

N° 78

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2006-2007

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 novembre 2006

## RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2007, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

*Rapporteur général.*

TOME II

Fascicule 2

**AFFAIRES EUROPÉENNES ET ARTICLE 32 : ÉVALUATION DE LA PARTICIPATION FRANÇAISE AU BUDGET DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES**

*Rapporteur spécial : M. Denis BADRÉ*

---

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, *vice-présidents* ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Jacques Baudot, Mme Marie-France Beaufils, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Claude Haut, Jean-Jacques Jégou, Roger Karoutchi, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (12<sup>ème</sup> législ.) : 3341, 3363 à 3368 et T.A. 619**

**Sénat : 77 (2006-2007)**

---

**Lois de finances.**



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL</b> .....	9
<b>I. LES NOUVELLES PERSPECTIVES FINANCIÈRES : ÉPILOGUE ET CONTINUITÉ</b> .....	10
A. LA FRANCE A TIRÉ PARTI DES NÉGOCIATIONS .....	10
B. LA CONTINUITÉ D'AVANTAGE QUE L'INNOVATION .....	11
1. <i>Des orientations insuffisamment traduites dans les dotations budgétaires</i> .....	11
2. <i>De nouveaux mécanismes de financement extra-budgétaires</i> .....	12
<b>II. LA SIMPLIFICATION DU FINANCEMENT DES POLITIQUES COMMUNAUTAIRES, UN CHANTIER EN SUSPENS</b> .....	13
A. LA SIMPLIFICATION DES RECETTES .....	13
1. <i>Le système actuel comporte des effets pervers</i> .....	13
2. <i>La nécessité de réintroduire des principes clairs</i> .....	14
B. LES ENJEUX DE LA RÉFORME DE LA PAC .....	14
1. <i>Une vraie politique communautaire soumise à de nouveaux objectifs</i> .....	14
2. <i>La France doit manifester un esprit constructif</i> .....	15
3. <i>La réflexion sur la réforme de la PAC a déjà commencé</i> .....	16
C. LA NÉCESSAIRE RATIONALISATION DU CONTRÔLE DES DÉPENSES .....	16
<b>PREMIÈRE PARTIE : LES RELATIONS ENTRE LA FRANCE ET LE BUDGET EUROPÉEN</b> .....	19
<b>I. LA CONTRIBUTION FRANÇAISE AU BUDGET</b> .....	19
A. UNE CONTRIBUTION EN HAUSSE SOUTENUE PAR RAPPORT À L'EXÉCUTION PRÉVISIONNELLE DE 2006 .....	19
1. <i>Exécution en 2005 et prévisions pour 2006 : de forts aléas</i> .....	19
2. <i>Les facteurs explicatifs de l'écart entre prévision et exécution</i> .....	20
3. <i>Une hausse de 5,1 % du prélèvement sur recettes en 2007</i> .....	23
B. L'ÉVOLUTION SUR LE LONG TERME .....	23
C. UNE CONTRIBUTION MAJEURE AU SEIN DE L'UNION .....	24
1. <i>Le deuxième pays contributeur</i> .....	24
2. <i>Le poids important de la correction britannique</i> .....	25
D. LES DÉPENSES « SUBIES » AU TITRE DES SANCTIONS .....	26
<b>II. LES VERSEMENTS DU BUDGET EUROPÉEN EN FRANCE</b> .....	28
A. LA FRANCE EST À NOUVEAU LE DEUXIÈME PAYS BÉNÉFICIAIRE DU BUDGET EUROPÉEN .....	28
1. <i>Un taux de retour global de 14,2 % en 2005</i> .....	28
2. <i>Les versements actuels et futurs au titre des nouvelles perspectives financières</i> .....	29

B. LA FRANCE DEMEURE CONTRIBUTEUR NET, AU 4 <sup>ÈME</sup> RANG EN 2004 .....	31
---	----

<b>SECONDE PARTIE : LE PROJET DE BUDGET DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES POUR 2007</b> .....	33
---	----

<b>I. LE NOUVEAU CADRE FINANCIER POUR 2007-2013</b> .....	33
---	----

A. RAPPEL DES PRINCIPALES ÉTAPES DE LA NÉGOCIATION .....	33
--	----

1. <i>La proposition originelle de la Commission européenne</i> .....	33
2. <i>L'échec du compromis luxembourgeois de juin 2005</i> .....	33

B. LE COMPROMIS FINAL ET L'ACCORD INTERINSTITUTIONNEL DU 17 MAI 2006.....	34
---	----

1. <i>Le compromis sous présidence britannique</i> .....	34
2. <i>La difficile négociation avec le Parlement européen et l'accord interinstitutionnel du 17 mai 2006</i> .....	36
3. <i>Des montants hors plafonds finalement contenus</i> .....	38
4. <i>Un bilan jugé positif pour la France</i> .....	40

C. LA RÉFORME ENCORE INACHEVÉE DES RECETTES .....	40
---	----

1. <i>A court terme, la traduction juridique et technique du nouveau compromis budgétaire</i> .....	40
2. <i>Les perspectives de modernisation sur le plus long terme</i> .....	41

D. L'IMPACT DE L'ADHÉSION DE LA ROUMANIE ET DE LA BULGARIE.....	42
---	----

<b>II. LES GRANDES ORIENTATIONS DU PROJET DE BUDGET POUR 2007 ET LA GESTION DU BUDGET 2005</b> .....	43
--	----

A. ÉVOLUTION DES RECETTES DE L'UNION : + 5 % PAR RAPPORT AUX PRÉVISIONS DE 2006.....	43
--	----

B. LES PROPOSITIONS DES TROIS INSTITUTIONS EN MATIÈRE DE DÉPENSES .....	44
---	----

1. <i>La proposition de la Commission européenne de mai 2006</i> .....	44
2. <i>Le projet du Conseil de juillet 2006</i> .....	45
3. <i>Le vote en première lecture du Parlement européen (octobre 2006)</i> .....	46

C. LES OBSERVATIONS DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE SUR L'EXERCICE 2005 .....	49
---	----

<b>III. ANALYSE PAR RUBRIQUE BUDGÉTAIRE</b> .....	50
---	----

A. LES POLITIQUES DE COMPÉTITIVITÉ (SOUS-RUBRIQUE 1A).....	50
--	----

1. <i>La redéfinition dans le cadre des perspectives 2007-2013</i> .....	50
2. <i>Exécution en 2005 et au premier semestre de 2006</i> .....	51
3. <i>Prévisions budgétaires pour 2007</i> .....	52

B. LA POLITIQUE DE COHÉSION (SOUS-RUBRIQUE 1B) .....	53
--	----

1. <i>La première politique de l'Union en 2007-2013</i> .....	53
2. <i>La simplification dans la continuité</i> .....	54
3. <i>Une exécution plus satisfaisante en 2005 et 2006</i> .....	54
4. <i>Le projet de budget pour 2007</i> .....	55

C. LA CONSERVATION ET LA GESTION DES RESSOURCES NATURELLES (RUBRIQUE 2) .....	56
---	----

1. <i>Une politique relativement préservée dans les nouvelles perspectives financières</i> .....	56
2. <i>Exécution en 2005 et 2006 et prévisions budgétaires pour 2007</i> .....	57

D. LES POLITIQUES DE LIBERTÉ, DE SÉCURITÉ, DE CITOYENNETÉ ET DE JUSTICE (RUBRIQUE 3) .....	59
1. <i>Des politiques encore fragmentées</i> .....	59
a) Liberté, sécurité et justice (sous-rubrique 3a) .....	59
b) Citoyenneté (sous-rubrique 3b).....	60
2. <i>Le projet de budget pour 2007</i> .....	60
E. LES ACTIONS EXTÉRIEURES (RUBRIQUE 4) .....	63
1. <i>Une architecture plus cohérente dans le cadre des nouvelles perspectives financières</i> .....	63
2. <i>Exécution en 2005 et 2006</i> .....	64
3. <i>Propositions pour le budget de 2007</i> .....	65
F. LES DÉPENSES ADMINISTRATIVES (RUBRIQUE 5).....	66
1. <i>Un plafond de 50,3 milliards d'euros en 2007-2013</i> .....	66
2. <i>Prévisions budgétaires pour 2007</i> .....	67
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	<b>69</b>



## INTRODUCTION

L'article 32 du projet de loi de finances pour 2007 évalue le prélèvement opéré sur les recettes de l'Etat au titre de la participation de la France au budget des Communautés européennes à **18.696 millions d'euros**, soit une augmentation de 5,1 % par rapport à la prévision d'exécution pour 2006. Le budget communautaire pour 2007 est doublement marqué par **l'entrée dans les nouvelles perspectives financières 2007-2013 et l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie**, soit une Europe désormais élargie à 27 Etats membres.

**L'année 2006 a vu l'achèvement des difficiles négociations sur les perspectives financières pour 2007-2013.** Le compromis final, conclu par l'accord interinstitutionnel du 17 mai 2006, se révèle nettement moins ambitieux que les propositions initiales de la Commission européenne ou les aspirations de nombreux Européens. Les dépenses communautaires sont globalement stabilisées, en moyenne, à 1 % du revenu national brut (RNB) de l'Union, l'architecture des recettes n'a pas encore été réformée, et le rabais britannique n'a été que partiellement remis en cause.

Le centre de gravité du budget communautaire se déplace, puisque **la politique de cohésion est désormais le premier poste de dépenses de l'Union européenne**, avec 36,2 % des crédits d'engagement, devant les dépenses agricoles de marché avec 34,2 % (hors développement rural, qui représente 10,7 % du budget). Le mode de financement de l'Union repose sur des contributions des Etats membres, au sein desquelles la ressource assise sur le RNB communautaire détient toujours une part très majoritaire.

L'article 49 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe comme date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires, au plus tard huit jours francs à compter de la date de dépôt du projet de loi de finances.

**A la date du 10 octobre 2006, la totalité des réponses était parvenue à votre rapporteur spécial.** Une concertation en amont avait en effet permis d'enrichir le « jaune » budgétaire de certaines préoccupations de votre rapporteur. Ce document, disponible avant la date limite et particulièrement exhaustif, a donc constitué, comme les années précédentes, la principale source d'informations en vue de l'établissement du présent rapport.





## PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

**Premier budget communautaire des perspectives financières 2007-2013, le projet de budget pour 2007 ne marque pas de réelle rupture**, avec une hausse de 3,7 % des crédits d'engagement (selon le projet du Conseil de juillet 2006) par rapport au budget de 2006. Il intègre en outre une nouvelle étape de l'élargissement de l'Union, avec l'adhésion programmée de la Bulgarie et de la Roumanie début 2007.

Cette progression modérée des crédits traduit une certaine **rigueur**, qui se manifeste également dans le renforcement des contrôles et l'amélioration tendancielle de l'exécution, puisque **la sous-exécution des dépenses communautaire a atteint en 2005 son plus bas niveau depuis le début de la programmation 2000-2006**, avec 1.071 millions d'euros (hors recettes supplémentaires), ce dont votre rapporteur spécial se félicite. **Les engagements restant à liquider ont cependant augmenté de 8 %**, pour atteindre le niveau record de 119 milliards d'euros.

Pour la France, ce projet de budget se traduit par un prélèvement sur recettes évalué à 18,7 milliards d'euros, soit **6,9 % des recettes fiscales nettes**, ce qui représente un enjeu financier lourd dont nos concitoyens n'ont pas véritablement conscience, d'autant que la procédure du prélèvement sur recettes le rend « indolore ».

**Malgré la fin des négociations sur les perspectives financières, les défis à venir ne manquent pas** et concernent, par exemple, la réforme du système de ressources propres de l'Union, le fonctionnement de la PAC au-delà de 2013, ou l'atteinte des objectifs de la nouvelle stratégie de Lisbonne. En dépit de leur complexité, ces questions ne peuvent être déconnectées de la crise institutionnelle et politique que l'Union européenne a traversée en 2005, et le budget de l'Union peut contribuer à restaurer la confiance dans le projet européen.

Dans son rapport budgétaire afférent au projet de loi de finances pour 2006, votre rapporteur spécial considérait que « *le budget européen n'assure pas réellement les trois fonctions budgétaires traditionnellement attribuées à la puissance publique* », que sont **la stabilisation, l'affectation et la redistribution**. Il considérait également que « *tant que l'Europe ne disposera pas d'axes structurants proches des préoccupations des citoyens et susceptibles de renouveler les politiques mises en œuvre depuis près de cinquante ans, le débat budgétaire continuera d'être « pollué » par la prévalence des intérêts nationaux et des schémas de financement complexes et incompréhensibles pour le citoyen* ». Ces critiques demeurent toujours

valables. **Le budget européen pour 2007, comme les années précédentes, n'est pas un vrai budget et ne traduit pas réellement un intérêt commun.**

**La France, qui est plutôt apparue en position défensive au cours des deux dernières années, doit donc retrouver un rôle moteur dans la modernisation du budget communautaire, et préparer activement la présidence qu'elle exercera dans deux ans**, au moment même où des décisions stratégiques pour l'avenir du financement de l'Union pourraient être prises.

## **I. LES NOUVELLES PERSPECTIVES FINANCIÈRES : ÉPILOGUE ET CONTINUITÉ**

Les négociations sur les perspectives financières furent âpres et ont ravivé la tentation du « passager clandestin », la plupart des Etats membres étant enclins à faire prévaloir leurs intérêts nationaux au détriment d'une vision structurante de l'Europe. Dans un contexte de tensions budgétaires pour la plupart des Etats membres et de remise en cause de certains objectifs des politiques communautaires, **les aspirations à un renouveau quantitatif et qualitatif du budget communautaire ont été quelque peu déçues.**

**La relative rigueur des nouvelles perspectives financières**, inférieures de près de 160 milliards d'euros (en crédits d'engagement) à la proposition initiale de la Commission, **relève cependant d'un arbitrage rationnel**, dans la mesure où toute éventuelle augmentation importante du budget communautaire doit être nécessairement précédée de l'aboutissement d'une réflexion sur la nature même et les modalités des politiques communautaires, réflexion qui n'a pas véritablement eu lieu.

### ***A. LA FRANCE A TIRÉ PARTI DES NÉGOCIATIONS***

Notre pays apparaît au final relativement favorisé par le nouveau cadre pluriannuel si l'on considère les éléments suivants :

- les crédits de paiement annuels s'élèvent en moyenne à **1 % du RNB communautaire** sur la période, et les crédits d'engagement à 1,04 %, ce qui laisse une marge substantielle sous le plafond des ressources propres (1,24 %) et se révèle conforme aux revendications exprimées fin 2003 par les six principaux contributeurs nets, dont la France ;

- le « **rabais** » **britannique** a subi une première encoche avec la mise en place de sa diminution progressive, même si elle est plafonnée à 10,5 milliards d'euros sur la période ;

- l'accord de Bruxelles d'octobre 2002 sur le **cadre financier de la PAC** a été globalement respecté, en dépit du débat ouvert par le Royaume-Uni et de l'inclusion sous les plafonds des dépenses de marché versées à la Bulgarie et à la Roumanie ;

- la part de la France dans le financement du **X<sup>e</sup> Fonds européen de développement** passe de 24,3 % à 19,55 %. Cette diminution représente une « économie » de plus d'un milliard d'euros par rapport au *statu quo*. La France demeure le principal pays contributeur avec l'Allemagne, ce que l'on peut considérer comme cohérent avec sa politique d'augmentation progressive de l'aide publique au développement ;

- la France bénéficiera, en prix constants de 2004, d'une enveloppe de 12,7 milliards d'euros au titre des **fonds structurels**, dont 2,8 milliards d'euros pour les quatre départements d'outre-mer, et sera le **premier bénéficiaire de l'objectif 2** « *Compétitivité régionale et emploi* » avec 9,1 milliards d'euros (soit 18,5 % du total de l'Union, et 23,5 % hors « *phasing in* »), compte tenu de son déficit de compétitivité au regard des critères retenus. Avec la disparition du « zonage », l'ensemble du territoire est potentiellement éligible. La Commission européenne a en outre décidé que les trois quarts des fonds de cet objectif seraient destinés aux priorités de la stratégie de Lisbonne ;

- enfin le coût budgétaire moyen annuel sur 2007-2013, évalué à **19,36 milliards d'euros** (soit une hausse de 8,1 % par rapport à la prévision d'exécution pour 2006), peut être jugé raisonnable, et la contribution nette s'élève à 109 euros par habitant.

## ***B. LA CONTINUITÉ D'AVANTAGE QUE L'INNOVATION***

### **1. Des orientations insuffisamment traduites dans les dotations budgétaires**

Les perspectives financières 2007-2013 traduisent les préoccupations budgétaires des Etats membres et **des compromis dans lesquels l'affirmation de certaines priorités, en particulier celles de la stratégie de Lisbonne, s'est trouvée « diluée »**. La nouvelle présentation en cinq rubriques thématiques et la réorganisation du cadre stratégique et des objectifs de la politique de cohésion contribuent à améliorer la lisibilité du budget et à atténuer l'impression de « fourre-tout », bien que la **rubrique 3** « *Liberté, sécurité, justice et citoyenneté* » semble **artificielle**, compte tenu notamment de la faiblesse des montants en cause (1,5 milliard d'euros de crédits de paiement en 2007).

**Les principaux impératifs de la construction communautaire ont été préservés** : la PAC est pérennisée bien que les dépenses de développement rural aient constitué une variable d'ajustement lors des négociations, et les nouveaux Etats membres devraient bénéficier de 158 milliards d'euros sur sept ans au titre des fonds structurels, soit plus de 3 % de leur PIB.

**Un effort non négligeable a été consenti en faveur de l'amélioration de la compétitivité et du renforcement de la recherche européenne** (dont le budget en 2013 devrait être supérieur de 75 % à celui de 2006), dans le cadre du nouveau partenariat pour Lisbonne. Les instruments de structuration et de mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne ont été modernisés, notamment afin de mieux impliquer les Etats membres, qui doivent désormais définir des programmes nationaux de réforme.

Il reste que **la sous-rubrique 1a « Compétitivité pour la croissance et l'emploi » a subi d'importantes coupes dans l'accord final** (pour près de 60 milliards d'euros) par rapport au projet initial de la Commission, et que l'objectif défini en mars 2000, consistant à faire d'ici 2010 de l'Union européenne « *l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde* » est à ranger au rang des **illusions**.

## **2. De nouveaux mécanismes de financement extra-budgétaires**

**Certains mécanismes financiers innovants ont été introduits**. On peut ainsi relever en particulier la « **facilité financière de partage du risque** » dans le domaine de la recherche, la réforme des mandats extérieurs de la Banque européenne d'investissement (BEI) au titre de sa contribution à la politique européenne de soutien au développement, et le Fonds d'ajustement à la mondialisation. Reposant sur un système de garantie (cofinancé par la BEI et le budget communautaire) et un double effet de levier lié à l'emprunt et au recours aux marchés financiers, la facilité de financement pour la recherche permet ainsi, potentiellement, d'accroître de 30 milliards d'euros les financements au profit de la recherche-développement.

La France a pris une part non négligeable dans la création du **Fonds d'ajustement à la mondialisation**, doté au plus de 500 millions d'euros annuels et destiné à fournir un soutien complémentaire aux salariés affectés par les mutations du commerce mondial, sans se substituer à la protection sociale « passive » qui reste du ressort des Etats membres. Cet instrument visible peut contribuer à améliorer la perception de l'Europe et à atténuer les conséquences locales de licenciements massifs.

Il pose néanmoins des **difficultés de définition de son périmètre et de ses critères d'intervention**, d'où l'alternative suivante : soit des critères larges – que promeut le Parlement européen – et un impact marginal, soit un seuil relativement élevé de salariés (la Commission a retenu le licenciement

d'au moins 1.000 salariés) et le risque d'éluder des restructurations de moindre ampleur mais ayant des conséquences importantes sur l'économie d'un territoire. **Votre rapporteur spécial estime donc que ce fonds est sans doute utile, mais que son impact ne devra pas être surestimé.**

**En matière de compétitivité, de fiscalité comme de promotion de l'emploi, le dilemme subsiste entre la vocation de l'Union et les compétences des Etats membres.**

## **II. LA SIMPLIFICATION DU FINANCEMENT DES POLITIQUES COMMUNAUTAIRES, UN CHANTIER EN SUSPENS**

### ***A. LA SIMPLIFICATION DES RECETTES***

#### **1. Le système actuel comporte des effets pervers**

Votre rapporteur spécial estime que le **mythe originel d'un budget européen autonome et indépendant des Etats membres a pris fin avec la renationalisation progressive des ressources**, devenues des contributions nationales « déguisées » en ressources propres, et la prépondérance de la ressource issue du RNB des Etats membres. **Ce constat plaide en faveur d'une révision du système de financement de l'Union**, qui demeure globalement inchangé depuis l'introduction du « rabais » britannique en 1984. Le Parlement européen a pris la mesure de l'importance de ce sujet, en prévision du débat interinstitutionnel et des décisions qui devraient être prises en 2008, en application de la « clause de révision » de l'accord interinstitutionnel du 17 mai 2006.

L'issue des négociations sur les nouvelles perspectives financières, qui contribuent à plafonner progressivement le « chèque » britannique sans le remettre en cause, et les aménagements proposés par la Commission sur le taux d'appel de la TVA (gel à 0,30 %) comme sur l'uniformisation du taux d'appel de la ressource RNB, **témoignent encore de la prééminence de la logique pernicieuse du « retour net »**. Les mesures de simplification proposées ont en effet pour contrepartie, au profit des Etats les plus contributeurs nets, la mise en place de taux d'appel réduits de la TVA<sup>1</sup> et de réductions forfaitaires au titre de la ressource RNB<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> 0,10 % pour les Pays-Bas et la Suède, 0,15 % pour l'Allemagne et 0,225 % pour l'Autriche.

<sup>2</sup> Au profit des Pays-Bas et de la Suède.

## 2. La nécessité de réintroduire des principes clairs

Les aménagements récents relèvent donc plutôt des « rustines », et le mode de financement actuel de l'Union demeure clairement illisible pour le citoyen et participe d'une certaine défiance. Toutefois, **il ne faut sans doute pas attendre du futur cadre financier un bouleversement** se traduisant par une nouvelle consécration des ressources propres traditionnelles et le remplacement de la « cotisation » assise sur le RNB.

Il importe donc, dans un premier temps, que les Etats membres s'entendent sur les principes de la réforme. Votre rapporteur spécial estime que ces lignes directrices pour les ressources de l'Union, à l'image de celles susceptibles d'inspirer la fiscalité nationale, pourraient être **la lisibilité, l'absence de volatilité, l'efficacité économique, une pression fiscale inchangée et la corrélation avec l'évolution de la richesse nationale.**

Votre rapporteur spécial considère également que l'établissement d'un **impôt européen** est une perspective à étudier. Il constituerait un facteur de relégitimation de la démocratie budgétaire et atténuerait la perception du budget européen en tant que vaste instrument de redistribution. **Il n'est toutefois concevable que pour autant que des principes de substitution et de spécialité soient respectés, d'autant que l'unanimité des Etats membres sera requise.** Il ne serait ainsi viable et acceptable qu'en étant affecté au financement d'une compétence spécifique de l'Union, que les Etats membres auraient préalablement transférée à celle-ci, de façon à ce qu'un éventuel impôt européen ne vienne pas *in fine* alourdir les prélèvements obligatoires.

### **B. LES ENJEUX DE LA RÉFORME DE LA PAC**

#### **1. Une vraie politique communautaire soumise à de nouveaux objectifs**

Dans son rapport budgétaire relatif au projet de loi de finances pour 2006, votre rapporteur spécial considérait que la PAC tendait à s'éloigner de sa vocation, mais qu'il importait de tempérer les critiques parfois fortes dont elle faisait l'objet et qui ravivaient une logique de prévalence des intérêts nationaux. Il en est ainsi des propositions reposant sur un **cofinancement** ou d'une **renationalisation** de la PAC, **qui contribuent à démanteler le caractère communautaire de cette politique.**

**La PAC demeure une des rares vraies politiques communautaires,** bien qu'elle ait été en partie dénaturée par la réforme de 1992, et doit être globalement considérée comme un succès. Avec la mise en place progressive

du découplage partiel ou total selon les productions agricoles, de la modulation et de la conditionnalité des aides<sup>1</sup>, **la PAC n'en est pas moins à un tournant** et doit désormais enrayer la tendance (parfois médiatisée) à la concentration des aides sur une minorité d'exploitants.

Elle doit également mieux respecter de nouvelles priorités, telles que la sécurité sanitaire, la variété et la traçabilité des produits alimentaires, la protection de l'environnement et les biocarburants, la labellisation, la lutte contre la désertification rurale et la compétitivité de l'industrie agro-alimentaire. **Votre rapporteur spécial estime également nécessaire de rétablir un système de préférence communautaire.**

En adoptant une position défensive, la France est parvenue à garantir la stabilité du financement de la PAC jusqu'en 2013, **bien que l'accord de Bruxelles d'octobre 2002 ait été contesté dans son principe** – et même dans son effectivité – durant les négociations sur les perspectives 2007-2013, en particulier par le Royaume-Uni qui a émis de fortes critiques sur le coût de la PAC, son efficacité économique et environnementale et sa légitimité au regard des négociations commerciales multilatérales en cours.

## **2. La France doit manifester un esprit constructif**

Le vent des critiques s'est apaisé mais ne manquera pas de souffler de nouveau, lorsque débutera la réflexion sur le futur cadre financier et conceptuel de la PAC, postérieur à 2013 et susceptible d'être fixé jusqu'en 2020. Le bilan et la négociation devraient vraisemblablement débuter en 2008 pour être finalisés en 2010 : **la France doit donc profiter de la présidence de l'Union, qu'elle exercera au second semestre de 2008, pour formuler des propositions novatrices et claires**, et ainsi « reprendre la main » sur un domaine important pour notre économie et nos territoires.

**La simplification et la pérennité constituent des enjeux majeurs** de la future réforme de la PAC, compte tenu de la complexité du système actuel d'octroi et de contrôle des financements, et de la répétition à un rythme rapproché des réformes structurelles. **Votre rapporteur spécial considère que l'audit de modernisation tendant à la généralisation des téléprocédures pour les demandes d'aides<sup>2</sup>**, initié début 2006, s'inscrit bien dans cette démarche de simplification. Il est ainsi prévu de rendre plus attractive l'utilisation de cette procédure, de simplifier les démarches administratives connexes et d'impliquer davantage les intervenants

---

<sup>1</sup> Le premier paiement des aides directes, ou « droits à paiement uniques », doit intervenir en décembre 2006.

<sup>2</sup> Les aides agricoles ont bénéficié en 2004 à 430.000 agriculteurs, pour un montant de 5,18 milliards d'euros. Le service de télédéclaration mis en place par le ministère de l'agriculture n'a cependant été utilisé que par 1,8 % des bénéficiaires en 2005.

administratifs et professionnels, pour une diminution escomptée de 35 % du coût unitaire de traitement.

### **3. La réflexion sur la réforme de la PAC a déjà commencé**

A l'occasion d'une conférence sur la PAC à Bruxelles, le 3 octobre 2006, Mme Mariann Fischer Boel, commissaire européen à l'agriculture, s'est voulue rassurante et a indiqué que « *la simplification ne vise ni à démanteler la PAC, ni à affaiblir les contrôles sur la façon dont est dépensé l'argent des contribuables* ». **Des axes innovants, à court et à long terme, tendent néanmoins à se dessiner :**

- une **proposition d'organisation commune de marché unique**, que la Commission devrait présenter en décembre prochain et qui remplacerait les 21 organisations actuelles ;

- un plan d'action comportant 20 propositions de modifications techniques de la réglementation ;

- la **poursuite des réformes sectorielles** : après le sucre, les secteurs du vin, de la banane et des fruits et légumes devraient être concernés ;

- les possibles **amplification et harmonisation du découplage de l'aide** par rapport à la production, tendance initiée par la réforme de 2003 et que promeut activement la Commission. Celle-ci souhaite la mise en place d'un seul type de droit à prime, qui pourrait conduire à la fin du gel des terres ;

- **l'extension à tous les Etats membres du régime de paiement unique à la surface**, qui est actuellement en vigueur dans huit des dix pays adhérents de 2004, et l'abolition des quotas de production.

#### ***C. LA NÉCESSAIRE RATIONALISATION DU CONTRÔLE DES DÉPENSES***

Un autre enjeu important, moins visible que les négociations portant sur le contenu et le cadrage budgétaire des politiques communautaires, concerne le renforcement de l'efficacité des contrôles, et plus particulièrement la mise en place d'un « **cadre de contrôle interne intégré** », dans la continuité des communications de la Commission européenne du 15 juin 2005 et du 17 janvier 2006. Parallèlement, la Cour des comptes européenne a réformé sa déclaration annuelle d'assurance, pour une application à compter de l'exercice 2006.

Néanmoins **si l'objectif global du nouveau cadre de contrôle apparaît consensuel, certaines des modalités proposées par la Commission suscitent de fortes réserves**, notamment de la France, dans la mesure où elles



pourraient contrevenir à la souveraineté des Etats membres et à l'indépendance des autorités de contrôle, en l'espèce de la Cour des comptes.

Le **principe d'une déclaration annuelle d'assurance des Etats**, promu par la Commission et le Parlement européen, suscite en particulier l'opposition de la grande majorité des Etats membres (à l'exception du Danemark et des Pays-Bas), en ce qu'elle conduirait à un transfert de responsabilité de la gestion du budget communautaire de la Commission vers les ministres des finances des Etats membres, et serait dès lors contraire à la lettre de l'article 274 du Traité CE<sup>1</sup>.

De façon sous-jacente, se pose la question du **taux acceptable d'erreur**<sup>2</sup>, et partant, de l'analyse coûts/bénéfices des contrôles. L'admission d'une plus grande flexibilité devrait avoir pour contrepartie une sévérité des sanctions accrue.

Votre rapporteur spécial estime que cette problématique de l'efficacité du contrôle, pour technocratique qu'elle paraisse, **est intrinsèquement liée à la modernisation des politiques communautaires et doit contribuer à atténuer la logique de guichet**. Si la mise en œuvre des contrôles est principalement du ressort des Etats membres, **la Commission européenne, gardienne de l'application des traités, ne saurait leur transférer l'intégralité de la responsabilité de la certification**.

---

<sup>1</sup> *Qui dispose que « la Commission exécute le budget (...) sous sa propre responsabilité et dans la limite des crédits alloués, conformément au principe de la bonne gestion financière ».*

<sup>2</sup> *Que la Cour des comptes européenne évalue à 0,5 % à 2 % des fonds, selon les politiques communautaires.*



## PREMIERE PARTIE :

### LES RELATIONS ENTRE LA FRANCE ET LE BUDGET EUROPÉEN

#### I. LA CONTRIBUTION FRANÇAISE AU BUDGET

##### *A. UNE CONTRIBUTION EN HAUSSE SOUTENUE PAR RAPPORT À L'EXÉCUTION PRÉVISIONNELLE DE 2006*

###### **1. Exécution en 2005 et prévisions pour 2006 : de forts aléas**

En 2005, l'exécution du prélèvement brut<sup>1</sup> sur recettes au profit de l'Union européenne s'est révélée supérieure de près de 1,5 milliard d'euros à la prévision qui avait été inscrite en loi de finances initiale, soit un écart de 16,3 % et le montant le plus élevé depuis 1988. **Avec 17,8 milliards d'euros** (soit une diminution de 1,4 % par rapport à 2005), **le prélèvement exécuté en 2006 devrait au contraire être inférieur de 204 millions d'euros à la prévision de la loi de finances.**

**L'absence de tendance claire depuis l'exercice 2003** (sous-estimation en 2003 et en 2005) **ne fait que confirmer qu'il est structurellement difficile d'établir une prévision budgétaire sincère** et d'anticiper la réalisation du budget européen comme le niveau effectif d'appel aux contributions des Etats membres. Après avoir été généralement surestimé de 1989 à 2002, l'écart entre prévision et exécution est erratique depuis 2003. La règle du « **dégagement d'office** » ou « n+2 » a un fort effet incitatif sur la consommation des fonds structurels, qui demeure une des principales sources d'aléas de l'exécution du budget communautaire.

La Cour des comptes européenne relève néanmoins que **cette règle peut également inciter les Etats membres à soumettre des demandes surévaluées ou pour des dépenses inéligibles** afin d'éviter toute annulation.

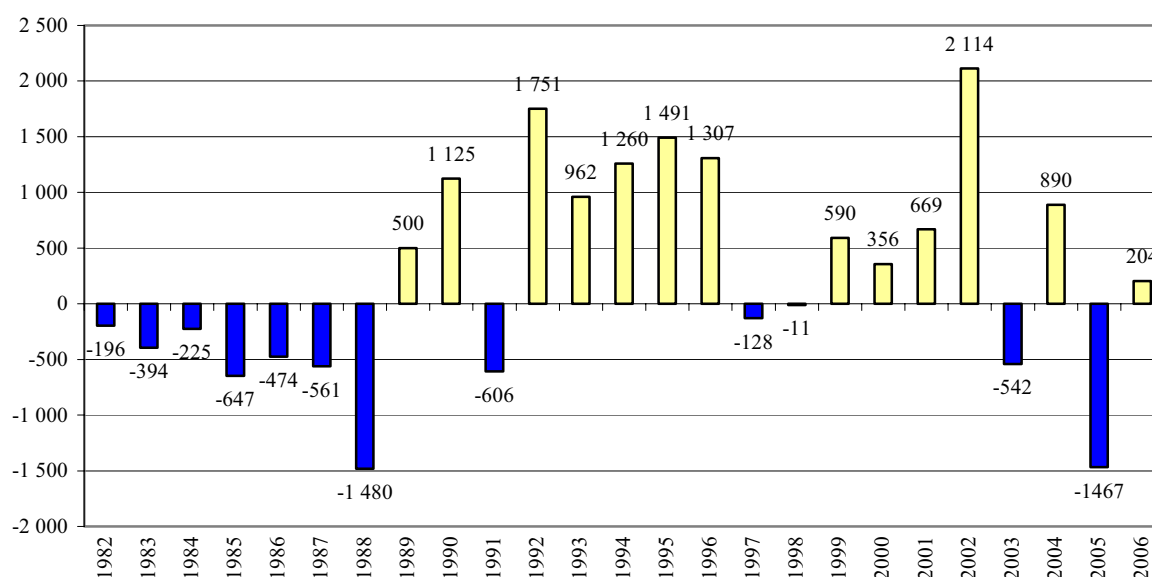
Le niveau de l'exécution prévisionnelle en 2006 témoigne en revanche de la **meilleure fiabilité de la prévision inscrite dans le projet de**

---

<sup>1</sup> C'est-à-dire sans la déduction des frais de perception des ressources propres traditionnelles, restitués par l'Union européenne et qui s'élèvent au quart du montant recouvré, soit 454,7 millions d'euros en 2005 et 409,1 millions d'euros en 2006.

**loi de finances pour 2006**, l'écart constaté entre prévision et exécution étant le plus faible depuis 1998. Il demeure néanmoins hasardeux de tenter de juger dès à présent de la sincérité du prélèvement sur recettes pour 2007, même si l'on peut considérer qu'elle repose sur des prévisions mieux affinées que celles de la Commission européenne.

**Ecart entre la prévision en LFI et l'exécution du prélèvement sur recettes**  
(en millions d'euros)



N.B. Un chiffre positif signifie que la prévision est supérieure à l'exécution (surcalibrage).

Source : « jaune » annexé au projet de loi de finances pour 2007

## 2. Les facteurs explicatifs de l'écart entre prévision et exécution

Le sur ou sous-calibrage du prélèvement est **imputable à l'évolution des dépenses comme des recettes** du budget communautaire :

- les aléas inhérents aux prévisions de recettes fiscales et à la croissance du PNB ont une incidence sur l'assiette et le taux d'appel de la principale ressource communautaire ;

- la période à laquelle est estimée la contribution française (après l'adoption par le Conseil du projet de budget, soit en juillet de l'année n -1) ne permet pas d'anticiper de manière exacte l'issue de la procédure budgétaire, le niveau de consommation des réserves et le solde en fin d'exercice. Le montant des reports – qui a une incidence sur les prévisions de recettes – est également susceptible d'amples fluctuations ;

- la régularisation de la correction britannique et des assiettes des ressources TVA et RNB s'effectue *a posteriori* ;

- les budgets rectificatifs et supplémentaires intervenant en cours d'année viennent modifier le niveau des dépenses comme des recettes.

Le plus faible écart qui devrait être constaté en 2006 entre la prévision et l'exécution du prélèvement sur recettes, et dans un sens différent de l'exécution de 2005 (surestimation en 2006) est dû aux facteurs suivants, synthétisés dans le tableau ci-après. Parmi les facteurs **d'augmentation** de la contribution française, on peut ainsi relever :

- **l'impact de la sous-exécution du budget communautaire s'est élevé à 2,41 milliards d'euros en 2005<sup>1</sup>**, soit un niveau inférieur de moitié aux hypothèses retenues pour le projet de loi de finances pour 2006, qui reposait sur un excédent de 4,9 milliards d'euros. La diminution tendancielle de la sous-exécution du budget européen, qui s'est établie en 2005 à **son meilleur niveau depuis 2000<sup>2</sup>**, a ainsi contribué à majorer la contribution française pour 2006 de 394 millions d'euros par rapport à la prévision inscrite en loi de finance initiale.

Votre rapporteur spécial relève cependant que dans son rapport annuel relatif à l'exercice 2005, la Cour des comptes européennes précise que malgré le taux élevé d'exécution des dépenses, **les engagements restant à liquider ont augmenté de 8 % pour atteindre le montant record de 119 milliards d'euros<sup>3</sup>**, tenant aux facteurs cumulés de la sous-utilisation observée dans le passé et d'un budget en augmentation ;

- les ressources TVA et RNB dues par la France au titre de l'exercice 2005 ont été revues à la hausse à hauteur de **353 millions d'euros** et seront payées en décembre 2006 ;

- l'accroissement de la quote-part française dans l'assiette des ressources TVA et RNB de l'Union à 25 a conduit à une hausse de notre contribution de respectivement 29 et 68 millions d'euros.

*A contrario*, plusieurs raisons ont exercé un **impact à la baisse** de la contribution française en 2006 :

---

<sup>1</sup> *Hors excédent de recettes, la sous-exécution des dépenses s'est élevée à 1.077 millions d'euros, soit 1 % du budget de l'UE, après 1.190 millions d'euros en 2004. Si l'on exclut les réserves spéciales non utilisées (consacrées aux dépenses imprévues), le niveau de la sous-exécution des crédits s'établit à seulement 871 millions d'euros.*

<sup>2</sup> *L'excédent du budget communautaire (en incluant les recettes supplémentaires) a ainsi atteint 2,7 milliards d'euros en 2004, 5,5 milliards d'euros en 2003, 7,4 milliards d'euros en 2002, 15 milliards d'euros en 2001 et 11,6 milliards d'euros en 2000.*

<sup>3</sup> *Les engagements annulés en application de la règle « n+2 » ne se sont élevés qu'à 286 millions d'euros.*

- la prise en compte en janvier 2006 du budget rectificatif et supplémentaire de décembre 2005 s'est traduite par une diminution de la contribution française de **620 millions d'euros**, compte tenu de la sous-exécution des dépenses agricoles ;

- la **diminution du taux d'appel de la ressource RNB** due par la France, grâce à une croissance des ressources propres traditionnelles plus forte qu'escomptée, a exercé un impact positif de 90 millions d'euros ;

- les cotisations sucre dues par la France ont été révisées à la baisse, à hauteur de 131 millions d'euros ;

- le budget européen adopté en décembre 2005 a finalement abouti à un **montant de dépenses inférieur de 491 millions d'euros** à l'avant-projet de budget présenté par la Commission en avril 2005, sur la base duquel était construit le projet de loi de finances pour 2006, ce qui s'est traduit par une **minoration de la contribution française de 78 millions d'euros** ;

- enfin **le montant de la correction britannique a été révisé à la baisse de 846 millions d'euros** par rapport au budget initial, soit une réduction de la contribution française de 136 millions d'euros.

**Prévision et exécution du prélèvement sur recettes en 2005 et 2006**

(en millions d'euros)

	2005	2006
<b>Loi de finances initiale</b>	<b>16.570</b>	<b>17.995</b>
<b>Variation de la ressource PNB</b>	<b>989</b>	<b>-321</b>
Impact de la variation du taux d'appel	319	2
dont impact de la variation, par rapport à l'estimation faite en LFI :		
- des dépenses à financer inscrites au budget de l'Union	162	-78
- de la sous-consommation des réserves (fonds de garantie, aide d'urgence)	-13	1
- du solde de l'exercice précédent	501	394
- du produit des recettes diverses du budget communautaire	-89	-17
- du produit de la ressource TVA au niveau de l'UE	-38	-209
- du produit des ressources propres traditionnelles au niveau de l'UE	-203	-90
Impact de la variation des bases PNB des Etats membres	146	29
Solde de la ressource PNB sur les exercices antérieurs	443	268
Crédits n-1 rendus aux Etats membres en n (budget rectificatif)	81	-620
<b>Variation de la ressource TVA</b>	<b>197</b>	<b>382</b>
Impact de la variation du taux d'appel	28	229
Impact de la variation des bases TVA des Etats membres	85	68
Solde de la ressource TVA sur les exercices antérieurs	84	85
<b>Variation du produit des ressources propres traditionnelles</b>	<b>269</b>	<b>-129</b>
<b>Variation de la participation à la correction britannique</b>	<b>13</b>	<b>-136</b>
<b>Total des écarts</b>	<b>1.467</b>	<b>-204</b>
<b>Exécution</b>	<b>18.037</b>	<b>17.791</b>

Source : « jaune » annexé au projet de loi de finances pour 2007

### 3. Une hausse de 5,1 % du prélèvement sur recettes en 2007

Le prélèvement brut sur les recettes de l'Etat au profit du budget des Communautés européennes est évalué par l'article 32 du projet de loi de finances pour 2007 à **18.696 millions d'euros**, soit 6,9 % des recettes fiscales nettes. Cette part est en augmentation depuis deux ans, puisque le prélèvement représentait 6,5 % des recettes fiscales nettes en 2005 et 6,7 % en 2006.

**La contribution française s'inscrit en hausse de 5,1 % (soit 907 millions d'euros) par rapport à la prévision d'exécution pour 2006, et de 3,9 % par rapport au montant prévisionnel inscrit en loi de finances initiale pour 2006.** Depuis le projet de loi de finances pour 2006, cette estimation repose sur l'avant-projet de budget adopté par la Commission, et non plus sur le projet de budget du Conseil, car il est perçu comme le meilleur point d'équilibre dans les négociations budgétaires entre les trois institutions. Ces données sont néanmoins, comme à l'accoutumée, corrigées des variations prévisibles sur l'exécution des budgets 2006 et 2007.

Le prélèvement se décomposerait de la façon suivante en 2007 : 2 milliards d'euros pour les ressources propres traditionnelles, soit 10,7 % du prélèvement ; 3 milliards d'euros pour la ressource TVA (16 %) ; **12,1 milliards d'euros pour la ressource RNB (65,8 %) et 1,4 milliard d'euros au titre de la correction britannique (7,5 %).**

#### *B. L'EVOLUTION SUR LE LONG TERME*

L'effort financier de la France en faveur de l'Union européenne connaît une progression régulière et a été **multiplié par plus de quatre** (en euros courants) **depuis 1982**, passant de 4,1 milliards d'euros à 17,8 milliards d'euros en 2006. Sa part dans les recettes fiscales nettes est en augmentation sensible depuis 2004, puisqu'elle devrait passer de 5,7 % à 6,9 % en 2007.

**Evolution depuis 1998 du prélèvement sur recettes de la France  
au profit des Communautés européennes**

*(en millions d'euros)*

	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>
LFI	13.949,1	14.482,7	15.016,2	15.168,7	16.870
Exécution	13.960	13.892,6	14.659,8	14.500	14.755,9
Evolution en exécution (%)	4,2	-0,5	5,5	-1,1	1,8
Part dans les recettes fiscales nettes (%)	6,2	5,8	6	5,9	5,9
Prélèvement net des frais de perception	13.794,5	13.725,6	14.474,5	14.337,2	14.131,5
	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006 (p)</b>	<b>2007 (p)</b>
LFI	15.800	16.400	16.570	17.995	18.696,5
Exécution	16.342,3	15.510,3	18.037,1	17.791,1	18.696,5
Evolution en exécution (%)	10,8	-5,1	16,3	-1,4	5,1
Part dans les recettes fiscales nettes (%)	6,6	5,7	6,5	6,7	6,9
Prélèvement net des frais de perception	15.996,4	15.123,6	17.582,4	17.382	18.199,6

Source : « jaune » annexé au projet de loi de finances pour 2007

Pour 2006 et 2007 : prévisions

**C. UNE CONTRIBUTION MAJEURE AU SEIN DE L'UNION**

**1. Le deuxième pays contributeur**

La France demeure le **deuxième pays contributeur** du budget communautaire avec une quote-part en baisse tendancielle depuis 2002 mais qui s'établirait à 16 % en 2007 (selon l'avant-projet de budget de la Commission), derrière l'Allemagne qui le financera à hauteur de 19,7 %, et devant l'Italie et le Royaume-Uni qui apporteront respectivement 12,8 % et 12,4 % des recettes.



**Part relative de chaque Etat membre dans le financement du budget communautaire depuis 2000**

(en %)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005 (budget exécuté)	2006 (budget modifié)	APB 2007	Tendance globale
Allemagne	24,8	24,4	22,6	23	21,3	20,9	20,3	19,7	↘
Autriche	2,4	2,6	2,3	2,3	2,2	2,2	2,2	2,1	↘
Belgique	3,9	4,4	3,9	4,2	4	4	4	3,9	↘
<i>Bulgarie</i>								0,3	-
<i>Chypre</i>					0,1	0,2	0,2	0,2	→
Danemark	1,9	2,2	2,2	2,1	2	2	2,1	2,1	→
Espagne	7,3	8,2	8,4	8,9	8,8	8,7	9,4	9,5	↗
<i>Estonie</i>	-	-		-	0,1	0,1	0,1	0,1	→
Finlande	1,4	1,5	1,5	1,6	1,5	1,5	1,5	1,5	→
<b>France</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</b>	<b>↘</b>
Grèce	1,5	1,7	1,7	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	→
<i>Hongrie</i>	-	-		-	0,6	0,9	0,8	0,8	→
Irlande	1,2	1,5	1,3	1,4	1,3	1,3	1,5	1,5	↗
Italie	12,5	14,4	14,5	14,1	14,5	13,7	13,1	12,8	↘
<i>Lettonie</i>	-	-		-	0,1	0,1	0,1	0,2	→
<i>Lituanie</i>	-	-		-	0,1	0,2	0,2	0,2	→
Luxembourg	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	→
<i>Malte</i>	-	-		-	0	0	0,1	0,1	→
Pays-Bas	6,2	6,8	5,8	5,9	5,5	5,3	5,6	5,6	→
<i>Pologne</i>	-	-		-	1,4	2,3	2,4	2,4	↗
Portugal	1,4	1,6	1,5	1,6	1,4	1,4	1,4	1,4	→
<i>Rép. tchèque</i>	-	-		-	0,6	1	1	1,1	↗
<i>Roumanie</i>								0,9	-
Royaume-Uni	15,8	9,6	13,1	11,9	12,3	12,1	12,4	12,4	→
<i>Slovaquie</i>	-	-		-	0,2	0,4	0,4	0,4	↗
<i>Slovénie</i>	-	-		-	0,2	0,3	0,3	0,3	↗
Suède	3	2,9	2,7	3	2,8	2,8	2,7	2,6	→

En italique figurent les pays des élargissements de 2004 et 2007.

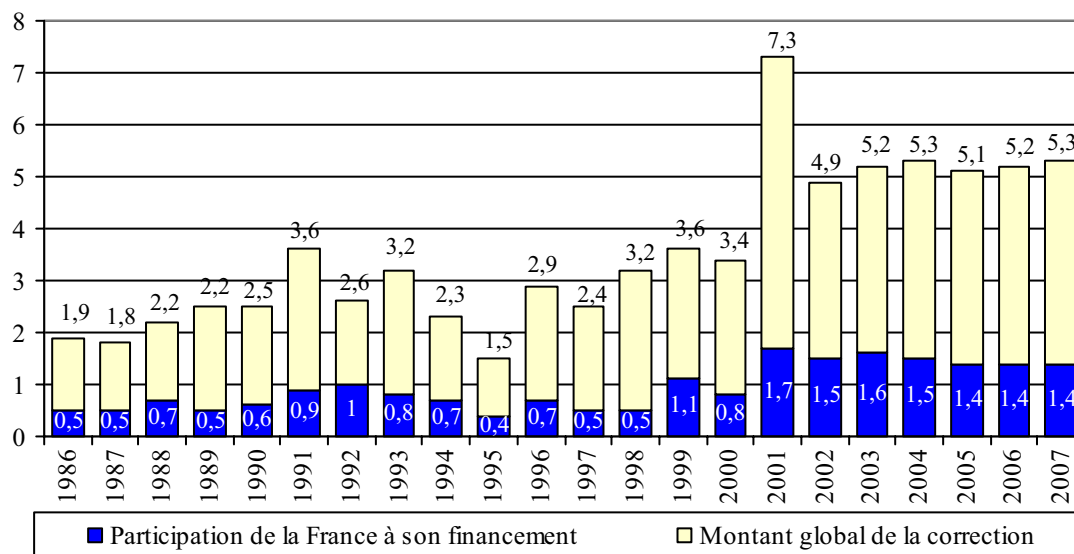
Source : « jaune » annexé au projet de loi de finances pour 2007, d'après des documents de la Commission européenne.

## 2. Le poids important de la correction britannique

La France demeure le premier contributeur à la correction britannique avec 1,43 milliard d'euros au titre du budget 2006 et un montant prévisionnel de **1,4 milliard d'euros en 2007**, alors que sa participation était en moyenne de 0,8 milliard d'euros sur la période 1995-2002. Les accords de Berlin de mars 1999, qui ont abouti à la mise en place d'un « rabais sur le rabais » au profit de quatre Etats membres<sup>1</sup>, ont mécaniquement relevé la quote-part de la France dans la correction, qui atteint **26,6 % en 2007** et près de 8 % de la contribution française au budget de l'Union.

<sup>1</sup> La participation à la correction britannique de l'Allemagne, des Pays-Bas, de la Suède et de l'Autriche est ainsi réduite au quart du montant normal.

**Montant de la correction britannique et coût pour la France depuis 1986**  
(en milliards d'euros)



Source : « jaune » annexé au projet de loi de finances pour 2007

**D. LES DÉPENSES « SUBIES » AU TITRE DES SANCTIONS**

Le budget de l'Etat contribue au budget communautaire par d'autres flux que le prélèvement sur recettes, *via* **les refus d'apurement<sup>1</sup> de dépenses agricoles, les corrections financières au titre des fonds structurels, et les amendes et astreintes** prononcées par la Cour de justice des communautés européennes (CJCE) en application de l'article 228 du traité CE. Le montant ainsi acquitté en 2006 devrait s'élever à **245,06 millions d'euros**, soit :

- **126 millions d'euros pour les refus d'apurement au titre du FEOGA section garantie**, essentiellement sur les aides compensatoires à la surface et l'aide à la banane. A titre de comparaison, ces corrections financières se sont élevées en moyenne à 104 millions d'euros depuis 1996, et à 229 millions d'euros en 2000, 28 millions d'euros en 2002, 208 millions d'euros en 2004 et 102 millions d'euros en 2005. Compte tenu des délais de traitement et de négociation, les refus d'apurement imputés sur une année concernent en réalité plusieurs exercices antérieurs ;

- **118,3 millions d'euros au titre de la programmation du Fonds social européen**, la France ne s'étant pas conformée à certaines de ses obligations réglementaires (procédures de conventionnement, contrôle du service fait, compilation des dépenses déclarées à la Commission et certification) ;

<sup>1</sup> C'est-à-dire le refus de la Commission européenne de prendre en charge sur le budget communautaire une partie des dépenses préfinancées par les Etats membres.

- et une **astreinte de la CJCE s'élevant globalement à 759.600 euros**, suite à une condamnation prononcée en mars 2006 sur la transposition imparfaite de la directive relative à la responsabilité pour produits défectueux.

### **Observations des organismes de contrôle nationaux sur la gestion des aides agricoles et des fonds structurels en 2005**

#### 1 – Les contrôles des dépenses agricoles

La commission de certification des comptes des organismes payeurs (**CCCOP**), qui depuis 2005 n'est plus rattachée à la Cour des comptes mais est composée de membres des corps d'inspection des ministères de l'agriculture et des finances, procède depuis 1995 à un audit comptable annuel de tous les organismes payeurs agréés en France, sur la base de l'examen sur pièces d'un certain nombre de dossiers d'octroi de soutien au titre de la section Garantie du FEOGA. A ce titre, elle propose des réserves ou des corrections financières.

Avec **13,9 millions d'euros** (soit 0,1 % des 10,09 milliards d'euros d'aides versées), le montant des corrections financières proposées au titre de l'exercice 2005 (en particulier sur l'office payeur ONIFLHOR) est **plus élevé qu'en 2004** (9,4 millions d'euros), mais provient majoritairement de créances dont le titre de perception n'a pas été émis ou l'a été trop tardivement. En outre, **la CCCOP n'a pas formulé de réserves financières**, contrairement à 2004 (44,9 millions d'euros). La Commission européenne a indiqué, en mars 2006, qu'une procédure contradictoire serait engagée sur le fondement des propositions de corrections financières.

#### 2 – Les contrôles des fonds structurels

Le décret n° 2002-633 du 26 avril 2002 a institué une commission interministérielle de coordination des contrôles (**CICC**) portant sur les opérations cofinancées par les fonds structurels européens. Organisme indépendant compétent pour délivrer les déclarations de validité qui doivent être communiquées à la Commission, elle veille au respect des obligations contractées par la France en matière de contrôle des opérations cofinancées par les fonds structurels. Elle s'assure notamment de l'efficacité des systèmes de gestion et de contrôle mis en place par les autorités de gestion et de paiement des fonds.

Le rôle d'autorité d'audit de la CICC sera accru pour la programmation 2007-2013. Dans le cadre d'un **transfert partiel des tâches de contrôle de la Commission européenne vers les Etats membres**, l'autorité d'audit devra en particulier, à compter de 2007, remettre un avis de conformité des systèmes aux prescriptions européennes, et émettre annuellement, pour chaque programme, une opinion sur le fonctionnement du système.

Sur le **FEDER**, la CICC a confirmé le caractère structurant du système d'information Presage. Elle a considéré que l'instruction des projets avait atteint un niveau correct et relevé des progrès dans le niveau de réalisation des contrôles par sondage des programmes INTERREG, mais elle a estimé que des marges de progression subsistaient dans l'exercice de la fonction de certification par l'autorité de paiement.

S'agissant du **Fonds social européen (FSE)**, qui fait traditionnellement l'objet de difficultés, la CICC-fonds structurels a souligné l'amélioration de l'instruction des dossiers, bien qu'elle soit encore insuffisamment formalisée. La fonction d'autorité de paiement est partout bien identifiée et la certification des dépenses s'est nettement améliorée.

Les taux de contrôle par sondage varient encore fortement d'un programme à l'autre, et la CICC appelle à une mobilisation accrue sur les programmes en retard. La CICC a également finalisé le travail de reprise de dossiers que la Commission européenne avait demandé à la suite du constat de défaillances dans les systèmes de gestion et de contrôle des opérations cofinancées par le FSE au titre des premières années de la programmation 2000-2006.

Enfin la CICC a relevé une nette amélioration sur le **FEOGA-Orientation** et l'Instrument financier d'orientation pour la pêche (IFOP), tant en matière de contrôle du service fait (bien que les visites sur place doivent être mieux organisées) et de la qualité de gestion, de certification que de contrôles par sondage.

*Source : « jaune » annexé au projet de loi de finances pour 2007*

## **II. LES VERSEMENTS DU BUDGET EUROPÉEN EN FRANCE**

### ***A. LA FRANCE EST À NOUVEAU LE DEUXIÈME PAYS BÉNÉFICIAIRE DU BUDGET EUROPÉEN***

#### **1. Un taux de retour global de 14,2 % en 2005**

La France bénéficie largement des politiques communautaires puisqu'elle a reçu en 2005 13.617,1 millions d'euros, soit **14,2 % de l'ensemble des versements de la Communauté aux Etats**, ce qui en fait comme en 2004 le deuxième pays bénéficiaire en volume, derrière l'Espagne (14,8 milliards d'euros soit 15,3 % du total des dépenses opérationnelles réparties<sup>1</sup>) et devant l'Allemagne (12,7 % des dépenses) puis l'Italie (11,1 %). La grande majorité des paiements reçus résulte de la PAC puisqu'en 2005 **73,5 % de ces versements provenaient du FEOGA-Garantie**, et 18,7 % des fonds structurels.

---

<sup>1</sup> Les dépenses non réparties – 7,5 milliards d'euros en 2005 – concernent pour l'essentiel les actions extérieures et de préadhésion.

**Dépenses communautaires en France au titre des principales politiques communes depuis 2002**

(en millions d'euros courants)

	2002	2003	2004	2005	Evolution 2002/2005	Part de chaque poste en 2005
<b>AGRICULTURE</b>	<b>9.781,5</b>	<b>10.464,1</b>	<b>9.429,4</b>	<b>10.011,5</b>	<b>2,4 %</b>	<b>73,5 %</b>
<i>Taux de retour*</i>	22,5 %	23,6 %	21,6 %	20,7 %	-	-
Produits végétaux	6.501,1	6.471,6	6.257,4	6.426,7	-1,1 %	47,2 %
Produits animaux	2.431,2	2.988,2	2.377,4	2.686,6	10,5 %	19,7 %
Dépenses annexes	192,5	179,7	-44,6	38,2	-80,2 %	0,3 %
Développement rural	656,8	824,7	839,2	860	30,9 %	6,3 %
<b>ACTIONS STRUCTURELLES</b>	<b>1.273,7</b>	<b>1.978,2</b>	<b>2.402,5</b>	<b>2.541,2</b>	<b>62,8 %</b>	<b>18,7 %</b>
<i>Taux de retour*</i>	5,5 %	7 %	7 %	7,8 %	-	-
Objectif 1	319,9	418,5	629,5	526,8	64,7 %	3,9 %
Objectif 2	405,3	1.031,7	1.189,5	965,1	138,1 %	7,1 %
Objectif 3	422,3	440,3	325	578,4	37 %	4,2 %
Autres actions structurelles	76,3	14,7	77	185	142,5 %	1,4 %
Initiatives communautaires	36,5	60,7	175,3	277,6	660,5 %	2 %
Actions innovatrices et assistance technique	13,3	13,3	6,2	8,2	-38,3 %	0,1 %
<b>POLITIQUES INTERNES</b>	<b>681,1</b>	<b>642,6</b>	<b>750,7</b>	<b>782,7</b>	<b>14,9 %</b>	<b>5,7 %</b>
<i>Taux de retour*</i>	12,2 %	13,3 %	12,4 %	11,9 %	-	-
Formation, jeunesse, culture, audiovisuel, information et actions sociales	107,4	108,7	104,7	115,4	7,4 %	0,8 %
Energie, contrôle de sécurité sanitaire d'Euratom et environnement	14,8	13,9	15,4	18,6	25,7 %	0,1 %
Protection des consommateurs, marché intérieur, industrie et réseaux transeuropéens	110,9	106,6	110,6	133,5	20,4 %	1 %
R&D technologique	418,5	404,9	483,3	497,9	19 %	3,7 %
Autres politiques internes	29,5	8,5	36,7	17,4	-41 %	0,1 %
<b>Total (dont administration)</b>	<b>12.146,5</b>	<b>13.350,5</b>	<b>12.940,6</b>	<b>13.617,1</b>	<b>12,1 %</b>	
<i>Taux de retour global*</i>	15,9 %	16,3 %	14,1 %	14,2 %		

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

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

## 2. Les versements actuels et futurs au titre des nouvelles perspectives financières

Le taux de retour de la France au titre de la PAC, de 20,7 % en 2005, est en diminution depuis la réforme adoptée le 26 juin 2003, en particulier sur le volet « développement rural » dont bénéficient de plus en plus les nouveaux Etats membres, mais demeure important pour les cultures arables (29,7 %) et la viande porcine, les œufs et la volaille (63,8 %).

Comme chaque année, l'essentiel des aides directes au titre de 2005 (6,4 milliards d'euros) a été payé par les différents offices agricoles<sup>1</sup> lors du dernier trimestre de 2004. Compte tenu du délai de deux mois entre le paiement par l'Etat membre et le remboursement par le budget communautaire, **ce versement a nécessité une avance du Trésor** (5.937 millions d'euros) **et des intérêts** (22,5 millions d'euros) à la charge du budget de l'Etat.

**Sur la période 2007-2013, la France devrait demeurer le premier bénéficiaire des dépenses de marché**, avec un taux de retour estimé à 20,1 %. L'enveloppe au titre du développement rural devrait atteindre environ 6,4 milliards d'euros sur la période, soit un taux de retour de 7,2 %, et sera mise en œuvre<sup>2</sup> dans le cadre de six programmes de développement rural<sup>3</sup>.

La France a bénéficié d'une enveloppe de 15,7 milliards d'euros au titre de la **politique de cohésion** (qui inclut les fonds structurels et le fonds de cohésion, dont la France ne bénéficie pas) en 2000-2006, mais son taux de retour diminue et devrait s'établir à **6,7 % sur la période**, compte tenu du recentrage de l'aide sur les régions les plus en difficultés. Notre pays est ainsi contributeur net à hauteur de 24,9 milliards d'euros. **Les disparités sont toutefois grandes selon les instruments** puisque le taux de retour est très faible sur l'objectif 1 (2,6 % en 2005), seuls les DOM étant pleinement éligibles, mais **élevé sur l'objectif 2** (24,8 %), qui comprend le FEDER, le FSE et le FEOGA Orientation.

Les « **dégagements d'office** » dont la France a fait l'objet représenteraient moins de 0,4 % de l'enveloppe allouée sur la période 2000-2006, compte tenu de l'impact positif des mesures décidées en 2002, mais ont augmenté de 62 % en 2005 et concernent majoritairement le FSE.

Sur la période de programmation 2007-2013, une **enveloppe globale de 12,7 milliards d'euros** (aux prix de 2004) sera attribuée à la France, dont 2,8 milliards d'euros pour les quatre DOM – niveau relativement stable par rapport à la période précédente – et 9,1 milliards d'euros pour les régions métropolitaines (en baisse d'environ 25 %), essentiellement au titre de l'objectif « *Compétitivité régionale et emploi* ». **La France sera le premier bénéficiaire de cet objectif** avec 18,5 % des crédits européens, à comparer avec un taux de retour global logiquement en diminution, de 4,1 % (fonds de cohésion inclus).

---

<sup>1</sup> Les services déconcentrés de l'Etat n'ont depuis 2002 plus d'activité de payeur.

<sup>2</sup> En application d'une décision du Comité interministériel sur l'aménagement et la compétitivité des territoires (CIACT) du 6 mars 2006.

<sup>3</sup> Attribués à chacun des DOM, à la Corse et à la France métropolitaine hors Corse. Ce dernier programme, doté de 5,7 milliards d'euros, sera en partie géré au niveau déconcentré.

S'agissant des **politiques internes**, le taux de retour sur les réseaux transeuropéens, largement tributaire de l'état d'avancement de projets dont la gestion est complexe, a progressé en 2004 et 2005 et s'est établi à 16,8 % sur la période 2000-2004. Sur la prochaine période de programmation 2007-2013, **la France est directement concernée par huit des trente projets prioritaires**. Les versements les plus élevés concernent la recherche et le développement technologique (près de 500 millions d'euros en 2005), pour un taux de retour de 13,4 % en 2005.

#### ***B. LA FRANCE DEMEURE CONTRIBUTEUR NET, AU 4<sup>ÈME</sup> RANG EN 2004***

La France est **structurellement contributrice** avec un solde net de - 3,38 milliards d'euros en 2004 (après - 2,38 milliards d'euros en 2003) selon la méthode dite « correction britannique »<sup>1</sup>, et de - 3,05 milliards d'euros selon la méthode de calcul appliquée par la Commission.

La France, avec le Danemark, l'Autriche ou le Royaume-Uni, demeure dans une **situation médiane** entre les pays très contributeurs nets que sont l'Allemagne, la Suède ou les Pays-Bas, et les importants bénéficiaires nets que sont les pays de la cohésion (Espagne, Portugal, Grèce), les Etats baltes et l'Irlande (hors les cas particuliers du Luxembourg et de la Belgique, qui accueillent les institutions communautaires).

**Elle figurait ainsi en 2004 au quatrième rang des contributeurs nets en volume, et au sixième rang en part du RNB avec - 0,21 % (- 0,15 % en 2003)**. Le mode de calcul du « rabais britannique » aboutit, en outre, à placer le Royaume-Uni parmi les contributeurs nets, devant la France en volume avec - 3,8 milliards d'euros.

---

<sup>1</sup> Cette méthode de calcul, privilégiée par le gouvernement par rapport à la méthode utilisée par la Commission dans son rapport sur les dépenses opérationnelles réparties, implique certains retraitements et est habituellement employée pour la détermination du solde net britannique et du rabais correspondant.

Elle est perçue comme juridiquement fiable et plus proche de la réalité économique que la méthode de la Commission, en particulier parce qu'elle **prend en compte les retombées positives des dépenses administratives** pour les principaux pays d'accueil des institutions communautaires que sont la Belgique et le Luxembourg, et fait donc apparaître ces deux pays comme des bénéficiaires nets, et non comme des contributeurs nets.

Les soldes nets par Etat membre de 2001 à 2004 sont les suivants :

**Solde budgétaire par Etat membre selon la méthode dite du « rabais britannique »**

(en millions d'euros)

	2001		2002		2003		2004	
	Montant	% RNB	Montant				Montant	% RNB
<i>Allemagne</i>	-7.759,6	-0,38	-5.893	-0,28	-8.508,4	-0,4	-7.963	-0,37
<i>Autriche</i>	-621,7	-0,30	-313,2	-0,14	-425,8	-0,19	-450	-0,20
Belgique	1.564,5	0,60	2.005,8	0,75	1.633,9	0,59	2.118	0,75
Chypre	-	-	-	-	-	-	64	0,53
<i>Danemark</i>	-269	-0,15	-203,8	-0,11	-252,7	-0,13	-257	-0,14
Espagne	7.458,6	1,19	8.575,4	1,25	8.411	1,17	8.203	1,04
Estonie	-	-	-	-	-	-	149	1,84
<b><i>Finlande</i></b>	<b>-191,9</b>	<b>-0,15</b>	<b>-44,1</b>	<b>-0,03</b>	<b>-64,7</b>	<b>-0,03</b>	<b>-107</b>	<b>-0,08</b>
<b><i>France</i></b>	<b>-2.351,5</b>	<b>-0,16</b>	<b>-2.481,5</b>	<b>-0,16</b>	<b>-2.373</b>	<b>-0,15</b>	<b>-3.381</b>	<b>-0,21</b>
Grèce	6.469,8	3,47	3.341	2,36	3.312,6	2,18	4.111	2,49
Hongrie	-	-	-	-	-	-	183	0,24
Irlande	1.173,4	1,1	1.561	1,49	1.546,8	1,38	1.582	1,29
<i>Italie</i>	<i>-2.413,8</i>	<i>-0,21</i>	<i>-3.340,8</i>	<i>-0,27</i>	<i>-1.234,8</i>	<i>-0,09</i>	<i>-3.406</i>	<i>-0,25</i>
Lettonie	-	-	-	-	-	-	201	1,85
Lituanie	-	-	-	-	-	-	372	2,15
Luxembourg	642	2,94	781,4	3,86	846,7	4,22	842	3,71
Malte	-	-	-	-	-	-	48	1,08
<i>Pays-Bas</i>	<i>-2.416,1</i>	<i>-0,58</i>	<i>-2.354,6</i>	<i>-0,54</i>	<i>-2.120</i>	<b><i>-0,47</i></b>	<i>-2.191</i>	<b><i>-0,47</i></b>
Pologne	-	-	-	-	-	-	1.406	0,73
Portugal	1.749,4	1,49	2.646,3	2,09	3.431,9	2,62	3.086	2,34
Rép. tchèque	-	-	-	-	-	-	262	0,32
<i>Royaume-Uni</i>	<i>93,6</i>	<i>0,01</i>	<i>-3.590,2</i>	<i>-0,21</i>	<i>-3.422,7</i>	<i>-0,20</i>	<i>-3.833</i>	<i>-0,21</i>
Slovaquie	-	-	-	-	-	-	168	0,51
Slovénie	-	-	-	-	-	-	108	0,42
<i>Suède</i>	<i>-1.057,4</i>	<i>-0,48</i>	<i>-837,9</i>	<i>-0,33</i>	<i>-1.060,8</i>	<i>-0,40</i>	<i>-1.167</i>	<i>-0,42</i>

Source : « jaune » annexé au projet de loi de finances pour 2007.

Les données définitives pour 2005 ne sont pas encore disponibles. En italiques figurent les contributeurs nets.



## **SECONDE PARTIE : LE PROJET DE BUDGET DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES POUR 2007**

### **I. LE NOUVEAU CADRE FINANCIER POUR 2007-2013**

#### ***A. RAPPEL DES PRINCIPALES ÉTAPES DE LA NÉGOCIATION***

##### **1. La proposition originelle de la Commission européenne**

La communication de la Commission européenne du **10 février 2004** a officiellement lancé le débat sur les nouvelles perspectives financières. Le collège des commissaires a proposé, le 14 juillet 2004, une nouvelle répartition en 5 rubriques et une forte augmentation des dépenses communautaires pour atteindre, sur la période, **1,26 % en moyenne du RNB** de l'Union en crédits d'engagement, soit 1.024 milliards d'euros en prix de 2004.

**Cette proposition allait à l'encontre du souhait exprimé par les six principaux Etats contributeurs nets au budget européen<sup>1</sup>**, qui dans un courrier adressé en décembre 2003 au Président de la Commission avaient demandé un plafonnement des dépenses à 1 % du RNB communautaire. Pour la France, ce cadrage budgétaire de la Commission se traduisait par un surcoût brut de 6 milliards d'euros en 2013 par rapport à 2006, et une détérioration de son solde net annuel de 4 à 5 milliards d'euros.

**La Commission avait également abordé le volet « ressources »** et proposé l'introduction d'un mécanisme de correction généralisé, destiné à se substituer progressivement au rabais britannique en en élargissant le principe à d'autres importants contributeurs nets.

##### **2. L'échec du compromis luxembourgeois de juin 2005**

Lors du Conseil européen des 16 et 17 juin 2005 et après de nombreux débats au sein du Conseil, d'où émergeait notamment la nécessité de stabiliser le « chèque britannique » à son niveau antérieur à l'élargissement puis d'organiser sa diminution progressive, la présidence luxembourgeoise fit une proposition de compromis. Le cadrage global était réduit à

---

<sup>1</sup> L'Allemagne, l'Autriche, la France, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède.

**871,5 milliards d'euros** (en prix de 2004) en crédits d'engagement, au lieu des 993 milliards d'euros proposés par la Commission à structure identique, soit **1,06 % du RNB de l'Union**.

S'agissant des recettes, cette proposition intégrait également des **concessions supplémentaires en direction des gros contributeurs nets** que sont l'Allemagne, les Pays-Bas et la Suède, **et en direction du Royaume-Uni**, qui s'est vu proposer successivement un relèvement du plafonnement envisagé pour son « rabais » (porté de 4,7 à 5,5 milliards d'euros) et un changement de ses modalités.

Cette proposition, présentée comme étant « à prendre ou à laisser », fut rejetée par cinq pays (le Royaume-Uni, la Suède, les Pays-Bas, la Finlande et l'Espagne), signifiant **l'échec inédit de la négociation. La France s'était en revanche montrée favorable à ce compromis**, qui conduisait à rapprocher sensiblement les soldes nets des « petits » (France, Finlande, Danemark) et « gros » (Suède, Pays-Bas, Allemagne) contributeurs nets, et prévoyait une participation équitable du Royaume-Uni au coût de l'élargissement comparé aux autres États membres, et notamment à la France.

## ***B. LE COMPROMIS FINAL ET L'ACCORD INTERINSTITUTIONNEL DU 17 MAI 2006***

### **1. Le compromis sous présidence britannique**

Bien qu'ayant été perçu comme le principal responsable de l'échec des négociations, le Royaume-Uni est finalement parvenu, au terme d'une stratégie consistant à n'établir qu'une courte fenêtre temporelle d'opportunité, à un **compromis à l'occasion du Conseil européen des 15 et 16 décembre 2005**. Trois étapes sont à distinguer.

Une **première proposition** fut présentée lors du « conclave » des ministres des affaires étrangères du 7 décembre 2005, articulée autour de trois volets : une diminution des dépenses à 1,03 % du RNB ; une contribution complémentaire du Royaume-Uni d'environ 8 milliards d'euros, mais sans remise en cause du principe de la correction britannique ni de l'inclusion des dépenses d'élargissement dans son assiette ; et une clause de réexamen en 2008 des dépenses comme des recettes.

**Cette proposition a suscité l'opposition de la France** (néanmoins ouverte au principe de la clause de rendez-vous), les critiques des nouveaux États membres (qui craignaient une diminution de leurs retours au titre de la politique de cohésion), l'ambiguïté de l'Allemagne, et une certaine ouverture de la Suède et des Pays-Bas.

Une deuxième proposition, présentée le 14 décembre 2005 et proche de la précédente, prévoyait une enveloppe supplémentaire de 2,5 milliards d'euros, destinée à faciliter le ralliement de plusieurs Etats membres, et de nouveaux allègements au profit de la Suède et des Pays-Bas. Elle a encouragé les demandes reconventionnelles et n'a donc pas abouti.

Enfin le Conseil européen a abouti le 16 décembre 2005 à un **compromis** reposant sur l'équilibre suivant :

- un **niveau de dépenses fixé à 862,4 millions d'euros sur la période, soit une moyenne de 1,045 % du RNB**, à mi chemin entre le compromis luxembourgeois et la première proposition britannique ;

- un engagement un peu plus soutenu en faveur des objectifs de la stratégie de Lisbonne ;

- des concessions sur les montants et modalités de la politique de cohésion<sup>1</sup> ;

- une **remise en cause partielle et progressive de la correction britannique**, consistant en une contribution supplémentaire plafonnée à 10,5 milliards d'euros sur la période (dans le cas toutefois improbable d'une exécution totale des crédits de paiement) et intégrant l'exclusion des dépenses d'élargissement<sup>2</sup> de l'assiette. Si le mode de calcul du « chèque » était resté inchangé, le Royaume-Uni aurait, selon les calculs de la Commission, bénéficié d'un rabais de près de 50 milliards d'euros sur sept ans ;

- certaines compensations en recettes au bénéfice des principaux contributeurs nets<sup>3</sup> ;

- enfin l'introduction d'une **clause de réexamen** à la portée ambiguë et analogue à celle déjà prévue pour les perspectives financières 2000-2006. Le lancement des travaux correspondants de la Commission pourrait correspondre à la présidence française de l'Union, au second semestre 2008.

---

<sup>1</sup> Fonds de rattrapage technologique et « phasing out » pour l'Espagne, allègement des règles de gestion pour favoriser une meilleure absorption par les nouveaux Etats membres.

<sup>2</sup> A l'exception des dépenses agricoles de marché et de la part du développement rural financée par le FEOGA-Garantie.

<sup>3</sup> Diminution du taux d'appel de la ressource TVA pour l'Allemagne, l'Autriche, les Pays-Bas et la Suède ; chèques forfaitaires de 605 millions d'euros pour les Pays-Bas et de 150 millions d'euros pour la Suède.

## 2. La difficile négociation avec le Parlement européen et l'accord interinstitutionnel du 17 mai 2006

Le Parlement européen s'est montré pugnace et revendicatif durant les négociations au sein du « triangle institutionnel », fondant ses positions sur les deux rapports du député Reimer Böge, adoptés le 8 juin puis le 1<sup>er</sup> décembre 2005. Dans sa recommandation de juin, le Parlement proposait une enveloppe budgétaire globale très proche, à périmètre comparable, de la proposition initiale de la Commission.

Dans une résolution adoptée à une très large majorité le 18 janvier 2006, **le Parlement a rejeté les conclusions du Conseil européen de décembre 2005**, « *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* ». Il entendait ainsi non seulement remettre en cause le cadrage global des dépenses et introduire des mécanismes de flexibilité pour un montant élevé<sup>1</sup>, **témoignant ainsi d'une conception extensive si ce n'est dénaturée de ces instruments**, mais encore renforcer son rôle dans plusieurs domaines. Les Etats membres ont cependant défendu la position arrêtée au Conseil et fixé tacitement à la présidence autrichienne, au premier semestre 2006, une marge de manœuvre réduite d'environ 2 milliards d'euros.

Au final, le cadrage déterminé par l'accord interinstitutionnel du 17 mai 2006, à la suite de différents « trilogues », **se révèle proche de l'accord conclu au Conseil de décembre 2005**. Alors que le Parlement européen demandait une augmentation du plafond de dépenses de 13 milliards d'euros sur la période, celui-ci n'a été relevé que de 2 milliards d'euros pour atteindre 864,3 milliards d'euros en crédits d'engagement.

Deux mesures de périmètre<sup>2</sup> ont également permis de placer hors plafond un montant équivalent, **soit un montant global de 4 milliards d'euros de dépenses nouvelles** par rapport à l'accord du Conseil. Ces mesures concernent prioritairement la formation (800 millions d'euros), la PESC (800 millions d'euros), les réseaux transeuropéens (500 millions d'euros) et le programme d'innovation et de compétitivité (400 millions d'euros).

Parallèlement, la Banque européenne d'investissement (BEI) a été sollicitée pour constituer un fonds de garantie en matière de recherche et de

---

<sup>1</sup> Pour un montant global de 24,2 milliards d'euros, au lieu de 14,1 milliards d'euros dans la proposition de la Commission.

<sup>2</sup> Les dépenses de pension prises en compte sous le plafond de la rubrique 5 « Administration » ont été calculées nets des contributions du personnel au régime correspondant, dans la limite de 500 millions d'euros ; et la réserve pour aide d'urgence a été sortie du plafond de la rubrique 4 « L'Europe, acteur mondial », à hauteur de 1,55 milliard d'euros sur la période.

développement, à hauteur d'un milliard d'euros, et pour renforcer les prêts et garanties en faveur des PME et des réseaux transeuropéens, pour un montant global de 1,5 milliard d'euros.

**Au total, avec des crédits de paiement n'excédant pas en moyenne 1 % du RNB de l'Union sur la période, les perspectives financières se révèlent conformes aux exigences du « Groupe des Six ». Pour les tenants d'une augmentation substantielle du budget européen, c'est une déception, car le montant global des crédits d'engagement ne se révèle supérieur que de 52 milliards d'euros, soit 7,4 milliards d'euros par an, par rapport à la simple répétition du budget voté pour 2006. Les perspectives financières 2007-2013 ne marquent donc pas le saut attendu par certains par rapport au cadrage antérieur.**

**Cadre financier 2007-2013 et budget 2006 – Accord interinstitutionnel du 17 mai 2006**

*(en millions d'euros, prix 2004)*

	<b>Budget 2006</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>
1. Croissance durable	47.508	51.267	52.415	53.616	54.294	55.368	56.876	58.303	382.139
1a. Compétitivité pour la croissance et l'emploi	7.890,2	8.404	9.097	9.754	10.434	11.295	12.153	12.961	74.098
1b. Cohésion pour la croissance et l'emploi	39.617,8	42.863	43.318	43.862	43.860	44.073	44.723	45.342	308.041
Conservation et gestion des ressources naturelles		54.985	54.322	53.666	53.035	52.400	51.775	51.161	371.344
Dont : Agriculture – Dépenses relatives au marché et aides directes	56.550,7	43.120	42.697	42.279	41.864	41.453	41.047	40.645	293.105
3. Citoyenneté, liberté, sécurité et justice	1.160,9	1.199	1.258	1.380	1.503	1.645	1.797	1.988	10.770
3a. Liberté, sécurité	549,4	600	690	790	910	1.050	1.200	1.390	6.630
3b. Citoyenneté	611,5	599	568	590	593	595	597	598	4.140
4. L'UE en tant que partenaire mondial	8.400,8	6.199	6.469	6.739	7.009	7.339	7.679	8.029	49.463
Administration	6.603,5	6.633	6.818	6.973	7.111	7.255	7.400	7.610	48.800
Compensation	1.073,5	419	191	190					800
<b>Total crédits d'engagement</b>	<b>121.297</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>
En part du RNB	1,09 %	1,10 %	1,08 %	1,07 %	1,04 %	1,03 %	1,02 %	1,01 %	1,05 %
<b>Total crédits de paiement</b>	<b>112.076</b>	<b>116.950</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>
En part du RNB	N.D.	1,06 %	1,06 %	0,97 %	1 %	0,96 %	0,97 %	0,94 %	1 %
Marge sous plafond	0,15 %	0,18 %	0,18 %	0,27 %	0,24 %	0,28 %	0,27 %	0,30 %	0,24 %

Source : « jaune » annexé au projet de loi de finances pour 2007

**Comparaison des propositions des trois institutions budgétaires**

*(en milliards d'euros, prix 2004)*

<b>Crédits d'engagement</b>	<b>Base 2006 x 7</b>	<b>Commission</b>	<b>Conseil de décembre 2005</b>	<b>Accord interinstitutionnel</b>
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. Liberté, sécurité et justice	7	15	6	6
3b. Citoyenneté			4	4
4. L'union européenne, acteur mondial	54	63	50	50
5. Administration	45	58	50	50
<b>Total</b>	<b>812</b>	<b>993</b>	<b>862</b>	<b>864</b>

Source : « jaune » annexé au projet de loi de finances pour 2007

### 3. Des montants hors plafonds finalement contenus

Le recours aux instruments de flexibilité constitue un **point majeur de cristallisation des oppositions** entre le Conseil et le Parlement européen, au cours des négociations budgétaires annuelles et à plus forte raison lors de la négociation des perspectives financières. Ces instruments, censés répondre à des circonstances imprévisibles<sup>1</sup>, ont été en effet conçus par le Parlement européen comme un moyen d'augmenter les dépenses sans remettre en cause les plafonds par rubrique. **Les perspectives financières prévoient au final quatre enveloppes hors plafonds :**

- un **instrument de flexibilité**, qui permet de dépasser chaque année de 200 millions d'euros le plafond des perspectives financières mais ne peut être affecté deux années de suite au même domaine ;

- le **Fonds de solidarité de l'Union européenne**, créé en 2002 à la suite des inondations en Europe centrale, selon un plafond annuel d'un milliard d'euros ;

- la **réserve pour aide d'urgence** (221 millions d'euros par an), destinée à couvrir des actions humanitaires et post crise imprévues dans des pays tiers ;

---

<sup>1</sup> Au cours de la programmation 2000-2006, ces instruments ont ainsi permis de faire face aux dépenses exceptionnelles que furent l'aide au Kosovo et aux régions frontalières de l'élargissement, l'aide à l'Irak et aux régions affectées par le tsunami, le soutien à la pêche espagnole ou la réforme du sucre dans les pays ACP.

- enfin un nouveau **Fonds d'ajustement à la mondialisation**, doté de 500 millions d'euros par an et ayant vocation à atténuer les conséquences des licenciements massifs.

### **Le Fonds d'ajustement à la mondialisation**

Le Fonds d'ajustement à la mondialisation, issu d'une proposition de la Commission européenne de mars 2005 puis intégré dans le compromis de décembre 2005 – en particulier à **l'initiative de la France** – puis dans l'accord interinstitutionnel du 17 mai 2006, est destiné à apporter un soutien complémentaire aux salariés affectés par les conséquences de changements structurels majeurs dans le commerce mondial. Il apporte ainsi une contribution financière à des actions coordonnées tendant à la réinsertion professionnelle des salariés licenciés. La proposition de règlement afférente à ce fonds a été adoptée le 1<sup>er</sup> mars 2006.

Les crédits alloués chaque année sont **plafonnés à 500 millions d'euros**, provenant de marges disponibles sous le plafond global des dépenses communautaires de l'exercice précédent 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 s'est naturellement cristallisé sur les modalités et critères d'intervention. La Commission a proposé **d'exclure les pertes d'emplois dues à des délocalisations au sein de l'Union** et de fixer le seuil d'intervention à **1.000 salariés licenciés** dans une région particulière, ou si 1.000 personnes sont licenciées sur une période de six mois dans un secteur particulier affecté par des mutations structurelles du commerce mondial. La Commission estime également que le Fonds pourrait soutenir de **35.000 à 50.000 travailleurs par an**, soit 10.000 à 15.000 euros par personne.

La Pologne, la Finlande et d'autres Etats membres de petite ou moyenne taille souhaitent abaisser le seuil ; en revanche le Royaume-Uni et les Etats les plus contributeurs nets cherchent à limiter les possibilités de recours à cet instrument. La position de la France, selon le gouvernement, se veut équilibrée et centrée sur l'efficacité du fonds.

La commission de l'emploi du Parlement européen, qui a adopté le 26 octobre 2006 le rapport de Mme Roselyne Bachelot, a fixé à 50 % le plafond de cofinancement par les Etats membres, et souhaité **élargir les critères d'intervention** du fonds selon les modalités suivantes :

- en-deça du seuil de 1.000 salariés, les marchés du travail de taille réduite ;
- les licenciements touchant au moins 500 personnes et exerçant une incidence grave sur l'économie et l'emploi locaux ;
- un allongement de six mois à un an de la période de référence pour les licenciements d'au moins 1.000 salariés d'une ou plusieurs PME ou d'un secteur spécifique.

Lors de sa réunion du 16 novembre 2006, le Conseil a fixé à 4 mois la période de référence pour la prise en compte des 1.000 pertes d'emploi au sein d'une entreprise, et à **9 mois** celle afférente au critère du secteur. Un point de divergence demeure également sur le **cofinancement**, le Conseil souhaitant le plafonner à 45 %. La perspective d'un accord lors de la session du Parlement européen fin novembre n'était toutefois pas à exclure, **afin de rendre le fonds pleinement opérationnel en 2007.**

#### **4. Un bilan jugé positif pour la France**

**Du point de vue du gouvernement français, l'accord final peut être certes perçu comme un réel succès : l'enveloppe de dépenses se révèle largement inférieure (de près de 160 milliards d'euros) au projet de la Commission, jugé insuffisamment rigoureux ; les accords d'octobre 2002 sur le cadrage financier de la PAC n'ont pas été remis en cause<sup>1</sup> malgré la forte pression britannique ; les nouveaux Etats membres se verront attribuer l'essentiel des dépenses de cohésion promises ; le surcroît de dépenses est intégralement affecté aux dépenses de cohésion et de compétitivité ; et le « chèque britannique » a subi une sérieuse entorse avec une réduction plafonnée à 10,5 milliards d'euros et la perspective d'une participation croissante du Royaume-Uni à l'essentiel des dépenses d'élargissement. La France continuera néanmoins d'en assumer plus du quart.**

**Pour autant, votre rapporteur spécial considère que la conception du budget n'a pas véritablement évolué, le renforcement de la compétitivité de l'Europe dans le cadre de la stratégie de Lisbonne n'atteint pas la masse critique espérée, et l'on assiste plutôt à un cadrage budgétaire de transition que de refondation, remettant à plus tard des décisions probablement difficiles.**

**Ce succès politique a pour contrepartie un coût budgétaire brut relativement élevé, évalué à 135,5 milliards d'euros sur la période, soit 19,36 milliards d'euros pour chaque exercice, et une dégradation du solde net, qui s'établit en moyenne à - 0,37 % du RNB, contre - 0,35 % selon le compromis luxembourgeois et - 0,21 % en 2006. Au total, le coût brut moyen annuel par habitant s'élève à 316 euros, soit 25 euros de plus qu'en 2006, et la contribution nette à 109 euros par habitant.**

#### ***C. LA RÉFORME ENCORE INACHEVÉE DES RECETTES***

##### **1. A court terme, la traduction juridique et technique du nouveau compromis budgétaire**

**La remise en cause partielle de la correction britannique constitue une rupture importante depuis sa mise en place en 1984. La France s'est également attachée à ce que le Coreper, lors de sa réunion du**

---

<sup>1</sup> La France a du néanmoins concéder l'inclusion dans les plafonds des 8 milliards d'euros de dépenses de marché allouées à la Bulgarie et à la Roumanie, ce qui semble logique compte tenu de leur nouveau statut d'Etat membre.



20 décembre 2005, clarifie les modalités de calcul de la réduction du « chèque » de 10,5 milliards d'euros sur la période.

Ce nouveau dispositif requiert toutefois l'adoption à l'unanimité par le Conseil, puis la ratification par les Parlements nationaux, d'une **nouvelle décision sur les ressources propres** pour remplacer celle du 29 septembre 2000, actuellement en vigueur, avec une application – le cas échéant rétroactive – au 1<sup>er</sup> janvier 2007. Le projet de la Commission comporte les principales modifications suivantes :

- **la stabilisation à 0,30 % du taux d'appel de la TVA**, assortie des réductions consenties lors du Conseil de décembre 2005 au profit des quatre principaux contributeurs nets. Le manque à gagner serait financé par la ressource assise sur le RNB, avec un effet indirect de « contagion » sur le montant de la correction britannique ;

- **des rabais forfaitaires annuels sur la ressource RNB au profit des Pays-Bas et de la Suède**, après calcul de la correction britannique donc sans incidence sur cette dernière ;

- l'application des décisions du Conseil et du Coreper de décembre 2005 sur la **nouvelle assiette de la correction britannique**, conduisant le Royaume-Uni à contribuer à la majeure partie des dépenses d'élargissement à compter de 2009.

Le Royaume-Uni a toutefois, au cours du premier semestre 2006, alimenté une controverse sur le sort, au regard de sa correction, des rabais forfaitaires sur la ressource RNB et de la réduction du taux d'appel de la TVA pour les quatre principaux contributeurs nets. Il a ainsi plaidé pour leur inclusion dans l'assiette du « chèque », ce qui conduirait à accroître ce dernier.

## **2. Les perspectives de modernisation sur le plus long terme**

Conformément à la clause de révision adoptée par le Conseil de décembre 2005 et reformulée lors du trilogue du 4 avril 2006<sup>1</sup>, **la Commission entreprendra en 2008-2009 un réexamen global des dépenses et recettes de l'Union**, en association avec le Parlement européen, qui a déjà constitué un groupe de travail<sup>2</sup> et fixé des lignes directrices<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Une déclaration annexée à l'accord interinstitutionnel du 17 mai 2006 fait référence à cette clause dans les termes suivants :

« La Commission est invitée à entreprendre un réexamen complet et global, couvrant tous les aspects des **dépenses** de l'UE, y compris la politique agricole commune, ainsi que des **ressources**, y compris la compensation en faveur du Royaume-Uni, et à faire rapport en 2008-2009. Le Parlement sera associé au réexamen à tous les stades de la procédure ».

<sup>2</sup> Présidé par M. Alain Lamassoure.

Trois principales options sont pour l'heure envisageables : améliorer le système actuel, créer un nouvel impôt européen en substitution de ressources existantes, revenir à l'esprit originel du Traité, et donc remettre en cause la variable d'ajustement que constitue aujourd'hui la ressource RNB. La mise en place d'un nouveau système pourrait intervenir après 2013.

**Les avis des Etats membres sont toutefois sensiblement divergents sur la voie à suivre.** Ainsi le Royaume-Uni estime que le système actuel est viable et peut durer, l'Italie souhaite revenir aux ressources propres traditionnelles, et l'Autriche envisage la possibilité de créer une nouvelle taxe.

#### ***D. L'IMPACT DE L'ADHÉSION DE LA ROUMANIE ET DE LA BULGARIE***

Onze ans après le dépôt des candidatures de la Bulgarie et de la Roumanie et neuf ans après que le Conseil européen les a reconnues, la Commission européenne a confirmé, le 26 septembre 2006, que ces deux Etats étaient **prêts à rejoindre l'Union à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2007**. Un rapport d'évaluation publié le 16 mai 2006 avait déjà souligné les progrès importants accomplis par les deux pays.

La Commission a toutefois précisé qu'elle imposerait, si nécessaire, des mesures d'accompagnement, de contrôle et de sanction en cas de manquement persistant, susceptibles de s'ajouter aux trois clauses de sauvegarde déjà prévues par le protocole annexé au traité d'adhésion, signé à Luxembourg le 25 avril 2005<sup>2</sup>. Les secteurs qui mobilisent l'attention de la Commission concernent surtout **la réforme judiciaire, la lutte contre la corruption et la criminalité organisée, et la sécurité des aliments**.

La Roumanie et la Bulgarie ont bénéficié, respectivement, de 6,3 milliards d'euros et 3,3 milliards d'euros sur la période 1990-2006 au titre des instruments de préadhésion<sup>3</sup>. Les enveloppes prévues au titre de la programmation 2007-2013, fondées sur l'hypothèse d'une adhésion au 1<sup>er</sup> janvier 2007, représentent un montant global de **41,7 milliards d'euros**<sup>4</sup>, dont plus de 70 % pour la Roumanie, avec une montée en puissance en 2010-2013 (25,5 milliards d'euros), liée à l'éligibilité à l'ensemble des actions de cohésion et à la progression du taux des aides directes agricoles. La part

---

<sup>1</sup> *Le respect de la souveraineté fiscale des Etats membres, la non augmentation de la pression fiscale, le maintien de l'ordre de grandeur du budget de l'UE, et le passage graduel au nouveau système.*

<sup>2</sup> *Le projet de loi autorisant la ratification du traité a été adopté par l'Assemblée nationale le 27 juin 2006 et sera soumis à l'examen du Sénat à l'automne 2006.*

<sup>3</sup> *PHARE (aide au renforcement institutionnel), ISPA (analogue au fonds de cohésion) et SAPARD (agriculture et développement rural).*

<sup>4</sup> *Dont 17,3 milliards d'euros pour la Roumanie et 6 milliards d'euros pour la Bulgarie au titre des actions structurelles.*

revenant à ces deux pays au titre des réseaux transeuropéens, du 7<sup>e</sup> PCRD et de la rubrique « *Sécurité, liberté, citoyenneté et justice* » fait encore l'objet de nombreuses incertitudes.

## II. LES GRANDES ORIENTATIONS DU PROJET DE BUDGET POUR 2007 ET LA GESTION DU BUDGET 2005

### A. EVOLUTION DES RECETTES DE L'UNION : + 5 % PAR RAPPORT AUX PRÉVISIONS DE 2006

Le montant total des ressources propres nettes inscrit dans l'avant-projet de budget pour 2007 de la Commission européenne s'élève à 113.307 millions d'euros, soit une **hausse de 4,9 %** par rapport aux recettes prévisionnelles pour 2006 (hors recettes diverses et reports de l'année précédente). **Les contributions des douze nouveaux Etats membres**, donc en incluant la Bulgarie et la Roumanie, **représenteront 7.838 millions d'euros, soit 6,9 % du total** (après 5,6 % en 2006 pour les dix nouveaux Etats membres). La contribution de la France représente quant à elle 16 % des ressources propres de l'Union.

L'évolution de la structure des ressources, ainsi qu'il a été souligné *supra*, marque toujours une **nette prépondérance de la ressource RNB** qui représente 69 % des recettes communautaires, ce qui en fait davantage qu'une simple recette d'équilibre et minore en premier lieu la part de la ressource TVA.

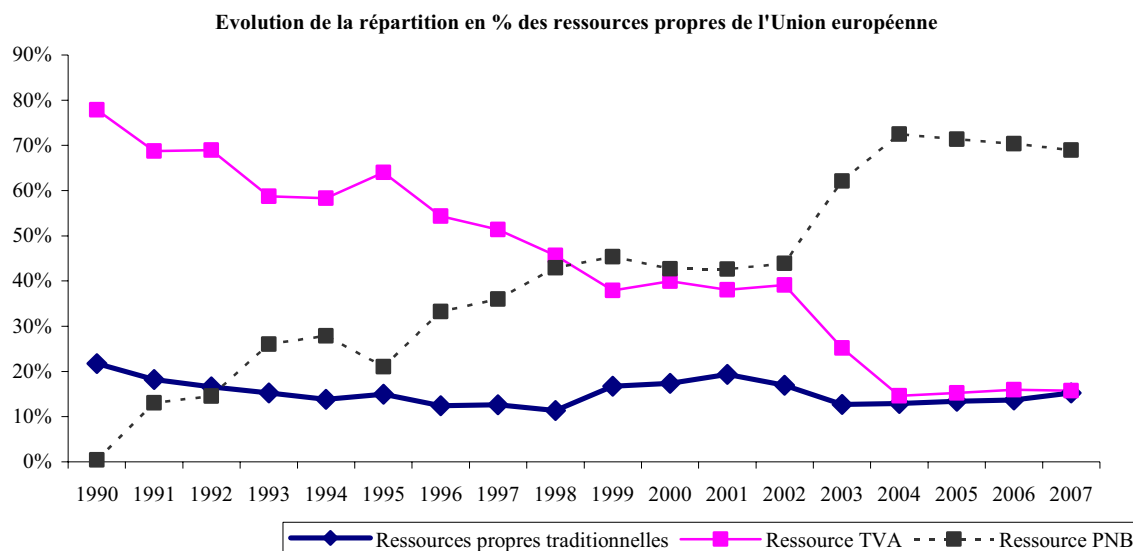
#### Ressources globales et ressources propres du budget communautaire\*

(en millions d'euros):

	Budget 2005	Budget 2006 modifié	Part du total en % (2006)	Projet de budget 2007	Part du total en % (2007)	Evolution 2007 / 2006
Ressources propres « traditionnelles »	13.644	14.789	13,7 %	17.308	15,3 %	17 %
Ressource fondée sur la TVA	15.556	17.200	15,9 %	17.827	15,7 %	3,6 %
Ressource fondée sur le PNB	72.753	76.066	70,4 %	78.172	69 %	2,8 %
<b>Total ressources propres</b>	<b>101.953</b>	<b>108.056</b>	<b>100 %</b>	<b>113.307</b>	<b>100 %</b>	<b>4,9 %</b>

\* Hors prise en compte d'une estimation de solde excédentaire pour 2006.

Source : « jaune » annexé au projet de loi de finances pour 2007



Source : « jaune » annexé au projet de loi de finances pour 2007

## **B. LES PROPOSITIONS DES TROIS INSTITUTIONS EN MATIÈRE DE DÉPENSES**

Le budget de 2007 représente la **première année de mise en œuvre des nouvelles perspectives financières pour 2007-2013, dans une Union désormais élargie à 27 membres<sup>1</sup>**. Il est également marqué par la concomitance de l'extinction progressive des programmes de la période 2000-2006 et du lancement de nouveaux programmes.

### **1. La proposition de la Commission européenne de mai 2006**

La proposition de la Commission, présentée le 3 mai 2006, se caractérise par une certaine rigueur et fixe les crédits d'engagement à **126,8 milliards d'euros (+ 4,5 % par rapport à 2006) et les crédits de paiement à 116,4 milliards d'euros (+ 3,8 %), soit 0,99 % du RNB de l'Union**. La marge globale sous plafond des engagements, qui constitue habituellement un enjeu majeur du trilogue budgétaire, demeure réduite avec 1,4 milliard d'euros, essentiellement dans la rubrique des dépenses agricoles. Elle s'établit en revanche à 7,5 milliards d'euros pour les crédits de paiement.

---

<sup>1</sup> La Commission comme le Conseil ont intégré l'entrée de la Bulgarie et de la Roumanie dans leurs propositions budgétaires, malgré la relative incertitude qui prévalait encore sur leur date effective d'adhésion.

S'agissant des **engagements**, les principales priorités mises en exergue par la Commission sont les dépenses de **compétitivité**, qui augmentent de 11,5 % par rapport au budget 2006 (le 7<sup>e</sup> PCRD étant doté de 5,5 milliards d'euros) mais ne se traduisent pas dans les crédits de paiement (baisse de 6,5 %), la sous-rubrique 1b « **Cohésion** » en hausse de 14,8 %, et la sous-rubrique 3a « **Liberté, sécurité et justice** », qui progresse de 4 %. Les engagements au titre des actions extérieures diminuent en revanche de 20,2 %.

Les principales évolutions concernant les **crédits de paiement** ont trait à la sous-rubrique 1b « **Cohésion** », en hausse de 19,1 % compte tenu de la fin de la programmation 2000-2006 (30,7 milliards d'euros) et du lancement de nouveaux programmes, et aux dépenses de citoyenneté, en augmentation de 8,9 %.

## **2. Le projet du Conseil de juillet 2006**

Le compromis voté par le Conseil le 14 juillet 2006, à une majorité qualifiée plus large que l'année précédente, tend, comme c'est souvent le cas, à atténuer les hausses proposées par la Commission et à amplifier les baisses.

Il prévoit un montant global de **114,6 milliards d'euros en crédits de paiement, soit une diminution de 1,76 milliard d'euros** par rapport à l'avant-projet de budget de la Commission et une hausse de 2,3 % par rapport au budget voté pour 2006. Au sein des réductions de CP proposées, près de 800 millions d'euros concernent la rubrique des dépenses agricoles, et 425 millions d'euros la sous-rubrique 1b « **Cohésion** », compte tenu des difficultés d'absorption constatées dans les nouveaux Etats membres.

**Les dépenses d'administration ont comme à l'accoutumée fait l'objet de coupes importantes** (124 millions d'euros), le Conseil ayant manifesté sa volonté de dégager des gains de productivité par le **non remplacement de la moitié des départs à la retraite** au cours de la période 2006-2013.

S'agissant des **crédits d'engagement**, la première lecture du Conseil aboutit à un montant total de **125,8 milliards d'euros**, soit une hausse de 3,7 % par rapport à 2006 et **1,02 milliard d'euros de réductions par rapport au projet de la Commission**, selon une affectation analogue à celle des crédits de paiement.

Il importe de relever que **la France s'est opposée à ce projet de budget**, au même titre que les Pays-Bas et l'Espagne, mais pour des raisons différentes. La France a en particulier considéré que la réduction des dépenses agricoles était trop importante et affectait des secteurs sensibles, tels que le lait.

### **3. Le vote en première lecture du Parlement européen (octobre 2006)**

Le Parlement européen réuni en session plénière a adopté en première lecture, le 26 octobre 2006, un projet de budget 2007 **substantiellement plus élevé** que celui adopté par le Conseil en juillet. Les crédits d'engagements sont portés à 127,3 milliards d'euros et les crédits de paiements à 122 milliards d'euros, soit **1,04 % du RNB de l'Union** (contre 0,98 % dans le projet du Conseil) et **des hausses de respectivement 1,2 % et 6,5 % par rapport au projet du Conseil**. Les députés sont demeurés en dessous des plafonds des perspectives financières, mais les marges ont été sensiblement amoindries.

Les principaux aménagements en volume portent sur la sous-rubrique 1a « *Compétitivité* », dont le Parlement a accru les crédits de paiement de **41 %** pour financer le 7<sup>e</sup> PCRD, la rubrique 1b « *Cohésion* » (hausse des crédits de paiement de plus de 2,5 milliards d'euros) et la rubrique 4 des actions extérieures, dont les crédits de paiement ont été relevés de 7,9 %, mais contrairement aux années précédentes, sans recourir à l'instrument de flexibilité.

Le rapporteur de la commission des budgets (COBU), M. James Elles, a promu une stratégie qualifiée de « *value for money* », largement soutenue par les députés européens et se traduisant par la **mise en réserve de 500 millions d'euros sur 40 lignes budgétaires différentes** (en particulier sur le 7<sup>e</sup> PCRD, les réseaux transeuropéens, les dépenses administratives afférentes aux relations extérieures, la politique européenne de voisinage et les dépenses de personnel de la Commission), dans l'attente d'une clarification de la Commission sur l'efficacité des programmes. Ils pourront éventuellement être libérés avant la seconde lecture.

La commissaire au budget, Mme Dalia Grybauskaitė, a entendu apporter un certain nombre d'explications lors de son audition par la COBU le 15 novembre 2006, en faisant notamment valoir que les critiques des députés européens se fondaient sur des constats anciens (s'agissant du 5<sup>e</sup> PCRD ou du programme TACIS) ou erronés d'utilisation des fonds. La Commission européenne a néanmoins accepté de remettre, d'ici avril 2007, un **examen complet de ses dépenses en personnel**.

La conciliation entre le Parlement européen et le Conseil devait avoir lieu le 21 novembre 2006, en vue d'atteindre un accord avant la seconde lecture. Le budget 2007 devrait être approuvé et signé le 14 décembre à Strasbourg.

Les développements qui suivent sont fondés sur les rubriques de la nouvelle architecture budgétaire.

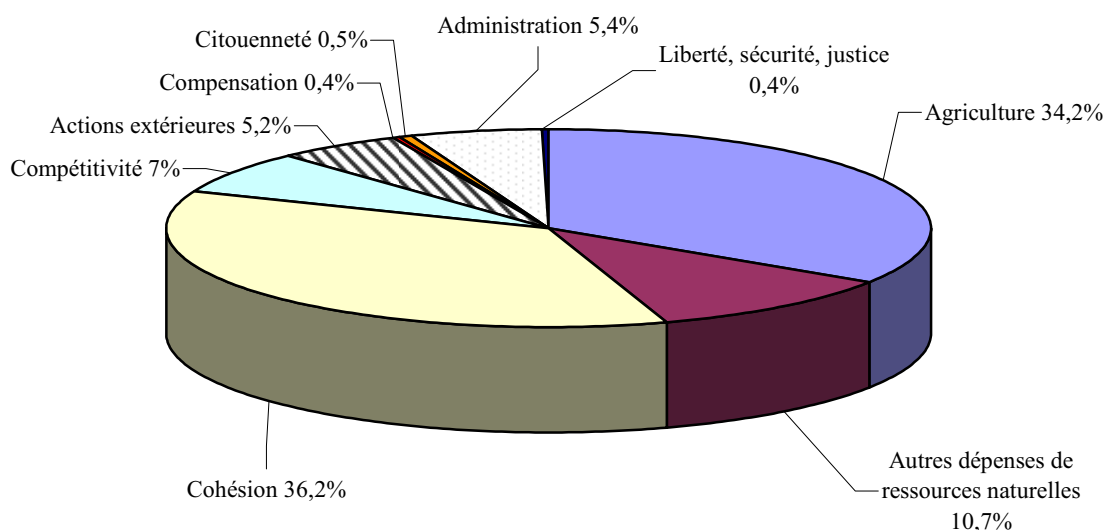
**Budget prévisionnel pour 2007 Commission/Conseil (nouvelle présentation)**

(en millions d'euros)

	Budget 2006		APB Commission 2007		Projet du Conseil (1 <sup>ère</sup> lecture)			Ecart Conseil/APB	
	CE	CP	CE	CP	CE	CP	Ecart CP 07/06	CE	CP
<b>1a. Compétitivité</b>	7.890,2	7.430	8.796,1	6.943,5	8.782,3	6.767,7	-8,9 %		
Marge sous plafond	N.D.		121,9		135,7			-13,8	-175,8
<b>1b. Cohésion</b>	39.617,8	31.732,4	45.486,6	37.790,3	45.486,6	37.365,3	17,8 %	0	-425
Marges sous plafond	N.D.		0,4		0,4				
<b>2. Agriculture</b>	56.550,7	55.439,5	57.217,6	55.683,4	56.471,1	54.895,8	-1 %		
Dont aides directes et dépenses de marché	43.320	44.320	43.684	43.408	42.954	42.678	-3,7 %	-746,4	-787,6
Marges sous plafond	N.D.		1.133,4		1.879,9				
<b>3a. Liberté, justice</b>	549,6	533,4	571,3	427	561,7	400,1	-25 %	-9,6	-26,8
Marges sous plafond	N.D.		65,7		75,3				
<b>3b. Citoyenneté</b>	611,5	624,4	603,1	679,6	586,6	648	3,8 %	-16,4	-31,6
Marges sous plafond	N.D.		32,9		49,4				
<b>4. Actions extérieures</b>	8.400,8	8.639,3	6.702,5	7.447,5	6.592,9	7.261,5	-15,9 %	-109,7	-185,9
Marges sous plafond	N.D.		110		219,7				
<b>5. Administration</b>	6.603,5	6.603,5	6.954,2	6.954,1	6.829,8	6.929,7	4,9 %	-124,4	-124,4
Marge sous plafond	N.D.		160,8		285,2				
<b>6. Compensations</b>	1.073,5	1.073,5	444,6	444,6	444,6	444,6	-58,6 %	0	0
Marge sous plafond	N.D.		0,4		0,4				
<b>TOTAL UE 25 / 27</b>	<b>121.297,3</b>	<b>112.076</b>	<b>126.776,1</b>	<b>116.370,1</b>	<b>125.755,7</b>	<b>114.612,8</b>	<b>2,3 %</b>	<b>-1.020,4</b>	<b>-1.757,2</b>
<b>Marge sous plafonds</b>	<b>N.D.</b>		<b>1.390,9</b>	<b>7.495,9</b>	<b>2.411,3</b>	<b>9.253,2</b>			

Source : « jaune » annexé au projet de loi de finances pour 2007

**Ventilation des crédits d'engagement par rubrique en 2007 (projet du Conseil)**



**Budget prévisionnel pour 2007 Conseil/Parlement européen**

(en millions d'euros)

	Projet du Conseil (1 <sup>ère</sup> lecture)		Projet du Parlement (1 <sup>ère</sup> lecture)			Ecart Parlement/Conseil	
	CE	CP	CE	CP	Ecart CP 2007/ budget 2006	CE	CP
<b>1a. Compétitivité</b>	8.782,3	6.767,7	8.837,4	9.541,5	28,4 %	0,6 %	41 %
Marge sous plafonds	135,7		80,6			-40,6 %	
<b>1b. Cohésion</b>	45.486,6	37.365,3	45.486,8	39.899	25,7 %	0,01 %	6,8 %
Marges sous plafonds	0,4		0,2			-50 %	
<b>2. Agriculture</b>	56.471,1	54.895,8	57.606,1	56.154,9	1,3 %	2 %	2,3 %
Marges sous plafonds	1.879,9		744,9			-60,4 %	
<b>3a. Liberté, justice</b>	561,7	400,1	619,2	477,1	-10,6 %	10,2 %	19,2 %
Marges sous plafonds	75,3		17,8			-76,4 %	
<b>3b. Citoyenneté</b>	586,6	648	615,2	708,2	13,4 %	4,9 %	9,3 %
Marges sous plafonds	49,4		20,8			-57,9 %	
<b>4. Actions extérieures</b>	6.592,9	7.261,5	6.768,9	7.834,4	-9,3 %	2,7 %	7,9 %
Marge sous plafonds	219,7		43,7			-80,1 %	
<b>5. Administration</b>	6.829,8	6.929,7	6.956,4	6.956,3	5,3 %	1,8 %	0,4 %
Marge sous plafonds	285,2		158,6			-44,4 %	
<b>Compensations</b>	444,6	444,6	444,6	444,6	-58,6 %	0 %	0 %
Marge sous plafonds	0,4		0,4				
<b>TOTAL UE 25 / 27</b>	<b>125.755,7</b>	<b>114.612,8</b>	<b>127.334,5</b>	<b>122.015,9</b>		<b>1,2 %</b>	<b>6,5 %</b>
<b>Marge sous plafonds</b>	<b>2.411,3</b>	<b>9.253,2</b>	<b>832,5</b>	<b>1.850,1</b>	<b>-60,8 %</b>	<b>-65,5 %</b>	

Source : document du Parlement européen



### **C. LES OBSERVATIONS DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE SUR L'EXERCICE 2005**

Dans son rapport annuel relatif à l'exercice 2005, publié le 23 octobre 2006, la Cour des comptes européenne a mentionné les progrès considérables accomplis par la Commission européenne dans la mise en place d'une comptabilité d'exercice. Elle a jugé que les comptes consolidés de l'exercice donnaient une image fidèle de la situation financière et des résultats, mais elle a assorti son opinion de **réserves**, essentiellement dues à des inexactitudes dans les montants figurant au bilan et à des incohérences dans l'application des procédures de séparation des exercices.

Concernant la régularité et la légalité des opérations sous-jacentes, la Cour n'a pu émettre une opinion sans réserves que pour les recettes, les engagements, les dépenses administratives et la stratégie de préadhésion, à l'exception du programme SAPARD. Elle a également fait état de **faiblesses** dans les contrôles internes pour la majorité des dépenses européennes (d'un montant global de 104,8 milliards d'euros en 2005), tant dans les Etats membres qu'à la Commission, ainsi que d'un **niveau élevé d'erreurs, surdéclarations et dépenses inéligibles** dans les opérations sous-jacentes.

M. Hubert Weber, président de la Cour des comptes européenne, a ainsi déclaré que *« d'une manière générale, la situation n'a pas beaucoup évolué depuis l'année dernière. (...) Fondamentalement, la plupart des erreurs sont dues au fait que les bénéficiaires finals – exploitants agricoles, autorités locales et gestionnaires de projets – demandent une aide supérieure à celle à laquelle ils ont droit. Les explications fournies vont d'une simple négligence à des tentatives présumées de fraude au budget de l'Union européenne, en passant par une connaissance insuffisante des règles applicables »*.

Pour les dépenses **agricoles**, les surdéclarations persistent ou risquent de passer inaperçues, notamment dans les nouveaux Etats membres, où le système intégré de gestion et de contrôle (SIGC) n'est pas encore pleinement opérationnel. Près de 44 % des dépenses agricoles (huile d'olive, développement rural, restitutions à l'exportation) ne sont pas couvertes par le SIGC et comportent donc un risque élevé d'irrégularités.

En matière **d'actions structurelles**, l'audit réalisé sur les programmes de 1994-1999, clôturés par la Commission en 2005, a révélé un niveau significatif d'erreurs malgré les contrôles effectués à la clôture. Les procédures relatives à la communication des recouvrements et aux corrections financières ne fonctionnent pas correctement. Les dépenses afférentes aux **politiques internes**, gérées directement par la Commission européenne, sont également affectées d'erreurs de paiement (double imputation des coûts, surestimation des coûts moyens, non-respect des critères d'éligibilité), mais le

nombre d'audits *ex post* réalisés par la Commission a chuté de près de moitié par rapport à 2004. **Les procédures de recouvrement en cas d'infraction se révèlent de plus en plus lentes** et les mécanismes de sanction sont considérés comme largement insuffisants.

La Cour a toutefois considéré que **le plan d'action de la Commission pour un cadre de contrôle interne intégré<sup>1</sup> devrait produire des effets très positifs** au cours des prochaines années. Elle ne promeut pas nécessairement une augmentation du nombre de contrôles, mais l'amélioration de la qualité et de la fiabilité des systèmes actuels.

### III. ANALYSE PAR RUBRIQUE BUDGÉTAIRE

#### A. LES POLITIQUES DE COMPÉTITIVITÉ (SOUS-RUBRIQUE 1A)

##### 1. La redéfinition dans le cadre des perspectives 2007-2013

L'essentiel des anciennes politiques internes est désormais regroupé dans la sous-rubrique 1a « *Compétitivité pour la croissance et l'emploi* », dont l'intitulé marque la volonté de mieux correspondre aux objectifs de la stratégie de Lisbonne, aujourd'hui largement inachevée. Les perspectives financières 2007-2013 prévoient que lui soient consacrés **plus de 74 milliards d'euros** en prix constants de 2004.

Les quatre principaux programmes financés sur cette rubrique, représentant 88 % des crédits, sont le **7<sup>e</sup> PCRD** (48,1 milliards d'euros), **le programme pour l'innovation et la compétitivité<sup>2</sup>** (3,3 milliards d'euros), **les réseaux transeuropéens de transport et d'énergie** (7,2 milliards d'euros), et **les programmes en faveur de l'éducation et de la formation<sup>3</sup>** (6,75 milliards d'euros).

Parmi les autres actions, on peut mentionner le système satellitaire Galileo, le programme Marco-Polo II d'intégration logistique du transport maritime et par rail, le démantèlement des centrales nucléaires obsolètes en Slovaquie et Lituanie, le programme Progress de lutte contre la discrimination

---

<sup>1</sup> Cf. supra, observations de votre rapporteur spécial.

<sup>2</sup> Le PIC s'articule autour de trois volets (entrepreneuriat et innovation, technologies de la société de l'information, énergie intelligente) et une dizaine d'objectifs.

<sup>3</sup> Cette politique inclut quatre programmes spécifiques (92 % des crédits), dont Comenius, Erasmus et Leonardo da Vinci, dédiés aux différents niveaux d'enseignement et d'apprentissage ; un programme transversal et le programme Jean-Monnet.

et l'exclusion sociales, le programme Douanes 2007 tendant à protéger les Etats membres contre les pratiques commerciales déloyales et illégales, et le programme Fiscalité 2007 de coopération administrative et de lutte contre l'évasion et la fraude fiscales.

Les Conseils européens de mars et juin 2005 ont défini un **nouveau partenariat pour la stratégie de Lisbonne**, impliquant que chaque Etat membre décline, sur la base des Lignes directrices intégrées<sup>1</sup>, ses priorités nationales sous la forme d'un **Programme national de réforme**.

**La France a ainsi présenté ses trois priorités à l'automne 2005**, intitulées « *Créer les conditions d'une croissance sociale* », « *La bataille de l'emploi au service de croissance sociale* », et « *Construire l'économie de la connaissance* ». Le Conseil européen a ensuite adopté en mars 2006 les **quatre domaines d'action** proposés par la Commission, assortis de certains objectifs précis : investir dans la connaissance et l'innovation, exploiter le potentiel des PME, accroître les possibilités d'emploi, et progresser vers une politique européenne intégrée et ciblée sur une utilisation rationnelle des ressources. Le 31 juillet 2006, la Commission a adopté 75 des 102 actions retenues par les Etats membres, dont 21 ont été programmées pour 2006 (six d'entre elles ont cependant été reportées à 2007).

Fin octobre 2006, la DG Entreprise de la Commission a publié un **rapport d'étape relativement optimiste** sur la mise en œuvre de la nouvelle stratégie de Lisbonne, avant que les programmes nationaux de réforme fassent l'objet d'une véritable évaluation mi décembre 2006. S'agissant de l'objectif de consacrer 3 % du RNB communautaire à la recherche et à l'innovation, l'ensemble des Etats membres propose désormais un calendrier chiffré, ce qui n'était pas le cas il y'a un an.

## **2. Exécution en 2005 et au premier semestre de 2006**

Les politiques internes de l'ancienne nomenclature budgétaire faisaient traditionnellement l'objet d'une exécution peu satisfaisante. **Celle-ci a toutefois progressé en 2005** pour s'établir à 94 % en crédits d'engagement et à 75 % en crédits de paiement, ce qui demeure notoirement insuffisant. Les meilleurs taux d'exécution en CP concernent la sécurité nucléaire (99,6 %, contre 36,8 % en 2004) et les réseaux transeuropéens (97,6 %, après 91,7 % en 2004). La consommation des crédits est en revanche en diminution pour les politiques « transports » (65,2 %) et « marché intérieur » (71,6 %).

---

<sup>1</sup> *Issues de la fusion entre la stratégie européenne pour l'emploi et les grandes orientations de politique économique.*

**L'exécution constatée au 31 juillet 2006 des crédits de paiement se révèle contrastée** par rapport à la même période de 2005 : une progression pour les politiques de l'énergie (38,6 %), des transports (35 %) ou du marché intérieur (35,7 %) ; mais un niveau faible pour la recherche et le développement technologique (35,5 % contre 37,8 %) et les réseaux transeuropéens (22,9 % contre 32 %), qui sont les deux plus importantes en volume.

Le niveau des **engagements restant à liquider** atteint ainsi, à l'approche de la fin de la programmation 2000-2006, **11,5 milliards d'euros pour la politique de recherche et de développement technologique et 1,7 milliard d'euros pour les réseaux transeuropéens**, soit plus de deux années de programmation budgétaire.

### **3. Prévisions budgétaires pour 2007**

Ainsi qu'il a été précisé *supra*, la Commission comme le Conseil ont consenti un **effort important en crédits d'engagement sur la sous-rubrique 1a pour l'exercice 2007**, avec une progression de 10,3 % par rapport à 2006 dans le projet du Conseil. Certaines lignes budgétaires connaissent une forte progression : 17,7 % pour les réseaux transeuropéens de transport et d'énergie, 27 % pour la formation tout au long de la vie, 51,9 % pour le Programme pour l'innovation et la compétitivité, 54,7 % pour le démantèlement nucléaire, selon le projet du Conseil. **Le 7<sup>e</sup> PCRD regroupe 62,4 % des crédits d'engagement de la sous-rubrique.**

**Les crédits de paiement sont en revanche en baisse de 8,9 %.** Le Conseil a en effet anticipé une sous-exécution importante des programmes de recherche et des réseaux transeuropéens, et opéré une réduction de 176 millions d'euros par rapport à l'avant-projet de budget de la Commission.

Ainsi qu'il a été précisé *supra*, le Parlement européen, en première lecture, a décidé **d'accroître de 2,8 milliards d'euros les crédits de la sous-rubrique 1a** par rapport au projet du Conseil, au profit du 7<sup>e</sup> PCRD notamment.

**Politique de compétitivité : budget 2006 et projet de budget 2007**

(en millions d'euros)

	Budget 2006		Projet 2007 Conseil		Projet Parlement 1 <sup>ère</sup> lecture		Ecart Parlement 2007/ budget 2006
	CE	CP	CE	CP	CE	CP	CP
7 <sup>e</sup> PCRD	5.321,2	4.279,8	5.483,8	3.879,4	5.486,2	5.650,8	32 %
Réseaux transeuropéens	724,5	700,8	853	345,9	853	1.046,8	49,4 %
Galileo	0	0	96,9	96,7	100	100	N.S.
Marco Polo	35	15,5	54,3	19,6	56	59,8	285,8 %
Formation tout au long de la vie	697,2	653,5	885,6	799,2	912,6	907,1	38,8 %
Programme innovation et compétitivité	254,4	228,4	386,4	325,7	390,7	393,5	72,3 %
Agenda de politique sociale	144,7	124,7	155,8	136,6	160,8	159,8	28,1 %
Douanes et Fiscalis	57,9	50,1	57,6	56,4	58,8	62,1	24 %
Démantèlement nucléaire	162,2	114,9	244	188,8	244	195,2	69,9 %
Autres actions et programmes	317,7	1.086,8	338,9	719,7	349,7	733,7	-32,5 %
Agences décentralisées	175,5	175,5	199	199	198	198	12,8 %
<b>Total sous-rubrique 1a</b>	<b>7.890,2</b>	<b>7.430</b>	<b>8.781,7</b>	<b>6.767,7</b>	<b>8.836,8</b>	<b>9.540,8</b>	<b>28,4 %</b>
Marge sous plafond			136,3		81,2		

Source : « jaune » annexé au projet de loi de finances pour 2007 ; document du Parlement européen.

**B. LA POLITIQUE DE COHÉSION (SOUS-RUBRIQUE 1B)**

**1. La première politique de l'Union en 2007-2013**

Conformément aux propositions initiales de la Commission européenne, la nouvelle architecture de la politique de cohésion, figurant à la sous-rubrique 1b, comprend désormais **trois objectifs** :

- un objectif intitulé « *Convergence* », destiné en priorité aux régions les moins développées, dont le PIB par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire.

- un objectif « *Compétitivité régionale et emploi* ». Il est destiné, d'une part, aux régions qui ne remplissent plus les critères du programme de convergence avec un soutien transitoire à l'UE 15 dénommé « *phasing in* » au titre de l'effet statistique de l'élargissement, et d'autre part, à renforcer la compétitivité des régions ne relevant ni de l'objectif de convergence ni de ce « *phasing in* », quel que soit leur niveau de développement. La France est de fait majoritairement concernée par cet objectif, les DOM relevant de la

compensation octroyée aux régions ultrapériphériques sur l'objectif de convergence ;

- un objectif « *Coopération territoriale européenne* », consacré à la coopération transfrontalière et transnationale.

L'enveloppe entérinée par l'accord interinstitutionnel s'élève à **308 milliards d'euros** (aux prix de 2004) en crédits d'engagement sur la période, soit 36,5 % du budget communautaire. **La cohésion devient ainsi la première politique financée par l'Union**, devant les dépenses agricoles. L'objectif de convergence mobilise l'essentiel des crédits (81,5 %), l'objectif de compétitivité régionale représente 16 % (dont 3,4 % au titre du « *phasing in* »), et la coopération territoriale 2,5 %.

## 2. La simplification dans la continuité

Les cinq principes qui régissent la politique de cohésion depuis 1988 (pluriannualité, concentration, partenariat, additionnalité, cofinancement, évaluation) n'ont guère été modifiés par la nouvelle programmation. Une approche plus stratégique prévaut néanmoins, dans le cadre d'une **meilleure articulation avec la stratégie de Lisbonne**, à laquelle 60 % des crédits de l'objectif de convergence et 75 % de l'enveloppe de l'objectif 2 doivent contribuer.

Les institutions européennes ont également entendu **simplifier le dispositif et limiter l'éparpillement** des programmations antérieures, avec une plus grande concentration des thématiques, la promotion des actions ayant un réel effet de levier sur le développement territorial, la **réduction à deux du nombre de fonds structurels**, le FEDER et le FSE<sup>1</sup>, et des programmes opérationnels mono-fonds et sans zonage infra-régional.

Les modalités de mise en œuvre de ces fonds structurels ont été fixées par **cinq règlements européens** adoptés les 5 et 11 juillet 2006. Le Conseil a définitivement adopté, le 6 octobre 2006, les orientations stratégiques pour la programmation 2007-2013, qui doivent à présent être déclinées dans les **cadres de référence stratégiques nationaux**, conçus en parallèle.

## 3. Une exécution plus satisfaisante en 2005 et 2006

Après que la consommation des fonds structurels fut notoirement insuffisante, notamment du fait de la lente résorption des restes à liquider de la

---

<sup>1</sup> Le fonds de cohésion, introduit en 1993, subsiste mais n'est pas considéré comme un fonds structurel stricto sensu.

programmation 1994-1999, l'exercice 2004 avait été marqué par des paiements excédant le montant des crédits disponibles, ce qui avait rendu nécessaire un abondement de 3,7 milliards d'euros supplémentaires en novembre 2004. **Cette tendance s'est poursuivie en 2005 avec un taux d'exécution proche de 100 %**, notamment permis par l'abattement de 3 milliards d'euros obtenu par le Conseil lors de la préparation du budget de 2005.

Les taux d'exécution de 2003 à 2005 connaissent toutefois de fortes variations selon les Etats membres : les Pays-Bas sont les moins bien placés avec 30 %, l'Autriche et l'Espagne sont en tête avec environ 65 %, et **la France se situe légèrement au-dessus de la moyenne de l'UE 15 avec 48 %**.

Les engagements restant à liquider, dont l'augmentation depuis 2000 est intrinsèquement liée au fonctionnement même de la politique de cohésion<sup>1</sup>, demeurent très élevés, avec **81,7 milliards d'euros fin 2005**, dont 69,2 milliards d'euros au titre des fonds structurels, soit deux années d'engagement (contre 1,77 fin 2004).

**Le rythme de consommation constaté au 31 juillet 2006 manifeste un recul par rapport à la période correspondante de 2005**, avec 45 % contre 54 %, qui serait principalement du à la sous-consommation dans les dix nouveaux Etats membres, notamment pour l'objectif 1.

#### **4. Le projet de budget pour 2007**

Le projet de budget du Conseil pour 2007 prévoit 45,5 milliards d'euros d'engagements, dont 7,1 milliards d'euros au titre du fonds de cohésion, conformément à l'avant-projet de la Commission et au cadrage des perspectives 2007-2013. **Une réduction de 425 millions d'euros des crédits de paiement** – fixés à 37,6 milliards d'euros – **a néanmoins été adoptée et porte majoritairement sur la programmation 2000-2006**. Les Pays-Bas ont demandé un abattement supérieur, et les nouveaux Etats membres, prenant conscience de la nécessité de mieux calibrer l'enveloppe pour ne pas accroître inutilement leur niveau de contribution au budget, se sont ralliés à cette réduction proposée par le Conseil.

Les crédits de paiement inscrits au titre de la programmation 2007-2013 (7,1 milliards d'euros) représentent le seul paiement des **avances** consenties en début de période, indépendamment de la mise en œuvre des programmes, qui débutera au mieux en cours d'exercice.

---

<sup>1</sup> Les engagements sont en effet réalisés chaque année, alors que les paiements, après versement de l'acompte initial de 7 % (pour l'UE 15) ou 16 % (pour les dix derniers Etats membres), sont effectués à concurrence des dépenses réellement supportées.

En première lecture, le **Parlement européen a fortement révisé à la hausse les crédits de paiement des fonds structurels**, qui passent de 32,4 à 34,9 milliards d'euros, et les objectifs de convergence (emploi et affaires sociales, politique régionale), qui passent de 22 à 23,3 milliards d'euros.

**Politique régionale (sous-rubrique 1b) : budget 2006 et projet de budget 2007**

(en millions d'euros)

	Budget 2006		Projet 2007 Conseil		Projet Parlement 1 <sup>ère</sup> lecture		Ecart Parlement 2007/ budget 2006
	CE	CP	CE	CP	CE	CP	CP
Fonds structurels	33.585,6	28.226,9	38.364,7	32.418,3	38.364,9	34.952,1	23,8 %
Dont :							
- Convergence	24.155,5	18.899,1	28.130,3	22.065,5	28.130,5	23.343,5	23,5 %
- Compétitivité régionale et emploi	8.067,1	7.280,4	8.997,9	8.972,1	8.997,9	10.031,1	37,8 %
- Coopération territoriale européenne	1.291,6	920,9	1.140,7	1.266,8	1.140,6	1.449,1	57,4 %
- Assistance technique	71,4	126,5	95,9	113,9	95,9	128,4	1,5 %
Fonds de cohésion	6.032,1	3.505,5	7.121,8	4.946,9	7.121,8	4.946,9	41,1 %
<b>TOTAL sous-rubrique 1b</b>	<b>39.617,7</b>	<b>31.732,4</b>	<b>45.486,5</b>	<b>37.365,2</b>	<b>45.486,7</b>	<b>39.899</b>	<b>25,7 %</b>
Marge sous plafond			136,7		81,5		

Source : « jaune » annexé au projet de loi de finances pour 2007 ; document du Parlement européen

**C. LA CONSERVATION ET LA GESTION DES RESSOURCES NATURELLES (RUBRIQUE 2)**

**1. Une politique relativement préservée dans les nouvelles perspectives financières**

La nouvelle rubrique 2 permet de regrouper de manière plus lisible l'ensemble des dépenses relatives aux marchés agricoles, au développement rural, à la pêche et à l'environnement, qui sont respectivement financées par le Fonds européen agricole de garantie (**FEAGA**), le Fonds européen agricole de développement rural (**FEADER**), le Fonds européen de la pêche (**FEP**) et le **second instrument financier pour la pêche**<sup>1</sup>, et enfin l'instrument financier pour l'environnement **LIFE +**.

Rappelons que la dernière réforme adoptée à Luxembourg le 26 juin 2003, puis complétée par certaines réformes sectorielles adoptées en

<sup>1</sup> Dédié aux actions de contrôle dans le secteur de la pêche et aux accords internationaux.



avril 2004 (huile d'olive, tabac, coton, houblon) et novembre 2005 (sucre), a introduit un **découplage partiel des paiements directs**<sup>1</sup>, c'est-à-dire l'octroi de paiements décorrélés de la nature et du niveau de la production, et conditionnés à une simple obligation d'entretien minimal des terres.

Ce découplage est entré en vigueur en France en 2006. La réforme a en outre introduit un renforcement de l'éco-conditionnalité et une **modulation obligatoire des paiements directs**, soit une réduction forfaitaire des paiements directs perçus par les exploitants agricoles. Les fonds ainsi dégagés sont affectés à la politique de développement rural, dont les quatre axes<sup>2</sup> ont été arrêtés par le Conseil en juin 2005.

Les discussions sur les perspectives financières furent l'occasion d'une **tentative de remise en cause** – en particulier par les Pays-Bas et le Royaume-Uni, qui a établi un parallèle avec son rabais – des plafonds de dépenses de marché (volet originel de la PAC) actés par le Conseil européen de Bruxelles du 22 octobre 2002<sup>3</sup>. Corrélativement, la politique de développement rural a constitué une variable d'ajustement. Une renationalisation totale ou partielle de la PAC a également été évoquée, par l'Italie et le Parlement européen.

L'accord interinstitutionnel du 17 mai 2006 a *in fine* fixé une enveloppe de **371,3 milliards d'euros sur la période 2007-2013** en prix constants, dont 79 % relèvent des aides directes et de la gestion des marchés, et 18,8 % du développement rural. **Le montant prévu pour les dépenses de marché, de 293,1 milliards d'euros, tend à respecter les plafonds décidés à Bruxelles pour l'UE 25, mais en les étendant à l'UE 27** et en intégrant donc, pour 8 milliards d'euros, les dépenses agricoles destinées à la Roumanie et à la Bulgarie.

## 2. Exécution en 2005 et 2006 et prévisions budgétaires pour 2007

La PAC est la politique communautaire la mieux exécutée avec un taux de **99,1 % en crédits de paiement** en 2005, contre 98,6 % en 2004. Ce résultat a toutefois été permis par l'annulation de 650 millions d'euros dans le budget rectificatif adopté en décembre 2005. Les secteurs du lait et des produits laitiers ont subi une sous-exécution importante.

---

<sup>1</sup> A hauteur de 75 % minimum pour les grandes cultures et d'au moins 50 % pour les productions animales.

<sup>2</sup> Amélioration de la compétitivité des secteurs agricoles et forestiers, amélioration de l'environnement et de l'espace rural, qualité de vie en milieu rural et diversification de l'économie rurale, et enfin un axe transversal LEADER pour des projets portés par les groupes d'action locale.

<sup>3</sup> Cet accord prévoit que ce plafond pour l'UE 25 (puis pour les 27 Etats membres) diminue chaque année de 1 % en termes réels à compter de 2006.

**L'exercice 2006, au vu des données disponibles au 31 juillet, pourrait connaître une exécution moindre qu'en 2005.** Le taux afférent aux paiements de marché était ainsi de 83 %, contre 84,7 % au 31 juillet 2005. Les crédits de développement rural étaient quant à eux consommés à hauteur de 32,8 %, contre 41,2 % un an auparavant, compte tenu de l'effet de la modulation des paiements, qui a conduit à une enveloppe supplémentaire de 655 millions d'euros pour l'UE 15.

Malgré l'approche relativement rigoureuse de la Commission sur le projet de budget pour 2007, qui prévoit une marge sous plafond de 1,13 milliard d'euros, essentiellement sur les aides directes et dépenses de marché, **le Conseil a poursuivi la réduction de ces dépenses pour porter la marge à 1,88 milliard d'euros.** L'affectation de ces économies, qui concernent notamment le secteur du lait et l'aide aux plus démunis, a motivé **l'opposition de la France au projet de budget.**

Le vote en première lecture du Parlement européen a conduit à la **restauration des crédits de paiement relatifs aux aides directes et aux dépenses de marché** inscrits dans l'avant-projet de la Commission. En revanche, les députés se sont déclarés « inquiets » sur la chute des montants dédiés au développement rural, mais n'ont pas pour autant adopté une hausse des crédits.

**Conservation et gestion des ressources naturelles (rubrique 2) : budget 2006 et projet de budget 2007**

*(en millions d'euros)*

	Budget 2006		Projet 2007 Conseil		Projet Parlement 1 <sup>ère</sup> lecture		Ecart Parlement 2007/ 2006
	CE	CP	CE	CP	CE	CP	CP
Aides directes et dépenses de marché	43.314	43.319,6	42.954	42.678	44.069,5	43.792,7	1,1 %
Développement rural	12.010,9	11.021,3	12.371,4	10.897,5	12.371,4	10.897,5	-1,1 %
Fonds européen pour la pêche	697,4	597,1	571,5	808,2	571,5	838,2	40,4 %
Autres actions pour la pêche	283	289	306,1	280,1	316,1	302,1	4,5 %
LIFE+	206,6	176,4	235,5	198,9	243,6	290	64,4 %
Agences décentralisées	32,6	32,9	32,6	32,6	33,9	33,9	3 %
Autres actions et programmes	0,3	3,1	0	0,4	0	0,4	-87,1 %
<b>TOTAL rubrique 2</b>	<b>56.550,7</b>	<b>55.439,5</b>	<b>56.471,1</b>	<b>54.895,8</b>	<b>57.606,1</b>	<b>56.154,9</b>	<b>1,3 %</b>
Marge sous plafond			1.879,9		744,9		

N.B : le budget 2006 ainsi présenté n'intègre pas les changements de périmètre des différents instruments financiers ; les montants ne sont pas directement comparables à ceux proposés pour 2007.

Source : « jaune » annexé au projet de loi de finances pour 2007 ; document du Parlement européen

## ***D. LES POLITIQUES DE LIBERTÉ, DE SÉCURITÉ, DE CITOYENNETÉ ET DE JUSTICE (RUBRIQUE 3)***

### **1. Des politiques encore fragmentées**

La politique relative à la justice et aux affaires intérieures (JAI) a connu une nouvelle impulsion avec l'adoption du « **programme de La Haye** » par le Conseil des 4 et 5 novembre 2004, qui comporte notamment la création d'une agence européenne pour les droits fondamentaux et la liberté de circulation et d'une agence dédiée au contrôle des frontières externes, un système d'asile commun, la mise en place à terme d'une police européenne des frontières, et le renforcement de la lutte contre le terrorisme.

Un plan d'action a été approuvé par le Conseil en juin 2005. Se fondant sur une des clauses « passerelle » du Traité de Nice, le Conseil de décembre 2004 a décidé le **passage au vote à la majorité qualifiée** pour certaines des mesures relatives à la libre circulation des personnes<sup>1</sup>.

Sous la présidence luxembourgeoise, le Conseil a également décidé d'identifier deux sous-rubriques budgétaires distinctes 3a et 3b, respectivement intitulées « *Liberté, sécurité et justice* » et « *Citoyenneté* » et respectivement dotées, dans les nouvelles perspectives financières, de **7,55 milliards d'euros et 4,67 milliards d'euros d'engagements** en prix constants. La sous-rubrique 3a est, de toutes les rubriques budgétaires, celle dont la progression annuelle du plafond en termes réels est la plus élevée, avec 15 % en moyenne (600 millions d'euros en 2007, 1,4 milliard d'euros en 2013).

#### *a) Liberté, sécurité et justice (sous-rubrique 3a)*

La sous-rubrique 3a comporte trois programmes-cadres et des composantes hors programmes dédiées aux systèmes d'information et aux agences (2 milliards d'euros sur 2007-2013), dont la répartition des crédits a été proposée par la Commission en mai 2006 :

- « ***Solidarité et gestion des flux migratoires*** » : il représente 53,2 % de la dotation et inclut quatre fonds gérés de manière décentralisée et dédiés à certaines thématiques : les réfugiés (fonds créé en 2000 et prolongé en décembre 2004), les frontières extérieures, l'intégration et les ressortissants des pays tiers, et le retour ;

---

<sup>1</sup> *Le contrôle aux frontières extérieures de l'Union et les questions d'asile, de séjour et d'immigration clandestine prévues par l'article 63 du Traité CE.*

- « **Sécurité et protection des libertés** » : ce programme-cadre est doté de 654 millions d'euros par les perspectives financières et comprend deux programmes intitulés « *Prévenir et combattre la criminalité* » et « *Préparation et gestion des conséquences du terrorisme* » ;

- « **Justice et droits fondamentaux** » : une enveloppe de 482 millions d'euros est prévue pour ce programme-cadre, qui regroupe sans grande cohérence des actions de la programmation antérieure (justice pénale, justice civile, programme Daphné de lutte contre les violences à l'encontre des enfants et des femmes, prévention de la consommation de drogue et information du public, droits fondamentaux).

#### *b) Citoyenneté (sous-rubrique 3b)*

La sous-rubrique 3b est **très fragmentée** – le concept même de citoyenneté étant potentiellement large – et consacrée à deux principales thématiques ainsi qu'à des actions diverses, politiquement sensibles pour le Parlement européen bien que bénéficiant d'enveloppes budgétaires peu élevées :

- **la culture, les médias et la jeunesse** (hors programmes spécifiques d'éducation relevant de la sous-rubrique 1a), mobilisés par les programmes « *Jeunesse en action* », Média 2007, Culture 2007 et « *L'Europe pour les citoyens* » ;

- **la santé et à la protection des consommateurs**, qui inclut également le financement de l'autorité européenne de sécurité des aliments (créée en janvier 2002) et du Centre européen de prévention et de contrôle des maladies (créé en 2004) ;

- les **autres actions** concernent en particulier la politique de communication et d'information de la Commission, l'instrument de préparation et de réaction rapide aux urgences majeures, le Fonds de solidarité de l'Union européenne<sup>1</sup> pour les catastrophes naturelles, et à titre transitoire en 2007, la facilité de renforcement institutionnel pour la Roumanie et la Bulgarie.

## **2. Le projet de budget pour 2007**

Le projet de budget du Conseil prévoit de doter en crédits de paiement la sous-rubrique 3a de **400,1 millions d'euros** et la sous-rubrique 3b de **648 millions d'euros**, montant qui s'inscrivent respectivement en baisse de

---

<sup>1</sup> Ce fonds n'est pas inclus dans le plafond des perspectives financières et est mobilisable par décision du Conseil et du Parlement européen dans la limite d'un milliard d'euros par an.

25 % et en hausse de 3,8 % par rapport à 2006. **Sur la sous-rubrique 3a, la diminution optique résulte d'effets de périmètres** et de l'intégration en 2005 et 2006 des deux facilités dites « Schengen » et « Kaliningrad ».

A **périmètre constant**, l'avant-projet de budget de la Commission prévoit une multiplication des crédits d'engagement par 2,5 et un doublement des crédits de paiement, progression quelque peu atténuée par les réductions de respectivement 9,6 millions d'euros et 26,9 millions d'euros décidées par le Conseil.

Sur la sous-rubrique 3b, le Conseil a proposé des coupes budgétaires « tactiques » dans la perspective de la négociation avec le Parlement européen, portant essentiellement sur les agences, l'achèvement d'anciens programmes de santé publique et la facilité de transition des deux nouveaux Etats membres.

En première lecture, **le Parlement européen a relevé de 13,1 % les crédits de paiement de l'ensemble de la rubrique**, notamment pour renforcer les moyens d'Eurojust et ceux destinés au contrôle des frontières extérieures par l'agence FRONTEX (+ 12,8 millions en crédits d'engagement et de paiements), et plus marginalement au profit du financement du 50<sup>ème</sup> anniversaire du Traité de Rome.

**Liberté, sécurité, justice et citoyenneté (rubrique 3) :  
budget 2006 et projet de budget 2007**

(en millions d'euros)

	Budget 2006	Projet 2007 du Conseil		Projet Parlement 1 <sup>ère</sup> lecture	Ecart Parlement 2007 / budget 2006
	CP	CE	CP	CP	CP
Fonds pour les frontières extérieures	327,9	162,7	90,1		
Fonds pour l'intégration	5,7	65	32,5		
Fonds européen pour les réfugiés	58,9	71,3	64,5	<b>236,1</b>	-41,3 %
Fonds européen pour le retour	10	0	12,5		
<b>Sous-total « Solidarité et gestion des flux migratoires »</b>	<b>402,5</b>	<b>299</b>	<b>199,6</b>		
Lutte contre la criminalité	0,5	44,7	22,9		
Lutte contre le terrorisme	8,2	12,8	13,7	<b>36,6</b>	320,7 %
<b>Sous-total « Sécurité et protection des libertés »</b>	<b>8,7</b>	<b>57,5</b>	<b>36,6</b>		
Justice pénale	0	29,4	14,8		
Justice civile	2,8	14,4	8,3		
Lutte contre la violence (Daphné)	1	13,5	6,9	<b>41,7</b>	572,6 %
Droits fondamentaux et citoyenneté	2	10,4	8,9		
Lutte contre la drogue	0,4	2,6	1,6		
<b>Sous-total « Justice et droits fondamentaux »</b>	<b>6,2</b>	<b>70,3</b>	<b>40,5</b>		
Agences décentralisées	55,7	63,5	63,5	82,2	47,6 %
Autres actions et programmes	64,1	71,4	59,9	80,4	25,4 %
<b>Total sous-rubrique 3a « Liberté, sécurité, justice »</b>	<b>537,1</b>	<b>561,7</b>	<b>400,1</b>	<b>477,1</b>	<b>-11,2 %</b>
Jeunesse en action	103,1	115,9	116	122,9	19,2 %
Media 2007	96,5	86,2	96,3	96,3	--0,2 %
Culture 2007	35,8	42,7	40,5	42,3	18,2 %
Citoyens pour l'Europe	24,8	19,6	20,3	26,5	6,7 %
<b>Sous-total « Culture, jeunesse, citoyen, média »</b>	<b>260,2</b>	<b>264,4</b>	<b>273,1</b>	<b>288</b>	<b>10,7 %</b>
Santé et protection du consommateur	79,8	61,3	72,2	79,1	-0,9 %
Autorité européenne de sécurité alimentaire	46,6	50	50	83,5	31,7 %
Centre de prévention et contrôle des maladies	16,8	24,1	24,1		
<b>Sous-total « Santé et protection des consommateurs »</b>	<b>143,2</b>	<b>135,4</b>	<b>146,3</b>	<b>162,6</b>	<b>13,5 %</b>
Instrument urgences majeures	15,2	15,4	19,7	19,7	29,6 %
Facilité de transition	101,5	87	124,7	134,7	32,7 %
Communication	71,4	68,7	65,1	82	14,8 %
Fonds de solidarité de l'Union européenne (hors plafond)	14,8	0	0	0	N.S.
Autres politiques	23	15,7	22,5	21,7	-5,6 %
<b>Sous-total</b>	<b>220,9</b>	<b>186,8</b>	<b>228,6</b>	<b>258,1</b>	<b>16,8 %</b>
<b>Sous-total sous-rubrique 3b « Citoyenneté » (hors FSUE)</b>	<b>625,7</b>	<b>587,3</b>	<b>648,7</b>	<b>708,8</b>	<b>13,3 %</b>
<b>Total rubrique 3 (hors FSUE)</b>	<b>1.162,8</b>	<b>1.149</b>	<b>1.048,8</b>	<b>1.185,8</b>	<b>2 %</b>
Marge sous plafond	N.S.	124,7		38 (CE)	

Source : « jaune » annexé au projet de loi de finances pour 2007 ; document du Parlement européen

## ***E. LES ACTIONS EXTÉRIEURES (RUBRIQUE 4)***

### **1. Une architecture plus cohérente dans le cadre des nouvelles perspectives financières**

La nouvelle rubrique 4, intitulée « *L'Union européenne en tant que partenaire mondial* », regroupe essentiellement les trois anciennes rubriques 4, 6 et 7 consacrées aux actions extérieures, aux réserves et aux crédits de préadhésion. Elle est met en œuvre **six instruments financiers** :

- trois reposent sur une base géographique : l'Instrument de préadhésion – **IPA**<sup>1</sup>, l'Instrument européen de voisinage et de partenariat – **IEVP**, et l'Instrument de coopération au développement et de coopération économique – **ICDCE** – scindé en quatre programmes<sup>2</sup> ;

- les trois autres répondent à des besoins spécifiques de gestion des crises (instrument de stabilité, instrument d'aide humanitaire et assistance macro-économique).

La **budgetisation** du Fonds européen de développement (FED), initialement proposée par la Commission européenne et à laquelle la France était plutôt favorable, **n'a finalement pas été retenue**, compte tenu des positions divergentes des Etats membres, mais demeure une hypothèse ouverte à l'horizon du X<sup>e</sup> FED.

Le **X<sup>e</sup> FED**, qui succédera pour la période 2008-2013 au IX<sup>e</sup> FED actuellement applicable, devrait être doté de **22,7 milliards d'euros**, dont une part marginale revient aux pays et territoires d'outre-mer (286 millions d'euros) et à la Commission pour couvrir les coûts de programmation et de mise en œuvre (430 millions d'euros). Il est également prévu que la BEI accorde 2 milliards d'euros de prêts aux pays ACP.

**Les clefs de contribution au FED ont été revues** : celle de la France, qui demeure le premier contributeur, passe ainsi de 24,3 % à 19,55 %, soit un montant prévisionnel de 4,43 milliards d'euros sur six ans et une économie de plus de un milliard d'euros par rapport au *statu quo*. Le Royaume-Uni demeure sous-contributeur au regard de sa part dans le RNB,

---

<sup>1</sup> L'IPA remplace les programmes CARDS consacrés aux Balkans et les anciens instruments de préadhésion que sont PHARE, ISPA, SAPARD et l'instrument dédié à la Turquie.

<sup>2</sup> Ces programmes sont l'Instrument de coopération au développement, l'instrument pour la coopération avec les pays industrialisés, l'instrument droits de l'homme et démocratie, et l'instrument regroupant d'autres anciens programmes thématiques.

**Cette structure sera néanmoins probablement révisée, compte tenu des récentes évolutions du Parlement européen, pour aboutir à trois instruments consacrés aux pays en développement, aux pays développés et aux droits de l'homme.**

mais verra sa contribution croître d'un peu plus de deux points pour atteindre 14,8 %.

Les perspectives financières 2007-2013, à l'issue du trilogue du 26 juin 2006, prévoient pour la rubrique 4 un plafond global de **55,9 milliards d'euros en prix courants** (49,5 milliards d'euros aux prix de 2004), hors FED et réserve pour aide d'urgence, soit 1 milliard d'euros supplémentaires par rapport au compromis du Conseil de décembre 2005, qui profitent essentiellement à la PESC.

Les enveloppes prévues pour les trois instruments géographiques, qui représentent 77,6 % des crédits, sont de 11,5 milliards d'euros pour l'IPA, 11,2 milliards d'euros pour l'IEVP et 20,7 milliards d'euros pour l'ICDCE. La PESC hériterait quant à elle de 2 milliards d'euros<sup>1</sup>, et l'aide humanitaire de 5,6 milliards d'euros.

La politique de préadhésion est dédiée aux trois pays qui se sont vu reconnaître le statut de pays candidats – la **Turquie** depuis 1999<sup>2</sup>, la **Croatie** depuis juin 2004<sup>3</sup>, et la République de **Macédoine** depuis décembre 2005 – et aux **cinq candidats potentiels des Balkans** (Albanie<sup>4</sup>, Bosnie, Kosovo<sup>5</sup>, Monténégro et Serbie). Elle est ciblée sur les secteurs qui requièrent l'effort le plus important et fait l'objet d'une gestion plus décentralisée pour les candidats reconnus.

## 2. Exécution en 2005 et 2006

L'exécution en 2005 des actuelles rubriques 4, 6 et 7 s'est révélée relativement faible, malgré une amélioration logique en fin de période de programmation, puisqu'elle était de respectivement **92 %, 63 % et 84 %** pour les crédits de paiement. Les engagements non encore payés de la rubrique des actions extérieures se sont stabilisés mais demeurent à un niveau très élevé puisqu'ils représentent **12,4 milliards d'euros**, soit près de deux années et demie de programmation, et approchent ou dépassent trois années pour les actions géographiques.

---

<sup>1</sup> Soit près de deux fois et demie le montant résultant de la simple reconduction pendant sept ans des crédits prévus en 2006.

<sup>2</sup> Les négociations d'adhésion ont été ouvertes le 3 octobre 2005, sans pour autant que soit fixée une date précise pour une éventuelle adhésion. La Turquie aura reçu plus d'un milliard d'euros sur la période 2004-2006.

<sup>3</sup> Les négociations d'adhésion ont été officiellement ouvertes le 3 octobre 2005, après que le TPIY a donné son accord.

<sup>4</sup> Qui est pour l'heure le seul de ces Etats à avoir conclu un accord de stabilisation et d'association avec l'Union, le 12 juin 2006. La négociation avec la Serbie est gelée, dans l'attente d'un nouvel examen des modalités de coopération avec le TPIY.

<sup>5</sup> Bien que son statut juridique ne soit pas encore déterminé.



**La situation tend globalement à s'améliorer sur les sept premiers mois de 2006**, en particulier sur la rubrique 4 avec un taux d'engagement de 53 % (45 % sur la même période de 2005) et un taux d'exécution des paiements de 41 % (35 % en 2005). Les secteurs les plus dynamiques sont le programme MEDA, l'aide humanitaire et les Balkans.

### **3. Propositions pour le budget de 2007**

Le projet de budget pour 2007 du Conseil (dans la nouvelle nomenclature) prévoit une enveloppe de 6,6 milliards d'euros en engagements et de 7,26 milliards d'euros en paiement. Malgré une certaine rigueur de la Commission, le Conseil a **doublé la marge sous plafond** des crédits d'engagement pour la porter à 220 millions d'euros et éviter le recours à l'instrument de flexibilité. Les principales réductions ont porté sur l'assistance macro-économique, l'IPA, l'IEVP et les volets Amérique latine et Asie de l'ICDCE. **La PESC a toutefois été préservée** (159,2 millions d'euros en crédits d'engagement, soit une hausse de 55 % par rapport au budget 2006), conformément aux positions habituelles du Conseil, et le soutien à l'Irak a été privilégié.

Contrairement aux années précédentes, le Parlement européen, en première lecture, a décidé de **ne pas recourir à l'instrument de flexibilité** qui permet de libérer 200 millions d'euros pour des besoins inattendus. En revanche, il a adopté une **réduction de moitié des crédits de la PESC** et ventilés les montants correspondants dans d'autres lignes budgétaires, comme l'aide en faveur des Territoires palestiniens. Cette attitude stratégique du Parlement européen est destinée à inciter le Conseil à respecter son engagement d'impliquer les députés européens dans le dialogue et les choix fondamentaux en matière de PESC.

Le Parlement européen a également transféré les 14 millions d'euros relatifs au budget administratif des « représentants spéciaux de l'Union européenne » vers la rubrique 5 des dépenses administratives afin d'exercer un meilleur contrôle sur leur activité.

**Actions extérieures (rubrique 4) : budget 2006 et projet de budget 2007**

(en millions d'euros)

	Budget 2006		Projet 2007 Conseil		Projet Parlement 1 <sup>ère</sup> lecture		Ecart Parlement 2007/ budget 2006
	CE	CP	CE	CP	CE	CP	CP
Instrument de préadhésion (IPA)	2.957,8	3.400	1.228,5	2.661	1.264,1	2.682,3	-21,1 %
IEVP – Méditerranée	872,8	792,5	893,2	720			
IEVP – Europe orientale	364,6	358	360	234	1.477,3	1.184,9	-1,5 %
IEVP – Programmes thématiques	44,7	53	201,9	109,5			
ICDCE – Amérique latine	318,1	382,5	319,3	291			
ICDCE – Asie et Asie centrale	873,9	772,1	665,7	669,5			
ICDCE – Irak, Iran, Oman, Yémen	210,6	181	108,7	80			
ICDCE – Afrique du Sud	132,8	135,3	132,3	135,2	2.328,3	2.472,3	5,4 %
ICDCE – Droits de l'homme	119,4	140	48,2	145,2			
ICDCE – Pays développés	16,3	16,7	22,2	18			
ICDCE – Programmes thématiques	781	718,9	842,9	781,8			
Instrument de stabilité	132,8	136,9	243,6	136,2	238,3	195,5	42,8 %
Aide humanitaire	702,6	704	719,2	719,2	732,2	762,7	8,3 %
Assistance macro-économique	71,1	66,6	57,2	77,7	58,2	78,7	18,2 %
PESC	102,4	60,7	159,2	120,4	72,6	54,6	-10 %
Réserve pour garantie de prêts	229	229	200	200	200	200	-12,7 %
Autres politiques	241,7	263	156,3	162,9	163,3	203,4	-22,7 %
Réserve pour aide d'urgence (hors plafond)	229	229	234,5	0	234,5	0	N.S.
<b>Total rubrique 4</b>	<b>8.400,8</b>	<b>8.639,3</b>	<b>6.592,9</b>	<b>7.261,5</b>	<b>6.768,9</b>	<b>7.834,4</b>	<b>-9,3 %</b>
Marge sous plafond	N.S.		219,7		43,7		

N.B : les autres politiques incluent la BERD, les accords agricoles internationaux, diverses contributions à des fonds et organismes multilatéraux, des programmes d'éducation avec des Etats non membres de l'UE, l'aide aux pays ACP producteurs de banane, l'aide au Groenland, certaines dépenses d'audit et, pour 2006, les crédits du Fonds de solidarité de l'UE destinés à la Bulgarie et à la Roumanie.

Source : « jaune » annexé au projet de loi de finances pour 2007 ; document du Parlement européen.

**F. LES DÉPENSES ADMINISTRATIVES (RUBRIQUE 5)**

**1. Un plafond de 50,3 milliards d'euros en 2007-2013**

La rubrique des dépenses administratives intègre désormais, outre les crédits de fonctionnement des sept institutions européennes, les dépenses afférentes aux **agences**, contrairement à la proposition initiale de la Commission qui prévoyait une réduction de son périmètre, consistant à

imputer sur chaque politique communautaire les dépenses administratives (hors pensions) de la Commission qui leur étaient liées.

Les perspectives financières ont fixé le plafond de la rubrique 5 sur la période à **50,3 milliards d'euros** en prix constants de 2004, pensions incluses. Les dépenses de personnel (dont 70 % au titre des rémunérations, soumises à une double indexation, et 30 % pour les pensions) représentent environ 60 % du budget. Les pensions connaissent une progression dynamique, et la charge des retraites devrait doubler d'ici 2020.

## 2. Prévisions budgétaires pour 2007

L'avant-projet de budget de la Commission pour 2007 se traduit par une augmentation globale des crédits<sup>1</sup> de 5,5 % et une **demande de création de 1.399 emplois**, dont 853 pour la Commission et 96 pour le Conseil, compte tenu de l'impact de l'élargissement. **Le Conseil a limité la progression des dépenses en dégageant une économie de 124,4 millions d'euros** par rapport au projet de la Commission, soit une enveloppe globale de **6.829,8 millions d'euros**, en hausse de 3,4 % par rapport à 2006.

Le Conseil a invité les institutions à présenter des plans de productivité reposant sur trois principes : le **non remplacement d'un départ à la retraite sur deux**, à l'exception des postes de traduction (soit 1.400 postes), la présentation par la Commission d'un plan de suppression d'emplois portant sur 500 postes d'ici 2010, et la remise d'ici novembre 2006 de mesures spécifiques de renforcement du rapport coût/efficacité des programmes communautaires. Ces mesures ont toutefois été jugées irréalistes par les responsables des administrations de la Commission et du Conseil.

Le projet du Conseil prévoit un total de **34.677 emplois** pour 2007, dont 21.232 pour la Commission, 5.995 pour le Parlement européen, 3.497 pour le Conseil, 1.882 pour la Cour de justice et 835 pour la Cour des comptes.

Dans son vote de première lecture, **le Parlement européen a restauré les crédits relatifs aux postes de la Commission**, figurant dans l'avant-projet de budget, conformément à l'alliance tacite fréquemment constatée entre les deux institutions, s'agissant des dépenses administratives. **Un montant de 50 millions d'euros a toutefois été mis en réserve**, dans l'attente de précisions de la Commission et d'une évaluation de ses besoins réels en personnel.

---

<sup>1</sup> Rappelons que cette rubrique n'opère pas de distinction entre crédits d'engagement et de paiement, compte tenu de sa nature de fonctionnement.

Dépenses administratives : budget 2006 et projet de budget 2007

(en millions d'euros)

	Effectifs 2006	Effectifs projet du Conseil 2007	Ecart 2007/ 2006	Budget 2006	APB 2007	Projet du Conseil 2007	Projet Parlemt 1 <sup>ère</sup> lecture	Ecart Parlemt 2007 / budget 2006	Part de chaque poste (Parlemt)
Partie A (hors pensions)	-	-	-	3.239,2	3.400	3.323,4	3.419,5	5,6 %	49,2 %
Pensions (toutes institutions)	-	-	-	904,8	959,6	959,6	959,6	6,1 %	13,8 %
<b>Total Commission</b>	<b>20.398</b>	<b>21.232</b>	<b>834</b>	<b>4.144</b>	<b>4.359,6</b>	<b>4.282,9</b>	<b>4.379,2</b>	<b>5,7 %</b>	<b>63 %</b>
Parlement européen	5.801	5.995	194	1.321,6	1.377,7	1.377,7	1.397,5	5,7 %	20,1 %
Conseil	3.440	3.497	57	591,8	613,1	593,5	593,5	0,3 %	8,5 %
Cour de justice	1.757	1.882	125	250,3	282,7	267,6	272,2	8,7 %	3,9 %
Cour des comptes	791	835	44	113,2	122,5	117,5	121,1	7 %	1,7 %
Conseil éco et social	671	690	19	108	116	111,2	112,7	3,8 %	1,6 %
Comité des régions	459	462	3	63,4	69,4	66,5	67,1	5,8 %	1 %
Médiateur	57	57	0	7,7	8,3	8	8,2	6,5 %	0,1 %
Contrôleur de protection des données	24	27	3	4,1	5,1	4,8	4,95	20,7 %	0,07 %
<b>Total autres institutions</b>	<b>13.000</b>	<b>13.445</b>	<b>445</b>	<b>2.460,1</b>	<b>2.594,8</b>	<b>2.546,8</b>	<b>2.577,2</b>	<b>4,8 %</b>	<b>37 %</b>
<b>TOTAL</b>	<b>33.398</b>	<b>34.677</b>	<b>1.279</b>	<b>6.604,1</b>	<b>6.954,2</b>	<b>6.829,7</b>	<b>6.956,3</b>	<b>5,3 %</b>	
Marge sous plafond				104,5	160,8	285,2	158,6	N.S.	

Source : « jaune » annexé au projet de loi de finances pour 2007 ; document du Parlement européen

## EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une séance tenue le mardi 7 novembre 2006, sous la présidence de **M. Jean Arthuis, président**, la commission a examiné les crédits des affaires européennes (article 32) sur le rapport de M. Denis Badré, rapporteur spécial.

Abordant le niveau et la composition du prélèvement sur recettes, **M. Denis Badré, rapporteur spécial**, a précisé que l'article 32 du projet de loi de finances pour 2007 évaluait le prélèvement sur recettes au profit du budget des Communautés européennes à 18,7 milliards d'euros, soit une augmentation de 5,1 % par rapport à la prévision d'exécution pour 2006. Il a rappelé qu'en raison de multiples facteurs, la prévision différait traditionnellement de l'exécution, sans tendance manifeste depuis 2003. Une sous-estimation importante, à hauteur d'1,47 milliard d'euros, avait ainsi été constatée en 2005, tandis que l'année 2006 se traduirait par une sur-estimation, à hauteur de 204 millions d'euros, ce qui témoignait d'une prévision plus fiable qu'au cours des exercices antérieurs. Il a également indiqué que le montant du prélèvement inscrit dans le projet de loi de finances pour 2007 représentait 6,9 % des recettes fiscales nettes, cette part s'inscrivant en augmentation régulière depuis 2003.

Il a indiqué que la ressource assise sur le revenu national brut représentait l'essentiel, soit 68 %, du financement de l'Union européenne, et a jugé que cette ressource avait certes le mérite de la simplicité, mais n'était pas conforme à la conception originelle du budget, ni à celle d'un « vrai » budget européen financé par des ressources propres. Il a ajouté que la contribution française devrait représenter 16 % du budget européen en 2007, en baisse tendancielle depuis 2002, compte tenu, notamment, de l'apport des dix nouveaux Etats membres, qui contribuaient à hauteur d'environ 6 % au budget communautaire, et de celui de la Bulgarie et de la Roumanie, dont la quote-part était évaluée à 1,2 % en 2007. La France serait le deuxième pays contributeur en 2007 derrière l'Allemagne, mais elle était également en 2005 le deuxième pays bénéficiaire en volume. Son solde net négatif s'établissait à 0,21 % du revenu national brut, ce qui plaçait la France en position médiane parmi les contributeurs nets.

Puis **M. Denis Badré, rapporteur spécial**, a exposé la structure du budget communautaire pour 2007 et rappelé la procédure budgétaire des trois institutions européennes, qui s'achèverait mi-décembre après la seconde lecture du Parlement européen. Comme les années précédentes, le projet de budget adopté par le Conseil le 14 juillet 2006 avait conduit à des réductions budgétaires par rapport à la proposition de la Commission présentée le

3 mai 2006, avant que le Parlement européen, lors de sa première lecture fin octobre, ne relève sensiblement les crédits de paiement. Il a illustré ces propos en indiquant que les crédits de paiement s'inscrivaient, par rapport au budget de 2006, en augmentation de 3,8 % selon la proposition de la Commission, soit une évolution qu'il jugeait raisonnable, de 2,3 % selon le projet du Conseil, et de 8,9 % selon le vote du Parlement européen en première lecture.

Il a souligné qu'avec 36,2 % des crédits d'engagement, la cohésion devenait en 2007 la première politique de l'Union européenne, devant les dépenses agricoles de marché au sens strict. La politique agricole au sens large représentait néanmoins 44,9 % des crédits d'engagement. Il a ajouté que certains postes budgétaires connaissaient une forte hausse par rapport à 2006, tout en portant sur des montants réduits : selon le projet du Conseil, les crédits d'engagement augmentaient ainsi de près de 18 % pour les réseaux transeuropéens de transport et d'énergie, de plus de la moitié pour le programme pour la compétitivité et l'innovation, et de 27 % pour la formation initiale et professionnelle.

**M. Denis Badré, rapporteur spécial**, a précisé que le projet de budget pour 2007 tenait compte de l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie, ces deux pays devant bénéficier de 16,2 milliards d'euros de 2007 à 2009, avec une montée en charge progressive des aides agricoles. Il a relevé que le débat sur l'adhésion de la Turquie avait pris moins d'ampleur, mais qu'un récent rapport de la Commission européenne se montrait toutefois inhabituellement critique, ce qui illustre le fait que l'adhésion de ce pays était encore loin d'être acquise.

Il a également indiqué que la Commission européenne avait publié en mai 2006 une étude sur l'élargissement de 2004, dont les conclusions se révélaient positives puisqu'elles mentionnaient, notamment, une forte hausse du revenu agricole dans les dix nouveaux Etats membres, une ouverture de leurs marchés qui avait en premier lieu profité aux quinze autres Etats membres, des délocalisations n'affectant pas plus d'1 à 1,5 % de l'emploi de ces derniers, et des flux migratoires moindres qu'escomptés.

Il a estimé que l'exécution des crédits du budget communautaire avait progressé en 2005 et au premier semestre de 2006, ce qui était logique compte tenu de la fin de période de programmation des fonds structurels pour 2000-2006, mais se révélait encore insuffisante pour les actions extérieures et les anciennes politiques internes. Les « restes à liquider » représentaient ainsi parfois plusieurs années de programmation.

**M. Denis Badré, rapporteur spécial**, a indiqué qu'après de longues et difficiles négociations, un compromis sur les nouvelles perspectives financières pour la période 2007-2013 avait finalement été trouvé et acté par l'accord interinstitutionnel du 17 mai 2006. Il a jugé que ce nouveau cadre financier ne manifestait cependant pas une réelle rupture, mais s'inscrivait

plutôt dans la continuité du précédent. Il a considéré que l'issue avait été assez favorable pour la France, puisque l'exigence portant sur un montant moyen de crédits de paiement de 1 % du revenu national brut européen sur la période avait été respectée, l'accord de Bruxelles d'octobre 2002 sur le cadrage budgétaire de la politique agricole commune n'avait pas été remis en cause, et la France serait le premier bénéficiaire en volume de l'objectif 2 des fonds structurels, intitulé « Compétitivité régionale et emploi ».

Rappelant sa forte opposition au principe du « rabais » britannique, qui devait s'élever à 5,3 milliards d'euros en 2007 et dont la France demeurerait le premier pays contributeur, avec 1,4 milliard d'euros, il a précisé que cette correction avait subi une réelle entorse, mais pas une remise en cause fondamentale, puisque les nouvelles perspectives financières organisaient sa réduction progressive, néanmoins plafonnée à 10,5 milliards d'euros.

Il a déploré que la stratégie de Lisbonne, bien que révisée en 2005 avec de nouveaux programmes nationaux de réforme, fût un argument essentiellement rhétorique et dont l'impact réel se révélerait très éloigné de l'objectif originel consistant à faire de l'Union européenne, d'ici à 2010, l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde. Il a également relevé que les nouvelles perspectives financières avaient introduit une innovation avec le Fonds d'ajustement à la mondialisation, doté d'une enveloppe annuelle plafonnée à 500 millions d'euros, mais dont les critères d'attribution faisaient toujours débat.

Rappelant que la France exercerait la présidence de l'Union européenne au second semestre de 2008, **M. Denis Badré, rapporteur spécial**, a insisté sur la nécessité de préparer dès aujourd'hui cette échéance, compte tenu des décisions stratégiques qui pourraient être prises avant 2009. La France devait donc, selon lui, annoncer ses intentions, sans attendre « l'arme au pied », sur les thèmes structurants qui seraient examinés, tels que la réforme du système de financement de l'Union européenne, qui devrait se traduire par davantage d'efficacité, de lisibilité et de démocratie, et la réflexion sur l'avenir de la politique agricole commune après 2013.

Regrettant que le projet de budget communautaire pour 2007 ne fût pas réellement un budget commun, il a conclu en recommandant l'adoption de l'article 32 du projet de loi de finances pour 2007.

Cet exposé a été suivi d'un débat.

**M. Jean Arthuis, président**, a constaté que les parlementaires français se retrouvaient en quelque sorte « le dos au mur » s'agissant de l'adoption de ce prélèvement sur recettes, et que le budget communautaire exécutait une « partition désuète », dont le fonctionnement était troublé depuis l'échec du référendum du printemps 2005.

**M. Maurice Blin** a fait part de son intérêt pour la présentation de M. Denis Badré, rapporteur spécial, et de sa déception sur ce budget européen qui constituait plutôt, à ses yeux, un budget de « convenance », sans réel élan ni innovation. Il a considéré que la stratégie de Lisbonne était désormais un « mythe », alors que ses promoteurs entendaient faire de l'Europe le premier centre de recherche dans le monde.

Evoquant le comportement dépensier du Parlement européen, il a estimé qu'il ne pouvait réellement en être autrement, dans la mesure où celui-ci n'était pas responsable du vote des recettes, et s'est demandé quelles étaient ses priorités et si elles manifestaient une certaine cohérence. Relevant que les crédits d'engagement du programme pour l'innovation et la compétitivité augmentaient de plus de 50 % en 2007, il s'est demandé si le septième Programme cadre pour la recherche et le développement (PCRD) connaissait la même évolution, et permettait à l'Europe de fournir un effort de recherche analogue à celui des Etats-Unis.

**M. Denis Badré, rapporteur spécial**, a indiqué que les parlementaires européens, comme tous les élus, tendaient à relayer les aspirations de leurs mandants et adhéraient à de grandes orientations, telles que la stratégie de Lisbonne. Les priorités budgétaires auxquelles le Parlement européen se montrait attaché ne témoignaient pas, selon lui, d'une grande cohérence, mais avaient habituellement trait aux fonds structurels, aux actions extérieures et à la recherche et à l'innovation. Il a ensuite précisé que les crédits d'engagement du septième PCRD s'élevaient en 2007, selon le projet de budget du Conseil, à 5,5 milliards d'euros, soit une augmentation de 3,1 % par rapport au budget de 2006, et les crédits de paiement à 3,88 milliards d'euros, soit une diminution de 9,3 %, tenant compte de la sous-exécution qui caractérisait les politiques européennes de recherche. Cette enveloppe budgétaire pouvait être estimée à 0,04 % du produit intérieur brut de l'Union européenne, ce qui constituait certes, selon lui, un volume marginal, mais auquel il convenait d'agréger l'ensemble des budgets des Etats membres afférents à la recherche, pour établir une comparaison pertinente avec les Etats-Unis.

Puis, en réponse à une question de **M. Roger Besse** sur l'impact éventuellement positif sur le budget français de la surestimation du prélèvement sur recettes constatée en 2006, il a précisé que l'écart de 204 millions d'euros ne constituait pas réellement un surcroît de recettes, mais qu'il en était tenu compte dans l'évaluation du prélèvement sur recettes pour 2007.

**La commission a alors adopté l'article 32 du projet de loi de finances pour 2007 sans modification.**