hors fonds de solidarité de l'Union européenne ; rubrique 4, hors Fonds européen de développement ; l'ensemble des dépenses administratives a été regroupé au sein de la rubrique 5*

**Le cadre financier pour 2007-2013, tel qu'agréé dans l'accord interinstitutionnel s'établit comme suit :**

**Cadre financier 2007-2013 (millions d'euros, prix 2004) – Accord interinstitutionnel du 17 mai 2006**

Crédits d'engagement	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total
<b>1. Croissance durable</b>	<b>51 267</b>	<b>52 415</b>	<b>53 616</b>	<b>54 294</b>	<b>55 368</b>	<b>56 876</b>	<b>58 303</b>	<b>382 139</b>
1a. Compétitivité pour la croissance et l'emploi	8 404	9 097	9 754	10 434	11 295	12 153	12 961	74 098
1b. Cohésion pour la croissance et l'emploi	42 863	43 318	43 862	43 860	44 073	44 723	45 342	308 041
<b>2. Conservation et gestion des ressources naturelles</b>	<b>54 985</b>	<b>54 322</b>	<b>53 666</b>	<b>53 035</b>	<b>52 400</b>	<b>51 775</b>	<b>51 161</b>	<b>371 344</b>
Dont dépenses de marché et paiements directs	43 120	42 697	42 279	41 864	41 453	41 047	40 645	293 105
<b>3. Citoyenneté, liberté, sécurité et justice</b>	<b>1 199</b>	<b>1 258</b>	<b>1 380</b>	<b>1 503</b>	<b>1 645</b>	<b>1 797</b>	<b>1 988</b>	<b>10 770</b>
3a. Liberté, sécurité et justice	600	690	790	910	1 050	1 200	1 390	6 630
3b. Citoyenneté	599	568	590	593	595	597	598	4 140
<b>4. L'Union européenne, acteur mondial</b>	<b>6 199</b>	<b>6 469</b>	<b>6 739</b>	<b>7 009</b>	<b>7 339</b>	<b>7 679</b>	<b>8 029</b>	<b>49 463</b>
<b>5. Administration*</b>	<b>6 633</b>	<b>6 818</b>	<b>6 973</b>	<b>7 111</b>	<b>7 255</b>	<b>7 400</b>	<b>7 610</b>	<b>48 800</b>
<b>6. Compensations</b>	<b>419</b>	<b>191</b>	<b>190</b>					<b>800</b>
<b>Total crédits pour engagement</b>	<b>120 702</b>	<b>121 473</b>	<b>122 564</b>	<b>122 952</b>	<b>124 007</b>	<b>125 527</b>	<b>127 091</b>	<b>864 316</b>
<i>En % du RNB</i>	<i>1,10 %</i>	<i>1,08 %</i>	<i>1,07 %</i>	<i>1,04 %</i>	<i>1,03 %</i>	<i>1,02 %</i>	<i>1,01 %</i>	<i>1,048 %</i>
<b>Total crédits pour paiement</b>	<b>116 650</b>	<b>119 620</b>	<b>111 990</b>	<b>118 280</b>	<b>115 860</b>	<b>119 410</b>	<b>118 970</b>	<b>820 780</b>
<i>En % du RNB</i>	<i>1,06 %</i>	<i>1,06 %</i>	<i>0,97 %</i>	<i>1,00 %</i>	<i>0,96 %</i>	<i>0,97 %</i>	<i>0,94 %</i>	<i>1,00 %</i>
<i>Marge disponible</i>	<i>0,18 %</i>	<i>0,18 %</i>	<i>0,27 %</i>	<i>0,24 %</i>	<i>0,28 %</i>	<i>0,27 %</i>	<i>0,30 %</i>	<i>0,24 %</i>
<i>Plafond ressources propres</i>	<i>1,24 %</i>	<i>1,24 %</i>	<i>1,24 %</i>	<i>1,24 %</i>	<i>1,24 %</i>	<i>1,24 %</i>	<i>1,24 %</i>	<i>1,24 %</i>

Source : Accord interinstitutionnel du 17 mai 2006 paru au Journal officiel de l'Union européenne le 14 juin 2006

\* S'agissant des dépenses de pension, les montants pris en compte sous le plafond de cette rubrique sont calculés nets des contributions du personnel au régime correspondant, dans la limite de 500 millions d'euros (prix 2004) pour la période.

Parallèlement, dans une déclaration annexée à l'accord interinstitutionnel, le Parlement européen et le Conseil ont invité la Commission et la Banque européenne d'investissement (BEI) à faire des propositions visant :

- conformément aux conclusions du Conseil européen de décembre 2005, à prévoir une contribution de la BEI pouvant atteindre un milliard d'euros pour la constitution du fonds de garantie de l'instrument de financement avec partage des risques qui permettra d'accorder des prêts et garanties en matière de recherche et développement (« facilité recherche ») ;
- à renforcer les instruments de prêts et de garanties en faveur des réseaux transeuropéens et des petites et moyennes entreprises, sur la base de contributions de la BEI pouvant atteindre respectivement 500 millions et un milliard d'euros.

Ces instruments financiers pluriannuels doivent agir comme des catalyseurs pour les investisseurs publics et privés.

### 1.2.2. Le recours aux instruments de flexibilité hors plafonds a pu être contenu

La question de la création de nouveaux instruments de flexibilité et de l'élargissement de ceux en place lors de la génération 2000-2006 des perspectives financières était tout à fait centrale dans la négociation de l'accord interinstitutionnel. Le montant proposé par le Parlement européen (24,2 milliards d'euros en prix 2004, soit 0,03 % du RNB UE) représentait une augmentation de 2,8 % par rapport au compromis du Conseil européen de décembre 2005 et signifiait *de facto* une remise en cause frontale de cet accord. Un tel montant, concentré principalement sur trois rubriques (1A, 3B et 4) était équivalent à une reprogrammation supplémentaire potentielle de près de 20 % du total de ces trois rubriques, au coup par coup, selon des priorités changeantes, comme le montre l'utilisation de l'instrument de flexibilité durant la période 2000-2006.

Du point de vue du Conseil, les demandes du Parlement étaient le reflet d'une conception dénaturée des mécanismes de flexibilité. Au lieu d'un outil conçu pour adapter le cadre financier pluriannuel à des circonstances exceptionnelles en cours de programmation, la flexibilité tendait à devenir un moyen détourné d'accroître le niveau des dépenses sans remettre en cause ouvertement les plafonds par rubrique adoptés par le Conseil européen de décembre 2005. En outre, cette dépense additionnelle est en général d'une qualité moindre : la budgétisation intervient en dehors de tout cadrage et de toute réflexion préalable, au moment de la procédure budgétaire annuelle, traditionnellement marquée par le rapport de force entre le Conseil et le Parlement. Ce faisant, elle entre en contradiction avec les principes de meilleure qualité de la dépense communautaire et de programmation pluriannuelle, sous-jacents à l'introduction des perspectives financières.

Enfin, il convient de souligner que l'instrument de flexibilité existant lors des perspectives financières 2000-2006 a permis de répondre aux besoins survenus. Depuis 2000, cet instrument a été intégralement utilisé en 2000, 2001 et 2002 (aide au Kosovo, aux régions frontalières de l'élargissement et à la pêche espagnole), à l'initiative de la Commission. Il n'a été que partiellement utilisé en 2003 (12 millions d'euros pour la pêche espagnole) et en 2004 (95 millions d'euros pour l'aide à l'Irak). L'instrument a été entièrement employé en 2005 (185 millions d'euros lors du vote du budget, répartis en 100 millions d'euros pour l'Irak, 40 millions d'euros pour les agences et 45 millions d'euros pour le programme PEACE II, puis 15 millions d'euros par voie d'un budget rectificatif et supplémentaire pour faire face aux dépenses supplémentaires suite au tsunami en Asie). En 2006, il a été employé à hauteur de 275 millions d'euros, soit un montant supérieur au plafond annuel en raison de la mobilisation d'une partie des crédits non utilisés en 2004, dont 100 millions d'euros pour l'Irak, 95 millions d'euros pour l'aide post-Tsunami, 40 millions d'euros pour la réforme du sucre (pays ACP) et 40 millions d'euros pour la PESC.

A l'aune de ces différences d'approche, le compromis auquel sont parvenus le Parlement européen, la Commission et le Conseil est plutôt satisfaisant. Il se caractérise par :

- le maintien d'un **instrument de flexibilité** qui permet de dépasser les plafonds des perspectives financières **dans la limite de 200 millions d'euros par an**, afin de faire face à un besoin non prévu dans les perspectives financières, sans pouvoir en principe être utilisé deux années de suite pour répondre à un même besoin ;
- la reconduction d'une enveloppe d'un milliard par an maximum pour le **Fonds de solidarité de l'Union européenne**, créé en 2002 pour répondre à des situations d'urgence suite à des catastrophes naturelles ;
- le placement hors plafonds des perspectives financières de la **réserve pour aide d'urgence**. Dotée d'une enveloppe annuelle de 221 millions d'euros à prix constants, elle est destinée à couvrir en cours d'année des besoins urgents d'aide à des pays tiers, à la suite d'événements qui n'étaient pas prévisibles lors de l'établissement du budget, en priorité pour des actions à caractère humanitaire, mais aussi pour la gestion civile d'une crise et la protection civile ;



- la création d'un **fonds d'ajustement à la mondialisation**. Prévu dans les conclusions du Conseil européen de décembre 2005, ce nouvel instrument s'adresse, dans la limite d'une enveloppe de 500 millions d'euros par an, aux salariés victimes de licenciements massifs, liés notamment aux évolutions structurelles du commerce international.

### **1.3. La négociation de la nouvelle décision ressources propres symbolise la tension persistance sur le volet recettes**

#### **1.3.1. La remise en cause partielle de la correction britannique marque une rupture dans le système de financement de l'Union**

**La remise en cause de la correction dont bénéficie le Royaume-Uni depuis 1984 constitue une avancée importante et pérenne.** Il s'agit d'une rupture dans le système de financement de l'Union qui constituait un objectif majeur de la France qui est le principal financeur de ce dispositif (de l'ordre de 27 %). L'accord conclu au Conseil européen de décembre 2005 met fin également au paradoxe qui voulait que le Royaume-Uni, fervent promoteur de l'élargissement, était l'un des États membres qui contribuait le moins à son financement.

A la demande expresse de la France, le COREPER du 20 décembre 2005 a permis de clarifier deux points tout à fait essentiels quant au mode de calcul permettant de parvenir à la réduction totale du chèque britannique sur la période d'au plus 10,5 milliards d'euros, telle que prévue dans les conclusions du Conseil européen :

- le statut des années mentionnées dans les conclusions du Conseil européen : la présidence britannique a précisé que les années 2007 à 2013 mentionnées sont celles pour lesquelles la contribution supplémentaire sera payée, c'est-à-dire celles pour lesquelles le Royaume-Uni bénéficiera de la correction ;
- l'exclusion des rabais forfaitaires RNB (dits « lump sums ») versées à certains États membres du calcul du rabais britannique : en l'absence de doctrine clairement établie, la Commission a confirmé cette exclusion, contrairement aux réductions portant sur l'appel de la ressource TVA, qui prennent leur plein effet sur le calcul du rabais. Cette décision se fonde juridiquement sur le fait que les versements forfaitaires ne constituent pas une dépense, et à ce titre, ne peuvent pas être intégrés au calcul du rabais.

Ces précisions, conformément à la demande française et à la procédure habituelle pour le Conseil européen, figurent au procès-verbal du COREPER du 20 décembre 2005.

#### **1.3.2. Le projet de décision ressources propres établi par la Commission se heurte à la résistance britannique**

L'article 269 du traité instituant la Communauté européenne pose le principe du financement du budget par des ressources propres, ce qui la distingue des organisations internationales dont le financement est basé sur les contributions des États membres. Le traité précise la procédure d'adoption des décisions pour la mise en œuvre de ce principe. Du fait de son mode d'adoption particulier, la décision sur le système des ressources propres est en fait assimilable aux dispositions du droit primaire. Dans l'adoption de cette décision, les États membres disposent d'une maîtrise quasi absolue, alors que le Parlement européen n'a qu'un rôle consultatif. En effet, non seulement le Conseil doit statuer à l'unanimité, ce qui réserve à chaque État membre un droit de veto, mais la décision est soumise à la ratification des parlements nationaux à l'instar des traités.

La traduction juridique des conclusions du Conseil européen de décembre 2005 et de la déclaration du COREPER du 20 décembre 2005 suppose l'adoption d'une nouvelle décision ressources propres, se substituant à celle actuellement en vigueur adoptée par le Conseil le 29 septembre 2000. Le projet présenté par la Commission est, dans ses grandes lignes, conforme au compromis politique auquel sont parvenus les chefs d'État et de gouvernement. Les principales modifications apportées par ce projet de texte sont les suivantes :

- la stabilisation du taux d'appel TVA à 0,30 % avec les réductions agréées lors du Conseil européen de décembre 2005 pour les principaux contributeurs nets. Conformément aux conclusions du Conseil européen, le financement du « manque à gagner » au titre de la ressource propre TVA se fait via la ressource RNB, ce qui accroît mécaniquement le volume du chèque britannique, le Royaume-Uni contribuant davantage au titre de la ressource RNB. Le COREPER du 20 décembre 2005 avait explicité cet effet de contagion ;
- l'introduction des rabais forfaitaires annuels RNB. Contrairement au « rabais TVA », ce dispositif n'accroît pas le montant de la correction britannique, l'attribution des montants forfaitaires intervenant après le calcul du chèque dont bénéficie le Royaume-Uni. Il est aussi prévu que les deux pays

bénéficiaires (Pays-Bas et Suède) participent à son financement. Ce dernier point n'était clairement exprimé ni dans les conclusions du Conseil européen ni dans la déclaration du COREPER ;

- la mise en œuvre des conclusions du Conseil européen sur l'exclusion du calcul de la correction britannique des dépenses d'élargissement, hors PAC de marché et développement rural financé par le FEOGA-G. Conformément à la déclaration du COREPER fin décembre, le dispositif transitoire débute bien en 2009 (i.e. le chèque versé au titre de l'exercice budgétaire 2008) et non en 2010 comme les conclusions du Conseil européen auraient pu le suggérer. L'effort britannique est bien plafonné à 10,5 milliards d'euros exprimés en prix 2004.

Lors du COREPER du 20 décembre 2005, aucune délégation n'avait contesté l'analyse selon laquelle les réductions sur les versements de TVA prenaient leur plein effet sur le calcul du chèque. La France elle-même ne l'avait pas fait car il ressortait clairement des contacts noués avec la délégation britannique, à la fin du Conseil européen, qu'une neutralisation de ces réductions aurait été un obstacle dirimant à l'accord sur les perspectives financières.

En prenant le parti, au début de la négociation sur les ressources propres, **d'une remise en cause de l'approche équilibrée proposée par la Commission, la délégation britannique a suscité un durcissement symétrique des autres États membres** qui se sont, entre temps, rendu compte de l'effet d'aubaine pour le chèque des divers cadeaux en recettes. Au terme de près de quatre mois de négociation (mars à juin 2006), la présidence autrichienne n'est pas parvenue à surmonter l'opposition entre :

- la majorité des délégations qui soutient que la réduction du taux d'appel TVA pour l'Allemagne, l'Autriche, les Pays-Bas et la Suède ainsi que le rabais forfaitaire RNB dont bénéficieront les Pays-Bas et la Suède doivent être tous deux exclus du calcul de la correction britannique, ce qui a pour effet de la réduire. Les discussions des précédentes décisions ressources propres plaident d'ailleurs dans ce sens, puisque les effets d'aubaine en faveur des Britanniques liés à l'introduction de nouvelles dispositions en recettes ont toujours fait l'objet d'ajustements dans le calcul du chèque (neutralisation de l'avantage que le Royaume-Uni retire de l'écêtement de la TVA, de la réduction du taux uniforme de TVA et de l'introduction de la ressource RNB ; correction des gains exceptionnels de ressources propres traditionnelles) ;
- le Royaume-Uni qui soutient que la réduction du taux d'appel TVA pour quatre contributeurs nets et le rabais forfaitaire RNB supplémentaire pour deux d'entre eux doivent être tous deux inclus dans le calcul de la correction britannique, ce qui mécaniquement revient à l'augmenter.

Comme a permis de le mettre en évidence le non-papier que la Commission a produit pour alimenter les travaux du COREPER du 2 juin 2006, ce débat doit être croisé avec celui relatif à l'exécution du budget communautaire. En effet, dans la proposition initiale de la Commission, il faut être conscient que seule une exécution du budget communautaire conforme au plafond des crédits de paiement décidé dans l'accord interinstitutionnel du 17 mai 2006 permet de garantir que le chèque britannique sera réduit de 10,5 milliards d'euros sur la période. Dans le cas probable d'une exécution inférieure, l'effort complémentaire britannique serait naturellement diminué dans la mesure où le calcul des contributions au budget communautaire repose sur les crédits de paiement. Ceci étant, cette problématique du taux d'exécution doit être maniée avec prudence car elle soulève deux difficultés :

- **le gain pour la contribution française dû à la sous-exécution est dans tous les cas très supérieur à la réduction de l'effort sur le chèque britannique ;**
- focaliser le débat sur l'exécution du budget pourrait générer un **risque de réouverture prématurée du débat sur le recyclage des crédits inutilisés du budget communautaire.**

La nouvelle décision sur le système des ressources propres devrait prendre effet au 1<sup>er</sup> janvier 2007, des mesures rétroactives étant prévues en cas d'entrée en vigueur tardive au terme du processus de ratification par l'ensemble des États membres (i.e. pas plus tard que le début de l'année 2009 en vertu des conclusions du Conseil européen). A titre d'exemple, l'actuelle décision ressources propres, adoptée en septembre 2000, n'est entrée en vigueur qu'en mars 2002, avec effet rétroactif au 1<sup>er</sup> janvier 2000.

## **1.4. Le bilan de la négociation des perspectives financières 2007-2013 pour la France**

### **1.4.1. L'accord intervenu respecte les « lignes rouges » françaises**

L'accord sur les perspectives financières peut, à maints égards, être analysé comme un succès pour la France, ses principaux objectifs ayant été atteints :

- **cet accord sur le budget participe de la relance de l'Europe** : le financement des politiques communes (recherche, cohésion, agriculture...) est assuré. Surtout, les nouveaux États membres recevront l'essentiel des sommes promises pour leur développement (près de 4% du PIB de chacun d'entre eux), ce qui est non seulement le respect de la parole donnée mais aussi un intérêt objectif pour la France, grâce à l'assurance d'un développement économique accéléré pour des pays très importants pour nos exportations et nos investissements ainsi qu'à l'accélération du rattrapage des niveaux de vie entre l'Europe occidentale et l'Europe centrale et orientale, ce qui limitera à terme les risques de « dumping social » au sein de l'Union ;
- **le cadrage en dépenses pour la période 2007-2013 est beaucoup plus rigoureux** (864,4 milliards d'euros prix 2004 en crédits d'engagements, soit 1,048 % du RNB UE) **que la proposition initiale de la Commission** (1 024 milliards d'euros, soit 1,26 % du RNB UE). Le point d'équilibre ainsi atteint permet de concilier une lecture ambitieuse du projet européen avec un souci de maîtrise budgétaire globale, auquel l'Union européenne devrait, au même titre que les États membres, se soumettre. L'appartenance de la France au Groupe des Six et la bonne coordination des positions dans cette enceinte ont pesé positivement sur le résultat de ces négociations ;
- **les accords de Bruxelles sur la PAC n'ont pas été remis en cause** : certes la France a dû concéder l'inclusion de la totalité des dépenses de marché de la politique agricole commune allouées à la Bulgarie et à la Roumanie sous les plafonds (8 milliards d'euros) mais cette concession était à l'évidence inévitable dès lors que le compromis luxembourgeois était déjà entré dans cette logique ;
- **une perspective de révision de la correction britannique est inscrite dans un double horizon temporel** : à court terme, sur la période 2007-2013, avec le versement d'une contribution complémentaire du Royaume-Uni d'au plus 10,5 milliards d'euros ; à moyen terme, pas plus tard qu'en 2013, le Royaume-Uni devra prendre sa pleine part aux dépenses d'élargissement, hors PAC de marché et une partie du développement rural. Dès lors, la remise en cause du « chèque » peut être présentée comme pérenne, ce qui constitue une avancée indéniable.

#### 1.4.2. Le coût budgétaire de cet accord est non négligeable pour la France

La contribution brute totale 2007-2013 de la France (135,5 milliards d'euros) est légèrement supérieure à celle qui aurait résulté de l'adoption du compromis luxembourgeois au Conseil européen de juin 2005. **Le solde net de la France** (i.e. la différence entre sa contribution et les retours dont elle bénéficie au titre des politiques communautaires) **s'établit, au sens de la définition « correction britannique »** (cf. annexe sur le financement de l'Union européenne) à **-0,37 % de son RNB** (contre -0,35 % dans le compromis luxembourgeois et -0,21 % en 2004).

##### Répartition de la contribution brute (calcul sur les paiements)

<i>Prix 2004</i>	<b>Total 2007-2013</b> <i>En milliards d'euros</i>	<b>Moyenne par an et par habitant</b> <i>En euros</i>
Ressources propres traditionnelles	7,7	18
Ressource propre TVA	18,4	43
Ressource propre RNB	97,6	227
Correction britannique	10,9	25
« Cadeaux » RNB (NL et SE)	0,8	2
<b>Total</b>	<b>135,5</b>	<b>316</b>
	+11 milliards d'euros par rapport à 2006x7	+ 25 euros par rapport à 2006

Compte tenu du niveau escompté de retours sur les différentes politiques communautaires (de l'ordre de 90 milliards d'euros de crédits d'engagement sur la période 2007-2013), **la contribution nette s'élève en moyenne à 109 euros par an et par habitant sur la période.**



## 2. Évolution de la contribution française et des retours de la France au titre des politiques communautaires

Consacré essentiellement à la politique en faveur de l'agriculture (42,1 % des crédits d'engagement) et à la politique de cohésion (36,8 % en engagements), le budget communautaire est financé par les États membres dans le cadre d'un système de ressources propres faisant intervenir plusieurs types de contributions. Malgré des retours importants, notamment au titre de la politique agricole commune, **la France fait partie des pays structurellement contributeurs nets au budget européen** car le niveau de sa contribution (deuxième rang en valeur nominale) excède celui des dépenses communautaires réalisées sur son territoire.

### 2.1. L'évolution de la contribution française

#### 2.1.1. La contribution française connaît une progression constante depuis plus de vingt ans

Le montant du prélèvement sur recettes au profit des Communautés européennes a été multiplié en valeur par plus de quatre entre 1982 et 2007, passant de 4,1 milliards d'euros à **18,7 milliards d'euros**. En 2007, la France devrait ainsi consacrer environ 6,9 % de ses recettes fiscales nettes au budget communautaire.

Le prélèvement sur recettes au profit des Communautés européennes

<i>en millions d'euros</i>	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<b>LFI</b>	<b>13 842,4</b>	<b>13 415,5</b>	<b>13 568,0</b>	<b>13 263,1</b>	<b>13 949,1</b>	<b>14 482,7</b>	<b>15 016,2</b>
LFR	13 842,4	12 653,3	12 378,9	13 415,5	13 949,1	14 254,0	14 360,7
<b>Exécution</b>	<b>12 582,6</b>	<b>11 924,9</b>	<b>12 261,2</b>	<b>13 391,0</b>	<b>13 960,0</b>	<b>13 892,6</b>	<b>14 659,8</b>
<i>Évolution en exécution en %</i>	7,1 %	-5,2 %	2,8 %	9,2 %	4,2 %	-0,5 %	5,5 %
<b>dont :</b>							
droits de douane	1 478,8	1 527,8	1 311,7	1 464,2	1 356,6	1 332,8	1 512,7
cotisations sucre et isoglucose	258,9	239,5	206,1	222,2	227,9	262,7	270,3
ressource TVA	7 338,0	7 574,2	6 638,7	6 855,9	6 352,0	6 235,8	6 831,8
<i>dont correction britannique</i>	683,6	400,9	705,3	535	492,5	1 061,9	754,6
ressource PNB	3 506,9	2 583,3	4 104,7	4 848,7	6 023,6	6 061,2	6 044,9
<i>Frais de perception</i>	187,6	189,5	163,1	177,4	165,6	167	185,3
<b>Prélèvement sur recettes net des frais de perception</b>	<b>12 395,0</b>	<b>11 735,4</b>	<b>12 098,1</b>	<b>13 213,6</b>	<b>13 794,5</b>	<b>13 725,6</b>	<b>14 474,5</b>
<i>Part dans les recettes fiscales nettes</i>	6,5 %	5,9 %	5,8 %	6,1 %	6,2 %	5,8 %	6,0 %

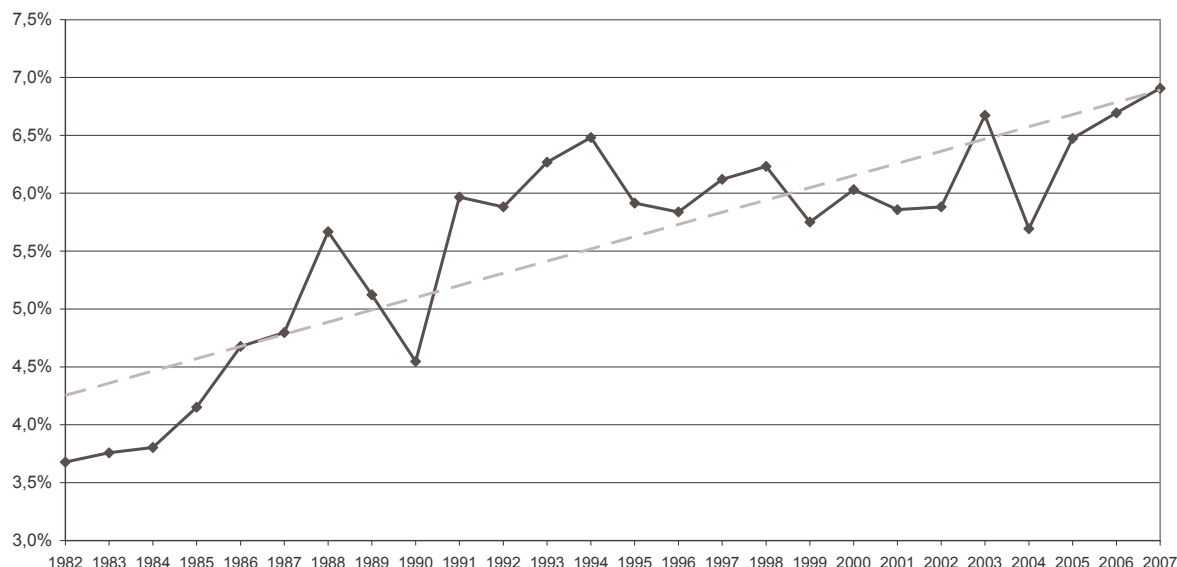
<i>(suite)</i>	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>LFI</b>	<b>15 168,7</b>	<b>16 870,0</b>	<b>15 800,0</b>	<b>16 400,0</b>	<b>16 570,0</b>	<b>17 995,0</b>	<b>18 696,5</b>
LFR	14 696,1	14 970,0	16 388,0	15 405,7	17 340,0		
<b>Exécution</b>	<b>14 500,0</b>	<b>14 755,9</b>	<b>16 342,3</b>	<b>15 510,3</b>	<b>18 037,1</b>	<b>17 791,1</b>	<b>18 696,5</b>
<i>Évolution en exécution en %</i>	-1,1 %	1,8 %	7,1 %	-5,1 %	16,3 %	-1,4 %	5,1 %
<b>dont :</b>							
droits de douane	1 417,8	1 294,2	1 252,5	1 375,6	1 558,9	1 588,8	1 774,1
cotisations sucre et isoglucose	139,4	234,3	130,8	171,3	260,0	47,5	213,3
ressource TVA	7 260,2	5 532,8	5 326,4	3 728,6	4 085,4	4 393,4	4 367,5
<i>dont correction britannique</i>	1 650,1	1 520,7	1 642,2	1 495,3	1 429,9	1 420,1	1 397,7
ressource PNB	5 682,7	7 694,6	9 632,6	10 234,8	12 132,8	11 761,5	12 341,5
<i>Frais de perception</i>	162,8	624,4	345,8	386,7	454,7	409,1	496,9
<b>Prélèvement sur recettes net des frais de perception</b>	<b>14 337,2</b>	<b>14 131,5</b>	<b>15 996,4</b>	<b>15 123,6</b>	<b>17 582,4</b>	<b>17 382,0</b>	<b>18 199,6</b>
<i>Part dans les recettes fiscales nettes</i>	5,9 %	5,9 %	6,7 %	5,7 %	6,5 %	6,7 %	6,9 %

Notes : prévisions pour 2006 et 2007. En 2003, la ressource PNB comprend un montant de 10,7 millions d'euros au titre d'intérêts de retard.

Les vingt dernières années peuvent ainsi se diviser en deux périodes :

- une phase de très forte augmentation du prélèvement sur recettes en pourcentage des recettes fiscales nettes de 1982 (3,7 %) à 1994 (6,5 %), reflétant la forte croissance de la dépense communautaire liée au développement de la PAC et, à partir de l'élargissement de 1986, de la politique régionale ;
- une deuxième phase de quasi-stabilisation entre 1995 et 2006, le prélèvement évoluant dans une bande comprise entre 5,7 et 6,7 % des recettes fiscales nettes. En 2007, la borne supérieure de cette bande devrait être franchie (6,9 %).

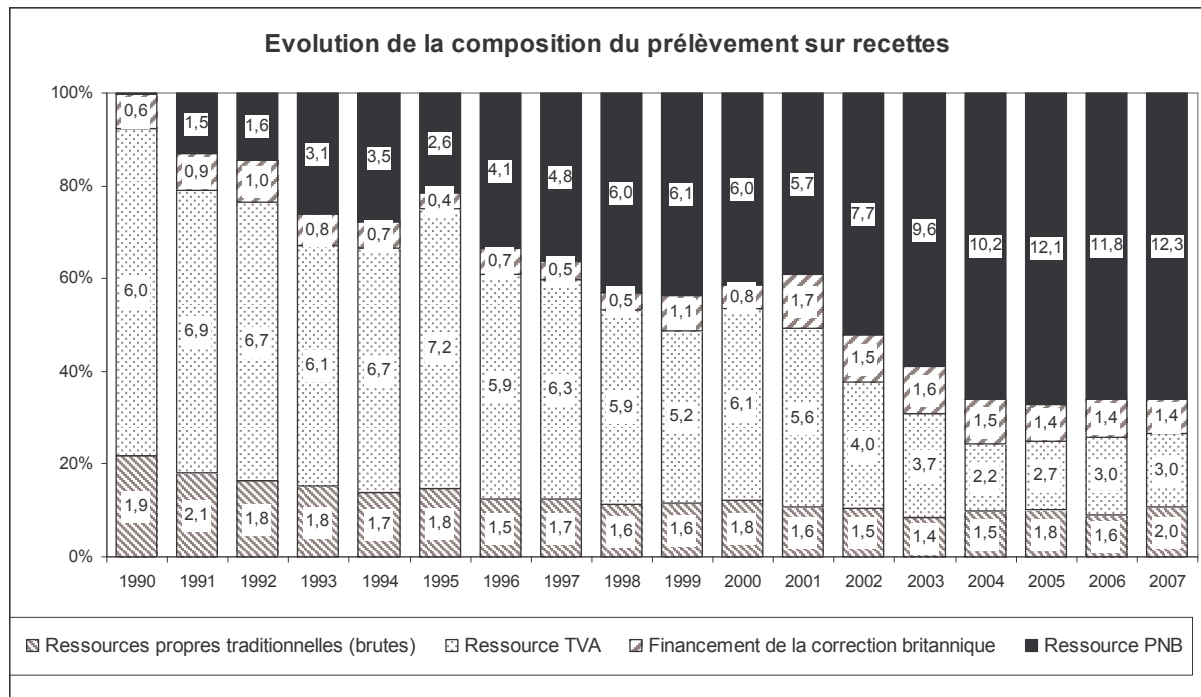
**La part du prélèvement sur les recettes de l'Etat au profit de l'UE  
dans les recettes fiscales nettes**



L'effort contributif de la France doit être apprécié en tenant compte des frais de perception restitués par l'Union européenne sur les ressources propres traditionnelles, qui s'élèvent à 25 % des montants recouvrés. Ces frais de perception sont inscrits dans le budget de l'État en recettes non fiscales. Ainsi, en 2007, déduction faite de ces frais de perception (497 millions d'euros), la contribution nette de la France au budget communautaire devrait s'élever à 18,2 milliards d'euros.

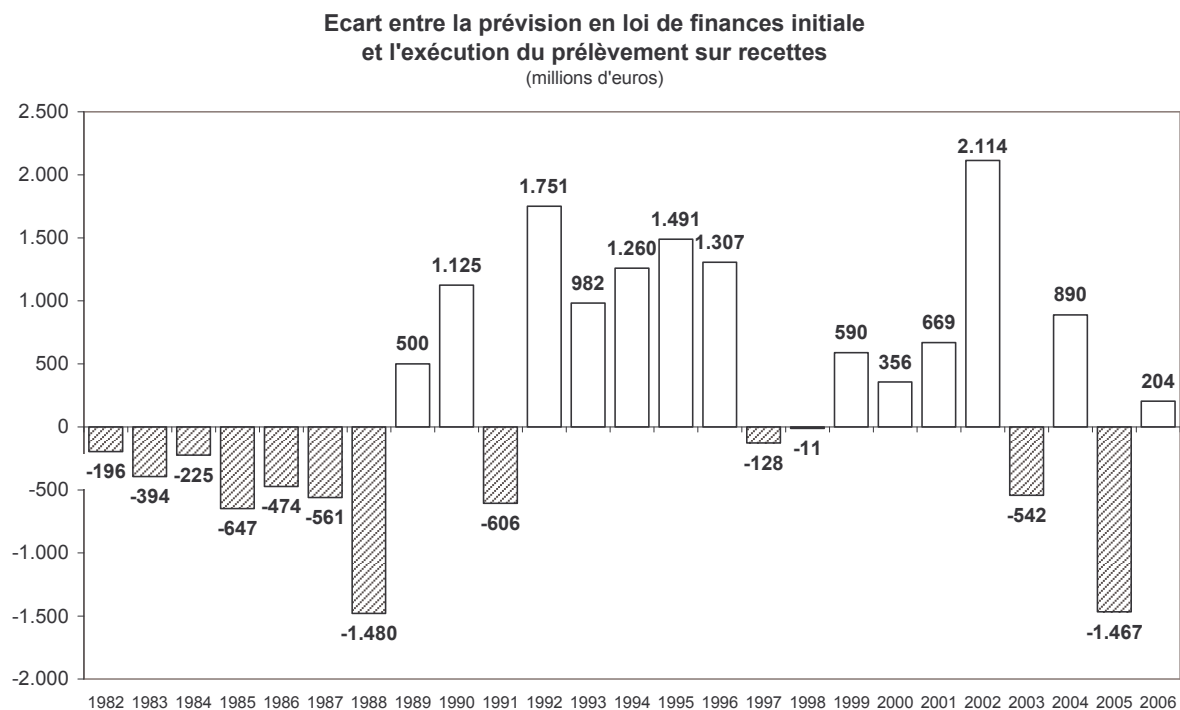
L'évolution de la composition du prélèvement est particulièrement nette : à la stabilité des ressources propres traditionnelles et à la régression de la ressource TVA répondent le dynamisme de la ressource PNB et, plus récemment, de la participation au financement de la correction britannique. Cette évolution particulièrement nette depuis 2002 reflète la réforme du système des ressources propres arrêtée lors du Conseil européen de Berlin et mise en œuvre par la décision sur le système de ressources propres du Conseil du 29 septembre 2000<sup>7</sup>. La structure du prélèvement sur recettes devrait prolonger cette tendance en 2007 car la contribution française sera calculée sur la base de l'actuelle décision ressources propres, la traduction juridique du compromis auquel sont parvenus les chefs d'État et de gouvernement lors du Conseil européen de décembre 2005 ne pouvant intervenir avant 2009, compte tenu des délais de négociation, d'adoption et de ratification inhérents à une telle décision.

<sup>7</sup> Cf. encadré n° 5 du document « Relations financières avec l'Union européenne » annexé au projet de loi de finances pour 2004 (page 32).



### 2.1.2. Des écarts importants sont observés entre la prévision de LFI et l'exécution du prélèvement sur recette

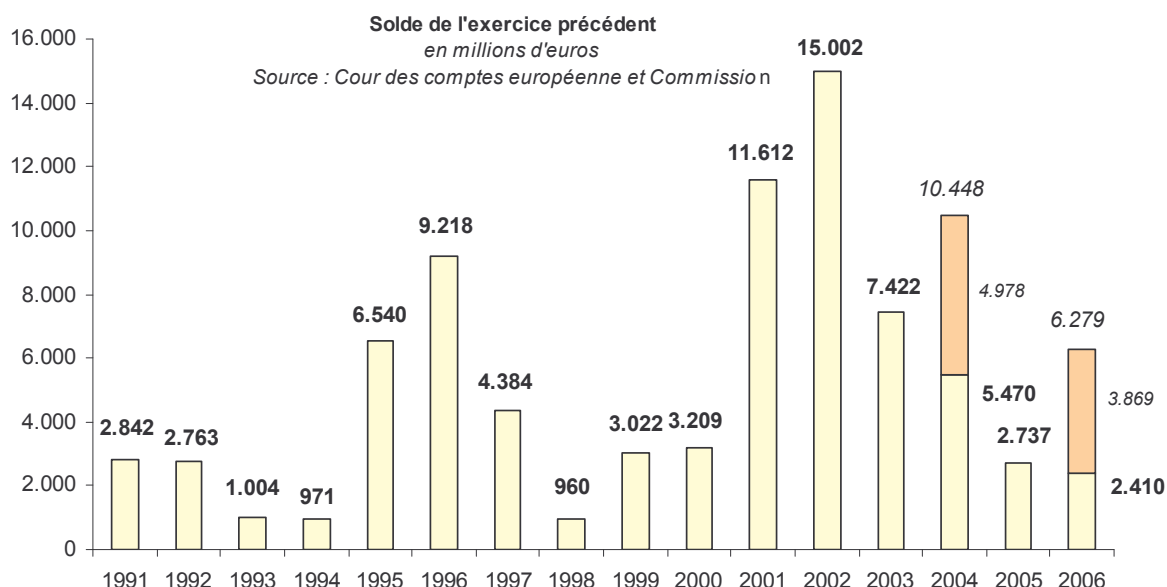
Le graphique ci-dessous retrace l'historique de ces écarts depuis 1982.



Note : pour 2006, prévision révisée associée au PLF 2007

**On peut distinguer trois périodes :**

- jusqu'en 1988, l'exécution dépasse systématiquement la prévision effectuée en LFI. Ces dépassements reflètent essentiellement l'absence de maîtrise de la dépense agricole (interventions sur les marchés pour soutenir les prix), qui rend inévitables des demandes de « rallonge » en cours d'année ;
- de 1989 à 2002 inclus, le montant du prélèvement sur recettes a été dans la plupart des cas surestimé (onze années sur quatorze). L'introduction de la programmation financière pluriannuelle (« perspectives financières »), la réforme de la PAC (à l'origine d'une meilleure prévisibilité des dépenses grâce à la transition progressive d'un système d'interventions sur le marché à un système de paiements directs aux agriculteurs) et la montée en puissance de la politique régionale européenne (faisant à partir de 1988 l'objet d'une programmation pluriannuelle) se conjuguent pour produire ce phénomène. En effet, les crédits sont souvent budgétés à hauteur des plafonds, sans tenir compte des phénomènes de sous-exécution particulièrement sensibles en début de programmation (1989/1990, 1994/1995, 2000/2001). A partir de la deuxième moitié des années 90, l'écart entre prévision et exécution apparaît toutefois d'une ampleur plus réduite, ce qui reflète notamment l'amélioration des techniques de calcul du prélèvement au sein de la direction du budget du MINEFI, rendue nécessaire dans le contexte du passage à l'Union économique et monétaire. A cet égard, l'année 2002 est singulière : l'ampleur de l'écart entre la prévision en loi de finances initiale et l'exécution du prélèvement sur recettes reflète le niveau anormalement élevé du solde budgétaire enregistré pour l'année 2001, lié au retard dans le démarrage de la programmation 2000-2006 des fonds structurels, supérieur à toutes les anticipations du fait d'une adoption très tardive des règlements et des documents de programmation nécessaires à leur mise en œuvre ;
- à l'inverse, depuis l'exercice 2003, l'écart entre prévision et exécution ne fait pas apparaître de tendance claire. Deux années où l'exécution a nettement dépassé les prévisions de la LFI (2003 et 2005) encadrent une année (2004) où a été constatée une sous-exécution notable. Il semble en effet qu'il n'existe plus de biais « systémique » à la surestimation des crédits dans les prévisions de la Commission et que l'application de la règle dite « n+2 » (dégagement automatique des crédits non effectivement consommés deux ans après leur exercice d'engagement) ait un effet incitatif très fort sur la consommation des fonds structurels, principale source d'aléa de l'exécution du budget communautaire. Pour 2006, l'écart entre le montant du prélèvement inscrit en loi de finances initiale et la prévision d'exécution associée au projet de loi de finances pour 2007 est relativement faible, avec une sous-exécution prévisible de seulement 204 millions d'euros.



Notes : en 2004, le solde excédentaire au titre de l'exercice précédent s'élève à 5,47 milliards d'euros. A ce montant, il convient d'ajouter 4,98 milliards d'euros rendus aux États membres en janvier 2004 au titre du budget rectificatif et supplémentaire n° 7/2003, soit un montant total de 10,45 milliards d'euros. En 2006, le solde excédentaire de l'exercice précédent s'élève à 2,41 milliards d'euros. A ce montant il convient d'ajouter 3,87 milliards d'euros rendus aux États membres en janvier 2006 au titre du budget rectificatif et supplémentaire n° 8/2005, soit un montant total de 6,28 milliards d'euros.

Compte tenu des modalités de calcul des ressources propres, les écarts entre la LFI et l'exécution peuvent avoir deux causes principales :

- ils peuvent résulter de l'évolution de la partie « dépenses » du budget communautaire. L'estimation du montant de la contribution française au budget communautaire est effectuée chaque année après l'adoption par le Conseil du projet de budget en juillet. Elle repose sur une prévision du montant des dépenses à financer qui suppose d'anticiper l'issue de la procédure budgétaire européenne et le degré de consommation des réserves du budget communautaire (réserve pour aides d'urgence, réserve pour garantie). Cette prévision peut naturellement s'avérer inexacte. Par ailleurs, même si le montant des dépenses à financer dans le budget initial a été correctement anticipé, des budgets rectificatifs et supplémentaires (BRS) peuvent l'accroître sensiblement en cours de gestion. La prévision de solde constitue également une donnée importante ;
- l'écart entre prévision et exécution peut également être dû à l'évolution de la partie « recettes » du budget communautaire, qu'il s'agisse du solde excédentaire de l'exercice précédent inscrit en recettes de l'exercice, des assiettes des ressources PNB et TVA, des recouvrements effectifs des ressources propres traditionnelles, du calcul de la correction britannique ou encore du solde excédentaire de l'exercice précédent inscrit en recettes de l'exercice.

La prévision de prélèvement sur recettes intégrée au PLF prend en compte une estimation du report de solde excédentaire de l'exercice précédent. Résultant de la sous-consommation des crédits ou d'éventuels surplus de recettes par rapport au budget initial, le solde de l'exercice  $n-1$  est restitué aux États membres en  $n$ , sous la forme d'une réduction de l'appel à la ressource PNB. Au moment de l'élaboration du PLF, établir une prévision du solde de l'exercice en cours s'avère particulièrement délicat compte tenu des informations parcellaires dont dispose le Gouvernement sur l'exécution du budget communautaire. Il s'agit donc d'une importante source potentielle d'écart entre LFI et exécution, notamment lorsque le budget communautaire connaît plusieurs années de très forte sous-exécution comme ce fut le cas en 2000, en 2001 et en 2003. A cet égard, en 2006, il convient de relever que le solde excédentaire reporté de 2005 s'est établi à 2,4 milliards d'euros (hors effet BRS  $n-1$ ) et a atteint ainsi le niveau le plus bas depuis 1998, confirmant la tendance observée en 2005 où le solde reporté de 2004 s'était élevé à seulement 2,7 milliards d'euros.

S'agissant des assiettes des ressources TVA et PNB, l'estimation faite en PLF retient les hypothèses de l'avant-projet de budget, ce dernier étant construit sur une prévision en  $n-1$  des assiettes pour l'exercice  $n$ . Or ces hypothèses feront l'objet d'une révision en cours d'année  $n$  par le biais d'un budget rectificatif et supplémentaire. Cette révision peut entraîner d'importants transferts de charges entre États membres et donc être à l'origine de variations sensibles par rapport à la prévision établie en PLF<sup>8</sup>. Un autre facteur de variation est le versement en décembre  $n$  des « soldes » TVA et PNB au titre de l'année  $n-1$  : les montants dus par chaque État au titre des ressources PNB et TVA pour  $n-1$  sont en effet ajustés sur la base des assiettes TVA et PNB effectivement constatées en  $n-1$  et désormais connues. Cet ajustement peut se traduire par un versement supplémentaire au budget communautaire (si les assiettes ont été plus fortes que prévu) ou au contraire par un moindre versement (si elles ont été plus faibles).

S'agissant enfin des ressources propres traditionnelles (droits de douane, prélèvements agricoles et cotisations sur le sucre), pour lesquelles l'exécution correspond aux montants effectivement collectés, l'aléa est celui qui entoure toute prévision de recettes fiscales.

Ainsi, la contribution pour 2007 sera notamment affectée des évolutions suivantes : les écarts entre la prévision des ressources propres traditionnelles et les recouvrements effectifs, l'ajustement des prévisions relatives aux assiettes TVA et PNB, le versement des soldes TVA et PNB pour 2006, l'écart entre le report de solde anticipé en loi de finances et le report effectif et, enfin, la révision du montant de la correction britannique inscrit dans le budget et autres ajustements concernant cette correction au titre des années antérieures.

<sup>8</sup> Il en va de même de la révision du montant de la correction britannique qui intervient dans le même BRS sur la base des données relatives à l'exécution du budget communautaire en  $n-1$ .

### 2.1.3. L'exécution du prélèvement sur recettes en 2005 et la prévision pour 2006

Pour les exercices 2005 et 2006, les écarts entre la LFI et l'exécution (réalisée pour 2005 et prévue pour 2006) sont décomposés dans le tableau ci dessous.

Le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne : du PLF à l'exécution de 2002 à 2005 et prévision en 2006

Synthèse des écarts (millions d'euros)	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Loi de finances initiale</b>	<b>16 870</b>	<b>15 800</b>	<b>16 400</b>	<b>16 570</b>	<b>17 995</b>
<b>Variation de la ressource PNB</b>	<b>-1 825</b>	<b>925</b>	<b>-900</b>	<b>989</b>	<b>-321</b>
<b>Impact de la variation du taux d'appel</b>	<b>-1 895</b>	<b>480</b>	<b>18</b>	<b>319</b>	<b>2</b>
<i>dont impact de la variation, par rapport à l'estimation faite en LFI :</i>					
des dépenses à financer inscrites au budget de l'Union	-150	-117	-160	162	-78
de la sous-consommation des réserves (fonds de garantie, aide d'urgence)	-35	-47	-24	-13	1
du solde de l'exercice précédent	-1 892	96	93	501	394
du produit des recettes diverses du budget communautaire	-158	-44	-40	-89	-17
du produit de la ressource TVA au niveau de l'UE	164	389	122	-38	-209
du produit des ressources propres traditionnelles au niveau de l'UE	176	202	27	-203	-90
<b>Impact de la variation des bases PNB des États membres</b>	<b>-8</b>	<b>205</b>	<b>-42</b>	<b>146</b>	<b>29</b>
<b>Soldes de ressource PNB sur les exercices antérieurs</b>	<b>78</b>	<b>240</b>	<b>-42</b>	<b>443</b>	<b>268</b>
<b>BRS année n-1 pris en compte en année n</b>			<b>-834</b>	<b>81</b>	<b>-620</b>
<b>Variation de la ressource TVA</b>	<b>-58</b>	<b>-384</b>	<b>-159</b>	<b>197</b>	<b>382</b>
<b>Impact de la variation du taux d'appel</b>	<b>-146</b>	<b>-215</b>	<b>-127</b>	<b>28</b>	<b>229</b>
<b>Impact de la variation des bases TVA des États membres</b>	<b>-82</b>	<b>-115</b>	<b>-5</b>	<b>85</b>	<b>68</b>
<b>Soldes de ressource TVA sur les exercices antérieurs</b>	<b>170</b>	<b>-54</b>	<b>-27</b>	<b>84</b>	<b>85</b>
<b>Variation du produit des ressources propres traditionnelles</b>	<b>-331</b>	<b>-112</b>	<b>17</b>	<b>269</b>	<b>-129</b>
<b>Variation de la participation au financement de la correction britannique</b>	<b>101</b>	<b>113</b>	<b>152</b>	<b>13</b>	<b>-136</b>
<b>Total des écarts</b>	<b>-2 114</b>	<b>542</b>	<b>-890</b>	<b>1 467</b>	<b>-204</b>
<b>Exécution</b>	<b>14 756</b>	<b>16 342</b>	<b>15 510</b>	<b>18 037</b>	<b>17 791</b>

L'écart en 2006 entre le montant du prélèvement sur recettes inscrit en loi de finances initiale et la prévision d'exécution associée au projet de loi de finances pour 2007 est à ce stade le plus faible observé depuis 1998. Il s'explique par une série de facteurs, dont quatre jouent dans le sens d'une hausse de la contribution française au budget communautaire :

- une sous-exécution du budget communautaire en 2005 inférieure aux prévisions qui sous-tendaient le calibrage de la contribution française dans la loi de finances pour 2006. Alors que cette dernière reposait sur une hypothèse de sous-exécution 2005 à hauteur de 4,9 milliards d'euros, le solde excédentaire 2005 reporté en 2006 ne s'établit qu'à 2,41 milliards d'euros. Ainsi, la tendance à la diminution du montant des soldes excédentaires constatée les années précédentes<sup>9</sup> s'est prolongée en 2005, confirmant la montée en charge de la programmation 2000-2006. Le niveau peu élevé du solde 2005 vers 2006 s'explique cependant partiellement par l'adoption du budget rectificatif supplémentaire (BRS) n°8/2005 qui a anticipé le moindre besoin de financement du budget communautaire et n'a été comptabilisé qu'en 2006. Au final, la contribution 2006 se trouve ainsi accrue de **+394 millions d'euros** par rapport à l'estimation inscrite en loi de finances initiale ;
- une régularisation significative de **+353 millions d'euros des ressources TVA et PNB au titre de l'exercice 2005** (+268 millions d'euros pour le solde de la ressource PNB et +85 millions d'euros pour le solde de la ressource TVA) qui sera payée en décembre 2006. Elle résulte du plus grand dynamisme de la conjoncture française par rapport à la moyenne des autres États membres ;

<sup>9</sup> A titre de comparaison, l'excédent a atteint 2,7 milliards d'euros en 2004, 5,5 milliards d'euros en 2003, 7,4 milliards d'euros en 2002, 15,0 milliards d'euros en 2001 et 11,6 milliards d'euros en 2000.



- **un accroissement de la quote-part française dans l'assiette TVA et la base PNB de l'Union européenne à 25 en 2006** : cette variation des prévisions 2006 du PNB et de la TVA des États membres accroît notre contribution de **97 millions d'euros** (29 millions d'euros pour la ressource PNB et 68 millions d'euros au titre de la ressource TVA)<sup>10</sup> ;
- **une augmentation du taux d'appel TVA, et, inversement**, une diminution presque équivalente du taux d'appel de la ressource d'équilibre RNB, soit **+20 millions d'euros** (+229 millions d'euros pour la ressource TVA et – 209 millions d'euros pour la ressource RNB).

A contrario, cinq facteurs principaux sont de nature à diminuer le montant de la contribution française pour 2006 au budget communautaire :

- **la prise en compte tardive du BRS n° 8/2005**, qui n'est intervenue qu'en janvier 2006, s'est traduite par une diminution de la contribution française de **620 millions d'euros**. En cours d'année 2005, un renversement s'est produit : la Commission qui avait initialement proposé à l'automne une ouverture de crédits de 650 millions d'euros au titre des fonds structurels **via un BRS n°8** a pu, dans un premier temps, procéder par redéploiement. Dans un second temps, une **sous-exécution des dépenses agricoles** s'est traduite par une minoration du besoin de financement du budget communautaire et, par conséquent, de l'appel à contribution des États membres. En raison de l'adoption tardive (décembre 2005) du BRS n°8 par le Parlement européen, celle-ci n'a pu être comptabilisée dans le prélèvement qu'en 2006 ;
- **une révision à la baisse du montant de la correction britannique** (4 839 millions d'euros contre 5 685 millions d'euros dans le budget initial), qui se traduit par une diminution de la contribution française de **136 millions d'euros** ;
- **une minoration de 90 millions d'euros induite par la diminution du taux d'appel de la ressource RNB due par la France** grâce à une dynamique plus favorable, au sein de l'UE-25, des ressources propres traditionnelles (RPT) inscrites au budget communautaire 2006 (+752 millions d'euros) après agrégation des dernières données des États membres ;
- **une forte révision à la baisse des cotisations sucre dues par la France au titre des RPT**, à hauteur de **-131 millions d'euros**. Cette diminution tient pour l'essentiel aux conséquences de la réforme de l'organisation commune du marché du **sucre**, dont l'adoption était incertaine à l'été 2005 et qui touche principalement la France en tant que premier producteur européen ;
- **des dépenses en baisse** de 491 millions d'euros par rapport au PLF 2006 (**-78 millions d'euros** pour la contribution française), le budget communautaire finalement adopté en décembre 2005 étant d'un montant inférieur à l'avant-projet de budget 2006 présenté par la Commission en avril 2005 qui avait servi de référence lors de la construction du PLF<sup>11</sup>. Le budget adopté est effectivement très proche de l'esquisse de la Commission mais celle-ci, par une lettre rectificative, avait revu à la baisse l'APB durant l'automne 2005 à hauteur de -362 millions d'euros afin de tenir compte d'une moindre dépense agricole prévisionnelle.

**Les aléas en cours d'année par rapport à la prévision de 17,791 milliards d'euros pour 2006 restent au nombre de deux :**

- **un aléa quant au niveau d'exécution des crédits inscrits dans le budget communautaire pour 2006**. A ce stade de l'exercice, il est très délicat d'établir une prévision d'exécution tant la dynamique de consommation des crédits, en particulier des fonds structurels, fait apparaître des tendances contradictoires. L'année 2006 est, de ce point de vue, singulière dans la mesure où, pour la première fois depuis leur entrée dans l'Union européenne au 1<sup>er</sup> mai 2004, les paiements au titre de la politique de cohésion dans les nouveaux États membres ne correspondront plus à des avances mais au remboursement de dépenses effectivement acquittées. Au demeurant, la traduction en gestion 2006 ou 2007 reste elle-même aléatoire, même si la Commission devait présenter un budget rectificatif supplémentaire. En cas de sous-exécution, cela pourrait se traduire soit par la présentation d'un BRS constatant une éventuelle surbudgétisation ou par un niveau élevé de budget solde de 2006 vers 2007.

<sup>10</sup> Suite au Comité consultatif sur les ressources propres (CCRP), la prévision 2006 de la clé TVA française passe de 16,31 % à 16,79 % et celle de la clé PNB de 15,89 % à 15,92 %.

<sup>11</sup> Traditionnellement, la construction du PLF prenait comme référence la première lecture du Conseil, plus basse, et non l'APB présenté par la Commission mais, depuis l'élargissement, l'APB tend à devenir la base du consensus Parlement européen / Conseil à l'issue de la procédure budgétaire.

L'hypothèse la plus probable est que l'adoption du BRS par le Parlement européen n'intervienne qu'en décembre 2006, concomitamment au bouclage de la procédure budgétaire annuelle pour le budget 2007<sup>12</sup>. Dans ce cas, cela n'aurait d'impact que sur le prélèvement 2007. A l'inverse, une sur-exécution se traduirait par la présentation plus précoce d'un BRS par la Commission, dont l'adoption orienterait à la hausse le prélèvement 2006 ;

- un aléa à la hausse ou à la baisse lié aux possibilités de régularisation / révision des assiettes en fin d'année, d'un montant habituellement relativement modeste (quelques dizaines de millions d'euros).

#### **2.1.4. Pour 2007, le projet de loi de finances évalue le prélèvement sur recettes à 18,7 milliards d'euros**

**Le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne est évalué à 18,7 milliards d'euros en 2007, soit 18,2 milliards d'euros de contribution nette des frais de perception des ressources propres traditionnelles.**

Cette estimation repose sur l'avant-projet de budget 2007 adopté le 3 mai 2006 par la Commission, et non sur le projet de budget adopté par le Conseil le 14 juillet 2006. Ce choix a, pour la première fois, été fait pour la détermination du prélèvement sur recettes dans la loi de finances pour 2006. Son impact est limité (277 millions d'euros), étant donné les niveaux de crédits de paiement relativement proches du projet de budget (114,6 milliards d'euros) et de l'avant-projet de budget (116,4 milliards d'euros). Cette hypothèse permet toutefois de mieux tenir compte de la dynamique des discussions entre les deux branches de l'autorité budgétaire (Conseil et Parlement européen), qui se traduit par une hausse des dépenses entre la première lecture au mois de juillet et la seconde lecture au mois de novembre, déterminant *in fine* le montant des contributions des États membres. La procédure budgétaire 2006 a, une fois encore, mis en évidence que l'avant-projet de budget, corrigé de la lettre rectificative agricole qui n'est connue qu'à l'automne, constitue le point d'équilibre de la négociation<sup>13</sup>.

La prévision que comporte l'avant-projet de budget des Communautés n'est cependant pas reprise en l'état pour le projet de loi de finances. Une modification est en effet introduite afin de tenir compte de variations prévisibles en exécution : un report de solde excédentaire de l'exercice 2006 est anticipé sur la base du solde excédentaire constaté de l'exercice 2005 (2,4 milliards d'euros) et d'une analyse de l'exécution du budget communautaire au 31 juillet 2006 tenant compte d'une exécution qui tend traditionnellement à s'améliorer en fin de période de programmation : un solde de 2,2 milliards d'euros est ainsi escompté, qui viendrait réduire la ressource PNB due par la France en 2007 de 353 millions d'euros par rapport à ce que la France devrait verser sur la base du seul avant-projet de budget pour 2007.

Comme l'avant-projet de budget adopté par la Commission et le projet de budget adopté par le Conseil, ce chiffrage retient comme hypothèse une entrée de la Bulgarie et de la Roumanie au 1<sup>er</sup> janvier 2007, sur laquelle le Conseil européen sera appelé à se prononcer à l'automne sur la base d'une recommandation de la Commission.

Ce chiffre du prélèvement sur recettes associé au projet de loi de finances pour 2007 confirme le **ressaut prévisible de la contribution française en 2007** après l'adoption des perspectives financières 2007-2013. Ainsi, **l'augmentation du prélèvement est de 907 millions d'euros par rapport à la prévision d'exécution 2006, soit +5,1 %.**

En revanche, **la clef de contribution française devrait légèrement diminuer entre 2006 et 2007 pour s'élever à 16,0 %, contre 16,3 % cette année.** Cette évolution n'est cependant que transitoire. Elle est liée au délai inhérent à la négociation de la nouvelle décision ressources propres qui nécessite l'unanimité des États de l'Union et à sa ratification par les parlements nationaux de chacun des pays membres. Compte tenu du blocage persistant lié à l'intransigeance britannique, son entrée en vigueur ne peut être envisagée avant 2008, et plus vraisemblablement en 2009. Or, conformément aux conclusions du Conseil européen de décembre 2005, elle comportera des avantages complémentaires immédiats pour quatre contributeurs nets importants (Pays-Bas, Suède, Allemagne et Autriche) qui induiront une hausse de la clé de contribution française au budget communautaire.

<sup>12</sup> Lorsqu'un BRS traduit un moindre appel à contribution des États membres, celui-ci tend à être retenu par le Parlement européen, qui conditionne son adoption rapide à un compromis avec le Conseil plus favorable dans le cadre de la procédure budgétaire n+1 dont la négociation se termine en novembre ou décembre.

<sup>13</sup> Alors que la première lecture du Conseil (111,4 milliards d'euros en crédits de paiement) avait permis un cadrage plus rigoureux que l'avant-projet de budget de la Commission (112,6 milliards d'euros), le budget adopté pour 2006 s'en rapprochait davantage (112,1 milliards d'euros).



## **2.2. Aperçu global des retours français au titre des différentes politiques communautaires et présentation des soldes nets**

### **2.2.1. La France bénéficie encore de retours significatifs au titre des politiques communautaires**

La Commission publie chaque année un rapport sur la répartition des dépenses opérationnelles de l'Union européenne au cours de l'exercice précédent<sup>14</sup>. Les données pour l'exercice 2005 ne seront cependant connues qu'en septembre 2006 et ne sont donc pas disponibles au moment de l'établissement de ce document. Les seules exceptions concernent les dépenses agricoles et la politique de cohésion, le rapport de gestion du FEOGA-Garantie et le rapport d'analyse de l'exécution budgétaire des fonds structurels en 2005 étant d'ores et déjà disponibles.

Sur la base du rapport sur la répartition des dépenses de l'Union européenne en 2004, 74,9 % des dépenses opérationnelles de l'Union européenne en France proviennent de la politique agricole commune (9 429,4 millions d'euros), 19,1 % des fonds structurels (2 402,5 millions d'euros) et 6,0 % des politiques internes (750,7 millions d'euros).

La structure des retours de la France au titre du budget communautaire a sensiblement évolué par rapport à 2003. Cela tient pour l'essentiel à l'augmentation des retours au titre de la politique de cohésion (15,1 % seulement en 2003), témoignant ainsi de l'accélération de la mise en œuvre des programmes sur le terrain, facilitée par les mesures prises à partir de 2002 pour simplifier la gestion des fonds structurels en France. L'augmentation des retours au titre des politiques internes (5,2 % seulement en 2003) tient pour une grande part à la recherche. Le pic en 2004 des autres politiques internes est dans une large mesure conjoncturel puisqu'il intègre une enveloppe de 19,6 millions d'euros attribuée à la France au titre du Fonds de solidarité de l'Union européenne pour faire face aux conséquences des feux de forêts et des inondations qui ont frappé notre pays en 2003.

Avec l'élargissement de l'Union européenne et l'adoption des perspectives financières 2007-2013, les retours français devraient être amenés à décroître au cours de la période, en particulier à partir de 2009, dès lors que le budget communautaire sera moins marqué par la conjonction de deux périodes de programmation en exécution. Plus fondamentalement encore, il convient de relever qu'avec la montée en puissance des aides directes dans les nouveaux États membres, la France devrait cesser d'être bénéficiaire nette au titre de la politique agricole commune après 2013.

---

<sup>14</sup> Certaines dépenses ne peuvent pas être réparties entre États membres : il s'agit pour l'essentiel des dépenses relatives aux actions extérieures et des dépenses de préadhésion.

**Dépenses communautaires en France au titre des principales politiques communes**

<i>en millions d'écus / millions d'euros courants</i>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
<b>AGRICULTURE</b>	<b>9 149,0</b>	<b>9 014,4</b>	<b>9 445,9</b>	<b>9 005,8</b>	<b>9 230,1</b>	<b>9 781,5</b>	<b>10 464,1</b>	<b>9 429,4</b>
Aides directes	6 398,5	6 420,1	6 351,5	6 102,0	6 785,3	7 108,6	7 640,9	7 199,8
Restitutions à l'exportation	1 329,8	1 157,3	1 480,4	1 340,2	657,8	729,5	795,8	567,1
Stockage*			402,6	370,8	303,8	211,6	152,9	41,4
Développement rural	-	-	-	474,1	609,5	656,8	824,7	839,2
Autres	1 420,7	1 437,0	1 211,4	718,7	873,8	1 075,0	1 049,8	781,8
<b>ACTIONS STRUCTURELLES</b>	<b>2 460,3</b>	<b>2 240,0</b>	<b>2 852,4</b>	<b>2 520,7</b>	<b>1 475,9</b>	<b>1 273,7</b>	<b>1 978,2</b>	<b>2 402,5</b>
Objectif n°1	-	-	-	457,4	315,2	319,9	418,5	629,5
Objectif n°2	-	-	-	952,7	618,4	409,2	1 031,7	1 189,5
Objectif n°3	-	-	-	767,2	309,6	422,3	440,3	325,0
Autres actions structurelles	-	-	-	71,2	0,2	76,3	14,7	77,0
Initiatives communautaires	-	-	-	256,9	226,9	32,6	59,7	175,3
Actions innovatrices et assistance technique	-	-	-	15,3	5,7	13,3	13,3	6,2
Fonds de cohésion	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>POLITIQUES INTERNES</b>	<b>604,9</b>	<b>604,9</b>	<b>544,7</b>	<b>651,5</b>	<b>654,3</b>	<b>704,9</b>	<b>677,4</b>	<b>750,7</b>
Formation, jeunesse, culture, audiovisuel, information et autres actions sociales	95,2	76,5	95,2	101,1	90,6	107,4	108,7	104,7
Énergie, contrôle de sécurité nucléaire d'Euratom et environnement	22,2	18,0	16,8	16,6	20,5	14,8	13,9	15,4
<i>dont énergie, contrôle de sécurité nucléaire d'Euratom</i>	7,5	6,0	6,8	7,1	7,5	6,6	5,4	4,2
<i>dont environnement et autres</i>	14,7	12,0	10,0	9,5	13,0	8,1	8,4	11,2
Protection des consommateurs, marché intérieur, industrie et réseaux transeuropéens	57,5	67,0	81,5	83,2	147,1	110,9	106,6	110,6
<i>Réseaux transeuropéens</i>	27,8	38,2	44,6	58,4	110,1	82,1	83,5	95,3
<i>Autres</i>	29,7	28,8	36,9	24,8	37,0	28,8	23,1	15,3
Recherche et développement technologique	404,2	425,9	338,0	439,8	384,3	442,3	439,7	483,3
Autres politiques internes	25,8	17,5	13,2	10,7	11,8	29,5	8,5	36,7
<b>Total des dépenses opérationnelles</b>	<b>12 214,2</b>	<b>11 859,3</b>	<b>12 842,9</b>	<b>12 178,0</b>	<b>11 360,3</b>	<b>11 760,1</b>	<b>13 119,7</b>	<b>12 582,7</b>
<i>En % du total UE</i>	<i>17,1 %</i>	<i>16,5 %</i>	<i>18,2 %</i>	<i>16,7 %</i>	<i>16,5 %</i>	<i>16,2 %</i>	<i>16,9 %</i>	<i>14,5 %</i>
Dépenses administratives	190,6	192,7	261,0	266,1	392,0	410,2	265,6	357,9
<b>Total y compris dépenses administratives</b>	<b>12 404,8</b>	<b>12 052,0</b>	<b>13 103,9</b>	<b>12 444,2</b>	<b>11 752,3</b>	<b>12 170,3</b>	<b>13 385,3</b>	<b>12 940,6</b>
<i>En % du total UE</i>	<i>15,5 %</i>	<i>14,9 %</i>	<i>16,3 %</i>	<i>16,1 %</i>	<i>16,1 %</i>	<i>15,9 %</i>	<i>16,3 %</i>	<i>14,1 %</i>

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

\* Pour 1997 et 1998, les retours au titre du stockage sont fusionnés avec la ligne « autres ».

## 2.2.2. La France est contributrice nette au budget communautaire

Le calcul du « solde net » entre ce qu'un État membre verse au budget communautaire au titre des ressources propres et les dépenses de l'Union européenne effectuées à son profit constitue un exercice délicat. Sur le fond, cet indicateur ne permet pas d'établir un bilan exhaustif des coûts et bénéfices pour un État membre de l'appartenance à l'Union. Il ne donne qu'un aperçu de l'écart entre les flux financiers d'un État membre vers l'Union et les dépenses de l'Union sur son territoire. Ainsi les gains en termes économiques retirés de l'appartenance à un grand marché ne sont pas retracés par cet indicateur. Par ailleurs, certaines catégories de dépenses ne bénéficient pas, *in fine*, à l'État membre dans lequel elles sont effectuées : les dotations versées au titre des fonds structurels sont ainsi destinées en grande partie aux États de la cohésion mais bénéficient aussi indirectement à d'autres États membres, souvent plus prospères, par le biais des appels d'offres remportés par

leurs entreprises (en particulier pour la construction d'infrastructures). Selon la Commission, cela vaut aussi pour toutes les dépenses administratives qui se retrouvent de ce fait exclues des soldes qu'elle calcule<sup>15</sup>.

En termes de méthode, le calcul des soldes nets soulève de nombreuses difficultés, relatives au traitement des ressources propres traditionnelles ou encore à la répartition des dépenses (cf. annexe 3). Seules des conventions arbitraires permettent de les résoudre et il n'y a d'ailleurs pas d'accord entre les États membres sur la bonne méthode de calcul. De plus, compte tenu des aléas qui pèsent sur le niveau des paiements comme sur le montant des contributions dues, toute prévision de solde net par État membre pour les exercices à venir est entachée d'une forte incertitude. Ceci n'empêche pas, bien sûr, chaque État membre de garder ce paramètre à l'esprit mais montre qu'il ne saurait être l'alpha et l'oméga de la négociation budgétaire européenne<sup>16</sup>. D'autres indicateurs – l'évolution des contributions brutes en particulier – sont des outils de pilotage des finances publiques tout aussi importants, voire davantage.

Selon la méthode la plus simple, dite « méthode comptable », consistant à faire la différence entre le montant brut des versements<sup>17</sup> de l'État membre au cours d'une année donnée au titre de l'ensemble des ressources propres et le montant des dépenses effectuées dans l'État membre selon la répartition établie par la Commission européenne, y compris les dépenses administratives, le solde net de la France en 2004 s'établit à -3 073 millions d'euros.

Selon la définition dite de la « correction britannique », qui est la méthode retenue par la Commission dans la négociation des perspectives financières, le solde net de la France s'établit à -3 381 millions d'euros en 2004.

#### Évolution du solde net français

en millions d'euros courants	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Paielements en France*	10 336,7	12 285,7	12 404,8	12 052,0	13 103,9	12 444,2	11 752,3	12 170,3	13 385,3	12 940,6
Ressources propres versées par la France	11 876,8	12 423,3	13 185,9	13 584,3	13 993,8	14 510,9	14 471,3	14 152,3	15 154,1	16 013,5
<b>Différence (solde net selon la méthode comptable)</b>	<b>-1 540,1</b>	<b>-137,6</b>	<b>-781,1</b>	<b>-1 532,3</b>	<b>-889,9</b>	<b>-2 068,7</b>	<b>-2 719,0</b>	<b>-1 982,0</b>	<b>-1 768,8</b>	<b>-3 072,9</b>
en % du PNB/RNB	-0,13 %	-0,01 %	-0,06 %	-0,12 %	-0,07 %	-0,15 %	-0,19 %	-0,13 %	-0,11 %	-0,19 %
<b>Solde net selon la méthode dite du « rabais britannique »</b>	<b>-1 395,9</b>	<b>-1 100,1</b>	<b>-1 763,3</b>	<b>-1 286,8</b>	<b>-374,8</b>	<b>-1 147,1</b>	<b>-2 358,4</b>	<b>-2 471,3</b>	<b>-2 380,1</b>	<b>-3 380,8</b>
en % du PNB/RNB	-0,12 %	-0,08 %	-0,15 %	-0,10 %	-0,03 %	-0,08 %	-0,16 %	-0,16 %	-0,15 %	-0,21 %

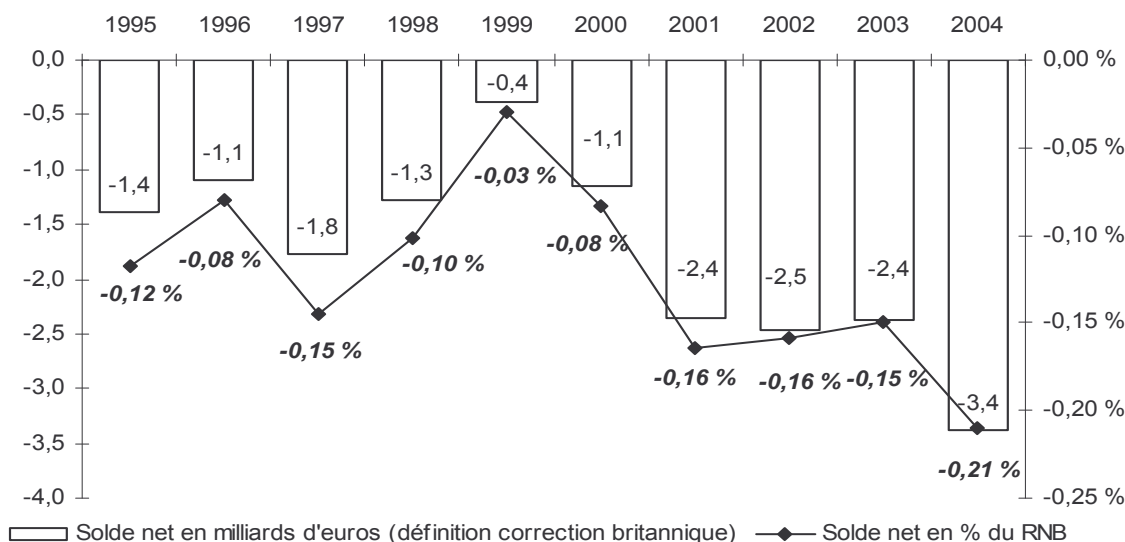
Source : calcul à partir des données établies par la Commission européenne dans son rapport annuel sur les dépenses réparties. S'agissant des ressources propres, les écarts avec les chiffres en comptabilité budgétaire française s'expliquent par des différences de comptabilisation.

\* Y compris dépenses administratives.

<sup>15</sup> Ce qui vaut à la Belgique et au Luxembourg, pays d'accueil de la plupart des institutions communautaires, d'apparaître parmi les contributeurs nets dans les tableaux de soldes nets publiés par la Commission (rapport annuel sur la répartition des dépenses opérationnelles de l'Union européenne par État membre). A noter toutefois que, pour les besoins du mécanisme de correction généralisé proposé par la Commission (cf. annexe sur le financement de l'Union européenne), cette dernière retenait la définition du solde dite « du rabais britannique », qui inclut donc les dépenses administratives dans les retours des divers États membres. Ceci montre que, pour une seule et même institution, différentes méthodes de calcul sont envisageables suivant l'objectif poursuivi. Cela vaut a fortiori entre les divers États membres.

<sup>16</sup> Pour une analyse plus détaillée de la notion de solde net et de ses limites, voir l'étude réalisée sur ce thème par Jacques Le Cacheux, « Budget européen : le poison du juste retour » (décembre 2005) pour le compte du groupement d'études et de recherches « Notre Europe ».

<sup>17</sup> En ce qui concerne les ressources propres traditionnelles (RPT), il s'agit des recettes effectivement collectées, nettes des frais de perception.



La France apparaît ainsi comme un pays structurellement contributeur net au budget communautaire. Une comparaison avec les autres États membres montre que la France est, en 2004, à la fois le deuxième pays pour les versements nominaux au budget communautaire derrière l'Allemagne mais aussi le deuxième bénéficiaire de la dépense communautaire derrière l'Espagne. En faisant la différence, c'est-à-dire en établissant sa contribution nette au budget communautaire sur la base de la méthode comptable, la France se place en volume au cinquième rang des contributeurs nets, derrière l'Allemagne, le Royaume-Uni, l'Italie et les Pays-Bas, tandis que le recours à la méthode dite de la « correction britannique » la place au quatrième rang.

**La dégradation du solde net français en 2004 (-0,21 % du RNB) est sensible** alors même que les nouveaux États membres ne bénéficiaient pas encore de la plénitude des retours que leur appartenance à l'Union européenne leur permet d'escompter. Cette dégradation justifie, s'il en était besoin, la position rigoureuse adoptée par la France dans la négociation des perspectives financières pour la période 2007-2013. Malgré le résultat satisfaisant de cette négociation pour la France, notre solde net a vocation à se dégrader plus encore au cours des prochains exercices, pour s'établir à -0,37 % de notre RNB sur la période.

#### Solde net par État membre 2001/2004 (définition comptable)

en millions d'euros courants	2001		2002		2003		2004			
	Solde net	en % du PNB	Solde net	en % du RNB	Solde net	en % du RNB	Paiements dans l'État membre	Versements ressources propres	Solde net	en % du RNB
Allemagne	-9 379,8	-0,46	-5 921,9	-0,28	-8 584,8	-0,41	11 743,5	20 229,8	-8 486,3	-0,39
Autriche	-687,6	-0,33	-256,7	-0,12	-360,3	-0,16	1 619,6	2 046,6	-427,0	-0,19
Belgique	554,0	0,22	1 210,8	0,45	682,6	0,25	4 937,5	3 848,9	1 088,6	0,38
Chypre	-	-	-	-	-	-	147,2	95,0	52,2	0,44
Danemark	-429,1	-0,26	-221,1	-0,12	-286,1	-0,15	1 590,7	1 940,1	-349,4	-0,18
Espagne	7 057,0	1,12	8 657,7	1,26	8 452,7	1,15	16 355,7	8 383,6	7 972,1	1,01
Estonie	-	-	-	-	-	-	201,8	55,4	146,4	1,81
Finlande	-212,8	-0,16	15,3	0,01	7,4	0,01	1 372,6	1 443,3	-70,7	-0,05
<b>France</b>	<b>-2 719,0</b>	<b>-0,19</b>	<b>-1 982,0</b>	<b>-0,13</b>	<b>-1 768,8</b>	<b>-0,11</b>	<b>12 940,6</b>	<b>16 013,5</b>	<b>-3 072,9</b>	<b>-0,19</b>
Grèce	4 391,0	3,42	3 347,3	2,36	3 319,5	2,17	5 807,7	1 742,3	4 065,4	2,46
Hongrie	-	-	-	-	-	-	712,7	537,1	175,6	0,23
Irlande	1 108,1	1,07	1 577,7	1,49	1 563,0	1,38	2 813,9	1 250,5	1 563,4	1,28
Italie	-2 919,3	-0,24	-3 095,9	-0,25	-1 123,4	-0,09	10 365,4	13 786,0	-3 420,6	-0,26
Lettonie	-	-	-	-	-	-	266,7	67,5	199,2	1,83
Lituanie	-	-	-	-	-	-	487,3	119,3	368,0	2,12
Luxembourg	647,3	3,20	761,4	3,64	836,2	3,94	1 082,5	231,3	851,2	3,76
Malte	-	-	-	-	-	-	78,4	33,0	45,4	1,03
Pays-Bas	-3 829,0	-0,92	-2 881,5	-0,66	-2 924,4	-0,65	2 115,0	5 268,8	-3 153,8	-0,68
Pologne	-	-	-	-	-	-	2 719,5	1 310,7	1 408,8	0,74
Portugal	1 681,5	1,44	2 683,7	2,12	3 474,7	2,71	4 414,2	1 332,3	3 081,9	2,34
République Tchèque	-	-	-	-	-	-	815,3	565,2	250,1	0,31
Royaume-Uni	-1 804,7	-0,11	-4 008,1	-0,24	-3 774,2	-0,23	7 125,7	11 682,5	-4 556,8	-0,26
Slovénie	-	-	-	-	-	-	281,4	170,4	111,0	0,43
Slovaquie	-	-	-	-	-	-	387,8	219,6	168,2	0,51
Suède	-1 244,4	-0,54	-842,5	-0,33	-1 048,8	-0,39	1 449,9	2 680,6	-1 230,7	-0,44

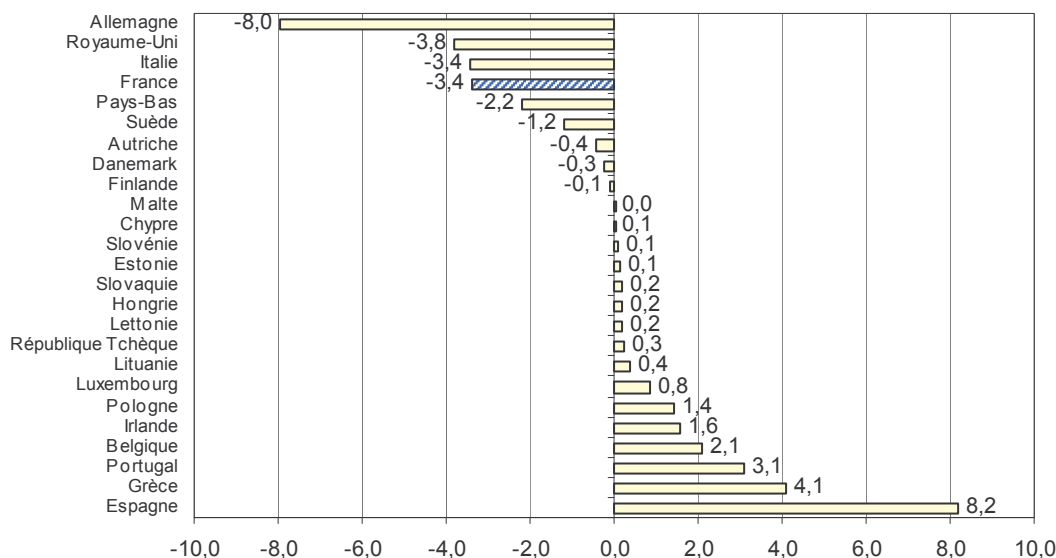
Source : calcul à partir des données établies par la Commission européenne dans son rapport annuel sur les dépenses réparties.

**Solde net par État membre 2001/2004 (définition « correction britannique »)**

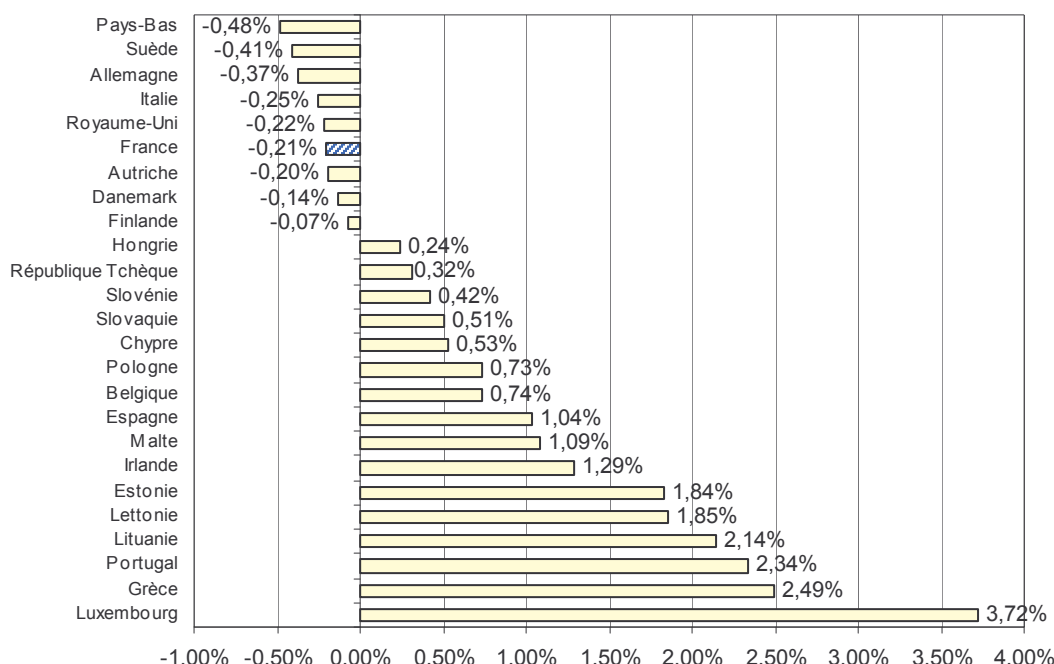
en millions d'euros courants	2001		2002		2003		2004	
	Solde net	en % du PNB	Solde net	en % du RNB	Solde net	en % du RNB	Solde net	en % du RNB
Allemagne	-7 769,3	-0,38	-5 835,1	-0,28	-8 479,5	-0,40	-7 963,5	-0,37
Autriche	-622,7	-0,30	-305,9	-0,14	-421,8	-0,19	-450,0	-0,20
Belgique	1 599,6	0,63	1 871,9	0,70	1 577,9	0,57	2 117,9	0,74
Chypre	-	-	-	-	-	-	63,7	0,53
Danemark	-269,6	-0,16	-202,0	-0,11	-253,4	-0,14	-256,8	-0,14
Espagne	7 455,5	1,19	8 596,0	1,25	8 426,2	1,15	8 203,0	1,04
Estonie	-	-	-	-	-	-	148,8	1,84
Finlande	-192,2	-0,14	-41,5	-0,03	-62,8	-0,04	-107,2	-0,07
<b>France</b>	<b>-2 358,4</b>	<b>-0,16</b>	<b>-2 471,3</b>	<b>-0,16</b>	<b>-2 380,1</b>	<b>-0,15</b>	<b>-3 380,8</b>	<b>-0,21</b>
Grèce	4 469,2	3,48	3 337,2	2,36	3 313,6	2,17	4 111,3	2,49
Hongrie	-	-	-	-	-	-	183,3	0,24
Irlande	1 173,1	1,13	1 562,0	1,47	1 562,0	1,47	1 582,3	1,29
Italie	-2 419,6	-0,20	-3 348,3	-0,27	-1 238,0	-0,10	-3 405,6	-0,25
Lettonie	-	-	-	-	-	-	201,2	1,85
Lituanie	-	-	-	-	-	-	372,2	2,14
Luxembourg	645,6	3,19	752,6	3,60	826,2	3,89	842,5	3,72
Malte	-	-	-	-	-	-	47,7	1,09
Pays-Bas	-2 417,8	-0,58	-2 341,2	-0,53	-2 110,8	-0,47	-2 191,3	-0,48
Pologne	-	-	-	-	-	-	1 405,6	0,73
Portugal	1 749,1	1,49	2 649,7	2,09	3 433,3	2,68	3 086,0	2,34
République Tchèque	-	-	-	-	-	-	261,7	0,32
Royaume-Uni	86,2	0,01	-3 542,6	-0,21	-3 403,8	-0,21	-3 832,8	-0,22
Slovaquie	-	-	-	-	-	-	168,0	0,51
Slovénie	-	-	-	-	-	-	108,0	0,42
Suède	-1 058,2	-0,46	-829,8	-0,33	-1 056,4	-0,40	-1 167,3	-0,41

Source : calcul à partir des données établies par la Commission européenne dans son rapport annuel sur les dépenses réparties.

**Les soldes nets en 2004 (définition "correction britannique")**  
en milliards d'euros



**Les soldes nets en 2004 (définition "correction britannique")**  
en % du RNB



La hiérarchie des soldes nets rapportés au RNB a sensiblement évolué en 2004, notamment parce que la France, et plus encore l'Italie, ont subi une dégradation significative de leur solde net (de -0,15 % en 2003 à -0,21 % de son RNB pour la France et de -0,10 % en 2003 à -0,25 % de son RNB pour l'Italie qui revient ainsi à un niveau proche de celui de 2002).

Ainsi, parmi les contributeurs nets au budget communautaire, trois groupes peuvent se distinguer : l'Italie, le Royaume-Uni, la France et l'Autriche sont dans une situation médiane entre les « gros » contributeurs nets que sont les Pays-Bas, la Suède et l'Allemagne, et les contributeurs nets de second rang que sont le Danemark et la Finlande.

Parmi les bénéficiaires nets, il faut enfin distinguer d'un côté le Luxembourg et la Belgique, qui accueillent les institutions communautaires et bénéficient donc de retours importants au titre des dépenses administratives et, de l'autre, les pays de la cohésion (Espagne, Portugal, Grèce et nouveaux États membres) qui bénéficient largement de la politique de cohésion. Au regard de leur retard économique, les nouveaux États membres n'apparaissent encore que comme de faibles bénéficiaires nets. Cela tient au fait qu'ils n'ont bénéficié, en 2004, au titre du premier pilier de la PAC, que de soutiens de marchés. Les aides directes au titre de l'année  $n$  étant payées sur l'année budgétaire  $n+1$ , ce n'est que lors de l'année budgétaire 2005 que les exploitants agricoles de ces pays en ont bénéficié. Par ailleurs, les retours au titre de la politique de cohésion n'étaient, en 2004, constitués que du paiement des avances du fait du démarrage nécessairement progressif de la programmation des fonds structurels et de cohésion.

### 2.2.3. L'existence d'autres flux du budget national vers le budget communautaire

Le prélèvement sur recettes représente la contribution de la France au budget communautaire. Pour autant, d'autres flux du budget national vers le budget communautaire existent, même s'ils sont bien sûr de moindre importance. Certains correspondent aux spécificités financières inhérentes aux deuxième et troisième piliers et sont traités dans les parties relatives à liberté, la sécurité et la justice ainsi qu'aux actions extérieures de l'Union.

Le choix est fait ici de rappeler les principales sources de flux qui constituent des « contributions subies », en ce sens que ces flux traduisent une **sanction financière infligée en raison d'un manquement de l'État membre à ses obligations communautaires**.

Le montant annuel de ces flux est non négligeable. Dans un contexte où ces dépenses pèsent inutilement sur les finances publiques, les pouvoirs publics se mobilisent fortement pour assurer leur maîtrise et leur résorption, qu'ils s'agissent des **refus d'apurement des dépenses de la PAC**, des **corrections financières au titre des**

**fonds structurels, ou des amendes et des astreintes financières prononcées par la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE).**

### **2.2.3.1. Les refus d'apurement des dépenses de la PAC**

Les dépenses au titre de la PAC sont préfinancées par les États membres, et remboursées le second mois qui suit la dépense par le budget communautaire. **La Commission peut toutefois choisir de refuser de faire porter au budget communautaire la charge de certaines dépenses effectuées par les États membres, au motif que ces derniers n'ont pas assuré la défense des intérêts financiers de l'Union** dans l'octroi des soutiens au titre de la PAC : une déficience dans les contrôles relatifs au paiement en constitue la cause la plus fréquente.

Le refus d'apurement provient principalement d'enquêtes *ex post*, effectuées par les services de la Commission. Les constatations effectuées par ceux-ci servent de base à la procédure contradictoire avec l'État membre et peuvent aboutir à un refus d'apurement. La procédure contradictoire étant relativement longue, les **dépenses apurées au cours d'une année concernent généralement les dépenses effectuées sur les exercices financiers précédents.**

En matière d'évolution de long terme, plusieurs facteurs sont de nature à impacter le volume des refus d'apurement imputés à la France. Ainsi, jouent à la baisse :

- l'amélioration globale du système d'octroi et de contrôle des paiements ;
- la baisse tendancielle probable des dispositifs de soutien de marché, dont la complexité et l'éparpillement peuvent générer des apurements.

A contrario, les germes d'une possible hausse de ces refus d'apurement résident dans :

- la concentration des dispositifs, qui augmente fortement la facture d'apurement en cas de correction forfaitaire (droits à paiement unique mis en place pour la première fois en 2006) ;
- la mise en place d'exigences horizontales pouvant impacter de nombreux dispositifs (conditionnalité des paiements<sup>18</sup>, par exemple) ;
- le constat, le cas échéant, d'une répétition de la cause d'un refus d'apurement, qui alourdit mécaniquement le taux de correction.

Il convient toutefois de noter que, pour les années 2007 et suivantes, l'introduction d'une prise en charge forfaitaire par les budgets des États membres et le budget communautaire des créances n'ayant pas été recouvrées dans un délai imparti, viendra grever systématiquement le budget des États membres<sup>19</sup>. Cette problématique pourra être significative en 2007, première année de mise en place de ces nouvelles règles, et au cours de laquelle le stock des créances existantes sera apuré.

**Les refus d'apurement à la charge du budget de l'État constituent une charge annuelle de plus de 100 millions d'euros en moyenne depuis 1996 et un montant de 126 millions d'euros pour l'année 2006.**

### **2.2.3.2. Les corrections financières au titre des fonds structurels**

Les contrôles dans le secteur des fonds structurels européens trouvent leur fondement dans la protection des intérêts financiers de l'Union et la lutte contre la fraude et dans l'épreuve du fonctionnement des systèmes de gestion et de contrôle. A ce titre, il incombe aux États membres de mettre en œuvre des systèmes nationaux de

<sup>18</sup> La conditionnalité des paiements directs, introduite lors de la réforme de la PAC de 2003, pose comme principe que l'exploitant agricole bénéficie de paiements directs à condition de respecter certaines normes en matière de santé publique, de santé des animaux et des végétaux, d'environnement et de bien-être des animaux et de maintenir ses terres dans de bonnes conditions agricoles et environnementales. Dans le cas où l'agriculteur ne respecte pas ces conditions, les paiements directs auxquels il peut prétendre peuvent être diminués, pour l'année au cours de laquelle a lieu la non-conformité. Cette mesure s'applique donc à l'ensemble des aides directes, qui représentent plus de 7,5 milliards d'euros par an pour les exploitants français.

<sup>19</sup> Un nouveau règlement régissant le financement de la politique agricole commune a été adopté en mai 2005 et entrera en vigueur à compter de 2007. Il prévoit, entre autre, que si une créance n'a pas été recouvrée au bout d'un délai de quatre ans (de huit ans, si un recours en justice a été effectué, ces durées pouvant être dans certaines conditions prolongées à six et douze années), 50 % du montant de la créance est mise à la charge du budget de l'État membre.



gestion et de contrôle efficaces, de s'assurer du respect de la législation communautaire et enfin de prévenir et corriger les irrégularités.

Le constat d'une défaillance dans ces obligations peut amener la Commission à décider d'une correction financière à l'encontre du programme incriminé. Il existe deux modalités de mise en œuvre de cette dernière :

- l'État membre procède lui-même à la correction de façon à conserver le bénéfice des crédits communautaires correspondants à son montant. Pour ce faire, il diminue à due concurrence du montant de la correction un appel de fonds à la Commission au titre d'une demande de paiement intermédiaire. En contrepartie, il peut procéder à une réallocation des crédits sur d'autres opérations éligibles ;
- en l'absence de correction effectuée par l'État membre, la Commission européenne procède elle-même à celle-ci : le montant de la correction est dans ce cas réaffecté au budget communautaire, l'État renonçant alors définitivement à ce financement européen, ce qui se traduit par une diminution à due concurrence du cofinancement européen dans la maquette financière du programme considéré.

Suite à un audit réalisé par ses services sur l'**utilisation par la France du fonds social européen (FSE)**, la Commission a constaté des déficiences, notamment sur les procédures de conventionnement, la vérification du service fait, la compilation des dépenses déclarées à la Commission ainsi que sur la mise en œuvre de la fonction de certification. Elle a conclu que la France ne s'était donc pas conformée à ses obligations réglementaires.

En conséquence, au terme d'une procédure contradictoire et d'une négociation avec les services de la Commission, **une correction de 118,3 millions d'euros a été décidée en 2006 au titre de la programmation du fonds social européen**. Elle comporte :

- 112 millions d'euros sur le programme de l'objectif 3 des fonds structurels : cofinancé exclusivement par le fonds social européen et mis en œuvre dans le cadre d'un programme national dont l'autorité de gestion est le ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, cet objectif contribue à la modernisation des politiques d'éducation, de formation et d'emploi ;
- 6,3 millions d'euros dans le cadre d'une procédure spécifique au Nord-Pas-de-Calais portant sur les objectifs 1 (région en retard de développement au titre des trois arrondissements du Hainaut français), 2 (région en reconversion économique) et 3 des fonds structurels.

Afin de ne pas perdre le bénéfice des crédits européens au titre de la période 2000-2006, la France a fait le choix de s'appliquer elle-même cette correction.

#### **2.2.3.3. Les sanctions financières prononcées par la Cour de justice au titre de l'article 228 du traité instituant la Communauté européenne**

L'article 228 du traité instituant la Communauté européenne vise à contraindre les États membres à se conformer aux arrêts de la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE), en exerçant sur eux une pression financière.

##### **Encadré n°1 : Amendes et astreintes au titre de l'article 228 du traité instituant la Communauté européenne**

###### **1) Le traité donne compétence à la Commission pour poursuivre les États membres en justice**

Le traité instituant la Communauté européenne prévoit dans son article 226 que la Commission peut, après envoi d'un avis motivé, décider de saisir la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) si elle estime qu'un État a manqué à une de ses obligations en matière d'application du droit communautaire. Ces obligations comprennent la transposition en droit national des directives communautaires dans les délais impartis, mais aussi la bonne application des directives et règlements communautaires.

L'article 228 du traité contraint les États membres à prendre les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt de la Cour. Si la Commission estime qu'un État membre ne s'est pas conformé à l'exécution de l'arrêt, elle peut, après avoir envoyé une mise en demeure, émettre un avis motivé, qui comporte un délai de mise en conformité. Si l'État membre ne s'est pas conformé dans les délais impartis, la Commission peut saisir la CJCE pour inexécution d'un arrêt. Dans ce cas, elle assortit ce recours d'une estimation du montant de la somme forfaitaire ou de l'astreinte à payer par l'État membre qu'elle estime adaptée aux circonstances. La CJCE rend au final son arrêt assorti le cas échéant d'une astreinte ou du paiement d'une somme forfaitaire.



**2) La Commission a récemment indiqué qu'elle comptait durcir sa position dans le traitement de ces contentieux**

Les modalités de mise en œuvre des dispositions de l'article 228, introduit par le traité de Maastricht, ont été formalisées par la Commission dès 1996. La communication de la Commission de décembre 2005 sur l'actualisation de sa politique relative à l'application de l'article 228 traduit un certain durcissement de sa position :

- la Commission instaure le **principe d'un recours systématique et automatique à la procédure prévue en cas d'inexécution d'un arrêt de la Cour**. Elle ne se désistera donc plus si l'État membre se conforme, en cours de procédure, à l'arrêt de la Cour, afin de dissuader les États de ne se conformer au droit communautaire que forcés par un recours de la Commission, stratégie traditionnelle permettant de gagner quelques années avant de se mettre en conformité ;

- en outre, alors que la Commission, dans ses communications précédentes, indiquait sa préférence pour le principe des astreintes journalières, à compter de la condamnation de l'État membre, elle expose son intention de proposer systématiquement à la Cour de **sanctionner l'État membre par une condamnation à une astreinte journalière** (visant à le contraindre à appliquer le premier arrêt de la Cour) **et par une somme forfaitaire** (visant à sanctionner la non-mise en œuvre avant la condamnation selon l'article 228). La mise en œuvre d'une condamnation simultanée aux deux sanctions est intervenue pour la première fois dans l'arrêt « poissons sous taille » du 12 juillet 2005.

**3) Le mode de calcul par la Commission des propositions de sommes forfaitaires et d'astreintes entraîne, pour la France, un montant maximal d'astreinte annuel de 287 millions d'euros par contentieux**

La Commission explicite et réactualise dans sa communication de décembre 2005 les critères de calcul applicables aux propositions d'astreinte qu'elle soumettra à la Cour. L'application de ces critères à la France donne un **montant d'astreinte annuelle**, pour chaque procédure contentieuse concernée, **compris entre 4,8 millions d'euros et 287 millions d'euros en fonction de la gravité de l'affaire**. Par ailleurs, elle indique le **montant minimum de somme forfaitaire** qu'elle retiendra par État membre et par contentieux, qui serait de **10,9 millions d'euros pour la France**.

La logique de cumul d'une amende et d'une astreinte est d'autant plus pénalisante que, dans certains cas, les délais de mise en conformité pourraient s'avérer importants et générer le cas échéant le paiement d'astreintes pendant plusieurs années.

Depuis l'introduction de ces dispositions dans le traité, quatre États membres se sont ainsi vus condamnés :

- la Grèce en 2002 pour l'inexécution d'un arrêt concernant une décharge ne respectant pas les normes communautaires ;
- l'Espagne en 2004 pour l'inexécution d'un arrêt concernant la qualité des eaux de baignade ;
- la France, en 2005, qui a été le premier État membre à être condamné à la fois à une somme forfaitaire de 20 millions d'euros et à une astreinte calculée sur une base semestrielle de 57,8 millions d'euros<sup>20</sup> (affaire « poissons sous taille »). La France a introduit un recours devant la Cour de justice des Communautés européennes contre la décision de la Commission de demander le paiement de la première astreinte semestrielle ;
- la France, en mars 2006, au titre d'une transposition imparfaite de la directive relative à la responsabilité pour produits défectueux, à une astreinte journalière de 31 650 euros, soit une astreinte dont le montant final s'élève à 759 600 euros<sup>21</sup>, en raison d'une mise en conformité intervenue début avril 2006 ;
- l'Italie, en juillet 2006, au titre d'une discrimination de traitement des anciens lecteurs de langue étrangère, qui était susceptible de constituer une discrimination indirecte contre les travailleurs originaires d'autres États membres. Bien que la Commission ait demandé une astreinte journalière de 309 750 euros, la Cour n'a pas prononcé d'astreinte dans ce cas, le manquement ayant été corrigé à la date de l'arrêt.

<sup>20</sup> Pour le paiement de l'amende en octobre 2005, et de la première astreinte, en avril 2006, la charge budgétaire a été répartie entre cinq ministères : le ministère de l'agriculture et de la pêche (50 %), et les ministères de l'économie, de la défense, de l'équipement et de la justice (12,5 % chacun). La Commission se prononcera en septembre 2006 sur une éventuelle seconde astreinte.

<sup>21</sup> Cette astreinte a été réglée en juin 2006 par le ministère de la justice.

**Les recours pour manquement en application de l'article 228 font peser un risque important sur les finances publiques.** La France est l'un des États membres les plus concernés au regard des procédures ouvertes à son encontre par la Commission, au nombre de vingt-deux :

- deux condamnations, indiquées ci-dessus ;
- une saisine de la Cour, relative à une transposition incomplète d'une directive relative à l'utilisation confinée de micro-organismes génétiquement modifiés, pour laquelle la Commission a proposé un montant d'astreinte de 168 000 euros par jour, soit une astreinte annuelle de 60,2 millions d'euros ;
- huit avis motivés au titre de l'article 228, qui constitue la dernière phase avant saisine de la Cour, parmi lesquels un contentieux relatif au respect de la directive sur la qualité des eaux superficielles en Bretagne, deux contentieux relatifs aux zones de protection spéciales<sup>22</sup>, un contentieux concernant la transposition de la directive sur la dissémination volontaire des organismes génétiquement modifiés ;
- onze mises en demeure et demandes d'information au titre de l'article 228, correspondant à la phase préliminaire de cette procédure.

**Les pouvoirs publics se sont mobilisés pour prévenir** cette charge budgétaire, qui pourrait être **amenée à croître dans les prochaines années**. Les efforts entrepris en matière de transposition des directives et le suivi particulier qui en est fait, sous la forme d'un point d'étape régulier par le Gouvernement, lors des comités interministériels Europe présidés par le Premier ministre, en constituent la démonstration.

La **logique de responsabilisation** qui a été retenue à ce jour pour le **paiement des amendes et astreintes**, à savoir le partage de la charge budgétaire entre les programmes concernés, est également de nature à contribuer à cet objectif de diminution du risque budgétaire latent.

---

<sup>22</sup> Ces zones, qui sont part intégrante du réseau « Natura 2000 », sont constituées des territoires les plus appropriés à la conservation des oiseaux sauvages. Leur mise en place découle de la directive « oiseaux ».

### 3. La procédure budgétaire 2007

La procédure budgétaire communautaire revêt cette année une importance particulière. Elle constitue la **première année de mise en œuvre des nouvelles perspectives financières** de l'Union européenne (2007-2013), dans une Europe qui devrait être élargie à 27 membres. La signature le 17 mai 2006 de l'accord interinstitutionnel donnant une base juridique aux perspectives financières **permet de conduire les travaux relatifs à la procédure budgétaire communautaire pour 2007 dans un environnement stabilisé en dépenses**. L'année 2007 sera marquée par la conjonction en exécution de deux générations de perspectives financières, avec l'extinction progressive des programmes de la période 2000-2006 et le lancement des nouveaux programmes 2007-2013 sur la base du cadrage financier pluriannuel et des instruments juridiques définissant leurs modalités de mise en œuvre.

En recettes, la décision ressources propres qui doit traduire juridiquement le compromis auquel les chefs d'État et de gouvernement sont parvenus lors du Conseil européen de décembre 2005 étant encore en négociation entre les États membres et devant ensuite être ratifiée par les parlements nationaux, l'avant-projet de budget est construit sur la base de l'actuelle décision ressources propres, qui reste de pleine application.

Seule subsiste à ce stade l'incertitude sur la date effective d'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie, sur laquelle le Conseil européen sera appelé à se prononcer à l'automne 2006, sur la base d'une recommandation de la Commission. Malgré cette incertitude, la Commission a construit son avant-projet de budget pour 2007 sur la base d'une Europe élargie à ces deux États. Elle a été suivie dans cette approche par le Conseil.

Comme à l'accoutumée, c'est au moment du Conseil ECOFIN Budget de novembre, qui clôture la seconde lecture du Conseil, que se forgera le compromis final entre les deux branches de l'autorité budgétaire.

#### ***3.1. L'avant-projet de budget de la Commission pour 2007 est marqué par une rigueur accrue par rapport aux exercices précédents***

L'avant-projet de budget pour 2007<sup>23</sup> a été adopté par la Commission le 3 mai 2006. Son calibrage est important car il structure fortement les discussions ultérieures entre les deux branches de l'autorité budgétaire que sont le Conseil et le Parlement européen<sup>24</sup>. L'expérience difficile de la procédure budgétaire 2006 a montré que, dans le contexte de l'Europe élargie, le rapport de forces institutionnel tend à faire de l'avant-projet de budget de la Commission le point d'équilibre de la négociation et, par voie de conséquence, le point de sortie du budget annuel.

##### **3.1.1. En crédits d'engagements**

L'avant-projet de budget de la Commission se caractérise par **un montant de 126,8 milliards d'euros en crédits d'engagement (1,08 % du RNB de l'Union européenne), en augmentation de 4,5 % par rapport au budget 2006**. Cette évolution est cohérente avec les choix opérés dans le cadre des perspectives financières. Pour autant, la faiblesse de la marge sous plafond (1,4 milliard d'euros) devrait constituer un des enjeux essentiels de la procédure budgétaire.

Le Parlement européen devrait en effet avoir pour objectif de saturer les plafonds des différentes rubriques, afin de compenser sa relative déception à l'égard de la faiblesse des concessions faites par le Conseil sur le cadrage pluriannuel pour la période 2007-2013. Les contributeurs nets au budget communautaire devraient au contraire tenter de convaincre le Conseil que des marges suffisantes doivent être préservées sous les plafonds des différentes rubriques afin de répondre aux besoins imprévus en cours d'exercice.

Cette évolution des crédits d'engagement reflète les priorités et les choix qui ont été arrêtés dans le cadre des perspectives financières, en particulier :

<sup>23</sup> Dans l'APB 2007 transmis au Conseil, la position de la Commission sur la rubrique 5, « administration », a été revue à la baisse, passant ainsi de 7 002 millions d'euros en crédits d'engagement et de paiement à 6 954 millions d'euros, soit une diminution de 48 millions d'euros.

<sup>24</sup> Le Parlement européen fixe en dernier ressort le niveau des dépenses non obligatoires (fonds structurels, politiques de compétitivité et de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, la majeure partie des actions extérieures et des dépenses administratives), tandis que le Conseil a le dernier mot sur les dépenses obligatoires (pour l'essentiel la PAC).

- l'affirmation d'une plus grande ambition en matière de **compétitivité** (sous-rubrique 1A) avec une augmentation de 11,5 % des engagements (8,8 milliards d'euros) pour les politiques qui concourent le plus directement à **la croissance et l'emploi**, notamment dans le cadre de la stratégie de Lisbonne : c'est le cas en particulier du 7<sup>ème</sup> programme-cadre de recherche et développement (5,5 milliards d'euros en crédits d'engagement), du programme « éducation et formation tout au long de la vie » (0,9 milliard d'euros en engagements) et des RTE (0,9 milliard d'euros en crédits d'engagement) ;
- une **solidarité territoriale accrue** pour contribuer à **résorber les importantes disparités de développement**, en particulier du fait de l'élargissement, dans le cadre de la sous-rubrique 1B « cohésion pour la croissance et l'emploi » (45,5 milliards d'euros en crédits d'engagement) qui regroupe les fonds structurels et de cohésion ;
- la priorité donnée au **développement rural** (rubrique 2) dont les crédits augmentent de près de 3 %, à 12,4 milliards d'euros en crédits d'engagement, l'ensemble de la rubrique représentant 57,2 milliards d'euros en engagement, tout en maintenant **une politique agricole commune volontariste** ;
- le renforcement des actions au titre des droits fondamentaux, de la justice, de la sécurité et de la protection des libertés : la sous-rubrique 3A progresse de 4 % à 571,3 millions d'euros en engagements ;
- **la prise en compte du coût de l'adhésion** de la Bulgarie et de la Roumanie.

### 3.1.2. En crédits de paiement

L'avant-projet de budget pour 2007 s'établit à **116,4 milliards d'euros en crédits de paiement (0,99 % du RNB UE), soit une augmentation de 3,8 % par rapport au budget 2006**. Dans l'ensemble, les crédits de paiement progressent moins que les crédits d'engagement (+4,5%), ce qui est logique pour une première année de programmation des nouvelles perspectives financières. Ainsi, le montant des crédits de paiement est en retrait de 7,5 milliards d'euros par rapport au plafond des perspectives financières.

Cette année, la problématique en crédits de paiement est double dans la mesure où leur calibrage tient à la juxtaposition de deux générations de perspectives financières avec :

- **l'ouverture d'un montant significatif de crédits de paiement au titre de la fin de la programmation 2000-2006** (51,3 milliards d'euros dont 30,7 milliards d'euros au titre de la politique de cohésion) ;
- **le lancement des nouveaux programmes au titre des perspectives financières 2007-2013** : si certaines politiques devraient connaître un faible taux de décaissement en début de période en raison notamment du retard pris dans l'adoption des différents instruments juridiques, d'autres vont générer des crédits de paiement importants dès 2007, en particulier la politique de cohésion pour laquelle les États membres perçoivent des avances indépendantes de la réalisation effective des dépenses.

## 3.2. Le projet de budget établi par le Conseil

Contrairement à l'année dernière où des lignes de fracture importantes entre les États membres avaient conduit la présidence britannique à remonter au niveau du COREPER pour constater l'isolement des principaux contributeurs nets (Allemagne, Autriche et Pays-Bas), le comité budgétaire est, cette année, parvenu à dégager un compromis sur la base d'une large majorité qualifiée, confirmée lors du Conseil ECOFIN Budget du 14 juillet 2006.

Le projet de budget pour 2007 se présente comme suit :

- **en crédits d'engagement, 125,8 milliards d'euros, soit 1,08 % du RNB UE-27**, avec une marge sous plafond de 2,4 milliards d'euros. **Le niveau des crédits d'engagement est inférieur de 1,02 milliard d'euros à l'avant-projet de budget de la Commission**. L'essentiel de la coupe en crédits d'engagement porte sur les dépenses agricoles de la rubrique 2 (746 millions d'euros) tandis que les rubriques 4, « action extérieure » et 5 « administration » subissent chacune une coupe de l'ordre de 100 millions d'euros. Au final, la progression des engagements par rapport à 2006, et ce, en première année de programmation des nouvelles perspectives financières, serait limitée à +3,7 %, contre 4,5 % dans l'APB 2007, par rapport au budget 2006 ;
- **en crédits de paiement, 114,6 milliards d'euros, soit 0,98 % du RNB UE-27. Par rapport à l'APB 2007, le montant des coupes en crédits de paiement s'élève à 1,76 milliard d'euros**, ce qui permet de ramener l'augmentation à +2,3 %, contre +3,8 % pour l'APB 2007, par rapport au budget 2006. La marge sous le plafond des perspectives financières est ainsi portée à 9,2 milliards

d'euros. Les principales coupes portent sur la rubrique 2 (-788 millions d'euros) et la rubrique 1 (-601 millions d'euros), tandis que les rubriques 4 et 5 subissent également des abattements significatifs.

Au final, le projet de budget durcit logiquement l'avant-projet de la Commission, avant d'engager la concertation avec le Parlement européen, traditionnellement mieux-disant en termes de dépenses. Le montant et la répartition des coupes proposées sont ainsi tactiques pour certaines rubriques (notamment la rubrique 3). Il vise par ailleurs à réduire la subbudgétisation des crédits de paiement qui pèse, *in fine*, sur le montant des contributions nationales.

Seuls l'Espagne, les Pays-Bas et la France, pour des raisons radicalement différentes, se sont opposés au projet de budget :

- **la France**, quoi qu'elle ait appuyé les orientations générales de l'avant-projet de budget de la Commission, n'a cependant pas souhaité à ce stade donner son accord au projet de budget compte tenu du niveau d'économies jugé trop important sur les dépenses agricoles (-746 millions d'euros en crédits d'engagement et -788 millions d'euros en crédits de paiement) et à la structure de ces coupes qui affectent des secteurs sensibles (aide aux plus démunis et aux producteurs de lait en particulier) ;
- **l'Espagne** a justifié son refus par la déclaration du Conseil sur les gains de productivité qui vise en particulier à supprimer la moitié des postes devenus vacants à la suite du départ à la retraite de leur titulaire au cours de la période 2007-2013. Elle a, en particulier, mis en avant une raison de principe car elle considère que la situation de l'Union n'est pas comparable à celle des États membres et que la recherche de productivité ne doit pas conduire à réduire les effectifs compte tenu des besoins importants qui s'expriment au niveau européen ;
- **les Pays-Bas** considèrent, conformément à leur approche traditionnelle, que les économies réalisées sur les crédits de paiement de la politique de cohésion sont insuffisantes.

Trois facteurs vont avoir une importance décisive dans la conduite de la suite de la procédure budgétaire :

- **la très forte opposition de la Commission**, en particulier sur les économies que le Conseil entend réaliser sur les dépenses administratives : la Commission considère que les coupes opérées sur ses moyens administratifs sont incompatibles avec les missions et mandats qui lui sont impartis et sont de nature à remettre en cause les engagements en termes de recrutements qui ont été pris à l'égard des nouveaux États membres ;
- **le pouvoir du Parlement européen** : les parlementaires européens dénoncent en particulier le calibrage des crédits de paiement qui ne leur apparaît pas conforme aux principes de bonne gestion financière. Le Parlement européen devrait tenter de saturer les plafonds ;
- **la fragilité de l'équilibre trouvé au sein du Conseil** : les **nouveaux États membres** ont accepté un compromis qui fait subir des coupes importantes aux dépenses agricoles et de cohésion. Pour ces dernières, les difficultés d'absorption rencontrées depuis leur entrée dans l'Union constituent une justification acceptable. En revanche, à l'instar notamment de la Pologne qui s'est exprimée en ce sens lors du Conseil ECOFIN Budget du 14 juillet 2006, leur **sensibilité sur le recrutement de leurs ressortissants dans les institutions européennes est naturellement forte**. A cet égard, les prises de position de la Commission visant à démontrer que les postes qui devaient être pourvus en 2007 ne pourraient pas l'être, **ont clairement érodé le soutien que ces pays pouvaient apporter au projet de budget**.

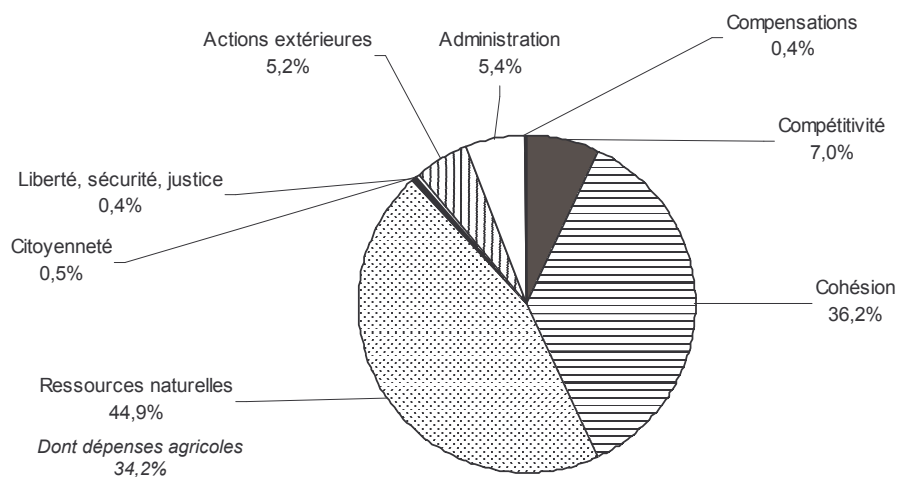
Dans ce contexte, la seconde lecture, une fois prise en compte la lettre rectificative agricole, sera déterminante et constituera, une fois encore, le temps fort de la négociation budgétaire communautaire.

**Budget communautaire pour 2007 : synthèse par rubriques des perspectives financières**

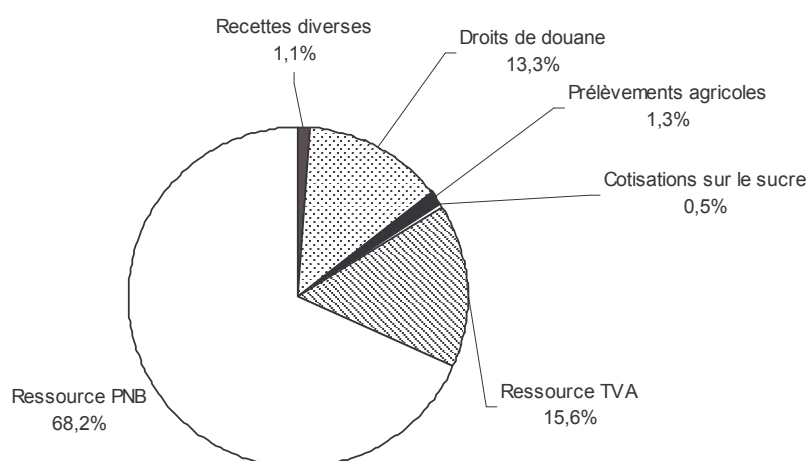
<i>en millions d'euros</i>	<b>Budget 2006</b>		<b>APB 2007</b>		<b>Projet de budget 2007</b>		<b>Écarts PB / APB</b>	
	<b>CE</b>	<b>CP</b>	<b>CE</b>	<b>CP</b>	<b>CE</b>	<b>CP</b>	<b>CE</b>	<b>CP</b>
<b>1A COMPETITIVITE</b>	<b>7 890,2</b>	<b>7 430,0</b>	<b>8 796,1</b>	<b>6 943,5</b>	<b>8 782,3</b>	<b>6 767,7</b>	<b>-13,8</b>	<b>-175,8</b>
PLAFOND	n.s.		8 918,0		8 918,0			
Marge			121,9		135,7			
n/n-1 %			11,5 %	-6,5 %	11,3 %	-8,9 %		
<b>1B COHESION</b>	<b>39 617,8</b>	<b>31 732,4</b>	<b>45 486,6</b>	<b>37 790,3</b>	<b>45 486,6</b>	<b>37 365,3</b>	<b>0,0</b>	<b>-425,0</b>
PLAFOND	n.s.		45 487,0		45 487,0			
Marge			0,4		0,4			
n/n-1 %			14,8 %	19,1 %	14,8 %	17,8 %		
<b>2 AGRICULTURE</b>	<b>56 550,7</b>	<b>55 439,5</b>	<b>57 217,6</b>	<b>55 683,4</b>	<b>56 471,1</b>	<b>54 895,8</b>	<b>-746,4</b>	<b>-787,6</b>
PLAFOND	n.s.		58 351,0		58 351,0			
Marge			1 133,4		1 879,9			
n/n-1 %			1,2 %	0,4 %	-0,1 %	-1,0 %		
<b>3A LIBERTE, SECURITE, JUSTICE</b>	<b>549,4</b>	<b>533,4</b>	<b>571,3</b>	<b>427,0</b>	<b>561,7</b>	<b>400,1</b>	<b>-9,6</b>	<b>-26,8</b>
PLAFOND	n.s.		637,0		637,0			
Marge			65,7		75,3			
n/n-1 %			4,0 %	-19,9 %	2,2 %	-25,0 %		
<b>3B CITOYENNETE</b>	<b>611,5</b>	<b>624,4</b>	<b>603,1</b>	<b>679,6</b>	<b>586,6</b>	<b>648,0</b>	<b>-16,4</b>	<b>-31,6</b>
PLAFOND	n.s.		636,0		636,0			
Marge			32,9		49,4			
n/n-1 %			-1,4 %	8,9 %	-4,1 %	3,8 %		
<b>4 ACTIONS EXTERIEURES</b>	<b>8 400,8</b>	<b>8 639,3</b>	<b>6 702,5</b>	<b>7 447,5</b>	<b>6 592,9</b>	<b>7 261,5</b>	<b>-109,7</b>	<b>-185,9</b>
PLAFOND	n.s.		6 578,0		6 578,0			
Marge			110,0		219,7			
n/n-1 %			-20,2 %	-13,8 %	-21,5 %	-15,9 %		
<b>5 ADMINISTRATION</b>	<b>6 603,5</b>	<b>6 603,5</b>	<b>6 954,2</b>	<b>6 954,1</b>	<b>6 829,8</b>	<b>6 829,7</b>	<b>-124,4</b>	<b>-124,4</b>
PLAFOND	n.s.		7 115,0		7 115,0			
Marge			160,8		285,2			
n/n-1 %			5,3 %	5,3 %	3,4 %	3,4 %		
<b>6 COMPENSATIONS</b>	<b>1 073,5</b>	<b>1 073,5</b>	<b>444,6</b>	<b>444,6</b>	<b>444,6</b>	<b>444,6</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
PLAFOND	n.s.		445,0		445,0			
Marge			0,4		0,4			
n/n-1 %			-58,6 %	-58,6 %	-58,6 %	-58,6 %		
<b>TOTAL UE25/27</b>	<b>121 297,3</b>	<b>112 076,0</b>	<b>126 776,1</b>	<b>116 370,1</b>	<b>125 755,7</b>	<b>114 612,8</b>	<b>-1 020,4</b>	<b>-1 757,2</b>
PLAFOND	n.s.		128 167,0	123 790,0	128 167,0	123 790,0		
Marge			1 390,9	7 495,9	2 411,3	9 253,2		
n/n-1 %			4,5 %	3,8 %	3,7 %	2,3 %		
<b>Total UE 25 puis UE 27 en % du RNB</b>	<b>1,09 %</b>		<b>1,08 %</b>	<b>1,00 %</b>	<b>1,08 %</b>	<b>0,98 %</b>		

La structure des dépenses et des recettes du projet de budget est la suivante :

**Structure du budget communautaire en 2007**  
(crédits d'engagement selon le projet de budget)



**Structure des recettes du budget communautaire en 2007**  
(selon le projet de budget)





**Les ressources propres par État membre selon le projet de budget pour 2007**

	Prélèvements agricoles*		Cotisation sucre*		Droits de douane*		TVA		PNB		Correction britannique		Total	
	en millions d'euros	en %	en millions d'euros	en %	En millions d'euros	En %	en millions d'euros	en %	en millions d'euros	en %	en millions d'euros	en %	en millions d'euros	en %
Allemagne	240	16,1	115	21,5	2 820	18,4	3 307	18,6	15 474	19,8	312	5,9	<b>22 267</b>	<b>19,7</b>
Autriche	5	0,3	10	1,8	184	1,2	381	2,1	1 754	2,2	35	0,7	<b>2 369</b>	<b>2,1</b>
Belgique	13	0,9	31	5,7	1 546	10,1	459	2,6	2 175	2,8	247	4,7	<b>4 471</b>	<b>3,9</b>
Bulgarie	9	0,6	0	0,0	84	0,5	42	0,2	168	0,2	19	0,4	<b>321</b>	<b>0,3</b>
Chypre	6	0,4	0	0,0	37	0,2	25	0,1	99	0,1	11	0,2	<b>177</b>	<b>0,2</b>
Danemark	39	2,6	15	2,8	293	1,9	297	1,7	1 511	1,9	171	3,3	<b>2 326</b>	<b>2,1</b>
Espagne	69	4,7	9	1,7	1 485	9,7	1 680	9,4	6 737	8,6	764	14,5	<b>10 744</b>	<b>9,5</b>
Estonie	1	0,1	0	0,0	23	0,2	21	0,1	83	0,1	9	0,2	<b>138</b>	<b>0,1</b>
Finlande	7	0,5	5	0,9	132	0,9	246	1,4	1 129	1,4	128	2,4	<b>1 646</b>	<b>1,5</b>
<b>France</b>	<b>113</b>	<b>7,6</b>	<b>160</b>	<b>30,0</b>	<b>1 218</b>	<b>8,0</b>	<b>2 970</b>	<b>16,7</b>	<b>12 326</b>	<b>15,8</b>	<b>1 398</b>	<b>26,6</b>	<b>18 184</b>	<b>16,0</b>
Grèce	10	0,7	6	1,1	220	1,4	339	1,9	1 359	1,7	154	2,9	<b>2 088</b>	<b>1,8</b>
Hongrie	5	0,3	6	1,2	129	0,8	128	0,7	587	0,8	67	1,3	<b>922</b>	<b>0,8</b>
Irlande	1	0,0	5	0,9	233	1,5	261	1,5	1 045	1,3	119	2,3	<b>1 663</b>	<b>1,5</b>
Italie	109	7,3	12	2,3	1 503	9,8	1 931	10,8	9 812	12,6	1 113	21,2	<b>14 480</b>	<b>12,8</b>
Lettonie	1	0,1	4	0,8	32	0,2	25	0,1	111	0,1	13	0,2	<b>187</b>	<b>0,2</b>
Lituanie	2	0,2	4	0,8	46	0,3	34	0,2	163	0,2	19	0,4	<b>269</b>	<b>0,2</b>
Luxembourg	0	0,0	0	0,0	19	0,1	43	0,2	174	0,2	20	0,4	<b>256</b>	<b>0,2</b>
Malte	2	0,1	0	0,0	11	0,1	8	0,0	32	0,0	4	0,1	<b>57</b>	<b>0,1</b>
Pays-Bas	272	18,3	32	5,9	1 530	10,0	853	4,8	3 574	4,6	72	1,4	<b>6 334</b>	<b>5,6</b>
Pologne	41	2,8	48	9,1	247	1,6	425	2,4	1 764	2,3	200	3,8	<b>2 725</b>	<b>2,4</b>
Portugal	21	1,4	4	0,8	107	0,7	257	1,4	1 032	1,3	117	2,2	<b>1 539</b>	<b>1,4</b>
République Tchèque	7	0,5	10	1,9	187	1,2	184	1,0	736	0,9	84	1,6	<b>1 208</b>	<b>1,1</b>
Roumanie	23	1,6	0	0,0	142	0,9	128	0,7	688	0,9	78	1,5	<b>1 059</b>	<b>0,9</b>
Royaume-Uni	472	31,8	39	7,3	2 570	16,8	3 232	18,1	13 045	16,7	-5 251	-100	<b>14 106</b>	<b>12,4</b>
Slovaquie	1	0,1	5	1,0	56	0,4	57	0,3	304	0,4	34	0,7	<b>457</b>	<b>0,4</b>
Slovénie	0	0,0	4	0,8	36	0,2	51	0,3	204	0,3	23	0,4	<b>318</b>	<b>0,3</b>
Suède	18	1,2	9	1,7	398	2,6	444	2,5	2 086	2,7	42	0,8	<b>2 997</b>	<b>2,6</b>
<b>TOTAL</b>	<b>1 487</b>	<b>100,0</b>	<b>533</b>	<b>100,0</b>	<b>15 288</b>	<b>100,0</b>	<b>17 827</b>	<b>100,0</b>	<b>78 172</b>	<b>100,0</b>	<b>0</b>		<b>113 307</b>	<b>100,0</b>

Source : projet de budget pour 2007, hors prise en compte de solde excédentaire au titre de 2006.

\* Net des frais de perception.

## **Partie II – Les politiques financées par le budget communautaire**



# 1. Les politiques de compétitivité

## 1.1. Présentation générale

### 1.1.1. Les politiques de compétitivité ont supporté une part substantielle de l'ajustement des perspectives financières par rapport aux propositions initiales de la Commission

#### 1.1.1.1. Les propositions de la Commission européenne

En proposant, pour la période de programmation 2007-2013, de rassembler l'essentiel des politiques internes dans une sous-rubrique « Compétitivité pour la croissance et l'emploi », la Commission a marqué sa volonté de réaliser les objectifs de la stratégie de Lisbonne. Définie lors du Conseil européen de Lisbonne en mars 2000, cette stratégie visait, à l'horizon 2010, à faire de l'Union européenne « *l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale, dans le respect de l'environnement* ». Cinq ans après son lancement, les résultats sont toutefois restés en-deçà des attentes, en particulier en matière de taux de croissance et d'emploi, d'investissement dans la R&D et de protection de l'environnement. C'est pourquoi lors du Conseil européen de mars 2005, les chefs d'État et de gouvernement ont adopté une « stratégie de Lisbonne révisée » fondée sur un resserrement des objectifs sur la croissance et l'emploi et sur une « nouvelle gouvernance » visant principalement à une meilleure appropriation par tous les acteurs. Tout en recentrant la stratégie comme le proposait la Commission, le Conseil européen a, conformément à la volonté française, maintenu l'équilibre entre les trois piliers – économique, social et environnemental – de ce processus, ce qui n'était pas acquis compte tenu des divergences de vues entre États membres, certains de nos partenaires privilégiant la seule dimension économique.

La Commission européenne proposait d'articuler cette nouvelle sous-rubrique du budget communautaire autour de cinq objectifs : recherche et développement technologique, développement des réseaux communautaires, éducation et formation, promotion de la compétitivité dans un marché intérieur totalement intégré, agenda de politique sociale. Hors dépenses administratives et fonds d'ajustement à la croissance<sup>25</sup>, la Commission proposait de doter ces politiques d'une enveloppe de 114,6 milliards d'euros en crédits d'engagement sur la période 2007-2013, soit plus du double des crédits correspondant à une reconduction des dépenses sur la base de l'année 2006 (53,6 milliards d'euros).

Ainsi, d'une période à l'autre, la Commission proposait le quasi-doublement de l'enveloppe dédiée au Programme cadre pour la recherche et le développement (68 011 millions d'euros pour la période 2007-2013 contre 35 560 millions d'euros pour la génération précédente<sup>26</sup>), la multiplication par 4,5 des crédits affectés aux réseaux transeuropéens de transport et d'énergie (18 050 millions d'euros contre 3 969 millions d'euros) et l'augmentation de plus de 50 % du programme en faveur de la compétitivité et de l'innovation (3 712 millions d'euros contre 2 401 millions d'euros).

#### 1.1.1.2. L'accord intervenu lors du Conseil européen de décembre 2005

Du point de vue de nombreux États membres, dont la France, le rythme d'augmentation des dépenses proposé par la Commission était tout à fait incompatible avec la contrainte budgétaire à respecter pour la période 2007-2013. Relevant davantage d'une logique d'empilement des priorités plutôt que de concentration thématique sur les leviers de la croissance et de l'emploi, cette proposition soulevait également des interrogations sur la capacité des institutions européennes à dépenser efficacement ces fonds. Cette sous-rubrique est ainsi apparue, dans une certaine mesure, comme l'une des variables d'ajustement de la négociation.

Si le « Groupe des Six » admettait qu'une progression des crédits consacrés à la stratégie de Lisbonne puisse être envisagée, une telle augmentation, nécessairement inférieure aux propositions de la Commission, devait

<sup>25</sup> La Commission proposait de créer un fonds d'ajustement à la croissance, doté d'un budget de 7 milliards d'euros sur sept ans, pour faciliter l'adaptation des dépenses communautaires à des événements imprévus ayant des conséquences sur la croissance et l'emploi. Cet instrument, quasi-unanimement rejeté par les États membres, aurait, dans l'esprit de la Commission, permis de stimuler certaines initiatives en cas de retard par rapport aux objectifs fixés par l'Union (par exemple, réseaux transeuropéens ou projets de grande envergure s'agissant de l'environnement ou de la recherche).

<sup>26</sup> Le programme couvrait la période 2002-2006. La référence choisie pour cette comparaison est le montant de l'année 2006, converti en euros en prix 2004 et multiplié par sept.

respecter le principe de subsidiarité et le critère de valeur ajoutée communautaire. La Suède et, dans une moindre mesure, les Pays-Bas étaient toutefois prêts à accepter des augmentations plus substantielles, tout particulièrement en matière de R&D, grâce à des redéploiements plus importants au détriment des politiques traditionnelles de l'Union (politique de cohésion et développement rural).

La plupart des autres États membres ont adopté des positions intermédiaires, tout en acceptant cependant le principe d'une baisse par rapport aux propositions de la Commission. Certains de nos partenaires mettaient plus particulièrement l'accent sur l'une ou l'autre de ces politiques : les Italiens accordaient la priorité aux RTE, les Danois et les Finlandais étaient très attachés à la R&D, les Lituanais et les Slovaques souhaitaient un renforcement du financement du démantèlement des centrales nucléaires, etc.

Malgré l'échec du Conseil européen de juin 2005, la proposition de la présidence luxembourgeoise a été de nature à structurer le compromis final. Elle visait à opérer une coupe de près de 50 milliards d'euros sur la sous-rubrique « Compétitivité pour la croissance et l'emploi », ramenée de 121,7 milliards d'euros (fonds d'ajustement à la croissance inclus) dans la proposition de la Commission à 72 milliards d'euros. Ainsi, cette sous-rubrique supportait 41 % des coupes (50 milliards sur un total de 121 milliards) que la présidence luxembourgeoise proposait sur le cadre financier pluriannuel de l'Union européenne pour la période 2007-2013 par rapport à la maquette initiale de la Commission. Pour autant, l'augmentation des crédits alloués aux politiques de compétitivité n'en restait pas moins très significative : 33 % pour l'ensemble de la période par rapport à la période antérieure et 65 % si l'on mesure l'évolution en 2013 par rapport à la référence 2006.

Après le rejet du compromis luxembourgeois par cinq États membres (Royaume-Uni, Suède, Pays-Bas, Finlande et Espagne), le Premier ministre britannique Tony Blair a tenu un discours très volontariste sur la structure du budget communautaire, en particulier lors de la présentation du programme de la présidence britannique au Parlement européen le 23 juin 2005. Son appel en faveur d'un « budget européen tourné vers l'avenir » aurait pu trouver une traduction budgétaire dans le volume des crédits alloués à la sous-rubrique « Compétitivité pour la croissance et l'emploi ». La visée tactique de cette prise de position – remettre en cause les politiques traditionnelles de l'Union, au premier rang desquelles se situe la politique agricole commune – est cependant très rapidement apparue évidente et la structure des propositions de la présidence britannique ne s'est pas écartée de l'épure dessinée par la présidence luxembourgeoise sur cette sous-rubrique.

Ainsi, le compromis auquel sont parvenus les chefs d'État et de gouvernement lors du Conseil européen de décembre 2005 s'établissait à 72,1 milliards d'euros sur la période 2007-2013. Quelques mesures ont été introduites pour favoriser un accord. En premier lieu, le Conseil européen de décembre 2005 a acté une augmentation de 75 % du budget de la recherche en 2013 par rapport à la base 2006. En second lieu, le Conseil européen a, sous l'impulsion notamment de la France, invité la Commission, en coopération avec la Banque européenne d'investissement à créer une **facilité financière de partage du risque** (« risk sharing finance facility ») **en vue d'encourager un investissement supplémentaire dans le recherche et développement**. L'objectif de ce dispositif est, par la constitution d'une garantie cofinancée par le budget communautaire et la Banque européenne d'investissement, de financer jusqu'à 10 milliards d'euros de prêts qui, par effet de levier notamment sur les financements privés, devrait permettre d'investir dans des projets de recherche et d'innovation de l'ordre de 30 milliards d'euros supplémentaires d'ici à 2013.

#### **1.1.1.3. L'accord interinstitutionnel du 17 mai 2006**

Le renforcement des politiques de compétitivité a constitué la priorité des parlementaires européens lors de la négociation de l'accord interinstitutionnel nécessaire pour donner une base juridique aux perspectives financières pour la période 2007-2013.

Ainsi, l'accord du Parlement européen n'a été obtenu qu'au prix d'une augmentation du plafond de la sous-rubrique « Compétitivité pour la croissance et l'emploi » de 2,1 milliards d'euros qui se répartit entre les réseaux transeuropéens (500 millions d'euros), le programme de formation tout au long de la vie qui couvre en particulier la mobilité étudiante au titre d'Erasmus (800 millions d'euros), le programme cadre de recherche et développement (300 millions d'euros), le programme compétitivité et innovation (400 millions d'euros) et le programme social « Progress » (100 millions d'euros). Sur les 4 milliards d'euros de dépenses supplémentaires, la sous-rubrique 1A bénéficie ainsi de plus de 50 % de l'abondement obtenu par le Parlement européen dans la négociation de l'accord interinstitutionnel.

Il convient de relever qu'entre le trilogue du 4 avril 2006 qui a permis de dégager cet accord avec le Parlement et la signature de l'accord interinstitutionnel, un ajustement a été opéré pour satisfaire une demande lituanienne. Ainsi, 121 millions d'euros ont été transférés de la sous-rubrique 1A (au titre du programme de démantèlement nucléaire) à la sous-rubrique 1B pour permettre à la Lituanie de bénéficier, comme l'Estonie et la Lettonie, d'une enveloppe additionnelle au titre de la cohésion (35 euros par habitant), même si les conclusions du Conseil européen ne prévoyaient pas cet alignement sur les deux autres pays baltes.

Le budget de la sous-rubrique, pour la période 2007-2013 progresse donc de 71 % par rapport au niveau de l'année 2006 et atteint 74 098 millions d'euros en prix 2004 et 83 988 millions d'euros en prix courants, soit 8,6 % du budget total européen.

**Les perspectives financières de 2007 à 2013**

<b>Crédits d'engagement (en millions d'euros)</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>Total</b>
Sous-rubrique 1A en prix 2004	8 404	9 097	9 754	10 434	11 295	12 153	12 961	<b>74 098</b>
Variation en % en termes réels	11,0 %	8,2 %	7,2 %	7 %	8,3 %	7,6 %	6,6 %	<i>n.s.</i>
Sous-rubrique 1A en prix courants	8 918	9 847	10 769	11 750	12 974	14 239	15 490	<b>83 988</b>

### 1.1.2. Les principaux programmes financés au titre de la compétitivité

Dans le respect du principe de subsidiarité et en synergie avec les différentes politiques publiques nationales menées dans les domaines concernés, l'Union européenne développe un ensemble de programmes opérationnels qui participent au soutien de la croissance et à l'amélioration de la compétitivité des États membres.

Sur la période 2007-2013, quatre programmes, qui sont décrits de manière approfondie ci-après, concentrent 88 % des ressources dévolues aux politiques de compétitivité et de croissance. Il s'agit du 7<sup>ème</sup> programme cadre pour la recherche et le développement technologique, du programme pour l'innovation et la compétitivité, des réseaux transeuropéens de transport et d'énergie, et des programmes en faveur de l'éducation et de la formation tout au long de la vie.

Parmi les autres programmes financés par la sous-rubrique « Compétitivité pour la croissance et l'emploi », il convient de mentionner :

- le développement du système satellitaire **Galileo** : composé de trente satellites et stations terrestres, il permettra de fournir aux usagers des informations sur leur positionnement dans le temps et dans l'espace ;
- l'amélioration des performances environnementales du système de transport des marchandises : le programme **Marco-Polo II** vise à réduire la part du fret routier dans le transport international par l'intégration du transport maritime à courte distance (autoroutes de la mer), du rail et du transport fluvial dans la chaîne logistique ;
- **le démantèlement des centrales nucléaires** obsolètes : dans le prolongement des protocoles intégrés dans les traités d'adhésion de 2003, les principales opérations de déclassement concernent la Slovaquie (unités de Bohunice et de Mochovce) et la Lituanie (unités d'Ignalina) ;
- **la politique sociale** : le programme « **Progress** » regroupe plusieurs programmes spécifiques expirant en 2006 et concernant la lutte contre les discriminations, l'égalité hommes-femmes, la coopération dans la lutte contre l'exclusion sociale, les incitations pour promouvoir l'emploi et des interventions dans le domaine de la santé et de la sécurité au travail ;
- **les douanes et la fiscalité** : le programme « Douanes 2007 » est destiné à protéger les États membres de l'Union et les citoyens contre les pratiques commerciales déloyales et illégales, en appui aux administrations douanières nationales tandis que le programme « Fiscalité 2007 » vise à développer la coopération administrative entre les États membres pour assurer un fonctionnement effectif, uniforme et efficace des systèmes de fiscalité directe (impôts sur les personnes physiques et sur les sociétés), de TVA et d'accises, et lutter contre l'évasion et la fraude fiscale.

La sous-rubrique finance également d'autres programmes commencés avant 2006 et qui se termineront en 2008 ou 2009, des dépenses correspondant à des actions préparatoires et des projets pilotes dont les budgets annuels ne pourront excéder, en application de l'accord interinstitutionnel du 17 mai 2006, respectivement, 100 millions d'euros et 40 millions d'euros et enfin, les agences de régulation correspondant aux politiques de compétitivité.

**Les perspectives financières 2007-2013 : Répartition des dépenses de la sous-rubrique 1A**

<b>Crédits d'engagement</b> (en millions d'euros)	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>Total 2007- 2013</b>	<b>Total 2007- 2013</b>
	en prix 2004								en prix courants
Réseaux transeuropéens de transport et d'énergie	804	898	952	963	1 100	1 177	1 309	7 203	8 168
Marco Polo II	53	55	56	57	58	60	61	400	452
Galileo	94	140	182	223	132	129	0	900	1 006
Démantèlement nucléaire	230	229	229	160	159	160	161	1 328	1 487
Éducation tout au long de la vie et Erasmus	852	920	960	980	990	1 020	1 030	6 752	7 627
Mundus									
7 <sup>ème</sup> Programme Cadre pour la Recherche et le Développement	5 170	5 612	6 088	6 704	7 486	8 170	8 851	48 081	54 582
Programme pour l'innovation et la Compétitivité	407	420	440	468	493	514	542	3 284	3 716
Progress : programme de politique sociale	78	86	91	96	98	102	107	658	744
Douanes 2012, Fiscalité et EMCS	64	64	65	69	73	77	79	490	555
Autres*	652	673	691	714	706	744	821	5 003	5 651
<b>Total sous-rubrique 1A</b>	<b>8 404</b>	<b>9 097</b>	<b>9 754</b>	<b>10 434</b>	<b>11 295</b>	<b>12 153</b>	<b>12 961</b>	<b>74 098</b>	<b>83 988</b>
<b>Variation en % en termes réels</b>	<b>11,0 %</b>	<b>8,2 %</b>	<b>7,2 %</b>	<b>7,0 %</b>	<b>8,3 %</b>	<b>7,6 %</b>	<b>6,6 %</b>	<b>n.s.</b>	<b>n.s.</b>

\* incluant notamment les autres actions dans le domaine de la sécurité des transports et de l'énergie, les autres actions de politique sociale, le marché intérieur, les statistiques, l'augmentation du capital du Fonds européen d'investissement, la lutte contre la fraude, les agences de régulation et la marge sous plafond.

**Encadré n°2 : Le nouveau partenariat pour Lisbonne : les Programmes nationaux de réforme**

Dans le cadre de la mise en œuvre des conclusions des Conseils européens de mars et juin 2005 définissant un nouveau partenariat pour la stratégie de Lisbonne<sup>27</sup>, chaque État membre a défini, sur la base des Lignes directrices Intégrées<sup>28</sup>, ses principales priorités d'action sous la forme d'un Programme national de réforme (PNR) tandis que la Commission présentait son programme de réforme communautaire.

Sous le titre « Pour une croissance sociale », la France a présenté à l'automne 2005 les trois priorités de sa politique économique : « créer les conditions d'une croissance sociale », « la bataille de l'emploi au service de la croissance sociale », « construire l'économie de la connaissance ». Dans son rapport de situation annuel sur la stratégie de Lisbonne du 25 janvier 2006, la Commission s'inquiétait de la situation des finances publiques françaises, regrettait que la concurrence ne soit pas davantage traitée, critiquait l'articulation d'ensemble du dispositif de soutien à l'innovation et notait l'absence d'évaluation chiffrée des dispositifs sur l'emploi.

De manière plus globale, l'évaluation conduite par la Commission, dans un premier temps, identifie au niveau communautaire les principales insuffisances des politiques suivies par les États membres pour proposer, dans un second temps, quatre catégories d'actions.

Dans le domaine **macroéconomique**, notamment en matière de réduction des déficits publics et de lutte contre le chômage, la Commission juge les mesures prises souvent fragmentées et insuffisantes. Elle constate, dans un contexte de croissance souvent médiocre et de vieillissement de la population, que la plupart des États membres privilégient la baisse des dépenses publiques aux dépens d'une amélioration de leur qualité et de la recherche d'une meilleure efficacité de l'administration. Elle regrette l'absence d'approche cohérente entre maîtrise des finances publiques et baisse du chômage. Sur ce point, il convient toutefois de souligner que, dans le cas de la France, les mesures en faveur du retour à l'emploi et de la valorisation de l'emploi ont été renforcées dans un

<sup>27</sup> Pour une présentation complète de la révision à mi-parcours de la stratégie de Lisbonne, se reporter au document « Relations financières avec l'Union européenne », annexé au projet de loi de finances pour 2006, encadré n°2 p 66.

<sup>28</sup> Les lignes directrices intégrées ont été adoptées par le Conseil européen de juin 2005.



contexte de plus grande maîtrise des finances publiques.

Dans le domaine **microéconomique**, les critiques de la Commission portent principalement sur l'insuffisance des mesures en faveur à l'amélioration de la concurrence, de l'accessibilité des marchés et des conditions de création, de financement et de transfert des entreprises. Elle rappelle à cet égard que les bénéfices induits d'une augmentation des investissements dans la R&D (atteindre 3 % du PIB à l'horizon 2010 contre 1,9 % environ aujourd'hui) sont plus élevés lorsque les technologies nouvelles sont promptement adoptées par le marché, à condition toutefois que le niveau de la concurrence sur les marchés de biens et de services soit significatif. On rappellera à cet égard que la France a récemment amélioré le cadre législatif des activités de recherche ainsi que les moyens qui lui sont alloués et qu'en ce qui concerne l'amélioration de la concurrence, la politique de dégroupage a permis une diffusion très rapide du haut débit et donc une réduction du « fossé numérique ».

Dans le domaine de **l'emploi**, la Commission constate que dix-sept États membres se sont fixés des objectifs de taux d'emploi, via des systèmes de protection et d'insertion sociales concernant l'emploi des femmes, des travailleurs âgés, des jeunes et des personnes défavorisées. Elle valorise toutefois les politiques de « flexsécurité » qui facilitent les passages d'un emploi à un autre par un système d'apprentissage continu, fiable et dynamique et une protection sociale adéquate. En ce qui concerne la France, les réformes du marché de l'emploi ont notamment porté sur les structures d'accompagnement, de suivi et de contrôle de la recherche d'emploi. Par ailleurs, des objectifs à atteindre d'ici 2010, ont été fixés aux branches professionnelles en matière de taux d'emploi des seniors (50 %) et des handicapés (6 %).

En conclusion de ces analyses, les quatre domaines d'actions suivants ont été proposés par la Commission et adoptés par le Conseil européen du printemps 2006 pour une mise en œuvre avant la fin de l'année 2007<sup>29</sup> :

- **investir dans la connaissance et l'innovation** : les États membres sont invités à recentrer les dépenses publiques sur la R&D et à mieux se coordonner avec les programmes communautaires ou intergouvernementaux correspondants (7<sup>ème</sup> PCRD, EUREKA), à promouvoir la R&D privée, à mettre en place, pour les chercheurs, un marché du travail européen unique, compétitif et ouvert sur l'industrie, à mettre en place, en matière d'innovation, une politique permettant aux investissements dans la connaissance de se concrétiser plus rapidement dans des produits et des services et enfin, dans le domaine de l'éducation et de la formation, à rechercher l'excellence à tous les niveaux. La Commission est chargée, quant à elle, de produire un rapport sur le triangle éducation-recherche-innovation et de formuler de nouvelles propositions en faveur de la création d'un Institut européen de technologie (IET) ;
- **exploiter le potentiel des entreprises, notamment des PME** : les États membres sont invités à élaborer des mesures destinées à stimuler la compétitivité, l'innovation et la productivité par des politiques qui prennent en compte la dimension sociale et les besoins des personnes dans le processus d'internationalisation et de changement structurel et qui contribuent, en même temps, à l'approfondissement du marché intérieur par la mise en œuvre effective de la législation communautaire. S'agissant des PME, l'application du principe directeur « penser d'abord petit » doit se traduire par un allègement de leurs contraintes administratives, l'ouverture d'un guichet unique permettant de créer une entreprise en une semaine dans toute l'Union européenne d'ici 2007, sans coût excessif, par l'amélioration de l'accès aux financements externes et la mise en place d'un cadre approprié stimulant l'esprit d'entreprise. Par ailleurs, les nouvelles règles communautaires en matière d'aides d'État devraient permettre d'accorder aux PME des aides à l'investissement et à l'emploi pouvant atteindre 15 millions d'euros sans obligation de notification ;
- **accroître les possibilités d'emploi** : l'objectif consistant à augmenter la participation au marché du travail des femmes, des jeunes, des travailleurs âgés, des personnes handicapées, des immigrés en situation régulière et des minorités, à créer en Europe au moins deux millions de postes de travail par an jusqu'en 2010, la stratégie européenne pour l'emploi doit se traduire par la modernisation des systèmes de protection sociale, d'éducation et de formation. Sur ce dernier point et d'ici 2010, au moins 85 % des jeunes devraient avoir achevé leur second cycle d'études secondaires à l'âge de 22 ans et chaque jeune quittant le système scolaire devrait trouver, dans un délai de six mois, soit un emploi, soit un apprentissage, soit une formation complémentaire ou une autre mesure améliorant sa capacité d'insertion professionnelle. Ce délai serait porté à quatre mois d'ici 2010 ;
- **progresser vers une politique européenne intégrée et ciblée sur une utilisation rationnelle des ressources** (cf. à l'encadré n°4 « Vers une politique européenne intégrée de l'énergie »).

Comme le prévoit le calendrier de la stratégie de Lisbonne révisée, chaque État membre présentera à la Commission, au plus tard le 15 octobre 2006, un rapport de suivi de son propre programme national de réforme répondant, dans une première partie, à l'évaluation effectuée par la Commission et le Conseil et apportant, en seconde partie, des informations actualisées plus techniques sur les mesures adoptées pour résoudre les problèmes nationaux.

<sup>29</sup> Les États membres devraient également tenir compte des PNR et des quatre actions prioritaires pour élaborer leur cadre de référence stratégique national pour les programmes de cohésion.

### 1.1.3. La politique en faveur de la recherche, du développement et de l'innovation

La politique en faveur de la recherche, du développement et de l'innovation s'articule, pour la période 2007-2013, autour de deux programmes communautaires : le 7<sup>ème</sup> programme cadre pour la recherche et le développement (PCRD) qui bénéficie d'un budget de 48 081 millions d'euros en prix 2004 et de 54 582 millions d'euros en prix courants et du programme pour l'innovation et la compétitivité (PIC) doté d'un budget de 3 284 millions d'euros en prix 2004 et de 3 716 millions d'euros en prix courants. Ces deux programmes représentent à eux seuls 69,3 % de la sous-rubrique.

#### 1.1.3.1. Le septième programme cadre pour la recherche et le développement

Le 7<sup>ème</sup> programme cadre pour la recherche et le développement vise à soutenir la recherche européenne d'excellence au travers de sept programmes spécifiques, dont cinq relèvent du traité CE et deux du traité Euratom. Après la conclusion de l'accord interinstitutionnel sur les perspectives financières, la Commission a proposé le 24 mai 2006 une répartition budgétaire entre ces différentes composantes.

L'architecture du volet CE, conforme à la proposition initiale de la Commission, s'articule autour de **quatre programmes spécifiques** :

- **le programme « Coopération »** regroupe la recherche collaborative organisée autour de neuf thématiques<sup>30</sup> inégalement dotées qui sont assez proches de celles du 6<sup>ème</sup> PCRD. Bénéficiant de la plus grande partie des crédits (63,9 %), il permettra de rassembler des équipes transnationales de chercheurs autour de projets communs ;
- **le programme « Idées »**, entièrement nouveau, correspond à la création du Conseil européen de la recherche. Il a vocation à développer, sous la direction d'un Conseil scientifique indépendant, des projets de recherche fondamentale correspondant à de véritables ruptures technologiques, selon les principes d'autonomie et de mise en concurrence d'équipes individuelles sélectionnées sur le seul critère de l'excellence scientifique. Doté de 14,8 % de l'enveloppe, il représente le second poste de dépense du volet CE ;
- **le programme « Personnes »** : doté de 9,4 % des moyens, il vise à développer les échanges et améliorer les conditions d'évolution de carrière des chercheurs mobiles, en orientant le programme Marie Curie vers des passerelles entre la recherche et l'industrie et en améliorant l'articulation des programmes nationaux ;
- **le programme « Capacités »** (8,5 %) regroupe un ensemble de financements en faveur de la création et/ou du développement de structures de coordination, d'information et de réseaux spécialisés. Les infrastructures de recherche, les PME ou les régions de la connaissance font partie des bénéficiaires de ce programme.

Le **volet « Euratom »** comprend un **programme spécifique « Fusion et Fission »** (84 % du programme Euratom) dont la composante « Fusion », la plus importante (71 %), inclut la contribution de l'Union européenne au financement d'ITER et de ses programmes d'accompagnement tandis que la composante « Fission nucléaire et radioprotection », est ordonnée selon cinq axes (gestion des déchets radioactifs, filières de réacteurs de 2<sup>ème</sup>, 3<sup>ème</sup> et 4<sup>ème</sup> générations, radioprotection, infrastructures, ressources humaines et formation). Il permet également de financer un **programme « Activités nucléaires du Centre Commun de Recherche »**.

Le tableau ci-dessous présente la répartition budgétaire des programmes cadres CE et EURATOM, telle que proposée par la Commission le 24 mai 2006.

<sup>30</sup> La scission proposée par le Conseil et le Parlement de la thématique « Espace et sécurité » en deux thématiques distinctes conduirait à une répartition du budget en dix thématiques.

**SEPTIEME PCRD 2007/2013 - crédits d'engagement (en millions d'euros courants)**

<b>PROGRAMME CADRE CE</b>	<b>Total 2007-2013</b>
<b>1. Programme spécifique « Coopération » :</b>	<b>32 292</b>
- Santé	5 984
- Alimentation, agriculture, biotechnologie	1 935
- Technologies de l'Information et de la Communication	9 110
- Nanosciences, nanotechnologies, nouvelles technologies de production	3 467
- Énergie	2 265
- Environnement (changement climatique inclus)	1 886
- Transport (y compris aéronautique)	4 180
- Sciences économiques et humaines	607
- Sécurité et espace	2 858
<b>2. Programme spécifique « Idées »</b>	<b>7 460</b>
<b>3. Programme spécifique « Personnes »</b>	<b>4 727</b>
<b>4. Programme spécifique « Capacités » :</b>	<b>4 291</b>
- Infrastructures de recherche	2 008
- Recherche au profit des PME	1 266
- Régions de la connaissance	126
- Potentiel de recherche	350
- Science dans la société	359
- Activités de coopération internationale	182
<b>5. Programme spécifique « Centre de Recherche commun » (CCR)</b>	<b>1 751</b>
<b>Total programme cadre CE</b>	<b>50 521</b>
<b>Programme cadre EURATOM</b>	<b>2007-2011</b>
<b>1. Programme spécifique Fusion et Fission*</b>	<b>2 234</b>
- « Énergie par fusion »	1 947
- « Fission nucléaire et radioprotection »	287
<b>2. Activités nucléaires du Centre commun de recherche (CCR)</b>	<b>517</b>
<b>Total programme cadre EURATOM 2007-2011</b>	<b>2 751</b>
<b>Total EURATOM 2007-2013</b>	<b>4 061</b>
<b>TOTAL</b>	<b>54 582</b>

Source : Commission

\* Hors dépenses administratives estimées par la Commission à 15 % du programme.

Par ailleurs, le mécanisme innovant de la « facilité recherche » (« Risk Sharing Finance Facility ») devra permettre d'augmenter les financements au profit de la recherche européenne jusqu'à 30 milliards d'euros supplémentaires sous l'effet d'un double effet de levier. Il consiste en effet, grâce à un système de garantie de 2 milliards d'euros, financé paritairement par la BEI sur ses ressources propres et par le budget communautaire, à accorder des prêts jusqu'à 10 milliards d'euros (premier effet de levier) permettant ainsi de lever sur les marchés financiers des fonds afin de financer jusqu'à 30 milliards d'euros de projets (deuxième effet de levier). L'accord politique sur la décision cadre relative au 7<sup>ème</sup> PCRD, intervenu lors du Conseil Compétitivité du 24 juillet 2006, sécurise la part communautaire du financement de la facilité recherche. Ainsi, une enveloppe d'un montant pouvant aller jusqu'à un milliard d'euros est prévue dans les programmes spécifiques « Coopération » (jusqu'à 800 millions d'euros par un prélèvement proportionnel sur toutes les thématiques, à l'exception de la recherche en sciences économiques et sociales) et « Capacités » (jusqu'à 200 millions d'euros en provenance de ligne relative aux infrastructures de recherche).

Des garanties ont également été apportées quant à la mise en œuvre effective de ce nouveau dispositif, par l'allocation de 500 millions d'euros d'ici l'évaluation intermédiaire du PCRD dont les résultats seront pris en compte pour l'allocation du reste des crédits, dans la limite du montant total d'un milliard d'euros. Cette décision qui permet d'atteindre rapidement la masse critique nécessaire à une action significative, constitue un signal fort de l'engagement communautaire vis-à-vis de la Banque européenne d'investissements, des banques, des opérateurs de recherche et des fonds d'investissement. La création de ce dispositif de facilité recherche est un incontestable succès pour la France qui s'est très fortement mobilisée sur ce dossier.

### **Encadré n°3 : La politique européenne de l'espace**

Dès 2001, la Commission européenne présentait au Conseil européen et au Parlement une communication intitulée « Vers une politique européenne de l'espace », suivie, en janvier 2003, d'un Livre vert élaboré avec l'Agence spatiale européenne (ASE)<sup>31</sup>, puis, en novembre 2003, d'un Livre blanc intitulé « Espace : une nouvelle frontière européenne pour une Union en expansion - Plan d'action pour la mise en œuvre d'une politique spatiale européenne ». Depuis lors, l'accord intervenu entre la Communauté européenne et l'ASE, entré en vigueur le 24 mai 2004, fournit un cadre pour parvenir à un développement cohérent et progressif d'une politique spatiale européenne, instaurant notamment des « Conseils Espace », réunions conjointes du Conseil de l'Union européenne et du Conseil de l'Agence spatiale européenne, assistés d'un « Groupe de Haut Niveau de la politique de l'Espace » composé des États membres et doté d'un secrétariat conjoint.

L'Agence européenne de l'Espace a pour mission de promouvoir et d'assurer, à des fins exclusivement pacifiques, l'exploitation de la science, de la recherche et de la technologie spatiale ainsi que ses applications spatiales, tandis que, parallèlement, l'Union européenne apporte, essentiellement via le programme cadre pour la recherche et le développement et le programme des réseaux transeuropéens de transport, une contribution financière à des programmes conduits par l'Agence. Dans ce contexte, l'élaboration d'une politique communautaire de l'Espace justifie qu'un consensus puisse s'établir sur une stratégie commune pour les relations internationales, une définition claire des responsabilités de l'Union européenne et de l'Agence et un mécanisme de coordination.

#### **Une stratégie commune pour les relations internationales**

Les enjeux d'une politique spatiale dépassent le cadre européen tant du point de vue de la concurrence entre les industriels présents sur ces marchés que de la réalisation des objectifs concrets des États membres de l'Union européenne (le différentiel d'investissement public entre l'Europe et les États-Unis étant de 1 à 6). L'objectif à atteindre consisterait à mettre en œuvre un véritable partenariat entre les activités internationales de l'ASE, des États membres et de l'Union européenne de manière à optimiser le partage des ressources de chacun et d'accroître la compétitivité de l'industrie spatiale européenne dans son ensemble tout en développant des partenariats stratégiques avec les actuelles grandes nations spatiales que sont les États-Unis, le Japon et la Russie et les nations potentielles représentées par l'Inde et la Chine.

#### **Une définition claire des responsabilités de l'Union européenne et de l'Agence européenne de l'Espace**

Au terme de la réunion du second « Conseil Espace » du 7 juin 2005, l'Union européenne serait en charge des activités d'applications (en particulier les programmes Galileo et GMES-« Global Monitoring Environment System »), après consultation des États membres et en tenant compte des intérêts de l'Agence européenne de l'Espace, tandis que cette dernière exercerait ses compétences dans les secteurs technologiques en matière de science, de lanceurs, de vols spatiaux, y compris les vols habités, et d'exploration de l'espace, après consultation des États membres et en tenant compte des intérêts de l'Union européenne. Plus généralement, l'information concernant les activités conduites sur un plan national seraient partagées pour éviter les duplications, la Commission pouvant proposer et mettre en œuvre des mesures permettant d'améliorer la compétitivité des secteurs industriels concernés.

#### **Un mécanisme de coordination pour préparer la future politique européenne de l'espace**

La future politique européenne devrait rassembler, dans un esprit de compétence partagée entre l'Union européenne et les États membres, les volontés de ceux-ci, qu'il s'agisse d'initiatives nationales, multinationales, dans le cadre de l'ASE et/ou de l'Union européenne en vue de dégager une vision commune. Pour ce faire, le secrétariat conjoint est mandaté pour élaborer un « mécanisme », le groupe de haut niveau étant utilisé comme instrument de coordination opérationnel.

En l'absence de réunion du « Conseil Espace » en 2006, les discussions se poursuivent entre experts au sein du groupe de haut niveau. Elles portent sur les objectifs et la stratégie, la composition du programme spatial en activités ou en projets et les sources de financement correspondantes, les rôles et les responsabilités des acteurs par projet et par activité et les principes de mise en œuvre.

Le Conseil Espace de juin 2007 devrait approuver le document final « Politique européenne de l'Espace », pour une mise en œuvre en 2008.

<sup>31</sup> L'Agence spatiale européenne est une agence intergouvernementale créée en 1975 et composée de dix-sept États membres (les quinze membres de l'Union européenne avant l'élargissement, la Suisse et la Norvège) et le Canada, sur la base d'un accord de coopération.

### 1.1.3.2. Le Programme pour l'Innovation et la Compétitivité

Ce nouveau programme regroupe plusieurs programmes spécialisés des perspectives financières 2000-2006, comme le programme pluriannuel pour les entreprises (MAP), le volet recherche et innovation du sixième PCRD, le programme concernant l'énergie intelligente (EIE), le programme « LIFE environnement entreprises », les divers programmes liés au contenu des technologies de la société de l'information (Modinis, Infrastructures de réseaux de télécommunications et E-content).

Le Programme pour l'Innovation et la Compétitivité représente un budget total sur la période 2007-2013 de 3 284 millions d'euros en prix 2004 et 3 622,3 millions d'euros en prix courants. Il s'articule autour de trois volets distincts :

- **Entrepreneuriat et innovation** : doté d'un budget de 2 172 millions d'euros en prix courants, soit 60 % du programme, ce volet est réparti en cinq objectifs opérationnels : soutenir l'accès au financement des PME et les investissements dans l'innovation (accès au capital-risque, au microcrédit et au Fonds européen d'investissement) ; créer un environnement favorable à la coopération internationale entre PME ; aider au démarrage des technologies innovantes ; encourager la culture de l'entrepreneuriat et de l'innovation ; soutenir l'entreprise et l'innovation dans le cadre des réformes administratives et économiques. Ce premier volet est donc particulièrement axé sur la création et le développement des entreprises innovantes, en particulier dans le domaine des écotechnologies, et sur les politiques améliorant les échanges de bonnes pratiques dans le domaine de l'entrepreneuriat et de l'innovation ;
- **Technologies de la société de l'information** : doté de 729,2 millions d'euros, soit 20 % du programme, ce volet répond à trois objectifs : renforcer le marché intérieur des produits et des services d'information, stimuler l'innovation pour créer de nouveaux marchés et développer une société de l'information plus inclusive permettant d'améliorer la qualité de la vie ;
- **Énergie intelligente** : dotée de 721 millions d'euros, soit 19,9 % du programme, cette composante vise trois objectifs : améliorer l'efficacité énergétique et augmenter les économies d'énergie, promouvoir les énergies renouvelables et soutenir la diversification des ressources énergétiques, développer l'utilisation des énergies renouvelables dans les transports.

### 1.1.4. Les politiques d'éducation et de formation tout au long de la vie

Le programme « Formation tout au long de la vie » est un programme intégré en matière d'éducation et de formation qui remplace, pour la période 2007-2013, les programmes Socrates, Leonardo Da Vinci et e-Learning ainsi que d'autres programmes connexes expirant fin 2006. Ce programme vise notamment à favoriser la mobilité des publics concernés, à mettre en place des partenariats bilatéraux ou multilatéraux et des projets unilatéraux et nationaux dans le domaine de l'éducation et de la formation professionnelle et continue.

Il est accessible aux élèves, étudiants, formateurs, membres du personnel, personnes présentes sur le marché du travail ainsi qu'aux établissements et organismes d'enseignement et de formation, aux personnes responsables des systèmes et des politiques mises en œuvre, aux entreprises, aux partenaires sociaux, aux organisations professionnelles, aux chambres consulaires, aux services d'orientation, de conseil et d'information, aux associations, y compris à but non lucratif, et aux centres de recherche.

Ce programme représente pour l'ensemble de la période un budget de 6 171 millions d'euros en prix 2004 et 6 970 millions d'euros en prix courants. L'accord politique intervenu en juillet 2006 a permis d'opérer la répartition budgétaire entre ses différentes composantes<sup>32</sup>. Le programme comprend ainsi :

- **quatre programmes spécifiques (92,2 %)**, portant sur les besoins en matière d'enseignement et d'apprentissage et les établissements ou organisations qui dispensent ces formations. **Le programme Comenius** (13 %) concerne des participants de l'enseignement préscolaire et scolaire jusqu'à la fin du deuxième cycle de l'enseignement secondaire. **Le programme Erasmus** (40 %) concerne des participants issus de l'enseignement supérieur et de la formation professionnelle de niveau supérieur, y compris les études de doctorat. **Le programme Leonardo Da Vinci** (25 %) concerne les participants issus de l'enseignement et de la formation professionnels autres que de niveau supérieur. **Le programme Grundtvig** (4 %) concerne quant à lui toutes les formes d'éducation des adultes ;
- **un programme transversal (5,3%)** recouvrant quatre activités : la coopération et l'innovation en matière de politique d'éducation et de formation tout au long de la vie ; la promotion et l'apprentissage des langues ; le développement de contenus, de services, de pédagogies et de pratiques innovants fondés

<sup>32</sup> S'agissant des quatre programmes spécifiques, les pourcentages indiqués constituent des minima.



sur les technologies de l'information et de la communication ; la diffusion et l'exploitation des résultats d'actions soutenues au titre de ces programmes ainsi que l'échange de bonnes pratiques ;

- **le programme Jean Monnet** (2,5 %) qui apporte un soutien à des établissements et des activités dans le domaine de l'intégration européenne, ainsi que des subventions à des établissements et associations européens dans le domaine de l'éducation et de la formation.

### **1.1.5. Les réseaux transeuropéens de transport et d'énergie (RTE)**

Le programme « Réseaux transeuropéens de transport et d'énergie » (RTE-T et RTE-E) succède au programme précédent dont ont été retirés les réseaux de télécommunications (E-Ten) transférés dans le programme pour l'Innovation et la Compétitivité (volet « technologies de la société de l'information »).

Dotée d'un budget de 7 203 millions d'euros en prix 2004 et 8 168 millions d'euros en prix courants, la part réservée aux infrastructures de transport terrestre (lignes à grande vitesse routières et ferroviaires, canalisation des voies fluviales,...) représente 98,1 % de la totalité du programme.

La Commission a adopté le 31 mai 2006, une nouvelle proposition déterminant les règles générales pour l'octroi d'un concours financier communautaire dans le domaine des RTE-T et RTE-E et modifiant le règlement du Conseil de 1995, lui-même modifié en 2004. Ce projet de règlement prévoit d'augmenter de 20 à 30 % (exceptionnellement 50 % pour les tronçons transfrontaliers) le taux de cofinancement des travaux pour les projets prioritaires transfrontaliers ou traversant des barrières naturelles. Conformément aux conclusions du Conseil européen de décembre 2005 et à l'accord interinstitutionnel du 17 mai 2006, il propose également de renforcer l'effet de levier du financement public sur l'investissement privé par la création d'un instrument de garantie couvrant les risques dans la phase postérieure à la construction de l'infrastructure.

Dans le cadre de cette négociation actuellement en cours entre les États membres, la France plaide pour que le règlement financier RTE soit en totale cohérence avec les orientations prises en 2004 par le Conseil et le Parlement européen, qui ont particulièrement mis l'accent sur les projets prioritaires dits d'intérêt européen, au nombre de trente. Le programme pluriannuel doit permettre d'assurer une concentration du soutien communautaire sur les projets prioritaires des RTE présentant la plus forte valeur ajoutée européenne. C'est pourquoi, alors que la Commission a proposé que le programme pluriannuel soit doté d'une enveloppe comprise entre 65 % et 85 % du total des crédits disponibles, la France plaide pour que ce taux soit fixé à 85 %. Par ailleurs, la France est favorable à une reconduction des taux de financement communautaire actuellement en vigueur (soit 10 % et 20 % pour les travaux et 50 % pour les études), compte tenu de l'enveloppe disponible pour la période 2007-2013 et du niveau réel des taux de cofinancement communautaire pratiqués sur la période précédente, systématiquement inférieurs à ceux inscrits dans le règlement.

## **1.2. Les retours français au titre des politiques de compétitivité**

Les rapports sur la répartition des dépenses de l'Union européenne sont établis conformément à la structure du budget communautaire en vigueur dans le cadre de la génération correspondante des perspectives financières. Le dernier rapport relatif à l'exercice 2004 a donc été établi sur la base de la rubrique « politiques internes » des perspectives financières 2000-2006. Afin d'assurer la continuité de l'information statistique sur les retours français au titre du budget communautaire pour la période 2000-2006, le tableau ci-après reprend l'intégralité de ces informations et a donc un périmètre plus large que la nouvelle sous-rubrique 1A.

Il convient de préciser que les paiements en France au titre de ces programmes ne transitent pas dans leur totalité par l'État, que ce soit d'un point de vue budgétaire ou comptable. Une partie est en effet directement attribuée à des personnes morales autres que l'État.

Retours de la France au titre des politiques internes

en millions d'euros courants	2000		2001		2002		2003		2004	
	En millions d'euros	En % du total UE	En millions d'euros	En % du total UE	En millions d'euros	En % du total UE	En millions d'euros	En % du total UE	En millions d'euros	En % du total UE
<b>Formation, jeunesse, culture, audiovisuel, information et autres actions sociales</b>	<b>101,1</b>	<b>14,6</b>	<b>90,6</b>	<b>13,2</b>	<b>107,4</b>	<b>13,5</b>	<b>108,7</b>	<b>13,4</b>	<b>104,7</b>	<b>11,0</b>
■ Éducation, formation professionnelle et jeunesse	58,4	13,8	51,1	13,0	58,8	12,3	60,6	12,1	64,3	10,2
■ Autres	42,7	15,7	39,4	13,5	48,7	15,2	48,1	15,6	40,5	12,6
<b>Énergie, contrôle de sécurité nucléaire d'Euratom et environnement</b>	<b>16,6</b>	<b>11,5</b>	<b>20,5</b>	<b>10,4</b>	<b>14,8</b>	<b>8,1</b>	<b>13,9</b>	<b>7,1</b>	<b>15,4</b>	<b>6,0</b>
■ Énergie, contrôle de sécurité d'Euratom	7,1	16,9	7,5	16,3	6,6	16,4	5,4	14,6	4,2	5,5
■ Environnement	9,5	9,3	13,0	8,6	8,1	5,7	8,4	5,4	11,2	6,2
<b>Protection des consommateurs, marché intérieur, industrie et réseaux transeuropéens</b>	<b>83,2</b>	<b>9,6</b>	<b>147,1</b>	<b>17,9</b>	<b>110,9</b>	<b>13,7</b>	<b>106,6</b>	<b>11,4</b>	<b>110,6</b>	<b>11,2</b>
■ Réseaux transeuropéens	58,4	11,8	110,1	23,5	82,1	15,9	83,5	13,7	95,3	20,2
■ Autres	24,8	6,7	37,0	10,4	28,8	9,8	23,1	7,1	15,3	3,0
<b>Recherche et développement technologique</b>	<b>439,8</b>	<b>14,1</b>	<b>384,3</b>	<b>13,1</b>	<b>442,3</b>	<b>13,8</b>	<b>439,7</b>	<b>15,4</b>	<b>483,3</b>	<b>13,8</b>
<b>Autres politiques internes</b>	<b>10,7</b>	<b>8,0</b>	<b>11,8</b>	<b>9,7</b>	<b>29,5</b>	<b>4,0</b>	<b>8,5</b>	<b>5,5</b>	<b>36,7*</b>	<b>10,8</b>
<b>Total politiques internes</b>	<b>651,5</b>	<b>13,1</b>	<b>654,3</b>	<b>13,7</b>	<b>704,9</b>	<b>12,3</b>	<b>677,4</b>	<b>13,7</b>	<b>750,7</b>	<b>12,4</b>

Source : Commission européenne, Rapport sur la répartition des dépenses de l'Union européenne par État membre en 2004.

\* Ce pic est principalement dû aux 19,6 millions d'euros attribués à la France au titre du Fonds de solidarité de l'Union européenne afin d'atténuer les conséquences des feux de forêts et des inondations en 2003.

S'agissant des **réseaux transeuropéens**, les paiements effectués en 2004 par rapport à 2003 progressent de 11,8 millions d'euros, atteignant 95,3 millions d'euros, la France améliorant son taux de retour de 6,5 points, à 20,2 %. Toutefois, la comparaison annuelle des taux de retour ne présente que peu d'intérêt, singulièrement dans le domaine des infrastructures, compte tenu de leur dépendance au degré d'avancement de projets dont la gestion administrative et financière et la réalisation sont très complexes. Il est en revanche possible de commencer à appréhender un taux de retour sur la période des perspectives financières 2000-2006 : **ainsi pour les années 2000 à 2004, le taux de retour français s'établit à 16,8 %, soit un niveau presque équivalent au taux de contribution français au budget communautaire.**

Il serait prématuré à ce stade de tenter d'approcher le taux de retour français sur la période 2007-2013 au titre des réseaux transeuropéens, le programme pluriannuel des investissements n'ayant pas encore été arrêté au niveau communautaire. La France est directement concernée par huit des trente projets prioritaires<sup>33</sup> (ferroviaires, fluviaux et autoroutes de la mer) et veille à promouvoir leur prise en compte au niveau communautaire, dans le respect de la programmation nationale et du souci de soutenabilité budgétaire globale.

S'agissant de la **politique de recherche et de développement technologique**, si le montant des aides communautaires perçues continue de progresser régulièrement en valeur absolue (de 439,7 millions d'euros en 2003 à 483,3 millions d'euros en 2004), la part des aides reçue par la France régresserait de 1,6 point en 2004 par rapport à 2003. **Le taux moyen de retour de la France sur la période 2000-2004 s'élève à 14,0 %.**

<sup>33</sup> Pour une présentation complète des projets prioritaires des RTE, se reporter au document « Relations financières avec l'Union européenne », annexé au projet de loi de finances pour 2006, encadré n°4 p 76.



S'agissant du poste « **énergie, contrôle de sécurité d'Euratom** », la baisse des paiements perçus par la France se poursuit régulièrement depuis 2001. Le taux de retour accuse, en 2004, une chute de près de 9,1 points par rapport à 2003. Cette diminution est essentiellement due au quasi-doublement du budget communautaire, sous l'effet de l'élargissement en 2004 qui accentue ainsi en pourcentage l'érosion en volume des retours français. Ils s'établissent malgré tout à 12,7 % en moyenne sur la période 2000-2004.

### 1.3. Exécution 2005 et 2006

S'agissant de l'exécution budgétaire 2005 et 2006 comparée aux budgets votés, les données de la Commission sont présentées, par domaine politique, selon la nomenclature des perspectives financières 2000-2006. Pour cette raison, les tableaux ci-dessous présentent l'exécution des principales politiques de la rubrique 3 « Politiques internes » qui relèveront, à partir de 2007, de la sous-rubrique 1A « politiques de compétitivité et de croissance ».

#### Exécution budgétaire en 2004 et 2005 des principales politiques

en millions d'euros et en %	2004				2005			
	Budget		Exécution		Budget		Exécution	
	CE	CP	CE	CP	CE	CP	CE	CP
<b>Recherche et développement technologique</b>	5 608,7	5 196,0	5 139,0	4 245,0	5 871,1	5 512,5	5 443,7	4 497,2
			91,6 %	81,7 %			92,7 %	81,6 %
<b>Réseaux transeuropéens</b>	790,9	706,6	770,9	648,2	793	834,5	765,7	816,4
			97,5 %	91,7 %			96,6 %	97,6 %
<b>Éducation, formation professionnelle, jeunesse <sup>34</sup></b>	839,5	848,1	760,7	727,3	940,9	952,5	852,5	817,6
			90,6 %	85,8 %			90,6 %	85,8 %
<b>Dimension sociale et emploi</b>	227,1	197,7	212,9	145,2	247,3	229,7	227,4	191,5
			93,7 %	73,4 %			92,0 %	83,4 %
<b>Information et communication <sup>35</sup></b>	111,3	101,2	82,3	72,4	115,8	115,1	100,4	87,7
			73,9 %	71,6 %			86,7 %	76,2 %
<b>Marché intérieur</b>	234,6	213,5	194,9	164,1	259,2	223,9	188	160,3
			82,8 %	76,8 %			72,5 %	71,6 %
<b>Marché de l'emploi et innovation technologique</b>	163,4	149,1	142,5	116,2	160	160,4	139,6	130,9
			87,2 %	77,9 %			87,2 %	81,6 %
<b>Sécurité nucléaire</b>	138	138	138	50,8	139	51,5	139	51,3
			100,0 %	36,8 %			100,0 %	99,6 %
<b>Transports</b>	91	61,9	76,4	42	136,2	105,7	119,8	68,6
			84,0 %	67,8 %			88,0 %	65,2 %
<b>Énergie</b>	67,5	26,8	64,8	18,6	64,6	34,6	60,9	25,7
			96,0 %	69,5 %			94,2 %	74,6 %

Le taux d'exécution des crédits d'engagement par domaine politique progresse en 2005 par rapport à 2004 pour la recherche et le développement technologique (92,7 % contre 91,6 %), l'information et la communication (86,7 % contre 73,9 %), les transports (88 % contre 84 %). Il reste stable pour le poste « éducation, formation professionnelle, jeunesse » (90,6 %), le marché de l'emploi et l'innovation technologique (87,2 %), la sécurité nucléaire (100 %) et s'inscrit en repli pour les réseaux transeuropéens (96,6 % contre 97,5 %), la dimension sociale et emploi (92 % contre 93,7 %), le marché intérieur (72,5 % contre 82,8 %) et l'énergie (94,2 % contre 96 %).

Le taux d'exécution des crédits de paiement progresse pour la plupart des politiques : les réseaux transeuropéens (97,6 % contre 91,7 %), la dimension sociale et l'emploi (93,4 % contre 73,4 %), l'information et la communication (76,2 % contre 71,6 %), le marché de l'emploi et l'innovation technologique (81,6 % contre 77,9 %), la sécurité nucléaire (99,6 % contre 36,8 %) et l'énergie (74,6 % contre 69,5 %). Ce taux reste quasi stable pour le poste « recherche et le développement technologique » (81,6 % contre 81,7 %) et stable pour « éducation, formation professionnelle et jeunesse » (85,8 %). Il s'inscrit en revanche en retrait pour les domaines politiques « transports » (65,2 % contre 67,8 %) et « marché intérieur » (71,6 % contre 76,8 %).

<sup>34</sup> Les dépenses correspondant aux actions et programmes développés au profit de la « jeunesse », jusqu'ici agrégées à l'éducation et à la formation professionnelle, relèveront à partir de 2007 de la sous-rubrique 3B « Citoyenneté ».

<sup>35</sup> La part des dépenses de « communication » relevant du programme « Media » figureront, à partir de 2007, dans la sous-rubrique 3B « Citoyenneté ».

Compte tenu de la sous exécution chronique des crédits dont bénéficient la recherche et le développement technologique ainsi que les réseaux transeuropéens, c'est-à-dire les deux politiques qui représentent plus des trois quart des dépenses de la rubrique, le reste à liquider (RAL) dépasse, à la fin de l'année 2005, le niveau de près de deux années de programmation budgétaire pour la recherche (9 635,3 millions d'euros) et 1,7 année pour les réseaux transeuropéens (1 356,0 millions d'euros).

**Exécution budgétaire des principales politiques aux 31 juillet 2005 et 31 juillet 2006**

<i>en millions d'euros et en %</i>	31 juillet 2005				31 juillet 2006			
	Budget		Exécution		Budget		Exécution	
	CE	CP	CE	CP	CE	CP	CE	CP
<b>Recherche et développement technologique</b>	5 576,9	5 044,6	3 179,1	1 908,7	6 196,8	6 351,4	4 157,6	2 320,4
			57,0 %	37,8 %			67,1 %	35,5 %
<b>Réseaux transeuropéens</b>	792,9	781,1	700,2	250,1	812,3	785,7	640,0	180,3
			88,3 %	32,0 %			78,8 %	22,9 %
<b>Éducation, formation professionnelle, jeunesse</b>	914,5	884,0	729,3	554,8	966,5	949,3	666,4	595,4
			79,8 %	62,8 %			69,0 %	62,7 %
<b>Dimension sociale et emploi</b>	239,1	244,6	169,7	92,1	272,4	263,2	143,6	94,1
			71,0 %	37,7 %			52,7 %	35,8 %
<b>Information et communication</b>	115,6	110,3	50,0	52,4	119,1	118,1	60,1	51,5
			43,3 %	47,5 %			50,5 %	43,6 %
<b>Marché intérieur</b>	237,9	246,6	88,4	78,7	257,7	259,0	106,0	92,9
			37,1 %	31,9 %			41,1 %	35,7 %
<b>Marché de l'emploi et innovation technologique</b>	157,0	158,9	108,2	23,7	161,6	162,2	120,0	22,7
			68,9 %	14,9 %			74,3 %	14,0 %
<b>Sécurité nucléaire</b>	139,0	139,0	0,0	0,0	143,4	80,5	90,0	7,2
			0,0 %	0,0 %			62,8 %	9,0 %
<b>Transports</b>	135,9	113,1	64,8	24,4	171,5	147,2	89,2	53,0
			47,7 %	21,6 %			52,0 %	35,0 %
<b>Énergie</b>	64,7	48,5	3,1	14,5	70,8	61,1	60,1	23,6
			4,8 %	29,9 %			84,8 %	38,6 %

Au 31 juillet 2006 et par rapport à la période correspondante de 2005, le taux d'exécution des crédits d'engagement progresse très sensiblement pour les politiques de recherche et développement technologique (67,1 % contre 57 %, soit +10 points), la sécurité nucléaire (62,8 % contre 0 %), l'énergie (84,8 % contre 4,8 %) et de 4 à 7,2 points pour le marché intérieur (41,1 % contre 37,1 %), les transports (52,0 % contre 47,7 %), le marché de l'emploi et l'innovation technologique (74,3 % contre 68,9 %), et l'information et la communication (50,5 % contre 43,3 %). En revanche, il se dégrade de plus de 19 points pour la dimension sociale et l'emploi (52,7 % contre 71,0 %) et de plus de 10 points pour les politiques des réseaux transeuropéens (78,8 % contre 88,3 %), et d'éducation, de formation professionnelle et de jeunesse (69 % contre 79,8 %).

Sur la même période, le taux d'exécution des crédits de paiement progresse pour les politiques de l'énergie (38,6 % contre 29,9 %), des transports (35,0 % contre 21,6 %), de la sécurité nucléaire (9 % contre 0 %) et du marché intérieur (35,7 % contre 31,9 %). Il se dégrade en revanche pour l'ensemble des autres politiques, restant à un niveau préoccupant pour deux des plus importantes d'entre elles : recherche et développement technologique (35,5 % contre 37,8 %) et réseaux transeuropéens (22,9 % contre 32,0 %). Il reste quasiment stable pour l'éducation, la formation professionnelle et la jeunesse (62,7 % contre 62,8 %).

Compte tenu des remarques qui précèdent, le reste à liquider (R.A.L.) atteint, au 31 juillet 2006, 11,5 milliards d'euros pour la politique de recherche et développement technologique et 1,7 milliards d'euros pour les réseaux transeuropéens, ce qui représente pour chacune des deux politiques, plus de deux années de programmation budgétaire.

## 1.4. Présentation du projet de budget pour 2007

Pour 2007, les perspectives financières prévoient un plafond, en crédits d'engagement, de 8 918 millions d'euros en euros courants.

<i>en millions d'euros courants</i>	Exécution 2005		Budget 2006		Avant-projet de budget 2007		Projet de budget 2007	
	CE	CP	CE	CP	CE	CP	CE	CP
<b>TOTAL sous-rubrique 1A</b>	<b>8 035</b>	<b>6 826</b>	<b>7 890</b>	<b>7 430</b>	<b>8 796</b>	<b>6 943</b>	<b>8 782</b>	<b>6 768</b>
<i>dont : Recherche</i>	5 512	3 302	5 321	4 280	5 486	3 977	5 484	3 879
<i>dont : Réseaux</i>	699	760	724	701	853	376	853	346
Marge sous plafond					122		136	

### 1.4.1. L'avant-projet de budget 2007

La Commission a proposé de fixer le montant des crédits d'engagement à 8 796,1 millions d'euros et le montant des crédits de paiement à 6 943,5 millions d'euros. La marge sous plafond de 121,9 millions d'euros ainsi dégagée en crédits d'engagement représente 1,4 % du plafond 2007 des perspectives financières pour cette sous-rubrique. S'agissant des principaux postes de dépenses, la proposition de la Commission se répartit de la manière suivante :

- **le volet « recherche et développement technologique » (PCRD)** représente 5 486,2 millions d'euros en crédits d'engagement, soit une augmentation de 3,8 % par rapport à 2006, et 3 977,3 millions d'euros en crédits de paiement. La diminution de 7,1 % en crédits de paiement par rapport à 2006 s'explique par la prise en compte de la sous-exécution chronique qui caractérise traditionnellement les politiques européennes de recherche ainsi que de l'adoption tardive des instruments juridiques relatifs à la période 2007-2013 qui ne manquera pas de retarder la consommation de crédits en début de programmation ;
- **le programme des réseaux transeuropéens de transport et d'énergie (RTE)** représente 853 millions d'euros en crédits d'engagement (+17,7 % par rapport à 2006) et 375,9 millions d'euros en crédits de paiement (-46,4 % par rapport à 2006). L'augmentation des crédits d'engagement s'explique par une progression des crédits affectés aux programmes prioritaires des RTE-T (817 millions d'euros, soit +22 % par rapport à 2006), tandis que la diminution des crédits de paiement intègre les délais inhérents à la mise en œuvre de ces programmes d'infrastructures qui ne sont pas nécessairement en phase de travaux ;
- **le programme « éducation et formation tout au long de la vie »** représente 903,8 millions d'euros en crédits d'engagement (+29,6 % par rapport à 2006) et 815,6 millions d'euros en crédits de paiement (+24,8 %). La progression des crédits s'explique par le lancement du nouveau programme (820,9 millions d'euros en crédits d'engagement et 563,7 millions d'euros en 2007 contre respectivement 630 millions d'euros et 594 millions d'euros en 2006) et dans une moindre mesure par l'augmentation des crédits affectés à l'action « Erasmus Mundus » ;
- **le programme « Innovation et compétitivité »** représente 388,1 millions d'euros en crédits d'engagement (+52,5 % par rapport à 2006) et 336,3 millions d'euros en crédits de paiement (+47,3 % par rapport à 2006). L'augmentation des crédits d'engagement (133,7 millions d'euros) s'explique essentiellement par la mise en place des garanties apportées par la Communauté européenne aux prêts qui seront accordés aux entreprises et celle des crédits de paiement par le nouvel instrument financier et la mise en place des crédits de paiement correspondant aux trois volets opérationnels du CIP (actions horizontales, actions en faveur des technologies de l'information et de la communication et actions en faveur de l'énergie intelligente).

Il convient enfin de noter que le programme Galileo, qui est désormais dissocié des réseaux transeuropéens, était doté, dans l'avant-projet de budget adopté par la Commission, de 100 millions d'euros en engagements et en paiements.

### 1.4.2. Le projet de budget 2007

Le projet de budget du Conseil retient pour cette rubrique un montant de 8 782,3 millions d'euros en crédits d'engagement et 6 767,7 millions d'euros en crédits de paiement. Par rapport au budget 2006, les crédits d'engagement augmentent de 10,3 % et les crédits de paiement diminuent de 8,9 %, soit respectivement +892 millions d'euros et -662 millions d'euros. La marge sous plafond des perspectives financières en crédits d'engagement augmente donc de 13,8 millions d'euros et s'élève dans le projet de budget à 135,7 millions d'euros contre 121,9 millions d'euros proposés dans l'APB de la Commission.

En opérant une économie nette de 13,8 millions d'euros, le projet de budget adopté par le Conseil modère la progression des crédits d'engagement proposée par la Commission (+10,3 % par rapport à 2006 au lieu de +11,5 %). Ceci résulte de réductions (39 millions d'euros) concernant principalement le programme « Éducation tout au long de la vie », les agences décentralisées et les transports, partiellement compensées par deux augmentations par rapport à l'APB de la Commission qui ont été décidées par le Conseil : une augmentation des crédits en faveur d'actions pilotes (10 millions d'euros) initiées par la présidence finlandaise (« triangle de la connaissance : éducation-recherche et innovation » et « promotion de l'autonomie énergétique européenne dans les énergies renouvelables, en particulier les biocarburants ») ainsi que la prise en compte de la contribution de la Communauté au Fonds international pour l'Irlande (15 millions d'euros).

Du côté des crédits de paiement, le projet de budget adopté par le Conseil table sur une sous-exécution significative au titre des anciennes programmations, ce qui lui permet d'opérer une économie de 175,9 millions d'euros par rapport à l'APB adopté par la Commission. Les principales dépenses concernées étant la recherche (50 millions d'euros sur la recherche dans le domaine de l'espace et de la sécurité et 48 millions d'euros au titre du 6<sup>ème</sup> PCRD), le soutien aux réseaux de transport (30 millions d'euros), le programme « Éducation tout au long de la vie » (16,5 millions d'euros) et les agences décentralisées (8,8 millions d'euros).

#### Projet de budget pour la sous-rubrique 1A « Compétitivité » pour 2007

<i>en millions d'euros courants</i>	Budget 2006		Avant-projet de budget 2007		Projet de budget 2007	
	CE	CP	CE	CP	CE	CP
7 <sup>ème</sup> PCRD	5 321,2	4 279,8	5 486,2	3 977,4	5 483,8	3 879,4
Réseaux transeuropéens	724,5	700,8	853,0	375,9	853,0	345,9
Galileo	0,0	0,0	100,0	100,0	96,9	96,7
Marco Polo	35,0	15,5	56,0	20,2	54,3	19,6
Formation tout au long de la vie	697,2	653,5	903,9	815,7	885,6	799,2
Programme innovation et compétitivité	254,4	228,4	388,1	336,3	386,4	325,7
Agenda de politique sociale	144,7	124,7	156,8	138,3	155,8	137,3
Douanes et Fiscales	57,9	50,1	57,6	61,4	57,6	56,4
Démantèlement nucléaire	162,2	114,9	251,0	188,8	251,0	188,8
Autres actions et programmes	317,7	1086,8	315,7	721,7	338,9	719,7
Agences décentralisées	175,5	175,5	207,8	207,8	199,0	199,0
<b>Total sous-rubrique 1A</b>	<b>7 890,2</b>	<b>7 430,0</b>	<b>8 796,1</b>	<b>6 943,5</b>	<b>8 782,3</b>	<b>6 767,7</b>
<i>Marge</i>			121,9		135,7	

#### Encadré n°4 : Vers une politique intégrée de l'énergie

Dans un contexte énergétique particulièrement difficile marqué par de fortes tensions tant du côté de l'offre que de la demande, le Conseil européen a jeté, en mars 2006, les bases d'une politique européenne de l'énergie à moyen et long terme. Celle-ci doit contribuer, de manière équilibrée, à la réalisation de trois objectifs principaux que sont la sécurité de l'approvisionnement, la compétitivité et la viabilité environnementale. Il a, de plus, précisé en juin 2006, qu'il convenait de renforcer des partenariats stratégiques avec les principaux pays producteurs, consommateurs et de transit. Ces trois objectifs sont déclinés en actions qui feront l'objet d'un examen stratégique présenté périodiquement par la Commission, à partir de 2007.

La question de la **sécurité des approvisionnements**, et donc de l'état de dépendance énergétique, s'est posée de manière aiguë à plusieurs pays de l'Union européenne, notamment pour le gaz, entre les mois de décembre 2005 et de janvier 2006. Ceci justifie que des réponses cohérentes et adaptées soient apportées au niveau européen en termes de diversification de l'offre extérieure et domestique.

S'agissant du volet extérieur, l'enjeu consiste à proposer aux fournisseurs actuels de l'Union, une extension des principes du marché intérieur et à conclure de nouveaux partenariats permettant de développer une approche commune de la demande et de la production énergétique. Les solutions consisteraient à :

- mettre en œuvre une stratégie visant à étendre les principes du traité, signé en 2006, instituant la « communauté de l'énergie » avec les pays de l'Europe du Sud-est vers l'Ukraine, la Norvège, l'Algérie et à la Turquie, à améliorer les partenariats existants (obtenir la ratification de la Charte de l'énergie par la Russie qui exporte 58 % de son pétrole et 88 % de son gaz vers l'Union européenne) et établir de nouveaux partenariats avec les pays tiers, y compris les pays de transit (notion de corridors énergétiques provenant d'Afrique du Nord, de la Caspienne, du Moyen-Orient) ;
- prolonger les partenariats entre pays producteurs et pays consommateurs (« Dialogue UE-OPEP ») par des partenariats entre pays consommateurs (Chine, Inde, États-Unis) ;
- améliorer l'accès des pays en développement aux énergies renouvelables et aux technologies correspondantes.

S'agissant du volet domestique, l'enjeu consiste à promouvoir une politique plus volontariste en faveur des énergies renouvelables et une politique de développement des infrastructures en matière de stockage à partir d'une définition d'un niveau pertinent de réserves stratégiques de gaz, y compris de gaz naturel liquéfié, et de pétrole.

La question de la **compétitivité des marchés énergétiques** et du caractère « abordable » de l'approvisionnement énergétique nécessite la présentation par la Commission, d'ici la fin de 2006, d'un plan prioritaire en vue d'atteindre un niveau d'interconnexion électrique au moins équivalent à 10 % de la capacité de production installée des États membres. Parallèlement, il conviendrait de disposer de marchés plus fluides (assouplissement des procédures d'autorisation administrative et des termes des contrats de fourniture à long terme), plus transparents (par l'échange entre États membres des informations concernant la planification du développement de leurs infrastructures) et techniquement mieux intégrés de telle sorte que l'Union européenne puisse disposer d'un réseau unique du point de vue de l'utilisateur final. Il conviendrait à cette fin de renforcer la coordination entre « régulateurs » et gestionnaires de réseaux sur le modèle du groupe des régulateurs européens dans le domaine de l'électricité et du gaz.

La question de la **viabilité environnementale de la consommation énergétique** est appréhendée sous l'angle de l'efficacité énergétique et du développement des énergies renouvelables.

S'agissant de l'efficacité énergétique, le potentiel d'économie d'énergie dans l'Union européenne est estimé à 20 % d'ici 2020 sous réserve de l'introduction de mesures incitatives (sur le niveau des prix) et répressives (normes de rejet), de l'adoption de législations concernant la performance énergétique des constructions et de l'amélioration des performances des centrales électriques consistant en une production combinée de chaleur et d'électricité.

S'agissant du développement des énergies renouvelables, la Commission est invitée à présenter une feuille de route sur les aspects coût-efficacité de mesures consistant à atteindre, au niveau de l'Union européenne, le taux de 15 % d'énergies renouvelables et le taux de 8 % de biocarburants d'ici 2015. Dans un contexte de changement climatique, les actions conduites dans ces deux domaines devraient conduire à l'élaboration d'une nouvelle stratégie de l'après 2012, consistant notamment à réexaminer le système d'échanges de quotas d'émission de gaz à effet de serre et la réalisation des actuels objectifs de Kyoto.

Il convient de préciser que, d'un point de vue strictement budgétaire, la part des dépenses de l'Union européenne destinée aux questions énergétiques, dans les perspectives financières 2007-2013, est modeste. Celle-ci peut être évaluée à travers la thématique « énergie » du 7<sup>ème</sup> programme cadre pour la recherche et le développement (2 265 millions d'euros), le volet « énergie intelligente » du programme pour l'innovation et la compétitivité (720,6 millions d'euros) et le volet « énergie » des réseaux transeuropéens d'énergie (155 millions d'euros). La Commission européenne ne semble pas envisager à ce stade que la question énergétique puisse constituer un sujet à traiter dans le cadre de la clause de réexamen des perspectives financières.

## 2. La politique de cohésion

### 2.1. Présentation générale

Deuxième poste en dépenses du budget communautaire (44,6 milliards d'euros en crédits d'engagement en 2006, soit 36,8 % du budget), la politique régionale, également appelée politique de cohésion, a vocation à renforcer la cohésion économique et sociale au sein de l'Union européenne, en réduisant les disparités de développement entre les régions et entre les États membres.

#### 2.1.1. La politique de cohésion, principal enjeu en dépenses de la négociation des perspectives financières 2007-2013

##### 2.1.1.1. Les propositions de la Commission

Le troisième rapport sur la cohésion publié en février 2004 ainsi que les propositions de règlements relatifs aux fonds structurels approuvées par le collège des Commissaires le 14 juillet 2004 ont permis de structurer très rapidement le débat sur l'avenir de la politique de cohésion dans le cadre de la négociation des perspectives financières 2007-2013. La proposition de la Commission visait à faire de la politique de cohésion un instrument privilégié de réalisation des objectifs de la stratégie de Lisbonne (« faire de l'Europe, d'ici 2010, l'économie fondée sur la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde ») et Göteborg (croissance et développement durables). Pour ce faire, la Commission européenne a proposé d'articuler la future politique de cohésion autour de trois objectifs :

- **l'objectif « Convergence »**, qui représentait 78,54 % de l'enveloppe totale de la politique de cohésion dans la proposition de la Commission, concerne les États et les régions les moins développés. Pour faire face à une augmentation sans précédent des disparités territoriales du fait de l'élargissement, cet objectif s'adresse de manière prépondérante aux régions dont le PIB par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire. La Commission a toutefois proposé qu'une aide temporaire (*« phasing out »*) soit accordée aux régions dont le PIB par habitant aurait été inférieur à 75 % de la moyenne dans une Union restée à quinze États membres (*« effet statistique »* de l'élargissement). Au titre de la convergence, le Fonds de cohésion permettra de financer des grands projets en matière d'environnement, de développement durable ou d'infrastructures de transport (réseaux transeuropéens de transport) dans les États membres dont le RNB est inférieur à 90 % de la moyenne communautaire. Enfin, la Commission a proposé que les régions ultrapériphériques, notamment les DOM français, bénéficient d'un programme de compensation des surcoûts spécifiques générés par leur situation géographique ;
- **l'objectif « Compétitivité régionale et emploi »** mobilisait 17,22 % de l'enveloppe dans la proposition de la Commission. Il vise à renforcer la compétitivité et l'attractivité des territoires qui ne sont pas couverts par l'objectif « Convergence », et ce quel que soit leur niveau de développement. Les régions couvertes par l'objectif 1 de la politique de cohésion au titre de la programmation 2000-2006 dont le niveau de développement est tel qu'elles ne répondent plus aux critères de l'objectif « Convergence » bénéficient d'un soutien transitoire plus élevé au titre du *« phasing in »* dans ce nouvel objectif « Compétitivité régionale et emploi » ;
- **l'objectif « Coopération territoriale européenne »**, doté de 3,94 % des crédits dans la proposition initiale de la Commission, a vocation à soutenir la coopération aux niveaux transfrontalier et transnational ainsi que la constitution de réseaux de régions.

Le solde des crédits disponibles, soit 0,3 % de l'enveloppe totale de la politique de cohésion, devait dans cette proposition être consacré à l'assistance technique à l'initiative de la Commission.

D'un point de vue budgétaire, la proposition de la Commission, après un ajustement technique en avril 2005 pour tenir compte de la réévaluation des perspectives de croissance dans les nouveaux États membres, s'établissait à 338,7 milliards d'euros (prix 2004) en crédits d'engagement. La proposition de la Commission tendait ainsi à faire de la politique de cohésion le premier poste du budget communautaire à la fin de la période de programmation 2007-2013.



### **2.1.1.2. Les positions des États membres dans la négociation**

Compte tenu de la part que la politique de cohésion représente dans le budget communautaire et de l'accord auquel le Conseil européen est parvenu en octobre 2002 sur les dépenses agricoles, elle constituait le principal enjeu en dépenses de la négociation des perspectives financières pour la période 2007-2013.

Sur la base des propositions de la Commission, le débat s'est essentiellement cristallisé sur l'enveloppe budgétaire nécessaire et sur ses clés de répartition.

Les pays dits « de la cohésion » au sein de l'UE-15 (Espagne, Portugal, Grèce) ont globalement soutenu l'approche de la Commission. Ces États ont en effet largement bénéficié de la solidarité communautaire en percevant à eux seuls près de la moitié des crédits alloués à l'UE-15 sur la période 2000-2006 (104 milliards d'euros sur 213 milliards d'euros). Leur stratégie de maximisation de l'enveloppe à répartir visait à leur garantir un niveau de retours le plus élevé possible, en évitant ou en limitant les redéploiements vers les nouveaux États membres. L'Espagne s'est à cet égard montrée particulièrement revendicative, en contestant fortement le niveau insuffisant de ses retours. En effet, la proposition de la Commission prévoyait une diminution importante des « retours » espagnols au titre de la politique de cohésion par rapport à 2000-2006. Toutefois, celle-ci s'expliquait largement par les progrès économiques spectaculaires réalisés par l'Espagne ces dernières années et par la perte de l'éligibilité au Fonds de cohésion. Le RNB par habitant de l'Espagne est désormais égal à 94 % de la moyenne communautaire (moyenne 2001-2003, c'est-à-dire sur la période de référence utilisée pour calculer les dotations par État et par région) dans une Union élargie à 25<sup>36</sup> et seulement 32 % des Espagnols (13 millions d'habitants) vivent dans des régions dont le PIB par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire.

Les nouveaux États membres ont également été très attentifs au niveau des crédits alloués à la politique de cohésion. Leurs besoins de rattrapage sont en effet considérables puisque le PIB par habitant des dix nouveaux États membres ne s'établissait en 2002 qu'à 51,8 % de la moyenne de l'UE 25. Leur problématique était toutefois sensiblement différente de celle des pays de la cohésion de l'UE-15 dans la mesure où leurs retours devaient être plafonnés à 4 % de leur PIB. Après avoir longtemps contesté cette règle, ils l'ont acceptée au cours des débats conduits sous présidence luxembourgeoise. Dès lors qu'aucun pays ne contestait le soutien dont ils doivent bénéficier, leur stratégie ne visait pas une augmentation de l'enveloppe totale pour maximiser leurs retours mais bien une préservation du volume des crédits que la Commission a initialement proposé de leur allouer. Une des critiques essentielles qu'il est possible de formuler à l'égard de la proposition initiale de la Commission demeure d'ailleurs l'insuffisante concentration des moyens sur les nouveaux États membres qui, y compris Bulgarie et Roumanie, n'auraient perçu que 48 % des crédits alloués à la politique de cohésion.

Les six États contributeurs nets signataires de la lettre de décembre 2003 demandant la stabilisation du budget à 1 % du RNB communautaire ont été unanimes pour considérer que la proposition de la Commission européenne était incompatible avec cet objectif. Des sensibilités différentes se sont toutefois affirmées entre ces pays quant à la nature de l'ajustement à opérer sur la politique de cohésion :

- les Britanniques, Néerlandais et Suédois défendaient un modèle de « renationalisation » de la politique de cohésion, impliquant la suppression de l'objectif « Compétitivité régionale et emploi » et des interventions au titre de l'objectif « Convergence » dans les pays « riches » (Italie, Allemagne, mais aussi France au titre des DOM). Cette position était sous-tendue par la conviction que les États les plus développés sont capables de conduire une politique d'aménagement du territoire et de cohésion économique et sociale sur leurs seuls crédits nationaux. Au nom du principe de subsidiarité, les défenseurs de ce modèle national considèrent que ces interventions ne sont pas du ressort de l'Union européenne. Le gouvernement britannique avait ainsi négocié avec les collectivités locales un dispositif de compensation sur le budget national de la perte des crédits communautaires ;
- l'Allemagne était pour sa part très attachée à l'objectif « Convergence » dont les Länder de l'Est bénéficient fortement et opposée, malgré un taux de retour important, à l'objectif « Compétitivité régionale et emploi » pour des raisons à la fois politiques et de maîtrise globale du budget.

Pour la France, membre du groupe des contributeurs nets, le nécessaire ajustement à la baisse par rapport aux propositions de la Commission devait respecter deux principes :

- la priorité en faveur des nouveaux États membres devait être maintenue, grâce à une concentration accrue des ressources sur les États et les régions les moins développés de l'Union ;
- l'équilibre entre les différents instruments, tel que proposé par la Commission devait être respecté en ce qui concerne les fonds destinés aux Quinze, ce qui signifie que l'objectif « Compétitivité régionale et emploi » ne devait pas constituer la seule variable d'ajustement.

<sup>36</sup> En raisonnant dans le cadre UE-15, le RNB par habitant espagnol est égal à 85,6 % de la moyenne UE-15 sur la période 2001-2003 et à 88,4 % de cette même moyenne en 2003.



La France a ainsi défendu le maintien d'une politique de cohésion ambitieuse sur l'ensemble du territoire communautaire. Ceci répond à la fois à une logique politique – la nécessité pour l'Union européenne de maintenir une présence visible pour ne pas distendre plus encore le lien entre l'Europe et les citoyens –, à un objectif de développement – la persistance de disparités territoriales importantes justifie une intervention communautaire – et à une stratégie d'optimisation de ses retours, la France étant le premier pays bénéficiaire de l'objectif « Compétitivité régionale et emploi » hors *phasing out*. En outre, l'attachement français à l'acquis communautaire en matière de cohésion était fort, cette politique ayant insufflé une réelle dynamique de gestion partenariale et de gouvernance des projets de territoire.

Les discussions sur la politique de cohésion ont été marquées par l'émergence, sous l'impulsion de l'Espagne, d'un « groupe des amis de la cohésion ». Regroupant à l'origine (novembre 2004) les dix nouveaux États membres et les trois pays de la cohésion du Sud (Espagne, Portugal, Grèce), il s'est progressivement élargi et a accueilli comme observateurs d'autres pays favorables aux propositions de la Commission sur la politique de cohésion et / ou défenseurs du budget le plus élevé possible pour cette politique (Italie, Irlande, Finlande, Belgique). Ce groupe, présenté par ses promoteurs comme un « anti-Groupe des Six », a toutefois surtout servi d'enceinte de discussion, sans déboucher sur des positions communes très abouties. Les différentes réunions tenues ont en effet montré des divergences d'appréciation en son sein, notamment entre les nouveaux États membres et les États du Sud. Son existence aura en tout état de cause pesé sur les débats, marquant la très grande sensibilité d'un nombre conséquent d'États membres favorables au maintien d'une politique de cohésion ambitieuse.

#### **2.1.1.3. *Le compromis trouvé sous présidence britannique n'a été que marginalement revu lors de la négociation avec le Parlement européen***

La présidence luxembourgeoise (premier semestre 2005) a retenu une approche prudente sur la politique de cohésion. La très grande diversité des positions en présence a conduit à ne pas remettre en cause l'architecture de la politique de cohésion proposée par la Commission, en maintenant les trois nouveaux objectifs et leurs différentes composantes. La proposition de compromis présentée lors du Conseil européen de juin 2005 n'a en effet fait porter sur la politique régionale qu'une part très réduite des coupes nécessaires pour ramener le budget communautaire à un format plus proche du 1 % du RNB UE défendu par le « Groupe des Six ». En ramenant le budget communautaire à 309,6 milliards d'euros, la présidence luxembourgeoise ne proposait une érosion que de 8 % par rapport à la proposition de la Commission, sans commune mesure avec celle subie par les dépenses relatives à la stratégie de Lisbonne (-40 %). Portant essentiellement sur les dépenses des pays de l'UE-15, cette baisse restait compatible avec un objectif « Compétitivité régionale et emploi » significatif et limitait l'effort demandé sur leurs retours aux pays du Sud (Italie, Espagne, Portugal, Grèce) et aux Länder de l'Est de l'Allemagne. La règle de plafonnement des retours au titre des actions structurelles à 4 % du PIB de l'État membre, introduite lors du Conseil européen de Berlin en 1999, a été remise en cause par la présidence luxembourgeoise au profit d'un « capping différencié », Seuls les pays ayant un RNB inférieur à 40 % de la moyenne UE-25, c'est-à-dire la Roumanie et la Bulgarie, bénéficiaient de retours pouvant atteindre 4 % de leur PIB. Le plafond applicable aux autres États diminuait en fonction de leur niveau de richesse.

Malgré l'échec du Conseil européen de juin 2005, la proposition luxembourgeoise a fortement structuré les débats sous présidence britannique (second semestre 2005) et le compromis auquel sont parvenus les chefs d'État et de gouvernement lors du Conseil européen de décembre 2005.

Après avoir tenté d'imposer un cadrage en diminution de 12,7 milliards d'euros par rapport au compromis luxembourgeois, la présidence britannique a dû céder sous la pression, non seulement des nouveaux États membres sur lesquels elle entendait faire porter l'essentiel de cette coupe, mais aussi des demandes reconventionnelles de certains États, en particulier les pays du Sud (Italie et Espagne). En définitive, la coupe supportée par la politique régionale par rapport au dernier compromis luxembourgeois est réduite (-1,9 milliard d'euros). Pour autant, ce « paquet » en dépenses n'en est pas moins à plusieurs égards « dégradé » : multiplication des « cadeaux » pour orchestrer le ralliement de tel ou tel État membre (6,7 milliards d'euros au titre de la politique de cohésion avec en particulier un fonds de rattrapage technologique et un « phasing out » du Fonds de cohésion pour l'Espagne) et une forme de « détricotage » de certaines des règles qui sous-tendent cette politique pour favoriser l'absorption des crédits dans les nouveaux États membres, dont profitent également pour partie la Grèce et le Portugal.

Enjeu majeur de la négociation entre les États membres, la politique de cohésion n'a en revanche absolument pas été au centre des revendications portées par le Parlement européen au cours des discussions relatives à l'accord interinstitutionnel. Tout au plus, le Parlement européen a-t-il obtenu, avec le soutien de la Commission européenne, une augmentation, de 300 millions d'euros, des crédits alloués à l'objectif « Coopération territoriale européenne » (200 millions d'euros pour la coopération transnationale et 100 millions pour la coopération interrégionale).

Un certain nombre d'ajustements techniques postérieurs au Conseil européen de décembre 2005 affectent enfin le montant global des crédits alloués à la politique de cohésion et leur répartition par objectif :

- un montant de 121 millions d'euros a été transféré de la sous-rubrique 1A, par diminution de la ligne dédiée au démantèlement des centrales nucléaires, à la sous-rubrique 1B (augmentation de 40 millions d'euros du Fonds de cohésion et de 80 millions d'euros de l'objectif « Convergence ») afin de satisfaire la demande lituanienne de bénéficiaire, au même titre que l'Estonie et la Lettonie, d'une enveloppe additionnelle de 35 euros par habitant sur la période. Cette disposition n'avait pas été étendue à la Lituanie dans les conclusions du Conseil européen de décembre 2005, alors que les trois pays baltes sont dans la même situation, à savoir qu'ils ne sont constitués que d'une région de niveau NUTS II<sup>37</sup>. Le volume des crédits alloués à la politique de cohésion se trouve ainsi accru de 421 millions d'euros par rapport au résultat du Conseil européen et non simplement des 300 millions d'euros obtenus par le Parlement ;
- deux demandes ponctuelles ont été satisfaites qui, sans affecter le niveau des retours des États membres, en modifiant la structure par objectif : le Danemark a obtenu le transfert de 50 millions d'euros de l'objectif « Coopération territoriale » vers l'objectif « Compétitivité régionale et emploi » ; la Slovaquie, pour répondre à la problématique spécifique de sa capitale, Bratislava, seule part de son territoire qui n'est pas éligible à l'objectif « Convergence », a souhaité transféré 290 millions de cet objectif vers l'objectif « Compétitivité régionale et emploi ».

L'enveloppe des crédits alloués à la politique de cohésion s'établit ainsi à **308 041 millions d'euros en prix 2004, soit 36,5 % du budget communautaire en crédits d'engagement**. L'accord interinstitutionnel ayant prévu un déflateur de 2 %, les actions structurelles bénéficieront de **347 420 millions d'euros en prix courants sur la période**.

**Perspectives financières 2007-2013 – Évolution de la répartition entre les instruments de la politique de cohésion au cours de la négociation (prix 2004)**

en millions d'euros et en % du total		Proposition Commission*		Compromis luxembourgeois		Accord Conseil européen (décembre 2005)		Accord interinstitutionnel (17 mai 2006)	
<b>Objectif Convergence</b>	Convergence régionale	177 811	52,89 %	176 507	57,01 %	177 291	57,63 %	177 083,6	57,49 %
	Phasing out	22 127	6,58 %	12 868	4,16 %	12 521	4,07 %	12 521,3	4,06 %
	Fonds de cohésion	63 002	18,74 %	63 209	20,42 %	61 518	20,00 %	61 558,2	19,98 %
	Instrument de compensation des handicaps structurels**	1 109	0,33 %	1 575	0,51 %	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.
	<b>Total</b>	<b>264 049</b>	<b>78,54 %</b>	<b>254 159</b>	<b>82,09 %</b>	<b>251 330</b>	<b>81,70 %</b>	<b>251 163,1</b>	<b>81,54 %</b>
<b>Objectif Compétitivité régionale et emploi</b>	Compétitivité régionale et emploi	48 306	14,37 %	37 519	12,12 %	38 404	12,48 %	38 742,5	12,58 %
	Phasing in	9 587	2,85 %	9 669	3,12 %	10 385	3,38 %	10 385,3	3,37 %
	<b>Total</b>	<b>57 893</b>	<b>17,22 %</b>	<b>47 188</b>	<b>15,24 %</b>	<b>48 789</b>	<b>15,86 %</b>	<b>49 127,8</b>	<b>15,95 %</b>
<b>Objectif Coopération territoriale européenne</b>	Transnational	6 322	1,88 %	5 755	1,86 %	1 425	0,46 %	1 581,7	0,51 %
	Transfrontalier	6 322	1,88 %	1 420	0,46 %	5 775	1,88 %	5 576,4	1,81 %
	Interrégional***	601	0,18 %	299	0,10 %	300	0,10 %	392,0	0,13 %
	PEACE	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	200,0	0,06 %
	<b>Total</b>	<b>13 246</b>	<b>3,94 %</b>	<b>7 473</b>	<b>2,41 %</b>	<b>7 500</b>	<b>2,44 %</b>	<b>7 750,1</b>	<b>2,51 %</b>
<b>Autres</b>	Assistance technique****	1 009	0,30 %	774	0,25 %	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.
<b>TOTAL</b>		<b>336 197</b>	<b>100,00 %</b>	<b>309 594</b>	<b>100,00 %</b>	<b>307 619</b>	<b>100,00 %</b>	<b>308 041,0</b>	<b>100,00 %</b>

\* La proposition de la Commission retenue ici (juillet 2004) n'intègre pas l'actualisation d'avril 2005 réévaluant l'enveloppe de 5,2 milliards d'euros pour tenir compte des prévisions économiques de printemps.

\*\* Sans remettre en cause le principe d'une enveloppe additionnelle pour les DOM (35 euros par habitant et par an), l'instrument spécifique de compensation des handicaps structurels a été fondu dans les objectifs de la politique de cohésion.

\*\*\* La proposition de la Commission avait réservé une enveloppe pour les échanges et réseaux qui a été requalifiée au cours de la négociation en volet interrégional à part entière.

\*\*\*\* Dans les conclusions du Conseil européen de décembre 2005, l'assistance technique à l'initiative de la Commission n'a pas été identifiée. Les crédits nécessaires (0,25 % de chaque objectif) ont été prélevés sur les dotations de chaque État avant leur notification par la Commission le 4 août 2006.

<sup>37</sup> Nomenclature des unités territoriales statistiques de niveau II, équivalant en France aux régions, qui sert de base au calcul des dotations par État membre.

#### Les perspectives financières de 2007 à 2013

Engagements (en millions d'euros)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Sous-rubrique 1B à prix 2004	42 863	43 318	43 862	43 860	44 073	44 723	45 342	<b>308 041</b>
Variation en % en termes réels	n.s.	1,1 %	1,3 %	0,0 %	0,5 %	1,5 %	1,4 %	n.s.
Sous-rubrique 1B en prix courants	45 487	46 889	48 427	49 393	50 626	52 400	54 198	<b>347 420</b>

### 2.1.2. Les principales caractéristiques de la politique de cohésion

Au terme de deux ans de négociations intenses, cinq règlements<sup>38</sup> ont été adoptés qui fixent les modalités de mise en œuvre des fonds structurels et du fonds de cohésion.

La programmation 2007-2013 est marquée par une certaine continuité par rapport à la génération précédente. Les grands principes qui fondent cette politique depuis 1988 – programmation pluriannuelle, concentration des interventions, partenariat, additionnalité, cofinancement et évaluation – ont été maintenus et offrent ainsi un cadre stabilisé connu aux opérateurs de cette politique. Pour autant, des inflexions ont été apportées dans le sens d'une plus grande simplification du mode opératoire des fonds structurels et de cohésion et d'une participation accrue de cette politique à la réalisation des objectifs de la stratégie de Lisbonne.

Ainsi l'utilisation des crédits communautaires s'inscrit dans une approche plus stratégique, à l'échelle communautaire comme au niveau national. Ainsi, des orientations stratégiques communautaires devraient être adoptées à l'automne 2006, de manière à permettre une meilleure articulation avec la stratégie de Lisbonne, et singulièrement avec les Lignes directrices intégrées nées de la fusion des Grandes orientations de politique économique (GOPE) et de la stratégie européenne pour l'emploi. Un examen régulier devrait permettre d'en assurer le suivi et de veiller ainsi à la bonne mise en œuvre des priorités de l'Union. Au niveau national, un cadre de référence stratégique national servira de matrice à l'élaboration des programmes opérationnels.

La politique de cohésion est davantage mise au service de la stratégie de Lisbonne : ainsi les chefs d'État et de gouvernement ont marqué leur volonté de voir 60 % des crédits de l'objectif « Convergence » et 75 % de l'enveloppe de l'objectif « Compétitivité régionale et emploi » alloués à des dépenses directement liées à la stratégie de Lisbonne. Cette ambition se traduit également dans une concentration accrue des thématiques délimitant le champ d'intervention de l'objectif « Compétitivité régionale et emploi », ce qui doit permettre d'éviter le « saupoudrage » qui a pu caractériser cette politique par le passé. L'objectif est ainsi de favoriser les dépenses ayant un réel effet de levier sur le développement des territoires.

Les instruments financiers ont été concentrés et simplifiés. Ainsi, pour la période 2007-2013, le nombre de fonds structurels a été réduit à deux : le Fonds européen de développement régional (FEDER) et le Fonds social européen (FSE). Le Fonds de cohésion complète ce dispositif depuis 1993 sans toutefois constituer un Fonds structurel *stricto sensu*. Y sont éligibles les États membres ayant un RNB par habitant inférieur à 90 % de la moyenne communautaire et qui ont mis en place un programme de convergence, conformément à l'article 104 du traité.

Contrairement à la génération 2000-2006, les programmes opérationnels seront mono-fonds (FEDER ou FSE) et il n'y aura plus de zonage infrarégional, l'ensemble du territoire étant couvert par un objectif, rompant avec des découpages territoriaux qui ont été générateurs de complexité et de difficultés de gestion inutiles.

Le règlement définit enfin, de manière très précise, les fonctions des trois principales autorités – de gestion, de certification et d'audit – et les responsabilités respectives des États membres et de la Commission.

<sup>38</sup> Publiés au Journal officiel de l'Union européenne le 31 juillet 2006, il s'agit du règlement (CE) n°1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion (dit règlement général), des règlements (CE) n°1080/2006 et 1081/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatifs respectivement au Fonds européen de développement régional et au Fonds social européen, du règlement (CE) n°1084/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 instituant le Fonds de cohésion et enfin du règlement (CE) n°1082/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif à un groupement européen de coopération territoriale (GECT).

**Perspectives financières 2007-2013 : répartition indicative par État membre et par objectif (prix 2004)**

en millions d'euros	Convergence			Compétitivité régionale et emploi		Coopération territoriale européenne	TOTAL
	Fonds de cohésion	Convergence	Phasing out	Phasing in	Compétitivité régionale		
Allemagne	0,0	10 527,1	3 761,0	0,0	8 348,7	754,3	23 391,2
Autriche	0,0	0,0	158,2	0,0	911,5	227,6	1 297,3
Belgique	0,0	0,0	577,2	0,0	1 264,5	172,3	2 014,0
Chypre	193,0	0,0	0,0	361,9	0,0	24,4	579,3
Danemark	0,0	0,0	0,0	0,0	452,1	91,7	543,9
Espagne	3 241,9	18 680,3	1 430,8	4 483,3	3 125,4	495,8	31 457,4
Estonie	1 016,6	1 987,3	0,0	0,0	0,0	46,5	3 050,4
Finlande	0,0	0,0	0,0	489,4	932,2	106,6	1 528,2
France	0,0	2 830,9	0,0	0,0	9 100,5	772,7	12 704,2
Grèce	3 280,4	8 358,4	5 764,7	582,4	0,0	185,8	18 171,7
Hongrie	7 570,2	12 622,2	0,0	1 860,4	0,0	342,6	22 395,3
Irlande	0,0	0,0	0,0	418,7	260,2	133,6	812,5
Italie	0,0	18 819,6	386,9	876,7	4 749,1	750,4	25 582,8
Lettonie	1 359,7	2 640,6	0,0	0,0	0,0	79,8	4 080,1
Lituanie	2 028,9	3 955,4	0,0	0,0	0,0	97,1	6 081,4
Luxembourg	0,0	0,0	0,0	0,0	44,8	13,1	57,9
Malte	251,6	493,8	0,0	0,0	0,0	13,5	758,9
Pays-Bas	0,0	0,0	0,0	0,0	1 472,9	219,0	1 691,9
Pologne	19 512,9	39 387,5	0,0	0,0	0,0	648,3	59 548,6
Portugal	2 715,0	15 201,6	253,5	406,0	435,2	87,7	19 099,0
République Tchèque	7 810,0	15 111,1	0,0	0,0	371,9	345,1	23 638,0
Royaume-Uni	0,0	2 429,8	157,7	880,5	5 335,7	640,2	9 443,9
Slovaquie	3 424,1	6 214,9	0,0	0,0	398,1	201,6	10 238,7
Slovénie	1 235,6	2 401,3	0,0	0,0	0,0	92,5	3 729,4
Suède	0,0	0,0	0,0	0,0	1 442,8	235,2	1 678,0
interrégional	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	392,0	392,0
<b>TOTAL UE-25</b>	<b>53 639,9</b>	<b>161 661,7</b>	<b>12 490,0</b>	<b>10 359,3</b>	<b>38 645,6</b>	<b>7 169,6</b>	<b>283 966,1</b>
Bulgarie	2 009,9	3 863,5	0,0	0,0	0,0	158,5	6 031,9
Roumanie	5 754,5	11 115,7	0,0	0,0	0,0	402,6	17 272,9
<b>TOTAL UE-2</b>	<b>7 764,5</b>	<b>14 979,2</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>561,1</b>	<b>23 304,8</b>
Assistance technique	153,9	442,7	31,3	26,0	96,9	19,4	770,1
<b>TOTAL UE-27</b>	<b>61 558,2</b>	<b>177 083,6</b>	<b>12 521,3</b>	<b>10 385,3</b>	<b>38 742,5</b>	<b>7 750,1</b>	<b>308 041,0</b>

Source : Commission européenne

**Encadré n°5 : Le Groupement européen de coopération territoriale (GECT)**

Au cours de la période de programmation 2000-2006, les instruments existants, tels que le groupement européen d'intérêt économique, se sont révélés insuffisamment adaptés pour organiser une coopération transfrontalière efficace. Les États membres, les régions et les collectivités locales ont été confrontés à des difficultés liées notamment à la mise en place de structures de travail communes, à la relative marginalisation des projets de coopération transfrontalière ou à l'insuffisante prise en compte du fait transfrontalier.

L'augmentation du nombre de frontières internes suite à l'élargissement rend nécessaire l'amélioration des instruments de coopération territoriale afin de dépasser une coopération basée sur des projets ponctuels pour s'engager dans une démarche territoriale globale permettant de répondre à la spécificité des territoires frontaliers.

Dans le cadre de la programmation 2007-2013, l'objectif « Coopération territoriale européenne » est un des éléments contribuant à la politique de cohésion économique et sociale, et sera doté à cette fin de 7 750 millions d'euros. L'article 159, alinéa 3 du traité prévoit que des actions spécifiques peuvent être arrêtées en dehors des fonds afin de poursuivre l'objectif de cohésion économique et sociale prévu par le traité. Afin de pallier les difficultés rencontrées par les États membres, les régions et les collectivités locales pour réaliser et gérer des

actions de coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale, la Commission a proposé d'inclure dans la réforme de la politique régionale, un nouvel instrument de coopération au niveau communautaire. Il s'agit du groupement européen de coopération territoriale (GECT) qui entrera en application le 1<sup>er</sup> janvier 2007.

Le GECT doit contribuer au développement de la cohésion économique, sociale et territoriale, par le renforcement de la coopération transfrontalière et l'amélioration des conditions dans lesquelles sont mises en œuvre les actions de coopération transfrontalière. Doté de la personnalité juridique, le GECT dont la création est facultative, agit au nom et pour le compte de ses membres et notamment des collectivités territoriales qui le composent. Les missions et compétences du GECT sont définies par ses membres dans une convention de coopération territoriale européenne.

Les missions du GECT peuvent s'inscrire d'une part, dans des programmes de coopération cofinancés par la Communauté européenne, notamment au titre des Fonds structurels, d'autre part, dans des actions de coopération transfrontalières relevant de la seule initiative des États membres, ou de leur région et collectivités locales sans intervention financière de la Communauté.

## 2.2. Les fonds structurels en France

### 2.2.1. Les retours français au titre de la politique de cohésion

#### 2.2.1.1. Au titre de la programmation 2000-2006

La France bénéficie sur la période 2000-2006 d'une enveloppe globale de 15,7 milliards d'euros (en prix 1999). L'effort de concentration de l'aide sur les régions les plus en difficulté, qui caractérisait la programmation 2000-2006, et l'élargissement, dont le cadrage financier a été décidé à Copenhague en décembre 2002, se traduisent par une diminution de la part relative de la France dans les retours.

Cette évolution vient conforter une tendance déjà observée lors des précédentes programmations. Au cours de la période 1989-1993, les versements dont a bénéficié la France ont représenté 10,2 % des dépenses de l'Union dans ce domaine. Le taux de retour français ne s'établissait plus qu'à 9,8 % sur la période 1994-1999 (8,9 % fonds de cohésion inclus). Sur la période 2000-2006, les versements communautaires prévus au titre de la politique régionale au profit de la France représenteront environ 7,5 % des dépenses (6,7 % fonds de cohésion inclus). Ces chiffres masquent toutefois une très grande différence entre des taux de retours très faibles au titre de l'objectif 1, seuls les DOM étant pleinement éligibles, et les objectifs 2 et 3 pour lesquels la France se situe, par l'importance de ces retours, respectivement aux premier et troisième rangs dans le classement des pays européens.

Répartition des fonds structurels pour 2000-2006

		2000-2006 pour la France (CE, millions d'euros 1999)	Part relative de la France dans le total UE
Objectif 1	Régions en retard de développement	3 805	2,6 %
Objectif 2	Régions en reconversion économique	6 050	26,8 %
Objectif 3	Éducation, formation, emploi	4 540	18,8 %
IFOP	Pêche hors objectif 1	225	20,3 %
PIC	Programmes d'initiative communautaire	1 046	9,4 %
<b>Total fonds structurels</b>		<b>15 666</b>	<b>7,5 %</b>
Total fonds de cohésion inclus		15 666	6,7 %

Source : Commission européenne.

La part relative de la France dans l'attribution des crédits d'engagement au titre de la politique de cohésion (6,7 % fonds de cohésion inclus) est très significativement inférieure à son taux moyen de contribution au budget communautaire (de l'ordre de 16,6 % en 2005). **La France est donc contributrice nette au titre de la politique régionale. Ainsi, sa contribution financière est estimée, sur la période 2000-2006, à 40,6 milliards d'euros, contre 15,7 milliards d'euros pour ses retours, soit un solde net négatif à hauteur de 24,9 milliards d'euros.**



**Part de la France dans les paiements au titre des actions structurelles**

	2001		2002		2003		2004	
	en millions d'euros	en % du total UE	en millions d'euros	en % du total UE	en millions d'euros	en % du total UE	en millions d'euros	en % du total UE
FEOGA-O + IFOP	137,7	5,8 %	127,7	6,3 %	121,8	3,9 %	205,9	5,2 %
FEDER	854,4	6,8 %	564,7	5,0 %	1 276,4	8,1 %	1 484,3	8,1 %
FSE	483,7	12,2 %	581,3	13,0 %	580,0	11,8 %	712,3	11,2 %
<b>TOTAL FONDS STRUCTURELS</b>	<b>1 475,9</b>	<b>7,2 %</b>	<b>1 273,7</b>	<b>6,3 %</b>	<b>1 978,2</b>	<b>7,6 %</b>	<b>2 402,5</b>	<b>7,6 %</b>
Total Actions structurelles (fonds de cohésion inclus)	1 475,9	6,6 %	1 273,7	5,5 %	1 978,2	7,0 %	2 402,5	7,0 %

Source : Commission européenne, rapport sur la répartition des dépenses opérationnelles de l'Union européenne.

**Part de la France dans les paiements par objectif**

	2001		2002		2003		2004	
	en millions d'euros	en % du total UE	en millions d'euros	en % du total UE	en millions d'euros	en % du total UE	en millions d'euros	en % du total UE
Objectif 1	315,2	2,3 %	319,9	2,1 %	418,5	2,2 %	629,5	2,9 %
Objectif 2	618,4	19,7 %	409,2	24,9 %	1 031,7	28,8 %	1 189,5	27,6 %
Objectif 3	309,6	19,0 %	422,3	17,6 %	440,3	17,3 %	325,0	11,1 %
Autres actions structurelles	0,2	0,2 %	76,3	49,2 %	14,7	8,3 %	77,0	34,9 %
Initiatives communautaires	226,9	13,3 %	32,6	10,2 %	59,7	8,0 %	175,3	9,3 %
Actions innovatrices et assistance technique	5,7	6,9 %	13,3	7,8 %	13,3	9,5 %	6,2	6,6 %
<b>TOTAL FONDS STRUCTURELS</b>	<b>1 475,9</b>	<b>7,2 %</b>	<b>1 273,7</b>	<b>6,3 %</b>	<b>1 978,2</b>	<b>7,6 %</b>	<b>2 402,5</b>	<b>7,6 %</b>
Total Actions structurelles (fonds de cohésion inclus)	1 475,9	6,6 %	1 273,7	5,5 %	1 978,2	7,0 %	2 402,5	7,0 %

Source : Commission européenne, rapport sur la répartition des dépenses opérationnelles de l'Union européenne.

Prolongeant la tendance déjà observée en 2003, l'année 2004 se caractérise par une augmentation très significative des paiements en volume (+424,3 millions d'euros par rapport à 2003), traduisant une montée en puissance après un démarrage marqué, comme dans tous les États membres, par des retards liés notamment au caractère tardif de l'adoption des règlements et des programmes (documents uniques de programmation et compléments de programmation). Il convient également d'y voir l'impact des mesures prises en 2002 pour faciliter la consommation des fonds structurels européens en France.

**2.2.1.2. Au titre de la programmation 2007-2013**

La conclusion de l'accord interinstitutionnel sur les perspectives financières de l'Union européenne pour la période 2007-2013 et la publication des règlements afférents à la politique de cohésion ont permis à la Commission de décider, le 4 août 2006, de la répartition indicative par État membre des crédits d'engagement au titre de la politique de cohésion. Ainsi, la France s'est vue notifier une enveloppe totale de fonds structurels de 12,704 milliards d'euros, établie aux prix 2004 :

- **2,831 milliards d'euros en faveur des quatre départements d'outre-mer** (Guadeloupe, Guyane, Martinique et Réunion), dont 2,404 milliards d'euros au titre de l'objectif « Convergence » et 427 millions d'euros d'allocation additionnelle pour compenser les handicaps structurels permanents auxquels sont confrontées les régions ultrapériphériques ;
- **9,101 milliards d'euros en faveur des régions métropolitaines**, dont 9,001 milliards d'euros au titre de l'objectif « Compétitivité régionale et emploi » et 100 millions d'euros de dotation additionnelle en faveur du Hainaut (70 millions d'euros) et de la Corse (30 millions d'euros) ;
- **773 millions d'euros pour l'objectif « Coopération territoriale européenne »** qui permettra de conduire des opérations de coopération transfrontalière et transnationale.

Compte tenu de l'indexation de 2 % par an, l'enveloppe allouée à la France s'établit à **14,318 milliards d'euros en prix courants**. Par rapport à la période 2000-2006, le niveau des retours en faveur des DOM est relativement stable tandis que l'enveloppe accordée aux régions métropolitaines subit une diminution de l'ordre de 25 %.

Dans le contexte de l'Europe élargie, la France voit logiquement sa part relative dans le total des crédits de la politique de cohésion diminuer très substantiellement. (4,12 % des crédits des actions et 5,15 % hors fonds de cohésion). Elle reste en revanche fortement bénéficiaire de l'objectif « Compétitivité régionale et emploi » : avec 18,5 % des crédits alloués de cet instrument (23,5 % hors *phasing in*), la France en est le premier pays bénéficiaire.

**Part de la France dans les fonds structurels 2007-2013**

<i>en millions d'euros, prix 2004</i>	<b>2007-2013 CE prévus pour la France</b>	<b>Part relative de la France dans le total UE</b>
Convergence	2 830,9	1,13 %
Compétitivité régionale et emploi	9 100,5	18,53 %
Coopération territoriale européenne	772,7	9,65 %
<b>TOTAL FONDS STRUCTURELS</b>	<b>12 704,2</b>	<b>5,15 %</b>
TOTAL FONDS DE COHESION INCLUS	12 704,2	4,12 %

## 2.2.2. La gestion des fonds structurels sur le territoire national

Le Comité interministériel sur l'aménagement et la compétitivité des territoires (CIACT) du 6 mars 2006 a arrêté une série de décisions qui fixent le cadre dans lequel va s'inscrire l'utilisation des fonds structurels en France.

### 2.2.2.1. Le cadre de référence stratégique français

Le cadre de référence stratégique national (CRSN) va servir de matrice à l'élaboration des programmes opérationnels qui devront, dans le respect des stratégies de développement des territoires concernés, y puiser les priorités qui seront financées par les fonds structurels européens sur la période 2007-2013. Ce cadre, élaboré au terme d'une large concertation avec l'ensemble des acteurs concernés, a également fait l'objet d'échanges avec la Commission européenne qui devra l'adopter, après la publication des orientations stratégiques communautaires (OSC).

Ainsi, pour la métropole, cinq priorités, classées par ordre d'importance, ont été définies pour le FEDER :

- promouvoir l'innovation et l'économie de la connaissance, car la recherche et développement et l'innovation constituent un moteur essentiel de la croissance et de la productivité. L'expérience ayant montré que la part des fonds structurels qui leur était consacrée était relativement faible, l'idée est de développer des opportunités nouvelles à travers la création, la diffusion et l'utilisation de la connaissance à l'intérieur des systèmes régionaux d'innovation ;
- développer les TIC au service de l'économie et de la société de l'information ;
- soutenir les entreprises dans une démarche de développement territorial : l'accent est mis en particulier sur le développement des PME, des TPE, des entreprises artisanales et des jeunes entreprises innovantes ainsi que sur l'amélioration de la compétitivité et le soutien aux réseaux d'entreprises (pôles de compétitivité, d'excellence rurale, de compétence régionale ou locale, systèmes productifs locaux) ;
- protéger l'environnement et prévenir les risques dans une perspective de développement durable ;
- développer les modes de transport alternatifs à la route pour les particuliers et les activités économiques.

Au titre du Fonds social européen, six priorités ont été retenues pour les régions métropolitaines afin de soutenir l'emploi, valoriser le capital humain et assurer l'inclusion sociale : contribuer à l'adaptation des travailleurs et des entreprises aux mutations économiques ; améliorer l'accès à l'emploi des demandeurs d'emploi ; renforcer la cohésion sociale et lutter contre les discriminations pour l'inclusion sociale ; investir dans le capital humain ; développer les partenariats et la mise en réseau pour l'emploi et l'inclusion ; soutenir les actions innovantes transnationales ou interrégionales.



Parallèlement à cette grille thématique, une approche territoriale importante subsistera, en particulier au profit des espaces urbains qui sont porteurs de dynamisme économique, social et culturel mais sont aussi le creuset de nombre de difficultés. Les zones rurales et les zones dépendantes de la pêche ainsi que les espaces interrégionaux et les zones à handicaps géographiques bénéficieront aussi d'une attention particulière. A ce titre, des enveloppes indicatives de 100 millions d'euros pour les massifs de montagne et de 68 millions d'euros pour les bassins fluviaux ont été prélevées au titre du FEDER avant la répartition régionale.

Conformément aux règlements qui leur ouvrent davantage de possibilités, les thèmes retenus pour les régions éligibles à l'objectif « Convergence » sont plus larges et permettront aux départements d'outre-mer d'ajuster leur stratégie de développement à la réalité de leurs besoins.

Le Gouvernement a enfin fait le choix structurant de reprendre au niveau national les objectifs de concentration des dépenses fixés par le Conseil européen. Ainsi, 60 % des crédits de l'objectif « Convergence » et 75 % de ceux de l'objectif « Compétitivité régionale et emploi » devront être mobilisés sur des projets directement liés à la stratégie de Lisbonne. La liste assez large des actions que le règlement communautaire retient dans l'assiette des dépenses assimilables à la stratégie de Lisbonne est telle que la France était peu éloignée de ces objectifs lors de la période 2000-2006.

#### **2.2.2.2. La détermination des autorités de gestion**

Deux modèles étaient théoriquement possibles pour la période 2007-2013 : la décentralisation de la gestion des crédits, mise en œuvre à titre expérimental en Alsace depuis 2003 pour l'objectif 2 et sur le reste du territoire pour des programmes d'initiative communautaire, ou le maintien de la gestion des fonds structurels dans la sphère de l'État. Si le bilan des expériences conduites est jugé dans l'ensemble assez positif, des progrès doivent toutefois être recherchés dans les procédures de contrôle et les dispositifs de récupération des indus. Par ailleurs, la gestion par l'État permet d'assurer une meilleure coordination entre les fonds qui sera davantage nécessaire dans le cadre de programmes désormais mono-fonds.

Le gouvernement a donc choisi de maintenir le modèle de gestion qui a prévalu pour la période 2000-2006 :

- pour le FEDER, mis en œuvre dans le cadre de programmes opérationnels régionaux, le préfet de région exercera les fonctions d'autorité de gestion et de paiement, sauf dans la région Alsace où l'expérience de décentralisation est reconduite ;
- le ministère de l'emploi et de la cohésion sociale restera l'autorité de gestion du programme national FSE dont près de 85 % des crédits seront déconcentrés aux préfets de région.

Par ailleurs, jusqu'à 40 % des crédits pourraient être confiés aux collectivités territoriales sous forme de « subventions globales ». Ce mode de gestion des fonds structurels permet de confier le dispositif de pilotage à des collectivités territoriales et constitue une voie d'hybridation du modèle de gestion par l'État.

#### **2.2.2.3. La répartition de l'enveloppe française entre les programmes**

Le CIICT du 6 mars 2006 a arrêté la ventilation de l'enveloppe entre les deux fonds, FEDER (56 %) et FSE (44 %) en métropole mais a laissé cette répartition à l'appréciation des préfets et du partenariat local dans les départements d'outre-mer. Cette primauté donnée au FEDER est conforme aux « contrats de projets État-région » recentrés sur des compétences structurantes en nombre plus limité. En outre, le FEDER sans mobiliser plus fortement le budget de l'État, a un effet de levier plus important grâce à une mobilisation plus forte des financements privés.

La répartition de l'enveloppe FEDER entre les programmes opérationnels régionaux a été réalisée sur la base de critères préconisés par la Commission, à savoir d'une part, un critère socio-économique, tenant compte de la population, de la densité, du taux de chômage et du PIB par habitant, et d'autre part, un critère reflétant le poids relatif de chaque région dans l'enveloppe 2000-2006. Le Gouvernement a légèrement amendé cette méthode pour introduire un « filet de sécurité » afin qu'aucune région ne voit ses retours diminuer en volume de plus de 30 % par rapport à la période 2000-2006.

Un exercice comparable a été mené pour le FSE même s'il n'y a qu'un seul programme national. En effet, sa gestion étant massivement déconcentrée, les préfets de régions avaient besoin de disposer d'une vision globale du montant des crédits mobilisables avant de conduire la concertation régionale sur l'élaboration des programmes opérationnels. Là aussi, un « filet de sécurité » a été introduit pour écarter toute diminution de retours supérieure à 40 %.

Répartition de la dotation française au titre de l'objectif « Compétitivité régionale et emploi »

<i>en millions d'euros (prix 2004)</i>	<b>FSE</b>	<b>FEDER</b>	<b>Total 2007-2013</b>
Alsace	110,56	67,37	177,93
Aquitaine	159,13	348,16	507,30
Auvergne	76,88	183,49	260,37
Basse Normandie	83,11	160,92	244,03
Bourgogne	85,62	164,67	250,29
Bretagne	162,65	267,70	430,35
Centre	123,04	174,08	297,12
Champagne-Ardenne	73,93	164,67	238,60
Corse	16,69	133,51	150,20
Franche-Comté	66,21	121,25	187,47
Haute Normandie	125,29	194,60	319,89
Île-de-France	474,55	127,40	601,95
Languedoc-Roussillon	142,30	239,95	382,25
Limousin	40,81	112,92	153,73
Lorraine	121,15	282,29	403,45
Midi-Pyrénées	153,80	357,57	511,37
Nord-Pas-de-Calais	332,33	621,97	954,30
PACA	252,64	268,18	520,82
Pays-de-la-Loire	182,03	268,18	450,21
Picardie	113,12	178,79	291,91
Poitou-Charentes	102,31	178,79	281,09
Rhône-Alpes	319,17	296,41	615,58
<b>Total régional</b>	<b>3 317,32</b>	<b>4 912,88</b>	<b>8 230,21</b>
Volets nationaux et interrégionaux	670,79	200,00	870,29
<b>TOTAL</b>	<b>3 988,11</b>	<b>5 112,88</b>	<b>9 100,50</b>

## 2.3. Exécution 2005 et 2006 et point d'étape sur le dégagement d'office

### 2.3.1. L'exécution des fonds structurels

**L'exercice 2005 est marqué par une consolidation de la tendance à une meilleure consommation des fonds structurels observée en 2004.**

Le montant des engagements des fonds structurels au titre de l'année 2005, a atteint le niveau record de 37,4 milliards d'euros, qui s'explique par le fait qu'il s'agit de la première année complète d'intégration des nouveaux États membres. Conformément au profil de Copenhague, les crédits d'engagement pour les dix nouveaux États membres ont atteint 5,4 milliards d'euros, soit 1,5 milliard d'euros de hausse par rapport à 2004.

La rubrique « actions structurelles » du budget communautaire était traditionnellement marquée par une sous-exécution des crédits de paiement, qui s'expliquait à la fois par un calibrage trop important des crédits dû à de mauvaises prévisions, mais aussi par le retard pris dans le démarrage des programmes 2000-2006 ainsi que par la lenteur de la résorption de la bulle des crédits restant à liquider (RAL) dans le cadre de la clôture des programmes 1994-1999. Conformément au cycle de vie des programmes, l'exercice 2004 s'est inscrit en rupture par rapport à la relative atonie de l'exécution observée les années précédentes. En atteignant 34,2 milliards d'euros, les paiements ont dépassé le montant des crédits disponibles et rendu ainsi nécessaire un abondement de la rubrique à hauteur de 3,7 milliards d'euros dans le cadre du budget rectificatif supplémentaire n°10 fin novembre 2004.

Malgré le dynamisme observé en 2004, le Conseil, sous l'impulsion notamment de la France, a considéré au cours de la procédure budgétaire 2005 que les prévisions de crédits de paiement de la Commission étaient à nouveau surévaluées, l'année 2004 devant constituer un pic de consommation dans la programmation 2000-2006. Un abattement de 3 milliards d'euros a ainsi été opéré par rapport au calibrage de l'APB. L'exécution 2005 a mis en évidence la pertinence de cette approche. Ainsi, le total des paiements relatifs aux actions structurelles a atteint 32,8 milliards d'euros, avec en particulier 28 milliards d'euros pour les programmes 2000-2006 des fonds structurels au sein de l'UE-15 et 1,6 milliard d'euros hors fonds de cohésion pour les programmes de l'UE-10. Ce montant de crédits de paiement a ainsi été inférieur de près de 1,3 milliard d'euros à son niveau de 2004. Cette diminution tient à la baisse attendue des paiements effectués pour la clôture des programmes antérieurs à 2000

et au fléchissement des acomptes et paiements intermédiaires dans les nouveaux États membres, seul un tiers des crédits prévus pour les paiements intermédiaires ayant finalement été utilisé.

La fin de gestion 2005 a été marquée par l'adoption d'un budget rectificatif qui a renforcé le budget des Fonds structurels de 900 millions d'euros provenant du Fonds de cohésion et par le virement global de 390 millions d'euros afin de faire face au besoin de crédits supplémentaires résultant de la très bonne exécution des programmes de l'UE-15. A l'inverse un virement de 100 millions d'euros des fonds structurels au programme SAPARD a été effectué en cours d'année. Le fort taux d'exécution par rapport au budget voté (99,8 %) doit donc *in fine* beaucoup à l'abattement de 3 milliards d'euros obtenu par le Conseil. En effet, le taux d'exécution par rapport à l'APB n'aurait été que de 92,6 %.

#### Exécution de la rubrique « actions structurelles » de 2003 à 2005

en millions d'euros	Exécution 2003		RAL* au 31/12/03	Exécution 2004		RAL* au 31/12/04	Exécution 2005		RAL* au 31/12/05
	CE	CP		CE	CP		CE	CP	
<b>Fonds Structurels</b>	<b>31 122</b>	<b>26 332</b>	<b>62 426</b>	<b>35 204</b>	<b>31 556</b>	<b>63 550</b>	<b>37 357</b>	<b>30 527</b>	<b>69 205</b>
Objectif 1	21 577	18 986	38 165	25 403	22 004	40 758	27 334	20 574	47 193
Objectif 2	3 652	3 587	9 443	3 615	4 311	8 183	3 548	3 901	7 523
Objectif 3	3 719	2 548	7 698	3 802	2 919	8 028	3 944	3 540	8 319
Autres actions structurelles	184	265	927	172	260	829	177	299	645
Initiatives communautaires	1 854	801	5 878	2 126	1 965	5 462	2 249	2 110	5 250
Actions innovatrices et assistance technique	136	145	315	86	97	291	104	103	275
<b>Fonds de cohésion</b>	<b>2 865</b>	<b>2 195</b>	<b>6 848</b>	<b>5 629</b>	<b>2 643</b>	<b>9 735</b>	<b>5 133</b>	<b>2 236</b>	<b>12 500</b>
<b>TOTAL</b>	<b>33 987</b>	<b>28 528</b>	<b>69 274</b>	<b>40 834</b>	<b>34 198</b>	<b>73 285</b>	<b>42 490</b>	<b>32 763</b>	<b>81 704</b>

\*RAL : reste à liquider, ce qui correspond à la part des engagements qui n'a pas donné lieu à paiement.

#### Les engagements restant à liquider (RAL) restent à un niveau très élevé

L'augmentation, régulière depuis 2000, des engagements restant à liquider pour les programmes 2000-2006 est inhérente au fonctionnement même de la politique de cohésion, dans la mesure où les engagements sont effectués chaque année, alors que les paiements, après versement de l'acompte initial<sup>39</sup>, ne s'effectuent qu'à concurrence des dépenses réellement supportées. Par conséquent, la Commission a prévu que le RAL augmenterait jusqu'en 2006 et des crédits de paiement seront inscrits au budget communautaire après 2006 pour couvrir ces engagements.

A la fin de l'année 2005, le RAL s'élevait à 81,7 milliards d'euros dont 69,2 milliards d'euros au titre des fonds structurels. Par groupe d'États membres, l'UE-15 représente logiquement l'essentiel du RAL des fonds structurels (90 %) contre 9 % pour les programmes de l'UE-10<sup>40</sup>. Ce niveau de RAL correspond à deux années d'engagement, en augmentation par rapport à la fin 2004 (1,77 d'une tranche annuelle moyenne).

Les initiatives communautaires et l'objectif 3 représentent une part importante du RAL. En revanche, l'objectif 1 qui absorbe presque 72 % de l'enveloppe totale n'entre que pour 68 % dans le RAL, ce qui indique le bon niveau d'exécution de ces programmes.

L'exécution des programmes laisse apparaître des différences importantes dans les rythmes d'exécution d'un État membre à l'autre : les Pays-Bas apparaissent comme le pays présentant le taux d'exécution le plus bas (30 %) alors que les meilleurs taux sont portés par l'Espagne et l'Autriche (de l'ordre de 65 %). La France, pour sa part, se situe légèrement au-dessus (47,6 %) de la moyenne UE-15 (44,6 %).

<sup>39</sup> 7 % du total des engagements du programme dans l'UE-15, 16 % dans les nouveaux États membres répartis sur les deux premiers exercices (10 % en 2004 et 6 % en 2005).

<sup>40</sup> Le solde (1 %) tient à l'assistance technique et à d'autres actions qui ne peuvent être attribuées à des États membres particuliers.

**Le rythme de consommation des crédits au premier semestre 2006 indique un fléchissement principalement dû à la sous-consommation des dix nouveaux États membres.**

L'année 2006 devrait fonctionner à plein régime pour ce qui concerne la politique de cohésion au sein de l'UE-15. Cet exercice est important pour les nouveaux États membres car il s'agit de la première année où leurs retours ne relèvent plus du paiement des avances mais du remboursement de dépenses effectivement réalisées.

Le niveau d'exécution du début de l'année 2006 indique un fléchissement de la consommation des crédits de paiement par rapport à l'exercice 2005. Au 31 juillet 2006, le taux de consommation des crédits de paiement est de 45,0 %, contre 54,3 % au 31 juillet 2005 ce qui représente une différence de plus de 1,5 milliards d'euros. Ce fléchissement est notamment dû au niveau de consommation de l'objectif 1 qui représente 65,36 % de la politique de cohésion. Après un début d'exécution relativement faible dans les États relevant de l'UE-10, une accélération de la consommation des crédits affectés à l'objectif 1 est à prévoir en raison des taux de consommation à deux chiffres affichés par certains de ces États. L'objectif 2 se caractérise par un niveau de consommation équivalent à celui de 2005 alors que les crédits affectés à la réalisation de l'objectif 3 sont marqués par un fléchissement. Pour autant, il serait prématuré de tirer des conclusions sur le niveau prévisible de consommation en fin d'exercice dans la mesure où les fonds structurels se caractérisent par une très forte concentration des paiements sur la fin de l'année.

La hausse importante du niveau de consommation du Fonds de cohésion (49,5 % au 31 juillet 2006 contre 35,0 % au 31 juillet 2005) tient en partie à une inhabituelle concentration des paiements en début d'exercice, qui permet de considérer que des demandes de paiement parvenues fin 2005 n'ont été honorées qu'au début 2006. Par ailleurs, outre l'Espagne, la Grèce et le Portugal, qui présentent un niveau de consommation très satisfaisant, certains États de l'UE-10 présentent désormais un niveau de consommation à deux chiffres.

**Comparatif de l'exécution au 31 juillet 2005 et au 31 juillet 2006**

<i>en millions d'euros</i>	<b>31 juillet 2005</b>		<b>31 juillet 2006</b>	
	<b>CP</b>	<b>taux d'exécution</b>	<b>CP</b>	<b>taux d'exécution</b>
Objectif 1	10 429,7	53,2 %	9 742,7	41,8 %
Objectif 2	2 205,5	54,0 %	1 764,7	55,2 %
Objectif 3	2 279,2	67,0 %	1 604,7	44,2 %
Autres actions structurelles	194,1	51,6 %	56,4	30,4 %
Initiatives communautaires	1 339,7	82,6 %	1 047,0	63,1 %
Actions innovatrices et assistance technique	53,7	27,4 %	74,2	47,1 %
Fonds de cohésion	1 051,2	35,0 %	1 733,5	49,5 %
<b>Total actions structurelles</b>	<b>17 553,0</b>	<b>54,3 %</b>	<b>16 023,2</b>	<b>45,0 %</b>

### 2.3.2. Point d'étape sur le dégagement d'office

Au terme de l'article 31, paragraphe 3, du règlement (CE) du Conseil n°1260/1999, la part d'un engagement qui n'a pas été réglé par un acompte ou pour laquelle aucune demande de paiement recevable n'a été présentée à la Commission à l'issue de la deuxième année suivant l'engagement, est dégagée d'office par la Commission. La participation du fonds à cette intervention en est réduite d'autant. Cette règle dite « n+2 » instaurée dans le cadre de la réforme des fonds structurels instaurée en 1999, en vue d'en améliorer leur gestion et afin d'éviter les retards connus lors de la programmation 1994-1999, est d'ailleurs reconduite pour la programmation 2007-2013, avec des aménagements pour les nouveaux États membres et ceux ayant un PIB inférieur à 85 % de la moyenne communautaire (passage à n+3 pour les engagements de la période 2007-2010). Pour l'UE-15, l'année 2005 est la troisième année de plein exercice de cette règle tandis que les États ayant adhéré le 1<sup>er</sup> mai 2004 ne connaîtront sa première application qu'à la fin de l'année 2006.

Le montant total dégagé en application de la règle « n+2 » a été de 286 millions d'euros en 2005, soit un montant légèrement supérieur à celui de 2004 (245 millions d'euros), même s'il reste minime par rapport au montant de la tranche annuelle moyenne des engagements de l'UE-15 (environ 30 milliards d'euros). Les dégagevements effectués en 2005 représentent 0,9 % contre 0,7 % en 2004. Cette hausse pourrait se confirmer au cours des prochaines années dans la mesure où les acomptes versés en début de la programmation (7 % de l'enveloppe 2000-2006 pour chaque programme) fournissent une protection à relativement long terme. Par ailleurs, l'extension de cette règle aux nouveaux États membres pourrait révéler, à la fin de l'exercice 2006, leur difficulté à absorber les crédits de la politique de cohésion.

**Montant cumulé par fonds du dégageant intervenu à la fin des exercices 2002, 2003 et 2004**

<i>en euros</i>	<b>FEOGA-O</b>	<b>FSE</b>	<b>IFOP</b>	<b>FEDER</b>	<b>Total</b>	<b>en % du total dégaé UE 15</b>
<b>Autriche</b>	0	470 513	187 883	0	<b>658 396</b>	<b>0,12 %</b>
<b>Belgique</b>	1 854 035	3 995 856	8 539 553	42 937	<b>14 432 381</b>	<b>2,62 %</b>
<b>Allemagne</b>	11 368 654	1 009 546	33 044 150	889 843	<b>46 312 193</b>	<b>8,42 %</b>
<b>Danemark</b>	283 140	598 351	8 267 474	0	<b>9 148 965</b>	<b>1,66 %</b>
<b>Espagne</b>	5 048 657	10 662 720	0	0	<b>15 711 377</b>	<b>2,85 %</b>
<b>Finlande</b>	0	0	0	0	<b>0</b>	<b>0,00 %</b>
<b>France</b>	3 697 138	23 835 620	772 229	1 050 053	<b>29 355 040</b>	<b>5,33 %</b>
<b>Grèce</b>	13 539	306 525	0	0	<b>320 064</b>	<b>0,06 %</b>
<b>Irlande</b>	7 333 086	0	0	0	<b>7 333 086</b>	<b>1,33 %</b>
<b>Italie</b>	7 012 987	1 363 705	0	0	<b>8 376 692</b>	<b>1,52 %</b>
<b>Luxembourg</b>	0	0	0	0	<b>0</b>	<b>0,00 %</b>
<b>Pays-Bas</b>	780 842	309 970 588	0	0	<b>310 751 430</b>	<b>56,47 %</b>
<b>Portugal</b>	6 319 736	12 871 822	0	5 040 344	<b>24 231 902</b>	<b>4,40 %</b>
<b>Suède</b>	0	0	7 201 174	0	<b>7 201 174</b>	<b>1,31 %</b>
<b>Royaume-Uni</b>	2 026 961	0	13 973 450	0	<b>16 000 411</b>	<b>2,91 %</b>
<b>Interreg</b>				60 494 004	<b>60 494 004</b>	<b>10,99 %</b>
<b>Total UE 15</b>	<b>45 738 775</b>	<b>365 085 246</b>	<b>71 985 913</b>	<b>67 517 181</b>	<b>550 327 115</b>	<b>100 %</b>

Concernant les trois dernières années, l'État membre le plus affecté par ces dégageant d'office reste les Pays-Bas (avec 310,75 millions d'euros de dégageant) qui, à eux seuls, représentent plus de 56 % des dégageant de l'UE-15, en raison des difficultés qu'il rencontre à gérer le Fonds social européen.

**Répartition du dégageant d'office intervenu en France\* à la fin des exercices 2003, 2004 et 2005**

<i>en euros</i>	<b>31/12/03</b>	<b>31/12/04</b>	<b>31/12/05</b>	<b>Total</b>
<b>FEDER</b>	<b>0</b>	<b>1 050 053</b>	<b>171 303</b>	<b>1 221 356</b>
Programme national d'assistance technique		57 107	17 303	74 410
PIC Urban Bastia		992 946		992 946
<b>FSE</b>	<b>12 977 177</b>	<b>10 858 444</b>	<b>20 832 599</b>	<b>44 668 220</b>
Alsace	1 370 337			1 370 337
Aquitaine			1 889 197	1 889 197
Centre	2 096 919			2 096 919
Champagne-Ardenne		1 670 820	1 101 602	2 772 422
Haute-Normandie		2 352 417	524 670	2 877 087
Languedoc-Roussillon	1 522 041	2 168 971		3 691 012
Limousin	1 132 671	331 278		1 463 949
Midi-Pyrénées		660 135		660 135
Nord-Pas-de-Calais	505 367			505 367
PACA		3 674 823	2 309 406	5 984 229
Poitou-Charentes	413 581			413 581
Rhône-Alpes	5 936 261			5 936 261
PIC Equal			15 007 724	
<b>IFOP</b>	<b>0</b>	<b>772 229</b>	<b>0</b>	<b>772 229</b>
Guadeloupe		772 229		772 229
<b>FEOGA-O</b>	<b>0</b>	<b>3 697 138</b>	<b>5 525 921</b>	<b>9 223 059</b>
Leader +		3 697 138	5 525 921	9 223 059
<b>TOTAL</b>	<b>12 977 177</b>	<b>16 377 864</b>	<b>26 529 823</b>	<b>55 884 864</b>

\* Hors programme d'initiative communautaire INTERREG

En France, les mesures prises en 2002 ont eu un impact positif sur la gestion des programmes régionaux des fonds structurels et ont permis de limiter le dégageant d'office à moins de 0,4 % de l'enveloppe allouée sur la période 2000-2006. La France n'échappe pas à la règle selon laquelle le FSE est le Fonds qui fait l'objet du dégageant le plus important puisque près de 78 % des crédits ayant fait l'objet d'un dégageant en 2005 sont des crédits FSE.

#### Encadré n°6 : Le Fonds d'ajustement à la mondialisation

Dans une communication du 31 mars 2005, la Commission a proposé l'établissement d'un fonds d'ajustement à la croissance, afin de disposer d'une « capacité d'intervention communautaire en cas de crise afin de faciliter les transitions nécessaires »<sup>41</sup>. Le Conseil européen de décembre 2005, sous l'impulsion notamment de la France, a accepté de retenir cette proposition qui a été intégrée à l'accord interinstitutionnel du 17 mai 2006 et a fait l'objet d'une proposition de règlement adoptée par la Commission le 1<sup>er</sup> mars 2006.

Le Fonds d'ajustement à la mondialisation est destiné à fournir un appui complémentaire aux travailleurs affectés par les conséquences de changements structurels majeurs dans la configuration du commerce mondial, afin de les aider à réintégrer le marché du travail. Le Fonds a ainsi pour principal objectif d'apporter une contribution financière à des actions s'inscrivant dans un ensemble coordonné de services personnalisés visant à la réinsertion professionnelle des travailleurs licenciés concernés. Il n'a pas pour vocation à se substituer aux obligations imposées aux entreprises par la législation nationale.

Le montant annuel maximum alloué au Fonds ne pourra pas excéder 500 millions d'euros, cette enveloppe pouvant provenir de la marge existant sous le plafond global de dépenses de l'année précédente et/ou de crédits d'engagement annulés lors des deux exercices précédents, à l'exception de ceux liés à la politique de cohésion.

Le débat, au sein du Conseil, se cristallise sur les critères d'intervention qui prévoient qu'un État membre ne pourrait bénéficier du Fonds que si 1 000 travailleurs étaient licenciés dans une région particulière ou si 1 000 travailleurs étaient licenciés sur une période de six mois dans un secteur particulier en raison de mutations structurelles majeures du commerce mondial.

Certaines délégations telles que la Pologne, la Finlande, et une majorité d'États de petite ou de moyenne taille, comptant bénéficier à plein de ce nouveau Fonds, estiment que le critère de 1000 emplois est trop restrictif et souhaitent qu'il soit significativement abaissé. D'autres délégations (Royaume-Uni et États fortement contributeurs nets au budget européen) cherchent à durcir les critères pour limiter les possibilités de recours à ce nouvel instrument. La France a, dans cette négociation, une position équilibrée visant à assurer la plus grande efficacité possible à cet outil, à la création duquel elle a pris une part décisive, dans un contexte de maîtrise budgétaire globale.

La proposition sera examinée plus en profondeur au cours du second semestre 2006. Les négociations débiteront également avec le Parlement européen, qui devrait rendre son avis en première lecture en octobre 2006.

## 2.4. Présentation du budget 2007

<i>en millions d'euros</i>	Budget 2006		Avant-projet de Budget 2007		Projet de Budget 2007	
	CE	CP	CE	CP	CE	CP
<b>Fonds structurels</b>	<b>33 585,7</b>	<b>28 226,9</b>	<b>38 364,7</b>	<b>32 843,4</b>	<b>38 364,7</b>	<b>32 418,3</b>
Convergence	24 155,5	19 899,1	28 130,3	22 105,6	28 130,3	22 065,5
Compétitivité régionale et emploi	8 067,1	7 280,4	8 997,9	9 331,1	8 997,9	8 972,1
Coopération territoriale européenne	1 336,7	1 021,1	1 140,7	1 348,7	1 140,7	1 322,8
Assistance technique	26,3	26,3	95,9	57,9	95,9	57,9
<b>Fonds de cohésion</b>	<b>6 032,1</b>	<b>3 505,5</b>	<b>7 121,8</b>	<b>4 946,9</b>	<b>7 121,8</b>	<b>4 946,9</b>
<b>Total sous-rubrique 1B</b>	<b>39 617,8</b>	<b>31 732,4</b>	<b>45 486,6</b>	<b>37 790,3</b>	<b>45 486,6</b>	<b>37 365,3</b>

<sup>41</sup> Cette proposition faisait suite à des propositions d'essence sensiblement différente sous des vocables proches : le rapport Sapir (juillet 2003) proposait un fonds d'accompagnement des restructurations, conçu comme un des trois nouveaux piliers d'un budget européen dont la structure était profondément modifiée ; la Commission a, pour sa part, proposé en juillet 2004 un fonds d'ajustement à la croissance, qui était essentiellement un instrument de flexibilité budgétaire permettant une mobilisation accrue sur telle ou telle priorité de la stratégie de Lisbonne, en fonction de l'appréciation de la Commission, cette idée ayant été massivement rejeté par les États membres.



### 2.4.1. L'avant-projet de budget pour 2007

L'avant-projet de budget pour 2007 adopté par la Commission le 3 mai 2006 s'établissait à **45 487 millions d'euros en crédits d'engagement** (soit 38 365 millions d'euros au titre des fonds structurels et 7 122 millions d'euros au titre du fonds de cohésion). La hausse importante des crédits d'engagement pour les fonds structurels (+14,8 % par rapport à 2006) comme pour le fonds de cohésion (+18,1 %) est la traduction des perspectives financières qui ont fixé le rythme de montée en puissance de la politique de cohésion sur la période.

En effet, conformément à l'article 13 de l'accord interinstitutionnel du 17 mai 2006, qui reprend sur ce point une disposition introduite dans l'accord de 1999, les dépenses structurelles bénéficient d'un statut privilégié : les crédits d'engagement sont votés dans le budget à hauteur du montant inscrit dans les plafonds déterminés par les perspectives financières. Cette disposition est la contrepartie de la règle du dégageant d'office (règle dite « n+2 », voire « n+3 » pour les nouveaux États membres).

**Les crédits de paiement** de la politique de cohésion sont en hausse très sensible par rapport à 2006 (19,1 %), en particulier pour le fonds de cohésion (41,1 %), l'objectif « Coopération territoriale » (32,1 %) et « Compétitivité régionale et emploi » (28,1 %). Ces augmentations tiennent à la conjonction de décaissements importants au titre de la période 2000-2006 avec le lancement des programmes 2007-2013. La sous-rubrique 1B présente en effet une double spécificité en crédits de paiement :

- elle est marquée par l'ouverture d'un montant significatif de crédits de paiement au titre de la fin de la réalisation de la programmation 2000-2006 : avec près de 30,7 milliards d'euros, les crédits de paiement 2000-2006 représentent 81 % de ceux proposés par la Commission (respectivement 27,4 milliards d'euros, soit 83 % au titre des fonds structurels et 3,3 milliards d'euros, soit 65 % au titre du fonds de cohésion). Pour l'UE-15, les paiements correspondants aux remboursements au titre de la période 2000-2006 représentent 95 % d'une tranche moyenne des engagements dans la proposition de la Commission tandis que l'enveloppe prévue pour les nouveaux États membres est augmentée de 10 % par rapport à 2006, anticipant ce faisant une accélération de la mise en œuvre de la politique de cohésion dans ces pays ;
- les crédits de paiement inscrits au titre des programmes 2007-2013 le sont exclusivement pour assurer le paiement des avances<sup>42</sup> : ils représentent 7,1 milliards d'euros (5,4 milliards d'euros au titre des fonds structurels et 1,7 milliard d'euros au titre du fonds de cohésion). Il n'est donc pas prévu de remboursement de paiements effectués dans les États membres au titre de la nouvelle période de programmation. Compte tenu des délais inhérents à la mise en œuvre des nouveaux programmes, il est en effet prévisible que le démarrage effectif des programmes n'intervienne qu'au cours de l'année 2007, ce qui ne générera des crédits de paiement, au-delà des avances, qu'à partir de 2008.

### 2.4.2. Le projet de budget pour 2007

Le statut particulier que confère l'accord interinstitutionnel à la sous-rubrique 1B est tel que le niveau des crédits d'engagement ne suscite pas de débat au sein du Conseil dans la mesure où il correspond au montant prévu par le cadrage financier pluriannuel pour la période 2007-2013. Le rappel de ce principe a conduit la présidence finlandaise à renoncer à l'abattement symbolique (de l'ordre de 2 millions d'euros) qu'elle avait tenté d'obtenir.

Compte tenu du rythme de consommation observé et de la capacité d'absorption, en particulier des nouveaux États membres, un abattement en crédits de paiement de 425 millions d'euros a été approuvé par le Conseil. Celui-ci porte pour l'essentiel sur l'exécution des programmes 2000-2006 (355 millions d'euros) et plus marginalement (70 millions d'euros) au titre des programmes antérieurs à l'an 2000. Malgré une tentative en ce sens de la présidence finlandaise, aucune coupe n'a été opérée sur le montant des avances relatives aux programmes 2007-2013 qui sont conformes aux conclusions du Conseil européen de décembre 2005

Les Pays-Bas se sont opposés au compromis de la présidence sur cette sous-rubrique, en raison de l'insuffisance de l'abattement en crédits de paiement. Les autres États membres s'y sont ralliés, y compris les bénéficiaires de cette politique, en particulier les nouveaux États membres, qui ont pris conscience des difficultés de mise en œuvre des actions structurelles et de la nécessité de calibrer au plus juste les crédits de paiement pour ne pas peser inutilement sur leur niveau de contribution au budget communautaire. Cette attitude a été favorisée par la déclaration, désormais traditionnelle, visant à demander à la Commission de présenter un budget rectificatif supplémentaire en cas d'insuffisance des crédits de paiement en cours d'exercice.

<sup>42</sup> Conformément aux conclusions du Conseil européen de décembre 2005 et aux règlements relatifs à la politique de cohésion, ces avances, indépendantes de la mise en œuvre effective des programmes, représentent, en 2007, 2 % du montant des engagements des programmes dans le cas des fonds structurels. Elles varient de 2 % pour les Quinze à 2,5 % pour les États ayant adhéré au 1<sup>er</sup> mai 2004 ainsi que pour la Bulgarie et la Roumanie, au titre du fonds de cohésion.



## 3. Conservation et gestion des ressources naturelles

### 3.1. Présentation générale

La nouvelle rubrique 2 « Conservation et gestion des ressources naturelles » permet d'assurer le regroupement de l'ensemble des **dépenses relatives à la gestion des marchés agricoles** (aides directes et soutien des marchés), **au développement rural, au secteur de la pêche et à l'environnement**. Pour l'essentiel, les outils financiers de ces politiques prolongent, sous une dénomination parfois différente, des dispositifs existants. **Ainsi, les cinq principales politiques sont financées par un fonds dédié :**

- le **Fonds européen agricole de garantie** (FEAGA), pour les dépenses relatives au marché agricole ;
- le **Fonds européen agricole de développement rural** (FEADER), pour le développement rural ;
- le **Fonds européen de la pêche** (FEP), finançant les actions structurelles dans le secteur de la pêche ;
- le **second instrument financier pour la pêche**, qui regroupe les actions de contrôle dans le secteur de la pêche ainsi que les accords internationaux de pêche ;
- l'**instrument financier pour l'environnement** (LIFE+), traitant des actions environnementales.

La structure de cette rubrique, créée sur proposition de la Commission, offre une meilleure lisibilité des financements communautaires, en particulier s'agissant du développement rural, dont les dépenses étaient jusqu'alors réparties au sein de deux rubriques, et du secteur de la pêche, dont le financement était abondé par trois rubriques.

La grande majorité des dépenses couvertes par cette rubrique relève de la politique agricole commune (PAC). Même si les moyens alloués aux autres volets, notamment l'environnement, sont plus modestes, leur sensibilité politique n'en est pas moins forte, en particulier pour le Parlement européen.

#### 3.1.1. Les négociations des perspectives financières 2007-2013 ont été marquées par une érosion progressive mais limitée du budget de la PAC

Première politique de l'Union européenne, tant par sa date de création que par son poids budgétaire, la politique agricole commune est aussi une politique en pleine évolution, qui a connu trois réformes majeures depuis 1992, dont la dernière décidée en 2003 est encore en cours de mise en œuvre. Depuis la réforme de 1999, elle comprend deux piliers : le premier couvre les mesures dites de marché (aides directes et soutiens de marché : interventions, restitutions aux exportations,...) tandis que le second couvre le développement rural. Ils totalisent plus de 95 % de l'enveloppe de 404,7 milliards d'euros (prix 2004) sur la période 2007-2013 proposée par la Commission pour la rubrique « Conservation et gestion des ressources naturelles ».

##### 3.1.1.1. Les discussions relatives aux dépenses de marché se sont concentrées sur la question du respect des accords de Bruxelles d'octobre 2002

S'agissant des mesures de marché, la proposition initiale de la Commission pour les années 2007-2013 s'élevait à 301,1 milliards d'euros (prix 2004). Ce faisant, elle respectait les plafonds de dépenses arrêtés par le Conseil européen de Bruxelles en octobre 2002 : à partir de 2006, le plafond des dépenses de marché pour les vingt-cinq membres de l'Union européenne diminue chaque année d'un pour-cent en termes réels, soit un montant de 293,1 milliards d'euros (prix 2004) sur la période. A ces plafonds s'ajoutent les dépenses de marché pour la Roumanie et la Bulgarie, à compter de leur adhésion prévue en 2007, soit près de 8 milliards d'euros (prix 2004) pour 2007-2013.

Les accords de Bruxelles d'octobre 2002 et la réforme de la PAC de juin 2003, devaient permettre de ne pas placer la question agricole au centre de la négociation du volet dépenses des perspectives financières. La France avait d'ailleurs insisté pour que la « Lettre des Six » intègre une référence au respect de ces accords. Cependant, quelques États membres (Pays-Bas, Suède, Royaume-Uni, etc.) se sont, dès la présidence néerlandaise (second semestre 2004), exprimés **en faveur de plafonds de dépenses inférieurs à ceux actés par le Conseil européen**. Pour ne pas que cela apparaisse comme une remise en cause frontale des accords de Bruxelles, ils ont posé la question de l'intégration des dépenses liées à l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie, soit 8 milliards d'euros, sous les plafonds de Bruxelles. En pratique, leur position revenait donc à abaisser le plafond de dépenses de 301 milliards d'euros à 293 milliards d'euros sur la période et impliquait un effort de discipline financière plus important supporté, *in fine*, par les exploitants agricoles des Quinze. Elle n'a reçu dans un premier

temps qu'un faible écho, la quasi-totalité des États membres estimant, à l'instar de la Commission, que la lettre et l'esprit des accords de Bruxelles prescrivaient bien un budget de 301 milliards d'euros.

Dans un deuxième temps, l'Italie a tenté de relancer le débat sur la PAC de marché en proposant, dans le cadre d'une lettre de Silvio Berlusconi adressée le 1<sup>er</sup> février 2005 à Jean-Claude Juncker et José Manuel Barroso, la mise en place d'un cofinancement national du premier pilier de la PAC, dans une proportion non précisée<sup>43</sup>. Cette initiative, dont l'objectif était surtout d'allumer un contre-feu face aux propositions d'économies portant sur la politique de cohésion, n'a guère eu d'impact immédiat sur les discussions entre les États membres. Tant la Présidence que la Commission ont en effet rejeté cette proposition, perçue comme contraire aux accords de Bruxelles. Cette idée a toutefois été reprise à son compte en juin 2005 par le Parlement européen, lequel y voyait un moyen de dégager des marges pour d'autres dépenses sans pour autant mécontenter les agriculteurs, la charge d'une partie de cette politique communautaire étant transférée sur les États membres.

La proposition initiale de la Commission indiquait un montant de 404,7 milliards d'euros (prix 2004), pour la période 2007-2013, dont 301,1 milliards d'euros pour les dépenses relatives aux marchés agricoles, et 88,8 milliards d'euros pour le développement rural. Cette proposition comprenait par conséquent l'ajout des dépenses agricoles résultant de l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie, aux plafonds actés en octobre 2002.

Le dernier compromis présenté par la présidence luxembourgeoise en juin 2005 et auquel vingt États membres se sont ralliés, réduisait le montant des dépenses relatives aux marchés agricoles à 295,1 milliards d'euros (prix 2004), via l'inclusion sous les plafonds décidés en octobre 2002 des trois quarts des dépenses agricoles générées par l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie (6 milliards d'euros sur 8 milliards d'euros). Ceci constituait une concession majeure de la France, saluée comme telle par la présidence luxembourgeoise. Constatant leur isolement sur la défense de leur « rabais », les Britanniques ont tenté de reprendre la stratégie qui leur avait réussi en 1999 lors des négociations de l'agenda 2000 en établissant un parallèle entre la PAC et la correction britannique. Tony Blair a ainsi appelé à une réforme en profondeur de la PAC présentée comme une « anomalie », cette réforme étant de son point de vue un préalable à toute modification du « rabais britannique ».

Alors qu'il appartenait au Royaume-Uni d'assumer la présidence de l'Union européenne au second semestre 2005, le parallélisme allégué entre le « rabais britannique » et la PAC, présentée comme le « rabais français » était, vu de Paris, tout à fait déplacé. Alors que la PAC connaît réforme sur réforme depuis 1992, le rabais britannique est resté inchangé depuis 1984, époque où tant la prospérité du Royaume-Uni que le budget européen étaient très différents de ce qu'ils sont aujourd'hui. Alors que le budget de la PAC est désormais fermement sous contrôle et que les retours français devraient connaître, dans une Union élargie, une diminution progressive, le rabais britannique, à décision ressources propres constante, aurait eu vocation à augmenter de 40 à 50 % sur la période 2007-2013. C'est pourquoi la France a, tout au long de la négociation, fermement réfuté ce « pseudo-parallélisme » et veillé au respect des accords de Bruxelles sur la PAC.

Il convient de noter que les négociations sur **les perspectives financières** se sont déroulées **parallèlement aux négociations multilatérales dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC)**. La concomitance du Conseil européen de décembre, et de la ministérielle à Hong-Kong a contribué à lier les deux discussions, particulièrement en ce qui concerne la PAC. Les débats sur le soutien interne dans le cadre des négociations multilatérales ont pesé sur le débat des perspectives financières. La publication par le Royaume-Uni d'un document sur sa vision de l'avenir de la PAC qui critiquait fortement cette politique, tant sur le plan du commerce international que sur son impact environnemental et économique, début décembre 2006, soit dix jours avant ces deux rencontres, en constitue la tentative la plus flagrante. Devant la détermination de la France et sa capacité d'entraînement avérée par la constitution d'un groupe de quatorze États membres, la présidence britannique a dû renoncer à mettre la réforme de la PAC au centre des débats.

Ainsi, les chefs d'État et de gouvernement sont parvenus à un compromis lors du Conseil européen de décembre 2005 prévoyant une enveloppe de **293,1 milliards d'euros (prix 2004) pour les dépenses relatives aux marchés agricoles**, soit un montant en retrait de 2 milliards d'euros par rapport au dernier compromis présenté par la présidence luxembourgeoise en juin 2005. La mécanique d'inclusion de la totalité des dépenses agricoles générées par l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie sous les plafonds décidés par le Conseil européen en octobre 2002, était de fait inévitable après le dernier compromis luxembourgeois. Les partisans d'une réforme en profondeur de la politique agricole commune ont dû se satisfaire d'une mention explicite de la PAC dans le périmètre de la clause de réexamen introduite dans l'accord sur les perspectives financières.

<sup>43</sup> Les Italiens ont toutefois indiqué de manière informelle qu'ils songeaient à un cofinancement national à hauteur de 20 % du budget de la PAC de marché.

### 3.1.1.2. *Le développement rural a constitué une des variables d'ajustement de la négociation*

Dans la proposition initiale de la Commission, le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), nouvel instrument permettant de regrouper les différents financements existants sous la génération précédente, était doté de 88,75 milliards d'euros (prix 2004) sur la période 2007-2013. Il convient de noter que la modulation<sup>44</sup> provenant du Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) venait abonder la politique de développement rural à hauteur de 8,5 milliards d'euros supplémentaires (prix 2004) sur la période.

Le débat s'est focalisé sur la question de l'enveloppe et de sa répartition : les nouveaux États membres, les pays du Sud et l'Autriche ont défendu l'enveloppe proposée par la Commission, voire demandé une augmentation, alors que la plupart des contributeurs nets plaidaient pour qu'elle soit considérablement revue à la baisse. La France a adopté une position médiane, cherchant à conjuguer ambition pour le développement rural et maîtrise budgétaire globale. Le dernier compromis luxembourgeois s'en est inspiré en prévoyant pour le développement rural une enveloppe de 74,2 milliards d'euros (non compris la modulation), soit un niveau de crédits correspondant à une stabilisation en termes constants des moyens alloués à cette politique en 2006.

Les discussions sur la rubrique 2, sous présidence britannique au second semestre 2006, se sont concentrées sur le développement rural. Après avoir tenté d'opérer une coupe de 8,2 milliards d'euros par rapport au dernier compromis luxembourgeois, la présidence britannique a été contrainte de limiter celle-ci à 6,5 milliards d'euros, **ramenant l'enveloppe allouée à cette politique à 69,8 milliards d'euros (prix 2004)**. Les coupes ont été concentrées dans les régions des Quinze ne relevant pas de l'objectif de convergence. En tenant compte de la modulation des paiements directs (7,5 milliards sur la période), les crédits du développement rural restent cependant supérieurs, en moyenne annuelle, au montant 2006.

Des « cadeaux » ciblés ont, permis en fin de négociation, d'orchestrer le ralliement de certains États particulièrement sensibles à la politique de développement rural. Plus fondamentalement, le Conseil européen a retenu **la possibilité d'une modulation facultative**, au choix de l'État membre, **pouvant aller jusqu'à 20 % des paiements, en sus de la modulation obligatoire**. Cette option permettra aux États membres qui défendent fortement cette politique (en particulier l'Autriche, le Portugal et la Finlande), de disposer, par redéploiement, d'enveloppes plus conséquentes.

Les dépenses dans le secteur de la pêche et de l'environnement ont relativement peu fait débat. Le montant des dépenses relatives aux actions structurelles dans le secteur de la pêche, était ainsi dérivé des montants relatifs aux actions structurelles de la sous-rubrique 1B, par analogie avec la répartition des fonds structurels sur la période 2000-2006, et a de ce fait principalement été impacté par les discussions dans le cadre de la sous-rubrique 1B. Les autres dépenses n'ont été abordées qu'à la marge.

### 3.1.1.3. *L'accord interinstitutionnel et la répartition au sein de la rubrique*

Les discussions intervenues avec le Parlement européen au premier trimestre 2006 n'ont que peu modifié les montants actés par le Conseil européen. Seule une enveloppe de 100 millions d'euros a été ajoutée en tant que réserve pour des besoins futurs relatifs à LIFE+ et Natura. Cette modification porte **le montant de la rubrique à 371,4 milliards d'euros (prix 2004), soit 418,1 milliards d'euros en termes courants**.

#### Les perspectives financières de 2007 à 2013

Engagements (en millions d'euros)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Rubrique 2 en prix 2004	54 985	54 322	53 666	53 035	52 400	51 775	51 161	371 344
Variation en % en termes réels	n. s.	-1,2 %	-1,2 %	-1,2 %	-1,2 %	-1,2 %	-1,2 %	n. s.
Dont agriculture : aides directes et dépenses relatives au marché	43 120	42 697	42 279	41 864	41 453	41 047	40 645	293 105
Rubrique 2 en prix courants	58 351	58 800	59 252	59 726	60 191	60 663	61 142	418 124
Dont agriculture : aides directes et dépenses relatives au marché	45 759	46 217	46 679	47 146	47 616	48 093	48 575	330 085

La répartition fine de cette rubrique effectuée parallèlement à la conclusion de l'accord interinstitutionnel, reprend la proposition de la Commission.

<sup>44</sup> Introduite par la réforme de la PAC de 2003, la modulation des paiements directs permet d'opérer un transfert financier du premier pilier vers le second, via la réfaction des montants unitaires des aides versées à l'exploitant.

**Répartition des crédits au sein de la rubrique 2, en euros 2004**

Engagements (en millions d'euros)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Agriculture : aides directes et gestion des marchés agricoles	43 120	42 697	42 279	41 864	41 453	41 047	40 645	293 105
Développement rural	10 710	10 447	10 185	9 955	9 717	9 483	9 253	69 750
Fonds européen pour la pêche	539	544	551	551	553	554	556	3 849
Autres actions en faveur de la pêche	321	325	328	329	331	332	333	2 300
LIFE+	227	241	255	266	278	290	304	1 861
Autres (Agences, marge)	68	68	68	69	68	68	69	479
<b>Total Rubrique 2</b>	<b>54 985</b>	<b>54 322</b>	<b>53 666</b>	<b>53 035</b>	<b>52 400</b>	<b>51 775</b>	<b>51 161</b>	<b>371 344</b>

Source : fiche 94 Rev. 1 de la Commission du 11 avril 2006

**Répartition des crédits au sein de la rubrique 2, en euros courants**

Engagements (en millions d'euros)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Agriculture : aides directes et gestion des marchés agricoles	45 759	46 217	46 679	47 146	47 616	48 093	48 575	330 085
Développement rural	11 366	11 308	11 245	11 211	11 162	11 111	11 058	78 461
Fonds européen pour la pêche	572	589	608	621	635	649	664	4 339
Autres actions en faveur de la pêche	341	352	362	371	380	389	398	2 593
LIFE+	241	261	282	300	319	340	364	2 106
Autres (Agences, marges)	72	74	75	78	78	80	83	540
<b>Total Rubrique 2</b>	<b>58 351</b>	<b>58 800</b>	<b>59 252</b>	<b>59 726</b>	<b>60 191</b>	<b>60 662</b>	<b>61 142</b>	<b>418 124</b>

Source : fiche 94 Rev. 1 de la Commission du 11 avril 2006

**Seules subsistent quelques incertitudes à la marge, sur la répartition des crédits entre LIFE+ et les autres dépenses, la somme annuelle de ces deux volets étant, quoi qu'il en soit, figée.** Le traitement de l'enveloppe supplémentaire de 100 millions d'euros (prix 2004) allouée à cette rubrique est de fait susceptible de faire varier la répartition proposée par la Commission. Alors que cette dernière propose d'allouer 50 millions d'euros à LIFE+ et 50 millions d'euros aux autres dépenses (agences et marge), le Parlement européen souhaite que l'intégralité de cette enveloppe soit attribuée à LIFE+.

**3.1.1.4. Les principales problématiques qui pourraient être soulevées lors de la clause de réexamen sont d'ores et déjà apparues lors de cette négociation**

La clause de réexamen qui couvre l'ensemble des dépenses et recettes communautaires fait référence de manière explicite à la PAC. Tout au long de la négociation, la France a fait valoir qu'il convenait de ne se tromper ni d'objectif ni de calendrier. La PAC a déjà connu trois réformes de grande ampleur au cours de la période récente (1992, 1999, 2003). L'enjeu pour les années à venir est avant tout la mise en œuvre de la dernière de ces réformes dans le cadre budgétaire exigeant mais sécurisé des perspectives financières 2007-2013. Dès lors, il a été fermement mis en évidence que, pour la France, une réflexion approfondie sur le devenir de la PAC – replacée dans le cadre plus global de l'évolution du budget communautaire en recettes et en dépenses – n'aurait vocation à produire d'éventuels effets que pour la période commençant après 2013. C'est le seul sens qui, du point de vue français, peut être donnée à la clause de réexamen. Toute autre interprétation – et notamment une « révision à mi-parcours » censée produire ses effets avant 2013 – générerait le bon fonctionnement des politiques communautaires et plongerait l'Union dans une négociation budgétaire perpétuelle, alors qu'elle a besoin d'un cadre stable et pérenne pour son développement.

Les opposants de la politique agricole commune ne manqueront pas de tenter de saisir cette opportunité. Les débats qui émailleront vraisemblablement ce rendez-vous ont, dans une large mesure, déjà été ouverts lors de la négociation des perspectives financières. Les points sur lesquels le débat pourrait se cristalliser sont les suivants :

● **Un renforcement du volet « développement rural » par le recours au mécanisme de modulation des paiements directs** (transfert financier du premier pilier de la PAC vers le second) afin de rémunérer les externalités positives de l'activité agricole. Introduite lors de la réforme de la PAC actée à Luxembourg en

juin 2003, la modulation prend la forme d'une réfaction<sup>45</sup> des montants unitaires des aides versées à l'exploitant, à l'exception des 5 000 premiers euros. Alors que le Conseil européen a ouvert la possibilité d'une modulation facultative pouvant aller jusqu'à 20 % des paiements en sus de la modulation obligatoire, la Commission et certains États membres pourraient être tentés de relancer l'idée d'une augmentation du taux de modulation obligatoire<sup>46</sup>.

② Une **renationalisation partielle ou totale de la PAC** a également été évoquée, en particulier par l'Italie, puis par le Parlement européen. L'idée d'introduire un cofinancement des aides directes en particulier, a été avancée comme moyen de réduire la dépense communautaire. Le caractère obligatoire ou optionnel de la contrepartie nationale aurait cependant un impact très différent sur les finances publiques des États membres. Sur la période 2007-2013, si un cofinancement à 10 % avait été mis en place, la perte pour la France aurait été de 1,4 milliard d'euros (prix 2004), dans le cas d'une compensation sur le budget national pouvant s'élever jusqu'à 5 milliards et d'un recyclage des économies générées sur le budget communautaire pour le financement d'autres politiques. La France reste opposée à cette éventualité, qui ne constitue qu'un transfert de charge budgétaire et s'apparenterait à un « détricotage » de la plus intégrée des politiques communautaires.

③ La question du **plafonnement des soutiens reçus par une exploitation** n'a fait l'objet que de peu de débats, étant rapidement écartée par les États membres dont la taille moyenne des exploitations agricoles est supérieure à la moyenne communautaire (parmi lesquels la France, mais aussi le Royaume-Uni).

④ Enfin, il convient de relever la très grande vigilance et la fermeté de la France dans les **négociations multilatérales dans le cadre de l'OMC**, afin d'éviter que ne se développe dans cette enceinte une pression exogène sur la politique agricole commune. La suspension provisoire des négociations du cycle de développement de Doha, décidée après l'absence d'accord constatée lors de la ministérielle de Genève les 23 et 24 juillet 2006, ne laisse pas présager une conclusion rapide de ce cycle : les discussions sur la clause de réexamen pourraient donc se dérouler également dans un contexte de négociations multilatérales à l'OMC.

### 3.1.2. Les différentes politiques financées au sein de la rubrique 2

#### 3.1.2.1. *Premier pilier de la PAC : aides directes et gestion des marchés agricoles*

En définitive, une enveloppe de **293,1 milliards d'euros** (prix 2004) est **dévolue aux aides directes et gestion des marchés agricoles**. Les dépenses résultant de l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie (8 milliards d'euros), ont donc été intégrées sous les plafonds de Bruxelles actés lors du Conseil européen d'octobre 2002.

Le nouvel instrument financier qui finance cette politique, le FEAGA, reprend en fait l'intégralité des dépenses relatives au premier pilier de la PAC, et succède au FEOGA, section Garantie. Ses modalités de gestion sont relativement similaires. La réforme de la PAC intervenue en juin 2003, a défini dès cette date les orientations de la PAC de marché jusqu'en 2013, et introduit quelques modifications dans le système d'octroi des principaux paiements directs :

- un découplage partiel des paiements directs<sup>47</sup>, mis en œuvre pour la première fois en 2006 en France ;
- une modulation des paiements directs, sous forme d'une réfaction du montant des aides directes versées.

Cette réforme a été depuis complétée par quelques réformes sectorielles, concernant les organisations communes de marché (OCM) dites méditerranéennes, en avril 2004 (Huile d'olive, tabac, coton, houblon), et le secteur du sucre, en novembre 2005.

La Commission a par ailleurs publié une première communication sur une réforme du secteur vitivinicole, et devrait présenter à l'automne un projet de réforme. D'autres réformes relatives au secteur des fruits et légumes et au volet interne de l'OCM banane (aide compensatoire aux producteurs), pourraient intervenir avant fin 2007.

<sup>45</sup> De 3 % en 2006, 4 % en 2007, et 5 % à compter de 2008. Elle ne s'applique que dans les pays membres de l'UE-15 jusqu'en 2014.

<sup>46</sup> C'était le sens de la proposition de la Commission qui visait à le porter à 10 % en fin de période (6 % en 2009, 7 % en 2010, 8 % en 2011, 9 % en 2012, et 10 % en 2013).

<sup>47</sup> Le découplage consiste à décorrélérer le paiement d'une aide directe du montant de production ou du type de production et de conditionner simplement le paiement de cette aide à la surface à une obligation d'entretien minimal des terres. Basé sur le montant d'aides directes reçu pendant la période 2000-2002 par un exploitant, le droit à paiement unique (DPU) constitue en France la modalité de découplage retenue.



#### Encadré n°7 : La réforme de 2005 dans le secteur du sucre

Le secteur du sucre n'avait pas été traité dans le cadre de la réforme de la PAC de 2003. Le contexte international a toutefois **nécessité une réforme de l'OCM sucre afin de respecter les engagements multilatéraux de l'Union européenne dans ce secteur**. Cette pression exogène tient à :

- la signature en 2001 de l'accord « tout sauf les armes » qui prévoit une ouverture totale du marché du sucre européen sans droits de douane pour les pays les moins avancés en 2009 ;
- la constitution de deux panels devant l'OMC en 2002 et 2003 sur les exportations de sucre par l'Union européenne, qui ont abouti, en avril 2005, à une conclusion défavorable à l'Union européenne, rendant nécessaire la réduction des exportations de sucre de l'Union européenne.

La Commission a publié en juillet 2004 une communication esquissant les grandes lignes d'une réforme de l'organisation commune de marché (OCM) du sucre. À défaut d'une proposition de règlement, les discussions se sont rapidement enlisées à l'automne 2004. Ce n'est que sur la base d'une proposition de règlement parue le 26 juin 2005 (après les conclusions des panels devant l'OMC, qui conditionnaient l'ampleur de la réforme à adopter), que les discussions ont pu reprendre et aboutir à un **accord sur la réforme en novembre 2005**.

Les **principaux points de cette réforme** sont les suivants :

- **le passage d'une logique de soutien par les instruments de marché** (restitutions aux exportations principalement), à un **soutien direct** (aide directe intégrée dans le paiement découplé) ;
- **la diminution du prix garanti de la betterave de 36 %** sur quatre ans à partir de 2006/07, compensée à 64,2 % par la mise en place du paiement direct ;
- **la prorogation du régime de quotas**, avec fusion des quotas de production en un quota unique et une légère augmentation du quota afin de tenir compte de l'interdiction de production de sucre hors quota, hors productions pour usages spécifiques (biocarburants, par exemple) pour le sucre, jusqu'en 2014/15 ;
- **la mise en place d'un régime de restructuration volontaire** sur quatre ans, **autofinancé** par un prélèvement sur les titulaires de quotas pendant une période de trois ans, visant à réduire la production communautaire dans les régions les moins compétitives. Ce régime comprend également l'indemnisation des producteurs de betterave touchés par la fermeture des usines ;
- **le traitement préférentiel accordé aux départements d'Outre-mer** : une enveloppe intégrée au programme d'action spécifique en faveur des départements d'Outre-mer au titre de la PAC (POSEI) permet une souplesse d'utilisation des montants beaucoup plus importante ; par ailleurs il n'y a pas d'obligation de restructuration dans ces territoires (exemption des paiements au régime volontaire de restructuration).

Le succès de cette réforme, et en particulier sa capacité à répondre aux contraintes multilatérales dans les années qui viennent, repose sur le succès du régime de restructuration. Il reste néanmoins que cette réforme offre une longue **période de visibilité aux exploitants agricoles**. Le fait que la **réforme privilégie les régions de production les plus compétitives**, parmi lesquelles on retrouve **nombre de régions françaises**, est relativement favorable aux producteurs français. La **prise en compte des spécificités des départements d'outre-mer** constitue également un acquis important des autorités françaises dans la négociation de cette réforme.

#### 3.1.2.2. Le second pilier de la PAC : le développement rural

Les modalités de mise en œuvre de la **politique de développement rural** ont été arrêtées **par le Conseil dès le mois de juin 2005**<sup>48</sup>. Se plaçant dans la **continuité directe de la politique menée sur la période 2000-2006**, le développement rural, sur la période 2007-2013, s'articulera autour de **trois axes** :

- **l'amélioration de la compétitivité des secteurs agricoles et forestiers** (axe 1) : cet axe regroupe toutes les mesures d'investissement productif, les mesures d'aides à l'installation, à la formation et au départ (préretraites) ;
- **l'amélioration de l'environnement et de l'espace rural** (axe 2) : les mesures agro ou sylvo-environnementales sont regroupées au sein de cet axe, qui traite également de la problématique du

<sup>48</sup> Le règlement (CE) n°1698/2005 ne comporte pas d'indication de montant global alloué à la politique de développement rural sur la période 2007-2013.



bien-être animal et de la compensation des handicaps naturels, ainsi que du respect des impératifs de la directive-cadre sur l'eau et des enjeux liés à Natura 2000 ;

- **la qualité de la vie en milieu rural et la diversification de l'économie rurale** (axe 3) : les mesures visent la diversification vers des activités non-agricoles ainsi que la fourniture de services de base pour l'économie et la population rurale.

S'ajoute un axe transversal, l'axe **LEADER**, qui promeut la mise en place de projets de développement rural portés par les groupes d'action locale, comportant des actions relevant des trois axes.

Cette nouvelle politique comporte, pour les différents programmes de développement rural, une obligation de pourcentage minimal alloué aux différents axes : 10 % pour les axes 1 et 3, 25 % pour l'axe 2<sup>49</sup> et 5 % pour l'axe transversal LEADER.

Au sein du FEADER, un montant minimal de 28,5 milliards d'euros en prix 2004 (soit 32,2 milliards d'euros en prix courants) est réservé aux régions relevant de l'objectif « Convergence » de la politique de cohésion. Les taux de cofinancement par le FEADER, plafonnés à 50 % pour les mesures relevant des axes 1 et 3, et à 55 % pour les mesures relevant de l'axe 2, sont majorés de 25 % dans les régions relevant de l'objectif « Convergence ». Par dérogation, les régions ultrapériphériques, parmi lesquelles les départements français d'outre-mer, peuvent bénéficier d'un taux de cofinancement de 85 % sur l'ensemble des mesures.

Alors que le financement du développement rural était, pour la période 2000-2006, scindé entre FEOGA, section garantie (ancienne rubrique 1b), et FEOGA, section orientation (ancienne rubrique 2), le développement rural sera financé, sur la période 2007-2013, par un fonds unique, le FEADER. Ses modalités de gestion se rapprochent davantage des fonds structurels : gestion en crédits dissociés (i.e. en crédits d'engagement et de paiement), règle de dégagement d'office dite « n+2 »<sup>50</sup>. Cependant, des modalités de gestion communes avec le FEAGA subsistent : l'agrément des organismes payeurs, l'apurement comptable et la certification annuelle des comptes. Il convient également de noter qu'un seul organisme payeur peut être agréé par programme de développement rural et qu'un seul programme peut intervenir sur un territoire donné.

### **3.1.2.3. Les actions structurelles dans le secteur de la pêche**

Le champ **des actions structurelles dans le secteur de la pêche** a été fortement encadré par la **réforme de la politique commune de pêche intervenue en 2002** : réduction de l'effort de pêche combinée à une limitation des captures et des mesures techniques comme mesures principales à utiliser dans la gestion de la pêche, approche de plus long terme de la gestion de la pêche, qui implique la réalisation de plans pluriannuels de reconstitution pour les stocks inférieurs aux limites biologiques tolérables et de plans pluriannuels de gestion pour les autres stocks.

Les **actions financées par le nouvel instrument financier, le FEP**, se situent par conséquent principalement dans la continuité de celles de l'instrument actuel (IFOP, au sein de l'ancienne rubrique 2), et s'articulent autour de **cinq axes prioritaires** :

- **les mesures en faveur de l'adaptation de la flotte de pêche communautaire**, afin de faire face à une baisse d'activité imposée aux pêcheurs (en cas, par exemple, de plan de reconstitution de la ressource) et de soutenir la petite pêche côtière ;
- **l'aquaculture, la pêche dans les eaux intérieures, la transformation et la commercialisation des produits de la pêche et de l'aquaculture** : soutien à l'aquaculture, y compris les investissements productifs pour les petites et moyennes entreprises et mesures aqua-environnementales ;
- **les mesures d'intérêt commun** : cet axe prioritaire prévoit un soutien aux organisations professionnelles du secteur pour des actions de protection et de développement de la ressource aquatique, la modernisation des ports de pêche ou le développement de nouveaux marchés pour les produits de la pêche et de l'aquaculture ;
- **le développement durable des zones de pêche** : afin de faire bénéficier les zones faiblement peuplées ou en déclin d'un soutien accru, en termes de taux de financement public principalement ;
- **l'assistance technique**.

Il convient toutefois de souligner quelques inflexions dans le champ des actions structurelles : le soutien à l'aquaculture et à la pêche en eaux intérieures, l'attention accrue aux zones dépendantes de la pêche, mais

<sup>49</sup> Le pourcentage minimal pour l'axe 2 est abaissé à 10 % dans les départements français d'outre-mer.

<sup>50</sup> Les crédits d'engagement alloués l'année n à un État membre doivent être consommés avant la fin de la seconde année qui suit l'engagement, sous peine d'être dégagés d'office, c'est-à-dire définitivement perdus pour l'État membre.

également la possibilité d'aides aux moteurs pour des raisons de sécurité et d'efficacité énergétique, pour autant que cela ne conduise pas à augmenter la puissance motrice, afin de faire face à la montée des cours des carburants dérivés du pétrole constatée depuis plus d'un an.

Une première version du projet de règlement avait été rejetée, en juin 2005, sur la question de la modernisation de la flotte : une forte minorité de blocage (Italie, Espagne, Pologne, Grèce, Estonie, Portugal) avait en effet jugé trop restrictif le compromis proposé par la présidence luxembourgeoise. Une seconde, plus souple, en particulier sur les actions éligibles en matière de modernisation, l'avait été, en mai 2006, par une autre minorité de blocage (Allemagne, Royaume-Uni et Belgique votant contre, Pologne s'abstenant) : l'Allemagne et le Royaume-Uni avaient estimé que ce projet accordait trop de concessions, la Belgique et la Pologne souhaitant au contraire davantage d'aides à la modernisation de la flotte. Les discussions sur ce texte ont une nouvelle fois révélé l'opposition traditionnelle entre les pays « amis des pêcheurs » (France, Espagne, Portugal, Italie, Grèce, Irlande, Pologne), favorables à un champ d'action large de l'instrument, en particulier en termes de modernisation de la flotte, et les « amis des poissons » (Allemagne, Royaume-Uni, Pays-Bas, Suède), qui souhaitent au contraire limiter ce champ. Un accord politique est finalement intervenu au Conseil Agriculture et pêche du 19 juin 2006, malgré l'abstention de la Belgique et de la Pologne, permettant ainsi d'arrêter le texte du règlement en juillet 2006<sup>51</sup>

**L'enveloppe allouée aux actions structurelles dans le secteur de la pêche sera de 4,3 milliards d'euros.** Conformément aux orientations retenues, les **disponibilités financières du fonds seront davantage concentrées sur les régions les moins prospères**, relevant de l'objectif « Convergence » de la politique de cohésion : ainsi environ **3,28 milliards d'euros** (2,91 milliards d'euros au prix 2004) leur **sont réservés** tandis que 1,06 milliard d'euros (0,94 milliard d'euros au prix 2004) bénéficiera aux autres régions.

#### **3.1.2.4. Les autres actions en faveur du secteur de la pêche**

Le « **second instrument financier pour la pêche** », doté de 2,3 milliards d'euros sur la période 2007-2013, regroupe :

- les dépenses liées aux traités bilatéraux et internationaux signés par l'Union européenne dans le **secteur de la pêche** (participation financières à divers organismes internationaux, par exemple les organisations régionales de pêche<sup>52</sup>) ;
- les dépenses liées à la **coordination du contrôle des pêches dans le cadre de la politique commune de la pêche**. A ce titre, le budget communautaire finance en particulier une grande partie du fonctionnement de l'Agence communautaire de contrôle des pêches, créée en 2005 et dont le siège est situé à Vigo (Espagne), qui vise à coordonner des opérations de contrôles effectuées conjointement par plusieurs États membres.

Le **principal poste de dépense** de cet instrument reste les contributions consenties par l'Union, en vertu des **accords bilatéraux de pêche** qui, sur une base pluriannuelle, ouvrent la possibilité à des navires européens de pêcher dans les eaux territoriales de pays tiers. L'accord signé le 21 juillet 2006 entre l'Union européenne et la Mauritanie, par exemple, ouvre les eaux de ce pays à deux cents navires de l'Union européenne, pour une durée de six ans (2006-2012), en contrepartie d'une participation financière de l'Union de 86 millions d'euros par an, soit 516 millions sur la période. Des redevances de pêche sont par ailleurs acquittées par ces navires<sup>53</sup> au pays tiers, sur la base des tonnages pêchés.

#### **3.1.2.5. L'instrument financier pour l'environnement**

La structure du budget communautaire implique que la rubrique 2 n'a pas vocation à financer l'ensemble des actions en faveur de l'environnement, ni à supporter l'ensemble des financements concourant à l'entretien et à la gestion des sites « Natura 2000 » :

- les actions innovantes pour l'environnement, portées par des entreprises et financées par l'instrument financier LIFE III au cours de la période 2000-2006, ont ainsi été intégrées dans le champ du programme pour l'innovation et la compétitivité au sein de la sous-rubrique 1A ;

<sup>51</sup> Règlement (CE) n°1198/2006.

<sup>52</sup> Ces organisations, telle l'organisation des pêches de l'Atlantique du Nord-Ouest, visent à assurer une coordination et une gestion durable des ressources halieutiques dans la région qu'elles couvrent.

<sup>53</sup> Le montant annuel estimé dans le cadre de l'accord avec la Mauritanie devrait être de l'ordre de 22 millions d'euros.

- l'aspect environnemental est également pris en compte dans les actions financées par les politiques structurelles (sous-rubrique 1B), en particulier par le FEDER.

Au sein de la rubrique 2, l'axe 2 du FEADER assure la prise en compte des enjeux environnementaux, en particulier la gestion des sites agricoles pour la mise en œuvre de la directive-cadre sur l'eau<sup>54</sup> et des directives « oiseaux »<sup>55</sup> et « habitat »<sup>56</sup> qui forment la base de la désignation des sites « Natura 2000 ».

L'**instrument financier pour l'environnement (LIFE+)** a pour but de contribuer à la promotion du développement durable dans l'Union européenne, en particulier par la mise en œuvre du 6<sup>ème</sup> programme d'action pour l'environnement, dans le champ non couvert par les autres instruments financiers. Le **projet actuellement en discussion comporte trois volets** :

- **politique et gouvernance en matière d'environnement** : l'objet de ce volet est d'améliorer la base de connaissance pour le développement et la mise en œuvre de la politique environnementale, notamment par la mise en réseau et l'échange des meilleures pratiques au niveau européen, le soutien à des approches innovantes (à l'exception des mesures qui relèvent du programme pour l'innovation et la compétitivité) et le soutien aux organisations non gouvernementales dans ce secteur ;
- **information et communication** : ce volet vise à assurer la diffusion des informations et la sensibilisation aux questions environnementales, par le soutien à des campagnes de communication, des conférences et des formations ;
- **nature et biodiversité** : cet axe vise à contribuer à la mise en œuvre des directives « oiseaux » et « habitat », en particulier le réseau Natura 2000.

Ce projet regroupe en fait la majeure partie du programme LIFE III, instrument financier pour l'environnement sur la période 2000-2006<sup>57</sup>, ainsi que la plupart des mesures relevant, jusqu'en 2006, d'autres initiatives communautaires en matière d'environnement.

La proposition initiale de la Commission de septembre 2004 présentait un instrument qui ne comportait que les deux premiers volets. Sous la pression d'une majorité d'États membres (notamment l'Espagne, la Belgique, le Portugal, l'Estonie, la Pologne et l'Autriche) et du Parlement européen, le troisième volet « nature et biodiversité » a été créé, afin de permettre le financement d'actions non couvertes par les autres instruments. La première lecture au Parlement, en juillet 2005, a confirmé l'importance que cet instrument revêt pour les députés européens : outre l'inscription du troisième volet, transparaît dans l'avis du Parlement la volonté de faire de LIFE la colonne vertébrale du soutien communautaire à la mise en place et la gestion de Natura 2000. Un accord politique partiel a été trouvé en décembre 2005. Après la signature de l'accord interinstitutionnel, le Conseil a arrêté sa position le 27 juin 2006. Il revient maintenant au Parlement européen de se prononcer sur cette position.

Il convient de noter que la Commission a par ailleurs modifié, à la suite de la signature de l'accord interinstitutionnel, sa proposition d'enveloppe pour LIFE+ en retirant 6,6 millions d'euros<sup>58</sup> afin de faire face à la continuation d'actions en faveur de Natura, introduites lors de la procédure budgétaire 2006 à la demande du Parlement européen<sup>59</sup> (1,8 million d'euros) et à une augmentation des crédits alloués à l'Agence européenne de l'environnement, pour tenir compte de l'élargissement à la Roumanie et à la Bulgarie (4,9 millions d'euros).

Selon la **position commune arrêtée par le Conseil, l'instrument serait doté de 2,1 milliards d'euros** sur la période. Le Parlement devrait s'exprimer en faveur d'une enveloppe de 2,2 milliards d'euros : il rejette à ce stade la proposition de coupe de 6,6 millions d'euros et estime que les 112 millions d'euros (100 millions d'euros au

<sup>54</sup> La directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau traite de la gestion de la ressource en eau et de la protection de sa qualité. Elle vise en particulier à l'atteinte du bon état écologique des eaux par l'ensemble des eaux de surface au plus tard en 2015.

<sup>55</sup> La directive 79/409/CEE du Conseil du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages, instaure la protection d'espèces d'oiseaux sauvages, ainsi que leur habitat. Les États membres doivent déterminer sur leur sol les sites essentiels au maintien de ces espèces.

<sup>56</sup> La directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, est analogue de la directive « oiseaux » pour toutes les espèces autres que les oiseaux.

<sup>57</sup> Excepté le soutien à l'innovation environnementale porté par les entreprises, transféré dans la rubrique 1A, et le volet « LIFE pays tiers » (soutien aux structures environnementales et assistance technique dans les pays tiers) transféré dans la rubrique 4.

<sup>58</sup> Le montant de 6,6 millions d'euros est inférieur à la somme des deux actions, la Commission n'imputant pas la totalité des besoins estimés : un arrondi, d'environ 0,2 million d'euros, est effectué à la baisse sur l'enveloppe ôtée à LIFE+.

<sup>59</sup> Inclusion de 2 millions d'euros en crédits d'engagement = crédits de paiement, en première lecture par le Parlement, pour couvrir des actions préparatoires concernant la gestion du réseau Natura, y compris des projets pilotes, des activités d'information et de communication et la mise au point de méthodologies et de modèles de gestion applicables à des sites qui diffèrent par leurs caractéristiques et le type de propriété.

prix 2004), rajoutés à la rubrique 2 dans le cadre de la négociation de l'accord interinstitutionnel, devraient intégralement être alloués au fonds LIFE+, alors que le Conseil et la Commission n'entendent allouer que la moitié de cette somme à LIFE+, l'autre moitié étant conservée au sein de la marge, pour faire face à des dépenses relatives à la mise en œuvre du réseau « Natura 2000 » qui pourraient émerger en cours de période.

Le projet de texte acté par le Conseil prévoit qu'**au moins 40 % de l'enveloppe sera réservée à l'axe « nature et biodiversité »** mais le Parlement pourrait tenter, en seconde lecture, de porter ce pourcentage à 50 %. Par ailleurs, ce projet précise que **80 % de l'enveloppe sera répartie entre les États membres, sur la base d'une gestion déléguée**, selon des critères de répartition objectifs (population, densité de population, surfaces des sites d'importance communautaire).

## 3.2. Les retours français au titre de la politique agricole

### 3.2.1. Taux de retour de la France en 2004 et 2005

**En 2004, le taux de retour de la France au titre de la PAC s'élève à 21,6 %.** Ce chiffre est proche de la part de la France dans la production agricole et la valeur ajoutée brute agricole de l'Union européenne. La part de la France est particulièrement importante dans les dépenses communautaires en matière de « Cultures arables » (30,2 % du total de l'Union européenne) et de « Viande porcine, œufs et volailles » (49,9 %). Au total, la France reste le premier bénéficiaire de la PAC, loin devant l'Espagne (14,6 %), l'Allemagne (13,9 %), l'Italie (11,6 %) et le Royaume-Uni (9,3 %),

En 2005, le taux de retour de la France devrait atteindre 20,6 %. Cette diminution s'explique par la montée en puissance des dépenses dans les nouveaux États membres, dont le taux de retour (7,2%) est plus du quadruple de celui constaté en 2004 (1,4 %), principalement du fait du paiement, pour la première année, d'aides directes en faveur des exploitants agricoles<sup>60</sup>.

Toutefois, le taux de retour de la France sur les dépenses agricoles au sein de l'UE-15 s'est légèrement amélioré entre 2004 et 2005, passant de 22,0 % à 22,2 %, sous l'effet principalement de deux facteurs :

- le paiement anticipé, sur le budget 200,3 de 404 millions d'euros de primes animales, dont 220 millions d'euros pour la France, qui avait contribué à dégrader le taux de retour 2004 de la France ;
- la réduction de la part de la France dans le paiement des refus d'apurement en 2005 (102 millions d'euros sur 500 millions d'euros pour l'UE-15, soit un taux de contribution de 20,4 %), par rapport à 2004 (208 millions d'euros sur 508 millions d'euros, soit un taux de 41,0 %).

**Part de la France dans les paiements du FEOGA, section garantie et montant des dépenses nationales correspondantes** (en millions d'écus / millions d'euros courants)

FEOGA-Garantie	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Paiements UE	39 780,3	40 505,9	41 533,9	43 520,6	44 379,3	43 579,4	48 465,8
<b>Paiements France (*)</b>	<b>9 445,9</b>	<b>9 005,8</b>	<b>9 230,1</b>	<b>9 781,5</b>	<b>10 464,1</b>	<b>9 429,4</b>	<b>10 005,0</b>
<i>Taux de retour pour la France</i>	<i>23,7 %</i>	<i>22,2 %</i>	<i>22,2 %</i>	<i>22,5 %</i>	<i>23,6 %</i>	<i>21,6 %</i>	<i>20,6 %</i>
<b>Budget national agricole</b>	<b>2 213,0</b>	<b>2 835,1</b>	<b>3 165,7</b>	<b>3 067,0</b>	<b>3 012,3</b>	<b>2 788,3</b>	<b>2 313,7</b>
<b>TOTAL</b>	<b>11 658,9</b>	<b>11 840,9</b>	<b>12 395,8</b>	<b>12 848,5</b>	<b>13 476,4</b>	<b>12 217,7</b>	<b>12 318,7</b>

Sources : rapports sur la répartition des dépenses opérationnelles de l'Union européenne, rapport financier 2005 du FEOGA section Garantie de la Commission européenne, rapport de la Commission des comptes de l'agriculture et de la pêche (juin 2005).

\* Y compris la participation de l'Union européenne à des actions vétérinaires et phytosanitaires, rattachées par voie de fonds de concours au programme « sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation ».

La montée en puissance des aides directes dans les nouveaux États membres sur la période 2005-2013 (*phasing-in*<sup>61</sup>), conduira à une érosion progressive du taux de retour de la France sur le premier pilier de la PAC :

<sup>60</sup> Ces États membres n'ont en effet bénéficié, en 2004, sur le premier pilier de la PAC, que de soutiens de marchés. Les aides directes au titre de l'année *n* étant payées sur l'année budgétaire *n+1*, ce n'est que lors de l'année budgétaire 2005 que les exploitants agricoles de ces pays en ont bénéficié.

<sup>61</sup> Le montant des aides directes, pour les États membres ayant adhéré au 1<sup>er</sup> mai 2004, était de 25 % du montant unitaire en 2005 : ce taux est passé à 30 % en 2005, puis augmentera de 10 % par an jusqu'en 2014, date à laquelle les exploitants agricoles des dix bénéficieront d'aides à taux plein.

le taux de retour 2006 devrait donc en tout état de cause être inférieur au taux 2005. Au vu du taux de contribution de la France au budget communautaire, la France reste néanmoins bénéficiaire nette sur cette politique.

**Part de la France dans les postes de dépense du FEOGA, section Garantie en 2004 et 2005**

en millions d'euros courants	2004			2005		
	UE 25	France	% de l'UE 25	UE 25	France	% de l'UE 25
<b>Aides découplées</b>	-	-	-	<b>1 449</b>	<b>0</b>	<b>0,0 %</b>
Cultures arables	17 297	5 221	30,2 %	17 770	5 285	29,7 %
Sucre	1 278	272	21,3 %	1 652	353	21,4 %
Huile d'olive	2 372	5	0,2 %	2 311	5	0,2 %
Fourrages séchés						
Plantes textiles et vers à soie	851	12	1,4 %	973	14	1,4 %
Fruits et légumes	1 577	270	17,1 %	1 743	261	15,0 %
Secteur vitivinicole	1 092	245	22,4 %	1 267	271	21,3 %
Tabac	936	84	8,9 %	923	75	8,1 %
Autres secteurs végétaux	907	150	16,5 %	782	98	12,5 %
<b>Total secteur végétal</b>	<b>26 310</b>	<b>6 258</b>	<b>23,8 %</b>	<b>27 421</b>	<b>6 361</b>	<b>23,2 %</b>
Lait et produits laitiers	1 993	477	23,9 %	2 547	560	22,0 %
Viande bovine	7 776	1 778	22,9 %	8 176	1 869	22,9 %
Viandes ovine et caprine	1 469	38	2,6 %	1 837	175	9,5 %
Viande porcine, œufs et volailles et autres	159	79	49,9 %	111	71	63,8 %
Pêche	28	6	20,0 %	29	9	31,7 %
<b>Total secteur animal</b>	<b>11 426</b>	<b>2 377</b>	<b>20,8 %</b>	<b>12 700</b>	<b>2 683</b>	<b>21,1 %</b>
<b>Dépenses annexes*</b>	<b>485</b>	<b>-45</b>	<b>-9,2 %</b>	<b>585</b>	<b>101</b>	<b>17,3 %</b>
Total des dépenses de marché (sous-plafond 1a)	38 221	8 590	22,5 %	42 534	9 145	21,5 %
<b>Total des dépenses de développement rural (sous-plafond 1b)</b>	<b>5 358</b>	<b>839</b>	<b>15,7 %</b>	<b>6 311</b>	<b>860</b>	<b>13,6 %</b>
<b>Total général du FEOGA-Garantie</b>	<b>43 579</b>	<b>9 429</b>	<b>21,6 %</b>	<b>48 466</b>	<b>10 005</b>	<b>20,6 %</b>

Source : rapport sur la répartition des dépenses opérationnelles de l'Union européenne en 2004, rapport financier 2005 du FEOGA section Garantie de la Commission européenne.

\* Le montant négatif au titre des dépenses annexes (-44,6 millions d'euros) s'explique par la forte facture d'apurement à la charge de la France en 2004, que le montant des autres dépenses sur ce poste n'a pas compensé.

En volume, les retours de la France au titre de la politique agricole pour l'année 2005 s'élèvent à **10,0 milliards d'euros, soit 576 millions d'euros de plus (+6,1 %) qu'en 2004**. Cette hausse résulte principalement d'augmentations sur quatre postes de dépenses (ou diminution de dépenses négatives), par rapport à l'année précédente :

- 228 millions d'euros, qui résultent principalement d'un paiement de 220 millions d'euros par anticipation sur le budget 2003 d'aides animales, en faveur des exploitants touchés par la sécheresse de 2003, qui avait réduit d'autant le montant versé sur le budget 2004 ;
- 170 millions d'euros, par un recours aux instruments de gestion des marchés plus important dans les secteurs végétaux en 2005 (cultures arables, sucre, produits vitivinicoles principalement), en raison d'une récolte 2004 plus abondante que la récolte 2003 ;
- 112 millions d'euros provenant d'une facture d'apurement 2005 plus faible que l'année précédente ;
- 83 millions d'euros liés à la poursuite de la montée en puissance des aides directes dans le secteur du lait, conformément à la réforme décidée à Luxembourg en 2003.



Répartition par nature économique des dépenses agricoles du FEOGA, section Garantie

	Total UE (en millions d'euros)	Répartition UE (en %)	Total France (en millions d'euros)	Répartition France (en %)	Part de la France dans le total UE (en %)
<b>2004</b>					
Restitutions	3 384	7,8 %	567	6,0 %	16,8 %
Aides directes	29 827	68,4 %	7 200	76,4 %	24,1 %
Stockage	322	0,7 %	41	0,4 %	12,8 %
Développement rural	5 358	12,3 %	839	8,9 %	15,7 %
Autres mesures	4 688	10,8 %	782	8,3 %	16,7 %
<b>Total</b>	<b>43 579</b>	<b>100,0 %</b>	<b>9 429</b>	<b>100,0 %</b>	<b>21,6 %</b>
<b>2005</b>					
Restitutions	3 052	6,3%	525	5,2 %	17,2 %
Aides directes	33 701	69,5 %	7 706	77,0 %	22,9 %
Stockage	852	1,8 %	154	1,5 %	18,1 %
Développement rural	6 311	13,0 %	860	8,6 %	13,6 %
Autres mesures	4 551	9,4 %	760	7,6 %	16,7 %
<b>Total</b>	<b>48 466</b>	<b>100,0 %</b>	<b>10 005</b>	<b>100,0 %</b>	<b>20,6 %</b>

Source : rapport sur la répartition des dépenses opérationnelles de l'Union européenne en 2004, rapport financier 2005 du FEOGA section Garantie de la Commission européenne.

La quasi-totalité de l'augmentation constatée entre 2004 et 2005 porte sur le premier pilier de la PAC (555 millions d'euros sur 576 millions d'euros), qui croît ainsi de +6,5 %. Cependant, le taux de retour sur cette politique s'érode (21,7 % en 2005 contre 22,5 % en 2004).

Les retours de la France sur le développement rural financé par le FEOGA, section garantie en 2005, augmentent légèrement par rapport à 2004 (+21 millions d'euros en 2005 par rapport à 2004, soit une augmentation de 2,5 %), mais cela ne se traduit pas dans le taux de retour, qui baisse par rapport à 2004 (13,6 % contre 15,7 %). Cette baisse s'explique principalement par une montée en puissance des dépenses de développement rural dans les nouveaux États membres (+786 millions d'euros, soit un taux de retour de 22,4 % en 2005 contre 9,7 % en 2004), conformément à ce qui était prévu dans la révision des perspectives financières 2000-2006 opérée pour tenir compte de l'élargissement.

### 3.2.2. Le détail des paiements effectués par organisme payeur

Conformément à la réglementation communautaire, les aides de la PAC sont versées aux bénéficiaires par des organismes payeurs agréés : les dépenses sont préfinancées par l'État membre, grâce à un compte de trésorerie ouvert dans les écritures de l'ACCT pour la France, et sont remboursées par le budget communautaire le second mois qui suit la dépense. Au titre de l'exercice 2005 du FEOGA (soit du 16 octobre 2004 au 15 octobre 2005), les organismes payeurs ont alloué 10 088 millions d'euros, soit 487 millions d'euros de plus qu'en 2004 (+5,1 %).

Répartition par organisme payeur des dépenses agricoles financées par le FEOGA section Garantie  
(hors apurement et pénalités)

en millions d'euros		2001	2002	2003	2004	2005	2006* (prévision)
ONIC	AUP	4 147	4 383	4 595	4 414	4 535	5 270
ONIOL		1 261	1 129	936	1 000	967	
FIRS	ONIGC	359	414	375	274	355	363
OFIVAL		849	1 027	2 381	1 897	2 401	
ONILAIT	ONIEP	560	556	631	531	330	2 795
ONIVINS		222	309	284	245	271	
ONIFLHOR	VINIFLHOR	254	255	265	283	276	692
ODEADOM		167	109	143	144	130	70
OFIMER		7	8	8	9	9	10
CNASEA		585	675	798	802	814	973
SDE		851	910	21	2	0	0
<b>Total des dépenses</b>		<b>9 261</b>	<b>9 776</b>	<b>10 436</b>	<b>9 601</b>	<b>10 088</b>	<b>10 173</b>

Source : ACOFA, pour 2006 prévisions au mois de juillet 2006.

\* Afin de faciliter les comparaisons, le montant des aides versées par les différents organismes payeurs créés en cours d'exercice comporte l'ensemble des dépenses relevant de son champ d'agrément depuis le début de l'exercice.



La réforme des offices agricoles a entraîné, dans le courant de l'année 2006, une refonte importante des organismes payeurs (cf. Annexe 4), qui explique les modifications retracées dans le tableau ci-dessus.

**En 2005, comme chaque année, près de 85 % des aides directes communautaires ont été payées lors du quatrième trimestre de l'année précédente**, soit près de 6,4 milliards d'euros. Étant donné le délai de deux mois entre le paiement par l'État membre et le remboursement par le budget communautaire, il a été une nouvelle fois fait appel à une avance du Trésor entre la date de paiement des aides et la date du remboursement. Le montant emprunté pour faire face aux dépenses du quatrième trimestre a été de 5 937 millions d'euros (contre 5 679 millions d'euros l'année précédente), générant des intérêts financiers à hauteur de 22,5 millions d'euros (contre 16,4 millions d'euros en 2004), à la charge du budget de l'État.

Contrairement à l'année dernière, il n'a pas été obtenu, à l'heure actuelle, de dérogation concernant les dates de paiement, hormis le paiement d'avances dès le 16 octobre 2006<sup>62</sup>. De ce fait, le paiement de la majorité des aides directes ne pourra pas intervenir avant le 1<sup>er</sup> décembre 2006. La poursuite de la montée en puissance des aides directes, conséquence de la réforme de la PAC de 2003, et la concentration des dates de paiement des différentes aides pourraient générer, en fin d'année 2006, un besoin de financement supérieur au montant constaté l'année dernière, entraînant une augmentation concomitante de la charge d'emprunt pesant sur les finances de l'État.

Il convient de noter que les services déconcentrés de l'État<sup>63</sup> (indiqués dans le tableau ci-dessus par le terme « SDE ») ont cessé toute activité en tant qu'organisme payeur. Leur arrêté d'agrément a été abrogé le 30 novembre 2005, mais ils avaient de fait cessé tout paiement depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2005. Suite au transfert du paiement de la prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes (PMTVA) à l'OFIVAL en 2002, cet organisme payeur ne traitait plus que quelques aides, et le maintien de l'inscription en tant qu'organisme payeur de services déconcentrés de l'État ne se justifiait plus.

### 3.2.3. Les retours français au titre de la période 2007-2013

La France devrait rester, sur la période 2007-2013, le **premier bénéficiaire des dépenses relatives aux marchés agricoles**. Les dépenses générées par l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie et la montée en puissance des paiements directs (*phasing-in*) dans les États ayant adhéré en mai 2004 contribueront cependant à faire baisser le taux de retour de la France sur la période : de 21,2 % environ en 2007, il pourrait fléchir à 19 % en 2013. En termes constants et sans prise en compte de la modulation, le retour pourrait être de 9,3 milliards d'euros en 2013, contre 9,7 milliards en 2007. Au final, les **retours français sur la période 2007-2013 peuvent être estimés à 66,2 milliards d'euros**, soit un **taux de retour de 20,1 %**.

**L'enveloppe allouée à la France au titre du développement rural devrait être de l'ordre de 6,4 milliards d'euros** (y compris modulation), soit un **taux de retour de 7,2 % sur cette politique**. Cette enveloppe comprend une l'enveloppe additionnelle de 112,5 millions d'euros (100 millions d'euros au prix 2004), obtenue par la France lors du dernier compromis présenté par la présidence britannique et approuvé par le Conseil européen de décembre 2005.

Le Comité interministériel sur l'aménagement et la compétitivité des territoires (CIACT) du 6 mars 2006 a décidé que cette politique serait mise en œuvre en France dans le cadre de **six programmes de développement rural** :

- **un dans chacun des quatre départements d'outre-mer**, dont l'autorité de gestion est le préfet de région : le montant alloué à ces quatre départements devrait être de 630 millions d'euros (prix courants), sur la période ;
- un pour la **Corse**, dont l'autorité de gestion est l'assemblée territoriale de Corse, d'un montant de 81 millions d'euros (prix courants), sur la période ;
- un pour la **France métropolitaine hors Corse**, le programme dit « hexagonal », sous l'autorité du ministre chargé de l'agriculture, doté d'une enveloppe de 5,7 milliards d'euros<sup>64</sup>. Il a été décidé d'en déconcentrer la gestion d'une partie au niveau régional (soit un montant d'environ 1,7 milliard d'euros), pour certaines mesures (investissements productifs, mesures agro-environnementales territorialisées, mesures de l'axe 3,...), afin de prendre en compte les spécificités régionales et les priorités locales.

<sup>62</sup> A cette date, 60 % du montant de certaines primes animales, parmi lesquelles la prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes (PMTVA), peuvent être versés à titre d'avances aux exploitants agricoles.

<sup>63</sup> Cet organisme payeur regroupait les services déconcentrés du ministère de l'agriculture et de la direction générale de la comptabilité publique.

<sup>64</sup> Sont comprises dans ce montant, la modulation spécifique résultant de la réforme de l'OCM tabac, dont les règles de gestion ne sont pas pleinement arrêtées, et les sommes réservées par le Gouvernement à la gestion de crise.

**Les retours français sur les actions structurelles en faveur de la pêche**, estimés sur la période, devraient être de l'ordre de **190 millions d'euros**, dont **30 millions d'euros réservés aux départements d'outre-mer**, soit un **taux de retour de 5,8 %** sur la période.

Enfin, sur les 80 % de l'enveloppe de l'instrument financier pour l'environnement (LIFE+), à répartir entre les États membres, le **taux de retour de la France devrait s'établir à 8,8 %**, soit **une enveloppe de 148 millions d'euros en gestion déléguée** sur la période. Une extrapolation de ce taux sur **l'ensemble du fonds** donne une prévision de retour pour la France de **184 millions d'euros sur la période**.

### 3.3. Exécution 2005 et 2006

**L'exécution du budget 2005 en crédits de paiement s'élève à 48 466,8 millions d'euros, soit 99,1 % des crédits disponibles** (48 908,0 millions d'euros), **contre 98,6 % en 2004**. Ce taux d'exécution important tient principalement à deux facteurs. En premier lieu, le budget adopté pour 2005 était en retrait de un milliard d'euros (en crédits d'engagement et de paiement), au titre du budget du FEOGA, section garantie, par rapport à l'avant projet de budget initialement présenté par la Commission. En second lieu, ce bon résultat tient dans une large part à la prise en compte, dans le cadre d'un budget rectificatif proposé par la Commission et adopté par l'autorité budgétaire en décembre 2005, des prévisions de sous-exécution qui ont permis d'annuler 650 millions d'euros sur le budget 2005 (422 millions d'euros dans le secteur du lait et des produits laitiers ; 24 millions de restitutions dans le secteur porcin, constatation de la sous-exécution sur cette ligne ; 169 millions d'euros, tenant compte de la constatation des sommes perçues au cours de l'exercice au titre des refus d'apurement de conformité ; 35 millions d'euros, constatant la sous-exécution sur le fonds d'urgence vétérinaire). **En l'absence d'un tel schéma d'annulation, le taux d'exécution des crédits de paiement par rapport aux crédits disponibles n'aurait été que de 97,9 %**.

Il convient en particulier de signaler la **sous-exécution très importante en 2005 dans le secteur du lait et des produits laitiers** (-1 049 millions d'euros par rapport aux crédits disponibles en début d'exercice), résultant :

- de la poursuite de la réforme de Luxembourg, qui acte une baisse progressive du prix du lait sur plusieurs années. Intervenant en cours d'année<sup>65</sup>, celle-ci se traduit par une baisse à due concurrence du montant unitaire de tous les soutiens de marché, et a généré mécaniquement une sous-exécution ;
- d'une sous-estimation dans la construction budgétaire du montant du superprélèvement laitier<sup>66</sup> : alors que la recette prévue était de 166 millions d'euros, le montant perçu s'est finalement élevé à 447 millions d'euros, acquitté principalement par l'Italie (224,4 millions d'euros) et l'Allemagne (137 millions d'euros), en raison de dépassements substantiels de quotas dans ces deux États membres.

en millions d'euros courants	Exécution 2002	Exécution 2003	Exécution 2004	Exécution 2005	Budget CP 2006
Paiements découplés*	-	-	-	1 449	16 722
Produits végétaux	27 685	25 746	26 310	27 420	18 647
Produits animaux	10 119	13 153	11 426	12 700	6 985
Dépenses annexes	1 602	1 210	968	1 163	1 326
Apurement	-235	-410	-483	-578	-400
<b>Total mesures de marché</b>	<b>39 170</b>	<b>39 699</b>	<b>38 221</b>	<b>42 155</b>	<b>43 280</b>
<b>Total développement rural</b>	<b>4 349</b>	<b>4 680</b>	<b>5 358</b>	<b>6 311</b>	<b>7 711</b>
<b>Total FEOGA-Garantie</b>	<b>43 520</b>	<b>44 378</b>	<b>43 579</b>	<b>48 466</b>	<b>50 991</b>

\* A compter de 2005, les paiements découplés et le régime spécifique de paiement dans les nouveaux États membres sont présentés dans une rubrique distincte.

**Le montant des crédits votés pour 2006 s'élève à 50 991 millions d'euros en crédit de paiement**. Au vu de la consommation des crédits au 31 juillet 2006, **une sous-exécution en 2006 est prévisible qui pourrait, comme l'an passé, se chiffrer à plusieurs centaines de millions d'euros**. En effet, le taux d'exécution constaté en pourcentage des crédits disponibles à cette date s'élève à 75,4 %, alors que le taux au 31 juillet 2005 était de 74,0 %.

<sup>65</sup> Le montant de cette baisse étant calibré en cours d'année au vu de l'évolution des marchés, et restant difficilement estimable lors de la construction du budget, il n'en avait pas été tenu compte dans cette phase.

<sup>66</sup> Le superprélèvement laitier, prélevé sur les exploitants agricoles dont la production de lait a dépassé leur quota individuel, est acquitté par l'État membre, au prorata du dépassement du quota national, en tant que recette affectée (en fait, dépense négative), au FEOGA, section garantie.

Le taux d'exécution du premier pilier (83,0 % au 31 juillet 2005) est légèrement inférieur à l'an passé (84,7 %) malgré une montée en puissance des paiements directs entre 2005 et 2006 et une diminution des soutiens de marché inscrit au budget en début d'année (8,5 milliards d'euros pour le budget 2006, contre 9,5 milliards d'euros en 2005) qui reste un facteur d'augmentation du taux d'exécution des dépenses en début d'exercice. Le premier poste de sous-exécution, au regard de l'année précédente, reste les aides directes et, en premier lieu, les paiements découplés (sous-exécution de 808 millions d'euros à ce stade).

Le taux d'exécution des crédits de paiement disponibles au 31 juillet 2006 sur le second pilier (développement rural) est inférieur au taux 2005 (32,8 % contre 41,2 %). Ceci peut s'expliquer par la forte augmentation des enveloppes allouées en 2006 aux Quinze, en raison de la modulation : ce surcroît d'enveloppe (655 millions d'euros) intervient en dernière année de programmation, ce qui rend son utilisation moins aisée. Une sous-exécution sur le second pilier n'est donc pas à exclure.

Les chiffres d'exécution au 31 juillet reflètent le montant des dépenses effectuées par les États membres jusqu'à la fin mai. Les premiers éléments sur les dépenses effectuées au mois de juin<sup>67</sup> par les États membres, ne laissent pas présager d'une reprise, particulièrement en ce qui concerne les paiements directs. Le retard pris sur le calendrier de paiement chez certains de nos partenaires, en particulier au Royaume-Uni, pourrait conduire à une sous-exécution substantielle sur les paiements découplés. En revanche, un retard dans la publication de certains textes réglementaires explique une partie des retards constatés pour les aides couplées (aides aux fourrages séchés notamment).

### 3.4. Présentation du budget 2007

en millions d'euros courants	Budget 2006 (*)		APB 2007		Projet de budget 2007	
	CE	CP	CE	CP	CE	CP
Agriculture : aides directes et dépenses relatives aux marchés	(**) 43 320	(**) 44 320	43 684	43 408	42 954	42 678
Plafond	44 850		44 753		44 753	
Marge	1 530		1 069		1 799	
Développement rural	12 011	11 021	12 371	10 898	12 366	10 893
Fonds européen pour la pêche	697	597	571	838	571	808
Autres actions en faveur de la pêche	283	289	316	302	306	280
LIFE+	207	176	241	203	241	203
Autres	33	36	34	34	33	33
<b>TOTAL RUBRIQUE</b>	<b>56 551</b>	<b>56 439</b>	<b>57 218</b>	<b>55 683</b>	<b>56 471</b>	<b>54 896</b>
<b>PLAFOND</b>			<b>58 351</b>		<b>58 351</b>	
<b>MARGE</b>			<b>1 133</b>		<b>1 880</b>	

(\*) Le budget 2006 ainsi présenté ne couvre pas les changements de périmètre des différents instruments financiers : les montants ne sont donc pas directement comparables aux montants pour l'année 2007.

(\*\*) Les montants indiqués ici intègrent 39,8 millions d'euros en crédits d'engagement et 39,0 millions d'euros en crédits de paiement qui ne relevaient pas du champ de l'ancienne rubrique 1A « Agriculture ». Il s'agit majoritairement des dépenses relatives aux enquêtes statistiques menées au niveau communautaire sur les exploitants agricoles (Réseau d'information comptable agricole, enquête sur la structure des exploitations agricoles), qui relevaient, jusqu'en 2003, de la rubrique 3 « politiques internes ».

#### 3.4.1. L'avant projet de budget 2007

**L'avant projet présenté par la Commission prévoit, sur la rubrique 2, un montant de 57 218 millions d'euros en crédits d'engagement et de 55 683 millions d'euros en crédits de paiement, générant une marge sous le plafond des perspectives financières de 1 133 millions d'euros, qui provient quasiment intégralement des aides directes et des dépenses de gestion des marchés agricoles.**

Les crédits d'engagement pour les dépenses de marché et paiements directs augmentent de 364 millions d'euros (+0,8 %), principalement en raison de la montée en puissance des paiements directs en application de la réforme de la PAC de 2003. Concernant l'agriculture, l'augmentation, qui pourrait être présentée comme faible en première analyse, couvre en fait une augmentation « brute » plus importante. En effet, l'augmentation de la modulation entraîne un transfert supplémentaire de 330 millions d'euros vers le développement rural. L'augmentation plus faible des crédits de paiement (+0,2 %) est principalement le résultat d'une extension du

<sup>67</sup> Il est à noter que les aides directes, à l'exception du paiement supplémentaire « modulation », doivent être payées avant le 30 juin de l'année. Les paiements effectués après cette date, au-delà d'une tolérance réglementaire, sont considérés comme hors délais, et font l'objet d'un refus d'apurement dans le cadre de l'apurement comptable. Le montant des aides directes versées au 30 juin donne habituellement une image assez fiable du montant total d'aides directes versées sur l'année.

champ des crédits non dissociés au sein de cette politique<sup>68</sup> : cette première année de mise en place se traduit donc, sur les lignes budgétaires correspondantes, par une baisse significative des crédits de paiement inscrits en regard des crédits d'engagement.

Les crédits d'engagement alloués à la politique de développement rural (12,4 milliards d'euros) sont en augmentation (+2,9 %, soit 360 millions d'euros) par rapport à 2006, alors même que le profil des engagements de la période 2000-2006 a culminé au cours de ce dernier exercice, marqué par la mise en place de la modulation (+655 millions d'euros en 2006). En termes de crédits de paiement, la Commission propose une baisse de 124 millions d'euros (-1,1 %).

Le fonds européen de la pêche connaît une baisse en crédits d'engagement de 126 millions d'euros (-22 %) par rapport à 2006, qui n'est que la traduction de l'enveloppe allouée à cette politique dans le cadre des perspectives financières et d'un niveau d'engagement des actions structurelles dans le secteur de la pêche particulièrement élevé en 2006. Les crédits de paiement alloués à cette politique sont en revanche en forte augmentation (+241 millions d'euros, soit +28 %), en raison principalement du reste à liquider (RAL) de la précédente période de programmation 2000-2006.

L'autre instrument financier pour la pêche, connaît une augmentation importante par rapport à 2006 : +33,1 millions d'euros en crédits d'engagement, soit +10,5 %, et +13,1 millions d'euros en crédits de paiement, soit +4,3 %.

L'augmentation actée dans les perspectives financières de l'instrument financier pour l'environnement (LIFE+) se traduit dans la proposition adoptée par la Commission : +40 millions d'euros en crédits d'engagement (+14,1 %), +26,8 millions d'euros en crédits de paiement (+13,2 %).

### 3.4.2. Le projet de budget 2007 adopté par le Conseil

**Le Conseil a considéré que l'approche de la Commission sur cette rubrique, bien que rigoureuse, nécessitait toutefois quelques aménagements.** Ainsi, le Conseil a acté une coupe de 787,6 millions d'euros en crédits de paiement et de 746,4 millions d'euros en crédits d'engagement, ce qui porte la marge sous plafond de la rubrique à 1 879,9 millions d'euros. Ces coupes se concentrent principalement sur les aides directes et dépenses de gestion des marchés agricoles (730 millions d'euros crédits d'engagement et de paiement). Sur cette enveloppe, près de la moitié (355 millions d'euros) provient en fait d'une estimation de recettes affectées, au titre des refus d'apurement et du superprélèvement laitier, supérieure au chiffre présenté par la Commission, ce qui réduit d'autant les dépenses à financer.

L'ampleur des coupes proposées par la présidence finlandaise conjuguée avec le fait que le schéma de coupes retenu affecte le secteur du lait et des produits laitiers (coupe de 150 millions d'euros) et l'aide au plus démunis (10 millions d'euros en crédit d'engagement et de paiement, ce qui ramène le montant de la ligne à son montant 2006), a entraîné **le refus de la France qui s'est opposée, en première lecture, au projet de budget pour 2007.**

**Comme tous les ans, le calibrage des dépenses agricoles dépendra, en définitive, de la lettre rectificative agricole,** par laquelle la Commission modifie à l'automne son avant-projet de budget, afin d'actualiser les besoins pour l'exercice à venir en fonction des dernières prévisions d'évolution des marchés agricoles. C'est ce document qui sert de base à la seconde lecture pour les dépenses.

### 3.5. Les refus d'apurement

Les refus d'apurement, c'est-à-dire le refus par la Commission de prendre en charge sur le budget communautaire une partie des dépenses préfinancées par les États membres, est principalement constitué de refus d'apurement de conformité, c'est-à-dire résultant d'une analyse ex post, par les services de la Commission, du respect de la défense des intérêts financiers du budget communautaire par le système d'instruction et d'octroi des soutiens au titre de la PAC mis en place par l'État membre. Ces analyses prennent le plus souvent la forme d'une enquête sur le terrain, doublée d'une analyse des pièces au niveau de l'organisme payeur, par les services de la Commission.

<sup>68</sup> La majorité des crédits du FEAGA, en particulier au titre des aides directes et des outils de gestion des marchés agricoles sont gérés en crédit non dissociés, c'est-à-dire en crédits d'engagement = crédits de paiement.

### 3.5.1. Le refus d'apurement à la charge du budget national représente une charge annuelle moyenne de plus de 100 millions d'euros.

Le montant du refus d'apurement à la charge du budget national en 2006, s'élèvera selon toute probabilité à 126 millions d'euros, soit 1,25 % des soutiens reçus cette année au titre de la politique agricole commune. Ce montant est supérieur au montant 2005 (102 millions d'euros).

Cette augmentation ne traduit cependant pas une dégradation du dispositif de gestion et de contrôle français depuis 2005. Les temps de traitement et de négociation sur les dossiers d'apurement entraînent, en ce qui concerne l'apurement de conformité, un délai de plusieurs années. Les refus d'apurement de conformité, imputés sur une année, concernent de fait plusieurs exercices FEOGA, section Garantie, antérieurs : en 2006, les refus d'apurement imputés proviennent en effet d'apurements au titre des exercices 2001 à 2005.

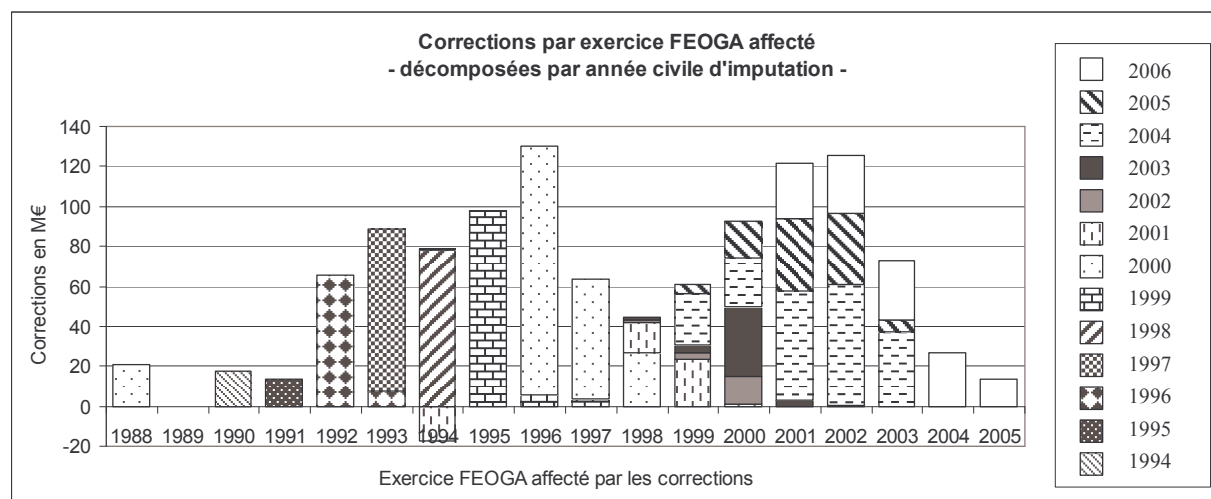
La date de clôture d'une enquête détermine lourdement la facture de l'année à la charge du budget national : un refus d'apurement de 90,9 millions d'euros, imputé en 2004, au titre de déficiences dans le système de contrôle des primes animales, a par exemple contribué au montant particulièrement important de refus d'apurement à la charge du budget de l'État en 2004 (208 millions d'euros).

**Corrections financières payées par la France au titre du FEOGA section garantie**  
(en millions d'écus / millions d'euros courants)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006*	1996-2006	
												Total	Moyenne
Corrections financières	73	81	79	108	229	43	28	67	208	102	126	1 145	104
Soutiens reçus	9 299	8 918	8 796	9 376	8 994	9 757	9 783	10 419	9 389	9 969	10 047	104 748	9 523
Corrections/soutiens reçus	0,79 %	0,91 %	0,90 %	1,15 %	2,54 %	0,44 %	0,29 %	0,64 %	2,22 %	1,02 %	1,25 %	1,09 %	1,09 %

\* Estimation.

L'augmentation tendancielle des refus d'apurement, provenant de dépenses relevant des exercices 1997 à 2002, (les montants à compter de 2002 n'étant pas significatifs au vu des enquêtes encore pendantes, relatives à ces exercices) constitue toutefois un appel constant à la vigilance des autorités nationales.





### 3.5.2. Analyse des motifs d'imputation des refus d'apurement à la France en 2006

En 2005, douze enquêtes ont été clôturées, qui ont amené la Commission à décider de faire **porter à la charge du budget de l'État un montant de 126 millions d'euros**. Ces enquêtes ont traité des soutiens suivants :

- **les aides compensatoires à la surface** (77,13 millions d'euros) : la Commission reproche le paiement d'aides surfaces sur des surfaces qu'elle considère comme inéligibles (suspicion de prairies permanentes retournées en zone humide ou de terres en vignes arrachées après le 31 décembre 1991, la preuve du contraire n'ayant pas pu être apportée), le paiement selon les taux des cultures irriguées<sup>69</sup> à des surfaces qu'elle ne considère pas comme telles (subirrigation par canaux gravitaires non reconnue comme éligible par la Commission). La correction s'effectue en définitive sur la base d'une extrapolation du taux d'anomalie, retenu par la Commission à l'ensemble des dépenses relatives aux terres susceptibles de rentrer dans une de ces catégories, majoré des sanctions classiques pour paiement indu ;
- **l'aide compensatoire banane** (32,07 millions d'euros) : la Commission a considéré que les organisations de producteurs dans ce secteur ne se conforment pas totalement aux exigences communautaires, en particulier en ce qui concerne l'obligation de mutualisation de certains matériels de conditionnement et le regroupement de la force commerciale de vente des producteurs. Elle a également émis quelques réserves sur le respect des exigences réglementaires en matière de contrôles qualité et quantité qui doivent être effectués avant paiement de l'aide, et sur la base de calcul retenue pour le paiement de l'aide. De ce fait, elle a retenu, outre quelques corrections ponctuelles, une correction forfaitaire pour déficience dans le système de contrôle ;
- **les aides à l'investissement dans les exploitations agricoles et l'installation des jeunes agriculteurs** (mesures du développement rural, 8,7 millions d'euros) : jugeant que le système de contrôle de l'octroi de ces soutiens, en ce qui concerne la vérification des normes minimales en matière d'environnement, de l'hygiène et du bien-être animal (critère d'éligibilité de l'aide) et les contrôles administratifs et sur place de certains dispositifs, comportait quelques faiblesses, la Commission a retenu le principe d'une correction forfaitaire sur les lignes budgétaires concernées ;
- **le stockage de viande bovine** (7,1 millions d'euros) : la Commission a estimé que certaines carcasses, admises à l'intervention publique, ne respectaient pas l'intégralité des pré-requis inscrits dans la réglementation (critères de découpage de la carcasse présentée notamment), qui les rendaient inéligibles à l'intervention, ce que la procédure de contrôle n'avait pas relevé ; elle a rejeté également certaines dispositions relatives au désossage et au conditionnement de la viande congelée (par exemple, épaisseur du film plastique utilisé). La Commission a appliqué un taux de correction forfaitaire sur les lignes concernées ;
- **l'indemnité compensatoire de handicap naturel** (ICHN, mesure du développement rural ; 0,9 million d'euros) : la Commission a rejeté les dépenses relatives à quelques dossiers, pour vice de forme dans le contrôle administratif de ceux-ci ;
- **l'aide à la production d'huile d'olive** (0,2 million d'euros) : des déficiences dans le respect des exigences de contrôle en matière d'octroi de cette aide ont amené la Commission à appliquer une correction forfaitaire sur les lignes concernées.

L'analyse de la typologie des refus d'apurement 2006 indique que 99,3 % des sommes faisant l'objet d'un refus d'apurement proviennent de manquements dans la mise en place et le contrôle même de la mesure (contre 95 % constaté en 2005), et que 25,4 % des montants ont en outre déjà été la cause d'une correction financière dans le passé (80 % en 2005). Cette analyse montre qu'une fois encore, **l'élimination des causes d'apurement systémiques et récurrentes est une piste privilégiée de réduction de la charge financière portée par l'État**.

<sup>69</sup> Le rendement de référence, qui sert de base au calcul de l'aide à la surface, est plus important dans le cas d'une culture irriguée que dans celui d'une culture « sèche ».



## 4. Liberté, sécurité et justice

### 4.1. Présentation générale

La politique relative à la justice et aux affaires intérieures, dite JAI, est assez récente. Le Traité de Maastricht a introduit cet objectif, initialement de ressort intergouvernemental. Depuis le Traité d'Amsterdam, entré en vigueur en 1999, les politiques d'immigration, d'asile, de protection des frontières et de visas relèvent du premier pilier régi par la méthode communautaire (Titre IV du TCE), de même que la matière du droit civil. La coopération judiciaire pénale et la coopération policière continuent de relever du troisième pilier de nature intergouvernementale (Titre VI du TUE). En octobre 1999, les chefs d'État et de gouvernement ont arrêté, lors du Conseil européen de Tampere, un programme ambitieux couvrant l'ensemble du programme de la JAI, et qui de fait a orienté l'action de l'Union pendant cinq ans. L'objectif affirmé est **la constitution d'un espace de liberté, de sécurité et de justice**.

Le Conseil européen des 4 et 5 novembre 2004 a donné une nouvelle impulsion à cet espace européen avec l'adoption d'un **programme dit de La Haye** qui développe et approfondit le programme de Tampere. Ses apports concernent principalement la défense des libertés publiques et de la citoyenneté (agence européenne pour les droits fondamentaux, liberté de circulation dans l'Union), l'asile (système européen d'asile commun), l'immigration (contrôle des frontières externes avec une agence dédiée et une police européenne des frontières à terme), la politique d'intégration (fonds pour le retour) et la lutte contre le terrorisme. La feuille de route de l'Union européenne est complétée par le plan d'action européen contre le terrorisme adopté au lendemain des attentats du 11 septembre et renforcé à plusieurs reprises depuis lors. Ses objectifs recoupent en partie ceux du programme de La Haye tout en ayant un champ plus large que celui-ci (aspects PESC/PESD, lien avec certaines politiques communes telles les transports,...).

Le 10 mai 2005, la Commission a présenté une communication intitulée « le programme de La Haye : dix priorités pour les cinq prochaines années » qui a servi de base à l'élaboration d'un plan d'action du Conseil et de la Commission pour la mise en œuvre du programme éponyme, approuvé lors du Conseil européen de juin 2005. Par des communications adoptées le 28 juin 2006, la Commission a procédé à une évaluation de la mise en œuvre du programme et des politiques de l'Union européenne en matière de liberté, de sécurité et de justice.

Les politiques de l'espace de liberté, de sécurité et de justice conservent une double spécificité en matière de procédure de décision : l'existence des premier et troisième piliers ainsi que le maintien de la règle de l'unanimité dans certains domaines du premier pilier. Pour remédier aux difficultés induites par ce système, la possibilité d'utiliser des clauses passerelles a été prévue. Ainsi, depuis le traité de Nice, les articles 42 du TUE et 67§2 du TCE permettent, si les États membres le décident à l'unanimité, de transférer des matières du troisième pilier vers le premier pilier (titre IV du TCE) et de modifier les règles de vote, sans lien automatique entre l'un et l'autre.

Le Conseil européen de décembre 2004 a utilisé ces clauses pour décider le passage à la majorité qualifiée au 1<sup>er</sup> janvier 2005 pour une partie des mesures relatives à la libre circulation des personnes telles que définies dans le titre IV du TCE, jusqu'ici régies par la règle de l'unanimité, à savoir le contrôle aux frontières extérieures, l'asile et l'immigration clandestine. Il s'agit plus précisément du franchissement des frontières intérieures et extérieures et de la libre circulation des personnes pendant trois mois, régis par l'article 62 du TCE, ainsi que des questions d'asile, d'immigration et de séjour inscrites dans l'article 63 du TCE. La politique en matière d'immigration légale demeure en revanche régie par l'unanimité. Il en est de même pour le droit de la famille.

La Commission a proposé en juin 2006 d'accélérer le basculement en prévoyant que l'ensemble des matières du troisième pilier relève du titre IV du TCE, en rendant la procédure de codécision applicable aux migrations légales et en alignant les compétences préjudicielles de la Cour sur les règles communes du pilier communautaire (possibilité de recours en manquement). La France, dans ses propositions d'avril 2006 relatives à la relance de la construction européenne à traités constants, a soutenu le principe d'une mise en œuvre de cette clause pour rendre l'action européenne plus efficace dans le domaine de la sécurité intérieure et de la justice (extension de la majorité qualifiée, recours en manquement), en particulier pour prévenir et lutter contre le terrorisme, la criminalité organisée et les phénomènes dont elle se nourrit (drogue, trafics d'êtres humains, etc.). Cette décision devrait naturellement tenir compte de l'arrêt de la Cour de justice du 13 septembre 2005 qui a admis que le législateur communautaire a la faculté de prendre des mesures en relation avec le droit pénal des États membres pour garantir la pleine effectivité des normes qu'il édicte. Quels que soient les développements du recours à la clause passerelle, l'abandon de la règle de l'unanimité devrait se heurter à des obstacles dans certains domaines sensibles, le renseignement par exemple.

Alors que la proposition initiale de la Commission en 2004 visait à constituer une rubrique 3 regroupant, de manière indifférenciée, les dotations rattachées à l'espace de liberté, de sécurité et de justice et celles liées à la

thématique de la citoyenneté, les États membres ont, sous présidence luxembourgeoise, marqué leur volonté d'identifier une sous-rubrique 3A « liberté, sécurité, justice » afin de matérialiser le caractère prioritaire de cette politique pour le Conseil. Cette nouvelle structure du budget communautaire a été reprise à son compte par la présidence britannique et agréée tant lors du Conseil européen de décembre 2005 que dans le cadre de l'accord interinstitutionnel du 17 mai 2006. **La nouvelle sous-rubrique 3A couvre budgétairement l'essentiel de l'espace de liberté, de sécurité et de justice**, y compris les matières du troisième pilier.

Des spécificités financières demeurent, au titre du troisième pilier (cf. autres politiques infra) et selon un schéma proche de celui observé dans le second pilier PESC mais elles sont en voie d'atténuation et concernent principalement Europol, les contributions de certains États de l'Association européenne de libre-échange (AELE) associés à l'espace Schengen, une possibilité marginale de remboursement spécifique pour le Danemark et une répartition des charges entre le budget communautaire et les États membres s'agissant des systèmes d'information.

Le plafond de la sous-rubrique n'a pas été modifié postérieurement au Conseil européen de décembre 2005, le Parlement européen ayant concentré ses demandes sur d'autres thématiques, en particulier la citoyenneté. Il s'élève à **6 630 millions d'euros prix 2004**, soit 7 554 millions d'euros en prix courants, ce qui permet une **progression en termes réels de 15 % par an en moyenne**, la plus importante de toutes les rubriques, soulignant ainsi la priorité nouvelle accordée à cette politique, en particulier son volet gestion des flux migratoires.

#### Les perspectives financières de 2007 à 2013

Engagements (en millions d'euros)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Sous-rubrique 3A en prix 2004	600	690	790	910	1 050	1 200	1 390	<b>6 630</b>
Variation en % en termes réels	n.s.	15,0 %	14,5 %	15,2 %	15,4 %	14,3 %	15,8 %	n.s.
Sous-rubrique 3A en prix courants	637	747	872	1 025	1 206	1 406	1 661	<b>7 554</b>

La Commission a proposé, en avril et mai 2006, une répartition fine des crédits de la sous-rubrique, tant au sein des trois programmes-cadres (« solidarité et gestion des flux migratoires », « sécurité et protection des libertés », « justice et droits fondamentaux ») que des autres composantes, en particulier les agences et les systèmes d'information. Sans être formellement inscrite dans l'accord interinstitutionnel signé le 17 mai 2006, cette répartition sert de base à la construction de l'APB 2007 de la Commission. Cette répartition, qui doit être considérée comme figée en ce qui concerne les enveloppes des programmes-cadres, demeure provisoire en raison de deux facteurs :

- la proposition de la Commission est contestée par certains États, en particulier au sein du programme-cadre « solidarité et gestion des flux migratoires » ;
- la Commission a proposé en juin 2006 de décaler le démarrage complet de certains programmes (Fonds frontières et intégration) à 2008 avec instauration d'une période transitoire en 2007.

#### Répartition provisoire 2007-2013 des programmes de la sous-rubrique 3A après la signature de l'accord interinstitutionnel le 17 mai 2006

Engagements (en millions d'euros)	prix 2004	prix courants
Fonds européen pour les frontières extérieures	-	1 820
Fonds européen pour l'intégration	-	825
Fonds européen pour les réfugiés (FER) et mesures d'urgence	-	698
Fonds européen pour le retour	-	676
<b>Sous-total programmes-cadre « solidarité et gestion des flux migratoires »</b>	<b>3 517</b>	<b>4 020</b>
Prévenir et combattre la criminalité	-	606
Préparation et gestion des conséquences du terrorisme	-	139
<b>Sous-total programme-cadre « sécurité et protection des libertés »</b>	<b>654</b>	<b>745</b>
Justice pénale	-	199
Justice civile	-	109
Lutte contre la violence (Daphné)	-	117
Droits fondamentaux et citoyenneté	-	97
Prévention et information contre la drogue	-	21
<b>Sous total programme-cadre « justice et droits fondamentaux »</b>	<b>482</b>	<b>543</b>
Agences	-	1 027
Systèmes d'information (VIS/SIS/Eurodac)	-	716
Divers*	-	503
<b>Sous-total hors programmes-cadres</b>	<b>1 977</b>	<b>2 246</b>
<b>Total rubrique 3A</b>	<b>6 630</b>	<b>7 554</b>

Source : fiche 94 Rev. 1 de la Commission du 11 avril 2006 et document SEC(2006)625 du 24 mai 2006 annexé à l'APB 2007.

\* Marge (411 millions d'euros courants programmés par la Commission sur la période), observatoire européen des migrations, volet liberté, sécurité et justice du programme de communication et études d'impact.

#### 4.1.1. Le programme cadre « solidarité et gestion des flux migratoires »

Ce programme cadre, de loin le plus important puisqu'il représente à lui seul **plus de la moitié de la sous-rubrique** (4 020 millions d'euros) recouvre un fonds qui préexistait – le **Fonds européen pour les réfugiés** – et trois nouveaux fonds : **le Fonds pour les frontières extérieures, le Fonds pour l'intégration des ressortissants des pays tiers et le Fonds européen pour le retour**.

Ce programme-cadre concentre la majorité des incertitudes de la sous-rubrique à ce stade de la négociation fine de la nouvelle programmation. Les discussions en cours, très techniques, en particulier sur les critères de répartition des fonds entre États membre soulignent notamment les difficultés de recueil et de fiabilisation des données statistiques communes aux quatre fonds, à l'exemple du nombre de ressortissants de pays tiers appréhendés après avoir franchi illégalement une frontière qui n'est pas recensé au plan communautaire. La France défend une approche simple fondée sur des données exploitables au sein de l'ensemble de l'Union européenne à un horizon de programmation raisonnable et après validation par Eurostat.

Les modalités de gestion proposées pour les quatre fonds sont décentralisées, contrairement aux programmes existants qui, à l'exception du FER, relevaient d'une gestion centralisée par la Commission. Elles s'inspirent de l'exemple des fonds structurels européens, même si, contrairement aux actions structurelles, la programmation n'est qu'annuelle et non pluriannuelle. Elles n'ont pas soulevé d'objection de principe, la majorité des États membres, outre les demandes classiques en matière de comitologie, soulignant cependant la nécessité d'une approche plus simple et plus souple que celle des fonds structurels par pragmatisme : les masses financières en jeu étant sans commune mesure, le principe de proportionnalité notamment en matière d'élaboration des programmations annuelles ou d'exigences relatives aux contrôles doit être respecté et un temps d'adaptation des gestionnaires est nécessaire, compte tenu de la nouveauté de trois de ces quatre fonds.

Dans un document de travail de juin 2006, la Commission propose un nouveau calendrier de programmation :

- le fonds frontières et le fonds intégration démarreraient en régime de croisière en 2008. L'année 2007 devrait être transitoire avec transmission aux États membres des estimations fin avril 2007 et approbation des décisions financières en décembre 2007, ce qui suppose un régime dérogatoire selon lequel les dépenses effectuées par les États membres entre le 1<sup>er</sup> janvier 2007 et la date d'adoption de la décision approuvant leurs programmes annuels seraient éligibles à ces fonds. Il est à noter que cette dérogation a déjà été prévue lors de la mise en place du FER II en 2005 ;
- le nouveau FER et le fonds retour démarreraient au 1<sup>er</sup> janvier 2008, avec maintien des dotations prévues au titre du FER existant (FER II applicable en 2005-2007) en 2007 et lancement sans dotation en 2008 pour le fonds retour.

Le **Fonds européen pour les frontières extérieures** s'inscrit dans la continuité des facilités Schengen accordées à sept nouveaux États membres entre 2004 et 2006 afin de soutenir leur effort d'adaptation de leurs frontières extérieures aux normes communautaires, condition indispensable à leur entrée complète (levée des contrôles aux frontières) dans l'espace Schengen, et à la Bulgarie et à la Roumanie entre 2007 et 2009 (via la rubrique 6 « compensations »), et de la facilité dite Kaliningrad. Il succède en parallèle au programme ARGO qui a notamment permis de cofinancer sur 2000-2006 des projets de coopération administrative dans le domaine des frontières extérieures. Relevant de la codécision, il doit permettre d'améliorer l'efficacité des contrôles aux frontières, de faciliter la circulation des voyageurs, de garantir une application des règles communautaires plus harmonisée et d'améliorer la délivrance des visas. Les actions financées sont variées : infrastructures, équipements, programmes d'échanges, formations et études. La répartition des fonds s'effectue sur la base de critères objectifs (frontière extérieure terrestre, maritime, flux dans les aéroports au titre de la frontière aérienne et nombre de consulats). Le niveau variable des risques auxquels sont soumis les États membres est pondéré grâce à la mise en place de coefficients. L'accent est mis sur les nouveaux États membres, avec en particulier une double définition de la frontière extérieure qui leur est favorable : frontière extérieure définitive et frontière extérieure temporaire (entre États Schengen et nouveaux États membres ou entre nouveaux États membres) qui a vocation à disparaître une fois la pleine entrée dans l'espace Schengen décidée. Le fonds devrait être doté de **1 820 millions d'euros courants** sur la période.

Le **Fonds européen pour les réfugiés** (FER), adopté en codécision est programmé sur la période 2008-2013. C'est le seul fonds du programme-cadre à avoir une existence préalable aux perspectives financières. Créé en 2000 pour quatre ans, il a été prolongé en décembre 2004 après évaluation à mi-parcours pour la période 2005-2010 sous le vocable « FER II ». Le nouveau FER doit démarrer en 2008 car 2007 est la dernière année de programmation pluriannuelle déjà adoptée. Il s'inscrit dans la continuité du « FER II » avec le souci de la mise en cohérence avec le programme de La Haye et celui d'alignement des procédures (programmation, mise en œuvre et évaluation) avec les trois autres fonds du programme-cadre. Il garde pour objectif de soutenir les efforts des États membres pour accueillir les demandeurs d'asile, les réfugiés et des personnes bénéficiant d'une protection subsidiaire ou temporaire. Il reconduit les mesures d'urgence existantes (9,8 millions d'euros par an) qui

permettent au besoin de répondre à la charge supportée par un État membre lors des premières semaines d'une crise se traduisant pas un afflux soudain et dans des proportions inhabituelles de personnes réfugiées. La négociation a permis de clarifier la notion d'actions éligibles en matière de retour, qui risquaient d'être redondantes avec celles financées par le fonds européen pour le retour. Il est d'ores et déjà acquis que le financement des mesures de retour de demandeurs d'asile déboutés ne relèvera plus du FER à partir de 2008 mais du nouveau fonds pour le retour. Le FER devrait être doté de 676 millions d'euros sur 2007-2013 (dont 71,1 millions d'euros au titre du « FER II » en 2007, mesures d'urgences incluses).

Le **Fonds européen pour l'intégration des ressortissants des pays tiers** relève du Conseil. Ce fonds, qui n'était pas prévu par le programme de La Haye, a pour objet de favoriser l'intégration des ressortissants des pays tiers, notamment sur le marché du travail par différentes actions éducatives ou culturelles et de promotion des pratiques de lutte contre les discriminations ainsi que de développer les bonnes pratiques entre États membres via des échanges d'expériences. Des mesures d'intégration nationales ciblées sont prévues en fonction de la population d'accueil. L'articulation de ce fonds avec les actions du fonds social européen pose problème. De plus, le respect du principe de subsidiarité doit être consolidé : en octobre 2005 le service juridique du Conseil a ainsi estimé que la base juridique proposée pour ce fonds (article 63 du TCE) est insuffisante et qu'un fonds européen ne peut pas prendre en charge le renforcement des capacités d'organismes nationaux chargés de l'intégration. La politique d'intégration demeure en effet du seul ressort des États membres. Son calibrage budgétaire, **825 millions d'euros** dans la proposition Commission pour 2007-2013, est contesté par de nombreux États membres dont la France et a été remis en cause par une proposition de la présidence autrichienne en juin 2006 évoquant un montant de 500 millions d'euros.

Le **Fonds européen pour le retour** est prévu par le programme de La Haye et doit démarrer en 2008 une fois les résultats de la phase préparatoire, entamée en 2005, connus. Initialement concentré sur les personnes en situation irrégulière, il devrait être étendu à l'accompagnement des demandeurs d'asile déboutés. Relevant de la codécision, il a pour objet d'aider les États membres à financer des actions dans le domaine du retour, tant dans leur dimension logistique (transport, hébergement), que dans les mesures d'accompagnement des personnes en situation irrégulière. Sa valeur ajoutée communautaire principale proviendrait de l'encouragement à la mutualisation des moyens des États membres, notamment pour l'organisation de vols conjoints en matière de retour. Une priorité est affichée en faveur des nouveaux États membres (montant forfaitaire et règles de cofinancement plus favorables) mais la répartition des dotations relèvera d'abord d'une pondération entre le flux de personnes relevant des statuts juridiques couverts par le fonds et ayant effectivement quitté le territoire et le nombre de résidents soumis à une décision leur enjoignant de quitter celui-ci. La France s'oppose traditionnellement à tout financement par ce biais de centres de transit des immigrés clandestins qui seraient installés dans les pays tiers. A ce stade, le montant proposé par la Commission est de **676 millions d'euros sur la période** mais de nombreux États membres, dont la France, soutiennent une nouvelle ventilation des fonds entre le fonds intégration et le fonds retour au profit de ce dernier.

#### 4.1.2. Le programme-cadre « sécurité et protection des libertés »

Le programme-cadre « sécurité et protection des libertés » s'inscrit dans le prolongement de la stratégie européenne de sécurité adoptée par le Conseil européen en décembre 2003 selon laquelle le terrorisme et le crime organisé représentent les deux menaces principales pour la sécurité européenne. Les deux programmes distincts au sein du programme-cadre sont justifiés par l'existence de deux bases légales (traité CE et traité UE) et relèvent du Conseil. Doté de **745 millions d'euros**, ils ont fait l'objet d'un accord politique au Conseil en juin 2006 après des négociations qui se sont concentrées sur l'articulation avec les compétences des États membres, les dispositifs prévus pour la protection civile, notamment le problème posé par la définition de la notion d'infrastructures critiques et les organismes intervenant en matière policière (Europol, Cpol). Leur gestion relèvera de la Commission. Ces deux programmes pourraient être complétés au besoin par le FEDER ou le PCRD afin de soutenir le développement des capacités et des infrastructures.

Le programme « **prévenir et combattre la criminalité** » poursuit, en les rationalisant, les actions engagées par le programme AGIS et cible les domaines de la répression mais aussi la protection des témoins et des victimes (605,6 millions d'euros). Il doit permettre de développer la coordination entre les services chargés de la répression.

Le programme spécifique visant à « **prévenir, préparer et gérer les conséquences du terrorisme** » doit prévenir et réduire les risques d'attaques terroristes pesant sur les infrastructures critiques, par le biais de l'évaluation de ces risques, l'élaboration de normes communes de sécurité, l'échange de savoir-faire et le développement de la coopération dans ce domaine. Il a aussi pour objectif de gérer les conséquences en cas d'attaques terroristes, par l'échange d'expériences et de technologies, l'élaboration de méthodes et de plans d'intervention et le développement d'une capacité d'expertise sur le terrorisme. Il est doté de 139,4 millions d'euros sur 2007-2013.

#### 4.1.3. Le programme-cadre « justice et droits fondamentaux »

Le programme-cadre « justice et droits fondamentaux » (543 millions d'euros courants) se présente comme un regroupement sans cohérence réelle de multiples programmes existants sous la génération 2000-2006. Les dotations prévues devraient principalement financer des congrès, des séminaires et des associations intervenant dans les thématiques couvertes.

Les programmes « **Justice pénale** » qui relève du Conseil seul et « **Justice civile** » qui est en codécision présentent des caractéristiques communes. Ces deux programmes visent à favoriser la coopération judiciaire en matière pénale et en matière civile. Ils ont notamment pour objet d'encourager le rapprochement des législations et la reconnaissance mutuelle des décisions de justice, permettant en cela de donner une dimension plus concrète à la libre circulation des personnes et de faire face au nombre croissant de situations de familles à dimension transfrontalière (mariage, résidence, etc.), de renforcer les échanges d'informations et de promouvoir la formation des professions judiciaires. Ils devraient être dotés de respectivement **199 et 109 millions d'euros courants** sur la période. Le programme « Justice civile » qui a été approuvé au niveau du Conseil en juillet 2006 devrait, par ailleurs, permettre de soutenir le fonctionnement du réseau judiciaire européen en matière civile et commerciale, créé par la décision du Conseil du 28 mai 2001. Le volet « Justice pénale » prévoit la création d'un système informatisé d'échanges d'informations sur les casiers judiciaires. Il a fait l'objet d'un accord politique au Conseil en juin 2006.

Le **programme Daphné** qui relève de la codécision vise à encourager la lutte contre toutes les formes de violence à l'encontre des enfants et des femmes. Il devrait être mis en œuvre par le biais d'actions spécifiques de la Commission ou de projets transnationaux menés par au moins trois États membres. Il pourrait aussi prendre la forme de soutiens aux organisations issues de la société civile, telles que les associations. Il a fait l'objet d'un accord politique au Conseil en juillet 2006 pour un plafond de **117 millions d'euros courants** sur la période.

Le programme « **prévenir la consommation de drogue et informer le public** » a été séparé du programme Daphné, avec lequel la Commission proposait de le fusionner, par accord au sein du Conseil en juillet 2006, sans que la cohérence d'ensemble n'ait été démontrée. Relevant de la codécision, il a pour but de prévenir la consommation de stupéfiants par la diffusion d'informations. Les actions dans ce domaine devront être réalisées en coopération avec l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies. La dotation du programme s'élèvera à **21 millions d'euros courants** sur 2007-2013.

Le programme « **Droits fondamentaux** », qui relève du Conseil seul, doit permettre de promouvoir les droits de l'homme tels qu'ils sont reconnus dans la Charte des droits fondamentaux, le soutien à la société civile, et la lutte contre le racisme, la xénophobie et l'antisémitisme. Il devrait prendre la forme, soit d'actions menées par la Commission - telles que la rédaction d'études ou l'organisation de conférences - ou par au moins trois États membres, soit d'un soutien aux ONG actives dans ce domaine. Outre un débat sur la base légale utilisée<sup>70</sup>, les questions de comitologie et de fléchage de certaines subventions à des associations ont fait l'objet de débats ainsi que la nécessaire articulation de ce programme avec les actions du Conseil de l'Europe et de l'agence européenne des droits fondamentaux en cours de création. Il devrait être doté de **97 millions d'euros courants** sur 2007-2013.

#### 4.1.4. Les autres politiques (systèmes d'information et agences)

C'est au sein des autres politiques que se concentrent la majeure partie des **spécificités financières des politiques relatives à l'espace de liberté, de sécurité et de justice**. Elles sont de quatre ordres :

- association ou non du Danemark (signataire de la convention Schengen mais disposant d'un droit d'option sur toute mesure nouvelle au sein du titre IV et bénéficiant à ce titre d'un remboursement d'environ 0,7 million d'euros par an), du Royaume-Uni et de l'Irlande (ces deux pays disposant d'un droit d'option sur leur degré de participation) à certains dispositifs liés à l'espace Schengen ;
- association de l'Islande, de la Norvège et de la Suisse à l'acquis de Schengen ;
- le partage des charges pour les systèmes d'information ;
- l'organisation Europol qui demeure intergouvernementale.

<sup>70</sup> A savoir l'article 308 du TCE qui permet en cas d'insuffisance de base légale dans le reste du Traité de conduire une action si celle-ci peut permettre de favoriser la réalisation du marché commun.



#### **4.1.4.1. Les systèmes d'information**

Les trois systèmes d'information rattachés à la sous-rubrique devraient être dotés de **714 millions d'euros courants** sur la période 2007-2013, soit près de 10 % de la sous-rubrique, qui n'ont pas fait l'objet d'une ventilation plus précise à ce stade. Ils revêtent une importance politique et symbolique forte car, de la bonne mise en œuvre du SIS II en particulier, dépend la possibilité pour les États de l'espace Schengen de décider de l'admission en leur sein des nouveaux États membres qui ne bénéficient pas à ce jour de la levée des contrôles aux frontières entre États membres.

**VIS** est un système d'information sur les visas. Créé en juin 2004 suite aux conclusions du Conseil européen de Thessalonique en juin 2003, il permet d'établir un système commun d'identification des données relatives aux visas, le budget communautaire finançant le système central d'information, l'interface nationale de chaque État membre et la communication entre les deux. L'adaptation des infrastructures nationales demeure en revanche du ressort de chaque État.

« **SIS II** » est le **Système d'information Schengen** seconde version qui succède au SIS mis en œuvre en 1995. C'est un outil qui permet le contrôle aux frontières extérieures de l'Union et se substitue aux contrôles par postes frontaliers fixes à l'intérieur de l'Union. Le SIS II doit être plus puissant et doté de nouvelles fonctionnalités (empreintes). Le débat sur la base légale du SIS II - premier pilier (titre IV TCE, visas, immigration libre circulation), soumise à la codécision ou troisième pilier (titre VI TUE pour la coopération policière et judiciaire en matière pénale) qui relèverait du Conseil seul - a été a priori tranché en juin 2006 via la décision de principe d'adopter un règlement en codécision et un projet de décision du Conseil. Tout en rappelant leur attachement à un déploiement rapide du système, en particulier pour les nouveaux États membres, de nombreux États membres, dont la France, ont souligné l'importance de maintenir un haut niveau d'exigence sur la qualité et la fiabilité de SIS II qui ne peuvent pas être en retrait par rapport au système existant. Des retards dans l'élaboration technique du système devraient obérer la mise en œuvre effective de celui-ci dès avril 2007, la reportant au mieux à novembre 2007 et conduisant à différer toute décision des États associés à Schengen vis-à-vis des nouveaux États membres. Le nouveau SIS II associera 30 pays, soit les 25 États membres de l'Union européenne, y compris les États à statut dérogatoire (Irlande, Royaume-Uni et Danemark) ainsi que l'Islande, la Norvège et la Suisse et prochainement la Bulgarie et la Roumanie. Le volet national de SIS demeure à la charge des États membres.

**Eurodac** enfin est un système de comparaison des empreintes digitales des demandeurs d'asile et des immigrants clandestins. Créé en 2000, Eurodac est entré en application en 2003 afin de faciliter l'application de la convention de Dublin qui permet de déterminer l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile. Les difficultés rencontrées par les États pour détecter des étrangers ayant déjà déposé une demande d'asile dans un autre État partie prenante à la convention sont allégées. Selon un schéma classique, il se compose d'une unité centrale gérée par la Commission, d'une base de données centrale informatisée et de moyens de transmission électronique entre les États membres et cette base de données. Les coûts afférents aux unités nationales demeurent à la charge de chaque État membre. L'Islande et la Norvège participent à ce système, le Danemark n'y est associé que depuis février 2006.

#### **4.1.4.2. Les agences et autres organismes**

L'ensemble des agences est doté d'un plafond de **1 027 millions d'euros** sur la période 2007-2013 au sein de la sous-rubrique.

L'**agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures** dite « **Frontex** », créée en octobre 2004 et opérationnelle depuis mai 2005 à Varsovie, est financée pour l'essentiel par la sous-rubrique ainsi que par la contribution de l'Islande et de la Norvège au titre de leur statut d'État associé à l'espace Schengen, matérialisée par une décision ad hoc du Conseil.

**Eurojust** a été créée en 2002 afin de renforcer la lutte contre la criminalité et bénéficie d'un financement principalement communautaire. L'organisation est compétente pour les enquêtes et les poursuites (touchant au moins deux États membres) relatives à la criminalité grave, pour promouvoir la coordination entre les autorités compétentes des différents États membres et faciliter la mise en œuvre de l'entraide judiciaire internationale et l'exécution des demandes d'extradition. L'Union européenne finance les dépenses à caractère opérationnel, les États membres financent les traitements des membres nationaux mis à disposition qui forment le collège.

L'**agence européenne pour les droits fondamentaux** doit en principe succéder en 2007 à l'observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes comme prévu dans le programme de La Haye. Elle devrait avoir pour objectif la collecte, l'enregistrement, l'analyse et la diffusion d'informations et de données objectives ayant trait aux droits fondamentaux ainsi que la mise en place d'un centre de compétences dédié. Les discussions n'ont pas abouti sous présidence autrichienne en juin 2006 en raison de divergences sur l'extension



ou non des compétences de celle-ci au troisième pilier, sur son champ géographique et sur son articulation avec les prérogatives du Conseil de l'Europe.

**L'observatoire européen des drogues et des toxicomanies (OEDT)** recueille et analyse l'information en matière de drogues et de toxicomanies depuis 1993. Son action est confortée sur la période 2007-2013, en liaison avec le programme de lutte contre la drogue.

**Les spécificités JAI en matière de financement des agences connaissent une atténuation sensible.** L'évolution du mode de financement du **Collège européen de police (Cepol)** est emblématique. Le Cepol, créé en 2000 suite aux conclusions du Conseil européen de Tampere, a d'abord été conçu comme un secrétariat permanent chargé d'animer un réseau des instituts nationaux de formation. Il dispose de la personnalité juridique depuis 2004 et était financé jusqu'à cette date exclusivement par les contributions des États membres, soit en France la mission sécurité (programmes « gendarmerie nationale » et « police nationale »). Face à diverses difficultés rencontrées liées au mode de prise de décision à l'unanimité, un système mixte a été adopté en 2004 avec une prise en charge du budget de personnel par le budget communautaire dès 2005 puis une prise en charge complète en 2006.

**Europol** reste à ce stade **financée par les seules contributions des États membres**. Créée en 1995 et modifiée en 2003, cette organisation intergouvernementale est destinée à faciliter la coopération policière européenne. Elle est financée par les contributions des États au prorata de leur clé RNB. Le projet de budget pour 2007 après divers ajustements au titre des années antérieures, est en progression, 67,9 millions d'euros contre 63,5 millions d'euros en 2006. Minorée par les autres recettes et le solde excédentaire, la contribution des États membres (base UE-27) devrait s'élever à 55,3 millions d'euros, dont 8,7 millions d'euros pour la France (clé de contribution à 15,68 % - base UE-27). La contribution française est inscrite au sein de la mission sécurité qui regroupe les programmes « police nationale » et « gendarmerie nationale ». La Commission envisage un financement d'Europol, via le budget communautaire, à partir de 2010. A cet effet, une provision a été prévue dans la marge de la sous-rubrique mais aucune décision n'a été prise à ce stade.

## 4.2. Présentation du budget 2007

Projet de budget pour la sous-rubrique 3A « liberté, sécurité et justice » pour 2007

en millions d'euros	Budget 2006		APB 2007		Projet de budget 2007	
	CE	CP	CE	CP	CE	CP
Fonds pour les frontières extérieures	329,4	327,9	155,0	90,1	162,7	90,1
Fonds pour l'intégration	5,0	5,7	65,0	39,0	65,0	32,5
FER et mesures d'urgences	59,6	58,9	71,3	69,5	71,3	64,5
Fonds européen pour le retour	15,0	10,0	0	12,5	0	12,5
<b>Sous-total PC « solidarité et gestion des flux migratoires »</b>	<b>409,0</b>	<b>402,5</b>	<b>291,3</b>	<b>211,1</b>	<b>299,0</b>	<b>199,6</b>
Lutte contre la criminalité	1,0	0,5	44,7	22,9	44,7	22,9
Lutte contre le terrorisme	11,0	8,2	12,8	13,7	12,8	13,7
<b>Sous-total PC « sécurité et protection des libertés »</b>	<b>12,0</b>	<b>8,7</b>	<b>57,5</b>	<b>36,6</b>	<b>57,5</b>	<b>36,6</b>
Justice pénale	0,0	0,0	29,4	14,8	29,4	14,8
Justice civile	3,0	2,8	14,4	8,3	14,4	8,3
Lutte contre la violence (Daphné)	1,0	1,0	14,2	7,3	13,5	6,9
Droits fondamentaux et citoyenneté	1,5	2,0	10,9	9,2	10,4	8,9
Lutte contre la drogue	0,4	0,4	2,6	1,6	2,6	1,6
<b>Sous-total PC « justice et droits fondamentaux »</b>	<b>5,9</b>	<b>6,2</b>	<b>71,5</b>	<b>41,2</b>	<b>70,3</b>	<b>40,5</b>
Agences	51,8	51,8	72,6	72,6	63,4	63,4
Systèmes d'information	32,0	30,7	70,0	38,5	63,0	33,5
Autres politiques*	38,7	33,5	8,4	27,0	8,4	26,5
<b>TOTAL RUBRIQUE</b>	<b>549,4</b>	<b>533,4</b>	<b>571,3</b>	<b>427,0</b>	<b>561,7</b>	<b>400,1</b>
Plafond**	n.s.		637,0		637,0	
Marge**			65,7		75,3	

\* Observatoire européen des migrations, volet LSJ du programme Prince (communication), études d'impact et achèvement de divers programmes non rattachés aux trois programmes-cadres.

\*\* La reconstitution du plafond 2006 a posteriori selon la nouvelle nomenclature n'est pas significative car la sous-rubrique 3A est issue d'une partie de l'ancienne rubrique 3 « politiques internes » qui ne faisait pas l'objet d'une ventilation suffisamment fine dans le cadre des perspectives financières 2000-2006.

L'APB et le projet de budget du Conseil ne tiennent pas compte du probable report des programmes en 2008 évoqué dans le programme-cadre « solidarité et gestion des flux migratoires », voire d'une nouvelle ventilation des fonds entre certains programmes en son sein. A cet égard, si l'ensemble des programmes n'est pas adopté d'ici octobre 2006, le versement de la tranche 2007 sur crédits du budget 2007 devrait être compromis. **Une modification de l'APB 2007 par lettre rectificative de la Commission est donc hautement probable** pour cette sous-rubrique à l'automne 2006. Les données 2006 reconstituent les dispositifs antérieurs aux nouveaux programmes lorsque ces derniers leur succèdent, à l'exemple des facilités Schengen et Kaliningrad et du programme ARGO auxquels le fonds pour les frontières extérieures succède.

#### 4.2.1. L'avant-projet de budget pour 2007

L'APB proposé par la Commission est caractérisé par une progression des crédits d'engagement de 4 % et une diminution des crédits de paiement de près de 20 % par rapport au budget 2006. Une marge sous plafond de 65,7 millions d'euros, soit près de 10 % des crédits de la sous-rubrique a été dégagée. La comparaison entre 2006 et 2007 est cependant délicate en raison d'effets de périmètre. Plus de la moitié des dépenses afférentes à l'espace de liberté, de sécurité et de justice était en effet constituée en 2005 et 2006 de la facilité dite Schengen (310 millions d'euros en CE=CP en 2006) et de la facilité Kaliningrad (14 millions d'euros en 2006). Il s'agissait de dépenses à caractère obligatoire, inscrites dans les traités d'adhésion des nouveaux États membres arrivant toutes deux à échéance fin 2006. En dehors de ces facilités, **la progression réelle des crédits proposée par la Commission en 2007 représente une multiplication par 2,5 des enveloppes 2006 en crédits d'engagement et un doublement des crédits de paiement.**

Conformément aux arbitrages rendus, le programme-cadre « solidarité et gestion des flux migratoires » regroupe plus de la moitié des crédits de la sous-rubrique (291,3 millions d'euros en engagements) dont plus de 54 % pour le seul programme frontières extérieures. Au-delà du programme-cadre, l'agence « Frontex » est dotée de 21 millions d'euros en crédits d'engagement contre 11,7 millions d'euros en 2006. Le programme-cadre « justice et droits fondamentaux » représente 12,5 % de la rubrique auxquels il faut ajouter les crédits destinés à l'OEDT et une forte progression des crédits en vue de créer l'agence des droits fondamentaux, soit 14 millions d'euros en 2007 contre 8,8 millions d'euros en 2006 pour l'observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes. Cette progression semble fragile en l'état des débats relatifs à celle-ci.

Globalement, la proposition de la Commission est fondée sur une hypothèse très optimiste d'achèvement des discussions en cours sur l'ensemble des règlements de la sous-rubrique. De fait, l'enjeu de sa budgétisation réside avant tout dans le caractère réaliste du démarrage des programmes en 2007 et la probable publication d'une lettre rectificative sur ce sujet à l'automne pourrait permettre d'affiner l'appréciation du Conseil.

#### 4.2.2. Le projet de budget adopté par le Conseil

La sous-rubrique 3A regroupe des thématiques particulièrement sensibles pour nombre d'États membres, en particulier pour ceux du sud et de l'est de l'Europe s'agissant des frontières et des flux migratoires. Le compromis de la présidence intègre ces paramètres, tout en adoptant une estimation plus réaliste des besoins de la sous-rubrique. Les coupes totales s'élèvent à **9,6 millions d'euros en crédits d'engagement et 26,9 millions d'euros en crédits de paiement** et permettent de dégager une **marge sous plafond** plus réaliste en début de programmation de **75,3 millions d'euros**.

S'agissant des crédits d'engagement, l'essentiel des coupes porte sur les agences (-9,18 millions d'euros en CE=CP) et le système VIS (-7 millions), plus marginalement sur les droits fondamentaux (0,5 million d'euros) et Daphné (0,66 million d'euros). Le projet de budget adopté par le Conseil prévoit enfin un abondement du Fonds frontières extérieures à hauteur de 7,7 millions d'euros. En crédits de paiement, outre les coupes sur les agences (-9,18 millions d'euros) et VIS (5 millions d'euros), un abattement supplémentaire est décidé sur le FER (-5 millions d'euros) et le fonds pour l'intégration (-6,5 millions d'euros), le solde correspondant à trois coupes mineures.

Lors du Conseil ECOFIN Budget du 14 juillet 2006, le Parlement européen s'est félicité de la progression du financement alloué à l'espace de liberté, de sécurité et de justice pour la nouvelle période 2007-2013 mais a insisté sur la nécessité de conserver un caractère réaliste à la budgétisation adoptée ainsi que sur les exigences nouvelles de contrôle afférentes à des enveloppes en progression, sans entrer toutefois à ce stade dans le détail du budget de cette sous-rubrique.

## 5. Citoyenneté

### 5.1. Présentation générale

La nouvelle sous-rubrique 3B « Citoyenneté » a été créée à l'initiative du Conseil et est issue de la rubrique 3 « liberté, sécurité, justice et citoyenneté » proposée par la Commission en 2004. Ce faisant, l'objectif des États membres était à l'évidence double : d'une part, mieux distinguer l'espace de sécurité, de liberté et de justice dont la relance constituait pour nombre d'entre eux une priorité en l'inscrivant dans une sous-rubrique 3A, et, d'autre part, créer un point de cristallisation avec le Parlement européen en regroupant dans la nouvelle sous-rubrique 3B les politiques auxquelles il est particulièrement sensible.

Cette sous-rubrique recouvre principalement des **thématiques liées à la citoyenneté** au sens large, à savoir des programmes destinés à soutenir la culture et les médias, la jeunesse hors programmes spécifiques relatifs à l'éducation et inscrits dans la sous-rubrique 1A (Erasmus) ainsi que la **santé et la protection des consommateurs**. **L'instrument de préparation et de réaction rapide aux urgences majeures** figure également au sein de cette sous-rubrique, de même que la **politique de communication et d'information de la Commission**.

A titre transitoire en 2007, cette rubrique comprend également le renforcement institutionnel destiné à la Bulgarie et la Roumanie tel que prévu par les traités d'adhésion. Enfin, cette rubrique est en gestion le support du Fonds de solidarité de l'Union européenne<sup>71</sup>, lequel n'a pas été inclus sous le plafond des perspectives financières.

Lors du Conseil européen de décembre 2005, le plafond de la sous-rubrique a été fixé à 3 640 millions d'euros (prix 2004) sur 2007-2013, sans que celle-ci ait constitué un point de négociation sensible entre les États membres. Tout au plus peut on relever que le compromis auquel sont parvenus les chefs d'État et de gouvernement sous présidence britannique était en retrait de 730 millions d'euros par rapport à la proposition luxembourgeoise de juin 2005. Cette réduction avait clairement, dans l'esprit de la présidence britannique, une visée tactique afin d'anticiper les demandes de crédits supplémentaires que ne manquerait pas de formuler le Parlement européen. Ainsi, à l'issue du trilogue ayant permis la conclusion du nouvel accord interinstitutionnel, une enveloppe supplémentaire de 500 millions d'euros a été allouée à cette sous-rubrique, sur demande du Parlement européen, portant son plafond à **4 140 millions d'euros (prix 2004), soit 4 667 millions en euros courants**.

Très fragmentée, cette sous-rubrique regroupe nombre de programmes généralement assortis d'enveloppes assez faibles mais couvrant des thématiques chères au Parlement européen (santé, protection des consommateurs, jeunesse) et à forte visibilité (média, culture). Sa sensibilité politique est très forte, comme en témoigne la pression des bénéficiaires traditionnels de ces politiques. L'essentiel des programmes inscrits dans cette rubrique poursuit, souvent en les renommant, des dispositifs engagés durant la période 2000-2006 ou concrétise des actions préparatoires.

#### Les perspectives financières de 2007 à 2013

Engagements (en millions d'euros)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Sous-rubrique 3B* en prix 2004	599	568	590	593	595	597	598	<b>4 140</b>
Variation en % en termes réels**	n.s.	n.s. **	3,9 %	0,5 %	0,3 %	0,3 %	0,2%	n.s.
Sous-rubrique 3B* en prix courants	636	615	651	668	683	699	715	<b>4 667</b>

\* Non compris le Fonds de solidarité pour l'Union européenne qui n'est pas dans le plafond des perspectives financières et peut être mobilisé dans cette rubrique au vu du besoin établi par l'État touché (instruction par la Commission) et après accord du Conseil et du Parlement européen dans la limite de 1 milliard d'euros courants par an.

\*\* Les plafonds de 2008 à 2013 sont inférieurs au plafond 2007 pour une raison de périmètre. La facilité transitoire de renforcement institutionnel prévue dans le traité d'adhésion au profit de la Bulgarie et de la Roumanie n'est versée qu'en 2007 à hauteur de 82 millions d'euros (prix 2004). Neutralisé de cet effet de périmètre, le plafond 2008 progresse de près de 10 % par rapport à 2007 contre une diminution apparente de 5,2 % qui n'est pas significative.

La répartition fine des crédits au sein de la sous-rubrique reprend la proposition Commission de mai 2006 réalisée après conclusion de l'accord interinstitutionnel. Celle-ci assure la trame de l'APB 2007. L'ampleur des divergences entre les États membres sur le calibrage fin de la sous-rubrique permet de penser que c'est

<sup>71</sup> Hors mobilisation au titre d'un pays candidat reconnu qui serait alors traitée en rubrique 4.

vraisemblablement la position de la Commission qui demeurera le point d'équilibre, sachant que les nouvelles dispositions sur la flexibilité du montant des programmes en codécision confirment le caractère indicatif d'une programmation fine, a fortiori sur des enveloppes réduites.

**Répartition indicative 2007-2013 des programmes de la sous-rubrique 3B après la signature de l'accord interinstitutionnel le 17 mai 2006**

Engagements (en millions d'euros)	prix 2004	prix courants
Jeunesse en action	-	885
Média 2007	-	757
Culture 2007	-	400
Citoyens pour l'Europe /L'Europe pour les citoyens	-	215
<b>Sous-total culture, jeunesse, citoyen, média</b>	<b>2 001</b>	<b>2 257</b>
Programmes santé et politique des consommateurs	-	522
Autorité européenne de sécurité des aliments	-	502
Centre européen de prévention et contrôle des maladies (CEPCM)	-	348
<b>Sous-total santé et protection des consommateurs (et agences)</b>	<b>1 214</b>	<b>1 372</b>
Instrument de préparation et de réaction rapide aux urgences majeures	119	134
Facilité de transition Roumanie/Bulgarie	82	87
Communication	724	631
Autres*		186
<b>Total sous-rubrique 3B</b>	<b>4 140</b>	<b>4 667</b>

Source : fiche 94 Rev. 1 de la Commission du 11 avril 2006 et document SEC(2006)625 du 24 mai 2006 annexé à l'APB 2007  
\* notamment des visites auprès de la Commission, l'année européenne du dialogue interculturel, des projets pilotes ainsi que la marge sous plafond.

### 5.1.1. Jeunesse, médias, culture et citoyens

L'ensemble des programmes rattachés aux thématiques « jeunesse, médias, culture et citoyens » représente **2 257 millions d'euros** sur la période 2007-2013, soit près de la moitié de la sous-rubrique. Ces programmes relèvent tous du régime de la codécision.

Le programme « **Jeunesse en action** » doté de **885 millions d'euros** courants sur la période vise à promouvoir une citoyenneté active auprès des jeunes, en particulier dans sa dimension européenne. Il succède au précédent programme « jeunesse » et poursuit ses objectifs, tout en lançant de nouvelles actions, telles que le service volontaire européen. En son sein, l'action « jeunesse pour le monde » accordera la priorité à la coopération avec les pays qui participent à la politique de voisinage de l'Union européenne. D'autres actions devraient encourager la constitution de réseaux, en particulier avec les ONG.

Le programme **Média 2007** est doté de **757 millions d'euros** courants sur la période. Il succède au programme Média et a pour objectif de préserver et valoriser la diversité culturelle européenne ainsi que le patrimoine cinématographique et audiovisuel. Il doit permettre de garantir l'accessibilité du patrimoine aux citoyens européens, de promouvoir le dialogue interculturel, d'accroître la circulation des œuvres audiovisuelles européennes et de renforcer la compétitivité du secteur audiovisuel européen. Il a fait l'objet d'un accord politique au Conseil en mai 2006 et devrait être examiné par le Parlement européen à l'automne.

Le nouveau programme **Culture 2007**, doté de **400 millions d'euros** courants sur 2007-2013 permet d'apporter un soutien aux organismes culturels européens, en reprenant l'acquis du précédent programme Culture 2000. Il comporte trois objectifs spécifiques qui sont la promotion de la mobilité des travailleurs du secteur culturel, la stimulation de la circulation des œuvres d'art et le dialogue interculturel. Il a fait l'objet d'un accord politique au Conseil en mai 2006.

La promotion de la citoyenneté européenne via l'appel à la société civile passe par le programme « **l'Europe pour les citoyens** » doté de **215 millions d'euros courants** sur 2007-2013. Ce programme, qui a également été approuvé par le Conseil en mai 2006, s'inspire des dispositions de la décision du Conseil du 26 janvier 2004 sur le programme d'action communautaire pour la promotion de la citoyenneté européenne active (2004-2006) et a été proposé dès 2004 par la Commission pour le cadre pluriannuel suivant sous le vocable « Citoyens pour l'Europe ». Il a pour objet de mieux associer les citoyens au processus d'intégration européenne, en permettant notamment que se forge un sentiment d'appartenance à l'Union et une identité européenne.

Ce programme comporte trois axes :

- « des citoyens actifs pour l'Europe », action qui couvre des jumelages de villes ;
- « une société civile active » qui prévoit le financement d'organismes de recherche et de réflexion sur les politiques publiques européennes (en particulier le centre Robert Schuman, l'association Jean Monnet et le Mouvement européen), le soutien structurel à des organisations de la société civile européenne ainsi qu'une aide plus ponctuelle aux projets de ces organismes. Toutefois, la pérennité du financement de ces structures ne sera pas assurée sous la programmation 2007-2013, dans la mesure où, malgré les

fortes réserves françaises, seul un « *phasing out* » sur trois exercices a été prévu dans le règlement, avant de laisser place à une logique d'appels à projets ;

- « tous ensemble pour l'Europe » qui vise à subventionner des événements jugés importants, tels que des commémorations, des conférences, ainsi que des études, des enquêtes et des sondages d'opinion.

### 5.1.2. Santé et politique des consommateurs

La particularité de cette thématique est le poids budgétaire des deux agences rattachées, supérieur aux deux programmes, et qui souligne l'importance d'une bonne articulation entre ceux-ci. L'ensemble bénéficiera de **1 372 millions d'euros** sur la période, soit près de 30 % de la sous-rubrique.

Le programme « santé et protection des consommateurs », proposé par la Commission en 2004, a été scindé entre les deux thématiques en juillet 2006, soit un **programme pour la politique des consommateurs** et un **programme santé**. Les deux programmes conservent pour une grande part des objectifs communs, en particulier la protection contre les risques, l'amélioration de la capacité de décision des citoyens et l'intégration, dans les diverses politiques menées, des intérêts touchant à la santé et à la politique des consommateurs. Ils ne couvrent pas la santé animale et la sécurité alimentaire des aliments pour animaux qui relèvent de la rubrique 2. La dotation prévisionnelle des deux programmes est de **522 millions d'euros courants** sur la période, dont **156,8 millions d'euros pour le programme politique des consommateurs**. Ces crédits doivent permettre de compléter des politiques qui demeurent pour l'essentiel du ressort des États membres.

Les actions et programmes communs doivent améliorer la communication avec les citoyens, accroître la participation de la société civile, développer la détection précoce, l'évaluation et la communication des risques (collecte d'informations, poursuite de la mise en place de réseaux de spécialistes et d'instituts) et enfin promouvoir la sécurité des produits et des substances d'origine humaine.

Le programme **santé** vise à protéger les citoyens tout au long de leur vie contre les menaces pour la santé, notamment les maladies transmissibles, promouvoir des politiques favorisant un mode de vie plus sain, contribuer à réduire l'incidence des maladies les plus fréquentes et tenter d'établir des synergies entre les systèmes de santé nationaux, en facilitant l'achat et l'offre de soins transfrontaliers.

Le programme **politique des consommateurs** aura pour objectifs principaux de mieux comprendre les consommateurs et les marchés, de mieux réglementer la protection des consommateurs, d'améliorer l'application de la législation, le suivi et les voies de recours et enfin de poursuivre les efforts d'information et d'éducation des consommateurs.

**L'autorité européenne de sécurité des aliments** a été instituée par un règlement de janvier 2002 parallèlement à une refonte des prescriptions et principes généraux de la législation alimentaire et de la fixation de procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires. Elle a pour mission de fournir des avis scientifiques et une assistance scientifique et technique dans tous les domaines ayant un impact sur la sécurité alimentaire. Ces avis indépendants portent sur des questions de sécurité alimentaire et d'autres matières connexes (alimentation et santé animales, contrôles phytosanitaires, OGM, nutrition, etc.). Ils doivent servir de base aux décisions politiques en matière de gestion des risques. L'autorité constitue une source indépendante d'informations sur toutes les questions relevant de ces domaines et assure la communication sur les risques auprès du grand public. Elle devrait être dotée de **502 millions d'euros** sur la période 2007-2013.

**Le Centre européen de prévention et de contrôle des maladies (CEPCM)** a été créé en 2004 pour tendre vers plus de cohérence et d'efficacité dans l'action au niveau de l'Union, suite au développement de nouvelles maladies infectieuses (SRAS en Asie) à vitesse de propagation élevée. Celles-ci ont mis en lumière les insuffisances du réseau de surveillance épidémiologique et de contrôle des maladies transmissibles, géré par la Commission depuis 1991. Le CEPCM a pour mission de déceler, d'évaluer et de communiquer les menaces que des maladies transmissibles peuvent représenter pour la santé. Dans ce cadre, il recherche les données scientifiques pertinentes, donne des avis scientifiques, fournit des informations aux diverses parties prenantes ayant des activités dans le domaine de la santé publique (États, autres agences, organisations internationales), procède à la coordination des réseaux européens opérant dans les domaines qui relèvent de sa mission et gère les réseaux de surveillance spécialisés (dont neuf feront l'objet d'un transfert de la Commission dès 2007). Il assure également l'échange des bonnes pratiques, en coordination avec l'agence de sécurité alimentaire et l'agence européenne des médicaments. L'articulation entre le CEPCM et la Commission est notamment garantie par la gestion qui lui a été confiée du système d'alerte précoce et de réaction (SAPR). Il bénéficiera de **348 millions d'euros** sur l'ensemble de la programmation.



### 5.1.3. La protection civile / instrument de solidarité et de réaction rapide

#### Encadré n°8 : Le renforcement des capacités de protection civile : vers la mise en place d'une force d'intervention rapide européenne (FIRE) ?

##### 1) La relance du projet de FIRE postérieurement au Tsunami de décembre 2004

L'idée de créer une capacité européenne de réaction aux situations de crise et d'urgence rapide a été relancée à la suite des problèmes logistiques rencontrés pour faire face aux conséquences du Tsunami en décembre 2004. Dans une lettre adressée en janvier 2005 au secrétaire général des Nations Unies, le président de la République française a ainsi proposé la création d'une force d'intervention humanitaire conçue comme un pôle régional du dispositif d'intervention rapide de l'ONU. Le projet de **force d'intervention rapide européenne (FIRE)** a été complété en 2005 par des initiatives françaises proposant un renforcement des moyens d'intervention en matière de protection civile et de mise à disposition en permanence de capacités de transport militaire. L'Union européenne a adopté dès le 31 janvier 2005 un plan d'action dit « Tsunami » afin de coordonner l'ensemble des moyens disponibles pour mieux faire face à ces situations à l'avenir. Après des débats délicats sous présidence britannique, les États membres sont parvenus fin 2005 à la conclusion d'arrangements dits de coordination permettant d'améliorer les structures de réponse de l'Union européenne aux situations d'urgence à partir des structures existantes. Le sujet a été relancé par la présidence autrichienne au premier semestre 2006 grâce à une approche globale de cette question coordonnée directement par le COREPER, avec pour objectif le Conseil européen de juin 2006. En parallèle, la Présidence et la Commission ont chargé Michel Barnier, ancien commissaire européen et ancien ministre des Affaires étrangères français, d'une étude sur le rôle de l'Union européenne dans la réponse aux crises afin de dessiner des pistes d'amélioration.

Dans une note diffusée aux délégations en mars 2006, la position française a été précisée. Outre des solutions pour décider rapidement et donner à l'Union la capacité à agir de façon coordonnée (structure européenne de coordination) et le développement de la capacité de protéger les citoyens de l'Union (coopération consulaire, systèmes d'information entre ambassades), le document s'est attaché à détailler l'amélioration des moyens de l'Union via la mise en place d'une FIRE. A cet égard la France propose :

- le financement par le budget communautaire de certains moyens engagés par les États membres dans les opérations de protection civile, dans la limite des disponibilités budgétaires arrêtées dans l'accord interinstitutionnel. L'acquisition ultérieure de capacités de protection civile en commun doit encore être approfondie ;
- la mise en place de modules de protection civile spécialisés dans un cadre communautaire comme dans un cadre PESD (concept d'emploi des équipes de réponse aux crises) ;
- le regroupement des initiatives des États volontaires pour mettre à disposition des moyens civils et militaires dans un bref délai en cas de crise.

##### 2) La principale proposition du rapport Barnier consiste à mettre en place une force européenne de protection civile

Le **rapport Barnier** remis le 9 mai 2006 cherche à mettre en commun les outils existants et à mieux anticiper les catastrophes. Douze propositions concrètes sont faites à l'horizon 2010, parmi lesquelles l'élément principal est la création d'une **force européenne de protection civile baptisée « Europe Aid<sup>72</sup> »** qui serait dotée d'un centre d'opération à Bruxelles. Ce centre serait chargé, en collaboration avec les cellules de crise des États membres et la cellule civile et militaire de l'Union européenne, de préparer des scénarios et des protocoles d'actions systématiques pour répondre à sept grands risques<sup>73</sup>.

La force européenne reposerait sur cinq principes :

- la « double subsidiarité » avec les Nations-Unies et les États membres, avec gestion par ces derniers des ressources ;
- le volontariat : les **États membres** décideraient des éléments de cette force qu'ils souhaitent fournir, les **financeraient** et les entretiendraient sur leur territoire ;
- la solidarité européenne : en cas de crise déclarée en Europe ou hors de l'Europe, les moyens de la force

<sup>72</sup> A ne pas confondre avec EuropeAid, l'office de coopération créé le 1<sup>er</sup> janvier 2001, dans le cadre des efforts de la Commission pour réformer la gestion de l'aide extérieure.

<sup>73</sup> Tremblements de terre et Tsunami, incendies et feux de forêts, inondations et glissements de terrain, accidents industriels et nucléaires, attaques terroristes, catastrophes maritimes et grandes pandémies.



seraient affectés prioritairement au service d'une réponse européenne ;

- la spécialisation des États membres par rapport à un risque précis, à l'exemple de la coopération existant entre cinq pays européens, dont la France, pour faire face aux risques d'incendies ;
- l'ouverture à la participation de pays tiers.

Le rapport propose que cette **force**, en complément des États membres, puisse **acquérir par elle-même d'autres matériels** (hôpitaux de campagne, pompes à haut débit, avions de transport, moyens sanitaires) qui seraient confiés en gestion aux États membres volontaires. Le rapport propose un financement **via un prélèvement annuel de 10 % sur le Fonds de solidarité de l'Union européenne (soit 100 millions d'euros par an)**. Ceci supposerait un changement de nature du Fonds de solidarité de l'Union européenne (FSUE) incompatible avec l'accord interinstitutionnel qui n'a pas intégré cet instrument dans le plafond des perspectives financières. Ce choix se justifie notamment par le caractère non pérenne des dépenses engagées puisqu'il s'agit de mobiliser ponctuellement des fonds afin de contribuer aux besoins financiers des États membres touchés par une catastrophe naturelle, et ce après expertise par la Commission des évaluations fournies.

Après avoir rappelé son attachement au respect du cadre financier pluriannuel 2007-2013 et la position transmise au printemps 2006, la France s'est félicitée de la contribution du rapport Barnier à la réflexion et a souligné qu'une approche équilibrée entre les piliers de l'Union devait être conservée, que l'utilisation si nécessaire des moyens militaires et des capacités de la PESD devait être intégrée à la réflexion et qu'il convenait de respecter les principes de l'aide humanitaire (indépendance, impartialité, neutralité).

### **3) Les conclusions du Conseil européen de juin 2006 et les perspectives.**

**Le Conseil européen de juin 2006 a rappelé que l'amélioration de la capacité de l'Union à faire face aux situations d'urgence, aux crises et aux catastrophes à l'intérieur et à l'extérieur de l'Union demeure un impératif politique.** Tout en indiquant qu'il incombe aux États membres de gérer les situations d'urgence qui surviennent sur leur territoire et d'aider leurs citoyens à l'étranger, il a admis que l'Union européenne peut, dans un esprit de solidarité active, jouer un rôle en structurant une réponse politique et en aidant à organiser et à coordonner les moyens disponibles. Le Conseil européen a approuvé le rapport de la présidence autrichienne sur le renforcement des capacités d'intervention de l'Union européenne en cas d'urgence ou de crise. Ce rapport décrit les décisions adoptées pour améliorer la coordination et l'acheminement des moyens disponibles, apporter une assistance rapide là où elle est nécessaire et fournir une protection consulaire plus efficace aux citoyens de l'Union européenne dans les pays tiers. En outre, il a tenu à saluer le rapport Barnier qui constitue une importante contribution au débat.

Sur la base des travaux réalisés sous la présidence autrichienne, le Conseil considère qu'il convient à présent d'accorder une attention particulière au développement de la capacité de réaction rapide de l'Union européenne à partir des moyens mis à disposition par les États membres, y compris les modules de protection civile, à la mise en œuvre du dispositif de l'Union européenne pour la coordination des situations d'urgence et des crises, et au renforcement des capacités communautaires de protection civile via l'adoption des dispositifs nécessaires d'ici la fin de l'année 2006. Enfin, la possibilité de renforcer la coopération consulaire entre les États membres, notamment en créant des services d'assistance consulaire mutuelle dans des régions prédéfinies a été soulignée. Un rapport est demandé à cette fin à la Commission et au Secrétaire Général / Haut représentant au cours du second semestre 2006.

**Au total, si le renforcement de la capacité européenne de protection civile est confirmé par le Conseil européen, les avancées restent insuffisantes pour envisager à très court terme la création d'une FIRE. Nombre de problèmes demandent une période de réflexion complémentaire :**

- certains États demeurent très réservés sur le principe même d'une FIRE, en particulier sur ses modalités de financement éventuel sur le budget communautaire (Suède et Allemagne en premier lieu) ou proposent une approche originale (modules volontaires de protection civile pour le Danemark) ;
- les modalités concrètes d'articulation entre capacités nationales, intergouvernementales (initiatives des cinq pays européens du sud, dont la France sur la lutte anti-incendie), européennes et internationales ne sont pas tranchées ;
- le champ d'intervention de la force demeure ambigu, ce qui explique la confusion sémantique existant autour du terme même de FIRE : priorité à l'intérieur ou à l'extérieur de l'Union, articulation entre une logique essentiellement humanitaire et une logique de protection civile (incendies), voire orientée sur un problème sanitaire (grippe aviaire), mais aussi traitement des aspects politiques et militaires potentiels de l'action menée, dans le respect des compétences du second pilier (PESC) de l'Union.

Un **instrument de préparation et de réaction rapide aux urgences majeures** entrera en vigueur à partir de 2007. Il relève de la codécision et pourrait faire l'objet d'une décision au niveau du Conseil en septembre 2006. Il devrait être doté de **134 millions d'euros courants** au sein de la sous-rubrique 3B, la négociation se déroulant en parallèle avec la refonte du mécanisme communautaire de protection civile. A la suite du trilogue de juin 2006, l'instrument devrait être abondé à hauteur de 56 millions d'euros courants en provenance de la rubrique 4 « actions extérieures » (issus de l'instrument de stabilité) portant le montant global à 190 millions d'euros. Cet instrument prévoit de nouveaux objectifs, en particulier l'amélioration des mécanismes de secours et d'intervention de la protection civile, via la mobilisation accélérée de moyens de transport et de soutien logistique en cas de catastrophe. Enfin, la participation au développement et au déploiement efficace de dispositifs d'alerte précoce est prévue afin d'être préparé à la protection des populations. Plusieurs types de risques devraient être couverts (séismes, inondations, incendies de forêt en particulier). A ce stade les discussions n'ont pas encore abouti au Conseil mais l'instrument pourrait désormais s'appeler instrument financier de protection civile.

#### 5.1.4. La politique de communication et autres politiques

La **nouvelle politique de communication de la Commission** adoptée en 2005 s'adresse aux médias, aux organisations directement intéressées par l'Union et aux citoyens. Elle s'articule autour du plan d'action de la Commission relatif à l'amélioration de la communication sur l'Europe adopté en juillet 2005, du plan D (Démocratie, Dialogue et Débat) visant à encourager et stimuler le débat public sur l'Europe et du livre blanc sur une politique de communication européenne adopté en février 2006. **631 millions d'euros** sont prévus à cet effet sur 2007-2013. Des visites auprès de la Commission sont également organisées afin de contribuer à ces objectifs. L'année européenne du dialogue interculturel qui est prévue en 2008 complète ces politiques.

La **mobilisation du Fonds de solidarité de l'Union européenne** (FSUE), hors plafond des perspectives financières, et utilisable en gestion par décision du Conseil et du Parlement européen dans la **limite d'un milliard d'euros courants par an**, essentiellement suite à des catastrophes naturelles, transite par cette sous-rubrique pour les États membres. L'utilisation éventuelle du FSUE pour les pays candidats reconnus a, en revanche, vocation à transiter par la nouvelle rubrique 4.

## 5.2. Présentation du budget 2007

### Projet de budget pour la sous-rubrique 3B « Citoyenneté » pour 2007

en millions d'euros	Budget 2006		APB 2007		Projet de budget 2007	
	CE	CP	CE	CP	CE	CP
Jeunesse en action	113,4	103,1	115,9	116,0	115,9	116,0
Média 2007	94,7	96,5	86,2	96,3	86,2	96,3
Culture 2007	36,6	35,8	44,1	41,8	42,7	40,5
Citoyens pour l'Europe/L'Europe pour les citoyens	24,6	24,8	19,6	20,3	19,6	20,3
<b>Sous-total culture, jeunesse, citoyen, média</b>	<b>269,3</b>	<b>260,2</b>	<b>265,8</b>	<b>274,4</b>	<b>264,4</b>	<b>273,1</b>
Programme santé et protection du consommateur	81,4	79,8	62,9	79,1	61,3	72,2
Autorité européenne de sécurité alimentaire	46,6	46,6	57,0	57,0	50,0	50,0
Centre européen de prévention et contrôle des maladies	16,8	16,8	26,5	26,5	24,1	24,1
<b>Sous-total santé et protection des consommateurs (et agences)</b>	<b>144,8</b>	<b>143,2</b>	<b>146,4</b>	<b>162,6</b>	<b>135,4</b>	<b>146,3</b>
Instrument de préparation et de réaction rapide aux urgences majeures	17,8	15,2	15,4	19,7	15,4	19,7
Facilité de transition RO/BG	68,6	96,5	87,0	131,3	87,0	121,3
Communication	79,0	71,4	72,7	69,1	68,7	65,1
FSUE	14,8	14,8	-	-	-	-
Autres politiques*	17,2	23,0	15,8	22,5	15,7	22,5
<b>TOTAL RUBRIQUE</b>	<b>611,5</b>	<b>624,4</b>	<b>603,1</b>	<b>679,6</b>	<b>586,6</b>	<b>648,0</b>
Plafond**	n.s.		636,0		636,0	
Marge**			32,9		49,4	

\* Subvention de la sous-rubrique à l'agence exécutive pour l'éducation, l'audiovisuel et la culture, année européenne du dialogue interculturel, visites auprès de la Commission, divers projets non rattachés et achèvement de programmes antérieurs.

\*\* La reconstitution du plafond 2006 a posteriori selon la nouvelle nomenclature n'est pas significative car la nouvelle sous-rubrique 3B est issue d'une partie de l'ancienne rubrique 3 « politiques internes » qui ne faisait pas l'objet d'une ventilation suffisamment fine dans le cadre des perspectives financières 2000-2006.

### 5.2.1. L'avant-projet de budget 2007

La Commission a proposé **une esquisse 2007 en légère diminution en crédits d'engagement (-1,4 %), soit une marge sous plafond de 32,9 millions d'euros et en forte progression en crédits de paiement (+8,9 %)** par rapport au budget 2006. L'apparente modestie du calibrage des engagements tient d'abord aux conditions difficiles de bouclage du budget 2006 avec le Parlement européen, quelques jours avant le Conseil européen de décembre 2005 consacré aux perspectives financières. Ceci a obligé le Conseil à des concessions significatives sur ces thématiques auxquelles le Parlement est très sensible, en particulier les programmes liés à la jeunesse et à la citoyenneté active. De ce fait la comparaison avec un budget 2006, dont le calibrage est particulièrement élevé, est difficile. Hors facilité transitoire Roumanie/Bulgarie, cinq programmes se distinguent et regroupent à eux seuls près de la moitié des crédits : jeunesse en action, média 2007, culture, santé et protection des consommateurs et l'Europe pour les citoyens.

Pour autant, l'importance politique de cette sous-rubrique ne doit pas être négligée dans la négociation de la procédure budgétaire annuelle avec le Parlement européen.

### 5.2.2. Le projet de budget adopté par le Conseil

Le poids politique de cette sous-rubrique a conduit la présidence à proposer un schéma de coupes à visée essentiellement tactique dans la perspective de la négociation avec le Parlement européen à l'automne 2006. La coupe en **crédits d'engagement de 16,5 millions d'euros** permet de reconstituer une marge de 49,4 millions d'euros. La coupe en **crédits de paiement s'élève à 31,6 millions d'euros**.

Les coupes sont concentrées sur les agences (9,43 millions d'euros en CE=CP), Culture 2007 (1,4 millions en engagements et 0,53 million en paiements), la santé publique (1,58 millions en engagements et 0,05 million en paiements), des actions locales en matière de citoyenneté (2 millions d'euros en CE=CP) et des actions sur les politiques de communication (2 millions d'euros en CE=CP). Une coupe en crédits de paiement est aussi décidée sur l'achèvement d'anciens programmes de santé publique (6,80 millions d'euros), un abattement forfaitaire de 10 millions d'euros en paiements prévu pour la facilité de transition à destination des nouveaux États membres et enfin l'achèvement d'anciens programmes en matière de culture (0,78 million d'euros en crédits de paiement).

Lors du Conseil ECOFIN Budget du 14 juillet 2006, la Commission européenne a insisté sur l'enjeu du financement de son programme de communication dans le cadre de la mise en œuvre du plan d'action relatif à l'amélioration de la communication sur l'Europe de juillet 2005 et du plan D comme Démocratie, Dialogue et Débat pour encourager le débat public sur l'Europe. Le Parlement européen a approuvé cette ambition mais a regretté une marge sous plafond insuffisante sur cette rubrique pour assurer un financement plus large des politiques de l'Union ainsi que le besoin d'une Europe mieux identifiée par les citoyens.



## 6. Actions extérieures

### 6.1. Présentation générale

La nouvelle rubrique 4 dénommée « L'Union européenne en tant que partenaire mondial » regroupe l'ensemble des actions extérieures de l'Union. Elle a vocation à couvrir la politique de voisinage, à contribuer au développement, à faire face aux situations de crise humanitaire et à répondre aux sujets de sécurité stratégique et civile, en particulier via la politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Elle englobe pour l'essentiel les trois rubriques des perspectives financières 2000-2006 respectivement consacrées aux actions extérieures<sup>74</sup>, aux réserves et aux crédits de préadhésion.

Le nouveau format retenu répond au besoin d'assurer une plus grande unité des instruments de l'action extérieure. La Commission a proposé en 2004 de remplacer la panoplie d'instruments existants par six instruments couvrant l'essentiel de la rubrique 4. Trois d'entre eux reposent sur une base géographique en fonction des différents degrés de priorité de la politique extérieure de l'Union européenne : l'instrument de préadhésion (IPA) est destiné aux pays candidats reconnus ou potentiels ; l'instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP) couvre les pays du sud et de l'est de l'Europe relevant de la politique dite de voisinage ; l'instrument de financement de la coopération au développement et de la coopération économique (ICDCE) est destiné à l'ensemble des autres pays non couverts par les deux premiers instruments. Les trois autres instruments (instrument de stabilité, instrument d'aide humanitaire et assistance macro-économique) visent à répondre à des besoins spécifiques.

Alors que la proposition initiale de la Commission pour la rubrique 4 s'établissait à 70,23 milliards d'euros (hors Fonds européen de développement), le Conseil européen de décembre 2005 est parvenu à un compromis sur un montant de 50,01 milliards d'euros (prix 2004) identique au compromis présenté par la présidence luxembourgeoise en juin 2005. Cette enveloppe enregistre ainsi une progression réelle de 4,5 % par an. Devant les divergences existant en leur sein, les États membres ont renoncé à budgétiser le Fonds européen de développement (FED), malgré la proposition d'intégration dans le budget communautaire formulée par la Commission (cf. encadré infra).

Lors de la négociation de l'accord interinstitutionnel avec le Parlement européen, la rubrique 4 a fait l'objet d'ajustements substantiels par rapport au compromis dégagé par les chefs d'État et de gouvernement en décembre :

- le plafond de la rubrique 4 a été réduit à due concurrence de la sortie du plafond des perspectives financières de la réserve pour aide d'urgence à hauteur de 1 547 millions d'euros (prix 2004) sur la période, sans conséquence sur la possibilité de budgétiser celle-ci selon les règles en vigueur ;
- **1 milliard d'euros de crédits supplémentaires** (prix 2004) a été alloué sur la période 2007-2013 au profit de la PESC (+800 millions d'euros) et de la politique de voisinage (+200 millions d'euros).

Au total, après signature de l'accord interinstitutionnel, la **nouvelle rubrique 4 est dotée d'un plafond de 49,5 milliards d'euros (prix 2004) pour la période 2007-2013** qui, à périmètre constant, enregistre une progression réelle de 1 milliard d'euros par rapport au compromis de décembre 2005.

#### Les perspectives financières de 2007 à 2013

Engagements (en millions d'euros)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Rubrique 4* à prix 2004	6 199	6 469	6 739	7 009	7 339	7 679	8 029	<b>49 463</b>
Variation en % en termes réels	n.s.	4,3 %	4,2 %	4,0 %	4,7 %	4,6 %	4,6 %	n.s.
Rubrique 4* en prix courants	6 578	7 002	7 440	7 893	8 430	8 997	9 595	<b>55 935</b>

\* Hors réserve pour aide d'urgence (221 millions d'euros annuels prix 2004) dont la dotation est budgétisée au-delà des plafonds agréés dans l'accord interinstitutionnel.

<sup>74</sup> Les accords internationaux de pêche sont désormais rattachés à la rubrique 2 « préservation et gestion des ressources naturelles »

Au moment de la négociation de l'accord interinstitutionnel, la Commission a proposé une répartition indicative des crédits au sein de la rubrique 4, selon la segmentation entre instruments qu'elle avait établie en 2004. Sans être formellement inscrite dans l'accord interinstitutionnel signé le 17 mai 2006, cette répartition a servi de cadre à la négociation avec le Parlement européen. De même l'APB 2007 de la Commission ainsi que le projet de Budget du Conseil approuvé lors du Conseil ECOFIN Budget du 14 juillet 2006 sont construits à partir de celle-ci.

**Répartition provisoire 2007-2013 des programmes\* de la rubrique 4 après la signature de l'Accord interinstitutionnel le 17 mai 2006**

Engagements (en millions d'euros)	prix 2004	prix courants
IPA	10 213	11 565
IEVP	10 587	11 967
ICDCE	15 103	17 053
Instrument de Stabilité	2 531	2 878
Aide humanitaire	4 964	5 614
Assistance macro-économique	665	753
PESC	1 740	1 981
Fonds de garantie relations extérieures	1 244	1 400
Autres**	2 416	2 724
<b>Total rubrique 4</b>	<b>49 463</b>	<b>55 935</b>
Sous-total programme droits de l'homme et démocratie	974	1 104
Sous-total programme de coopération avec les pays industrialisés	152	172
Sous-total autres programmes thématiques	4 954	5 596

Source : fiche 94 Rev. 1 de la Commission du 11 avril 2006 et COMBUD 148/06 du 20 juin 2006.

\* Hors réserve pour aide d'urgence reconduite à hauteur de 1 547 millions d'euros en prix 2004 (cf. supra).

\*\* Incluant la participation du budget communautaire à la BERD, les accords agricoles internationaux, diverses contributions à des fonds et organismes multilatéraux (produits de base), les programmes d'éducation avec des États non membres de l'Union, l'aide aux pays ACP producteurs de banane, le soutien au Groenland, la subvention à la fondation européenne pour la formation, certaines dépenses de mise en œuvre et d'audit et la marge sous plafond.

La segmentation de la rubrique 4 a été remise en cause par le Parlement européen, contestant en particulier la dimension de l'ICDCE qui mêlait coopération avec les pays en développement et coopération avec les pays développés et ne distinguait pas suffisamment en première approche certains thèmes auxquels il tient particulièrement. Les programmes thématiques principalement inscrits au sein de l'IEVP et de l'ICDCE dans le format initial couvrent :

- les droits de l'homme et la démocratie dans un format comparable à l'actuelle initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH) ;
- la coopération avec les pays industrialisés ;
- le développement social et humain ;
- l'environnement ;
- les acteurs non-étatiques du développement ;
- la sécurité alimentaire ;
- les migrations et l'asile, soit la dimension extérieure principale des politiques de liberté, sécurité et justice regroupées dans la nouvelle sous-rubrique 3A.

**Un nouvel accord couvrant les principaux instruments de l'aide extérieure est intervenu le 26 juin 2006 entre les trois institutions de l'Union**, validé formellement par le COREPER du 28 juin 2006. Le principal résultat serait l'éclatement de l'ICDCE transformé en quatre programmes : l'instrument de coopération pays en développement (ICD), l'instrument pour la coopération avec les pays industrialisés (IPI), l'instrument droits de l'homme et démocratie qui succède à l'IEDDH et un instrument couvrant les autres programmes thématiques. Toutefois, une évolution de la position du Parlement européen sur ce point n'est pas à exclure. En effet, au lendemain d'une rencontre avec le Parlement européen, la présidence finlandaise a annoncé, le 6 juillet dernier, que l'ICDCE ne serait finalement scindé qu'en trois instruments et non pas quatre.

Dans le cadre de cet accord, les plafonds de l'IEVP et de l'IPA sont aussi abaissés en conséquence, mais plus modestement, en fonction des crédits initialement ventilés entre thématiques. L'instrument de stabilité est séparé de l'instrument de sûreté nucléaire créé en son sein.



Répartition indicative 2007-2013 des programmes de la rubrique 4 après le trilogue du 26 juin 2006

Engagements (en millions d'euros, prix courants)	Périmètre accord interinstitutionnel	Ventilation post-trilogue
IPA	11 565	11 468
IEVP	11 967	11 181
ICDCE puis Instrument de coopération au développement (ICD)	17 053	10 057
Instrument pour la coopération avec les pays industrialisés (IPI)	-	172
Instrument de Stabilité	2 878	2 062
Instrument Sûreté nucléaire (ISN)	-	524
Instrument droits de l'homme et démocratie	-	1 104
Autres programmes thématiques et assimilés, dont :	-	6 815
<i>Développement social et humain</i>	-	1 060
<i>Environnement</i>	-	804
<i>Acteurs non étatiques du développement</i>	-	1 639
<i>Sécurité alimentaire</i>	-	1 704
<i>Migrations et asile</i>	-	384
<i>Appui aux pays signataires du protocole sucre</i>	-	1 224
Aide humanitaire	5 614	5 614
Assistance macro-économique	753	753
PESC	1 981	1 981
Fonds de garantie relations extérieures	1 400	1 400
Autres	2 724	2 804
<b>Total rubrique 4</b>	<b>55 935</b>	<b>55 935</b>

Source : note de la présidence au COREPER (document n°10964/06) du 27 juin 2006.

### 6.1.1. La politique de voisinage et de développement

**L'Instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP)** soumis à la procédure de codécision Parlement Européen - Conseil, a vocation à couvrir les pays du Sud et de l'Est de l'Europe relevant de la politique dite de voisinage (neuf pays du Sud de la Méditerranée, l'Europe orientale et le Caucase sud). Il se substitue aux programmes MEDA et partiellement à TACIS. Son plafond a été abondé de 200 millions d'euros lors de la négociation de l'accord interinstitutionnel avec le Parlement européen mais a été diminué, suite au trilogue du 26 juin 2006, lui ôtant la composante « droits de l'homme » et la part IEVP des programmes thématiques, ce qui le recentre donc exclusivement sur une logique géographique. **Il est doté de 11 181 millions d'euros courants.**

Lors de la négociation de cet instrument au sein du Conseil, les débats se sont focalisés, outre le rôle des États membres (comitologie), sur la répartition des enveloppes financières entre les pays de l'Est et du Sud. La France s'est prononcée en faveur d'une répartition d'au moins deux tiers pour le Sud et environ un tiers pour l'Est compte tenu du caractère historique des liens entre l'Union européenne et les pays de la rive sud de la Méditerranée. Cette allocation, réalisée en pratique dans ces proportions dans l'APB 2007 de la Commission, apparaîtra via la présentation de documents de stratégie nationaux, multinationaux et transfrontaliers et de programmes indicatifs pluriannuels par la Commission. A l'issue du trilogue du 26 juin 2006, le Parlement européen s'est engagé à effectuer une première lecture conforme au compromis élaboré avec le Conseil en mai 2006. Le projet de règlement adopté lors de sa séance plénière du 6 juillet 2006 intègre les conséquences du trilogue du 26 juin 2006.

L'IEVP mais aussi l'IPA comportent chacun un volet transfrontalier qui sera abondé à parité par des cofinancements issus de la sous-rubrique 1B « Cohésion pour la croissance et l'emploi » du budget communautaire, via le Fonds européen de développement Régional (FEDER). Le règlement de l'IEVP prévoit que cet instrument peut-être dédié à hauteur de 5 % à des programmes de coopération transfrontalière aux frontières extérieures de l'Union, soit 559 millions d'euros sur la période, doublé par l'apport du FEDER. Des programmes transfrontaliers sont prévus pour les frontières terrestres mais aussi maritimes, voire par bassin maritime commun, ce qui peut permettre par exemple un programme entre la France ou l'Italie et des pays du Maghreb.

**L'instrument de financement de la coopération au développement et de la coopération économique (ICDCE)**, soumis à la procédure de codécision, s'adressait à l'ensemble des pays non couverts par l'IPA et l'IEVP. Il avait vocation à regrouper toutes les actions de développement pour l'Asie, l'Asie centrale, l'Amérique latine, certaines aides aux pays ACP hors FED, la coopération avec les pays industrialisés et la majorité des programmes thématiques existants tels les droits de l'homme. Le Parlement européen a critiqué le périmètre étendu de l'ICDCE, notamment le mélange entre coopération avec les pays en développement et coopération avec les pays développés et l'absence de sanctuarisation de certains thèmes auxquels il tient particulièrement.

Après plusieurs semaines de négociation, un accord a été trouvé entre les trois institutions le 26 juin 2006 modifiant profondément l'architecture des programmes communautaires en faveur du développement.

L'ICDCE, à titre principal, serait divisé en quatre programmes :

- **l'instrument de coopération au développement (ICD), doté de 10 057 millions d'euros courants**, qui demeure le principal programme d'intervention de l'Union européenne en matière de développement dans une logique géographique (Amérique Latine, Asie, Asie centrale, Moyen-Orient et Afrique du Sud). A ce stade un compromis n'a pas été trouvé sur la répartition fine entre les enveloppes géographiques ;
- **l'instrument pour la coopération avec les pays industrialisés (IPI), doté de 172 millions d'euros courants**, reprend une enveloppe existante et répond ainsi à la volonté du Parlement européen de distinguer les crédits relevant de l'aide au développement des autres dispositifs ;
- **l'instrument droits de l'homme et démocratie, doté de 1 104 millions d'euros courants**, en provenance pour l'essentiel de l'ex-ICDCE mais aussi de l'IPA et de l'IEVP. La Commission a adopté celui-ci le 26 juin 2006, sur un format proche de l'actuelle initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH) et il sera soumis à l'examen du Conseil et du Parlement européen à l'automne 2006. La France, très attachée à cette thématique veillera à la répartition des compétences avec les États membres, notamment en matière de prévention des conflits et de contrôle des missions d'observation électorale ;
- **l'instrument regroupant les autres programmes thématiques, doté de 6 815 millions d'euros courants**. Il provient, pour l'essentiel, de l'ex-ICDCE, plus marginalement de l'IEVP et regroupe le développement social et humain, l'environnement, les acteurs non-étatiques du développement, la sécurité alimentaire, les migrations et l'asile (dimension extérieure des politiques de liberté, sécurité et justice regroupées dans la nouvelle sous-rubrique 3A). L'aide aux pays signataires du protocole sucre est à ce stade assimilée à cet ensemble. Il est à noter que l'éligibilité des PTOM aux programmes thématiques demeure une priorité française.

Toutefois, comme mentionné supra, la position du Parlement européen ne paraît pas totalement stabilisée et la présidence finlandaise a annoncé en comité de développement le 6 juillet dernier que le Parlement européen se ralliait en définitive à une structuration en trois instruments (développement, pays développés, droits de l'homme). Épousant avec retard le schéma proposé initialement par le Conseil, ce revirement implique de reconsolider l'instrument géographique pour les pays en développement et l'instrument thématique, applicable aussi aux pays du voisinage, aux pays ACP et aux PTOM.

#### **Encadré n°9 : Le 10<sup>ème</sup> Fonds européen de développement (FED) (2008-2013)**

Le FED, créé à l'initiative de la France dès le traité de Rome en 1957, constitue depuis lors l'instrument financier majeur de la coopération européenne avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (dits pays ACP) mais aussi avec les Pays et Territoires d'Outre-mer (PTOM)<sup>75</sup>. Ce fonds, financé hors budget communautaire, est couvert par un accord interne entre États membres de l'Union qui renvoie au protocole financier annexé à l'accord de Cotonou ACP-CE pour les pays ACP et aux dispositions particulières prévues pour les PTOM. Cet accord doit être ratifié par chacun des États membres de l'Union.

**Le 9<sup>ème</sup> FED**, approuvé lors des **accords de Cotonou en juin 2000**, et initialement applicable de 2000 à 2005, en pratique 2003-2007 compte tenu des décalages de programmation et des délais de ratification, prévoit une enveloppe de **13,8 milliards d'euros**. La France est le premier contributeur avec un taux de 24,30 % et une contribution totale de plus de 3 milliards d'euros, contre une clé RNB estimée lors des négociations à 15,9 % (base UE-27), car ses liens historiques avec les pays ACP en ont fait la « variable d'ajustement » pour boucler le financement du FED. Ceci a permis à certains de nos partenaires de s'exonérer en partie de leur effort. C'est singulièrement le cas du Royaume-Uni qui a une clé FED de 12,69 % alors que sa clé RNB est de 16,35 %.

Les avantages de la budgétisation du FED seraient multiples : une plus grande cohérence entre les interventions de l'Union alors que la ligne de partage n'est pas toujours nette entre les actions relevant du FED et celles relevant du budget communautaire (cf. facilité de paix en Afrique financée par le FED), une simplification des modalités de mise en œuvre de l'aide qui pourrait contribuer à diminuer le reste à liquider, un meilleur contrôle des fonds et une plus grande légitimité démocratique en raison de l'intervention du Parlement européen. C'est pourquoi la Commission a proposé cette option en 2004. L'essentiel du FED aurait ainsi été intégré dans l'ICDCE à partir de 2008. La France a soutenu cette approche car elle permettait de pérenniser notre partenariat avec les pays ACP et présentait de surcroît un intérêt budgétaire marqué. Le Parlement européen a fait de même. Sans surprise, le Royaume-Uni a été le principal opposant à cette démarche.

<sup>75</sup> Les PTOM sont associés à l'Union européenne par les articles 182 à 187 du TCE et la décision du 27 novembre 2001 dite « décision d'association outre-mer » applicable jusqu'au 31 décembre 2011 mais qui sera modifiée d'ici le 31 décembre 2007 afin d'intégrer le 10<sup>ème</sup> FED. Les PTOM incluent la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française, les Terres australes et antarctiques françaises, Wallis-et-Futuna, Saint-Pierre-et-Miquelon ainsi que Mayotte. Ces derniers bénéficient de la majorité de l'enveloppe allouée compte tenu de leur niveau de développement. Les autres PTOM, hors Groenland non éligible aux financements par le canal du FED, sont liés au Royaume-Uni et aux Pays-Bas.

Le 10<sup>ème</sup> FED a été inscrit dans le cadre de l'**accord ACP/CE révisé signé à Luxembourg en juin 2005** mais sans montant explicite, faute d'accord entre les États membres sur les modalités de financement. Le 10<sup>ème</sup> FED, composante de l'acquis communautaire, intègre pour la première fois les nouveaux États membres. C'est lors du Conseil européen de décembre 2005 que les chefs d'État et de gouvernement ont décidé de ne pas budgétiser le FED, essentiellement pour des raisons budgétaires et de fixer à **22 682 millions d'euros** l'effort des États membres pour les pays ACP, les PTOM et les dépenses de mise en œuvre associées sur la période 2008-2013. Ceci permet par ailleurs un alignement de la programmation du FED sur les perspectives financières. Des aménagements substantiels de clés de contribution ont été obtenus, principalement au profit de la France, de l'Allemagne mais aussi des nouveaux États membres, ces derniers obtenant un effort ramené aux deux tiers de leur clé RNB. La clé de la France est ramenée à 19,55 % contre 24,30 % dans le 9<sup>ème</sup> FED, la clé de l'Allemagne est ramenée à son RNB prévisionnel, soit 20,5 %. Le Royaume-Uni, toujours sous-contributeur au regard de sa clé RNB, voit cependant sa contribution au 10<sup>ème</sup> FED portée à 14,82 % contre seulement 12,69 % dans le cadre du 9<sup>ème</sup> FED. Au total, **avec une contribution de 4 434 millions d'euros, la France demeure le principal pays contributeur** avec l'Allemagne. Le surcoût par rapport à l'option de la budgétisation s'élève à 827 millions d'euros, mais la France, tout en restant sur-contributrice, enregistre une moindre dépense de plus d'un milliard d'euros par rapport au statu quo.

Le montant définitif a été adopté par le Conseil des ministres ACP/UE le 2 juin 2006 pour le volet ACP. L'accord interne entre États membres, finalisé le 27 juin 2006, reprend les conclusions de décembre 2005. Les règles de la programmation et de la mise en œuvre du 10<sup>ème</sup> FED, ainsi que sa comitologie, sont renvoyées à un projet de règlement que la Commission doit présenter à l'automne 2006 et qui doit ensuite être approuvé à l'unanimité.

La répartition des dotations du 10<sup>ème</sup> FED est la suivante :

**1) 21 966 millions d'euros de crédits opérationnels sont prévus au profit des pays ACP, dont :**

- 17 766 millions d'euros pour le financement de programmes indicatifs nationaux et régionaux ;
- 2 700 millions d'euros pour financer la coopération intra-ACP et interrégionale ;
- 1 500 millions d'euros au profit de la BEI en vue d'assurer un financement supplémentaire pour la facilité d'investissement dite « Cotonou » ;

**2) 286 millions d'euros sont alloués aux PTOM, dont :**

- 256 millions d'euros servent à financer des programmes indicatifs nationaux et régionaux ;
- 30 millions d'euros sont alloués à la BEI pour financer la facilité d'investissement dédiée ;

**3) 430 millions d'euros sont affectés à la Commission** pour couvrir les coûts liés à la programmation et à la mise en œuvre du fonds.

Au-delà du 10<sup>ème</sup> FED, une somme indicative maximale de 2 030 millions d'euros est prévue par l'accord interne sous forme de prêts accordés par la BEI sur ses ressources propres, dont 2 000 millions d'euros au profit des pays ACP et 30 millions d'euros pour les PTOM.

Le 10<sup>ème</sup> FED qui démarrera en 2008, prévoit la possibilité d'une budgétisation si les États membres de l'Union européenne le décident, ce qui laisse le cas échéant ouverte la possibilité d'une relance des discussions dans le cadre de la clause de réexamen des perspectives financières en 2008/2009.

### 6.1.2. La politique de préadhésion

L'octroi de subventions au titre des crédits de préadhésion répond à une double logique de **ciblage** : octroi de fonds **aux seuls pays engagés dans un processus d'adhésion à l'Union européenne** à plus ou moins long terme d'une part ; versement d'aides dans les secteurs où l'**effort d'ajustement** lié au processus d'adhésion et à la reprise de « l'acquis communautaire » est le plus important. Dans ces conditions, il importe d'abord de rappeler quelles sont aujourd'hui les perspectives d'élargissement de l'Union européenne, après l'entrée dans l'Union le 1<sup>er</sup> mai 2004 de huit pays d'Europe centrale et orientale ainsi que de Malte et de Chypre et l'entrée prochaine de la Roumanie et de la Bulgarie, qui ont en principe vocation à intégrer l'Union européenne dès le 1<sup>er</sup> janvier 2007 si les conditions fixées dans les traités d'adhésion sont réunies. Trois pays se sont vus reconnaître le statut de pays candidats :

- La **Turquie**, liée à l'Union européenne depuis l'accord d'association de 1963, s'est vue reconnaître le statut de pays candidat en 1999 au Conseil européen d'Helsinki. Le 6 octobre 2004, la Commission a rendu public son avis sur l'ouverture des négociations d'adhésion avec ce pays. Cet avis était

accompagné d'un rapport sur les progrès réalisés par Ankara en vue d'atteindre les critères de Copenhague (critères politiques, économiques et de reprise de l'acquis communautaire) et d'une étude sur l'impact d'une adhésion de la Turquie à l'Union européenne. Le Conseil européen de décembre 2004 a donc décidé **d'ouvrir des négociations d'adhésion** avec la Turquie le **3 octobre 2005**, sans fixer de date précise pour une éventuelle adhésion. Le gouvernement turc a signé le 29 juillet 2005 le protocole additionnel à l'Accord d'association Union européenne/Turquie, intégrant dans cette union douanière les dix nouveaux États membres de mai 2004. Les autorités turques ont cependant précisé dans une déclaration unilatérale séparée que cette signature ne valait pas reconnaissance de la République de Chypre. Le Conseil européen des 15 et 16 juin 2006 a rappelé que l'application intégrale de ce protocole sera vérifiée par l'Union en 2006, comme convenu dans la déclaration faite par la Communauté européenne et ses États membres le 21 septembre 2005. La Commission a également rappelé la nécessité pour Ankara de mettre en œuvre les nouveaux textes législatifs déjà adoptés afin d'améliorer la situation des droits de l'homme et des minorités en Turquie. Le Commissaire à l'élargissement a souligné qu'il s'agit du cadre de négociations le plus rigoureux qui ait jamais été adopté pour un pays candidat. La Turquie bénéficie de financements au titre de l'actuelle rubrique 7 depuis 2004 et aura reçu au total 1,05 milliard d'euros sur la période 2004-2006, dont 500 millions d'euros sur la dernière année de programmation ;

- La **Croatie** a déposé une demande d'adhésion en février 2003. Le Conseil européen lui a formellement reconnu le statut de pays candidat en juin 2004. L'Union européenne a signé avec la Croatie un accord de stabilisation et d'association (ASA) qui peut être considéré comme une antichambre des négociations de préadhésion. Il doit ainsi promouvoir les relations économiques et commerciales en vue d'établir, au terme d'une période transitoire, un cadre de libre-échange compatible avec l'OMC. L'accord permettra également au pays de se rapprocher des règles européennes régissant la circulation des travailleurs, la liberté d'établissement, les prestations de services et la circulation des capitaux. En vertu de l'ASA, la législation s'adapte progressivement à la législation communautaire notamment dans des domaines clés tels que le marché intérieur. Lors du Conseil européen de décembre 2004, un calendrier a été fixé prévoyant une ouverture des négociations le 17 mars 2005. Mais à cette date, le Conseil européen a constaté que les conditions n'étaient pas réunies pour que les négociations d'adhésion puissent être ouvertes. En effet, une pleine coopération de la Croatie avec le Tribunal Pénal International pour l'ex-Yougoslavie (TPIY), condition nécessaire à l'ouverture des négociations, n'était, de l'avis du procureur général du TPIY, pas remplie. L'évolution ultérieure de la position du TPIY qui a, *in fine*, porté une appréciation positive a permis à l'Union de décider **d'engager des négociations d'adhésion avec la Croatie le 3 octobre 2005**. La Croatie bénéficie également de financements au titre de l'actuelle rubrique 7 depuis 2005 pour un montant estimé à 245 millions d'euros sur la période 2005-2006 ;
- **L'Ancienne République Yougoslave de Macédoine (ARYM)** a conclu avec l'Union européenne un accord de stabilisation et d'association (ASA) le 20 mars 2004. La Commission a rendu en novembre 2005 un avis positif sur sa candidature à l'Union européenne. Le Conseil européen du 16 décembre 2005 a reconnu à l'ARYM le statut de pays candidat, sans fixer de calendrier d'ouverture des négociations et a indiqué que la décision ne serait pas prise courant 2006. L'ARYM était jusqu'alors éligible au financement des programmes Cards.

Ces trois pays bénéficieront dès 2007 de l'instrument de préadhésion (IPA) au titre des candidats reconnus. Au-delà de ces trois États, les perspectives d'élargissement concernent à moyen terme les **autres pays des Balkans occidentaux**, soit les autres États issus de l'ex-Yougoslavie (Serbie, Monténégro et Bosnie-Herzégovine) ainsi que l'Albanie. Leur vocation à intégrer l'Union européenne a été clairement affirmée dès le Conseil européen de Feira (juin 2000) et constamment rappelée depuis, notamment aux Conseils européens de Copenhague (décembre 2002) et de Thessalonique (juin 2003). Le Conseil européen de juin 2006 a salué les efforts de la **Serbie, du Monténégro** et de la **Bosnie-Herzégovine** et a réitéré sa détermination à conclure un ASA avec ces pays. L'exigence essentielle pour la poursuite du rapprochement des pays des Balkans occidentaux avec l'Union européenne reste une coopération pleine et sans restriction de ces pays avec le TPIY. Ainsi, la négociation de l'ASA est gelée avec la Serbie depuis mai 2006, dans l'attente d'un nouvel examen des modalités de coopération avec le TPIY. Le Monténégro ayant, le 3 juin 2006, décidé à l'issue d'un référendum de devenir un État indépendant, la négociation des ASA est désormais séparée. Enfin, **l'Albanie a signé le 12 juin 2006** un ASA avec l'Union européenne.

**L'instrument de préadhésion (IPA)** a été adopté par le Conseil en juillet 2006 après avis consultatif du Parlement européen le 6 juillet 2006. Il a vocation à préparer les pays candidats reconnus (Croatie, Turquie, ARYM) et potentiels (Albanie, Bosnie-Herzégovine, Serbie, Monténégro et Kosovo<sup>76</sup>) à une adhésion à plus ou moins long terme. Doté d'un montant indicatif initial de 11 565 millions d'euros courants pour 2007-2013 dans la fiche agréée parallèlement à la conclusion de l'accord interinstitutionnel, celui-ci s'élève à **11 468 millions d'euros à l'issue du trilogue du 26 juin 2006**. Un cadre financier indicatif pluriannuel, dit MIFF (« *multinannual indicative financial framework* »), doit être fourni par la Commission tous les ans afin de préciser la

<sup>76</sup> Placé sous administration provisoire des Nations Unies, le statut juridique du Kosovo est en cours de négociation. C'est selon la définition de la résolution 1244 du Conseil de Sécurité de l'ONU qu'il est formellement inscrit dans l'IPA.



programmation de l'IPA pour les trois années suivantes en tenant compte des objectifs et des progrès propres à chaque pays. **A l'été 2006, la programmation indicative par pays n'est pas encore connue.**

L'innovation principale de l'IPA, qui remplace les instruments de préadhésion existants (PHARE, ISPA, SAPARD et instrument de préadhésion Turquie) ainsi que les programmes CARDS dédiés aux Balkans, est d'introduire une plus grande cohérence d'approche avec une distinction affirmée entre les pays candidats reconnus et pays candidats potentiels. L'aide octroyée aux pays candidats reconnus sera gérée autant que possible de manière décentralisée, afin de leur garantir une pleine appropriation des programmes et d'accoutumer les gestionnaires à la mise en œuvre des fonds européens, en accordant une priorité au renforcement des institutions. L'aide aux pays candidats potentiels couvrira l'alignement sur la législation et les normes communautaires ainsi que les mesures semblables à celles prévues pour les pays candidats reconnus en matière de développement régional, de ressources humaines et de développement rural. Elle sera gérée par la Commission (notamment ses délégations) mais aura aussi pour objectif de préparer ces pays à terme à la gestion autonome de l'aide.

#### **Encadré n°10 : Impact budgétaire de l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie**

La République de Bulgarie et la Roumanie ont déposé une demande d'adhésion à l'Union européenne en 1995. Le Conseil européen de Luxembourg en décembre 1997 a reconnu la candidature de ces deux pays. Après examen des progrès accomplis lors du Conseil européen d'Helsinki de décembre 1999, les négociations d'adhésion ont débuté en février 2000. La méthode suivie à Luxembourg le 25 avril 2005 comporte une clause de sauvegarde qui permet de reporter d'un an l'adhésion si ces deux pays ou l'un d'entre eux ne sont manifestement pas prêts d'ici le 1<sup>er</sup> janvier 2007 à satisfaire aux exigences de l'adhésion dans un certain nombre de domaines importants. La Commission a publié le 16 mai 2006 un rapport d'évaluation qui souligne des progrès importants en matière de réforme judiciaire, de lutte contre la corruption et de réforme des institutions. Au vu de certains problèmes persistants en matière de justice et affaires intérieures, de gestion des fonds européens et de sécurité sanitaire, elle ne s'est pas prononcée à ce stade sur l'échéance et a reporté son avis à octobre 2006. Le traité d'adhésion doit être ratifié par les 27 parties prenantes : le projet de loi autorisant la ratification du traité d'adhésion par la France a été approuvé par l'Assemblée Nationale le 27 juin 2006 et sera soumis à l'examen du Sénat à l'automne 2006.

Les négociations d'adhésion ont été conclues officiellement le 14 décembre 2004. Le Conseil européen des 16 et 17 décembre 2004 a entériné leur résultat et rappelé l'objectif d'une adhésion des deux pays au 1<sup>er</sup> janvier 2007 si les conditions sont réunies. Le traité d'adhésion signé à Luxembourg le 25 avril 2005 comporte une clause de sauvegarde qui permet de reporter d'un an l'adhésion si ces deux pays ou l'un d'entre eux ne sont manifestement pas prêts d'ici le 1<sup>er</sup> janvier 2007 à satisfaire aux exigences de l'adhésion dans un certain nombre de domaines importants. La Commission a publié le 16 mai 2006 un rapport d'évaluation qui souligne des progrès importants en matière de réforme judiciaire, de lutte contre la corruption et de réforme des institutions. Au vu de certains problèmes persistants en matière de justice et affaires intérieures, de gestion des fonds européens et de sécurité sanitaire, elle ne s'est pas prononcée à ce stade sur l'échéance et a reporté son avis à octobre 2006. Le traité d'adhésion doit être ratifié par les 27 parties prenantes : le projet de loi autorisant la ratification du traité d'adhésion par la France a été approuvé par l'Assemblée Nationale le 27 juin 2006 et sera soumis à l'examen du Sénat à l'automne 2006.

La Roumanie et la Bulgarie ont bénéficié d'une enveloppe respectivement de 6,29 milliards d'euros et 3,29 milliards d'euros sur la période 1990-2006 au titre des programmes de préadhésion, principalement Phare (aide au renforcement institutionnel), progressivement complété par ISPA (instrument de préadhésion construit sur le modèle du fonds de cohésion) et SAPARD (programme spécial d'aide à l'agriculture et au développement rural et inspiré du modèle du fonds de cohésion).

Les conséquences budgétaires de l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie à l'Union européenne ont été arrêtées, comme il est d'usage, dans les dernières phases de la négociation du processus d'adhésion et inscrites dans les conclusions du Conseil Affaires générales du 22 mars 2004. Elles prennent pour hypothèse une adhésion de ces deux pays dès le 1<sup>er</sup> janvier 2007. Le Conseil européen de décembre 2005 a rappelé que les décisions prises sur les perspectives financières n'interféreraient pas avec les enveloppes déjà décidées dans les traités d'adhésion. **La Roumanie et la Bulgarie devraient bénéficier de 41,7 milliards d'euros sur la période 2007-2013**, soit environ 200 euros par habitant et par an. Plus de 70 % de ces crédits devraient bénéficier à la Roumanie. Deux périodes doivent être distinguées :

- 1) entre 2007 et 2009, la Roumanie et la Bulgarie devraient bénéficier de 16,2 milliards d'euros

Les dépenses de développement rural (3 milliards d'euros), les actions structurelles (8,3 milliards d'euros), les facilités nucléaires (Kozloduy en Bulgarie, 210 millions d'euros), de renforcement institutionnel (82 millions d'euros), de trésorerie et Schengen (799 millions d'euros) ont été inscrites dans les traités et représentent au total 12,4 milliards d'euros. Le solde est constitué de prévisions de crédits qui relèvent pour l'essentiel de la politique agricole commune et de diverses politiques internes. La montée en charge de la PAC est progressive, comme pour l'élargissement précédent de 2004. Il en est de même pour la mise en œuvre des politiques régionales, la dotation de ces États n'atteignant 4 % de leur PIB qu'en 2009 pour tenir compte de leur capacité d'absorption.

- 2) de 2010 à 2013, les crédits prévisionnels devraient s'élever à 25,5 milliards d'euros

Après la conclusion de l'accord interinstitutionnel sur les perspectives financières, les crédits alloués à la Roumanie et à la Bulgarie peuvent faire l'objet d'une estimation sur la période 2010-2013 à hauteur de 25,5

milliards d'euros. Cette phase des perspectives financières n'est pas couverte par les traités d'adhésion. L'essentiel des retours proviendra de la PAC et du développement rural ainsi que des actions structurelles. La montée en charge de la PAC est prolongée sur l'ensemble de la période, ces deux États bénéficiant des aides directes à taux plein en 2016. La Bulgarie et la Roumanie sont éligibles au fonds de cohésion (revenu national brut inférieur à 90 % de la moyenne UE-25) et leurs régions sont intégralement couvertes par l'objectif « convergence » de la politique de cohésion afin d'accélérer leur rattrapage par rapport au reste de l'Union. Ainsi, au titre des actions structurelles, la Bulgarie percevra 6 032 millions d'euros (prix 2004) sur la période 2007-2013 tandis que la Roumanie s'est vue dotée d'une enveloppe de 17 273 millions d'euros (prix 2004).

L'estimation de la part de l'enveloppe des politiques de compétitivité, en particulier au titre du programme cadre de recherche et développement et des réseaux transeuropéens (RTE), qui pourrait revenir à ces deux pays demeure soumise à de nombreuses incertitudes à ce stade. Il en est de même pour les enveloppes liberté, sécurité, justice et citoyenneté, même si l'importance de la problématique des frontières extérieures pour ces deux États ne peut pas être niée.

Les diverses compensations associées au Traité d'adhésion ne seront plus versées à partir de 2010.

Enfin, la Bulgarie et la Roumanie participeront dès leur adhésion au financement de l'Union européenne sans dérogation, pour une contribution estimée à environ 7 milliards d'euros pour la période 2007-2013.

Au-delà du coût budgétaire pour la France de l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie, à hauteur de sa clé de contribution moyenne au budget communautaire sur l'ensemble de la période, l'impact de ce nouvel élargissement doit être apprécié au regard des bénéfices possibles pour l'économie nationale dans des pays qui connaissent une croissance économique soutenue et où la présence française est forte (Roumanie) ou devrait se développer (Bulgarie).

### 6.1.3. Les autres politiques

L'**instrument de stabilité**, soumis à la procédure de codécision, est doté de **2 062 millions d'euros** suite au trilogue du 26 juin 2006. Il vise à répondre de manière adéquate aux situations de crise et d'instabilité ainsi qu'aux problèmes à long terme présentant des aspects liés à la stabilité ou à la sécurité. La négociation a permis de clarifier la répartition entre ce qui relève de la PESC et le cœur de l'instrument. Le projet de règlement recentré a été adopté en première lecture par le Parlement européen en juillet 2006. De même, le principe de création d'un **instrument de sûreté nucléaire** (ISN) séparé de l'instrument de stabilité afin d'isoler le volet non-prolifération a été acté. Le trilogue du 26 juin 2006 a confirmé cette séparation et prévoit un montant de **524 millions d'euros**. La composante protection civile de l'instrument de stabilité a été détachée du règlement suite à ce même trilogue, à hauteur de 56 millions d'euros qui seront intégrés à l'instrument de préparation et de réaction aux urgences majeures (cf. présentation au sein de la sous-rubrique 3B supra).

La fusion de l'**aide humanitaire** et de l'**aide alimentaire** dans un seul dispositif « aide humanitaire » a été entérinée. L'ensemble est doté de 5 614 millions d'euros courants sur la période, en progression régulière. Cette simplification est cohérente dans la mesure où les modalités d'intervention étaient d'ores et déjà très ressemblantes.

La **réserve pour aide d'urgence** a été placée hors plafond des perspectives financières afin de dégager des marges lors de la négociation de l'accord interinstitutionnel avec le Parlement européen. Dotée de 1 547 millions d'euros (prix 2004), elle est stabilisée en euros constants à hauteur de 221 millions d'euros annuels. Elle n'est plus budgétisée au sein d'une rubrique dédiée aux réserves mais ses modalités de mobilisation prévues par l'accord interinstitutionnel, soit une décision conjointe des deux branches de l'autorité budgétaire dans le cadre d'un trilogue, n'en sont pas affectées. Elle peut être mobilisée au besoin au profit de l'aide humanitaire mais aussi pour la gestion civile d'une crise ou la protection civile. Au-delà de la mobilisation justifiée par le Tsunami en 2005, la réserve est traditionnellement mobilisée pour l'Afrique sub-saharienne (famine, guerre civile) ou l'aide aux Palestiniens.

La Commission a proposé d'affecter **753 millions d'euros** pour l'**assistance macro-économique**. Le calibrage de ce dispositif, qui permet un soutien à des pays rencontrant des difficultés en matière de balance des paiements, est en cours de discussion au Conseil. La France et une majorité d'États membres soulignent que celui-ci doit être recentré et utilisé de manière exceptionnelle puisqu'il n'a pas à être en concurrence avec les aides existant au sein du Fonds monétaire international (FMI).

Le **fonds de garantie relations extérieures** fait l'objet de discussions non achevées au sein du Conseil afin de procéder à sa refonte. Ce fonds permet pour l'essentiel (plus de 95 % de son activité) de garantir les prêts de la BEI à l'extérieur de l'Union européenne. Sa dotation prévisionnelle est de **1,4 milliard d'euros courants** sur la période. La réforme du fonds de garantie doit être appréciée au regard du débat sur la réforme des mandats extérieurs de la BEI. La Commission a proposé une modification du dispositif permettant de passer d'un



mécanisme de provisionnement ex-ante du fonds (ratio de couverture du volume de prêt prédéfini et reconstitué au fur et à mesure du besoin en gestion) à un mécanisme de provisionnement ex-post au vu de la réalisation réelle du risque. La France ne souhaite pas simplement limiter la réforme du fonds de garantie au dispositif, mais également lancer une réflexion plus vaste. Celle-ci devrait porter sur le champ couvert par cette garantie en fonction des priorités et des risques réels afférents car le dispositif donne à la BEI une couverture maximale qui peut induire des distorsions de concurrence avec d'autres institutions financières internationales. Elle devrait également aborder la question de la tarification de cette garantie.

Enfin, divers dispositifs spécifiques continuent d'être couverts par la nouvelle rubrique 4, tels le soutien aux pays ACP producteurs de bananes suite à la mise en place de l'organisation commune de marché dans le secteur de la banane et ce, afin d'aider ces pays à mieux s'intégrer dans le commerce multilatéral, mais aussi l'aide au Groenland, territoire assimilé à un PTOM mais non éligible au FED, et la subvention à la fondation européenne pour la formation.

#### 6.1.4. La programmation de la PESC et de la PESD

La politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et la politique européenne de sécurité et de défense (PESD) sont des politiques récentes. Le traité de Maastricht prévoyait dès 1992 l'objectif d'une politique étrangère commune mais c'est le **traité d'Amsterdam** en 1997 et le traité de Nice en 2000 qui ont créé les bases juridiques (articles 11 à 28 du TUE) et les outils institutionnels de la PESC, tels le haut représentant pour la PESC et plusieurs comités du Conseil : le comité politique et de sécurité (COPS), le comité militaire (CM) et le comité civil de gestion de crise (CIVCOM). La PESD est l'une des composantes de la PESC. A l'issue du sommet franco-britannique de Saint Malo de décembre 1998 où le Royaume-Uni a exprimé une ouverture sur ce sujet, le Conseil européen de Cologne en juin 1999 a placé au centre des objectifs de la PESC les missions dites « **de Petersberg** », c'est-à-dire les missions humanitaires, de maintien de la paix, de gestion de crise et de rétablissement de la paix. Deux institutions d'appui rattachées au second pilier sont entrées dans ce périmètre en 2002, l'Institut d'études et de sécurité de l'Union européenne à Paris et le Centre satellitaire de l'Union européenne à Torrejón (Espagne).

##### 6.1.4.1. La PESC fait l'objet d'une programmation pluriannuelle 2007-2013 des crédits dédiés

**La PESC a pour la première fois fait l'objet d'un accord spécifique dans les perspectives financières** lors de la négociation de l'accord interinstitutionnel avec le Parlement européen. Après le trilogue du 4 avril 2006, le nouvel accord interinstitutionnel signé le 17 mai 2006 prévoit une **enveloppe de 1 740 millions d'euros (prix 2004) sur la période 2007-2013**, en forte progression : +245 % sur la période par rapport à 2006\*7. La montée en puissance des crédits alloués à la PESC sur la période doit s'accompagner du souci constant de maintien de la cohérence avec les autres instruments d'intervention de l'Union européenne, en particulier l'Instrument de stabilité et le nouvel instrument « droits de l'homme ».

L'accord interinstitutionnel prévoit des dispositions nouvelles **visant à améliorer la transparence et la bonne gestion financière dans le domaine de la PESC**. Il est notamment établi qu'une fois par an la Présidence du Conseil consultera le Parlement européen sur un document prévisionnel du Conseil, transmis au plus tard le 15 juin de l'exercice. Ce document présentera les principaux aspects et les choix fondamentaux de la PESC ainsi qu'une évaluation des mesures lancées au cours de l'année précédente. La Présidence du Conseil devra tenir le Parlement européen informé, en organisant des consultations communes au moins cinq fois par an, dans le cadre d'un dialogue politique régulier sur la PESC.

Répartition annuelle indicative des crédits du chapitre PESC de 2007 à 2013

Engagements (en millions d'euros)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total
PESC en prix 2004	150,0	185,0	220,0	250,0	285,0	310,0	340,0	<b>1 740,0</b>
Variation en % en termes réels	51,5 %	23,3 %	18,9 %	13,6 %	14,0 %	8,8 %	9,7 %	n.s.
PESC en en prix courants	159,2	200,2	242,9	281,5	327,4	363,2	406,3	<b>1 980,7</b>

Cette ligne budgétaire est une dépense non obligatoire pour laquelle le Parlement a le dernier mot. L'accord intervenu entre les deux branches de l'autorité budgétaire devrait permettre de rendre ce sujet moins sensible lors des débats entre le Conseil et le Parlement, ce dernier utilisant traditionnellement son pouvoir de décision budgétaire pour tenter d'obtenir en contrepartie un droit de regard sur cette politique de nature essentiellement intergouvernementale. A cet égard, la première étape de la procédure budgétaire 2007 intervenue en juillet 2006 ne permet pas encore de confirmer si la PESC sera à nouveau un point sensible dans la procédure budgétaire. Toutefois, la commission des budgets du Parlement européen a d'ores et déjà appelé à un « dialogue politique renforcé ». L'accord intervenu ne préjuge pas de la procédure budgétaire annuelle, et ce d'autant que la

répartition annuelle des crédits est indicative, seul le total ayant été formellement inscrit dans l'accord interinstitutionnel.

Les actions menées dans le cadre de la **PESC** font l'objet, dans le budget communautaire, d'un chapitre distinct (chapitre 19-03) doté en 2006 de 102,4 millions d'euros en crédits d'engagement, soit près de 2 % du budget de l'actuelle rubrique 4 et une progression de 40 millions d'euros par rapport au budget 2005. La progression est confirmée dans le projet de budget 2007.

**Répartition indicative des crédits d'engagement du chapitre 19 03 « PESC »**

<i>en millions d'euros courants</i>	<b>2006</b>
Mission police de l'UE en Bosnie (seconde tranche et prévisions)	9,0
Mission d'assistance frontalière au point de passage de Rafah (EUBAM Rafah)	5,9
Soutien aux activités des Nations Unies en Irak	4,0
Mission de police en RDC (EUPOL Kinshasa)	3,5
Mission d'appui au Congo (EUSEC Congo-prolongation) et réforme de la chaîne des paiements (EUSEC Congo COP)	5,7
Mission de police de l'UE dans les territoires palestiniens (EUPOL COPPS)	3,6
Équipe de planification de l'Union au Kosovo (EPUE Kosovo)	3,0
Mission de surveillance de l'Union dans les Balkans (EUMM)	1,7
Représentants spéciaux de l'Union européenne	10,7
Soutien aux actions de l'AIEA (sécurité nucléaire) et lutte contre la prolifération des armes de destruction massives (soutien aux activités de l'OIAE)	10,7
Lutte contre l'accumulation d'armes légères et de petit calibre	1,7
Actions d'urgence (réserve)	18,5
Crédits disponibles au 30 juin 2006*	23,4
Divers**	1,0
<b>TOTAL</b>	<b>102,4</b>

Source : prévisions de la Commission en date du 30 juin 2006.

\* Dont les crédits nécessaires au financement de la prolongation de la mission de soutien au rétablissement de l'État de droit en Irak (Eujust LEX) dotée d'un montant initial indicatif de 10 millions d'euros, à la prolongation de la mission de conseil de l'Union en matière de réforme du secteur de la sécurité en RDC dotée d'un montant prévisionnel de 4,75 millions d'euros.

\*\* Missions d'audit des opérations engagées, mission de surveillance à Aceh (Indonésie) et diverses actions préparatoires.

Le chapitre 19-03 permet de financer des actions communes du Conseil prises en application de l'article 28 du traité instituant l'Union européenne, par exemple en matière de non prolifération, en collaboration avec l'agence internationale pour l'énergie atomique, mais aussi, dans le cadre de la poursuite de la mission de surveillance de l'Union européenne dans les Balkans occidentaux, au titre de la composante civile des opérations de crise relevant de la **PESD**, à l'exemple de la mission de police de l'Union européenne en Bosnie (9 millions d'euros prévisibles). La résolution de conflits, la vérification et le soutien aux processus de paix sont aussi soutenus, à l'image de la mission d'aide au rétablissement de l'État de droit en Irak, créée par l'action commune 2005/190/PESC du 7 mars 2005, de la mission dite « EUPOL Kinshasa » créée par l'action commune n° 2004/847/PESC du 9 décembre 2004 ou de la mission dite « EUSEC RD Congo » créée par l'action commune n° 2005/355/PESC du 2 mai 2005. Parmi les dernières actions lancées figurent une mission de police de l'Union européenne dans les territoires palestiniens (action commune n°2005/797/PESC) et une mission d'assistance à la frontière au point de passage de Rafah dans la bande de Gaza (action commune 2005/889/PESC). La mise en place d'une équipe de planification de l'Union européenne (EPUE Kosovo) pour planifier une éventuelle opération de gestion de crise, que l'Union pourrait mener au Kosovo dans le domaine de l'État de droit, a été décidée par l'action commune 2006/3004/PESC du Conseil en avril 2006. Son montant de référence, 3 millions d'euros, est intégralement couvert par le budget 2006. La lutte contre l'accumulation d'armes légères et de petit calibre ainsi que le financement des représentants spéciaux de l'Union européenne<sup>77</sup> sont également assurés par ce chapitre.

#### **6.1.4.2. Un champ d'action élargi pour la PESD**

S'agissant de la **PESD**, le traité d'Amsterdam prévoit que les dépenses opérationnelles de l'Union sont à la charge du budget communautaire « à l'exception des dépenses afférentes à des opérations ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense » (**article 28 du TUE**). Outre les dépenses opérationnelles relatives à la composante civile des opérations de gestion de crise relevant de la PESD financées par le chapitre PESC, des **dépenses administratives** relatives à l'État-major de l'Union européenne ainsi que

<sup>77</sup> Des représentants spéciaux ont été désignés pour la région des Grands Lacs, le Soudan, le Caucase Sud, l'Asie centrale, l'Afghanistan, le Moyen-Orient, l'ancienne république yougoslave de Macédoine, la Bosnie-Herzégovine et la Moldavie.

des **dépenses d'infrastructures spécifiques** découlant de la mise en œuvre de la PESD sont financées par le budget communautaire. Ces dépenses, jusqu'ici en forte progression, relèvent toutefois de la **rubrique 5** (« dépenses administratives ») et devraient connaître une diminution en 2006. Ainsi, après 30 millions d'euros prévus en 2004 dans le budget du secrétariat général du Conseil puis 50 millions d'euros en 2005 et 59,4 millions d'euros en 2006, soit une progression de 19 % justifiée principalement par le renforcement des experts nationaux détachés (END) et la montée en charge de programmes informatiques sécurisés spécifiques, l'avant-projet de budget 2007 prévoit une dotation de 49,2 millions d'euros. La réduction, inchangée après première lecture du Conseil, s'explique par l'achèvement d'une partie des programmes informatiques.

Plusieurs actions menées dans le domaine PESD en 2005-2006, et plus particulièrement sur le volet **PESD** font l'objet de dispositions **budgétaires spécifiques en vertu de l'article 28 TUE**. Ce dernier prévoit en matière de financement des dépenses militaires proprement dites que, « lorsqu'une dépense n'est pas mise à la charge du budget des Communautés européennes, elle est à la charge des États membres selon la clé du produit national brut, à moins que le Conseil, statuant à l'unanimité, n'en décide autrement ». Jusqu'en 2004, cette disposition a été interprétée par le Conseil de manière très restrictive, en distinguant des coûts communs très réduits (en général le financement du fonctionnement des états-majors) et une écrasante majorité de coûts individuels restant à la charge des États participants. Une décision *ad hoc* devait être rendue pour chaque opération, ce qui était source de complexité. Après avoir constaté les difficultés relatives à la prise en charge des coûts communs apparues lors des précédentes opérations, telles Artémis (créée par l'action commune 2003/423/PESC du 5 juin 2003) en République démocratique du Congo où la France a été désignée nation-cadre et a, à ce titre, financé l'essentiel de l'opération, une réflexion s'est engagée sur la mise en œuvre d'une structure légère mais permanente pour résoudre ces besoins.

Le **mécanisme Athéna** a ainsi été créé par la décision 2004/197/PESC du 23 février 2004. Il s'agit d'un **mécanisme de gestion du financement des coûts communs des opérations de l'Union européenne ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense** qui concerne 24 États membres (Union européenne hors Danemark). Cet instrument permanent évite de créer une structure *ad hoc* pour chaque opération. Il a été modifié par les décisions n° 2004/925 PESC du 22 décembre 2004 et 2005/68 PESC du 24 janvier 2005. Cette dernière décision a permis d'introduire en 2005 un nouveau système de préfinancement des opérations militaires de l'Union et la création subséquente d'un fond de démarrage doté de 10 millions d'euros pour les opérations de réaction rapide de l'Union, actuellement abondé par 17 États membres. Les coûts mis en commun sont financés sur la base de la clé RNB, sans intervention du budget communautaire. Hormis les coûts administratifs permanents, le budget du mécanisme est susceptible de varier fortement et rapidement en fonction du nombre d'opérations menées. L'essentiel des coûts opérationnels militaires demeure cependant à la charge des pays participant aux actions selon le principe « *costs lie where they fall* ». Le budget prévisionnel 2006 du mécanisme s'élève à 44,7 millions d'euros, dont 36 millions d'euros à la charge des États membres, compte tenu des reports de 2005, sur la base d'une clé RNB pour la France de 16,2 % en 2006. Une clé RNB différente est appliquée en cas de nouvel appel à contribution du fonds de démarrage qui n'implique que 17 États membres, soit 28,1 % pour la France mais il n'est pas constaté de nouveaux besoins en 2006 à ce titre. Une nouvelle réforme du mécanisme Athéna devrait être décidée au second semestre 2006. La France devrait continuer à y déployer une approche pragmatique, afin de traiter les problèmes concrets qui se posent au mécanisme, en particulier la capacité européenne effective de déploiement rapide ou l'élargissement des coûts communs pris en charge par le mécanisme (dépenses liées à l'évaluation médicale, renseignement, etc.). A terme, il importe que la question de la prise en charge du transport stratégique par le mécanisme, qui soulève des difficultés, continue à être posée.

Outre les coûts administratifs et annexes, le mécanisme **Athéna soutient trois opérations principales en 2006** : l'opération **Althéa** en Bosnie-Herzégovine, le volet militaire de deuxième phase de la mission de surveillance de l'Union africaine dans la région du Darfour au Soudan dite **AMIS II** et l'**opération militaire** de l'Union européenne **d'appui à la mission de l'ONU en RDC (MONUC)** pendant le processus électoral

Créée postérieurement au mécanisme Athéna par l'action commune n° 2004/570/PESC du 12 juillet 2004, l'opération militaire de l'Union européenne en Bosnie-Herzégovine, dénommée **Althéa**, est dotée d'un montant de référence pour les coûts communs de l'opération de 71,7 millions d'euros, lequel ne préjuge pas du montant final qui sera adopté conformément aux principes énoncés dans la décision Athéna. Cette opération marque un changement d'échelle dans les actions militaires menées par l'Union européenne (cf. les précédents d'Artémis avec un montant de référence de 7 millions d'euros ou de Concordia dans l'ancienne république yougoslave de Macédoine, 4,7 millions d'euros). Elle est ouverte à la participation d'États tiers, à l'exemple de la Nouvelle-Zélande et dernièrement de l'Argentine. La contribution 2006 révisée du mécanisme Athéna à cette opération devrait s'élever à 42 millions d'euros.

Une action négociée en deux temps en 2005 illustre la complexité des opérations à mettre en œuvre. Il s'agit du projet de soutien à la deuxième phase de la mission de surveillance de l'Union africaine dans la région du Darfour au Soudan dite **AMIS II**. Cette action commune a été dotée d'un double montant de référence, l'un relatif au volet civil (2,2 millions d'euros) financé par le budget de la PESC sur les crédits 2005, en vertu de l'action commune 2005/806/PESC du 21 novembre 2005, l'autre au titre du volet militaire doté d'un montant de 1,9 million d'euros au titre des coûts communs financés par le mécanisme Athéna conformément à l'action commune

2005/557/PESC. S'y ajoutent deux canaux de financement : en premier lieu le budget de la défense des différents États participants qui assureront l'essentiel des dépenses opérationnelles, en second lieu le budget du secrétariat général du Conseil qui assure le financement de l'envoi de planificateurs de l'état-major de l'Union européenne.

Troisième opération d'importance financée en 2006 par le mécanisme Athéna, **l'opération militaire de l'Union européenne d'appui à la mission de l'ONU en RDC** pendant le processus électoral est prévue par l'action commune 2006/319/PESC et a été lancée le 12 juin 2006. La prise en charge par le mécanisme Athéna s'est traduite par le vote d'un budget dédié en juin 2006. L'opération est dotée de 23,2 millions d'euros, dont 19,2 millions d'euros au titre des coûts communs et 4 millions d'euros pour le financement des coûts à charge des pays membres.

**L'Agence européenne de défense (AED)** créée par l'action commune 2004/551/PESC du Conseil du 12 juillet 2004 est une **agence intergouvernementale qui est insérée dans le cadre institutionnel de l'Union européenne**. Elle dispose d'un statut *sui generis* qui doit lui permettre d'assurer ses missions de coordination des programmes d'armement et de recherche et technologie dans le domaine militaire. Le budget de l'agence distingue deux composantes : le budget général<sup>78</sup> qui couvre les dépenses de fonctionnement correspondant aux activités menées par les 24 pays participant à l'Agence (Union européenne hors Danemark), financé par des contributions dues par les États membres participant à l'agence, en fonction de la clé RNB ; les budgets *ad hoc*, qui permettent de financer des programmes menés par des groupes restreints de pays au sein de l'agence, pour lesquels les clés de financement sont déterminées projet par projet. Le budget général 2004, qui était un budget d'amorçage, s'est élevé à 1,9 million d'euros. Après l'adoption d'un budget 2005 pour l'AED de 19,9 millions d'euros dont 3 millions d'euros pour sa composante opérationnelle propre (actions d'étude et de recherche), le budget 2006 adopté traduit le maintien de l'effort. Il s'élève à 22,3 millions d'euros dont 5 millions d'euros alloués aux projets et études. 21,5 millions d'euros sont à la charge des États membres, la clé de contribution française s'élevant à d'environ 16,2 % en 2006 (base UE-24). Elle est inscrite dans la mission Défense du budget général. L'agence a mis en œuvre son premier programme de travail en 2005. Il prévoit principalement quatre projets en matière de capacités (communications, commandement et contrôle), d'armement (véhicules de combat blindés), de recherche et technologie (drones) et de renforcement de la base industrielle et technologique de défense (participation à la réflexion sur le livre vert de la Commission relatif aux marchés publics de défense). En 2006, le programme de travail est approfondi, enrichi d'une réflexion en cours sur la mise au point d'une stratégie européenne pour la R&D en matière de défense. Il couvre aussi la mise en œuvre opérationnelle du code de bonne conduite volontaire sur les marchés publics de la défense adopté par vingt-et-un États membres en novembre 2005 et entré en application le 1<sup>er</sup> juillet 2006 afin d'assurer une plus grande ouverture du marché européen des équipements de défense. Le principe de création d'un fonds européen pour stimuler la recherche, soutenu par les ministres européens de la Défense lors du comité directeur de l'AED en mars 2006 a été acté, ses modalités de mise en œuvre restant à définir.

## 6.2. Exécution

**L'analyse de l'exécution demeure calée sur la structure des rubriques des perspectives financières 2000-2006** car les retraitements de périmètre fins (internes aux anciennes rubriques) ne peuvent pas être réalisés selon la nouvelle structure 2007-2013. L'actuelle rubrique 6 « réserves » composée de la réserve pour aide d'urgence et de la réserve pour garantie fait l'objet d'une présentation en exécution au titre de la réserve pour fonds de garantie seule afin d'éviter les doubles comptes avec l'actuelle rubrique 4 qui bénéficie traditionnellement de la réserve pour aide d'urgence, en particulier pour l'aide humanitaire. Il n'est pas procédé à la somme des trois rubriques actuelles 4, 6 et 7 « préadhésion » dont le total ne correspond pas exactement à la nouvelle rubrique 4 en raison du basculement des accords internationaux de pêche de l'actuelle rubrique 4 vers la nouvelle rubrique 2 et de divers autres ajustements techniques mineurs.

L'actuelle rubrique 4, en dépit d'une amélioration récente liée à la fin des perspectives financières 2000-2006, continue à se caractériser par un taux d'exécution des programmes plutôt faible apprécié sur la période. Les réformes initiées par la Commission depuis 2000, avec notamment la généralisation des programmations pluriannuelles, la création d'EuropaAid et la déconcentration de la gestion de l'aide commencent partiellement à porter leurs fruits puisqu'il est constaté **une stabilisation du « stock » de RAL qui reste toutefois à un niveau très élevé**. Une préférence plus marquée pour des aides immédiatement versées telles des contributions à des fonds multilatéraux ou le développement de l'aide budgétaire va aussi dans le sens d'une augmentation des décaissements. L'actuelle rubrique 7 « préadhésion » est toujours marquée par un rythme de décaissement des crédits de paiement soutenu par la sortie progressive des nouveaux États membres du dispositif.

<sup>78</sup> Régi par la décision n° 2004/658/PESC du 13 septembre 2004, proche du règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes et de sa déclinaison relative aux organismes financés par celui-ci.



**Exécution 2004 et 2005 de l'actuelle rubrique 4 « actions extérieures », rubrique 6 « réserves » et rubrique 7 « préadhésion »**

en millions d'euros courants	2004			2005		
	CE	CP	RAL* au 31/12/2004	CE	CP	RAL* au 31/12/2005
Aide alimentaire	421	420	974	406	494	857
Aide humanitaire	518	497	385	630	578	398
Asie	611	526	1 964	834	682	2 019
Amérique Latine	312	314	1 281	329	376	1 201
Afrique Australe	135	117	435	155	138	424
Méditerranée, Proche et Moyen-Orient	843	976	2 730	885	930	2 600
Irak	160	148	17	190	192	15
BERD	0	8	19	0	8	10
Europe orientale et Asie centrale	525	371	1 614	523	440	1 640
Balkans	724	520	1 238	519	388	1 363
Autres actions de coopération	509	333	1 053	583	375	1 241
Démocratie et droits de l'homme	128	91	257	128	118	259
Accords de pêche (basculés en 2007 vers la R2)	175	177	9	176	173	13
Volet externe de certaines politiques communautaires	74	40	241	84	45	260
PESC	63	46	59	73	65	61
Stratégie de préadhésion**	n.s.	22	37	1	11	26
<b>TOTAL actuelle rubrique 4</b>	<b>5 198</b>	<b>4 606</b>	<b>12 313</b>	<b>5 516</b>	<b>5 013</b>	<b>12 387</b>
Taux d'exécution (%)	97 %	91 %		97 %	92 %	
Réserve pour garantie	182	182	0	140	140	0
<b>TOTAL actuelle rubrique 6</b>	<b>182</b>	<b>182</b>	<b>0</b>	<b>140</b>	<b>140</b>	<b>0</b>
Taux d'exécution (%)	82 %	82 %		63 %	63 %	
Préadhésion agricole (SAPARD)	229	573	1 421	252	812	861
Préadhésion structurelle (ISPA)	453	568	3 226	525	751	2 994
PHARE	792	1 733	3 399	931	1 178	3 022
<b>Sous total (hors Turquie + Fonds)</b>	<b>1 474</b>	<b>2 874</b>	<b>8 046</b>	<b>1 708</b>	<b>2 741</b>	<b>6 877</b>
Turquie	242	178	794	286	244	834
Fonds de solidarité de l'UE	1	1	0	0	0	0
<b>TOTAL actuelle rubrique 7</b>	<b>1 717</b>	<b>3 053</b>	<b>8 840</b>	<b>1 994</b>	<b>2 985</b>	<b>7 711</b>
Taux d'exécution (%)	94 %	95 %		94 %	84 %	

\* RAL : reste à liquider.

\*\* Modification de périmètre à partir de 2004 s'agissant de la stratégie de préadhésion qui n'inclut plus la Turquie, basculée vers la rubrique 7. Cette composante ne comprend plus, à titre transitoire et résiduel, que Malte et Chypre. Ceci crée un effet d'optique assez marqué sur le RAL puisqu'un stock d'environ 225 millions d'euros est basculé vers la rubrique 7 et disparaît de la base 2004. Les aides à destination de la Croatie basculent dans la rubrique 7 à partir de 2005.

### 6.2.1. Éléments sur le niveau et l'évolution des engagements restant à liquider (RAL)

L'amorce d'une baisse du RAL constatée fin 2004 (-4,4 %) au sein de l'actuelle rubrique 4 n'est pas confirmée fin 2005 puisque le stock de RAL progresse légèrement de 0,6 % après deux années de croissance (+0,7 % en 2001-2002 et +1 % en 2002-2003) et une quasi-stagnation en 2000-2001. **Le RAL demeure à des niveaux très élevés puisqu'il correspond encore à près de 2,4 ans de programmation annuelle**, avec des différences marquées selon les programmes : des programmes tels la pêche ou l'aide humanitaire connaissent systématiquement des RAL inférieurs à une année. Il en est de même pour les lignes destinées à des fonds multilatéraux tels la reconstruction de l'Irak.

Après plusieurs années de mauvaise performance, **le RAL du programme en faveur des pays méditerranéens (MEDA) affiche une nouvelle diminution en 2004-2005 (-5 %)**, même si elle est inférieure à la période 2003-2004 (-21 %). C'est cette baisse, couplée à celle du RAL de la ligne aide alimentaire qui explique que l'évolution du RAL de l'actuelle rubrique 4 demeure contenue. Toutefois, le RAL des pays méditerranéens représente

toujours environ trois ans de programmation annuelle, comme en 2003-2004 mais 4,5 années en 2002-2003 et 21 % du stock de RAL de la rubrique. Les lignes destinées à l'Asie représentent le second stock de RAL de la rubrique avec une nouvelle progression. Le stock, supérieur à 2 milliards d'euros, représente encore plus de 3 années de programmation. Les Balkans connaissent une nouvelle progression du RAL de 10 % après avoir connu une progression de près de 18 % sur 2003-2004. Le stock de RAL représente désormais 2,8 années de programmation, ce qui devient préoccupant pour le bon achèvement des perspectives financières. L'Europe orientale, l'Asie centrale, et l'Amérique latine conservent un stock de RAL sensiblement équivalent d'une année sur l'autre mais qui demeure à un niveau élevé de respectivement 3,4 et 3,9 années de programmation

Au total, la situation du RAL se stabilise, les progrès enregistrées sur les pays méditerranéens ne doivent pas masquer d'autres évolutions inquiétantes. La fin de la programmation en 2006 devrait permettre d'amorcer un retournement plus net de la situation.

S'agissant de l'actuelle rubrique 7 « préadhésion », le stock de RAL atteint 7,7 milliards d'euros, en diminution de près de 13 % par rapport à 2003-2004. Il représente cependant encore plus de 2,3 années de programmation. La baisse est particulièrement marquée sur les programmes SAPARD, plus lente pour ISPA et PHARE. C'est le programme ISPA qui représente le stock le plus préoccupant puisque celui-ci représente plus de quatre ans de programmation. Quant à la ligne budgétaire dédiée à la Turquie, le stock de RAL demeure modeste, environ 834 millions d'euros mais il est en progression de 5 % et représente encore près de 2,8 années de programmation alors que celle-ci connaît une montée en charge.

Cette baisse générale du RAL en 2004-2005 prolonge l'accélération constatée l'an passé de l'exécution des crédits de paiement en faveur des dix nouveaux États membres puisque les programmes entrent dans une phase de liquidation à partir de 2005.

#### 6.2.2. Éléments détaillés sur l'exécution 2005

L'actuelle rubrique 4 se caractérise en 2005 comme en 2004 par une grande constance du taux d'exécution des crédits d'engagement (crédits exécutés/crédits votés), qui demeure à un niveau élevé de 97 % avec une homogénéité assez marquée, quelles que soient les lignes.

Le taux d'exécution des crédits de paiement connaît une légère progression en 2005 (92 %) par rapport à 2004 (91 %), **le niveau des crédits de paiement exécutés augmentant de près de 9 %**, la rubrique 4 rejoint ainsi la moyenne du budget communautaire. **Cette progression**, en dépit des redéploiements conséquents effectués à partir de la rubrique en cours de gestion 2005 (près de 300 millions d'euros) **dégage encore un reliquat conséquent de 422 millions d'euros de crédits de paiement, soit près de 8 % des crédits disponibles**. La situation est très contrastée selon les programmes : l'Afrique Australe renoue avec un taux d'exécution satisfaisant (98 %), de même pour l'Europe orientale et l'Asie centrale (93 %) et les droits de l'homme (91 %). La ligne destinée aux pays méditerranéens, au Proche et au Moyen-Orient, avec un taux d'exécution de 99 % en 2005 confirme la progression déjà observée en 2004. La pérennité des réformes de l'aide, mais aussi l'impact en termes de décaissement d'un recours massif aux aides budgétaires directes expliquent cette performance. L'Asie connaît aussi une montée en charge avec un taux d'exécution de 98 % et une progression de près de 30 % des paiements par rapport à 2004 qui a nécessité un abondement en cours de gestion. Il en est de même pour l'aide humanitaire (taux de 95 %) avec une progression de près de 17 % des paiements. Cette convergence s'explique pour l'essentiel par la mise en œuvre rapide des mesures d'urgence post-Tsunami de décembre 2004.

Le dynamisme de l'exécution sur l'actuelle rubrique 4 reflète pour près de 60 % le seul dynamisme des lignes Asie et aide humanitaire, donc les conséquences du Tsunami, ainsi que le maintien à un niveau élevé de l'exécution des lignes destinées à la Méditerranée.

A l'inverse, les volets externes de certaines politiques communautaires connaissent un taux d'exécution médiocre (61 %) tandis que la faible exécution de la ligne destinée aux Balkans (71 %), confirmée en 2005, devrait être infirmée en 2006.

L'actuelle rubrique 7 connaît un taux d'exécution des crédits d'engagement de 94 % en 2005 et une progression en volume de 16 % qui reflète la montée en charge des aides à destination de la Bulgarie et de la Roumanie dans chacun des trois dispositifs, et plus modestement de la Turquie.

**Le taux d'exécution global des crédits de paiement de l'actuelle rubrique 7 connaît une dégradation**, atteignant seulement 84 % en 2005 contre 95 % en 2004, et retrouvant un niveau proche de 2003 (80 %). Cette forte baisse est générale au sein de la rubrique, plus marquée sur le programme SAPARD, PHARE et sur le dispositif spécifique Turquie avec 76 % pour ce dernier contre 88 % en 2004. Cette baisse du taux d'exécution se retrouve à travers une baisse des crédits de paiement exécutés de près de 5 % pour les trois programmes de préadhésion. S'agissant de la Turquie, le moindre taux d'exécution n'est pas contradictoire avec une meilleure exécution en volume (+66 millions d'euros). Il reflète une surbudgétisation des crédits de paiement destinés à la Turquie dans le budget voté 2005 que la Commission a corrigée dès 2006.



### 6.2.3. Perspectives pour 2006

Exécution au 31 juillet 2005 et 31 juillet 2006 des actuelles rubrique 4 « actions extérieures », rubrique 6 « réserves » et rubrique 7 « préadhésion »

en millions d'euros courants	31 juillet 2005		31 juillet 2006	
	CE	CP	CE	CP
Aide alimentaire	268	140	227	114
Aide humanitaire	425	315	386	294
Asie	226	250	379	268
Amérique Latine	39	169	182	180
Afrique Australe	18	24	4	23
Méditerranée, Proche et Moyen-Orient	266	307	656	585
Irak	105	17	126	12
BERD	0	8	0	4
Europe orientale et Asie centrale	31	186	168	178
Balkans	372	142	343	270
Autres actions de coopération	438	195	417	211
Démocratie et droits de l'homme	99	49	81	56
Accords de pêche (basculés en 2007 vers la R2)	151	150	60	58
Volet externe de certaines politiques communautaires	26	23	24	32
PESC	37	29	49	27
Stratégie de préadhésion**	0	9	0	7
<b>TOTAL actuelle rubrique 4</b>	<b>2 501</b>	<b>2 013</b>	<b>3 102</b>	<b>2 319</b>
<i>Taux d'exécution (%)</i>	<i>45 %</i>	<i>35 %</i>	<i>53 %</i>	<i>41 %</i>
Réserve pour garantie	140	140	128	128
<b>TOTAL actuelle rubrique 6</b>	<b>140</b>	<b>140</b>	<b>128</b>	<b>128</b>
<i>Taux d'exécution (%)</i>	<i>63 %</i>	<i>63 %</i>	<i>56 %</i>	<i>56 %</i>
Préadhésion agricole (SAPARD)	1	577	0	68
Préadhésion structurelle (ISPA)	192	427	349	347
PHARE	75	365	164	358
<b>Sous total (hors Turquie + Fonds)</b>	<b>268</b>	<b>1 369</b>	<b>513</b>	<b>773</b>
Turquie	8	154	121	83
Développement économique de la communauté turque chypriote	-	-	8	0
Fonds de solidarité de l'UE	0	0	92	20
<b>TOTAL actuelle rubrique 7</b>	<b>276</b>	<b>1 523</b>	<b>734</b>	<b>876</b>
<i>Taux d'exécution (%)</i>	<i>13 %</i>	<i>44 %</i>	<i>28 %</i>	<i>29 %</i>

\* RAL : reste à liquider.

\*\* Modification de périmètre à partir de 2004 s'agissant de la stratégie de préadhésion qui n'inclut plus la Turquie, basculée vers la rubrique 7. Cette composante ne comprend plus, à titre transitoire et résiduel, que Malte et Chypre. Les aides à destination de la Croatie basculent dans la rubrique 7 à partir de 2005.

Les sept premiers mois de l'année 2006 affichent une **progression du taux global d'engagement de la rubrique 4, dans son format des perspectives financières 2000-2006, à 53 % contre un taux de 45 % en 2005 à la même période**. La progression globale est logique compte tenu de la fin de la programmation pluriannuelle. Les disparités, moins accentuées qu'en 2005, demeurent fortes entre certains programmes qui consomment bien tels les autres actions de coopération (72 %), les Balkans (61 %) et l'aide humanitaire (65 %) et d'autres pour lesquels le taux d'engagement demeure très bas, a fortiori en fin de programmation tels l'Europe orientale (29 %, même si ce programme connaît une forte progression en crédits) et l'Afrique australe (3 %). Enfin le **taux d'exécution de MEDA montre un grand dynamisme** puisqu'il s'élève à 68 % fin juillet 2006 contre 30 % l'an dernier, progression forte qui se reflète en crédits (+390 millions d'euros en sept mois). Le taux d'exécution des lignes destinées à l'Amérique latine connaît une amélioration satisfaisante (52 % fin juillet 2006 contre 8 % à la même période en 2005).

S'agissant des **crédits de paiement**, le rythme s'accélère également puisque le taux s'élève à 41 % contre 35 % en 2005 à la même période. Le dynamisme de MEDA se confirme là aussi avec un taux d'exécution supérieur, 65 %, qui se retrouve en crédits (+278 millions d'euros en sept mois)

La **rubrique 7** des perspectives financières 2000-2006 connaît un **taux d'engagement** en forte progression, même s'il demeure faible, soit 28% fin juillet 2006 contre 13 % l'an dernier, en raison pour l'essentiel d'une plus grande dynamique de l'instrument structurel de préadhésion (ISPA) et de l'instrument d'aide à la Turquie. Le démarrage de l'instrument de développement économique de la communauté turque chypriote, doté de près de 139 millions d'euros en 2006, reste à confirmer.

S'agissant des **crédits de paiement**, un moindre dynamisme est constaté avec un taux de 29 % fin juillet 2006 contre 44 % l'an dernier. Ceci s'explique essentiellement par l'achèvement progressif de SAPARD alors qu'ISPA et PHARE continuent à décaisser sur un rythme soutenu.

### 6.3. Présentation du budget 2007

La **répartition des dotations au sein de la rubrique 4** figurant dans les documents budgétaires à l'issue de la première lecture de juillet 2006 est **provisoire**. L'APB 2007 de la Commission et le projet de budget 2007 du Conseil (première lecture) n'intègrent pas explicitement les conséquences de l'accord trouvé en juin 2006. Les modalités de présentation retenues dans le tableau infra, qui détaillent certains volets de l'IEVP et de l'ICDCE permettent cependant des recoupements partiels.

#### Projet de budget pour la rubrique 4 « L'Union européenne en tant que partenaire mondial » pour 2007

en millions d'euros	Budget 2006		APB 2007		Projet de budget 2007	
	CE	CP	CE	CP	CE	CP
IPA	2 957,8	3 400,0	1 265,7	2 756,0	1 228,5	2 661,0
IEVP - Méditerranée	872,8	792,5	908,2	733,0	893,2	720,0
IEVP - Europe orientale	364,6	358,0	367,0	239,0	360,0	234,0
IEVP - autres et programmes thématiques	44,7	53,0	199,7	109,8	201,9	109,5
ICDCE - Amérique latine	318,1	382,5	326,3	297,0	319,3	291,0
ICDCE - Asie et Asie centrale	873,9	772,1	679,7	683,5	665,7	669,5
ICDCE - Irak, Iran, Oman et Yémen	210,6	181,0	91,7	80,0	108,7	80,0
ICDCE - Afrique du Sud	132,8	135,3	132,3	135,2	132,3	135,2
ICDCE - droits de l'homme	119,4	140,0	48,5	148,0	48,2	145,2
ICDCE - pays développés	16,3	16,7	22,2	18,0	22,2	18,0
ICDCE - programmes thématiques, protocole sucre et autres	781,0	718,9	852,9	792,9	842,9	781,8
Instrument de stabilité	132,8	136,9	246,2	138,3	243,6	136,2
Aide humanitaire	702,6	704,0	732,2	732,2	719,2	719,2
Assistance macro-économique	71,1	66,6	79,6	100,8	57,2	77,7
PESC	102,4	60,7	159,2	120,4	159,2	120,4
Réserve pour aide d'urgence	229,0	229,0	234,5	0,0	234,5	0,0
Réserve pour garantie de prêts	229,0	229,0	200,0	200,0	200,0	200,0
Autres politiques*	241,7	263,0	156,7	163,3	156,3	162,9
<b>TOTAL RUBRIQUE</b>	<b>8 400,8</b>	<b>8 639,3</b>	<b>6 702,5</b>	<b>7 447,5</b>	<b>6 592,9</b>	<b>7 261,5</b>
Plafond**	n.s.		6 578,0		6 578,0	
Marge**			110,0		219,7	

\* Incluant la BERD, les accords agricoles internationaux, diverses contributions à des fonds et organismes multilatéraux (produits de base), programmes d'éducation avec des États non membres de l'Union, aide aux pays ACP producteurs de banane, aide au Groenland, subvention à la fondation européenne pour la formation, certaines dépenses de mise en œuvre et d'audit ainsi que le FSUE destiné à la Bulgarie et à la Roumanie en 2006 (inondations).

\*\* Le plafond de la nouvelle rubrique 4 ne comprend pas la réserve pour aide d'urgence à hauteur de 234,5 millions d'euros, ce qui explique le montant de la marge.

#### 6.3.1. L'avant-projet de budget pour 2007

La Commission a adopté un APB s'élevant à 6 702,5 millions d'euros en crédits d'engagement. Le montant de l'APB 2007 inclus dans les plafonds ne s'élève qu'à 6 468 millions d'euros, la différence tenant à la budgétisation de 234,5 millions d'euros de la réserve pour aide d'urgence qui a été placée au-delà des plafonds agréés dans les perspectives financières. La marge sous plafond dégagée par la Commission, 110 millions d'euros, est une marque de rigueur appréciable qui doit être soulignée pour la première année de déclinaison des nouvelles perspectives financières, et ce d'autant plus que cette rubrique est soumise parfois à des tensions en gestion compte tenu des événements (cf. Tsunami en 2004/2005).

La forte diminution apparente (- 20 % en crédits d'engagement) est pour l'essentiel due à un effet de périmètre puisque l'adhésion potentielle de la Bulgarie et de la Roumanie à l'Union au 1<sup>er</sup> janvier 2007 retire 1,7 milliard d'euros de crédits de préadhésion en base par rapport à la rubrique 4 du budget 2006. De même il convient de

retirer l'impact de la mobilisation du Fonds de solidarité en gestion 2006 pour ces deux pays (91,6 millions d'euros reçus au titre des inondations). **Neutralisés de ces effets de périmètre, les crédits d'engagement de la nouvelle rubrique 4 progressent de 1,4 % entre 2006 et 2007.**

Parmi les principaux programmes de la nouvelle rubrique 4, **avant prise en compte du trilogue du 26 juin 2006**, l'IPA est doté de 1 266 millions d'euros en crédits d'engagement, soit près de 19 % de l'ensemble, l'IEVP de 1 475 millions d'euros dont plus de 70 % pour les pays méditerranéens (hors programmes thématiques) en hausse de plus de 4 %, comme en 2006. L'ICDCE représente 2 153,5 millions d'euros en crédits d'engagement, soit plus de 32 % de la rubrique : la plupart des sous-enveloppes progresse de manière régulière, hormis l'Asie, compte tenu de l'achèvement des engagements 2005/2006 liés au plan de reconstruction post Tsunami. Enfin, l'instrument de stabilité s'élève à 246,2 millions d'euros en crédits d'engagement.

L'accord intervenu sur la PESC, soit 159,2 millions d'euros en crédits d'engagement et + 55 % par rapport au budget 2006 et un quasi doublement en crédits de paiement avec 120,4 millions d'euros, est intégralement respecté par l'APB.

S'agissant des crédits de paiement, la baisse de près de 14 % correspond à l'achèvement progressif de la programmation 2000-2006 et ne sera vraisemblablement pas compensée par le lent démarrage des nouveaux programmes. Le mouvement est particulièrement net pour les crédits destinés à l'Europe orientale, à l'Amérique Latine et à l'Asie. S'y ajoute une spécificité, au sein de l'IPA, liée à la forte chute des besoins en crédits de paiement associés à la préparation de l'élargissement de 2004, dont les principaux programmes commencent à arriver à échéance (PHARE et ISPA en particulier). La Commission semble aussi tirer les conséquences de la sous-exécution chronique qui a longtemps caractérisé la rubrique.

### **6.3.2. Le projet de budget adopté par le Conseil**

**Dans son projet de budget, le Conseil a procédé à des coupes équilibrées sur cette rubrique, préservant la PESC, et a privilégié le soutien à l'Irak.**

Le Conseil, tout en se félicitant de l'approche plutôt rigoureuse adoptée par la Commission à tenu à dégager une marge plus importante, portée à **219,7 millions d'euros**, qui doit permettre a priori d'éviter le recours à l'instrument de flexibilité, régulièrement utilisé sur cette rubrique, à hauteur par exemple de 275 millions d'euros dans le budget voté 2006.

Cet objectif a été atteint grâce à une coupe ciblée de 109,7 millions d'euros en crédits d'engagement et 186 millions d'euros en crédits de paiement dans la majeure partie des dépenses de la rubrique. Les principales coupes sont concentrées sur l'assistance macro-économique (20 millions d'euros en crédits d'engagement et de paiement), l'IPA (37 millions d'euros en crédits d'engagement et 95 millions d'euros en crédits de paiement, l'essentiel portant sur l'achèvement des anciens programmes en crédits de paiement), l'IEVP (22 millions d'euros en crédits d'engagement et 18 millions d'euros en crédits de paiement), l'ICDCE volet Amérique latine et Asie (21 millions d'euros en crédits d'engagement et 20 millions d'euros en crédits de paiement). Une coupe de 13 millions d'euros est proposée en crédits d'engagement et de paiement sur l'aide humanitaire (aide alimentaire incluse). A noter en revanche qu'il a été décidé de n'opérer de coupes ni en engagements ni en paiements sur la PESC compte tenu de l'accord intervenu.

Un abondement a été entériné par le Conseil, sur demande britannique, visant à majorer les engagements pour l'Irak de 17 millions d'euros. Il en est de même pour les crédits d'engagement de la politique de coopération transfrontalière (+ 3 M€). Ceci illustre la stratégie d'un pays contributeur net qui, tout en plaidant pour un budget global plus rigoureux, parvient, dans le cadre de son ralliement précoce au compromis proposé par la présidence, à obtenir des compensations sur certaines de ses priorités nationales.

Le Conseil ECOFIN Budget du 14 juillet 2006 a permis une première concertation avec le Parlement européen dont il est délicat à ce stade de tirer des conclusions, s'agissant notamment du poids particulier de la PESC. Le Parlement n'a pas frontalement remis en cause le compromis intervenu dans l'accord interinstitutionnel mais la commission budgétaire a critiqué le statut privilégié réservé à la PESC par le Conseil tout en revendiquant un pilotage de cette politique qui l'associerait plus étroitement. Le Parlement européen a tenu à rappeler son attachement au développement des pays les plus pauvres et au respect des droits de l'homme, sans entrer dans le détail du projet de budget proposé par le Conseil pour cette rubrique.

### Encadré n°11 : La Banque européenne d'investissement (BEI), acteur de la politique de développement

La BEI, dont l'activité principale se situe à l'intérieur de l'Union, agit également en dehors de celle-ci en qualité de banque de développement via deux canaux : le soutien aux pays ACP, encadré par l'accord de Cotonou, et des mandats géographiques qui lui sont confiés par le Conseil avec des plafonds associés. Hors dispositif ACP, les statuts de la BEI prévoient la possibilité de procéder ponctuellement à des prêts sur ses fonds propres à l'extérieur de l'Union. Ainsi, la plupart des opérations de prêts au profit des nouveaux États membres avant leur adhésion ont été réalisées sans garantie de l'Union européenne via une facilité de préadhésion plafonnée à 14 milliards d'euros.

#### 1) La BEI, acteur du développement des pays ACP (« facilité Cotonou »)

La facilité d'investissement, dite « facilité Cotonou », a été créée lors de la négociation du 9<sup>ème</sup> FED. Gérée par la BEI, elle est plus particulièrement destinée à soutenir le secteur privé, les PME en premier lieu, afin de faciliter l'investissement direct à l'étranger. La facilité propose différents instruments financiers à risque partagé pour des projets jugés viables, en particulier dans les infrastructures. Elle soutient aussi des projets relevant du secteur financier. La facilité est un fonds renouvelable qui s'inscrit dans le long terme et complète, par des aides remboursables, les aides non remboursables gérées au sein du FED par la Commission. Elle a été initialement dotée de 2,2 milliards d'euros dans le 9<sup>ème</sup> FED pour les pays ACP ainsi que de 20 millions d'euros pour les PTOM. La BEI prête par ailleurs sur fonds propres des ressources aux pays ACP à hauteur de 1,7 milliard d'euros sur 2003-2007 ainsi que 20 millions d'euros pour les PTOM.

Le 10<sup>ème</sup> FED prévoit pour la période 2008-2013 d'abonder les ressources de la facilité d'investissement à hauteur de **1,5 milliards d'euros pour la facilité d'investissement dite « Cotonou »** à destination des pays ACP ainsi que **30 millions d'euros** pour les PTOM. A ceci s'ajoutent **2 030 millions d'euros sous forme de prêts accordés par la BEI sur ses ressources propres**, ce qui traduit une montée en puissance de la banque, dont 2 milliards d'euros pour les pays ACP et 30 millions d'euros au profit des PTOM. Il est à noter que l'Afrique du Sud, pays associé aux accords signés entre l'Union et les pays ACP mais non bénéficiaire du FED, bénéficie d'un plafond distinct au sein des mandats extérieurs de la BEI.

Enfin, dans le cadre du partenariat Union européenne – Afrique pour développer les grands réseaux transafricains, lancé en 2006 et devant être financé essentiellement au sein du 10<sup>ème</sup> FED, la BEI s'est engagée à cofinancer un nouveau fonds fiduciaire à hauteur de 260 millions d'euros bénéficiant d'une bonification d'intérêts grâce à un apport à court terme de 60 millions d'euros en provenance du 9<sup>ème</sup> FED. La mise en place du fonds fiduciaire devrait combiner à terme des subventions de l'Union (via le canal du FED), des ressources propres de la BEI et des fonds pour des prêts administrés par la BEI dans le cadre de la facilité d'investissement. Cette initiative souligne la tendance à une meilleure articulation entre les différents outils existants.

#### 2) Les mandats extérieurs de la BEI

Le plafond total des mandats extérieurs de la BEI s'élève à **20,7 milliards d'euros sur la période 2000-2006**. Ils bénéficient d'une garantie de l'Union européenne via un fonds dédié au sein de la rubrique 4 du budget communautaire. Hors Afrique du Sud qui bénéficie d'un plafond dédié de 800 millions d'euros, quatre zones géographiques d'intervention distincte peuvent être distinguées :

- Les pays candidats reconnus ou potentiels à l'adhésion du sud-est de l'Europe, 10,2 milliards d'euros

Les financements couvrent des prêts ou des opérations de capital-risque à destination de la Bulgarie, de la Roumanie, des trois candidats reconnus (Turquie, Croatie et ARYM) et des autres pays candidats potentiels des Balkans occidentaux (Albanie, Bosnie-Herzégovine, Monténégro). La BEI doit veiller à ce que les investissements financés dans cette zone permettent d'assurer le respect des normes communautaires et de soutenir le développement économique avant une adhésion prévue ou potentielle. Les prêts sont principalement orientés vers les transports, les infrastructures urbaines et les PME. La Turquie bénéficie de deux dispositifs fléchés, une action de reconstruction post-séisme (TERRA) et un programme d'action spécial d'union douanière (PAS).

- La facilité euro-méditerranéenne d'investissement et de partenariat (FEMIP), 6,5 milliards d'euros

Dans le cadre du partenariat Euromed, les activités de la BEI dans les neuf pays<sup>79</sup> partenaires méditerranéens sont regroupées depuis 2002 dans la FEMIP. La FEMIP finance en priorité des projets réalisés par le secteur privé dans le domaine des infrastructures, du capital humain et de la protection de l'environnement.

<sup>79</sup> Les pays partenaires correspondent à l'Algérie, l'Égypte, Israël, la Jordanie, le Liban, le Maroc, la Syrie, les Territoires palestiniens, la Tunisie. La Libye a un statut d'observateur au sein du partenariat. La Turquie n'est plus incluse dans le mandat Méditerranée de la BEI mais dans les pays candidats.

En 2005, la FEMIP a accordé des prêts pour un montant total de 2,2 milliards d'euros. Le retrait de la Turquie de ce mandat, intégrée dans le mandat destiné aux pays candidats, a été réalisé à plafond constant, libérant des ressources complémentaires. Ainsi en 2006, une enveloppe de 1,5 milliard d'euros dite « Facilité de Barcelone » est dégagée.

Au-delà de ce plafond, une facilité pour le partenariat méditerranéen supplémentaire, dotée de 1 milliard d'euros sans garantie communautaire, a été mise en place sur la période 2000-2006.

- le mandat Amérique latine/Asie, 2,5 milliards d'euros

Au titre du mandat Amérique latine/Asie, la BEI affecte des ressources au financement d'investissements dans des pays qui ont signé des accords de coopération avec l'Union européenne (17 pays en Asie, dont l'Inde, l'Indonésie et la Chine et la quasi-totalité des pays d'Amérique latine). Les prêts consentis dans ce cadre doivent apporter un bénéfice mutuel aux pays et à l'Union, en particulier par l'association d'entreprises européennes aux projets.

- Europe orientale, Sud Caucase et Russie, 600 millions d'euros

A ce stade, la consommation de la dotation est très faible en raison du nombre limité de projets engagés.

### **3) La réforme des mandats extérieurs de la BEI pour 2007-2013.**

L'ensemble des mandats extérieurs de la BEI arrive à échéance en début d'année 2007. La Commission, en coopération avec la BEI, a proposé de renouveler les mandats extérieurs pour la période 2007-2013 afin de porter le plafond actuel de 20,7 milliards d'euros à 33 milliards d'euros, dont 1,5 milliard d'euros au titre d'un nouveau mandat de réserve qui serait mobilisable en cas d'urgence. Une forte progression des enveloppes allouées à l'Europe orientale, la Russie et le Sud Caucase est envisagée, de même que pour l'Amérique latine. Un premier débat d'orientation a été organisé lors du Conseil ECOFIN du 11 juillet 2006, les discussions devant se poursuivre à l'automne pour une décision en décembre 2006.

Au-delà du débat sur les priorités géographiques de la BEI, qui devrait refléter les sensibilités différentes des États membres, le renouvellement des mandats devrait être l'occasion d'approfondir le sujet sur le partage du risque entre l'Union européenne et la BEI, lorsque la garantie communautaire peut être recentrée pour certains projets uniquement sur des risques politiques spécifiques. Le plafond général prévoit aujourd'hui que 30 % des opérations doivent bénéficier d'un dispositif de partage des risques. Une prise de risque plus grande de la BEI sur ses fonds propres, sans intervention de la garantie communautaire en conséquence, renforcerait son positionnement en tant que banque de développement. De même, il convient de rechercher une amélioration du lien entre les opérations extérieures de la BEI et les politiques menées par l'Union via les fonds consacrés aux actions extérieures. Enfin, la question d'une plus grande articulation avec les institutions financières internationales pour éviter des distorsions de concurrence dues à la garantie communautaire dont bénéficie la BEI demeure posée. C'est en particulier le cas avec la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) dont la zone d'intervention en Europe orientale, au Caucase sud et en Asie centrale chevauche celle de la BEI, et ce en dépit des efforts de clarification engagés entre les deux institutions (charte de coopération). Il en est de même avec la Banque africaine de développement dans la zone Méditerranée.





## 7. Dépenses administratives

### 7.1. Présentation générale

#### 7.1.1. Contrairement à la proposition de la Commission, les dépenses administratives figurent dans une seule rubrique du budget communautaire

##### 7.1.1.1. Les propositions de la Commission

Dans sa proposition initiale, la Commission avait proposé de réduire le périmètre de la rubrique en affectant à chaque politique communautaire les dépenses administratives qui lui sont liées, ne laissant en rubrique 5 que les dépenses administratives des « autres institutions » (hors Commission : Parlement européen, Conseil, Cour de justice, Cour des comptes...), les pensions et les dépenses des écoles européennes. De ce fait, le montant total de la rubrique se trouvait limité, sur la période 2007-2013, à 28 620 millions d'euros soit un peu moins de 60 % du montant correspondant à la période 2000-2006, estimé à partir du niveau des dépenses de l'année 2006 multiplié par sept ans, soit 48 013 millions d'euros.

La France, le Danemark, l'Autriche et les Pays-Bas soutenaient un élargissement du périmètre actuel de la rubrique par intégration des dépenses des agences, « exécutives » et « de régulation » qui constituent, de fait, des démembrements administratifs de la Commission et qui ont connu un développement très significatif au cours de la période 2000-2006. Seuls Malte et la Slovaquie ont soutenu l'approche de la Commission.

La Commission proposait une progression annuelle des dépenses de 5 %, ce qui portait le total de la rubrique à 29 milliards d'euros selon le format Commission et à 57,6 milliards d'euros, à périmètre constant.

##### 7.1.1.2. L'accord intervenu lors du Conseil européen de décembre 2005

Sans se prononcer explicitement sur le périmètre de la rubrique, le Luxembourg étant un des principaux pays hôte des institutions européennes, la proposition chiffrée de la présidence luxembourgeoise appelait à un ralliement de l'ensemble des États membres en faveur du maintien du périmètre actuel, la plupart des États membres considérant que la proposition de la Commission ne permettrait pas d'appréhender la réalité de la progression des dépenses administratives.

Les débats ont donc principalement porté sur le taux de progression annuel des dépenses. Alors que le compromis de la présidence luxembourgeoise retenait un taux de 3 % en termes réels, ce qui aurait porté le total de la rubrique, sur l'ensemble de la période, à 28 milliards d'euros selon le périmètre Commission et à 51,3 milliards d'euros à périmètre constant, la France et le groupe des contributeurs nets se sont prononcés en faveur d'une révision à la baisse des dépenses. Des gains de productivité devant pouvoir compenser le coût des recrutements liés à l'élargissement et les augmentations de charges de salaires et de pensions résultant de l'application du nouveau statut, depuis mai 2004, le niveau des dépenses devait se rapprocher d'une stabilisation en termes réels, soit une enveloppe de l'ordre de 25 milliards d'euros selon le périmètre Commission et de 50,3 milliards d'euros à périmètre constant. L'accord final intervenu lors du Conseil européen de décembre 2005 a validé ce montant, ce qui représente une progression de 10,5 % pour l'ensemble de la période par rapport au niveau atteint en 2006.

##### 7.1.1.3. L'accord interinstitutionnel du 17 mai 2006

A l'issue de l'accord interinstitutionnel du 17 mai 2006, le plafond des crédits de la rubrique 5 pour la période 2007-2013 a été fixé à 49 800 millions d'euros en prix 2004, soit 56 225 millions d'euros en prix courants et 5,8 % du total du budget, les dépenses correspondant aux pensions incluses sous le plafond étant calculées nettes des contributions, dans la limite de 500 millions d'euros (prix 2004) pour l'ensemble de la période.

Les perspectives financières de 2007 à 2013 (en millions d'euros, prix 2004)

Crédits d'engagements	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Administration	6 633	6 818	6 973	7 111	7 255	7 400	7 610	49 800
Contributions pensions	72	71	71	71	71	72	72	500
Plafond y compris contributions pensions	6 705	6 889	7 044	7 182	7 326	7 472	7 682	50 300

Les dépenses administratives se décomposent essentiellement en deux grands ensembles : les dépenses de personnel et les dépenses relatives aux immeubles, matériels et dépenses diverses de fonctionnement. Les premières (pensions comprises) représentent environ 60 % du budget administratif de l'ensemble des institutions.

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

La part dédiée aux dépenses de pensions, qui représente 13,7 % du budget 2006 de la rubrique, devrait continuer à croître dans les prochaines années. L'arrivée à maturité du régime de retraite des fonctionnaires européens se traduit en effet par une progression très dynamique des dépenses de pension (+6,1 % entre le budget 2006 et le projet de budget 2007), malgré une réforme intervenue dans le cadre de la modification du statut des fonctionnaires de l'Union en 2004. Selon les prévisions de la Commission, à réglementation constante, la charge des retraites aura doublé en 2020 (1,4 milliard d'euros en 2020, hors effet de la revalorisation annuelle des pensions).

En 2006, les dépenses administratives, en crédits d'engagement comme en crédits de paiement s'élèvent à 6 603,5 millions d'euros, soit une progression de 6,4 % par rapport aux dépenses enregistrées en 2005 (6 206,4 millions d'euros en crédits de paiement). Elles représentent 5,9 % du budget total, soit un taux identique à celui de 2005.

Les dépenses administratives ont fortement augmenté, passant de 501,6 millions d'écus en 1977 à 6 603,5 millions d'euros en 2006, sous l'effet de l'accroissement des compétences de l'Union, des élargissements successifs et de la création et/ou du renforcement des pouvoirs des institutions et organes de l'Union. Sur la même période, les effectifs ont progressé de près de 120 %, passant de 14 728 postes à 33 398.

## 7.2. Exécution de la rubrique

<i>en millions d'euros</i>	2004		2005	
	CE	CP	CE	CP
Partie A (hors pensions)	3 063,0	2 913,6	3 166,1	3 100,6
<i>en %</i>	97,1 %	85,3 %	97,4 %	86,3 %
Pensions	808,3	807,2	853,4	851,1
<i>en %</i>	100 %	99,9 %	99,8 %	99,5 %
<b>TOTAL</b>	<b>3 871,3</b>	<b>3 720,8</b>	<b>4 019,5</b>	<b>3 951,7</b>
	<b>97,7 %</b>	<b>88,1 %</b>	<b>97,9 %</b>	<b>88,8 %</b>

Le taux d'exécution de la rubrique 5 est traditionnellement très élevé, s'agissant de crédits non dissociés (CE=CP) et de dépenses largement prévisibles au moment de l'élaboration du budget.

S'agissant des dépenses de la Commission (*ie* hors dépenses des autres institutions communautaires), le taux d'exécution pour l'année 2005 des crédits d'engagement est très légèrement supérieur et reste à un niveau très élevé par rapport à 2004 : 97,9 % des crédits ont été engagés contre 97,7 % en 2004. Les crédits de paiement non utilisés sur les lignes hors pensions s'élèvent à 491,2 millions d'euros, soit 13,7 % des crédits disponibles et 11,0 % des crédits totaux. Les dotations des pensions ont été quasi-intégralement consommées.

## 7.3. Présentation du budget 2007

L'avant projet de budget pour 2007 proposé par la Commission prévoit un montant de crédits d'engagement et de crédits de paiement de 6 954,2 millions d'euros, en progression de 5,5 % par rapport à 2006 (+5 % hors pensions). Cette progression comprend une demande de création de 1 399 emplois dont 853 pour la Commission et 96 pour le Conseil, essentiellement justifiée par l'élargissement. La hausse des dépenses proposée dans l'APB 2007 de la Commission, concernant chaque institution ou organe, se situe dans une fourchette large allant de +3,6 % (Conseil) à +45,7 % (Contrôleur européen des données).

S'agissant des effectifs, le Conseil s'est efforcé de dégager une position permettant de couvrir les besoins, accordant 1 279 créations de postes (834 pour la Commission et les Offices, 57 pour le Conseil, 125 pour la Cour de Justice, 44 pour la Cour des Comptes, 19 pour le Comité économique et social, 3 pour le Comité des régions, 3 pour le Contrôleur de la protection des données et 194 pour le Parlement). Il préserve toutefois les conditions d'une évolution maîtrisée de la dépense par une économie de 124,44 millions d'euros par rapport à la proposition initiale de la Commission (dont une coupe de 56 millions d'euros sur les salaires).

**Budget de la rubrique 5**

<i>en millions d'euros</i>	<b>Budget 2006</b>	<b>APB 2007</b>	<b>Projet de Budget 2007</b>	<b>APB 2007/ Budget 2006</b>	<b>Projet de Budget 2007/ Budget 2006</b>
Partie A (hors pensions)	3 239,2	3 400,0	3 323,4	5,0 %	2,6 %
<b>Pensions (toutes institutions)</b>	<b>904,8</b>	<b>959,6</b>	<b>959,6</b>	<b>6,1 %</b>	<b>6,1 %</b>
<b>Total de la Commission</b>	<b>4 144,0</b>	<b>4 359,6</b>	<b>4 283,0</b>	<b>5,2 %</b>	<b>3,4 %</b>
Parlement européen	1 321,6	1 377,7	1 377,7	4,2 %	4,2 %
Conseil	591,8	613,1	693,5	3,6 %	0,3 %
Cour de justice	250,3	282,7	267,6	12,9 %	6,9 %
Cour des comptes	113,2	122,5	117,5	8,2 %	3,8 %
Comité économique et social	108,0	116,0	111,2	7,4 %	2,9 %
Comité des régions	63,4	69,4	66,5	9,5 %	5,0 %
Médiateur	7,7	8,3	8,0	7,8 %	4,2 %
Contrôleur protection des données	3,5	5,1	4,8	45,7 %	33,9 %
<b>Total des autres institutions</b>	<b>2 459,5</b>	<b>2 594,8</b>	<b>2 546,8</b>	<b>5,5 %</b>	<b>3,6 %</b>
<b>Total</b>	<b>6 603,5</b>	<b>6 954,2</b>	<b>6 829,8</b>	<b>5,5 %</b>	<b>3,4 %</b>
Plafond des perspectives financières <sup>80</sup>	6 708,0	7 115,0	7 115,0	5,3 %	
Marge sous plafond	104,5	160,8	285,2		

**Effectifs des institutions communautaires**

	<b>Effectifs 2006</b>	<b>Effectifs APB 2007</b>	<b>Effectifs Projet de budget 2007</b>
Commission	20 398	21 251	21 232
Parlement européen	5 801	5 995	5 995
Conseil	3 440	3 536	3 497
Cour de justice	1 757	1 911	1 882
Cour des comptes	791	841	835
Comité économique et social européen	671	704	690
Comité des régions	459	473	462
Médiateur	57	57	57
Contrôleur protection des données	24	29	27
<b>Total</b>	<b>33 398</b>	<b>34 797</b>	<b>34 677</b>

Rappelant que l'objectif consiste à réaliser des gains de productivité, essentiellement par une meilleure coopération entre les institutions et des mesures ciblées (redéploiement et réorganisation des structures administratives des institutions tant du point de vue des personnels que des charges immobilières et de fonctionnement et des investissements en nouvelles technologies), le Conseil a invité les institutions à présenter, avant la fin de l'année 2006, des plans de réduction de coûts intégrant les principes suivants :

- le non remplacement d'un poste sur deux, correspondant à des départs à la retraite, à l'exception des postes de traduction, ce qui pourrait représenter, sur la période 2007-2013, 1 200 postes pour la Commission et 200 pour les autres institutions. A ce titre, dès 2007, 200 postes, dont 170 pour la seule Commission, seraient gelés, avant d'être supprimés en 2008 ;
- la présentation par la Commission, en 2008, d'un plan de suppression d'emplois portant sur 500 postes d'ici à 2010 ;
- le renforcement des analyses coût/efficacité des programmes communautaires, afin d'en améliorer le rendement et la présentation de mesures spécifiques, lors de la réunion de conciliation de novembre 2006.

Ces mesures, considérées comme particulièrement irréalistes par les chefs des administrations de la Commission et du Conseil, notamment au regard des besoins correspondant aux élargissements successifs et au développement de certaines politiques, pourraient être remises en cause, au moins partiellement, dans le cadre de la seconde lecture du projet de budget.

<sup>80</sup> Le plafond des perspectives financières pour 2007 indiqué dans le tableau est exprimé à périmètre constant par rapport à 2006 et inclut les contributions nettes des personnels aux pensions, soit un montant annuel en prix courants de 76 millions d'euros correspondant à un montant de 500 millions d'euros en prix 2004 pour la période 2007-2013.



## **Partie III – Les contrôles des fonds communautaires**





## 1. Présentation générale

L'importance croissante du budget communautaire conduit à porter une attention accrue à ses conditions d'exécution. L'analyse de l'exécution et, plus généralement, l'évaluation de l'efficacité des politiques communautaires constituent désormais une priorité pour de nombreux États membres au sein du Conseil. Ils peuvent s'appuyer en cela sur le rapport annuel de la Cour des comptes européenne relatif à l'exercice écoulé, ainsi que sur l'action entreprise par la Commission dans le cadre de la protection des intérêts financiers de l'Union et en matière de contrôle de l'emploi des fonds communautaires.

L'acuité de cette problématique du contrôle est particulièrement forte. Ainsi, la question du contrôle des dépenses et recettes du budget communautaire a constitué un point important de la négociation de l'accord interinstitutionnel du 17 mai 2006 sur la discipline budgétaire et la bonne gestion financière, qui constitue la base juridique des perspectives financières pour la période 2007-2013. Le Parlement européen a en particulier tenté d'y introduire une déclaration d'assurance des États membres sur l'ensemble des dépenses communautaires effectuées sur leur territoire. Les débats, qui ont eu lieu en parallèle au sein du Conseil sur le plan d'action de la Commission pour un cadre de contrôle interne intégré, démontrent également l'importance que revêt cette dimension pour les institutions communautaires.

### 1.1. Le rapport annuel de la Cour des comptes européenne et la procédure de décharge

#### 1.1.1. La déclaration d'assurance de la Cour des comptes

Aux termes de l'article 274 du traité CE, « la Commission exécute le budget (...) sous sa propre responsabilité et dans la limite des crédits alloués, conformément au principe de la bonne gestion financière. Les États membres coopèrent avec la Commission pour faire en sorte que les crédits soient utilisés conformément aux principes de la bonne gestion financière ». Dans ce cadre, la Commission européenne s'assure de l'existence et du bon fonctionnement dans les États membres de systèmes de gestion et de contrôle, conformément à la réglementation sectorielle en vigueur pour les différents fonds. A cette fin, la Commission peut effectuer des contrôles sur place, notamment par sondages, des opérations financées par les fonds européens, contrôler les systèmes de gestion et de contrôle ou demander à l'État membre d'effectuer lui-même ces contrôles.

La Cour des comptes européenne, en sa qualité d'auditeur externe indépendant de l'Union européenne, publie un rapport annuel qui s'inscrit dans le cadre de la procédure de décharge (articles 276 du traité CE et 143 du règlement financier du 25 juin 2002<sup>81</sup>). La décharge est la décision par laquelle le Parlement européen, après avoir pris connaissance des recommandations du Conseil, libère la Commission, en tant qu'organe responsable de l'exécution du budget, de toute responsabilité relative à sa gestion budgétaire et clôt ainsi le processus budgétaire annuel. D'après l'article 145 du règlement financier, la décharge sur l'exécution du budget de l'année  $n$  est accordée en principe avant le 30 avril de l'année  $n+2$ .

Depuis l'exercice 1994, le traité CE (article 248) prévoit que la Cour fournit au Parlement européen et au Conseil une déclaration d'assurance (DAS) concernant la fiabilité des comptes annuels des Communautés européennes, établis par la Commission sous sa propre responsabilité, ainsi que la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes. Cette déclaration, fondée sur des appréciations spécifiques pour chaque domaine majeur de l'activité communautaire, constitue la pièce maîtresse du rapport annuel de la Cour. Depuis l'exercice 2002, en vertu du traité de Nice qui a étendu son mandat en lui donnant la faculté de compléter la déclaration d'assurance par des appréciations spécifiques pour chaque domaine majeur de l'activité communautaire, la Cour a souhaité enrichir les bases de sa déclaration en s'appuyant de façon plus systématique sur un examen du fonctionnement des systèmes et contrôles de surveillance mis en place par la Commission dans chacun de ces domaines majeurs.

La Cour des comptes européenne a présenté au printemps 2006 les principales modalités de la réforme de la DAS qui a été adoptée en février 2006 et devrait être appliquée à partir de l'exercice 2006 en vue d'un premier examen du Conseil en 2007.

Le rapport annuel relatif à l'exercice 2004, assorti de la déclaration d'assurance sur la fiabilité des comptes, a été publié le 30 novembre 2005. La Cour des comptes est d'avis que les comptes consolidés relatifs à l'exécution du budget général de l'Union européenne reflètent fidèlement les recettes et les dépenses de l'exercice 2004 ainsi que la situation financière à la fin de cet exercice. Elle relève que la Commission a réalisé d'importants progrès

<sup>81</sup> La révision du règlement financier du 25 juin 2002 et de ses modalités d'application constitue une des priorités de la présidence finlandaise et devrait être achevée avant la fin de l'exercice 2006, de manière à ce que les opérations afférentes à la programmation 2007-2013 puissent intervenir dans un environnement juridique stable et sécurisé.

dans la mise en place d'une comptabilité d'exercice pour l'exercice 2005, même si les adaptations et validations nécessaires à la mise en œuvre complète du nouveau cadre comptable ont connu des retards. La Cour a observé que la mise en œuvre et le fonctionnement des systèmes de contrôle et de surveillance sont efficaces et que les opérations sous-jacentes aux comptes annuels sont, dans leur ensemble, légales et régulières dans les domaines des recettes, des engagements, des dépenses administratives et, fait nouveau, de la stratégie de préadhésion, même si, dans ce dernier cas, les organismes chargés de la mise en œuvre dans les pays candidats présentent toujours des risques à des degrés divers. Pour le reste des crédits de paiement – dépenses agricoles, actions structurelles, politiques internes et actions extérieures – la Cour n'est toujours pas en mesure de formuler une opinion sans réserve quant à la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes. Elle considère qu'il convient d'intensifier les efforts pour mettre en œuvre efficacement les systèmes de contrôle et de surveillance et remédier à leurs insuffisances dans les domaines où les paiements sont encore affectés de manière significative par des erreurs. De ce fait, **pour la onzième année consécutive, la Cour des comptes européenne n'a pas été en mesure de donner une déclaration d'assurance annuelle (DAS) positive au titre de la procédure 2004.**

### 1.1.2. La procédure de décharge

A l'issue de chaque exercice budgétaire, le Conseil est amené à formuler des recommandations dans le cadre de la décharge à donner à la Commission pour l'exécution du budget général. Il en est de même pour chaque organisme créé par les Communautés européennes, dès lors qu'il est doté de la personnalité juridique et reçoit effectivement des subventions, à la charge du budget. Cette procédure relève en dernier ressort du Parlement européen et permet de dégager la Commission de toute responsabilité juridique liée à l'exécution du budget. En amont, le Conseil et le Parlement européen disposent du rapport annuel de la Cour des comptes européenne. La Cour produit également des rapports spéciaux relatifs à chaque organisme relevant des critères ci-dessus.

La recommandation du Conseil au Parlement européen adoptée lors du Conseil ECOFIN du 14 mars 2006 reprend la plupart des observations de la Cour des comptes. Le Conseil se félicite des progrès constatés par la Cour dans les systèmes de contrôle des crédits de préadhésion et de la PAC et rappelle son attachement à la poursuite de l'amélioration de la gestion financière et de la mise en œuvre de contrôles efficaces, afin qu'une DAS puisse être obtenue à moyen terme pour toutes les opérations sous-jacentes. L'introduction par la Commission en janvier 2005 d'un système de comptabilité d'exercice complet est notée avec intérêt, tout comme la nécessité de poursuivre les travaux visant à la mise en place d'un cadre de contrôle intégré (cf. infra). Le Parlement européen a ensuite donné décharge à la Commission le 27 avril 2006 en insistant sur l'urgence de remédier aux retards pris par la Commission dans l'établissement du bilan d'ouverture pour 2005 et en déplorant des insuffisances persistantes de la Commission et des États membres dans la gestion courante des actions structurelles.

## 1.2. La protection des intérêts financiers de l'Union

L'article 280 § 5 du traité CE invite la Commission européenne, en coopération avec les États membres, à élaborer et à transmettre au Parlement européen et au Conseil un rapport annuel relatif à la protection des intérêts financiers des Communautés et à la lutte contre la fraude.

Afin d'assurer la protection de ses intérêts financiers, la Communauté a établi des règles s'appliquant aux différents domaines d'activité communautaire. Les États membres sont ainsi tenus de communiquer à la Commission tous les cas d'irrégularités portant sur des montants supérieurs à 10 000 euros en matière de ressources propres et à 4 000 euros en matière de dépenses. La question du relèvement de ce second seuil et de son alignement sur le seuil de 10 000 euros est d'ailleurs posée, compte tenu de la croissance du nombre d'irrégularités signalées à la Commission. Seul un domaine restreint (essentiellement les dépenses administratives et les crédits des actions extérieures) est géré directement par la Commission. La protection des intérêts financiers communautaires repose donc principalement sur la compétence des États membres, responsables de 80 % des dépenses et du recouvrement de l'intégralité des ressources propres traditionnelles (RPT).

Les États membres sont tenus d'assurer une protection équivalente à celle qu'ils mettent en place pour la défense de leurs intérêts propres, au moyen de contrôles de régularité et d'actions plus ciblées menées sur la base de soupçons de fraude. Rappelons à cet égard que la distinction entre une fraude et une simple irrégularité tient à la qualification pénale donnée à l'issue d'une procédure judiciaire.

L'Office européen de lutte antifraude (OLAF) a été créé le 1<sup>er</sup> juin 1999 par une décision de la Commission. Il s'est substitué à l'unité de coordination et de lutte antifraude (UCLAF) du secrétariat général de la Commission créée en 1988. L'Office exerce les compétences de la Commission en matière d'enquêtes administratives en vue de renforcer la lutte contre la fraude, la corruption et toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers des Communautés. A ce titre, l'Office est chargé de mener des enquêtes administratives ainsi que de

préparer les initiatives législatives et réglementaires de la Commission en matière de lutte contre la fraude. La Cour des comptes européenne a procédé à un audit de l'OLAF en 2005, préconisant de recentrer cet office sur son pôle « enquête » et d'améliorer la coopération avec les États membres. Une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil traduisant ces orientations et renforçant les droits de la défense et la fonction de contrôle des activités d'enquête de l'office est à l'étude.

La Commission a adopté, le 12 juillet 2006, le rapport 2005 sur la protection des intérêts financiers de la Communauté et la lutte contre la fraude. Le nombre de cas d'irrégularités transmis par les États membres progresse avec 12 076 cas recensés pour **un impact financier estimé à plus d'un milliard d'euros** contre 9 463 cas et 982 millions d'euros en 2004. La fraude représente selon les domaines entre 13 % et 20 % des cas signalés pour un impact estimé à plus de 300 millions d'euros en 2005. S'agissant des **ressources propres**, les irrégularités transmises sont en forte progression (322 millions d'euros, soit +55 %) au titre des ressources propres traditionnelles (prélèvements agricoles, cotisations sucre et droits de douane) et sont concentrées, pour plus des deux tiers, sur quatre pays enregistrant d'importants flux extracommunautaires (Pays-Bas, Royaume-Uni, Belgique et Espagne). La hausse est imputable à une meilleure vigilance, les cigarettes demeurant fortement touchées par la contrebande. Les fraudes sont également en forte hausse dans les exportations relatives aux secteurs du sucre et du textile (déclarations d'origine). En matière agricole, les irrégularités, dont le nombre est en légère baisse, connaissent un impact financier plus significatif (102 millions d'euros). Une légère hausse des irrégularités est constatée au titre des actions structurelles mais leur impact financier est en baisse (601 millions d'euros et 1,6 % des crédits alloués aux fonds structurels et de cohésion pour 2005). Le rapport a enfin permis à la Commission de dresser un premier bilan de l'approche stratégique 2001-2005 visant à renforcer la protection des intérêts financiers communautaires : des progrès importants ont été enregistrés dans la majorité des domaines couverts (politique législative antifraude, lutte contre la corruption) mais la Commission estime que des lacunes demeurent dans la dimension judiciaire pénale au niveau européen, en l'absence notamment de procureur européen.

### **1.3. Les structures nationales jouent un rôle essentiel dans le contrôle de l'utilisation des fonds communautaires**

#### **1.3.1. La Cour des comptes et les chambres régionales de comptes**

La Cour des comptes et les Chambres régionales de comptes effectuent un contrôle de l'ensemble des dépenses et recettes gérées par la sphère publique, dans le champ desquelles se trouvent le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne, mais également certaines dépenses communautaires, dont le mode de gestion partagée avec l'État membre (État ou collectivité territoriale) s'accompagne, pour ce dernier, d'une responsabilité en matière de défense des intérêts financiers du budget communautaire dans l'octroi de ces subsides.

La Cour des comptes a concentré ses activités de contrôle sur les opérations financées par le FEOGA, section garantie, en raison de son importance dans les retours français et des enjeux financiers en terme de refus d'apurement, mais elle contrôle également l'octroi des fonds structurels (FEDER, FSE, IFOP et FEOGA, section Orientation), ainsi que les fonds de concours provenant de l'Union européenne. Le résultat de ces contrôles figure, depuis 1999, dans un chapitre dédié du rapport public annuel de la Cour des comptes sur les opérations budgétaires de l'État. Cette compétence s'apprécie au regard des sommes en jeu et principalement sous l'angle des conséquences sur les finances nationales des manquements aux règles imposées par l'Union européenne.

Ces institutions ont également depuis 1999 la possibilité de contrôler les bénéficiaires directs des aides européennes. Les Chambres régionales des comptes peuvent ainsi vérifier l'utilisation des soutiens communautaires qui sont retracés dans les comptes des collectivités locales, ou des organismes relevant de leurs compétences, lorsqu'ils assurent la maîtrise d'ouvrage des opérations bénéficiant de ces aides.

Le traité prévoit que la Cour des comptes européenne effectue ses missions de contrôle au sein des États membres en coopération avec les institutions nationales de contrôle, c'est-à-dire la Cour des comptes en France. La Cour des comptes est ainsi l'interlocuteur privilégié de la Cour des comptes européenne et est tenu informée des différents contrôles que cette dernière entend diligenter.

### **1.3.2. Les structures nationales compétentes à l'égard des fonds structurels (FEDER, FSE, IFOP, FEOGA, section Orientation)**

#### **Les gestionnaires des fonds structurels doivent assurer plusieurs types de contrôles internes**

Il revient aux États membres d'assumer en première ressort la responsabilité du contrôle financier de l'intervention communautaire en matière de fonds structurels, conformément aux dispositions réglementaires. A ce titre, les États membres sont responsables de la mise en œuvre des systèmes nationaux de contrôle financier, du respect de la législation communautaire, de la prévention des irrégularités et de leurs corrections lorsqu'elles sont constatées. Concernant les contrôles des fonds structurels en France, ces systèmes interviennent à des niveaux très divers.

Les subventions supérieures à 23 000 euros font ainsi l'objet d'un visa préalable lors de l'engagement juridique présenté au contrôleur financier placé auprès du trésorier-payeur général de région. Par ailleurs, le contrôle de légalité réalisé par les services placés sous l'autorité du préfet permet de vérifier la régularité des actions de soutien retenues lors des délibérations des collectivités locales.

En outre, le contrôle du service fait de la dépense qui relève de la compétence des services gestionnaires de l'État membre, constitue la principale garantie de fiabilité des dépenses déclarées à la Commission européenne. Ce contrôle, interne au service gestionnaire, porte sur 100 % des dossiers financés.

Les États membres doivent par ailleurs effectuer des contrôles portant sur 5 % au minimum des dépenses totales éligibles, avant la clôture de chaque intervention. Ce contrôle dit « par sondage » est effectué sous la responsabilité des services compétents de l'autorité de gestion.

A ces contrôles de régularité s'ajoutent des contrôles de qualité, par audit interne, qui ont pour objectif de s'assurer du bon fonctionnement du système de gestion qui mobilise de nombreux intervenants. Ces contrôles sont réalisés par le secrétaire général aux affaires régionales et européennes (SGAR) assisté, en tant que de besoin, par le trésorier-payeur général de région.

#### **La Commission interministérielle de coordination des contrôles portant sur les actions financées par les fonds structurels (CICC-Fonds structurels) est l'autorité d'audit de l'octroi des fonds structurels**

Le décret du 26 avril 2002 instituant la CICC-Fonds structurels dispose qu'elle est chargée de veiller au respect par les différentes administrations de leurs obligations en matière de contrôle des opérations cofinancées par les fonds structurels. La CICC-Fonds structurels exerce ainsi un pouvoir d'audit et de contrôle sur l'ensemble des acteurs de la gestion des programmes cofinancés par les fonds structurels, y compris les collectivités territoriales ainsi que sur les bénéficiaires de ces programmes<sup>82</sup>. Organe indépendant composé de membres des différentes inspections générales concernées, la CICC doit notamment définir l'organisation et l'orientation de l'ensemble des contrôles, organiser l'audit interne des systèmes de gestion et de contrôle mis en place par les services gestionnaires, établir un rapport annuel d'activité et préparer les déclarations de validité qui doivent être présentées à la Commission européenne lors de la clôture des programmes.

Ces dispositions, qui précisent le mode d'organisation de la CICC-Fonds structurels, ne constituent en fait qu'une adaptation des fonctions de cette commission créée en 1993, afin de transcrire les évolutions intervenues dans la réglementation communautaire, entre 1999 et 2001, pour la période de programmation 2000-2006 des fonds structurels.

Dans le cadre de la période de programmation 2007-2013 des fonds structurels, le rôle de la CICC-Fonds structurels en tant qu'autorité d'audit sera accru. Les descriptions de système, qui doivent être adressées en début de programme à la Commission européenne, devront, à compter de 2007, être accompagnées d'un avis de conformité aux prescriptions européennes, établi par un organisme indépendant, qui pourra être l'autorité d'audit. Les exigences nouvelles en matière de contrôle du service fait portent essentiellement sur la nécessité d'une véritable programmation des contrôles sur place et sur l'obligation de retracer précisément par écrit les travaux effectués. L'autorité d'audit regroupera les responsabilités afférentes à la conduite des contrôles d'opérations et des audits de système. Elle établira les déclarations de clôture ainsi que les déclarations de clôture partielle si l'État décide d'utiliser cette nouvelle possibilité. L'autorité d'audit devra en outre émettre annuellement, pour chaque programme, une opinion sur le fonctionnement du système.

Les modifications les plus importantes, qui s'analysent comme un transfert de tâches de la Commission européenne vers les États membres, sont certainement l'avis de conformité donné en début de programme, après examen de la description de système, tâche que la Commission effectuait elle-même auparavant, et

<sup>82</sup> Article 60 de la loi de finances rectificative pour 2002 du 30 décembre 2002.

l'opinion annuelle établie par l'autorité d'audit, destinée à donner à la Commission une assurance pour fonder les déclarations établies par les directeurs généraux. Ces deux dispositions obligeront les autorités de gestion et de certification à justifier, dès le début de la période, et à maintenir, tout au long de celle-ci, un niveau de qualité suffisant. Les progrès accomplis en France ces dernières années, sous réserve qu'ils soient confirmés et consolidés, devraient permettre d'atteindre ce résultat.

### **1.3.3. Les structures nationales compétentes à l'égard des dépenses agricoles (FEOGA, section garantie)**

#### **Les contrôles internes aux organismes payeurs constituent le premier niveau de contrôle**

Les dépenses financées par le FEOGA, section garantie, relèvent pour la quasi-totalité d'entre elles de la gestion partagée. Ces dépenses ne sont prises *in fine* en charge par le budget communautaire que si elles ont été effectuées par une structure agréée par l'État membre, l'organisme payeur (en France, les offices agricoles<sup>83</sup> et le CNASEA). L'octroi de cet agrément est soumis au respect par l'organisme d'un certain nombre de critères et constitue un premier niveau d'audit de système. Le choix fait, dès 1996, par la France d'un examen triennal de leur respect anticipe les modifications réglementaires intervenues en 2005. Un tel examen a été conduit en 2006 sur l'ensemble des organismes payeurs.

Les principaux critères de l'octroi de l'agrément sont les suivants :

- la séparation des trois fonctions d'ordonnancement, d'exécution des paiements, et d'enregistrement comptable des paiements ;
- en cas de délégation, la convention entre l'organisme payeur et l'organe délégué (en France, DDAF, Douanes,...) définit les attributions de chacun : l'organisme payeur demeure dans tous les cas le seul responsable de l'efficacité de la gestion du fonds ;
- l'existence d'une piste d'audit précise, sur l'ensemble de la chaîne d'octroi et de contrôle de l'aide ;
- l'obligation d'un audit interne régulier de l'organisme, par un service indépendant des autres services de l'organisme ;
- au plus tard à compter de l'exercice financier 2008, la mise en place d'une sécurité des systèmes d'information, selon les normes internationales en vigueur.

Les organismes payeurs et leurs organes délégués assurent donc les contrôles concomitants (contrôles sur place et sur pièces administratives) lors de l'octroi du soutien communautaire, et une partie des contrôles *a posteriori*, dans le cadre de contrôles de performance pour les mesures relevant du système intégré de gestion et de contrôle (SIGC), à savoir les aides directes.

La mise en place, à compter de 2007, d'une **déclaration d'assurance, signée par le directeur de l'organisme payeur**, qui devra certifier que les comptes de son organisme sont complets, sincères, et offrent des assurances raisonnables quant à la régularité des opérations sous-jacentes, et qu'il n'a pas connaissance d'éléments susceptibles de porter préjudice aux intérêts du budget communautaire, constituera un élément supplémentaire du système de contrôle d'une bonne utilisation des fonds communautaires.

#### **La Commission interministérielle de coordination des contrôles des opérations financées par le FEOGA, section garantie (CICC-FEOGA Garantie) traite des contrôles de second niveau**

Cette commission, instaurée par décret en 1996, assure un suivi de l'ensemble des contrôles effectués sur les opérations financées par le FEOGA, section garantie, en particulier en ce qui concerne le suivi des irrégularités constatées. Elle planifie, coordonne et examine l'ensemble des contrôles effectués *a posteriori* (excepté dans le cadre du SIGC), en application du règlement (CE) n°4045/89<sup>84</sup>.

Cette commission effectue également des audits de système, sous sa conformation « groupe de travail thématique », qui visent à améliorer l'efficacité du système d'octroi et de contrôle des aides de la PAC.

Elle constitue une source de prévention des refus d'apurement, par sa capacité de mise en lumière précoce des erreurs systémiques en matière de contrôle et d'octroi par les organismes payeurs des soutiens au titre de la PAC, permettant ainsi de corriger très en amont les déficiences constatées.

<sup>83</sup> Cf. annexe sur la réforme des organismes payeurs dans la sphère agricole.

<sup>84</sup> Le règlement (CE) 4045/89 instaure une obligation de contrôle *a posteriori*, sur l'ensemble des dépenses relatives au marché (hors aides directes) et sur certaines mesures du développement rural. Il détermine le nombre et le mode de traitement de ces contrôles.

**La Commission de certification des comptes des organismes payeurs (CCCOP), certifie les dépenses effectuées au titre du FEOGA, section garantie**

La CCCOP est l'organe de certification des comptes : elle vérifie à ce titre chaque année le respect des critères d'agrément par les organismes payeurs et examine leurs comptes selon les normes internationales d'audit. Elle est composée de cinq membres, assistés par quatre rapporteurs spéciaux et douze assistants.

Par le rôle d'alerte qu'elle assume tout au long de l'année, et plus particulièrement lors de la remise de ses rapports annuels, elle constitue un maillon important de la prévention des refus d'apurement. C'est cependant sur la base du rapport d'audit de l'organisme payeur transmis par la CCCOP et du certificat d'audit y attenant que la Commission procède à l'apurement comptable des comptes des organismes payeurs, qui peut engendrer, le cas échéant, des refus d'apurement.

Fonctionnellement indépendante des organismes payeurs comme l'exige la réglementation communautaire, la CCCOP a été créée par décret en 1995. D'abord organe associé de la Cour des comptes, dont certains magistrats composaient la Commission elle-même, elle est depuis 2005 composée de membres des corps d'inspection des ministères des finances et de l'agriculture, en raison de la volonté de désengagement de la Cour. Ses missions sont cependant inchangées.



## 2. La mise en œuvre d'un cadre de contrôle interne intégré

Dans la perspective de parvenir à la délivrance par la Cour des comptes d'une déclaration d'assurance (DAS) exempte de réserves, la Commission a adopté le 15 juin 2005, à la demande du Conseil et du Parlement européen, une communication relative à une feuille de route pour un cadre de contrôle interne intégré, visant à assurer un contrôle interne plus efficace, dans le respect de l'avis de la Cour des comptes européenne n°2/2004 relatif au contrôle unique. Des conclusions ont été adoptées lors du Conseil ECOFIN du 8 novembre 2005 rappelant l'attachement des États membres à une amélioration du contrôle de l'utilisation des fonds communautaires et indiquant que le Conseil était prêt à étudier un plan d'action de la Commission pour un cadre de contrôle intégré et serait attentif aux progrès réalisés en 2006. A cette occasion, un débat a opposé la Commission, soutenue par le Parlement européen, ainsi que deux États membres (Danemark et Pays-Bas) favorables à la mise en place d'une déclaration annuelle d'assurance des États, aux autres pays qui n'entendent pas voir cette responsabilité, inscrite dans les traités, transférée de la Commission vers les États membres.

Par une seconde communication, la Commission a adopté le 17 janvier 2006 un plan d'action afin de faire état des mesures prises pour atteindre les objectifs proposés dans sa communication initiale et assurer le suivi des conclusions du Conseil ECOFIN du 8 novembre 2005. Il s'agit également de définir, sur cette base, les principales actions concrètes à mettre en œuvre et de mieux préciser les rôles respectifs du Conseil, des États membres, de la Commission et du Parlement européen dans la réalisation du cadre de contrôle interne intégré. Le Commissaire Kallas, vice-président de la Commission en charge de l'administration, de l'audit et de la lutte antifraude, a présenté ce plan d'action au Conseil ECOFIN du 5 mai 2006.

La mise en place d'un cadre de contrôle intégré, qui doit s'articuler avec la réforme de la DAS par la Cour des comptes européenne en 2006, soulève la question du niveau acceptable de risque dans les contrôles.

### 2.1. La mise en place d'un cadre de contrôle intégré : un objectif consensuel hormis la déclaration nationale d'assurance

#### 2.1.1. L'amélioration du contrôle rencontre un large consensus de principe

Le plan d'action pour un cadre de contrôle intégré s'engage à améliorer le cadre de contrôle pour les fonds gérés au niveau central mais aussi à collaborer avec les États membres pour rendre plus efficace le contrôle des fonds en gestion partagée. Le cadre de contrôle intégré est une première étape selon la Commission et doit, d'après elle, aboutir à terme à un modèle de contrôle unique. Cet objectif visant à améliorer la gestion des crédits communautaires, l'efficacité et la qualité des contrôles, afin d'aboutir à la délivrance d'une DAS par la Cour des comptes européenne, est partagé par les États membres, en particulier par la France. A cet égard, la simplification des contrôles, la mise en place de principes communs, la mutualisation des résultats et la priorité au rapport coûts avantages dans l'approche du contrôle unique méritent à l'évidence d'être soutenues.

Toutefois, quelques actions proposées par la Commission suscitent de fortes réserves et nécessitent un dialogue approfondi avec cette dernière, en particulier pour l'intégration d'une norme commune de contrôle interne qui doit respecter l'organisation de chaque État membre (action 2), la désignation d'un organisme de coordination national par domaine politique qui paraît en contradiction avec les conclusions du Conseil ECOFIN de novembre 2005 (action 5) et l'introduction éventuelle de déclarations de gestion dans les politiques internes et les actions extérieures (action 6). De même, l'action 8 visant à favoriser un audit et une assurance supplémentaire fournis par les institutions supérieures de contrôle des finances – la Cour des comptes en France – appelle une forte réserve d'examen. Enfin, la mise en place par la Commission de lignes directrices communes par famille politique (action 16) pose des problèmes de périmètre et suscite à ce stade des interrogations, faute de précision sur son contenu.

Écarter tout risque de dérive, de nature à remettre en cause l'équilibre institutionnel, constitue pour les autorités françaises l'objectif essentiel à atteindre, du fait du principe de souveraineté nationale et de l'indépendance de la Cour des comptes française. **La France ne saurait à cet égard transiger sur l'indépendance des institutions supérieures de contrôle.**

Le consensus de principe entre États membres sur l'amélioration du contrôle des dépenses du budget communautaire pourrait *in fine* s'articuler autour des idées suivantes :

- une démarche progressive et pragmatique doit être engagée, sachant qu'une déclaration d'assurance positive de la Cour des comptes n'est vraisemblablement pas envisageable avant au mieux cinq ans ;

- la Commission est, et demeurera, la première responsable du contrôle des fonds communautaires en raison des traités. Le plan d'action doit être étayé, en particulier sur les modalités de mise en œuvre du contrôle unique (« single audit »). Sur ce point il ne faut pas négliger les différences d'approche éventuelles entre les différentes directions générales de la Commission (DG Agri, Regio et Budget en particulier) ;
- le souci d'un respect de la proportionnalité entre les coûts administratifs, induits par un renforcement des contrôles, et les enjeux budgétaires associés aux différentes politiques communautaires déclinées au niveau national. Les modalités de contrôle applicables aux fonds structurels ne sauraient donc être directement transposables aux autres politiques, politique agricole commune comprise.

### **2.1.2. Les débats se cristallisent sur l'hypothèse d'une déclaration nationale d'assurance**

En 2005, la Commission, fortement soutenue par le Parlement européen, a tenté de promouvoir la mise en place d'une déclaration nationale d'assurance. En contradiction avec l'article 274 du Traité instituant la Communauté européenne, aux termes duquel « *la Commission exécute le budget (...) sous sa propre responsabilité et dans la limite des crédits alloués, conformément au principe de la bonne gestion financière* », la mise en place d'une déclaration nationale d'assurance annuelle pour les États membres rendrait possible un transfert de la responsabilité politique de la gestion du budget communautaire de la Commission vers les États membres. **Chaque ministre des Finances serait alors contraint de signer une DAS annuelle qui l'engagerait politiquement pour l'ensemble des dépenses communautaires réalisées sur le territoire national**, sans être certain de pouvoir signer avec toutes les garanties nécessaires et au risque de pouvoir être directement mis en cause *a posteriori* par les services de la Commission. Cette nouvelle procédure impliquerait aussi que le Parlement européen recevrait le pouvoir d'auditionner les ministres des États membres sur ce thème, ce qui serait une rupture caractérisée de l'équilibre entre les institutions. S'y ajoute enfin le risque d'alourdissement de la charge administrative des contrôles. Dans ce contexte, les conclusions du Conseil ECOFIN du 8 novembre 2005 ont permis, en dépit de l'opposition du Danemark et des Pays-Bas, d'écarter la mise en œuvre d'une telle déclaration et de privilégier les déclarations au niveau opérationnel existantes ou prévues dans les règlements des différentes politiques pour la période 2007-2013.

Le Parlement européen a tenté de faire un lien entre ce thème et les perspectives financières jusqu'aux ultimes négociations sur l'accord interinstitutionnel. De même, le soutien constant du Danemark et des Pays-Bas s'est doublé d'un rappel de la pression politique existant sur ce sujet, singulièrement aux Pays-Bas après le rejet par référendum du traité instituant une Constitution pour l'Europe. Toutefois, si les opinions publiques restent sensibles à la bonne utilisation des fonds publics, le contrôle de l'utilisation des crédits communautaires ne constitue pas en tant que tel un sujet de débat politique dans la plupart des États.

La grande majorité des États a, de façon constante, rappelé son opposition à cette démarche invoquant le respect des traités qui font de la Commission la seule responsable de l'exécution du budget communautaire, mais aussi les incompatibilités avec les systèmes d'organisation fédérale (l'Allemagne demeure très ferme sur ce point) et les surcoûts générés pour un intérêt qui reste à démontrer. **La Cour des comptes européenne a en effet réaffirmé qu'une déclaration d'assurance annuelle des États membres ne saurait lier son jugement sur la DAS.**

## **2.2. La réforme de la déclaration d'assurance (DAS) de la Cour des comptes européenne**

### **2.2.1. La DAS sera modifiée à partir de la procédure 2006**

La Cour des comptes européenne a présenté au printemps 2006 les principales modalités de la réforme de la DAS, qui a été adoptée en février 2006, et devrait être appliquée à partir de l'exercice 2006 en vue d'un premier examen du Conseil en 2007.

La Cour regrette la confusion entretenue autour de la DAS. Celle-ci ne signifie pas que les transactions sont légales et régulières mais que les transactions sous-jacentes ont été correctement calculées et reçues ou utilisées, conformément aux règlements et/ou conditions contractuelles en vigueur. Elle note aussi que les problèmes qui se posent se situent, pour l'essentiel, au niveau des bénéficiaires finals. Le bilan de la procédure utilisée pour la DAS ces dernières années comporte des inconvénients majeurs pour la Cour et l'ensemble de l'Union européenne. Ainsi, la méthode d'audit sur échantillon puis extrapolation du taux d'erreur a l'inconvénient d'exagérer le montant total de fraude réel et d'accréditer l'image d'un budget communautaire objet d'une fraude massive.

Les principes de la DAS demeurent : les bases juridiques, le niveau d'appréciation général qui consolide les appréciations spécifiques sur les diverses politiques, les objectifs de l'audit (plus grande exhaustivité), l'insistance sur les défaillances des systèmes de contrôle, les études sur les résultats du travail des corps de contrôle et des autres systèmes d'audit.

### **2.2.2. Les principales nouveautés de la DAS**

Une hiérarchie est affirmée entre les sources qui alimentent la DAS de la Cour des comptes européenne. L'évaluation des systèmes de contrôle par la Cour et des tests à grande échelle, sur des échantillons représentatifs du domaine politique, sont privilégiés plutôt que les rapports annuels d'activité et les déclarations des directeurs généraux de la Commission. Il en est de même pour les rapports provenant de sources nationales. Le modèle permettant à la Cour de se prononcer sur un niveau raisonnable d'assurance doit provenir de ces deux sources principales et doit indiquer suffisamment de preuves d'audit.

Les axes majeurs de la DAS révisée sont les suivants :

- le processus d'audit se caractérise par un renforcement, durant la phase de programmation, de l'étude en amont du risque inhérent et par une clarification du rôle et de l'importance à accorder aux sources de la DAS dans les différentes phases de programmation, de mise en œuvre et des décisions d'application qui en découlent ;
- la méthode d'audit fait référence aux standards d'audit internationaux et intègre les dernières évolutions apparues en matière d'évaluation ;
- l'accent est renforcé sur la légalité et la régularité des transactions sous-jacentes.

En première analyse, la réforme, très inspirée par les fonds structurels, pourrait induire une complexité élevée qu'il sera difficile de maîtriser pour d'autres politiques. L'importance de l'amélioration des systèmes informatiques de contrôle et de gestion, à l'exemple du système déployé en matière de dépenses agricoles, doit être soulignée. Ceci doit permettre de résoudre le dilemme entre surcharge administrative et besoin d'exhaustivité des contrôles pour envisager une DAS positive.

La Cour partage l'opinion majoritaire des États membres selon laquelle la DAS a induit une confusion regrettable dans les médias, voire dans l'opinion publique, entre son objet réel, une appréciation de la régularité des transactions sous-jacentes, et une image déformée tendant à accréditer l'idée d'une fraude massive en matière d'utilisation des fonds communautaires. Enfin, dans une Europe à 25 et prochainement à 27, la Cour a estimé irréaliste d'entretenir un dialogue de gestion bilatéral avec les États membres. La simple analyse des milliers de réponses fournies par les États membres à ses observations, et ce dans les délais contraints prévus par les traités, est en soi un travail très lourd. Elle doit conserver la Commission comme point de contact.

Enfin, la Cour a mis en garde les États membres contre le risque d'explosion des coûts d'audit au niveau local (cf. développement aux États-Unis), en particulier dans les grands pays.

## **2.3. Enjeux et limites de la définition d'un niveau acceptable de risque**

### **2.3.1. Définir un niveau acceptable du risque est un compromis entre l'exigence du contrôle et la nécessité de maîtriser les coûts administratifs associés**

Dans ses conclusions de novembre 2005, le Conseil ECOFIN s'est prononcé très clairement en faveur d'une réflexion sur le niveau de risque acceptable (taux d'erreur) dans les transactions sous-jacentes, réflexion qui doit intégrer le rapport coût/bénéfice de ces contrôles selon les différents domaines politiques et l'importance des montants en jeu.

La Cour des comptes européenne évoque généralement un taux d'erreur acceptable entre 0,5 % et 2 % des fonds, avec possibilité de modulation selon les politiques examinées. La Cour estime que ce sont les deux branches de l'autorité budgétaire (Parlement européen et Conseil) qui devraient se prononcer sur le taux d'erreur acceptable, selon les différents domaines politiques, après avoir procédé à une analyse du rapport coût/bénéfice. La Commission a tenu compte de cette volonté politique dans son plan d'action pour un cadre de contrôle interne intégré dans lequel elle s'engage (action 4) à initier un dialogue interinstitutionnel en ce sens avec pour objectif de parvenir à un accord fin 2006. La complexité de la question pourrait cependant ne permettre de déboucher sur un résultat que début 2007, sous présidence allemande.

Un équilibre doit être trouvé entre les coûts des contrôles et leurs bénéfices. C'est vrai en particulier pour les politiques les plus modestes, dont le coût administratif doit rester supportable, même s'il est nécessairement plus élevé que celui associé aux fonds structurels par exemple. Cet équilibre est aussi particulièrement important pour les grands pays dans lesquels les responsabilités sont généralement plus morcelées. La simplification est au cœur du problème car c'est par ce biais que des marges de progrès à un coût raisonnable peuvent apparaître. Un effort particulier doit être réalisé pour les fonds structurels dont le taux d'erreur et de fraudes reste assez élevé.

Les différents seuils de confiance de la Cour des comptes européenne aboutissent à un taux d'erreur entre 0,5 % et 2 %, le chiffre de 2 % étant dominant. Quant au niveau de confiance, il est fixé à 95 %. Les normes internationales se réfèrent à une assurance pouvant provenir à 45 % de l'audit des systèmes et à 50 % de tests des transactions contre un travail Commission/Cour des comptes européenne qui proposerait un niveau plus élevé de tests (ex : 80 % proposé pour les fonds structurels). Le Conseil pourrait admettre qu'il existe une marge pour faire varier le degré d'assurance et le niveau de précision exigé selon les différentes politiques et suggérer un taux d'erreur acceptable plus élevé pour les fonds structurels et les actions extérieures par exemple.

### **2.3.2. Une approche intéressante qui soulève des difficultés techniques et politiques substantielles**

Les normes européennes sont généralement plus sévères que les normes internationales de risque. Avant tout engagement de l'autorité budgétaire, la Cour des comptes européenne pourrait être plus impliquée dans ce débat et proposer des niveaux d'erreur envisageables en prenant en compte des paramètres tels que les difficultés liées à la mise en œuvre environnementale pour le secteur agricole par exemple. Un travail de pédagogie doit être engagé afin de sensibiliser les opinions aux risques nécessairement associés à l'utilisation des deniers publics.

Des pays très impliqués dans le débat sur le contrôle, comme le Danemark, pourraient conserver un point de vue assez sceptique face à cette approche, estimant que le débat coût/bénéfice ne se pose pas en ces termes et que l'opinion publique préférera toujours un niveau d'exigence maximal, quel que soit le coût des contrôles.

Il semble important de se fixer des règles claires et stables dans ce débat. Si la pédagogie est essentielle, davantage de sévérité par rapport aux fraudes, et moins de négociations entre la Commission et les États membres lorsqu'il y a des corrections, seront nécessaires. C'est la contrepartie indispensable à une plus grande flexibilité. La question de la forme que pourrait prendre une telle démarche n'est pas tranchée : un accord interinstitutionnel tel qu'envisagé par la feuille de route de la Commission, une lettre à la Cour des comptes européenne, une insertion dans le règlement financier...

Il importe d'objectiver le débat au maximum. A cet égard, au-delà des politiques pour lesquelles un taux d'erreur plus élevé devrait être consensuel (aide humanitaire/aide d'urgence), il pourrait être délicat d'opposer dépenses agricoles et fonds structurels si les taux d'erreur proposés divergeaient, sous-entendant un niveau de contrôle plus élevé pour une politique que pour l'autre, ce qui ne manquerait pas d'être assimilé à un niveau de méfiance asymétrique.

A ce stade, il importe :

- de conserver une approche constructive mais critique vis-à-vis d'une démarche complexe et qui nécessitera vraisemblablement un débat sur deux ou trois années et pourrait ne pas avoir été tranché avant la présidence française du second semestre 2008. Il conviendra notamment de veiller à la faisabilité des actions proposées par la Commission dans son plan pour un cadre de contrôle intégré ;
- de veiller à ce que deux lignes rouges ne soient pas franchies : le retour sous une autre forme d'une déclaration annuelle des États membres et une surcharge de coûts administratifs qui serait due à un excès de contrôle. A cet égard, le principe de proportionnalité doit être respecté, les modalités de contrôle des fonds structurels ne paraissent pas pouvoir être reprises telles quelles pour d'autres dispositifs, dont les enjeux budgétaires et les capacités de gestion administrative sont sans commune mesure ;
- d'être attentif à une pleine association des instances nationales de contrôle.

### **3. Bilan des contrôles 2004 et 2005 par politique communautaire**

L'analyse de l'exécution du budget par la Cour des comptes européenne traite de l'exercice 2004 tandis que les organismes de contrôle nationaux ont pu émettre leurs conclusions relatives à l'exercice 2005. Les contrôles étant amenés à se prononcer sur les dépenses effectuées par le budget communautaire, cette partie est établie sur la base de la structure des rubriques des perspectives financières 2000-2006.

#### **3.1. Les contrôles sur les fonds structurels**

##### **3.1.1. Les observations de la Cour des comptes européenne sur la politique de cohésion**

Dans son rapport annuel relatif à l'exercice 2004, la Cour des comptes européenne a reconnu que la Commission avait poursuivi ses efforts d'amélioration de son environnement de contrôle interne, mais que des progrès devaient encore être réalisés, en particulier en ce qui concerne l'analyse et la gestion du risque ainsi que la surveillance (contrôles effectués sur place en particulier).

Concernant la **mise en œuvre de la programmation 2000-2006**, la Cour regrette, une nouvelle fois, le manque de clarté dans la définition et la séparation des fonctions, l'incapacité à fournir une piste d'audit suffisante, et l'insuffisance des contrôles qu'elle a relevée sur certains programmes examinés. Parmi les irrégularités les plus fréquemment constatées, figurent notamment la déclaration de dépenses inéligibles, la double déclaration de dépenses ou encore l'insuffisance des pièces justificatives produites par les porteurs de projets. Elle estime même que pour certains de ces programmes le système de gestion et de contrôle ne fonctionne simplement pas. Elle invite, en conclusion, la Commission et les États membres à poursuivre leurs efforts conjoints, en vue d'un contrôle plus rigoureux de la régularité des dépenses.

Concernant la **clôture des programmes 1994-1999**, elle constate que les retards dans la clôture des programmes de la période précédente ont persisté en 2004 et considère que les États membres et la Commission sont conjointement responsables de ces retards. Seuls 1 451 des 2 170 programmes de la génération 1994-1999, soit 66,9 %, étaient clos au 31 mars 2005, les programmes restant à clôturer relevant principalement de l'objectif 1 et des programmes d'initiative communautaire. Pour mémoire, en ce qui concerne la France, il apparaît au 30 juin 2006 qu'aucune proposition de clôture n'a été reçue pour 27 des 341 programmes de cette période, soit 7,9 %.

##### **3.1.2. Observations de la CICC-fonds structurels relatives à la gestion 2005**

Le rapport de la CICC-fonds structurels sur la gestion 2005 corrobore le constat qu'elle avait effectué en 2004 : le niveau des contrôles par sondage s'est encore amélioré par rapport à 2004, même si pour certains programmes la mobilisation des services doit encore être accentuée.

Concernant le FEDER, la CICC-Fonds structurels constate une nouvelle fois que la préoccupation d'éviter un dégagement d'office n'a pas eu d'effet significatif sur la qualité de l'examen des projets et confirme le caractère structurant de l'outil PRESAGE. Globalement l'instruction des projets atteint un niveau correct, les actes attributifs étant en général de bonne qualité et suffisamment précis. Elle note enfin les progrès réalisés dans l'instruction des dossiers et sur le niveau de la réalisation des contrôles par sondage, en particulier en ce qui concerne les programmes INTERREG, mais estime qu'il subsiste des marges de progression dans l'exercice de la fonction de certification par l'autorité de paiement, même si elle reste globalement correctement assurée.

Sur le FSE, la CICC-fonds structurels souligne l'amélioration intervenue sur l'instruction des dossiers, même si elle reste encore insuffisamment formalisée. La vérification du service fait est en net progrès, surtout pour les dossiers clos courants 2004, mais des progrès doivent encore être réalisés. La fonction d'autorité de paiement est partout bien identifiée et la certification des dépenses s'est nettement améliorée. Les taux de contrôles par sondages varient encore fortement d'un programme à un autre, et une mobilisation accrue doit intervenir sur les programmes en retard. Il convient surtout de signaler que, suite aux défaillances constatées dans les systèmes de gestion et de contrôle des opérations cofinancées par le FSE au titre des premières années de la programmation 2000-2006 de l'objectif 3, la Commission européenne a demandé qu'une reprise de dossiers sur un échantillon statistique soit effectuée tant au niveau de la vérification du service fait qu'au niveau de la certification des dépenses qui lui ont été transmises depuis le début de la programmation 2000-2006. Ce travail est désormais finalisé.



Les remarques de la CICC sur le FEOGA, section Orientation, et l'IFOP relèvent une nette amélioration de la piste d'audit, un contrôle de service fait bien organisé sur le volet documentaire, mais qui mériterait une meilleure organisation sur le volet visite sur place, des contrôles « qualité gestion » mis en place conformément à sa demande et dont le fonctionnement est satisfaisant. Enfin la certification est effective et la quantité des contrôles par sondage satisfaisante.

## 3.2. Les contrôles agricoles

### 3.2.1. Les observations de la Cour des comptes européenne sur les aides agricoles

Les **remarques de la Cour des comptes européenne** sur l'exécution 2004 des dépenses agricoles, financées par le FEOGA, section garantie portent principalement sur le **système de contrôle des paiements directs**, ainsi que sur les contrôles *a posteriori* et de l'apurement comptable qui servent de base à la déclaration annuelle d'activité de la DG Agriculture. La Cour apparaît relativement satisfaite du système de contrôle mis en place pour les paiements de masse (aides compensatoires à la surface et primes animales), à savoir le système intégré de gestion et de contrôle (SIGC). Ainsi, pour la première fois, la Cour est en mesure d'indiquer que les efforts consentis par la Commission et les États membres pour la mise en œuvre de ce système, qui couvre 59 % des dépenses agricoles, ont eu des effets positifs. Ce système limite efficacement le risque de dépense irrégulière dès lors qu'il est appliqué correctement, ce qui est dans l'ensemble le cas, à l'exception de la Grèce.

Elle se montre cependant relativement critique sur les contrôles *a posteriori* effectués dans le cadre du règlement 4045/89 (sous l'égide de la CICC-FEOGA Garantie en France) : sur leur qualité (un tiers n'étant pas selon elle satisfaisant), et sur les retards pris dans les programmes de contrôle. Concernant l'apurement des comptes et le travail des organes de certification (en France, la CCCOP), elle estime que la certification ne devrait pas porter seulement sur les opérations comptables, mais également sur la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes au niveau des bénéficiaires. Ces deux remarques l'amènent à conclure que le rapport annuel d'activité de la DG Agriculture n'offre qu'une couverture et une assurance limitées concernant la régularité des dépenses effectuées en 2004.

Au vu de l'évaluation des dépenses effectuées en 2004, la Cour estime que les **dépenses liées à la PAC** sont **toujours affectées d'un taux d'erreur significatif**. Le constat effectué sur le SIGC est confirmé dans les tests effectués sur les aides compensatoires à la surface et les primes animales, qui n'ont pas fait apparaître d'erreurs significatives. Les autres dépenses (outils de gestion des marchés, développement rural) présentent en revanche des risques plus élevés d'irrégularités, les systèmes de contrôle n'apparaissant pas aussi efficaces.

Concernant enfin la mise en œuvre du contrôle interne des services de la Commission en charge de la PAC, la Cour estime que des progrès significatifs doivent encore être réalisés.

La Cour a par ailleurs publié en novembre 2005 un **rapport spécial sur la vérification des dépenses agro-environnementales**, dans le cadre du développement rural. Constatant que l'aide est versée à l'exploitant qui s'engage à poursuivre ses activités en allant au-delà des bonnes pratiques agricoles habituelles, la Cour s'est attachée à examiner si la Commission avait une assurance suffisante que les pratiques ainsi soutenues sont vérifiables et dûment contrôlées. La Cour relève que certaines mesures agro-environnementales ne sont pas vérifiables, ou que leur coût de vérification est disproportionné. Elle recommande en conclusion que si une mesure agro-environnementale ne peut être suffisamment contrôlée, elle ne doit pas être financée par des deniers publics.

### 3.2.2. Les remarques de la CCCOP

La CCCOP remet chaque année en février les rapports et certificats résultant de l'audit des comptes des organismes payeurs pour l'exercice qui vient de se terminer.

Elle assortit le cas échéant ses rapports, de propositions de corrections financières (le plus souvent sur la base d'une extrapolation sur la ligne budgétaire, à partir de l'échantillon étudié, des dépenses qu'elle estime devoir être écartées d'une prise en charge par le budget communautaire), ou de réserves financières (réserve globale sur tout ou partie d'une ligne budgétaire, sans se prononcer sur une éventuelle correction).



Le tableau ci-après résume ces propositions pour l'exercice 2005 :

Organisme payeur	Total des aides versées en 2005 (en millions d'euros)	Montant des corrections financières proposées		Montant des réserves financières proposées millions d'euros
		millions d'euros	% des aides	
ONIC	4 535,4	3,4	0,1 %	0,0
ONIOL	967,5	0,0		0,0
FIRS	355,0	0,0		0,0
OFIVAL	2 401,4	0,0		0,0
ONILAIT	329,5	0,0		0,0
ONIFLHOR	276,0	10,1	3,7 %	0,0
ONIVINS	270,7	0,0		0,0
ODEADOM	129,7	0,3	0,2 %	0,0
OFIMER	9,0	0,0		0,0
Services déconcentrés de l'État (SDE)	0,2	0,0		0,0
CNASEA	813,8	0,1	0,0 %	0,0
<b>TOTAL</b>	<b>10 088,2</b>	<b>13,9</b>	<b>0,1 %</b>	<b>0,0</b>

Le montant des corrections financières (13,9 millions d'euros) est plus élevé qu'en 2004 (9,4 millions d'euros), mais ce constat est à relativiser en raison d'une absence en 2005 de réserves financières (réserves de 44,9 millions d'euros en 2004). De fait, la majorité du montant de corrections financières proposé pour 2005 provient de créances, dont le titre de perception n'a pas été émis, ou trop tardivement (certains dossiers étant même forclos), et pour lesquels la CCCOP considère que l'État membre n'a pas fait diligence pour le recouvrement. En 2004, la majorité des corrections et réserves financières étaient issues de réserves sur la qualité de certains contrôles concomitants.

La Commission a indiqué en mars 2006 qu'une procédure contradictoire serait engagée, sur la base des propositions de corrections financières 2005, qui ont été intégralement reprises à ce stade. Cette procédure n'en est encore qu'au stade préliminaire, si bien qu'il n'est pas possible d'en déduire les conséquences *in fine* pour le budget de l'État.

### 3.3. Les contrôles des autres politiques communautaires

#### 3.3.1. Les politiques internes

Les appréciations de la Cour des comptes européenne relatives aux politiques internes recourent, pour l'essentiel, les programmes rattachés à la nouvelle sous-rubrique 1A « compétitivité pour la croissance et l'emploi ».

S'agissant des politiques internes, les contrôles de la Cour des Comptes ont en 2004 essentiellement porté sur l'évaluation des systèmes de contrôle (standards de contrôle interne) et de surveillance (audits effectués *ex post* par la Commission elle-même ou par des cabinets d'audits externes), les résultats des tests sur certaines opérations sous-jacentes (paiements et engagements) et l'examen des rapports annuels d'activité et des déclarations des directeurs généraux.

S'agissant de l'évaluation des systèmes de contrôle et de surveillance, la Cour estime que des améliorations devraient être apportées à la mise en œuvre de certains aspects du contrôle interne, en particulier à la DG RTD, et à la DG SANCO.

En ce qui concerne les audits effectués par la Commission, la Cour observe une baisse du nombre d'audits terminés (496 en 2004 contre 552 en 2003) et souligne que l'objectif de contrôle que s'était fixée la Commission, portant sur 10 % des contractants du 5<sup>ème</sup> PCRD, ne sera pas atteint. Elle relève par ailleurs que les délais moyens des audits externes sont trop longs (416 jours) pour permettre un recouvrement en temps utile des subventions indûment perçues ou effectuer un paiement au profit de bénéficiaires. La Cour relève une nouvelle fois **qu'aucun système informatique commun ou intégré n'est pleinement opérationnel au sein du 6<sup>ème</sup> PCRD, ce qui affecte l'efficacité des contrôles internes.**

**S'agissant des opérations sous-jacentes**, les tests opérés sur un échantillon de 107 paiements ont montré que 58 d'entre eux étaient affectés par des problèmes de légalité ou de régularité : 20 % des paiements ont été

effectués au-delà du délai imposé par le règlement financier (un mois), sans provisionnement concomitant des intérêts de retard ; les intérêts générés par les préfinancements sur fonds communautaires n'ont pas par ailleurs donné lieu à inscription prévisionnelle au budget communautaire. La Cour relève également, comme les années précédentes, une surfacturation des coûts présentés par les bénéficiaires (en moyenne de 12 %) et une absence de contrôle qualitatif des déclarations des coûts et des pièces justificatives correspondantes.

En conclusion, la Cour recommande :

- de modifier le cadre juridique pour simplifier les systèmes de remboursement des dépenses par un recours accru aux paiements sur la base de contributions fixes, de barèmes et de taux forfaitaire ;
- de clarifier les procédures et les instructions concernant les différents programmes ;
- d'exploiter les erreurs mises au jour dans le cadre des audits *ex post*, afin d'améliorer les systèmes de gestion et de contrôle ;
- de prendre rapidement des mesures lorsque les audits font apparaître des possibilités de recouvrement ;
- de garantir la mise en œuvre efficace des standards de contrôle interne.

### Les réseaux transeuropéens de transport (RTE-T)

La Cour des comptes européenne a publié, en avril 2006, un **rapport spécial relatif aux dépenses communautaires au profit des réseaux transeuropéens de transport** qui vise à évaluer dans quelle mesure la conception et la mise en œuvre du cadre juridique, des procédures administratives et du système de contrôle interne a favorisé une réalisation économique, efficiente et efficace de ce programme.

Mis en œuvre depuis 1993, ce dispositif a pour objectif de favoriser la cohérence, l'interconnexion et l'interopérabilité des réseaux nationaux à travers l'Union européenne, ainsi que l'accès à ces réseaux. La Communauté finance ainsi des projets d'infrastructure et des études dans les secteurs des routes, des chemins de fer, des voies fluviales, des aéroports, des ports, ainsi que des systèmes de navigation par satellite et de gestion du trafic. Le fonds, géré par la direction générale de l'énergie et des transports, s'élève, pour la période 2000-2006, à 4 425 millions d'euros.

Les contrôles effectués par la Cour ont notamment permis de constater que :

- la prévision de réalisation, à l'horizon 2010, des quatorze projets prioritaires définis en 1994, n'avait été respectée que pour huit projets et les sections transfrontalières, confrontées à de graves difficultés, ne bénéficiaient que d'une priorité réduite au niveau national ;
- le concours financier communautaire n'apportait pas une réelle valeur ajoutée car trop fragmenté et insuffisamment ciblé sur les projets (ou les sections de projet) transfrontaliers ;
- en dépit d'une programmation pluriannuelle, les procédures annuelles d'évaluation et de sélection des projets étaient lourdes et complexes mais insuffisamment documentées, notamment au regard des critères d'évaluation définis par le règlement financier ;
- les outils de suivi des projets (rapports sur l'état d'avancement des projets, présentés par les bénéficiaires aux chefs de projet, contrôles sur place et évaluations *ex post*) étaient insuffisants ;
- l'insuffisante coordination du concours communautaire aux projets d'infrastructure de transport ne permettait pas à la Commission de détecter tous les cas de sur-financement ou de double financement.

Par conséquent, la Cour recommande notamment à la Commission :

- d'accorder la priorité, conjointement avec les États membres, au soutien des sections de projet RTE-T, en particulier aux sections de projet transfrontalier, dont l'achèvement est nécessaire pour que ces réseaux produisent une valeur ajoutée pour l'Union européenne ;
- d'élaborer une méthodologie cohérente et homogène d'évaluation des projets, de réduire le nombre de formulaires de demande et d'évaluation, de revoir leur contenu au regard des critères pertinents d'évaluation et de sélection prévus par le législateur ;
- de renforcer le suivi des projets en définissant des normes minimales en matière de rapport sur l'état d'avancement du projet, en effectuant plus régulièrement des contrôles sur place et des évaluations *ex post*, afin d'optimiser l'efficacité du soutien communautaire dans ce domaine ;
- d'envisager un retour à une forme de gestion centralisée des projets à la direction générale, en adaptant le nombre et les compétences des agents affectés à ce secteur ;

- d'établir, le cas échéant en collaboration avec les États membres, les bases juridiques, les procédures et les outils appropriés pour améliorer une coordination efficace du financement des infrastructures de transport et détecter les cas potentiels de sur financement et de double financement.

### 3.3.2. Les actions extérieures

S'agissant de l'**analyse des systèmes de contrôle et de surveillance**, la Cour a procédé pour la première fois en 2004 à l'examen du respect des standards de contrôle interne dans les délégations de la Commission, confirmant que des progrès restent à faire. Le système d'auto-évaluation des risques de la DG ECHO est satisfaisant et l'approche globale pour l'audit des partenaires chargés de la mise en œuvre des programmes est effective. La principale cause d'erreurs demeure le manque de pièces justificatives et la plupart des audits n'ont pas comporté de vérifications approfondies des appels d'offres.

Si la situation continue de s'améliorer en 2004 par rapport aux années précédentes, c'est le fruit des réformes engagées en 2000. L'audit de la Cour n'a révélé qu'un petit nombre d'erreurs affectant les opérations des services centraux de la Commission (office d'aide humanitaire ECHO, office de coopération EuropeAid) ou de ses délégations. L'audit de l'office de coopération EuropeAid au niveau central a montré qu'un grand nombre d'observations de la Cour en 2003 n'avait pas encore été suivi d'effets en 2004. L'auto-évaluation des risques en vue du plan de gestion annuel ne couvrait pas suffisamment les organismes chargés de la mise en œuvre. La couverture de la surveillance selon les risques financiers est inégale selon les directions géographiques, et les audits des délégations ne sont pas assez réguliers. La Cour a cependant pu confirmer les travaux de la Commission s'agissant du faible taux d'erreurs constaté lors des contrôles *ex-post*.

Dans le cadre de la décentralisation de la gestion, achevée pour les programmes géographiques en 2003 et pour les programmes thématiques en 2004, l'évaluation des systèmes de contrôle et de surveillance, dans un échantillon de cinq délégations, a révélé que les procédures étaient généralement suffisantes pour garantir la légalité et la régularité des engagements et des paiements. Il est cependant indispensable que les instruments de surveillance et de contrôle des systèmes et des dépenses soient réellement opérationnels. Cela implique une information systématique par les délégations de la Commission des services centraux d'EuropeAid à Bruxelles, s'agissant des programmes d'audit, des contrôles effectués et de leurs résultats.

S'agissant des **opérations sous-jacentes**, la Cour n'a constaté qu'un faible taux d'erreurs concernant les paiements effectués aux organismes chargés de la mise en œuvre (ONG, gouvernements bénéficiaires, organisations internationales), mais a mis en évidence des déficiences dans certains d'entre eux ainsi qu'un nombre significatif d'erreurs affectant les projets. La Cour a constaté l'exactitude des rapports annuels d'activité et des déclarations des ordonnateurs délégués. La méthodologie appliquée par EuropeAid pour obtenir une assurance quant aux organismes chargés de la mise en œuvre n'est en revanche pas adaptée.

Les principales **conclusions et recommandations** de la Cour pour 2004 sont les suivantes :

- globalement, l'effort d'amélioration des systèmes de contrôle et de surveillance, déjà constaté en 2003, s'est poursuivi mais son incidence n'est pas encore pleinement perceptible, en particulier pour les organismes chargés de la mise en œuvre ;
- seul un petit nombre d'erreurs est relevé au niveau des délégations de la Commission, mais des faiblesses en matière de contrôle et un taux d'erreurs élevé ont été constatés au niveau des organismes chargés de la mise en œuvre des projets ;
- le rapport annuel d'EuropeAid ne permet pas à la Cour d'obtenir un niveau suffisant d'assurance ;
- il est recommandé une meilleure analyse des risques, une information plus systématique et une amélioration de la gestion des audits.

### 3.3.3. Le Fonds européen de développement (FED)

Tout en réitérant ses critiques sur la qualité du rapport de gestion financière de l'exercice 2004 pour les sixième, septième, huitième et neuvième FED, la Cour estime, comme en 2003, que les **comptes sont globalement fiables**. Trois problèmes demeurent :

- le montant des créances est sous-estimé, la Commission n'ayant pas suffisamment enquêté sur la part des avances non régularisées que les débiteurs doivent rembourser au FED ;
- le solde des provisions pour créances douteuses est en revanche sous-estimé ;
- une partie du solde des fonds Stabex indiqué (832 millions d'euros) n'est pas fondée sur des documents fiables, tout comme en 2003.

S'agissant de la **légalité et de la régularité des opérations sous-jacentes**, l'analyse des systèmes de contrôle et de surveillance indique qu'en dépit des nouveaux progrès enregistrés, la gestion des risques, le cadre de contrôle, la surveillance (articulation entre siège et délégations) et l'obligation de rendre compte en ce qui concerne le contrôle interne des délégations doivent bénéficier d'améliorations complémentaires. L'audit réalisé des opérations a montré que les fréquences et l'incidence financière des erreurs détectées ne sont pas significatives. C'est pourquoi la Cour est d'avis que les recettes, les dotations des différents FED, les engagements et les paiements de l'exercice sont, dans l'ensemble, légaux et réguliers.

### 3.3.4. Les crédits de préadhésion

S'agissant de l'**évaluation des systèmes de contrôle et de surveillance**, la Cour estime qu'une meilleure conception des projets est nécessaire et que des engagements pour des programmes en Bulgarie et en Roumanie ont été autorisés alors que des défaillances dans les capacités de gestion des autorités nationales étaient identifiées. Le système d'audit de clôture de la Commission s'est amélioré mais le mouvement semble s'être ralenti depuis 2003 et il persiste à ne pas contenir d'instructions suffisamment claires à l'intention des auditeurs engagés par la Commission. Les délégations de la Commission ont globalement un fonctionnement satisfaisant, à l'exception de la passation des marchés insuffisamment préparée, en particulier en Roumanie et en Bulgarie.

S'agissant des **systèmes de gestion et de contrôle dans les nouveaux États membres et les pays candidats**, les audits de vérification ont donné des résultats satisfaisants. Toutefois, le fonctionnement des systèmes de contrôle des conventions de cofinancement national semble indiquer que les informations reçues par la Commission sur les modifications des projets sont incomplètes. Il n'existe pas de règles précises permettant de définir les dépenses éligibles pour le cofinancement national, ce qui entraîne des pratiques divergentes en matière de TVA ; la vérification du cofinancement parallèle au niveau national est par ailleurs insuffisante.

Les principales **conclusions et recommandations de la Cour** sont les suivantes :

- les systèmes de contrôle de PHARE se sont améliorés mais ceux relatifs à la Bulgarie et à la Roumanie continuent à présenter des déficiences ;
- les opérations testées pour l'ensemble des instruments de préadhésion n'ont pas révélé d'erreurs significatives ;
- les systèmes de contrôle et de surveillance de l'ensemble des instruments de préadhésion sont globalement satisfaisants et fonctionnent correctement dans la pratique, bien que des risques subsistent au niveau des organismes chargés de la mise en œuvre pour l'ensemble des programmes.

### 3.3.5. Les dépenses administratives

S'agissant des **systèmes de contrôle et de surveillance**, la Cour constate qu'en 2004, toutes les institutions ont poursuivi l'amélioration de leurs systèmes sans parvenir toutefois à mettre en œuvre pleinement les normes de contrôle intégré, et note que la nouvelle application pour la paye, remaniée en 2005, permet de rectifier les erreurs constatées en 2004 : le total des recouvrements a atteint ainsi 1,9 million d'euros pour l'ensemble des institutions. Elle constate par ailleurs la non application du dispositif relatif aux indemnités de déplacement, prévu par le nouveau statut ainsi que l'absence de procédures de contrôle concernant le versement des pensions et les procédures de passation de marchés par plusieurs institutions.

## ANNEXES

### Annexe n°1 Rappel sur la procédure budgétaire communautaire

#### A. Partagé entre le Conseil et le Parlement, le pouvoir budgétaire s'exerce au cours d'une procédure longue qui s'achèvera en décembre

Les trois pôles du « triangle institutionnel » (Conseil, Parlement européen, Commission) sont impliqués dans une procédure budgétaire annuelle dont le détail est prévu à l'article 272 du TCE.

En matière budgétaire comme dans les autres domaines, la Commission dispose du monopole de l'initiative qu'elle exerce en présentant au Conseil et au Parlement un avant-projet de budget (APB). Le Conseil de l'Union européenne et le Parlement constituent les deux branches de l'autorité budgétaire et exercent chacun une compétence en dernier ressort sur une partie des dépenses communautaires. Le Conseil (réuni en session ECOFIN dédiée aux sujets budgétaires communautaires, i.e. « ECOFIN Budget ») est compétent pour fixer le niveau des dépenses obligatoires, c'est-à-dire des dépenses qui découlent « obligatoirement » du Traité, ce qui recouvre en pratique essentiellement les dépenses agricoles. Le Parlement fixe pour sa part le niveau des dépenses non obligatoires (fonds structurels, politiques internes, la majeure partie des actions extérieures et des dépenses administratives). Enfin, les décisions relatives aux recettes relèvent du seul Conseil.

En cas de conflit persistant et de rejet du projet de budget par le Parlement européen, il est prévu qu'une troisième lecture soit organisée, tandis que les premiers mois de l'exercice budgétaire sont assurés par le système des douzièmes provisoires : chaque mois sont ouverts des crédits correspondant à un douzième des montants prévus par le budget précédent. Cette situation s'est produite en 1985, 1986 et 1988.

#### Pour la procédure budgétaire 2007, le calendrier est le suivant :

<b>3 mai</b>	Adoption de l'avant-projet de budget 2007 par le collège des Commissaires
<b>14 juillet</b>	Adoption du projet de budget en première lecture par le Conseil ECOFIN
<b>23-26 octobre</b>	Adoption du projet de budget en première lecture par le Parlement européen
<b>21 novembre</b>	Adoption du projet de budget en seconde lecture par le Conseil ECOFIN
<b>11-14 décembre</b>	Arrêt définitif du budget par le président du Parlement européen après la seconde lecture du Parlement européen

#### Encadré n°12 : La Commission des Budgets (COBU) du Parlement européen

Composée de quarante-sept membres titulaires et de trente-huit suppléants, la commission des budgets (COBU) exerce l'essentiel des attributions du Parlement en matière budgétaire : suivi de la procédure budgétaire annuelle (représentation du Parlement lors des différentes conciliations avec le Conseil et la Commission, préparation du vote en plénière sur le projet de budget), suivi des négociations sur le cadre financier pluriannuel, avis sur les réglementations financières et comptables ainsi que sur les incidences financières des actes communautaires. La COBU exerce également un suivi de l'exécution (virements de crédits en cours d'exercice), mais les compétences du Parlement en matière de contrôle de l'exécution sont en revanche exercées par une autre commission, la commission du contrôle des budgets (COCOBU). Outre le budget des Communautés européennes, la COBU assure enfin le suivi des activités financières de la Banque européenne d'investissement (BEI) et celui de la question de la budgétisation du Fonds européen de développement (FED), revendication récurrente du Parlement.

#### Liste des membres du bureau de la COBU à l'issue des élections de juin 2004 :

<b>Président :</b>	Janusz Lewandowski, Parti populaire européen – Démocrates européens (PPE-DE), Pologne
<b>Vice-présidents :</b>	Ralf Walter, Parti socialiste européen (PSE), Allemagne Jan Mulder, Alliance des libéraux et démocrates pour l'Europe (ALDE), Pays-Bas Reimer Böge, PPE-DE, Allemagne

#### Liste des membres français de la COBU :

Brigitte Douay, PSE	Nathalie Griesbeck, ALDE
Catherine Guy-Quint, PSE	Alain Lamassoure, PPE-DE
Gérard Onesta, Groupe des Verts	Yannick Vaugrenard, PSE

**B. La procédure budgétaire annuelle est toutefois largement encadrée par l'accord interinstitutionnel signé le 17 mai 2006 qui fixe les perspectives financières 2007-2013**

Les situations de blocage de la procédure budgétaire résultaient de l'absence de disposition du Traité permettant de résoudre les conflits entre les deux branches de l'autorité budgétaire. Partant de ce constat, la Commission, le Conseil et le Parlement européen ont choisi d'élaborer un document contractuel définissant des règles de discipline budgétaire pluriannuelle et de concertation : l'accord interinstitutionnel (All).

Outre des règles procédurales, l'All détermine une programmation pluriannuelle des recettes (le plafond des ressources propres est fixé à 1,24 % du RNB communautaire) et des dépenses (un plafond de crédits d'engagement pour chaque catégorie de dépenses et un plafond global en crédits de paiement, l'ensemble constituant les « perspectives financières »). La programmation pluriannuelle se substitue au système d'encadrement annuel de la dépense prévu par le Traité (principe d'un taux maximal d'augmentation des dépenses non obligatoires par rapport aux dépenses de même nature de l'exercice en cours, article 272 du Traité), en permettant d'y déroger par un taux d'augmentation des dépenses plus élevé que le TMA.

Quatre accords interinstitutionnels ont été signés jusqu'à présent, pour les périodes 1988-1992, 1993-1999, 2000-2006 et 2007-2013 permettant d'apaiser sensiblement les relations entre les deux branches de l'autorité budgétaire. L'accord couvrant la période 2007-2013 a été signé le 17 mai 2006.

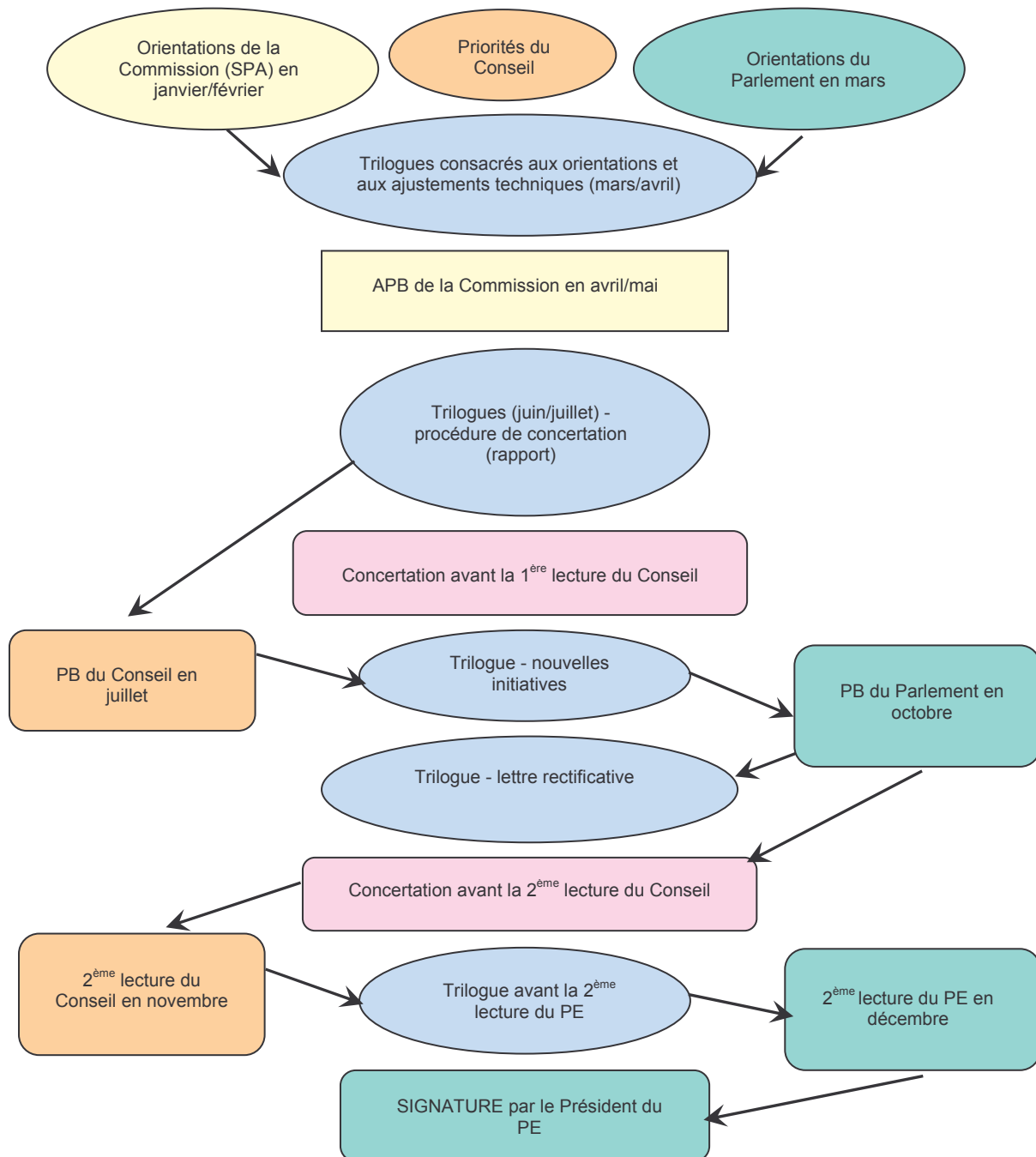
Les perspectives financières font l'objet d'ajustements techniques annuels (pour 2007-2013, l'actualisation correspondra à + 2 % pour l'ensemble des dépenses communautaires) et peuvent être révisées, si besoin est, avec l'accord du Conseil et du Parlement pour faire face à des situations non prévues lors de la fixation des plafonds (à la majorité qualifiée si la révision est inférieure à 0,03 % du RNB communautaire ; toute révision plus importante requiert l'unanimité au Conseil).

L'autorité budgétaire dispose en outre d'un **instrument de flexibilité**, doté, pour la période 2007-2013 comme pour la période 2000-2006, de 200 millions d'euros par an afin de faire face à une dépense qui ne pourrait être financée sous les plafonds disponibles de l'une ou de plusieurs rubriques. La décision de recourir à l'instrument de flexibilité est prise d'un commun accord entre les deux branches de l'autorité budgétaire et sur proposition de la Commission.

En pratique, le moment décisif de la procédure budgétaire est désormais, en vertu de l'accord interinstitutionnel, **le deuxième Conseil ECOFIN Budget qui a lieu chaque année à la fin du mois de novembre**. Le Conseil et le Parlement européen, après un dialogue souvent conflictuel, parviennent alors à un compromis sur les seuls points où l'autorité budgétaire dispose d'une marge d'appréciation discrétionnaire sans être étroitement contrainte par le cadre financier pluriannuel : **le niveau global des crédits de paiement et l'ampleur du recours à l'instrument de flexibilité**. Sur ces deux points, le Conseil défend systématiquement une vision plus restrictive que le Parlement européen, mais est obligé de faire des concessions plus ou moins coûteuses pour parvenir à un accord.

Les perspectives financières 2007-2013 sont assorties d'une clause de réexamen en 2008/2009.





Source : site Internet de la Commission des Budgets du Parlement européen.

**Perspectives financières 2000-2006 (UE 25) ajustées en fonction de l'élargissement à prix courants**

Crédits d'engagement (millions d'euros)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>1. AGRICULTURE</b>	<b>39 738</b>	<b>44 530</b>	<b>46 587</b>	<b>47 378</b>	<b>49 305</b>	<b>51 439</b>	<b>52 618</b>
1a Politique agricole commune	37 352	40 035	41 992	42 680	42 769	44 598	45 502
1b Développement rural	4 386	4 495	4 595	4 698	6 536	6 841	7 116
<b>2. ACTIONS STRUCTURELLES</b>	<b>32 678</b>	<b>32 720</b>	<b>33 638</b>	<b>33 968</b>	<b>41 035</b>	<b>42 441</b>	<b>44 617</b>
Fonds structurels	30 019	30 005	30 849	31 129	35 353	37 247	38 523
Fonds de cohésion	2 659	2 715	2 789	2 839	5 682	5 194	6 094
<b>3. POLITIQUES INTERNES</b>	<b>6 031</b>	<b>6 272</b>	<b>6 558</b>	<b>6 796</b>	<b>8 722</b>	<b>9 012</b>	<b>9 385</b>
<b>4. ACTIONS EXTERIEURES</b>	<b>4 627</b>	<b>4 735</b>	<b>4 873</b>	<b>4 972</b>	<b>5 082</b>	<b>5 119</b>	<b>5 269</b>
<b>5. ADMINISTRATION</b>	<b>4 638</b>	<b>4 776</b>	<b>5 012</b>	<b>5 211</b>	<b>5 983</b>	<b>6 185</b>	<b>6 528</b>
<b>6. RESERVES</b>	<b>906</b>	<b>916</b>	<b>676</b>	<b>434</b>	<b>442</b>	<b>446</b>	<b>458</b>
Réserve monétaire	500	500	250	0	0	0	0
Réserve pour aide d'urgence	203	208	213	217	221	223	229
Réserve pour garanties	203	208	213	217	221	223	229
<b>7. AIDES DE PREADHESION</b>	<b>3 174</b>	<b>3 240</b>	<b>3 328</b>	<b>3 386</b>	<b>3 455</b>	<b>3 472</b>	<b>3 566</b>
Agriculture	529	540	555	564	0	0	0
Instrument structurel de préadhésion	1 058	1 080	1 109	1 129	0	0	0
PHARE	1 587	1 620	1 664	1 693	0	0	0
<b>8. COMPENSATION</b>					<b>1 410</b>	<b>1 305</b>	<b>1 074</b>
<b>TOTAL CREDITS POUR ENGAGEMENT</b>	<b>93 792</b>	<b>97 189</b>	<b>100 672</b>	<b>102 145</b>	<b>115 434</b>	<b>119 419</b>	<b>123 515</b>
<b>TOTAL CREDITS POUR PAIEMENT</b>	<b>91 322</b>	<b>94 730</b>	<b>100 078</b>	<b>102 767</b>	<b>111 380</b>	<b>114 060</b>	<b>119 112</b>
<i>Plafond, crédits pour paiements en % du RNB (SEC 95)</i>	<i>1,07 %</i>	<i>1,07 %</i>	<i>1,09 %</i>	<i>1,11 %</i>	<i>1,09 %</i>	<i>1,08 %</i>	<i>1,08 %</i>
<i>Marge pour imprévus</i>	<i>0,17 %</i>	<i>0,17 %</i>	<i>0,15 %</i>	<i>0,13 %</i>	<i>0,15 %</i>	<i>0,16 %</i>	<i>0,16 %</i>
<i>Plafond ressources propres</i>	<i>1,24 %</i>	<i>1,24 %</i>	<i>1,24 %</i>	<i>1,24 %</i>	<i>1,24 %</i>	<i>1,24 %</i>	<i>1,24 %</i>

Source : Commission européenne

**Cadre financier 2007-2013 (millions d'euros, prix 2004) – Accord interinstitutionnel du 17 mai 2006**

Crédits d'engagement	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total 2007-2013
<b>1. Croissance durable</b>	<b>51 267</b>	<b>52 415</b>	<b>53 616</b>	<b>54 294</b>	<b>55 368</b>	<b>56 876</b>	<b>58 303</b>	<b>382 139</b>
1a. Compétitivité pour la croissance et l'emploi	8 230	8 840	9 490	10 434	11 295	12 153	12 961	74 098
1b. Cohésion pour la croissance et l'emploi	42 863	43 318	43 862	43 860	44 073	44 723	45 342	308 041
<b>2. Conservation et gestion des ressources naturelles</b>	<b>54 985</b>	<b>54 322</b>	<b>53 666</b>	<b>53 035</b>	<b>52 400</b>	<b>51 775</b>	<b>51 161</b>	<b>371 344</b>
dont Agriculture, dépenses relatives au marché et aides directes	43 120	42 697	42 279	42 864	41 453	41 047	40 645	293 105
<b>3. Citoyenneté, liberté, sécurité et justice</b>	<b>1 199</b>	<b>1 258</b>	<b>1 380</b>	<b>1 503</b>	<b>1 645</b>	<b>1 797</b>	<b>1 988</b>	<b>10 770</b>
3a. Liberté, sécurité et justice	600	690	790	910	1 050	1 200	1 390	6 630
3b. Citoyenneté	599	568	590	593	595	597	598	4 140
<b>4. L'Union européenne, acteur mondial</b>	<b>6 199</b>	<b>6 469</b>	<b>6 739</b>	<b>7 009</b>	<b>7 339</b>	<b>7 679</b>	<b>8 029</b>	<b>49 463</b>
<b>5. Administration*</b>	<b>6 633</b>	<b>6 818</b>	<b>6 973</b>	<b>7 111</b>	<b>7 255</b>	<b>7 400</b>	<b>7 610</b>	<b>48 880</b>
<b>6. Compensations</b>	<b>419</b>	<b>191</b>	<b>190</b>					<b>800</b>
<b>Total crédits pour engagement</b>	<b>120 702</b>	<b>121 473</b>	<b>122 564</b>	<b>122 952</b>	<b>124 007</b>	<b>125 527</b>	<b>127 091</b>	<b>864 316</b>
<i>en % du RNB</i>	<i>1,10 %</i>	<i>1,08 %</i>	<i>1,07 %</i>	<i>1,04 %</i>	<i>1,03 %</i>	<i>1,02 %</i>	<i>1,01 %</i>	<i>1,048 %</i>
<b>Total crédits pour paiement</b>	<b>116 650</b>	<b>119 620</b>	<b>111 990</b>	<b>118 280</b>	<b>115 860</b>	<b>119 410</b>	<b>118 970</b>	<b>820 780</b>
<i>en % du RNB</i>	<i>1,06 %</i>	<i>1,06 %</i>	<i>0,97 %</i>	<i>1,00 %</i>	<i>0,96 %</i>	<i>0,97 %</i>	<i>0,94 %</i>	<i>1,00 %</i>
<i>Marge pour imprévus</i>	<i>0,18 %</i>	<i>0,18 %</i>	<i>0,27 %</i>	<i>0,24 %</i>	<i>0,28 %</i>	<i>0,27 %</i>	<i>0,30 %</i>	<i>0,24 %</i>
<i>Plafond ressources propres</i>	<i>1,24 %</i>	<i>1,24 %</i>	<i>1,24 %</i>	<i>1,24 %</i>	<i>1,24 %</i>	<i>1,24 %</i>	<i>1,24 %</i>	<i>1,24 %</i>

Source : Accord interinstitutionnel du 17 mai 2006 paru au Journal officiel de l'Union européenne le 14 juin 2006.

\* S'agissant des dépenses de pension, les montants pris en compte sous le plafond de cette rubrique sont calculés nets des contributions du personnel du régime correspondant, dans la limite de 500 millions d'euros aux prix de 2004 pour la période 2007-2013.

## Annexe n°2 Le financement de l'Union européenne

L'article 269 du Traité instituant la Communauté européenne prévoit que le budget de la Communauté européenne « est, sans préjudice des autres recettes, intégralement financé par des ressources propres ». Si le financement de la Communauté reposait initialement sur un système de contributions acquittées par chaque État, un régime de ressources propres a été mis en place conformément au Traité par la décision du Conseil du 21 avril 1970 adoptée à l'unanimité du Conseil puis ratifiée par les parlements nationaux, tout comme les décisions qui lui ont succédé lors de chaque réforme du mécanisme des ressources propres (1985, 1988, 1994, 2000). Le mécanisme des ressources propres a pour effet de substituer aux contributions étatiques des recettes de nature fiscale affectées à la Communauté et exigibles de plein droit par celle-ci.

La décision actuellement en vigueur est la décision n° 2000/597/CE, Euratom du 29 septembre 2000 relative au système des ressources propres des Communautés européennes, adoptée conformément aux conclusions du Conseil européen de Berlin de mars 1999.

Une nouvelle décision sur le système des ressources propres est actuellement en cours de négociation pour donner une base juridique au compromis auquel est parvenu le Conseil européen de décembre 2005. Son entrée en vigueur, au terme du processus de négociation, d'adoption et de ratification, devrait, en vertu des conclusions du Conseil européen, intervenir au plus tard au début de l'année 2009. Elle aura un effet rétroactif au 1<sup>er</sup> janvier 2007.

Le mécanisme des ressources propres a pour effet de substituer aux contributions étatiques des recettes de nature fiscale affectées à la Communauté et exigibles de plein droit par celle-ci. Deux types de ressources peuvent être distingués :

❶ **Les ressources propres dites « traditionnelles » (RPT)**, constituées de prélèvements agricoles, de cotisations sur le sucre et de droits de douanes, et parfois considérées comme des ressources propres « par nature » dans la mesure où il s'agit de recettes perçues dans le cadre des politiques communautaires. Les montants recouvrés par les administrations nationales sont directement reversés au budget de la Communauté européenne, après un prélèvement de 25 % correspondant en théorie aux frais de perception.

❷ **Les ressources « TVA » et « PNB »**, recettes provenant des États membres et calculées comme des contributions nationales :

- le montant de la ressource TVA dû par chaque État membre est obtenu par l'application d'un taux déterminé par la décision ressources propres<sup>85</sup> à l'assiette de la TVA, évaluée de manière uniforme pour tous les États membres. Cette assiette ne peut dépasser 50 % du PNB de l'État membre ;
- le montant de la ressource PNB est obtenu par l'application d'un taux fixé au cours de la procédure budgétaire à une assiette constituée du PNB de la Communauté. Cette ressource est la ressource d'équilibre du budget. Le taux est donc fixé de manière à financer par cette ressource la différence entre le montant des dépenses de l'année et le produit des autres ressources propres et des recettes diverses. Le financement de cette ressource est réparti entre les États membres au prorata de leur part dans le PNB communautaire.

Une dérogation au régime de droit commun des ressources propres est prévue en faveur du Royaume-Uni : les deux tiers du déséquilibre budgétaire constaté entre les versements de recettes effectués par le Royaume-Uni et les dépenses de la Communauté sur le sol britannique sont pris en charge par les autres États membres, à travers le mécanisme de la correction britannique.

### A. La ressource PNB est la principale source de financement du budget de l'Union

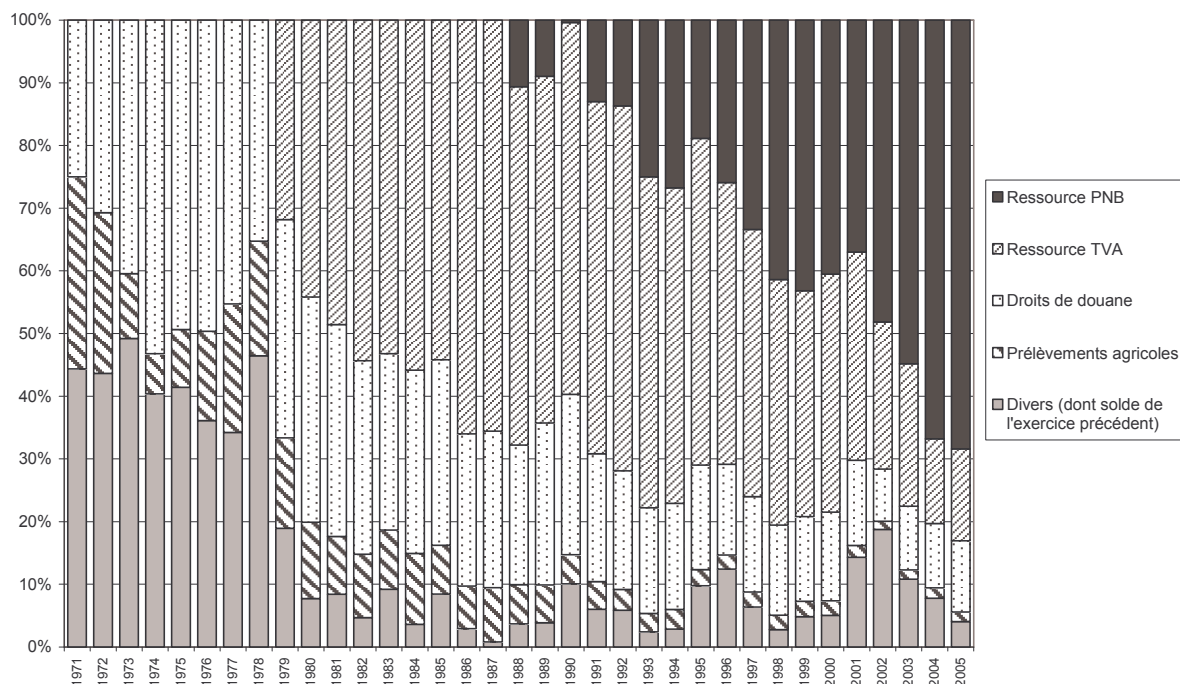
Sur le long terme, la part des ressources propres traditionnelles et de la ressource TVA diminue en faveur de la contribution en provenance de la ressource PNB.

<sup>85</sup> Dans le système actuellement en vigueur, le « taux uniforme » est égal à l'écart entre le « taux d'appel maximal » fixé à 0,50 % depuis 2004 et le « taux gelé » correspondant au rapport entre le montant de la correction britannique et l'assiette TVA de l'Union. Une partie de la ressource TVA égale au montant de la correction britannique est ainsi « gelée », ou plus exactement préemptée au bénéfice du Royaume-Uni. La ressource TVA ne consiste donc pas réellement en l'affectation à l'UE d'une fraction des recettes de la TVA. Elle ne diffère pas dans sa nature d'une contribution budgétaire telle que la ressource PNB. Sa seule spécificité réside dans un mode de calcul particulièrement complexe reposant sur le montant des recettes de la TVA. La nouvelle DRP modifiera les taux (cf. infra).

Évolution des ressources propres communautaires (milliards d'euros courants)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Divers (dont solde de l'exercice n-1)	3,5	1,6	1,9	7,3	10,1	5,1	2,3	4,2	4,7	13,5	17,9	10,1	8,0	4,3
Prélèvements agricoles	2,0	1,9	2,1	1,9	1,8	1,9	2,0	2,2	2,2	1,8	1,3	1,4	1,7	1,6
Droits de douane	11,3	11,1	11,2	12,5	11,8	12,2	12,2	11,7	13,1	12,8	8,0	9,5	10,6	12,0
Ressource TVA	34,8	34,7	33,2	39,1	36,5	34,4	33,1	31,3	35,2	31,3	22,4	21,3	13,9	15,6
Ressource PNB	8,2	16,4	17,6	14,2	21,1	26,9	35,0	37,5	37,6	34,9	45,9	51,2	69,0	72,4

Composition des recettes du budget communautaire 1971-2005



La part des différents États membres dans le financement du budget communautaire s'établit comme suit.

Part relative de chaque État membre dans le financement du budget communautaire

(en %)	1997 (1)	1998 (1)	1999 (1)	2000 (2)	2001 (2)	2002 (2)	2003 (2)	2004 (2)	2005 (3)	2006 (4)	2007 (5)
Allemagne	28,3	25,1	25,5	24,8	24,4	22,6	23,0	21,3	20,9	20,3	19,7
Autriche	2,8	2,5	2,5	2,4	2,6	2,3	2,3	2,2	2,2	2,2	2,1
Belgique	3,9	3,8	3,9	3,9	4,4	3,9	4,2	4,0	4,0	4,0	3,9
Bulgarie											0,3
Chypre								0,1	0,2	0,2	0,2
Danemark	2,0	2,1	2	1,9	2,2	2,2	2,1	2,0	2,0	2,1	2,1
Espagne	7,1	7	7,6	7,3	8,2	8,4	8,9	8,8	8,7	9,4	9,5
Estonie								0,1	0,1	0,1	0,1
Finlande	1,4	1,4	1,5	1,4	1,5	1,5	1,6	1,5	1,5	1,5	1,5
<b>France</b>	<b>17,5</b>	<b>16,5</b>	<b>17</b>	<b>16,5</b>	<b>17,9</b>	<b>18,2</b>	<b>18,1</b>	<b>16,8</b>	<b>16,6</b>	<b>16,3</b>	<b>16,0</b>
Grèce	1,6	1,6	1,6	1,5	1,7	1,7	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8
Hongrie								0,6	0,9	0,8	0,8
Irlande	0,9	1,2	1,3	1,2	1,5	1,3	1,4	1,3	1,3	1,5	1,5
Italie	11,5	12,9	13	12,5	14,4	14,5	14,1	14,5	13,7	13,1	12,8
Lettonie								0,1	0,1	0,1	0,2
Lituanie								0,1	0,2	0,2	0,2
Luxembourg	0,2	0,3	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Malte								0,0	0,0	0,1	0,1
Pays-Bas	6,4	6,2	6,2	6,2	6,8	5,8	5,9	5,5	5,3	5,6	5,6
Pologne								1,4	2,3	2,4	2,4
Portugal	1,4	1,3	1,5	1,4	1,6	1,5	1,6	1,4	1,4	1,4	1,4
République Tchèque								0,6	1,0	1,0	1,1
Roumanie											0,9
Royaume-Uni	11,9	15,2	13,4	15,8	9,6	13,1	11,9	12,3	12,1	12,5	12,4
Slovaquie								0,2	0,4	0,4	0,4
Slovénie								0,2	0,3	0,3	0,3
Suède	3,1	2,9	2,8	3	2,9	2,7	3,0	2,8	2,8	2,7	2,6

(1) Données issues des rapports annuels de la Cour des comptes européenne.

(2) Données issues du rapport de la Commission sur les dépenses réparties.

(3) Budget 2005 exécuté

(4) Budget 2006 modifié

(5) Avant-projet de budget pour 2007

Il s'agit cependant de taux moyens de contribution : chaque État contribue pour une part spécifique à chacune des ressources propres de l'Union. Les tableaux ci-dessous indiquent les taux de contribution de chaque État pour chaque type de ressource au titre des trois derniers exercices budgétaires.

<b>2004</b>										
<i>selon le rapport sur les dépenses réparties</i>										
	<b>RPT</b>		<b>TVA</b>		<b>PNB</b>		<b>Correction britannique</b>		<b>Total</b>	
	en millions d'euros	en %	en millions d'euros	en %	en millions d'euros	en %	en millions d'euros	en %	en millions d'euros	en %
Allemagne	2 406	19,6	2 634	18,9	14 838	21,5	351	6,7	20 230	21,3
Autriche	176	1,4	248	1,8	1 597	2,3	25	0,5	2 047	2,2
Belgique	1 279	10,4	339	2,4	1 975	2,9	256	4,9	3 849	4,0
Chypre	19	0,2	12	0,1	56	0,1	8	0,1	95	0,1
Danemark	257	2,1	211	1,5	1 311	1,9	161	3,1	1 940	2,0
Espagne	955	7,8	1 202	8,6	5 511	8,0	716	13,6	8 384	8,8
Estonie	7	0,1	8	0,1	36	0,1	5	0,1	55	0,1
Finlande	95	0,8	204	1,5	1 012	1,5	133	2,5	1 443	1,5
<b>France</b>	<b>1 135</b>	<b>9,2</b>	<b>2 233</b>	<b>16,1</b>	<b>11 150</b>	<b>16,2</b>	<b>1 495</b>	<b>28,4</b>	<b>16 014</b>	<b>16,8</b>
Grèce	197	1,6	248	1,8	1 148	1,7	149	2,8	1 742	1,8
Hongrie	54	0,4	77	0,6	357	0,5	49	0,9	537	0,6
Irlande	128	1,0	182	1,3	834	1,2	107	2,0	1 250	1,3
Italie	1 237	10,0	2 072	14,9	9 258	13,4	1 220	23,1	13 786	14,5
Lettonie	8	0,1	8	0,1	45	0,1	6	0,1	67	0,1
Lituanie	14	0,1	15	0,1	79	0,1	11	0,2	119	0,1
Luxembourg	13	0,1	37	0,3	162	0,2	20	0,4	231	0,2
Malte	5	0,0	4	0,0	21	0,0	3	0,1	33	0,0
Pays-Bas	1 377	11,2	666	4,8	3 179	4,6	47	0,9	5 269	5,5
Pologne	113	0,9	190	1,4	885	1,3	123	2,3	1 311	1,4
Portugal	122	1,0	189	1,4	902	1,3	120	2,3	1 332	1,4
République Tchèque	60	0,5	80	0,6	373	0,5	52	1,0	565	0,6
Royaume-Uni	2 304	18,7	2 624	18,9	12 026	17,4	-5 272	-100,0	11 682	12,3
Slovaquie	19	0,2	29	0,2	150	0,2	21	0,4	220	0,2
Slovénie	12	0,1	25	0,2	117	0,2	16	0,3	170	0,2
Suède	315	2,6	376	2,7	1 960	2,8	30	0,6	2 681	2,8
<b>TOTAL</b>	<b>12 307</b>	<b>100,0</b>	<b>13 912</b>	<b>100,0</b>	<b>68 982</b>	<b>100,0</b>	<b>- 148</b>		<b>95 053</b>	<b>100,0</b>

2005 selon le budget exécuté										
	RPT		TVA		PNB		Correction britannique.		Total	
	en millions d'euros	en %	en millions d'euros	en %	en millions d'euros	en %	en millions d'euros	en %	en millions d'euros	en %
Allemagne	2 642	19,4	3 033	19,5	15 269	21,0	370	7,3	21 313	20,9
Autriche	190	1,4	333	2,1	1 646	2,3	40	0,8	2 209	2,2
Belgique	1 399	10,3	399	2,6	2 065	2,8	228	4,5	4 091	4,0
Chypre	38	0,3	20	0,1	88	0,1	11	0,2	157	0,2
Danemark	273	2,0	252	1,6	1 392	1,9	149	2,9	2 066	2,0
Espagne	1 070	7,8	1 340	8,6	5 805	8,0	685	13,6	8 901	8,7
Estonie	16	0,1	14	0,1	62	0,1	8	0,2	99	0,1
Finlande	104	0,8	214	1,4	1 068	1,5	127	2,5	1 512	1,5
<b>France</b>	<b>1 229</b>	<b>9,0</b>	<b>2 572</b>	<b>16,5</b>	<b>11 658</b>	<b>16,0</b>	<b>1 430</b>	<b>28,3</b>	<b>16 888</b>	<b>16,6</b>
Grèce	206	1,5	281	1,8	1 218	1,7	142	2,8	1 848	1,8
Hongrie	127	0,9	119	0,8	579	0,8	71	1,4	896	0,9
Irlande	141	1,0	210	1,3	909	1,2	107	2,1	1 366	1,3
Italie	1 407	10,3	1 928	12,4	9 552	13,1	1 108	21,9	13 996	13,7
Lettonie	19	0,1	17	0,1	81	0,1	10	0,2	126	0,1
Lituanie	32	0,2	30	0,2	132	0,2	16	0,3	211	0,2
Luxembourg	13	0,1	38	0,2	166	0,2	20	0,4	238	0,2
Malte	10	0,1	7	0,0	30	0,0	4	0,1	51	0,0
Pays-Bas	1 369	10,0	734	4,7	3 254	4,5	55	1,1	5 412	5,3
Pologne	266	1,9	358	2,3	1 552	2,1	190	3,8	2 367	2,3
Portugal	114	0,8	218	1,4	944	1,3	110	2,2	1 385	1,4
République Tchèque	145	1,1	146	0,9	631	0,9	77	1,5	999	1,0
Royaume-Uni	2 424	17,8	2 808	18,0	12 160	16,7	-5 052	-100,0	12 339	12,1
Slovaquie	51	0,4	49	0,3	252	0,3	31	0,6	382	0,4
Slovénie	29	0,2	44	0,3	189	0,3	23	0,5	285	0,3
Suède	330	2,4	392	2,5	2 054	2,8	41	0,8	2 817	2,8
<b>TOTAL</b>	<b>13 644</b>	<b>100,0</b>	<b>15 556</b>	<b>100,0</b>	<b>72 753</b>	<b>100,0</b>	<b>0</b>		<b>101 953</b>	<b>100,0</b>

2006 selon le budget modifié										
	RPT		TVA		PNB		Correction britannique		Total	
	en millions d'euros	en %	en millions d'euros	en %	en millions d'euros	en %	en millions d'euros	en %	en millions d'euros	en %
Allemagne	2 775	18,8	3 291	19,1	15 494	20,4	381	7,3	21 940	20,3
Autriche	185	1,3	370	2,2	1 725	2,3	71	1,4	2 352	2,2
Belgique	1 460	9,9	446	2,6	2 138	2,8	249	4,8	4 293	4,0
Chypre	37	0,2	23	0,1	95	0,1	11	0,2	166	0,2
Danemark	291	2,0	289	1,7	1 480	1,9	169	3,2	2 229	2,1
Espagne	1 338	9,0	1 594	9,3	6 469	8,5	805	15,5	10 206	9,4
Estonie	20	0,1	19	0,1	76	0,1	9	0,2	124	0,1
Finlande	123	0,8	240	1,4	1 112	1,5	112	2,1	1 587	1,5
<b>France</b>	<b>1 226</b>	<b>8,3</b>	<b>2 888</b>	<b>16,8</b>	<b>12 113</b>	<b>15,9</b>	<b>1 420</b>	<b>27,3</b>	<b>17 647</b>	<b>16,3</b>
Grèce	210	1,4	320	1,9	1 299	1,7	149	2,9	1 978	1,8
Hongrie	119	0,8	126	0,7	585	0,8	64	1,2	895	0,8
Irlande	211	1,4	244	1,4	991	1,3	121	2,3	1 567	1,5
Italie	1 508	10,2	1 890	11,0	9 713	12,8	1 006	19,3	14 117	13,1
Lettonie	27	0,2	23	0,1	100	0,1	12	0,2	161	0,1
Lituanie	43	0,3	31	0,2	153	0,2	21	0,4	248	0,2
Luxembourg	17	0,1	41	0,2	166	0,2	19	0,4	243	0,2
Malte	12	0,1	8	0,0	31	0,0	3	0,1	54	0,1
Pays-Bas	1 555	10,5	836	4,9	3 518	4,6	103	2,0	6 011	5,6
Pologne	251	1,7	412	2,4	1 717	2,3	198	3,8	2 577	2,4
Portugal	111	0,7	250	1,5	1 013	1,3	125	2,4	1 498	1,4
République Tchèque	158	1,1	170	1,0	691	0,9	78	1,5	1 098	1,0
Royaume-Uni	2 639	17,8	3 158	18,4	12 877	16,9	-5 208	-100,0	13 466	12,5
Slovaquie	50	0,3	54	0,3	282	0,4	33	0,6	418	0,4
Slovénie	34	0,2	48	0,3	196	0,3	21	0,4	299	0,3
Suède	389	2,6	429	2,5	2 031	2,7	28	0,5	2 877	2,7
<b>TOTAL</b>	<b>14 789</b>	<b>100,0</b>	<b>17 200</b>	<b>100,0</b>	<b>76 066</b>	<b>100,0</b>	<b>0</b>		<b>108 056</b>	<b>100,0</b>

NB : les RPT et le chiffre de contribution totale sont nets des frais de gestion.



## **B. La France est le premier contributeur au financement de la correction dont bénéficie le Royaume-Uni**

La correction britannique trouve son origine dans les conclusions du Conseil européen de Fontainebleau (juin 1984), qui a posé un principe général (« tout État membre supportant une charge budgétaire excessive au regard de sa prospérité relative est susceptible de bénéficier, le moment venu, d'une correction ») et son application au cas du Royaume-Uni, lequel se voit rembourser chaque année les deux tiers de l'écart entre sa contribution due en vertu du système des ressources propres de l'Union européenne et le montant des dépenses communautaires en sa faveur. Ce « chèque britannique » était à l'origine financé par tous les autres États membres au prorata de leur part dans le PNB communautaire, à l'exception de l'Allemagne qui bénéficiait dès l'origine d'une réduction d'un tiers de sa participation, compte tenu des déséquilibres qu'elle supportait elle aussi.

Grâce au « chèque britannique », le Royaume-Uni, même s'il reste un contributeur net significatif au budget communautaire (solde de 0,21 point de RNB en 2004 selon la méthode de calcul des soldes nets « correction britannique », équivalent à la France), ne participe qu'à hauteur de 12,3 % au financement de l'Union alors que son RNB représente 17,1 % de celui de l'UE-25 (contre 16 % pour la France).

### **Les facteurs à l'origine de la correction britannique ont en effet perdu de leur pertinence.**

En 1984, le Royaume-Uni enregistrait le solde net négatif exprimé en pourcentage du PNB de loin le plus élevé au sein de la Communauté. Aujourd'hui, le Royaume-Uni reste, avant application de la correction, un gros contributeur net, mais quatre autres États membres (Allemagne, Pays-Bas, Suède et dans une moindre mesure Autriche) sont confrontés à des soldes nets négatifs du même ordre de grandeur que le Royaume-Uni.

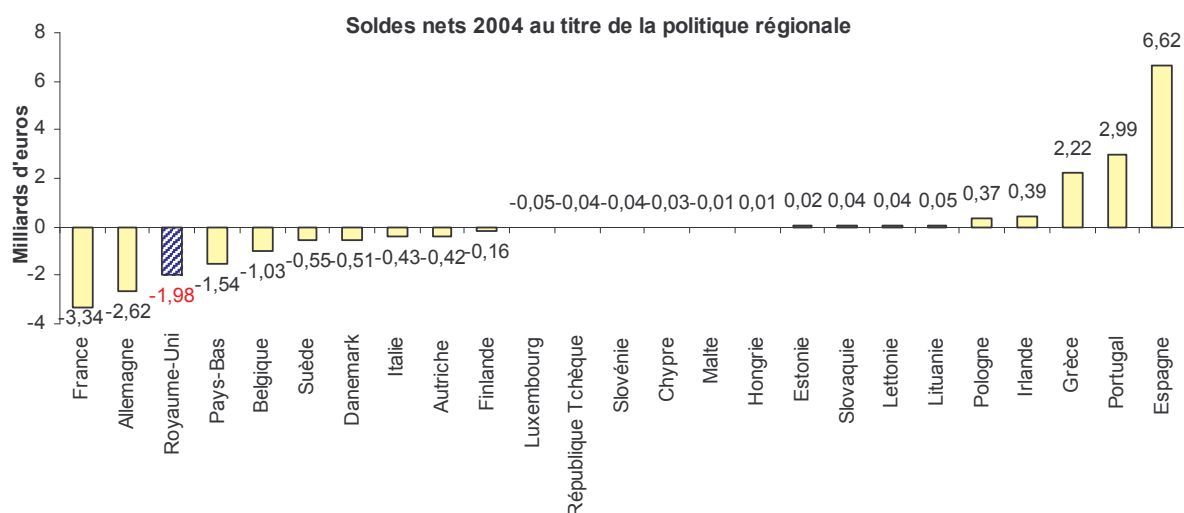
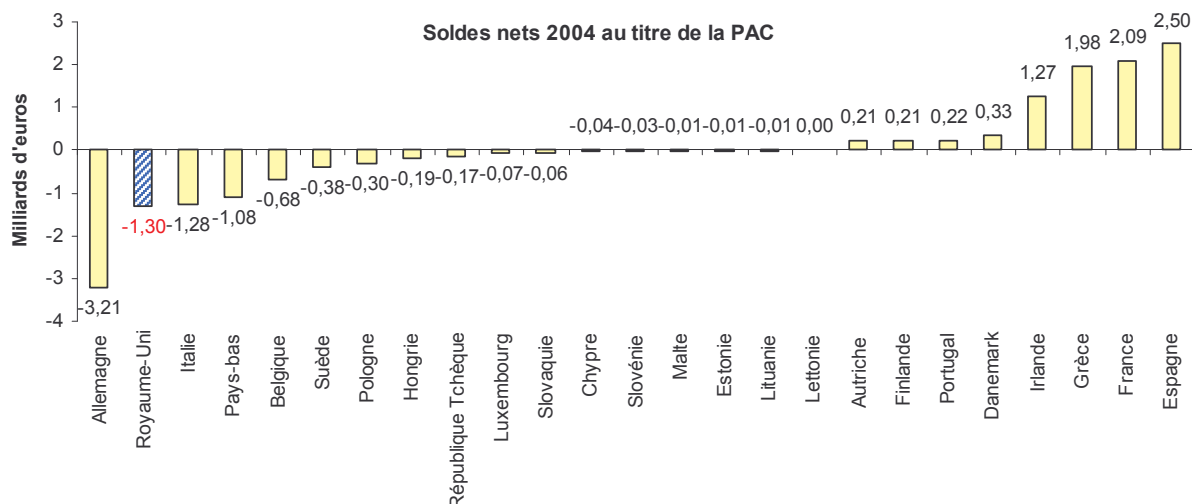
Le solde net britannique était problématique en 1984 en raison du niveau de richesse relative du Royaume-Uni, nettement inférieur à la moyenne de l'Union puisque seule l'Irlande avait un PNB par habitant moins élevé. Aujourd'hui le Royaume-Uni est l'un des pays les plus riches de l'Union avec un PNB par habitant mesuré en parité de pouvoir d'achat de 120 (moyenne UE à 25 égale à 100 en sur la période 2001-2003), contre 122 pour les Pays-Bas, 116 pour la Suède, 114 pour la France et 109 pour l'Allemagne<sup>86</sup>.

Le niveau élevé de la contribution britannique en 1984 provenait pour une large part d'une assiette TVA supérieure en pourcentage du PNB aux autres pays, à l'époque où la ressource TVA constituait la première source de financement de l'Union européenne. Avec l'introduction de la ressource PNB en 1988 et sa montée en puissance (jusqu'à représenter près des trois quarts du financement de l'Union européenne en 2007), ce problème s'est fortement atténué, même si l'assiette TVA du Royaume-Uni représente encore 18 % de l'assiette communautaire alors que son PNB ne représente que 17 % du PNB de l'Union.

Enfin, en 1984, l'essentiel du solde net négatif avait pour origine la politique agricole commune, qui représentait 70 % des dépenses opérationnelles réparties. Le Royaume-Uni bénéficiait très peu de cette politique et en contestait fortement la philosophie. En 2004, les dépenses agricoles de marché ne représentent plus que 44 % des dépenses réparties (47 % pour l'ensemble de l'actuelle rubrique 1, développement rural inclus) et, de fait, seul un peu plus du tiers du solde net négatif britannique trouve son origine dans le secteur agricole.

---

<sup>86</sup> Source : Eurostat.

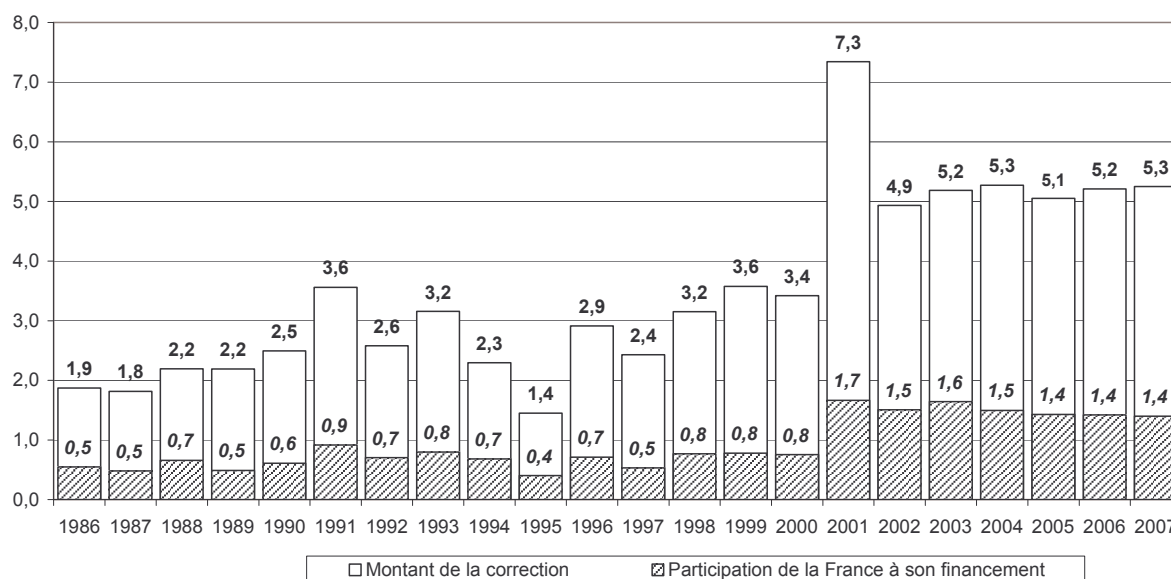


**Le mécanisme tel qu'il ressort des accords de Berlin (2000) et de Copenhague (2002) est de plus en plus coûteux pour la France.**

Lors de la négociation des perspectives financières pour 2000-2006 (« Agenda 2000 »), le Royaume-Uni s'était opposé avec succès à toute remise en cause de la correction dont il bénéficie. Compte tenu des pressions exercées par les quatre États membres supportant également d'importants déséquilibres budgétaires (Allemagne, Pays-Bas, Suède et dans une moindre mesure Autriche), la France et les autres États membres ont accepté au Conseil européen de Berlin (mars 1999) de réduire à un quart du montant normal la participation de ces quatre États au financement de la correction britannique. Ce « rabais sur le rabais » est lui-même financé par les autres États membres au prorata de leur part dans le PNB communautaire. Ce dispositif présente, du point de vue français, un inconvénient majeur. A court terme, il accroît mécaniquement la part de la France dans le financement de la correction britannique, qui passe de 23 % à plus de 31 % en 2003 (correction au titre de 2002, première année d'application effective de la nouvelle décision ressources propres adoptée par le Conseil le 29 septembre 2000), avant de diminuer un peu sous l'impact de l'élargissement (27 % dans le budget modifié 2006).

Dès lors, le coût de la correction britannique pour la France (en moyenne 0,8 milliard d'euros sur la période 1995/2002) a augmenté fortement et atteindra environ 1,4 milliard d'euros en 2007, soit 26,6 % du montant total de la correction. Il représente ainsi près de 8 % de la contribution totale de la France au budget de l'Union.

**Montant de la correction britannique et coût pour la France depuis 1986**  
milliards d'euros



**La remise en cause de la correction britannique lors du Conseil européen de décembre 2005 constitue une avancée majeure dans le sens d'un financement plus équitable du budget communautaire.**

Pour la première fois, la dénonciation unanime du caractère inéquitable de la correction dont bénéficie le Royaume-Uni depuis 1984 a conduit le Royaume-Uni à accepter sa remise en cause partielle. L'argument qui a permis d'obtenir ce résultat est la nécessité pour le Royaume-Uni d'apporter sa juste part au financement de l'élargissement dont il est par ailleurs un des plus fervents promoteurs. Le principe a donc été posé d'une exclusion de l'assiette du calcul du rabais des dépenses d'élargissement, à l'exception de la PAC de marché et d'une partie du développement rural<sup>87</sup>.

Pour atténuer l'effort britannique sur la période 2007-2013, un dispositif progressif est mis en place de telle sorte que le Royaume-Uni participe au plus tard en 2013 au financement de la totalité de ces dépenses d'élargissement. Au total, au cours de la période 2007-2013, **le Royaume-Uni devra verser au budget communautaire une contribution complémentaire dont le montant ne devra pas être supérieur à 10,5 milliards d'euros.**

Cette remise en cause est un incontestable succès pour la France qui est de loin le premier contributeur au chèque britannique.

En revanche, le ralliement des contributeurs nets les plus importants (Allemagne, Pays-Bas, Suède et Autriche) au paquet financier 2007-2013 n'a été obtenu que par des compensations en recettes telles que proposées par la présidence luxembourgeoise, à savoir :

- une baisse du taux d'appel de la ressource propre TVA : 0,15 % pour l'Allemagne (gain net sur la période de 7,4 milliards d'euros), 0,10 % pour les Pays-Bas (2,7 milliards d'euros) et la Suède (1,4 milliard d'euros), 0,225 % pour l'Autriche (0,2 milliard d'euros) contre un taux standard de 0,30 % ;
- des chèques forfaitaires annuels de 605 millions d'euros pour les Pays-Bas et de 150 millions d'euros pour la Suède.

<sup>87</sup> Part du développement rural financé par la section garantie du FEOGA.

## Annexe n°3 Éléments de méthode relatifs au calcul des soldes nets

### A. La comptabilisation des versements des États membres

L'identification des versements de chaque État ne pose pas de difficulté d'ordre comptable. Il s'agit de l'ensemble des fonds mis à disposition par un État au cours de l'exercice considéré. Ce mode d'évaluation comporte toutefois deux limites :

- il implique de comptabiliser dans la contribution de chaque État membre les ressources propres traditionnelles (essentiellement des droits de douane), qui ne sont pourtant pas représentatives d'un véritable effort contributif des États : le produit de ces ressources se concentre en effet dans les États dotés d'importantes installations portuaires (Pays-Bas, Belgique, dans une moindre mesure Royaume-Uni) sans reposer nécessairement *in fine* sur les contribuables de ces pays. Ce sont en effet les consommateurs européens finaux des biens importés qui assument la charge de ces prélèvements, ceux-ci ne résidant pas nécessairement dans le pays où s'est réalisée l'entrée dans le marché communautaire ;
- les montants comptabilisés ne concernent pas uniquement l'exercice en cours : ils intègrent le solde de l'exercice précédent qui peut conduire à une réduction substantielle des contributions ainsi que des versements consécutifs à des régularisations opérées par la Commission au titre des exercices précédents. Les contributions ainsi calculées ne sont donc pas exactement celles auxquelles aurait conduit la pure application du système des ressources propres tel que prévu par les textes pour financer les dépenses de l'exercice. Les comparaisons d'une année sur l'autre n'en sont pas facilitées. Cependant l'analyse sur longue période permet de mieux apprécier les tendances de fond.

### B. La répartition des dépenses entre les États membres

#### Les dépenses à répartir

- Selon les conclusions du Conseil européen de Berlin (paragraphe 75), seules les « dépenses opérationnelles » doivent être en principe prises en compte dans la mesure des déséquilibres budgétaires que peuvent supporter les États membres. Les dépenses opérationnelles sont les dépenses de la partie B du budget communautaire (article 19 du règlement financier). Elles excluent donc les dépenses de la partie A, c'est-à-dire les dépenses administratives. Une telle convention conduit toutefois à fausser les données relatives aux soldes nets des États accueillant les institutions communautaires : le Luxembourg et la Belgique seraient ainsi comptés parmi les contributeurs nets au budget communautaire malgré les dépenses administratives effectuées sur leur territoire. La Commission européenne fait néanmoins apparaître la répartition des dépenses administratives entre les États membres, ce qui permet éventuellement de calculer les soldes nets en les prenant en compte.
- Parmi les dépenses opérationnelles, certaines dépenses ne peuvent par ailleurs pas être réparties : les montants dépensés pour les actions extérieures, les réserves et les aides de préadhésion (rubriques 4, 6 et 7 des perspectives financières 2000-2006) sont donc exclus de cet exercice de répartition compte tenu de l'impossibilité de les imputer précisément à tel ou tel État membre.

#### Les modalités de répartition

- Sont pris en compte les paiements effectifs exécutés au cours de l'exercice considéré, conformément aux crédits budgétaires de cet exercice ou aux reports de crédits non utilisés de l'exercice précédent. Les paiements sont affectés à l'État membre du bénéficiaire. Les subventions destinées aux agences communautaires sont attribuées à l'État membre sur le territoire duquel elles sont situées.
- Il est à noter que dans le cas des dépenses agricoles, les restitutions à l'exportation sont imputées à l'État membre dans lequel les paiements sont effectués, qui est souvent celui à partir duquel les marchandises quittent l'Union. Cet État membre n'est pas forcément le même que celui dans lequel réside le producteur et dernier bénéficiaire. Cette convention pourrait entraîner une surestimation des paiements aux États membres qui possèdent des ports importants.

### C. Les trois principales méthodes d'analyse des soldes nets

#### 1. La méthode dite « comptable »

Elle correspond à la simple différence entre l'ensemble des versements d'un État membre (y compris les ressources propres traditionnelles après rétrocession des frais de perception) et l'ensemble des dépenses du budget communautaire effectuées sur son territoire, qu'il s'agisse de dépenses opérationnelles ou administratives. Bien qu'on la qualifie couramment de méthode « comptable », cette méthode de calcul

correspond en fait à un **calcul de trésorerie des encaissements et décaissements réels entre un État membre et la Communauté**.

Dans ce mode de calcul, **la somme algébrique des soldes nets des États membres de l'Union est par construction fortement négative**, puisqu'une partie des versements sont affectées à des dépenses qui ne sont effectuées sur le sol d'aucun État de l'Union : action extérieure et dépenses de préadhésion pour l'essentiel. Il en résulte que cette convention « surestime » en quelque sorte le montant des soldes nets négatifs et « minore » celui des soldes nets positifs.

Cette méthode a le mérite de la **simplicité** et reste **la plus proche de la « réalité » telle que perçue dans les budgets nationaux**. C'est la raison pour laquelle cette convention est souvent retenue par les ministères des finances des États membres, qu'ils soient ou non contributeurs nets. Elle comporte toutefois deux biais majeurs, dénoncés par la Commission. L'inclusion dans les versements des ressources propres traditionnelles aboutit à **surestimer les contributions des États dotés d'importantes installations portuaires (« effet Rotterdam-Anvers »)** : Pays-Bas, Belgique et dans une moindre mesure Royaume-Uni. Les résultats obtenus sont de plus difficilement comparables d'une année sur l'autre en raison des fluctuations dans les versements liées aux reports de solde d'une année sur l'autre et aux régularisations.

C'est pourquoi cette méthode n'est pas la plus employée dans les négociations budgétaires européennes, même si certains contributeurs nets (en particulier les Pays-Bas et le Royaume-Uni) s'y réfèrent constamment.

## 2. La méthode dite du « rabais britannique »

La méthode dite du « rabais britannique » est, comme son nom l'indique, celle employée pour la détermination du solde net britannique auquel s'applique le « rabais » payé par tous les autres États membres.

Les données nécessaires sont donc établies de la manière suivante :

- les versements au titre des ressources propres traditionnelles (RPT) sont **implicitement réaffectés aux États membres proportionnellement à leurs paiements au titre des ressources TVA et PNB**, ce qui permet d'éviter de surestimer les soldes nets négatifs des Pays-Bas ou du Royaume-Uni ;
- les estimations sont réajustées de façon à ce que la somme algébrique des soldes nets des États membres soit nulle, **une contribution fictive étant calculée par l'application d'un taux de contribution aux seules dépenses réparties** ; cette contribution fictive est à l'évidence inférieure à la contribution « réelle » payée par les États membres, puisque l'assiette des dépenses à financer est inférieure aux dépenses réelles engagées par l'Union (exclusion des dépenses d'action extérieure et de préadhésion en particulier) ;
- l'impact du report du solde est également neutralisé.

**Par rapport à la méthode dite « comptable », cette méthode de calcul améliore la situation des États recouvrant beaucoup de RPT**, dont le solde net est plus fortement positif (Belgique) ou moins négatif (Pays-Bas, Royaume-Uni). À l'inverse, les États percevant peu de RPT affichent un solde net légèrement plus défavorable.

La méthode dite du « rabais britannique » est la seule **juridiquement reconnue**, puisqu'elle sous-tend un dispositif communautaire intégré à la décision sur les ressources propres. S'agissant des RPT, le traitement qui leur est réservé est de plus conforme à leur réalité juridique de **ressources communautaires**, régies par un cadre douanier choisi au niveau communautaire, et **pour lesquelles les administrations nationales n'assurent qu'un rôle d'intermédiaire pour la perception**.

Elle semble de surcroît **la plus proche de la réalité économique** : du côté des recettes, parce que les RPT constituent *de facto* une taxation pesant sur l'ensemble des consommateurs de l'Union (« droit d'entrée » pour accéder au marché intérieur) et non pas sur les contribuables d'un pays particulier ; du côté des dépenses, parce que les dépenses administratives, pour l'essentiel, apportent bel et bien un bénéfice économique au pays dans lequel elles sont réalisées. La présence des institutions communautaires apporte directement – via les salaires et le pouvoir d'achat distribués, les bâtiments, les fournitures et prestations de services – et indirectement des **retombées économiques indéniables pour les principaux pays d'accueil des institutions européennes que sont la Belgique et le Luxembourg**. On ne voit pas pourquoi seraient inclus dans le solde net les paiements directs versés aux agriculteurs luxembourgeois et non les traitements versés aux fonctionnaires en poste à Luxembourg, qui tous deux contribuent de la même manière à l'activité économique dans ce pays, même si l'on peut penser que les effets de « fuite » (vers le pays d'origine du fonctionnaire communautaire, par exemple) sont plus élevés pour les dépenses administratives<sup>88</sup>.

<sup>88</sup> Cette objection n'est d'ailleurs pas dirimante, puisqu'on ne déduit pas du solde net positif d'un État bénéficiant de la politique de cohésion la part des fonds versés bénéficiant à des projets effectués par des entreprises d'autres États membres (cf. le métro d'Athènes subventionné à 50 % par des fonds communautaires et correspondant à l'importation d'équipements fabriqués dans d'autres pays de la Communauté, notamment la France).

Dès lors, **cette méthode est au centre des négociations budgétaires communautaires**. Elle est **la seule employée par la Commission dans son rapport sur le fonctionnement du système des ressources propres** (COM(2004) 505, juillet 2004). Elle a constitué **la référence de la présidence luxembourgeoise** dans ses efforts pour élaborer des propositions aboutissant à un rapprochement des soldes nets entre les États membres contributeurs nets.

### 3. La méthode utilisée par la Commission dans le rapport annuel sur la répartition des dépenses opérationnelles

La Commission utilise dans ce rapport une « variante » de la méthode utilisée pour le calcul de la correction britannique. En effet, au Conseil européen de Berlin en 1999, certains États membres (Luxembourg et Belgique) avaient obtenu l'adjonction d'un paragraphe 75 précisant que « lorsqu'elle se référera aux déséquilibres budgétaires, la Commission se fondera, pour les besoins de la présentation, sur les dépenses de fonctionnement » (i.e. à l'exclusion des dépenses administratives).

Ceci permet à ces deux pays, lorsque l'on exclut les dépenses administratives, d'apparaître comme des contributeurs nets au budget communautaire, alors qu'ils en sont, grâce aux dépenses administratives, d'importants bénéficiaires nets, voire même le plus important pour le Luxembourg.

Pour les raisons expliquées plus haut, cette exclusion des dépenses administratives n'apparaît pas pertinente sur le plan économique et ne correspond pas à la définition retenue dans le seul dispositif de financement prenant actuellement en compte la notion de solde net, à savoir le rabais britannique. Cette méthode de calcul, bien qu'employée dans les documents communautaires (rapport sur la répartition des dépenses opérationnelles) depuis 2001 n'a donc joué **aucun rôle dans les négociations budgétaires communautaires récentes**. Elle a été délibérément écartée par la Commission dans la rédaction de son rapport de juillet 2004 précité sur l'avenir du financement de l'Union européenne. Le Luxembourg, bien qu'à l'origine l'un des partisans de cette méthode, n'y a pas non plus eu recours pendant sa présidence.

### D. Illustration : calcul du solde net en 2004 selon les trois méthodes

Solde net 2004 par État membre

	Définition « comptable »		Définition « correction britannique »		Définition « Commission »	
	en millions d'euros	en % du RNB	en millions d'euros	en % du RNB	en millions d'euros	en % du RNB
Allemagne	-8 486	-0,39 %	-7 963	-0,37 %	-7 141	-0,33 %
Autriche	-427	-0,19 %	-450	-0,20 %	-365	-0,16 %
Belgique	1 089	0,39 %	2 118	0,75 %	-536	-0,19 %
Chypre	52	0,44 %	64	0,53 %	64	0,53 %
Danemark	-349	-0,19 %	-257	-0,14 %	-225	-0,12 %
Espagne	7 972	1,01 %	8 203	1,04 %	8 502	1,08 %
Estonie	146	1,81 %	149	1,84 %	145	1,79 %
Finlande	-71	-0,05 %	-107	-0,08 %	-70	-0,05 %
<b>France</b>	<b>-3 073</b>	<b>-0,19 %</b>	<b>-3 381</b>	<b>-0,21 %</b>	<b>-3 051</b>	<b>-0,19 %</b>
Grèce	4 065	2,46 %	4 111	2,49 %	4 163	2,52 %
Hongrie	176	0,23 %	183	0,24 %	193	0,25 %
Irlande	1 563	1,28 %	1 582	1,29 %	1 594	1,30 %
Italie	-3 421	-0,26 %	-3 406	-0,25 %	-2 947	-0,22 %
Lettonie	199	1,83 %	201	1,85 %	198	1,82 %
Lituanie	368	2,12 %	372	2,15 %	369	2,13 %
Luxembourg	851	3,75 %	842	3,71 %	-93	-0,41 %
Malte	45	1,03 %	48	1,08 %	45	1,02 %
Pays-Bas	-3 154	-0,68 %	-2 191	-0,47 %	-2 035	-0,44 %
Pologne	1 409	0,73 %	1 406	0,73 %	1 438	0,75 %
Portugal	3 082	2,34 %	3 086	2,34 %	3 124	2,37 %
République Tchèque	250	0,30 %	262	0,32 %	272	0,33 %
Royaume-Uni	-4 557	-0,25 %	-3 833	-0,21 %	-2 865	-0,16 %
Slovaquie	168	0,51 %	168	0,51 %	169	0,51 %
Slovénie	111	0,44 %	108	0,42 %	110	0,43 %
Suède	-1 231	-0,44 %	-1 167	-0,42 %	-1 060	-0,38 %



Le passage de la méthode dite de la correction britannique à la définition comptable des soldes nets est favorable aux contributeurs nets de second rang comme la France, l'Italie, l'Autriche et la Finlande, qui ont un taux de contribution au titre des RPT inférieur à ce qu'ils acquittent pour les ressources TVA et PNB. A l'inverse, l'écart est défavorable pour les Pays-Bas, la Belgique et, dans une moindre mesure le Royaume-Uni, qui prélèvent davantage de RPT. Le passage de la définition « correction britannique » à la définition « Commission » est favorable à l'ensemble des États membres (le financement des dépenses administratives ne leur est plus imputé), à l'exception des deux bénéficiaires administratifs (Luxembourg et Belgique).

2004	Taux de contribution RPT	Taux de contribution TVA+PNB	Ratio taux TVA + PNB / taux RPT
Allemagne	19,55 %	21,08 %	1,08x
Autriche	1,43 %	2,23 %	1,56x
Belgique	10,39 %	2,79 %	0,27x
Chypre	0,15 %	0,08 %	0,53x
Danemark	2,09 %	1,84 %	0,88x
Espagne	7,76 %	8,10 %	1,04x
Estonie	0,06 %	0,05 %	0,91x
Finlande	0,77 %	1,47 %	1,91x
<b>France</b>	<b>9,22 %</b>	<b>16,14 %</b>	<b>1,75x</b>
Grèce	1,60 %	1,68 %	1,05x
Hongrie	0,44 %	0,52 %	1,18x
Irlande	1,04 %	1,22 %	1,17x
Italie	10,05 %	13,67 %	1,36x
Lettonie	0,06 %	0,06 %	1,02x
Lituanie	0,12 %	0,11 %	0,97x
Luxembourg	0,10 %	0,24 %	2,34x
Malte	0,04 %	0,03 %	0,73x
Pays-Bas	11,19 %	4,64 %	0,41x
Pologne	0,92 %	1,30 %	1,41x
Portugal	0,99 %	1,32 %	1,33x
République Tchèque	0,49 %	0,55 %	1,11x
Royaume-Uni	18,72 %	17,67 %	0,94x
Slovaquie	0,16 %	0,22 %	1,40x
Slovénie	0,10 %	0,17 %	1,71x
Suède	2,56 %	2,82 %	1,10x

## Annexe n°4 La réforme des organismes payeurs dans la sphère agricole

Au 31 décembre 2005, huit offices agricoles et le CNASEA assumaient encore la fonction d'organisme payeur des soutiens au titre de la politique agricole commune :

- l'ONIC, en charge de tous les soutiens aux céréales, de certains dispositifs horizontaux et de quelques mesures agro-environnementales au titre du développement rural ;
- l'ONIOL, pour les soutiens aux oléagineux, protéagineux et plantes textiles ;
- le FIRS, pour le sucre ;
- l'OFIVAL, pour les produits carnés ;
- l'ONILAIT, pour les produits laitiers ;
- l'ONIVINS, pour les produits vitivinicoles ;
- l'ONIFLHOR, pour les fruits et légumes ;
- l'OFIMER, pour les produits de la pêche ;
- l'ODEADOM, pour la banane, l'ananas, et certains régimes de paiement spécifiques aux DOM ;
- le CNASEA, pour le développement rural.

Or, par l'inclusion d'un article spécifique à la loi de finances pour 2003, le Parlement a demandé un rapport évaluant les conditions de fonctionnement des offices agricoles et proposant des mesures destinées à minorer leurs frais de structure. Partant du constat que les évolutions de la PAC, et en particulier la mise en place de régimes de soutien et de contrôle horizontaux, ont réduit la pertinence du modèle sectoriel des offices, les corps d'inspection des ministères des finances et de l'agriculture ont proposé trois pistes d'évolutions :

- un regroupement des offices par pôles (un pôle « végétal » pour les grandes cultures, un pôle « animal », un pôle « cultures spécialisées » pour les produits vitivinicoles et les fruits et légumes) ;
- un office unique pour les aides directes (soit pour les seules aides directes du premier pilier de la PAC, soit pour ces aides et les soutiens au titre du développement rural) ;
- un office unique pour l'ensemble des soutiens communautaires (premier et second pilier de la PAC).

Après une analyse approfondie de ces pistes, le Gouvernement a finalement arrêté le schéma approuvé par le Parlement, dans le cadre de la loi d'orientation agricole adoptée le 6 janvier 2006, qui se traduit par :

- la création d'un office unique pour les aides directes, justifié par les mécanismes d'octroi et de contrôle horizontaux, mis en place pour l'ensemble des paiements directs (en particulier le système intégré de gestion et de contrôle), et les gains de productivité qui en résultent ;
- le regroupement des offices sectoriels (ONIC, ONIOL, FIRS, OFIVAL, ONILAIT, ONIFLHOR, ONIVINS) en trois pôles, afin de conserver une dimension sectorielle à l'action des organismes publics en matière agricole, en particulier en ce qui concerne les interventions nationales ;
- le principe de regroupement, au sein d'une structure unique du paiement, des soutiens directs et des mesures du développement rural, au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2013, afin de rechercher plus de synergies.

Grâce au regroupement géographique de l'ensemble des offices agricoles sur un site unique, à Montreuil et à l'ajustement des effectifs des offices à l'évolution de leurs missions et de la structure des soutiens de la PAC, des économies de gestion et de fonctionnement substantielles devraient être réalisées.

Dès le 1<sup>er</sup> janvier 2006, l'ONILAIT et l'OFIVAL ont été fusionnés en un seul organisme, l'ONIEP. De même, l'ONIFLHOR et l'ONIVINS ont été regroupés dans VINIFLHOR. La constitution de ces deux pôles sectoriels a été effectuée en début d'exercice budgétaire afin de simplifier la transition. La constitution du troisième pôle sectoriel à partir de l'ONIC, l'ONIOL et le FIRS n'a pas pu intervenir à cette date, l'adoption de la loi d'orientation agricole constituant un préalable. A partir de ces entités, ont été créés, le 1<sup>er</sup> juin 2006, deux établissements publics :

- l'ONIGC qui reprend l'ensemble des dispositifs de gestion des marchés (stockage, restitutions aux exportations...) qui relevaient des trois offices ;
- l'AUP, qui traite des dispositifs de paiement directs (aides compensatoire à la surface, droits à paiement unique et aide supplémentaire au titre de la modulation).

## Glossaire

### ACCORD INTERINSTITUTIONNEL (AI)

Un accord interinstitutionnel est un accord conclu entre différentes institutions européennes, qui vient compléter les dispositions des traités dans un domaine spécifique. En matière budgétaire, le recours à la technique de l'accord interinstitutionnel est systématique depuis la fin des années 80 et a permis de mettre un terme aux conflits budgétaires de la fin des années 80 entre les deux institutions – le Conseil et le Parlement européen – qui se partagent le pouvoir budgétaire.

L'accord interinstitutionnel conclu le 17 mai 2006 entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission a pour objet de mettre en œuvre la discipline budgétaire et d'assurer une bonne gestion financière. Il se compose de trois parties :

- la définition et les modalités d'application des perspectives financières 2007-2013 (avec la fixation des plafonds en crédits d'engagement et crédits de paiement qui engagent les trois institutions) ;
- la définition de règles précises visant à encadrer et améliorer la collaboration interinstitutionnelle au cours de la procédure budgétaire ;
- la définition de règles relatives à la bonne gestion financière des fonds de l'Union européenne.

Il ne peut être modifié qu'avec l'accord des trois institutions.

### AVANT-PROJET DE BUDGET (APB)

L'avant-projet de budget (APB) est présenté par la Commission et marque le début de la procédure budgétaire. Il traduit l'appréciation par la Commission des besoins de financement de la Communauté et doit respecter les modalités définies par le Traité.

### BUDGET RECTIFICATIF ET SUPPLEMENTAIRE (BRS)

Il s'agit d'une modification du budget initial adoptée selon la même procédure que le budget initial. C'est l'équivalent en droit européen de notre « collectif budgétaire » ou loi de finances rectificative (LFR).

### CREDITS DISSOCIES ET CREDITS NON DISSOCIES

Les crédits dissociés désignent les dépenses pour lesquelles le montant des crédits de paiement peut être différent de celui des crédits d'engagement. Les crédits non dissociés, pour lesquels le montant des engagements est toujours égal à celui des crédits de paiement, concernent l'essentiel des dépenses de la PAC (rubrique 2) et la totalité des dépenses administratives (rubrique 5).

### CREDITS POUR ENGAGEMENT (CE) ET CREDITS POUR PAIEMENT (CP)

Cette distinction correspond au système national des autorisations d'engagement et des crédits de paiement. Un crédit d'engagement constitue une autorisation de contracter un engagement de dépenser. Un crédit de paiement constitue une autorisation de payer. La contribution due par les États membres au budget communautaire est calculée sur la base des crédits pour paiement.

### DECISION RESSOURCES PROPRES (DRP)

La décision ressources propres (DRP) organise le financement des Communautés européennes par le biais de ressources propres, en vertu de l'article 269 du traité instituant la Communauté européenne. Le traité organise la procédure d'adoption de la DRP qui relève des seuls États membres : adoption à l'unanimité et ratification par les parlements nationaux, à l'instar des traités. La DRP actuellement en vigueur date du 29 septembre 2000. Une nouvelle DRP est en cours de négociation afin de traduire en recette les conséquences de l'accord trouvé lors du Conseil européen de décembre 2005 pour 2007-2013.

DEPENSES OBLIGATOIRES (DO) ET DEPENSES NON OBLIGATOIRES (DNO)	<p>Les dépenses obligatoires désignent les dépenses découlant obligatoirement du traité. En l'absence de fondement objectif à cette distinction, l'accord interinstitutionnel procède une fois pour toutes à la répartition des dépenses inscrites au budget entre ces deux catégories. Les DO correspondent en fait à la PAC (hors développement rural) et à une partie des dépenses administratives, toutes les autres dépenses (plus de 64 % du budget) étant dites « non obligatoires ». L'intérêt de cette distinction réside dans la différence de procédure d'adoption qui en résulte : en cas de désaccord entre les deux branches de l'autorité budgétaire, le Parlement a le dernier mot en matière de dépenses non obligatoires, cependant que le Conseil décide seul en dernier ressort du niveau des dépenses obligatoires.</p>
FEOGA SECTION GARANTIE	<p>Instrument financier de la politique agricole commune pour les dépenses afférentes à la période 2000-2006 recouvrant les aides versées sur fonds européens aux agriculteurs, aux exportateurs, ou aux industriels selon les cas, au titre de la garantie de revenu apportée par la PAC : paiements compensatoires aux surfaces, primes animales, restitutions à l'exportation, aides à la production, aides au stockage en cas de surproduction, etc.</p> <p>Il finance également le développement rural dans les zones non couvertes par l'objectif 1 des fonds structurels au titre de la génération 2000-2006.</p>
FONDS D'AJUSTEMENT A LA MONDIALISATION	<p>Il s'agit d'un nouveau Fonds destiné à apporter une aide personnalisée à la réinsertion des personnes victimes d'un licenciement massif, lié aux évolutions du commerce international. Le montant maximum des dépenses financées par ce fonds est fixé à 500 millions d'euros par an en prix courants pouvant provenir de la marge existant sous le plafond global des dépenses de l'année précédente et/ou de crédits d'engagements annulés lors des deux exercices précédents, à l'exception de ceux liés à la politique de cohésion.</p>
FONDS DE COHESION	<p>Pour renforcer la politique structurelle, un fonds de cohésion a été instauré en 1993. Il est destiné aux pays dont le RNB par habitant est inférieur à 90 % de la moyenne communautaire et qui ont mis en place un programme visant à satisfaire aux conditions de convergence économique de l'article 104 du Traité CE, soit la Grèce, le Portugal, et tous les États membres ayant adhéré depuis le 1<sup>er</sup> mai 2004. Sur la période 2007-2013, l'Espagne bénéficie d'un dispositif de sortie transitoire du fonds de cohésion (« <i>phasing out</i> ») tandis que l'Irlande n'y est plus éligible depuis 2004. Le fonds de cohésion a pour objet d'accorder des financements pour des projets en matière d'environnement ou de réseaux transeuropéens de transport.</p>
FONDS DE SOLIDARITE DE L'UNION EUROPEENNE (FSUE)	<p>Suite aux inondations importantes qui ont touché plusieurs pays de l'Est de l'Europe en août 2002, le Conseil et le Parlement européen ont décidé la création d'un fonds de solidarité de l'Union européenne (FSUE, règlement du Conseil n° 2012/2002). Celui-ci est destiné à répondre rapidement à des situations d'urgence, suite à une catastrophe naturelle majeure. Ce fonds peut être distribué sur la base de deux critères :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- un critère quantitatif, si la catastrophe a provoqué, dans l'un au moins des États membres, des dégâts dont l'estimation dépasse 3 milliards d'euros (prix 2002) ou l'équivalent de 0,6 % du revenu national brut ;</li> <li>- un critère qualitatif, plafonné à 7,5 % du montant annuel mis à la disposition du fonds, si une région a été touchée par une catastrophe hors du commun, affectant la majeure partie de sa population et ayant des répercussions graves et durables sur ses conditions de vie et sa stabilité économique.</li> </ul> <p>L'accord interinstitutionnel du 17 mai 2006 prévoit un mécanisme de flexibilité pour mettre à disposition du fonds les ressources nécessaires, dans la limite d'un plafond annuel d'un milliard d'euros (prix courants). Les dépenses correspondantes sont allouées au budget en sus des rubriques concernées.</p>

FONDS STRUCTURELS	<p>Pour mettre en œuvre sa politique régionale, l'Union européenne dispose, pour la période de programmation 2007-2013, de deux instruments financiers : le Fonds social européen (FSE), dont la création était prévue par le traité de Rome et le Fonds européen de développement régional (FEDER). Ces instruments sont mobilisés au service de trois objectifs :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- l'objectif « Convergence » vise à accélérer la convergence des États membres et régions les moins développés en améliorant les conditions de croissance et d'emploi. Il s'adresse prioritairement aux régions dont le PIB par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne de l'Union européenne. Une aide temporaire (« phasing out ») est accordée aux régions dont le PIB par habitant aurait été inférieur à 75 % de la moyenne dans une Union restée à quinze États membres (« effet statistique de l'élargissement »). Enfin, sous l'objectif « Convergence » le fonds de cohésion continuera à s'adresser aux États membres dont le RNB est inférieur à la moyenne communautaire ;</li> <li>- l'objectif « Compétitivité régionale et emploi » vise, en dehors des régions les moins développées, à renforcer la compétitivité et l'attractivité des territoires ainsi que l'emploi en anticipant les changements économiques et sociaux ;</li> <li>- l'objectif « Coopération territoriale européenne » permettra le financement d'opérations de coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale.</li> </ul>
INSTRUMENT DE FLEXIBILITE	<p>L'instrument de flexibilité, prévu par l'accord interinstitutionnel, constitue un mécanisme permettant, sur proposition de la Commission et avec l'accord des deux branches de l'autorité budgétaire, de dépasser les plafonds des perspectives financières dans la limite de 200 millions d'euros pour une année donnée, afin de faire face à un besoin non prévu dans les perspectives financières. Cet instrument ne doit pas en principe être utilisé deux années de suite pour répondre à un même besoin.</p>
LETTRE RECTIFICATIVE AGRICOLE (LRA)	<p>La Commission présente tous les ans à l'automne une lettre rectificative à son avant-projet de budget sur les dépenses agricoles afin d'actualiser les besoins pour l'exercice à venir en fonction des dernières prévisions d'évolution des marchés agricoles. La lettre rectificative agricole sert de base à la seconde lecture pour les dépenses agricoles.</p>
PCRD	<p>Le programme-cadre de recherche et de développement technologique. Créé en 1984, ce programme pluriannuel coordonne des programmes plus spécifiques dédiés à des domaines aussi divers que les technologies de l'information et de la communication, l'environnement, la biologie, l'énergie (y compris nucléaire), les transports ou la mobilité des chercheurs.</p>
PERSPECTIVES FINANCIERES	<p>Les perspectives financières constituent le cadre de référence pluriannuel de la discipline budgétaire. Elles fixent, pour chaque année et pour chaque rubrique et sous-rubrique, des montants limitatifs de crédits d'engagement, qui constituent des plafonds de dépenses. Des montants globaux en crédits pour engagement et en crédits pour paiement sont également établis. Le prochain cadre financier pluriannuel couvre la période 2007-2013.</p>
PESC / PESD	<p>La politique étrangère et de sécurité commune (PESC) dispose d'un budget spécifique inscrit sur la rubrique 4 du budget. Ces crédits assurent le financement des dépenses dites opérationnelles de la PESC, telles la lutte contre la non-prolifération mais aussi la composante civile des opérations de crise relevant de la PESD, la résolution de conflits, la vérification et le soutien aux processus de paix ainsi que les représentants spéciaux. Les dépenses opérationnelles de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD) demeurent en grande partie assumées directement par les États en fonction de leur participation, même s'il existe depuis 2004 un mécanisme dit « Athéna » de financement des coûts communs.</p>
PILIER DE LA PAC	<p>La PAC se décompose en deux piliers : le premier est propre aux aides de marché tandis que le second concerne les dépenses de développement rural.</p>

PROJET DE BUDGET	Sur la base de l'APB, le Conseil arrête le projet de budget après une phase de concertation avec le Parlement et la Commission à l'occasion d'un trilogue. Le projet de budget est ensuite transmis au Parlement pour une première lecture. La concertation doit se poursuivre jusqu'à la deuxième lecture par le Conseil.
RESERVE POUR AIDES D'URGENCE	Dotée d'une enveloppe annuelle de 221 millions d'euros à prix constants, la réserve pour aides d'urgence est destinée à couvrir en cours d'année des besoins urgents d'aide à des pays tiers, à la suite d'événements qui n'étaient pas prévisibles lors de l'établissement du budget, en priorité pour des actions à caractère humanitaire, mais aussi pour la gestion civile d'une crise et la protection civile. Ses modalités d'utilisation sont définies par l'accord interinstitutionnel. La mobilisation de cette réserve doit notamment recevoir l'accord du Conseil et du Parlement dans le cadre d'un trilogue. La part des contributions des États membres correspondant à cette réserve n'est appelée qu'au <i>pro rata</i> de la consommation de cette réserve.
RESTE A LIQUIDER (RAL)	Le reste à liquider ou RAL désigne la part des engagements qui n'a pas donné lieu à paiement. Le RAL résulte donc de la différence entre les engagements et les décaissements et permet d'apprécier les performances d'exécution de la Commission.
RUBRIQUES	Les rubriques du budget communautaire regroupent les dépenses par grandes catégories. L'accord interinstitutionnel du 17 mai 2006 établit une nouvelle structuration des rubriques pour la période 2007-2013 : la rubrique 1 « Croissance durable » se décompose en deux sous-rubriques (1A « Compétitivité pour la croissance et l'emploi » et 1B « Cohésion pour la croissance et l'emploi ») ; la rubrique 2 « Conservation et gestion des ressources naturelles » couvre les dépenses de marché et paiements directs de la PAC ainsi que les dépenses de développement rural, en faveur de la pêche et de l'environnement ; la rubrique 3 « Citoyenneté, liberté, sécurité et justice » distingue deux sous-rubriques (3A « Liberté, sécurité et justice » et 3B « Citoyenneté ») ; la rubrique 4 « L'Union européenne, acteur mondial » couvre le champ des actions extérieures ; les dépenses administratives font l'objet de la rubrique 5 « Administration » ; enfin, la rubrique 6 couvre les compensations budgétaires transitoires aux nouveaux adhérents. C'est par rapport aux rubriques et sous-rubriques que s'apprécient les plafonds de dépenses et les prérogatives des deux branches de l'autorité budgétaire.
SOLDE DE L'EXERCICE PRECEDENT	Il correspond au montant des crédits non consommés et des éventuelles plus values de recettes. Il est restitué aux États membres sous la forme d'une moindre contribution PNB au cours de l'exercice suivant.
TAUX MAXIMAL D'AUGMENTATION (TMA)	<p>L'article 272, paragraphe 9, du traité CE prévoit que :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- pour l'ensemble des dépenses du budget général des Communautés européennes autres que celles découlant obligatoirement du traité ou des actes arrêtés en vertu de celui-ci, la Commission constate chaque année, après consultation du comité de politique économique, un taux maximal d'augmentation par rapport aux dépenses de même nature de l'exercice en cours ;</li> <li>- le taux maximal est communiqué, avant le 1<sup>er</sup> mai, à toutes les institutions de la Communauté.</li> </ul> <p>Dans la pratique, ce taux maximal d'augmentation résulte de la moyenne arithmétique de l'évolution du produit intérieur brut (PIB) de la Communauté en valeur et de l'évolution moyenne des dépenses des administrations publiques des États membres.</p>
TRILOGUE	Le trilogue a pour objet de préparer la procédure de concertation entre les trois institutions en vue de rechercher un accord entre les deux branches de l'autorité budgétaire. Il est composé du président du Conseil ECOFIN Budget, du président de la commission des budgets du Parlement européen et du membre de la Commission en charge du budget.



## Sigles

ACCT	Agence comptable centrale du Trésor
ACP	Afrique Caraïbes Pacifique
AED	Agence européenne de défense
APB	Avant projet de budget
ARYM	Ancienne république yougoslave de Macédoine
ASA	Accord de stabilisation et d'association
ASE	Agence spatiale européenne
AUP	Agence unique de paiement
BEI	Banque européenne d'investissement
BERD	Banque européenne de reconstruction et de développement
BRS	Budget rectificatif et supplémentaire
CARDS	Programme européen de coopération avec les pays des Balkans
CCCOP	Commission de certification des comptes des organismes payeurs
CEPCM	Centre européen de prévention et de contrôle des maladies
CE	Crédits d'engagement
CIACT	Comité interministériel sur l'aménagement et la compétitivité des territoires
CICC	Commission interministérielle de coordination des contrôles
CIVCOM	Comité civil de gestion de crise
CM	Comité militaire
CNASEA	Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles
COPS	Comité politique et de sécurité
COREPER	Comité des représentants permanents
CP	Crédits de paiement
CRSN	Cadre de référence stratégique national
DAS	Déclaration d'assurance
DO	Dégagement d'office/dépense obligatoire
DPU	Droit à paiement unique
ECHO	Office européen d'aide humanitaire
FAM	Fonds d'ajustement à la mondialisation
FEADER	Fonds européen agricole de développement rural
FEAGA	Fonds européen agricole de garantie
FED	Fonds européen de développement
FEDER	Fonds européen de développement régional
FEMIP	Facilité euro-méditerranéenne d'investissement et de partenariat
FEOGA	Fonds européen d'orientation et de garantie agricole
FEOGA-G	Fonds européen d'orientation et de garantie agricole - section garantie
FEOGA-O	Fonds européen d'orientation et de garantie agricole – section orientation

FEP	Fonds européen de la pêche
FER	Fonds européen pour les réfugiés
FIRE	Force d'intervention rapide européenne
FIRS	Fonds d'intervention et de régularisation du marché du sucre
FMI	Fonds monétaire international
FSE	Fonds social européen
FSUE	Fonds de solidarité de l'Union européenne
GECT	Groupement européen de coopération territoriale
ICD	Instrument de coopération au développement
ICDCE	Instrument de financement de la coopération, du développement et de la coopération économique
IEDDH	Initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'homme
IET	Institut européen de technologie
IEVP	Instrument européen de voisinage et de partenariat
IFOP	Instrument financier d'orientation de la pêche
IPA	Instrument de préadhésion
IPI	Instrument de coopération avec les pays industrialisés
ISN	Instrument de sécurité nucléaire
ISPA	Instrument structurel de préadhésion
ITER	Programme européen de recherche sur la fusion thermonucléaire
JAI	Justice et affaires intérieures
LEADER	Liaison entre les actions de développement de l'économie rural
LIFE	Instrument financier pour l'environnement
MAP	Programme multi annuel pour les entreprises
MCG	Mécanisme de correction généralisée
MEDA	Programme européen de coopération avec les pays tiers méditerranéens
OCM	Organisation commune de marché
ODEADOM	Office de développement de l'économie agricole des départements d'outre-mer
OFIMER	Office national interprofessionnel des produits de la mer et de l'aquaculture
OFIVAL	Office national interprofessionnel des viandes, de l'élevage et de l'aviculture
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONIC	Office national interprofessionnel des céréales
ONIEP	Office national interprofessionnel de l'élevage et de ses productions
ONIFLHOR	Office national interprofessionnel des fruits, légumes et de l'horticulture
ONIGC	Office national interprofessionnel des grandes cultures
ONILAIT	Office national interprofessionnel du lait et des produits laitiers
ONIOI	Office national interprofessionnel des oléagineux, protéagineux et cultures textiles
ONIVINS	Office national interprofessionnel des vins
OSC	Orientation stratégique communautaire
PAC	Politique agricole commune
PAS	Programme d'action spéciale d'union douanière
PCRD	Programme cadre de recherche et développement
PESC	Politique étrangère et de sécurité commune

PESD	Politique européenne de sécurité et de défense
PHARE	Programme européen de coopération avec les pays d'Europe centrale et orientale
PIC	Programme pour l'innovation et la compétitivité
PMTVA	Prima au maintien du troupeau de vaches allaitantes
PNR	Programme national de réforme
PTOM	Pays et territoires d'outre mer
R&D	Recherche et développement
RAL	Reste à liquider
RPT	Ressources propres traditionnelles
RTE	Réseaux transeuropéens
RTE-E	Réseaux transeuropéens d'énergie
RTE-T	Réseaux transeuropéens de transport
SAPARD	Programme d'aide à l'agriculture et au développement rural (préadhésion)
SDE	Services déconcentrés de l'État
SIGC	Système intégré de gestion et de contrôle
SIS	Système d'information Schengen
TACIS	Programme européen de coopération avec les pays de l'ex URSS : Russie et CEI
TERRA	Action de reconstruction post séisme en Turquie
TPIY	Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie
VINIFLHOR	Office national interprofessionnel des fruits, légumes, des vins et de l'horticulture
VIS	Système d'information sur les visas