

# Projet de loi de finances pour 2005

Relations financières  
avec l'Union européenne



## Table des matières

<b>Introduction</b>	<b>5</b>
<b>1. Présentation générale</b>	<b>7</b>
1.1. Éléments de contexte sur l'année 2004	8
1.1.1. Le traité constitutionnel du 18 juin 2004 : une refonte en profondeur du cadre budgétaire communautaire	9
1.1.2. Le début des discussions relatives au prochain cadre financier pluriannuel : des positions contrastées	10
1.2. Évolution de la contribution française et des retours de la France au titre des politiques communautaires	16
1.2.1. Évolution de la contribution française	16
1.2.2. Aperçu global des retours français au titre des différentes politiques communautaires et présentation des soldes nets	22
1.3. Vue d'ensemble de la procédure budgétaire 2005	27
1.3.1. L'avant-projet de budget de la Commission pour 2005	27
1.3.2. Le projet de budget établi par le Conseil	29
<b>2. Agriculture</b>	<b>33</b>
2.1. Présentation générale	34
2.1.1. L'évolution de la PAC dans le cadre des prochaines perspectives financières	34
2.1.2. Les retours français au titre de la politique agricole commune	36
2.1.3. Détails par organisme payeur	38
2.2. Exécution 2003 et 2004	40
2.3. Projet de budget pour 2005	41
2.4. Contrôles	42
2.4.1. Regard de la Cour des comptes européenne sur l'exécution budgétaire 2002	42
2.4.2. L'apurement des dépenses agricoles communautaires	43
<b>3. Politique régionale</b>	<b>45</b>
3.1. Présentation générale	46
3.1.1. Les principales orientations de la programmation 2000-2006	46
3.1.2. Les retours français au titre de la politique de cohésion	49
3.1.3. L'avenir de la politique de cohésion dans le cadre des prochaines perspectives financières (2007-2013)	51
3.2. Exécution 2003 et 2004	53
3.3. Projet de budget pour 2005	56
3.4. Contrôles	57
3.4.1. Les observations de la Cour des comptes européenne sur la politique de cohésion	57
3.4.2. Le contrôle des actions structurelles	58

<b>4. Politiques internes</b>	<b>61</b>
4.1. Panorama d'ensemble des politiques internes	62
4.1.1. Présentation générale et retours français	62
4.1.2. Exécution 2003 et 2004	65
4.1.3. Projet de budget pour 2005	65
4.1.4. Contrôles	68
4.2. Les dépenses en faveur de la Recherche (PCRDT)	68
4.3. Les réseaux transeuropéens (RTE)	71
<b>5. Actions extérieures</b>	<b>73</b>
5.1. Présentation générale	74
5.1.1. L'évolution de l'action extérieure de l'Union dans le cadre des prochaines perspectives financières	74
5.1.2. Les implications financières de la PESC et de la PESD	76
5.2. Exécution 2003 et 2004	78
5.3. Projet de budget pour 2005	80
5.4. Contrôles	81
<b>6. Préadhésion</b>	<b>83</b>
6.1. Les perspectives d'élargissement	84
6.2. Exécution 2003 et 2004	86
6.3. Projet de budget pour 2005	87
6.4. Contrôles	88
<b>7. Dépenses administratives</b>	<b>89</b>
7.1. Présentation générale	90
7.2. Exécution 2003 et 2004	92
7.3. Projet de budget pour 2005	93
7.4. Contrôles	94
<b>Annexes</b>	<b>95</b>
Annexe n° 1 : Rappels sur la procédure budgétaire communautaire	96
Annexe n° 2 : Le financement de l'Union européenne	101
Annexe n° 3 : Éléments de méthode relatif au calcul des soldes nets	111
Annexe n° 4 : Modalités de gestion des fonds structurels en France	113
Annexe n° 5 : Circuit de paiement et de contrôle de la politique agricole commune en France	115
Annexe n° 6 : Le contrôle de l'utilisation des fonds communautaires	120
<b>Glossaire</b>	<b>123</b>
Encadré n° 1 : Le rapport Vinçon - Laffineur	13
Encadré n° 2 : L'élaboration du Budget par Activités (EBA)	28
Encadré n° 3 : Les propositions de la Commission relatives à la nouvelle politique de développement rural	35
Encadré n° 4 : Dégagement d'office et réserve des performance	54
Encadré n° 5 : La négociation du prochain PCRDT	70
Encadré n° 6 : L'initiative européenne de croissance	71
Encadré n° 7 : La budgétisation du Fonds européen de développement	75
Encadré n° 8 : Premiers éléments de chiffrage sur le coût d'une éventuelle adhésion turque	85
Encadré n° 9 : La réforme du statut des fonctionnaires communautaires	91
Encadré n° 10 : La Commission des Budgets (COBU) du Parlement européen	98

## **Introduction**

---

La France devrait consacrer **16,6 Mds€** (prévision de prélèvement sur recettes) au budget communautaire en 2005, soit 5,9 % de ses recettes fiscales nettes. Le budget communautaire représente donc un enjeu majeur pour les finances publiques nationales. L'effort financier de la France en faveur de l'Union européenne a ainsi doublé en volume depuis le début des années 80 ; après une stagnation sur la période 1998-2002, qui reflète en particulier la sous-consommation observée sur les fonds structurels, il a connu une hausse vigoureuse en 2003 et devrait connaître encore une forte croissance d'ici à 2007, sous l'impact notamment de l'élargissement de l'Union à dix nouveaux Etats membres, effectif au 1<sup>er</sup> mai 2004.

Pour autant, l'année 2004, premier exercice budgétaire communautaire à 25, pourrait être marquée par un net recul du prélèvement sur les recettes de l'Etat, qui atteindrait **15,4 Mds€** contre 16,4 Mds€ prévus en LFI (et 16,3 Mds€ exécutés en 2003). Ce recul illustre à nouveau la difficulté de prévoir avec exactitude le montant des ressources propres dues par la France au titre de l'exercice à venir.

Pour 2005, le prélèvement sur recettes s'établirait en revanche en nette hausse (+1,2 Mds€) par rapport à la prévision d'exécution pour 2004, pour atteindre **16,6 Mds€**. Ce ressaut s'explique notamment par la montée en puissance des dépenses liées à l'élargissement et par l'hypothèse d'une meilleure consommation des crédits en 2004, qui viendrait limiter le montant du solde excédentaire reporté sur 2005.

**En tout état de cause, le montant du prélèvement sur recettes au profit des Communautés européennes en 2005 reflète, tant en dépenses qu'en recettes, l'accord trouvé en mars 1999 à Berlin par les chefs d'Etat et de gouvernement pour la période 2000-2006, adapté lors du Conseil européen de Copenhague en décembre 2002 pour tenir compte de l'élargissement à dix nouveaux Etats membres.**

La présente annexe explicative au projet de loi de finances pour 2005 s'organise de la façon suivante :

- une première partie est consacrée à **une présentation générale déclinée en trois points**. Tout d'abord, un rappel du **contexte de l'année 2004**, marqué par l'adoption d'un projet de traité constitutionnel qui a vocation à changer en profondeur les règles budgétaires de l'Union et par le lancement des négociations relatives aux prochaines perspectives financières (« Agenda 2007 »). Ensuite, des éléments sur **l'évolution globale de la contribution française et des retours au titre des politiques communautaires**. Enfin, **une présentation d'ensemble de la procédure budgétaire pour 2005**;
- dans un deuxième temps, le lecteur trouvera une **présentation détaillée de chacune des rubriques du budget communautaire** (agriculture, actions structurelles, politiques internes, actions extérieures, préadhésion, dépenses administratives), tant au regard de l'exécution passée que du budget pour 2005 et des problématiques de contrôle. Une attention particulière a été portée à la **question des prochaines perspectives financières** telle qu'elle se décline pour chacune de ces rubriques.

## **1. Présentation générale**

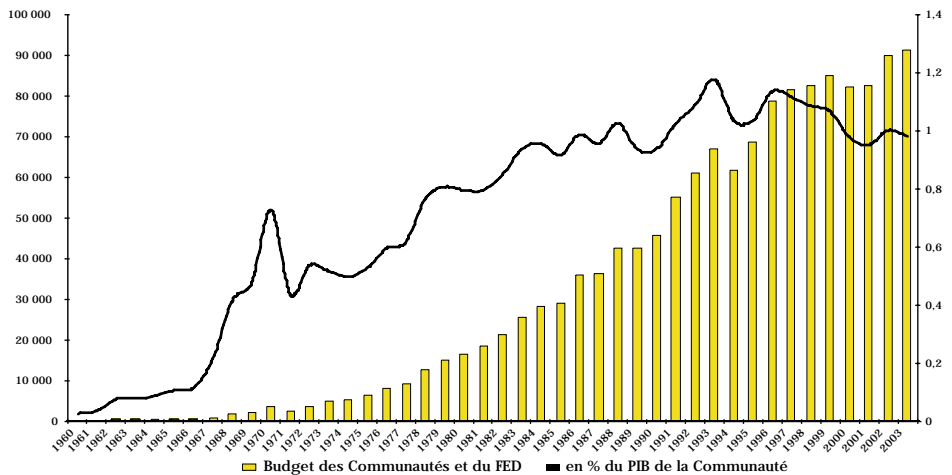
---

Le budget général des Communautés européennes pour 2004 s'élève à 111,4 Mds€ (crédits d'engagements), ce qui représente plus du tiers du budget de l'État et 1,09 % du PNB communautaire. Depuis les origines de la construction européenne, les moyens dont disposent les Communautés européennes pour mettre en œuvre les politiques communes ont constamment crû.

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

### Évolution du budget des Communautés européennes 1960-2003

Exécution des crédits de paiement en Mds€



Source : Commission européenne

Consacré essentiellement à la politique agricole commune (45 % des crédits) et à la politique régionale (34 %) ce budget est financé par les États membres dans le cadre d'un système de ressources propres faisant intervenir plusieurs types de contributions. La France est un important bénéficiaire du budget communautaire. Elle fait toutefois partie des pays contributeurs nets au budget européen car le niveau de sa contribution (2<sup>e</sup> rang en valeur nominale) excède celui des dépenses communautaires réalisées sur son sol.

## 1.1. ÉLÉMENTS DE CONTEXTE SUR L'ANNÉE 2004

Pour l'Europe, l'année 2004 restera bien sûr celle de l'élargissement à dix nouveaux États membres, effectif au 1<sup>er</sup> mai 2004. Sur le plan purement budgétaire, cette année aura été marquée par deux événements majeurs :

- l'adoption en juin 2004 d'un projet de traité constitutionnel qui modifiera notamment en profondeur, dès son entrée en vigueur, les « règles du jeu » budgétaire au sein de l'UE ;
- le lancement effectif des discussions sur les prochaines perspectives financières (« Agenda 2007 »).



### 1.1.1. Le Traité constitutionnel du 18 juin 2004 : une refonte en profondeur du cadre budgétaire communautaire

Après l'échec de leur réunion de décembre 2003 sous présidence italienne, les chefs d'État et de gouvernement de l'Union élargie à vingt-cinq pays ont finalement approuvé à l'unanimité le 18 juin 2004 le projet de Constitution européenne révisé que leur avait soumis la Présidence irlandaise.

Bien qu'il soit sur de nombreux points en deçà des résultats obtenus à l'issue des travaux de la Convention clôturés en juin 2003, ce texte en préserve la plupart des acquis : consolidation des traités, octroi d'une personnalité juridique à l'Union, fin de la structure en « piliers » (pilier communautaire ; pilier politique étrangère et de sécurité commune ; pilier justice et affaires intérieures), tentative de clarification des compétences de l'Union (assise sur la distinction entre compétences exclusives, compétences partagées et compétences d'appui), etc. S'agissant des finances publiques européennes, il offre l'occasion d'une refonte en profondeur du cadre budgétaire communautaire.

#### **Le Traité constitutionnel, une occasion de mettre un terme au « paradoxe » budgétaire**

L'Union européenne vit à l'heure actuelle, pour ce qui concerne son organisation budgétaire, sous un **régime paradoxal** : la pratique institutionnelle s'est considérablement écartée de la lettre des traités (cf. annexe 1). Le meilleur exemple en est sans doute la pratique des « accords interinstitutionnels » (AI) et l'encadrement pluriannuel du budget communautaire par des « perspectives financières » : ces mécanismes revêtent depuis la fin des années 80 une importance capitale alors qu'ils n'ont aucune existence juridique dans les traités communautaires.

La discussion constitutionnelle entamée au sein de la Convention et poursuivie ensuite par la conférence intergouvernementale constituait donc avant tout un moment crucial pour **mettre en harmonie les textes et la pratique institutionnelle**. C'est dans cet esprit que la France est intervenue au sein de la Convention, d'abord par une **contribution spécifique déposée en avril 2003**, puis au sein de deux « cercles de discussion » créés à la demande du Praesidium de la Convention pour examiner les thématiques budgétaires.

#### **Les avancées majeures du Traité constitutionnel**

Elles portent essentiellement sur deux points :

- **l'inscription dans le Traité** du mécanisme **des perspectives financières**, rebaptisé « **cadre financier pluriannuel** ». Ce choix permet de pérenniser un mécanisme qui a, depuis la fin des années 80, fait la preuve de son utilité pour pacifier les relations entre les différentes institutions et assurer un financement régulier aux grandes politiques communautaires.
- la **simplification** et le **raccourcissement** de la **procédure budgétaire annuelle**, tout en préservant le principe d'une véritable **codécision** entre les deux branches de l'autorité budgétaire. La procédure budgétaire est en effet ramenée à **une seule lecture** dans chacune des deux institutions – Conseil et Parlement européen – au lieu de deux lectures par institution à l'heure actuelle. La distinction entre « dépenses obligatoires » (**DO**, dernier mot au Conseil : 40 % du budget, essentiellement les dépenses agricoles) et « dépenses non obligatoires » (**DNO**, dernier mot au Parlement européen : les 60 % restants du budget) est **abolie**, au bénéfice d'une **codécision équilibrée sur l'ensemble du budget**. **Ce dernier point a été défendu avec une grande fermeté par la France** : si la suppression de la distinction DO/DNO a été très vite acquise, le texte de la Convention prévoyait en effet la possibilité pour le

Parlement d'imposer unilatéralement sa volonté, à condition de trouver une majorité renforcée en son sein pour faire adopter ses amendements. Notre pays a combattu cette disposition, qui nous semblait aboutir à la marginalisation du Conseil dans la procédure budgétaire annuelle, et a, avec d'autres États membres, fait pression en faveur de l'adoption finale d'un compromis équilibré. Dans le texte finalement adopté, **le rôle clé en cas de désaccord est ainsi dévolu à un comité de conciliation**, qui réunit les représentants du Conseil et ceux du Parlement européen, sans qu'aucune des deux institutions ne puisse imposer sa volonté à l'autre.

## Un mode de décision qui reste toutefois pénalisé par le poids de l'unanimité

Sur deux points en revanche, le texte du Traité constitutionnel reste **en deçà des ambitions françaises** et risque ainsi, dans une Europe élargie à vingt-cinq États membres, de compliquer la prise de décision :

- la procédure d'adoption du **cadre financier pluriannuel** reste – en particulier à la demande des Pays-Bas – régie par **l'unanimité des États membres**, alors que nous avons manifesté notre souhait d'aller vers une majorité qualifiée (éventuellement renforcée) qui permettrait sûrement de dédramatiser les discussions budgétaires ;
- le **financement de l'Union européenne** n'a fait l'objet que d'adaptations *a minima*. Certes, le Traité constitutionnel reprend le modèle proposé par la contribution française d'avril 2003 (séparation en deux étages de la « décision ressources propres » : un étage décidé à l'unanimité des États membres avec ratification des parlements nationaux ; un deuxième étage – les modalités de financement – décidé à la majorité qualifiée des États membres avec approbation du Parlement européen). Mais, alors que dans notre esprit le champ de l'unanimité devait être circonscrit aux seules décisions qui engagent le plus les finances publiques nationales (fixation du montant maximal du prélèvement que l'Union peut effectuer sur la richesse nationale des États membres ; création éventuelle de nouvelles ressources telles qu'un « impôt européen »), le Royaume-Uni, soucieux de sauvegarder un droit de veto sur l'évolution future du « chèque britannique » (cf. *infra*) a demandé et obtenu que **l'unanimité reste la procédure de droit commun dans les décisions prises sur le financement de l'Union**, la majorité qualifiée n'intervenant plus que par délégation. C'est donc une occasion manquée, pour la prise de décision dans l'UE mais aussi pour une meilleure association du Parlement européen au volet « recettes » du budget communautaire.

En tout état de cause, l'entrée en vigueur de ce Traité constitutionnel nécessitera sa ratification préalable – par voie parlementaire ou par voie référendaire – dans l'ensemble des vingt-cinq pays signataires. Elle n'interviendrait donc pas avant 2007 et les prochaines procédures budgétaires ainsi que la négociation sur « Agenda 2007 » resteront en tout état de cause régies par le corpus de règles en vigueur à l'heure actuelle.

### 1.1.2. Le début des discussions relatives au prochain cadre financier pluriannuel : des positions contrastées

La fin de l'année 2003 et le 1<sup>er</sup> semestre 2004 ont vu le **début effectif des discussions sur les prochaines perspectives financières** (« Agenda 2007 »). Après une phase de préparation interne à la Commission, la parution en février 2004 d'une communication de la Commission relative aux prochaines perspectives financières<sup>1</sup> a ouvert une première phase de discussions

(1) « Construire notre avenir commun : défis politiques et moyens budgétaires de l'Union élargie 2007-2013 », février 2004.

à Bruxelles, sous l'égide de la présidence irlandaise. L'adoption le 14 juillet 2004 par le Collège des Commissaires de propositions sous forme législative marque le coup d'envoi d'une nouvelle phase, qui verra dès la rentrée de septembre les discussions s'intensifier, sous l'impulsion de la présidence néerlandaise. L'objectif, réaffirmé au Conseil européen de juin 2004, reste d'aboutir à un **accord politique recueillant nécessairement l'unanimité des vingt-cinq États membres** sous présidence luxembourgeoise (**1<sup>er</sup> semestre 2005**), qui fournirait la base d'un accord interinstitutionnel entre le Conseil, le Parlement et la Commission.

## La phase de préparation interne à la Commission

Le débat interne à la Commission sur les prochaines perspectives financières s'est poursuivi tout au long de l'année 2003, combinant le travail au sein de plusieurs **groupes thématiques** et des **séminaires de l'ensemble du Collège des Commissaires**. Les divergences de vues au sein du Collège ont parfois été très tranchées, et expliquent en partie le report de la communication de la Commission, initialement annoncée pour novembre / décembre 2003 et publiée en février 2004 seulement.

Les États membres ont bien sûr fait connaître leurs positions afin de peser sur ce débat en amont. C'est en particulier **le cas de la France et de cinq autres pays contributeurs nets** (Allemagne, Autriche, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède) qui ont, par une lettre de leurs chefs d'État et de gouvernement respectifs, fait part au mois de décembre 2003 de leur souci de voir les dépenses durant les prochaines perspectives financières **stabilisées autour des niveaux de dépenses actuelles et ne pas dépasser 1 % du revenu national brut de l'Union**. En définitive, la Commission a choisi de ne pas tenir compte de la position ainsi exprimée par six États membres et a au contraire programmé, dans sa communication de février, une **très forte hausse du budget de l'Union**. Devant la difficulté à arbitrer en interne entre les positions des différents Commissaires, le Collège s'est donc prononcé en faveur d'un accroissement significatif du budget de l'Union pour atteindre en 2013 1,27 % du revenu national brut en engagements et 1,15 % en paiements, soit des augmentations respectives en volume<sup>2</sup> par rapport à 2006 de 31 % (4 % par an) et de 25 %. **Cette perspective entraînerait par rapport à 2006 un surcoût budgétaire pour la France supérieur à 6 Mds€ en 2013** (0,3 % du produit intérieur brut), faiblement compensé par un surcroît de 1,5 Md€ de dépenses communautaires à son profit, ce qui correspond donc à une détérioration de son solde net de l'ordre de 4 à 5 Mds€.

La Commission a redistribué les dépenses communautaires au sein de cinq rubriques nouvelles de taille inégale, en tenant compte des principes définis par la budgétisation par activité (cf. encadré sur l'élaboration du budget par activités – EBA) :

- 1. *Croissance durable* : première rubrique en termes de crédits d'engagement, elle regroupe au sein de la sous-rubrique la « *Compétitivité pour la croissance et l'emploi* » les dépenses dites de croissance (principalement la recherche et développement, les réseaux transeuropéens et l'éducation) issues des actuelles politiques internes et, au sein de la sous-rubrique 1b « *Cohésion pour la croissance et l'emploi* », les actions structurelles ;
- 2. *Développement durable et protection des ressources naturelles* : cette rubrique rassemble les deux piliers de la politique agricole commune (dépenses de marché et développement rural), ainsi que les dépenses en faveur de l'environnement et de la pêche ;
- 3. *Citoyenneté, liberté, sécurité et justice* : plus petite des cinq rubriques en termes de crédits, elle concerne les actuelles politiques relatives à la justice et aux affaires intérieures (JAI), mais aussi d'autres volets des politiques internes comme la santé publique, la protection du consommateur et la culture ;

(2) Y compris l'impact de la budgétisation du Fonds européen de développement (FED), qui représenterait un coût de l'ordre de 0,03 point de RNB.

- 4. *L'UE en tant que partenaire mondial* : cette rubrique correspond à l'actuelle rubrique 4 « *Actions extérieures* » et aux aides de préadhésion, auxquelles s'ajoute le Fonds européen de développement qui n'est pas aujourd'hui intégré au budget communautaire ;
- 5. *Administration* : conformément à la logique de la budgétisation par activité, cette rubrique ne regroupe que les seules dépenses administratives non imputables à une politique spécifique de l'Union, les autres charges étant rattachées à la rubrique à laquelle elles se rapportent.

### Proposition de la Commission pour le cadre financier 2007-2013

(en M€ à prix 2004)

CRÉDITS D'ENGAGEMENT	2006 (a)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
<b>1. Croissance durable</b>	<b>46.621</b>	<b>58.735</b>	<b>61.875</b>	<b>64.895</b>	<b>67.350</b>	<b>69.795</b>	<b>72.865</b>	<b>75.950</b>	
1a. Compétitivité pour la croissance et l'emploi	8.791	12.105	14.390	16.680	18.965	21.250	23.540	25.825	
1b. Cohésion pour la croissance et l'emploi (b)	37.830	46.630	47.485	48.215	48.385	48.545	49.325	50.125	
<b>2. Conservation et gestion des ressources naturelles</b>	<b>56.015</b>	<b>57.180</b>	<b>57.900</b>	<b>58.115</b>	<b>57.980</b>	<b>57.850</b>	<b>57.825</b>	<b>57.805</b>	
dont : Agriculture - Dépenses relatives au marché et aides directes	43.735	43.500	43.673	43.354	43.034	42.714	42.506	42.293	
<b>3. Citoyenneté, liberté, sécurité et justice</b>	<b>2.342</b>	<b>2.570</b>	<b>2.935</b>	<b>3.235</b>	<b>3.530</b>	<b>3.835</b>	<b>4.145</b>	<b>4.455</b>	
<b>4. L'UE en tant que partenaire mondial (c)</b>	<b>11.232</b>	<b>11.280</b>	<b>12.115</b>	<b>12.885</b>	<b>13.720</b>	<b>14.495</b>	<b>15.115</b>	<b>15.740</b>	
<b>5. Administration (d)</b>	<b>3.436</b>	<b>3.675</b>	<b>3.815</b>	<b>3.950</b>	<b>4.090</b>	<b>4.225</b>	<b>4.365</b>	<b>4.500</b>	
Compensations (e)	1.041	120	60	60					
<b>Total crédits d'engagement</b>	<b>120.688</b>	<b>133.560</b>	<b>138.700</b>	<b>143.140</b>	<b>146.670</b>	<b>150.200</b>	<b>154.315</b>	<b>158.450</b>	
<b>Total crédits de paiements (b) (c)</b>	114.740	124.600	136.500	127.700	126.000	132.400	138.400	143.100	Moyenne
Crédits de paiements en pourcentage du RNB	1,09 %	1,15 %	1,23 %	1,12 %	1,08 %	1,11 %	1,14 %	1,15 %	1,14 %
Marge disponible	0,15 %	0,09 %	0,01 %	0,12 %	0,16 %	0,13 %	0,10 %	0,09 %	0,10 %
Plafond ressources propres en pourcentage du RNB	1,24 %	1,24 %	1,24 %	1,24 %	1,24 %	1,24 %	1,24 %	1,24 %	1,24 %

(a) Les dépenses 2006 dans le cadre des perspectives financières actuelles ont été ventilées selon la nouvelle nomenclature proposée à des fins de référence et pour faciliter les comparaisons. Les dépenses des rubriques 3 et 4 comprennent les montants correspondants à l'instrument de solidarité (961 millions d'euros à prix 2004) et au FED (estimés à 3 milliards d'euros), respectivement.

(b) Incluant les dépenses pour l'instrument de Solidarité (1 milliard d'euros en 2004 à prix courants) à partir de 2006. Cependant, les paiements correspondants sont uniquement calculés à partir de 2007.

(c) L'intégration du FED dans le budget de l'UE devrait prendre effet en 2008. Les engagements pour 2006 et 2007 sont inclus à des fins de comparaison uniquement. Les paiements des engagements pris avant 2008 ne sont pas pris en compte dans les montants des paiements.

(d) Incluant les dépenses administratives des institutions autres que la Commission, les retraites et les écoles européennes. Les dépenses administratives de la Commission sont intégrées dans les quatre premières rubriques de dépenses.

(e) Montants prévus dans la position commune de l'Union européenne en vue de la Conférence d'adhésion avec la Bulgarie (CONF-BG 27/04).

Source : Commission.

## Les premières discussions sous présidence irlandaise (1<sup>er</sup> semestre 2004)

Les premières discussions sous présidence irlandaise ont débouché au Conseil européen des 17 et 18 juin 2004 sur l'adoption de conclusions de nature essentiellement procédurale. Les discussions au niveau des représentants permanents (COREPER) et les travaux d'un groupe *ad hoc* composé d'experts budgétaires et de diplomates, ont également fourni la matière d'un rapport de la Présidence, qui procède à une analyse technique de la communication du 10 février 2004 et dresse un état des premières réactions des États membres.

Ce document reflète clairement **l'absence de consensus sur l'approche suivie par la Commission**. Certes, la plupart des États membres ont à ce stade réservé un accueil plutôt favorable aux propositions de la Commission. C'est en particulier le cas des actuels pays de la cohésion (Espagne, Portugal, Grèce), pour lesquels l'augmentation du budget global et de l'enveloppe affectée à la politique régionale permettrait, malgré l'élargissement, le maintien d'un niveau élevé d'aides européennes. En revanche, le groupe des six signataires de la lettre demandant la stabilisation du budget européen à 1 % du RNB UE (Suède, Royaume-Uni, Pays-Bas, Allemagne, Autriche et **France**) a fait connaître son **opposition résolue**, estimant qu'une telle augmentation de la dépense européenne n'était pas compatible avec leurs contraintes budgétaires nationales et qu'un effort de priorisation et de redéploiement – notamment en concentrant davantage sur les nouveaux États membres les fonds de la politique régionale – devait permettre la stabilisation du budget à son niveau actuel, dans le respect des accords de Bruxelles d'octobre 2002 relatifs au financement des dépenses agricoles de marché.

### Encadré n° 1

#### LE RAPPORT VINÇON – LAFFINEUR

La représentation nationale a été associée à la préparation des positions françaises pour les négociations des perspectives financières au travers d'une **mission confiée à MM. Serge Vinçon, Sénateur, et Marc Laffineur, Député**, par lettre du Premier ministre en date du 6 octobre 2003. Cette initiative inédite – le Parlement n'étant traditionnellement associé qu'à un stade beaucoup plus tardif des débats budgétaires européens – a débouché sur un rapport terminé à la fin de février 2004 et qui fait désormais l'objet d'une publication à la Documentation Française. Même s'il n'engage que ses auteurs et non le Gouvernement, ce rapport n'en constitue pas moins une contribution extrêmement précieuse et une photographie complète des principaux enjeux budgétaires et politiques liés à la négociation du prochain cadre financier pluriannuel de l'Union européenne.

Les auteurs du rapport rejoignent la position exprimée par le Gouvernement français pour estimer que les propositions de la Commission publiées le 10 février 2004 sont **inacceptables en l'état pour la France** : hausse supérieure à 30 % du budget en volume sur la période 2006-2013, accumulation de priorités sans réel examen de la valeur ajoutée communautaire, manque de lisibilité d'une nouvelle architecture budgétaire qui consacre 85 % des crédits dans deux rubriques (« Croissance durable » et « Développement durable et protection des ressources naturelles »), interrogations fortes sur le décalage considérable entre crédits d'engagement et crédits de paiement, qui met en doute la fiabilité technique des projections de la Commission. Sur le **volet des recettes**, les parlementaires expriment leurs doutes vis-à-vis de la proposition de mise en place d'un mécanisme de correction généralisé jugé contraire à l'esprit communautaire et voient plutôt dans la suppression des mécanismes existants et, à terme, dans l'impôt européen, le moyen de « sortir par le haut » de la question des différences de soldes nets entre États membres. S'agissant des **différentes politiques de l'Union**, ils marquent leur **attachement aux accords de Bruxelles d'octobre 2002** sur le financement de la politique agricole commune, complétés par la réforme de la PAC de juin 2003. Ces accords permettent en effet de dégager

progressivement des marges de manœuvre supplémentaires grâce au plafonnement des dépenses agricoles de marché, tout en offrant jusqu'en 2013 un cadre stable et prévisible aux agriculteurs européens. Ils soulignent également, pour la **politique régionale**, qu'accorder la **priorité aux nouveaux États membres** est nécessaire et légitime tant du point de vue économique que du point de vue politique et que le choix de la Commission d'augmenter massivement le budget plutôt que de redéployer les fonds en provenance des actuels bénéficiaires des fonds structurels était à cet égard contestable. Ils insistent toutefois pour que l'effort budgétaire soit partagé entre les pays de la cohésion (Espagne, Grèce, Portugal) et les régions qui bénéficient depuis plusieurs décennies de l'aide européenne (Mezzogiorno, Allemagne de l'Est) et que **l'objectif 2**, qui manifeste la présence de l'Europe sur l'ensemble du territoire de l'Union et notamment en France métropolitaine, **ne soit pas l'unique variable d'ajustement**.

Au total, MM. Vinçon et Laffineur jugent la ligne de la stabilisation du budget communautaire à 1 % défendue par le Gouvernement **solide et réaliste**. A titre personnel, ils estiment toutefois possible une ouverture vers un budget inférieur à 1,10 % du RNB UE en crédits d'engagement, ce qui correspondrait selon eux à des décaissements effectifs de l'ordre de 1,05 % du RNB UE en crédits de paiement. Ils conditionnent toutefois une telle ouverture à l'obtention d'un « paquet » satisfaisant pour les priorités françaises, reflétant un partage réellement équitable des coûts liés à l'élargissement.

## **La poursuite des discussions sous présidence néerlandaise (2<sup>e</sup> semestre 2004)**

La Commission a publié le 14 juillet 2004 un « paquet législatif », regroupant un projet d'accord interinstitutionnel, un rapport sur le système des ressources propres et diverses propositions de règlements (notamment dans le domaine de la politique régionale, des réseaux transeuropéens, de l'éducation et de la culture). Ce « paquet » a confirmé les orientations initiales exprimées dans la communication de février 2004 mais n'a apporté de véritable nouveauté que par le biais du rapport sur les ressources propres (i.e. le mode de financement de l'Union européenne, cf. annexe 2).

Ce dernier document propose la fin du « chèque britannique » (cf. annexe 2 sur le financement de l'Union européenne), qui serait remplacé par un mécanisme de correction généralisée bénéficiant à tous les pays dont le « solde net » (écart entre les ressources transférées à Bruxelles et les dépenses communautaires sur le sol national) excède un certain niveau. Ce dispositif agirait comme un filet de sécurité que la Commission accorde aux « gros » contributeurs nets (cf. annexe 3 sur les éléments de méthode relatifs au calcul des soldes nets) en contrepartie de l'augmentation généreuse des dépenses communautaires qu'elle préconise.

Même si un dispositif de compensation transitoire est prévu en faveur du Royaume-Uni jusqu'en 2011, cette proposition se traduirait *de facto* par une redistribution de l'actuel « chèque britannique » entre les contributeurs nets au budget communautaire les plus significatifs (Allemagne, Pays-Bas, Suède) et par un allègement de la charge de son financement pour les faibles contributeurs nets (dont la France) et les bénéficiaires nets. Les Britanniques subiraient de ce fait, par rapport au système actuel, **un choc budgétaire de l'ordre de 0,21 point de RNB, soit 4 Mds€ en moyenne par an sur 2008-2013**, et deviendraient à horizon 2013 le premier pays contributeur net. Le Royaume-Uni a très clairement fait connaître son opposition à ces propositions. Vu de Paris, le risque est grand d'aboutir à une superposition des deux mécanismes (un régime dérogatoire pour le Royaume-Uni et un mécanisme de correction pour les autres gros contributeurs nets) si l'on entre dans le débat sur la correction des soldes nets. C'est la raison pour laquelle le Gouvernement français a, face à ces réflexions, rappelé la nécessité de **mener d'abord le débat sur les dépenses**, dans un esprit de discipline budgétaire, qui doit permettre de limiter les déséquilibres entre États membres.

La discussion effective des propositions législatives de la Commission débutera à l'automne 2004. Elle sera conduite par le Conseil Affaires Générales (où siègent les ministres des Affaires étrangères), avec l'association étroite du Conseil ECOFIN. Le COREPER (représentants permanents) supervisera le travail d'un groupe *ad hoc* basé à Bruxelles, composé de diplomates et d'experts budgétaires. La Présidence néerlandaise a déjà indiqué qu'elle comptait **suivre une approche modulaire (« building blocks »)**. Cette démarche consiste à présenter sur chacune des rubriques de dépenses des options alternatives aux propositions de la Commission, reflétant au mieux les différentes positions des États membres. Les Pays-Bas souhaitent ainsi parvenir à fixer de **grands principes** sur les perspectives financières 2007-2013 **dès le Conseil européen de décembre 2004**, en vue d'un accord politique au 1<sup>er</sup> semestre 2005 sous présidence luxembourgeoise.

Au total, la tournure que prendront les discussions sous présidence néerlandaise devrait montrer assez vite si l'objectif constamment réaffirmé d'un accord politique à la fin du 1<sup>er</sup> semestre 2005 est réaliste ou non. De multiples facteurs (situation budgétaire tendue de plusieurs États membres, niveau très élevé des propositions de départ de la Commission, interférences possibles avec les référendums sur le projet de Traité constitutionnel dans plusieurs pays de l'Union...) laissent toutefois présager une **discussion difficile**, qui pourrait conduire à une **prolongation des débats** sous présidence britannique (2<sup>e</sup> semestre 2005) voire autrichienne (1<sup>er</sup> semestre 2006). Un tel retard compliquerait toutefois fortement les débuts des prochaines perspectives financières, compte tenu notamment des délais nécessaires dans l'optique d'un **démarrage effectif de la nouvelle programmation des fonds structurels au 1<sup>er</sup> janvier 2007**.



## 1.2. ÉVOLUTION DE LA CONTRIBUTION FRANÇAISE ET DES RETOURS DE LA FRANCE AU TITRE DES POLITIQUES COMMUNAUTAIRES

### 1.2.1. Évolution de la contribution française

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

Le montant du prélèvement sur recettes au profit des Communautés européennes a été multiplié par quatre en valeur entre 1982 et 2005, passant de 4,1 Mds€ à 16,6 Mds€. En 2005 la France devrait ainsi consacrer environ 6,1 % de ses recettes fiscales nettes au budget communautaire.

#### Le prélèvement sur recettes au profit des communautés européennes

(M€)	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
<b>LFI</b>	<b>12 843,8</b>	<b>12 726,4</b>	<b>13 842,4</b>	<b>13 415,5</b>	<b>13 568,0</b>	<b>13 263,1</b>	<b>13 949,1</b>
LFR	11 738,6	11 891,0	13 842,4	12 653,3	12 378,9	13 415,5	13 949,1
<b>Exécution</b>	<b>11 092,6</b>	<b>11 743,9</b>	<b>12 582,6</b>	<b>11 924,9</b>	<b>12 261,2</b>	<b>13 391,0</b>	<b>13 960,0</b>
<i>Évolution en exécution en %</i>	-3 %	6 %	7 %	-5 %	3 %	9 %	4 %
dont :							
■ droits de douane	1 643,7	1 570,6	1 478,8	1 527,8	1 311,7	1 464,2	1 356,6
■ cotisations sucre et isoglucose	193,1	216,4	258,9	239,5	206,1	222,2	227,9
■ ressource TVA	7 644,0	6 894,6	7 338,0	7 574,2	6 638,7	6 855,9	6 352,0
■ <i>dont correction britannique</i>	983,9	794,0	683,6	400,9	705,3	535,0	492,5
■ ressource PNB	1 611,8	3 062,3	3 506,9	2 583,3	4 104,7	4 848,7	6 023,6
Frais de perception	191,9	190,5	187,6	189,5	163,1	177,4	165,6
<b>Prélèvement sur recettes net des frais de perception</b>	<b>10 900,8</b>	<b>11 553,4</b>	<b>12 395,0</b>	<b>11 735,4</b>	<b>12 098,1</b>	<b>13 213,6</b>	<b>13 794,5</b>
<i>Part dans les recettes fiscales nettes en %</i>	5,9	6,3	6,5	5,9	5,8	6,1	6,2
(suite)	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<b>LFI</b>	<b>14 482,7</b>	<b>15 016,2</b>	<b>15 168,7</b>	<b>16 870,0</b>	<b>15 800,0</b>	<b>16 400,0</b>	<b>16 570,0</b>
LFR	14 254,0	14 360,7	14 696,1	14 970,0	16 388,0		
<b>Exécution</b>	<b>13 892,6</b>	<b>14 659,8</b>	<b>14 500,0</b>	<b>14 755,9</b>	<b>16 342,3</b>	<b>15 405,7</b>	<b>16 570,0</b>
<i>Évolution en exécution en %</i>	0	6	-1	2	7	-6	8
dont :							
■ droits de douane	1 332,8	1 512,7	1 417,8	1 294,2	1 252,5	1 335,7	1 400,0
■ cotisations sucre et isoglucose	262,7	270,3	139,4	234,3	130,8	150,0	150,0
■ ressource TVA	6 235,8	6 831,8	7 260,2	5 532,8	5 326,4	3 728,6	3 875,8
■ <i>dont correction britannique</i>	1 061,9	754,6	1 650,1	1 520,7	1 642,2	1 495,3	1 417,0
■ ressource PNB	6 061,2	6 044,9	5 682,7	7 694,6	9 632,6	10 191,4	11 144,2
Frais de perception	167,0	185,3	162,8	624,4	345,8	371,4	387,5



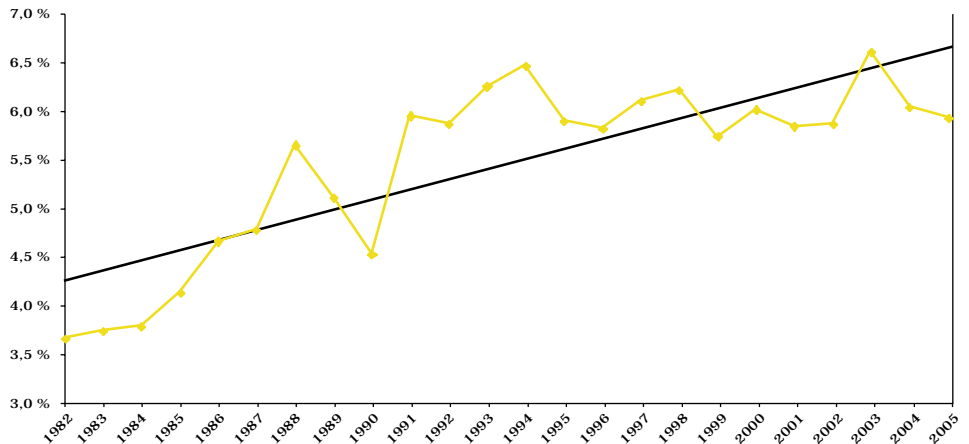
**Prélèvement sur  
recettes net des  
frais de perception**  
Part dans les recettes  
fiscales nettes

<b>13 725,6</b>	<b>14 474,5</b>	<b>14 337,2</b>	<b>14 131,5</b>	<b>15 996,4</b>	<b>15 034,3</b>	<b>16 182,5</b>
5,8 %	6,0 %	5,9 %	5,9 %	6,6 %	6,1 %	5,9 %

Notes : prévisions pour 2004 et 2005. En 2003, la ressource PNB comprend un montant de 10,7 M€ au titre d'intérêts de retard.

Sur les vingt dernières années, la part du prélèvement sur recettes au profit de l'UE dans les recettes fiscales nettes de l'État a ainsi fortement crû, passant de 3,7 % à 5,9 %, ce qui reflète le développement des compétences communautaires sur la période.

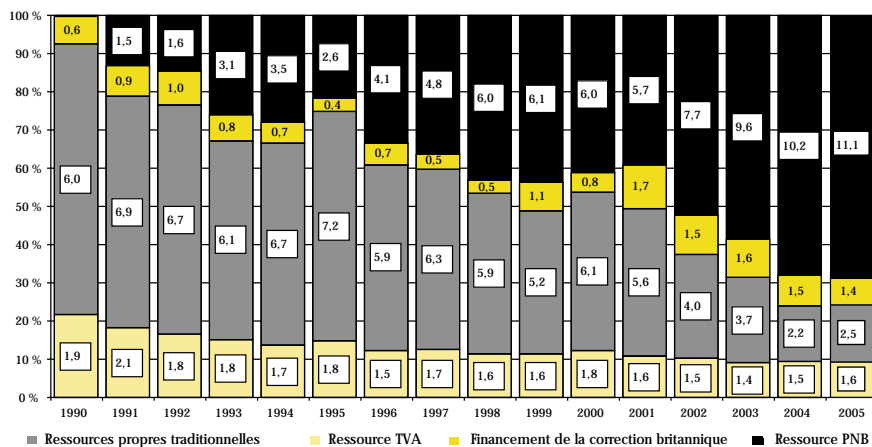
### La part du prélèvement sur les recettes de l'État au profit de l'UE dans les recettes fiscales nettes



Il convient toutefois de noter que l'effort contributif de la France doit être apprécié en tenant compte des frais de perception restitués par l'UE sur les ressources propres traditionnelles, qui s'élèvent désormais à 25 % des montants recouverts. Ces frais de perception sont inscrits dans le budget de l'État en recettes non fiscales.

L'évolution de la composition du prélèvement est particulièrement nette : à la stabilité des ressources propres traditionnelles et à la régression de la ressource TVA répondent le dynamisme de la ressource PNB et, plus récemment, de la participation au financement de la correction britannique. Cette évolution particulièrement nette depuis 2002 reflète la réforme du système des ressources propres arrêtée lors du Conseil européen de Berlin et mise en œuvre par la décision du Conseil du 29 septembre 2000 (cf. encadré n° 5 du Jaune 2004 sur la nouvelle décision ressources propres).

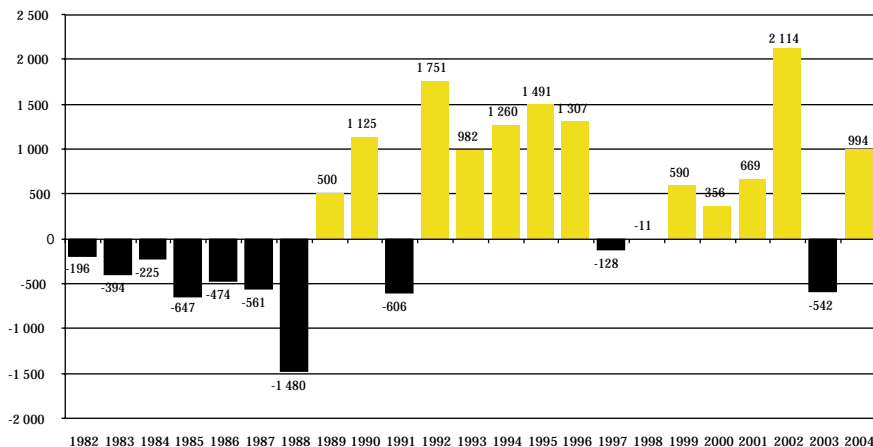
### Évolution de la composition du prélèvement sur recettes



### Des écarts importants sont observés entre la prévision faite en LFI et l'exécution du prélèvement sur recettes

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

### Écart entre la prévision en loi de finances initiale et l'exécution du prélèvement sur recettes de la France (M€)



**On peut distinguer deux périodes.** Avant la mise en place de la ressource PNB, ressource d'équilibre du budget communautaire, l'exécution dépasse systématiquement la prévision. Ces dépassements reflètent le dynamisme de la dépense agricole et l'insuffisance des recettes dont disposait alors la Communauté. Depuis 1989, le montant du prélèvement sur recettes tend au contraire à être surestimé. Ce phénomène est directement lié à la montée en puissance de la politique régionale européenne qui est à l'origine d'un « surcalibrage » des crédits de paiement du budget communautaire, notamment en début de période de programmation (1989/1990, 1994/1995, 2000/2001). Difficile à anticiper en loi de finances initiale, ce « surcalibrage » se traduit par une forte réduction du prélèvement sur recettes en exécution par rapport à la LFI. **L'exécution prévisible du prélèvement sur recettes en 2004 confirme cette tendance avec une baisse de la prévision d'exécution de 994 M€ par rapport à l'estimation réalisée en LFI**, essentiellement due au report du solde excédentaire 2003.

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

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

La prévision de prélèvement sur recettes intégrée au PLF prend en compte une estimation du report de **solde excédentaire de l'exercice précédent**. Résultant de la sous-consommation des crédits ou d'éventuels surplus de recettes par rapport au budget initial, le solde de l'exercice N-1 est restitué aux États membres en N sous la forme d'une réduction de l'appel à la ressource PNB. Au moment de l'élaboration du PLF, établir une prévision du solde de l'exercice en cours s'avère particulièrement délicat compte tenu des informations dont dispose le gouvernement sur l'exécution du budget communautaire. Il s'agit donc d'une importante source potentielle d'écart entre LFI et exécution, notamment lorsque le budget communautaire connaît deux années successives de très forte sous-exécution comme ce fut le cas en 2000, en 2001 et en 2003 (cf. infra).

S'agissant des **assiettes des ressources TVA et PNB**, l'estimation faite en PLF retient les hypothèses du projet de budget, ce dernier étant construit sur une prévision en N-1 des assiettes pour l'exercice N. Or ces hypothèses feront l'objet d'une révision en cours d'année N par le biais d'un budget rectificatif et supplémentaire. Cette révision peut entraîner d'importants transferts de charges entre États membres et donc être à l'origine d'importantes variations par rapport à la prévision établie en PLF<sup>(3)</sup>. Un autre facteur de variation est le versement en décembre N des « soldes » TVA et PNB au titre de l'année N-1 : les montants dus par chaque État au titre des ressources PNB et TVA pour N-1 sont en effet ajustés sur la base des assiettes TVA et PNB effectivement constatées en N-1 et désormais connues. Cet ajustement peut se traduire par un versement supplémentaire au budget communautaire (si

(3) Il en va de même de la révision du montant de la correction britannique qui intervient dans le même BRS sur la base des données relatives à l'exécution du budget communautaire en N-1.

les assiettes ont été plus fortes que prévu) ou au contraire par un moindre versement (si elles ont été plus faibles).

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

Ainsi, la contribution pour 2005 sera notamment affectée des évolutions suivantes : écarts entre la prévision des ressources propres traditionnelles et les recouvrements effectifs, ajustement des prévisions relatives aux assiettes TVA et PNB, versement des soldes TVA et PNB pour 2004, écart entre le report de solde anticipé en loi de finances et le report effectif, révision du montant de la correction britannique inscrit dans le budget et autres ajustements concernant cette correction au titre des années antérieures.

### L'exécution du prélèvement sur recettes en 2003 et la prévision pour 2004

Pour les exercices 2003 et 2004, l'écart entre la LFI et l'exécution (réalisée pour 2003 et prévue pour 2004) est décomposé dans le tableau ci-dessous.

#### Le prélèvement sur recettes au profit de l'UE du PLF à l'exécution en 2002 et 2003 (réalisé) et en 2004 (prévision)

Synthèse des écarts (M€)	2002	2003	2004
<b>Loi de finances initiale</b>	<b>16 870</b>	<b>15 800</b>	<b>16 400</b>
<b>Variation de la ressource PNB</b>	<b>- 1 825</b>	<b>925</b>	<b>- 943</b>
<b>Impact de la variation du taux d'appel</b>	<b>- 1 895</b>	<b>480</b>	<b>24</b>
<i>dont impact de la variation, par rapport à l'estimation faite en LFI :</i>			
- des dépenses à financer inscrites au budget de l'Union	- 150	- 117	- 160
- de la sous-consommation des réserves (fonds de garantie, aide d'urgence)	- 35	- 47	- 18
- du solde de l'exercice précédent	- 1 892	96	93
- du produit des recettes diverses du budget communautaire	- 158	- 44	- 40
- du produit de la ressource TVA au niveau de l'UE	164	389	122
- du produit des ressources propres traditionnelles au niveau de l'UE	176	202	27
<b>Impact de la variation des bases PNB des États membres</b>	<b>- 8</b>	<b>205</b>	<b>- 42</b>
<b>Soldes de ressource PNB sur les exercices antérieurs</b>	<b>- 78</b>	<b>240</b>	<b>- 91</b>
<b>Crédits n-1 rendus aux États membres en n</b>			<b>- 834</b>
<b>Variation de la ressource TVA</b>	<b>- 58</b>	<b>- 384</b>	<b>- 159</b>
<b>Impact de la variation du taux d'appel</b>	<b>- 146</b>	<b>- 215</b>	<b>- 127</b>
<b>Impact de la variation des bases TVA des États membres</b>	<b>- 82</b>	<b>- 115</b>	<b>- 5</b>
<b>Soldes de ressource TVA sur les exercices antérieurs</b>	<b>170</b>	<b>- 54</b>	<b>- 27</b>
<b>Variation du produit des ressources propres traditionnelles</b>	<b>- 331</b>	<b>- 112</b>	<b>- 44</b>
<b>Variation de la participation au financement de la correction britannique</b>	<b>101</b>	<b>113</b>	<b>152</b>
<b>TOTAL DES ÉCARTS</b>	<b>- 2 114</b>	<b>542</b>	<b>- 994</b>
<b>Exécution</b>	<b>14 756</b>	<b>16 388</b>	<b>15 406</b>

Les principaux facteurs à l'origine de l'écart en 2004 sont les suivants :

- **une sous-exécution du budget communautaire en 2003 nettement supérieure aux prévisions de la LFL**. Une hypothèse de sous-exécution 2003 à hauteur de 6,0 Mds€ avait été retenue au moment de la confection du PLF 2004<sup>4</sup>. En réalité, la sous-consommation s'élève au total à 10,45 Mds€, correspondant à 4,98 Mds€ de crédits de paiement annulés en novembre 2003 (BRS n° 7/2003, sur l'initiative de la Commission, annulation qui n'était toutefois venue diminuer les contributions des États membres qu'en janvier 2004), auxquels s'ajoute un solde excédentaire 2003 reporté en 2004 qui s'élève à 5,47 Mds€. Au total, l'impact net de la sous-exécution du budget communautaire en 2003 par rapport au chiffre inscrit dans le PLF 2004 s'établit à - **741 M€** (correspondant à l'effet du BRS voté fin 2003 à hauteur de - **834 M€**, très partiellement compensé - à hauteur de + **93 M€** - par un solde reporté qui en définitive, malgré cette annulation de crédits, n'est que légèrement inférieur aux prévisions initiales)<sup>5</sup> ;
- des dépenses à financer en baisse de 870 M€ par rapport au PLF 2004 (- **160 M€** pour la contribution française), le budget UE finalement adopté en décembre 2003 étant inférieur (grâce à une révision à la baisse des dépenses agricoles) au résultat du projet de budget 2004 voté en 1<sup>re</sup> lecture par le Conseil en juillet 2003, pris traditionnellement comme référence dans le PLF ;
- une régularisation significative à la baisse de **118 M€** des ressources TVA et PNB au titre de l'exercice 2003 (- 91 M€ pour le solde de la ressource PNB et - 27 M€ pour le solde de la ressource TVA), qui sera payée en décembre 2004 ;
- une diminution de la quote-part française dans l'assiette TVA et la base PNB de l'UE à 25 en 2004. Cette variation des prévisions 2004 du PNB et de la TVA des États membres réduit la contribution de la France de **47 M€** (- 42 M€ pour la ressource PNB et - 5 M€ au titre de la ressource TVA)<sup>6</sup> ;
- une révision à la hausse du montant de la correction britannique (5 392 M€ contre 4 660 M€ dans le budget initial), qui se traduit par une hausse de la contribution française de **152 M€**.

### **Pour 2005, le projet de loi de finances évalue le prélèvement sur recettes à 16,6 Mds€**

Le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne est évalué à 16,6 Mds€ en 2005. Cette estimation repose sur le projet de budget adopté en première lecture par le Conseil le 16 juillet 2004 (cf. *infra*). La prévision que comporte le projet de budget des Communautés n'est cependant pas reprise en l'état pour le PLF. Deux modifications importantes sont en effet introduites afin tenir compte de variations prévisibles en exécution :

- les prévisions de recouvrement au titre des ressources propres traditionnelles retenues pour le PLF sont des prévisions de l'administration française, plus précises que les prévisions communautaires dans la mesure où il est d'usage que la Commission se contente d'une prévision globale ventilée entre États membres sur la base des constatations des années précédentes ;

(4) À titre de comparaison, l'excédent s'est élevé à 7,4 Mds€ en 2002, à 15,0 Mds€ en 2001 et à 11,6 Mds€ pour 2000.

(5) Le fait que la Commission ait choisi de procéder à une annulation de crédits en 2003 pour résorber une part de la sous-exécution avait pour la France un avantage majeur : les 4,98 Mds€ annulés en 2003 ont été restitués aux quinze États membres de janvier 2004, alors que le solde de 5,47 Mds€ reporté via le BRS présenté par la Commission le 12 mai 2004 - donc après l'élargissement - viendra diminuer les contributions au titre de 2004 pour les 25 États membres. Ce choix se traduit par un gain net pour la France à hauteur de 24 M€.

(6) Suite au comité consultatif sur les ressources propres (CCRP) d'avril 2004, la prévision 2004 de la clé TVA française passe de 16,70 % à 16,65 % et celle de la clé PNB de 16,34 % à 16,28 %.

- un report de solde excédentaire de l'exercice 2004 est anticipé sur la base d'une analyse de l'exécution du budget communautaire au 31 juillet 2004 : un solde de 5,9 Mds€ est ainsi anticipé qui viendrait réduire la ressource PNB due par la France en 2005 de près de 934 M€ par rapport à ce que la France devrait verser sur la base du seul budget pour 2005.

Au total le montant proposé est en hausse de 8 % par rapport à la prévision d'exécution du prélèvement sur recettes pour 2004. Cette évolution traduit non seulement la montée en puissance des dépenses liées à l'élargissement, mais aussi l'hypothèse d'une meilleure consommation des crédits en 2004 qui limiterait le solde excédentaire reporté en 2005.

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

#### La France bénéficie d'importants retours au titre des politiques communautaires

La Commission publie chaque année en septembre un rapport sur la répartition des dépenses opérationnelles de l'UE au cours de l'exercice précédent<sup>7</sup>. Les données pour l'exercice 2003 ne seront cependant connues qu'en septembre 2004 et ne sont donc pas disponibles au moment de l'établissement de ce document. La seule exception concerne les dépenses agricoles, le rapport de gestion du FEOGA-Garantie étant d'ores et déjà disponible.

Sur la base de ce dernier rapport (cf. tableau ci-après), deux catégories de dépenses constituent la plus grande part des versements de l'Union européenne à la France : en 2002, 83 % des dépenses de l'UE en France proviennent du FEOGA-Garantie (9 781,5 M€), 11 % des fonds structurels (1 277,5 M€) et 6 % des politiques internes (712,3 M€ essentiellement au titre de la recherche).

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

(en Mécus/M€ courants)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<b>AGRICULTURE</b>	<b>9 149,0</b>	<b>9 014,4</b>	<b>9 445,9</b>	<b>9 005,9</b>	<b>9 230,2</b>	<b>9 781,5</b>
Aides directes	6 398,5	6 420,1	6 351,5	6 049,5	6 805,5	7 108,6
Restitutions à l'exportation	1 329,8	1 157,3	1 480,4	1 340,4	656,1	729,5
Développement rural	-	-	-	474,1	609,5	678,5
Autres	1 420,7	1 437,0	1 614,0	1 141,9	1 159,1	1 264,9
<b>ACTIONS STRUCTURELLES</b>	<b>2 460,3</b>	<b>2 240,0</b>	<b>2 864,2</b>	<b>2 520,7</b>	<b>1 476,0</b>	<b>1 277,5</b>
Objectif n° 1	-	-	-	457,4	315,2	319,9
Objectif n° 2	-	-	-	952,7	618,4	409,2
Objectif n° 3	-	-	-	767,2	309,6	422,3
Autres actions structurelles	-	-	-	71,2	0,2	76,3
Initiatives communautaires	-	-	-	256,9	226,9	36,5
Actions innovatrices et assistance technique	-	-	-	15,3	5,7	13,3
Fonds de cohésion	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

(7) Certaines dépenses ne peuvent être réparties entre Etats membres : il s'agit de l'essentiel des dépenses relatives aux actions extérieures et des dépenses de préadhésion.

<b>POLITIQUES INTERNES</b>	<b>600,9</b>	<b>604,9</b>	<b>544,7</b>	<b>661,2</b>	<b>654,3</b>	<b>712,3</b>
Formation, jeunesse, culture, audiovisuel, information et autres actions sociales	95,2	76,5	95,2	104,1	90,6	107,3
Énergie, contrôle de sécurité nucléaire d'Euratom et environnement	22,2	18,0	16,8	16,6	20,5	14,8
Énergie, contrôle de sécurité nucléaire d'Euratom	7,5	6,0	6,8	7,1	7,5	6,6
Environnement et autres	14,7	12,0	10,0	9,5	13,0	8,1
Protection des consommateurs, marché intérieur, industrie et réseaux transeuropéens	57,5	67,0	81,5	83,2	147,1	118,9
Réseaux transeuropéens	27,8	38,2	44,6	58,4	110,1	82,1
Autres	29,7	28,8	36,9	24,8	37,0	36,8
R & D technologique	404,2	425,9	338,0	446,6	384,3	441,8
Autres politiques internes	21,8	17,5	13,2	10,7	11,8	29,5
<b>TOTAL</b>	<b>12 210,2</b>	<b>11 859,3</b>	<b>12 854,7</b>	<b>12 187,8</b>	<b>11 360,5</b>	<b>11 771,3</b>
<i>En % du total</i>	<i>17,1 %</i>	<i>16,5 %</i>	<i>18,2 %</i>	<i>16,7 %</i>	<i>16,5 %</i>	<i>16,2 %</i>
Dépenses administratives	190,6	192,7	261	266,1	391,3	452,2
<b>TOTAL</b>	<b>12 400,8</b>	<b>12 052,0</b>	<b>13 115,7</b>	<b>12 453,9</b>	<b>11 751,8</b>	<b>12 223,5</b>
<i>En % du total</i>	<i>15,5 %</i>	<i>14,9 %</i>	<i>16,3 %</i>	<i>14,9 %</i>	<i>14,7 %</i>	<i>14,4 %</i>

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

## La France est un contributeur net au budget de l'Union européenne

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

En termes de méthode, le calcul des soldes nets soulève de nombreuses difficultés, relatives au traitement des ressources propres traditionnelles ou encore à la répartition des dépenses (cf. annexe 3). Seules des conventions arbitraires permettent de les résoudre et il n'y a d'ailleurs pas d'accord entre les États membres sur la bonne méthode de calcul. Il convient en outre de souligner que compte tenu des aléas qui pèsent sur le niveau des paiements comme sur le montant des contributions dues, il n'est pas possible d'établir avec un degré raisonnable de fiabilité une prévision de solde net par État membre pour les exercices à venir.

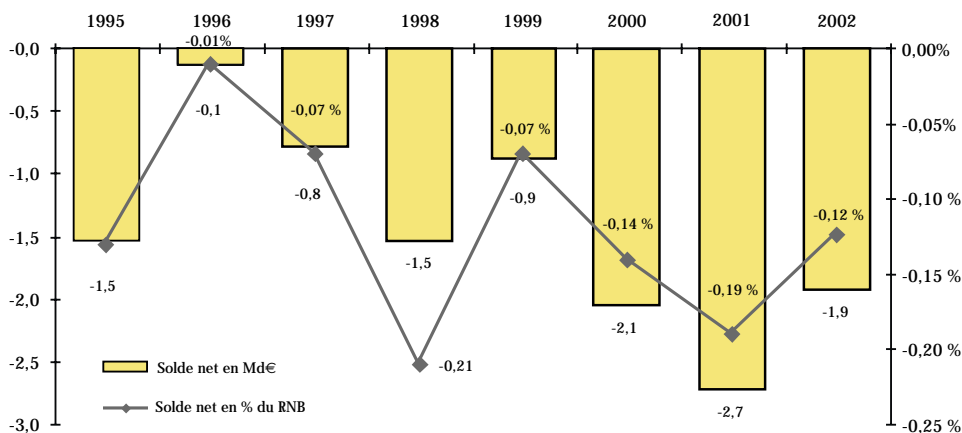
Selon la méthode la plus simple consistant à faire la différence entre le montant brut des versements<sup>8</sup> de l'État membre au cours d'une année donnée au titre de l'ensemble des ressources propres et le montant des dépenses effectuées dans l'État membre selon la répartition établie par la Commission européenne, en incluant les dépenses administratives, **le solde net de la France en 2002 s'établit à - 1 929 M€.**

### Évolution du solde net français

(M€ courants)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Paiements en France (y compris au titre des dépenses administratives)	10 336,7	12 285,7	12 404,8	12 052,0	13 115,7	12 453,9	11 751,6	12 223,6
Ressources propres versées par la France	11 876,8	12 423,3	13 185,9	13 584,3	13 993,8	14 510,9	14 471,3	14 152,3
<b>Différence</b>	<b>- 1 540,1</b>	<b>- 137,6</b>	<b>- 781,1</b>	<b>- 1 532,3</b>	<b>- 878,1</b>	<b>- 2 057,0</b>	<b>- 2 719,7</b>	<b>- 1 928,7</b>
<i>En % du PNB</i>	<i>- 0,13</i>	<i>- 0,01</i>	<i>- 0,07</i>	<i>- 0,21</i>	<i>- 0,07</i>	<i>- 0,14</i>	<i>- 0,19</i>	<i>- 0,12</i>

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



La France apparaît ainsi comme un pays structurellement contributeur net au budget communautaire. Une comparaison avec les autres États membres montre que la France est en 2002 à la fois (derrière l'Allemagne) le deuxième pour les versements nominaux au budget communautaire et (derrière l'Espagne) le deuxième bénéficiaire de la dépense communautaire. En faisant le solde, elle se place en volume au cinquième rang des contributeurs nets, derrière l'Allemagne, le Royaume-Uni, l'Italie et les Pays-Bas.

(8) En ce qui concerne les RPT, il s'agit des recettes effectivement collectées, nettes des frais de perception.



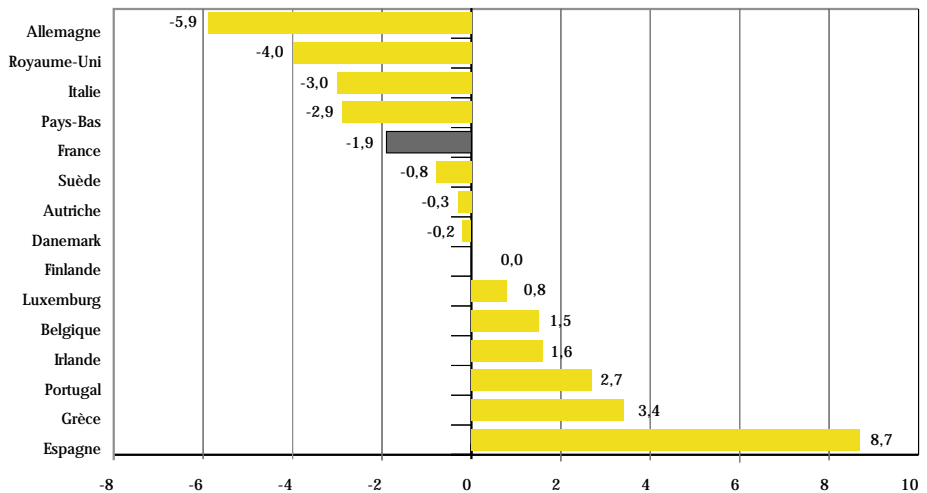
**Solde net par État membre 1998-2001**

(M€ courants)

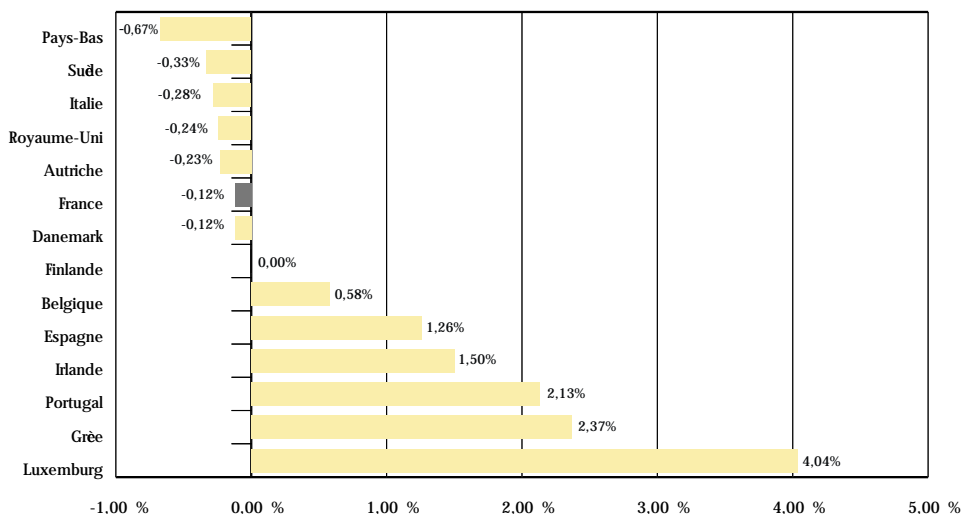
	1999		2000		2001		Paiements dans l'État membre	Versements au titre des ressources propres	2002	
	Solde net	En % du PNB	Solde net	En % du PNB	Solde net	En % du PNB			Solde net	En % du PNB
Belgique	983,5	0,41	968,9	0,41	517,6	0,2	4 492,6	3 017,9	1 474,7	0,58
Danemark	-102,4	-0,07	-30,0	-0,02	-429,4	-0,24	1 472,1	1 687,9	-215,8	-0,12
Allemagne	-11 074,5	-0,57	-11 399,5	-0,58	-9 380,4	-0,46	11 685,3	17 582,2	-5 896,9	-0,28
Grèce	3 678,1	3,15	4 255,7	3,5	4 390,9	3,41	4 694,4	1 337,5	3 356,9	2,37
Espagne	6 733,8	1,24	4 482,1	0,76	7 056,7	1,13	15 216,8	6 551,2	8 665,6	1,26
France	-878,1	-0,07	-2 057,0	-0,14	-2 719,7	-0,19	12 223,6	14 152,3	-1 928,7	-0,12
Irlande	1 850,0	2,24	1 550,9	1,6	1 107,8	1,04	2 599,9	1 018,8	1 581,1	1,50
Italie	-1 685,0	-0,16	-119,7	-0,01	-2 919,5	-0,25	8 240,6	11 279,5	-3 038,9	-0,24
Luxembourg	639,0	3,46	722,5	3,45	643,6	2,95	974,8	183,8	791,0	4,04
Pays-Bas	-3 303,7	-0,92	-3 219,9	-0,82	-3 829,5	-0,92	1 591,1	4 467,4	-2 876,3	-0,67
Autriche	-811,7	-0,41	-695,2	-0,34	-687,7	-0,33	1 553,6	1 808,7	-255,1	-0,12
Portugal	2 712,8	2,58	2 001,5	1,81	1 681,2	1,43	3 872,8	1 187,3	2 685,5	2,13
Finlande	-274,3	-0,24	170,6	0,14	-213,1	-0,17	1 202,5	1 184,5	18,0	0,00
Suède	-1 184,2	-0,54	-1 418,4	-0,6	-1 244,8	-0,56	1 245,3	2 086,2	-840,9	-0,33
Royaume-Uni	-5 164,5	-0,38	-5 970,9	-0,4	-1 805,4	-0,13	6 167,8	10 152,8	-3 985,0	-0,23

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

**Les soldes nets en 2002**  
en Mds€



### Les soldes nets en 2002 en % du RNB



La hiérarchie des soldes nets rapportés au RNB montre que la France, avec le Danemark et la Finlande, bénéficie d'une situation médiane entre les « gros » contributeurs nets que sont la Suède, l'Allemagne, les Pays-Bas, l'Autriche et le Royaume-Uni et les bénéficiaires nets.

L'Italie est dans une situation atypique, puisqu'elle affiche en 2001 comme en 2002 un solde négatif exceptionnellement élevé du fait d'une forte sous-exécution des fonds structurels. Parmi les bénéficiaires nets, il faut enfin distinguer d'une part le Luxembourg et la Belgique, qui accueillent les institutions communautaires et bénéficient donc de retours importants au titre des dépenses administratives, et d'autre part les pays de la cohésion (Espagne, Portugal, Grèce, Irlande) qui bénéficient largement des fonds structurels.

Les données relatives aux soldes nets établies par la Commission européenne et rendues publiques en septembre de chaque année diffèrent sensiblement de celles établies ci-dessus en raison d'un mode de calcul différent (cf. annexe 3 sur les éléments de méthode relatifs au calcul des soldes nets). La non-prise en compte des dépenses administratives comme des ressources propres traditionnelles modifie la hiérarchie des soldes nets. Pour la Commission, le Luxembourg et la Belgique se classent ainsi parmi les contributeurs nets et l'effort contributif de certains États membres gros collecteurs de ressources propres traditionnelles apparaît moins important.

**Solde net par État membre (Commission)**

	1997		1998		1999		2000		2001		2002	
	Mécus	% PNB	Mécus	% PNB	Meuros	% PNB	Meuros	% PNB	Meuros	% PNB	Meuros	% PNB
Belgique	-395,7	-0,18	-406,5	-0,23	-314,6	-0,13	-214,1	-0,09	-629,5	-0,24	-256,4	-0,1
Danemark	131,0	0,09	7,1	-0,04	122,6	0,08	240,5	0,15	-229,0	-0,13	-165,0	-0,09
Allemagne	-10552,9	-0,58	-8044,2	-0,48	-8494,0	-0,44	-8280,2	-0,42	-6953,3	-0,34	-5067,8	-0,24
Grèce	4360,5	4,09	4735,7	4,35	3818,0	3,27	4433,3	3,65	4513,2	3,50	3387,9	2,39
Espagne	5782,8	1,2	7141,1	1,36	7382,4	1,36	5346,8	0,91	7738,3	1,24	8870,8	1,29
France	-1284,3	-0,11	-864,5	-0,12	30,0	0,00	-739,4	-0,05	-2035,4	-0,14	-2184,2	-0,14
Irlande	2814,4	4,44	2379,2	3,35	1978,7	2,4	1720,8	1,78	1203,1	1,13	1576,7	1,5
Italie	-229,6	-0,02	-1410,6	-0,18	-753,9	-0,07	1210,1	0,11	-1977,9	-0,17	-2884,5	-0,23
Luxembourg	-54,3	-0,33	-76,6	-0,54	-85,0	-0,46	-56,6	-0,27	-144,1	-0,66	-48,9	-0,25
Pays-Bas	-1087,5	-0,34	-1539,8	-0,5	-1827,0	-0,51	-1540,3	-0,39	-2256,8	-0,54	-2187,7	-0,51
Autriche	-779,8	-0,43	-629,2	-0,39	-628,8	-0,32	-447,8	-0,22	-536,4	-0,26	-226,3	-0,11
Portugal	2717,3	2,97	3018,9	3,08	2858,2	2,72	2168,5	1,96	1794,2	1,53	2692,3	2,14
Finlande	39,8	0,04	-102,4	-0,14	-194,8	-0,17	274,5	0,22	-150,4	-0,12	-5,7	0
Suède	-1097,7	-0,54	-779,9	-0,43	-897,3	-0,41	-1059,5	-0,45	-973,3	-0,44	-746,6	-0,29
Royaume-Uni	-242,6	-0,02	-3489,3	-0,34	-2826,7	-0,21	-2985,9	-0,2	707,5	0,05	-2902,8	-0,17

Source : Commission européenne, rapport sur les dépenses réparties.

**1.3. VUE D'ENSEMBLE DE LA PROCÉDURE BUDGÉTAIRE 2005**

La procédure budgétaire 2005 présente un caractère atypique. La première procédure à vingt-cinq États membres se déroule en effet en 2004, année électorale pour le Parlement européen et avec une Commission renouvelée au 1<sup>er</sup> novembre. De fait, deux des trois principaux acteurs – la Commissaire au Budget Michaela Schreyer et le Président de la Commission des Budgets du Parlement européen Terry Wynn – ne verront pas la fin de la procédure 2005, et c'est à la Présidence néerlandaise, représentée par M. Atzo Nicolai, ministre néerlandais en charge des affaires européennes, que reviendra la responsabilité d'assurer néanmoins le bon déroulement de la procédure budgétaire pour 2005.

Quoi qu'il en soit, la France poursuit deux objectifs complémentaires désormais traditionnels dans la procédure budgétaire européenne :

- l'adoption d'un budget permettant de financer l'ensemble des priorités de l'Union dans le respect des perspectives financières de Berlin : pour 2005, l'enjeu sera d'éviter le recours à l'instrument de flexibilité pour la rubrique 4 ;
- la modération de la progression des crédits de paiement afin que le budget communautaire ne pèse pas inutilement sur les finances publiques des États membres et que ne se reproduisent pas des phénomènes de surbudgétisation se traduisant par des excédents significatifs<sup>9</sup>.

**1.3.1. L'avant-projet de budget de la Commission pour 2005**

La Commission a adopté le 28 avril 2004 un avant-projet de budget (APB) pour 2005 qui s'affranchissait largement des orientations budgétaires adoptées par le Conseil en mars 2004, lesquelles soulignaient l'importance du maintien d'une discipline budgétaire globale. Cet avant-projet de budget est, pour la deuxième année, présenté suivant les méthodes de l'EBA (élaboration du budget par activités – cf. encadré à ce sujet).

(9) L'excédent s'est élevé à 10,5 Mds€ en 2003 (5,0 Mds€ rendus en janvier 2004 et 5,47 Mds€ inscrits dans un BRS solde), 7,4 Mds€ en 2002, 15,0 Mds€ en 2001 et à 11,6 Mds€ pour 2000.

La contribution de la Commission n'a en effet pas totalement respecté le cadre défini par les perspectives financières 2000-2006. Elle prévoit des marges sous plafond très faibles pour les rubriques 3 et 5 et négative pour la rubrique 4 (mobilisation à hauteur de 115 M€ de l'instrument de flexibilité<sup>10</sup> pour financer l'aide apportée à l'Irak<sup>11</sup>). **L'APB 2005 s'établit ainsi à 117,2 Mds€ en crédits d'engagement (CE: +5,2 % par rapport à 2004, soit +5,8 Mds€) et à 109,5 Mds€ en crédits de paiement (CP: +9,8 % par rapport à 2004, soit +9,7 Mds€).** La hausse des enveloppes, en particulier pour les CP, reflète, d'après la Commission, la montée en puissance du coût de l'élargissement qui se traduit par une augmentation des décaissements attendus (réduction du décalage entre engagements et paiements en 2005 : 7,7 Mds€ d'écart contre 11,6 Mds€ en 2004). Il en résulte une hausse de la part des crédits de paiement exprimée en pourcentage du revenu national brut, qui dépasserait légèrement la barre des 1,0 %, pour atteindre 1,03 % du RNB de l'Union.

Pour justifier cette évolution, la Commission a répertorié plusieurs facteurs, qui justifient selon elle plus de 85 % de l'évolution des crédits de paiement :

- l'impact de l'élargissement (+ 3,9 Mds€) ;
- les conséquences des engagements envers les pays candidats actuels (+ 0,5 Md€) ;
- l'effet du taux de change du dollar (+ 0,24 Md€) ;
- le coût net de la réforme de la PAC adoptée en juin 2003 à Luxembourg (nouvelle aide laitière : +1,3 Md€) ;
- les effets d'une meilleure exécution attendue des fonds structurels (+ 2,7 Mds€).

#### Encadré n° 2

#### L'ÉLABORATION DU BUDGET PAR ACTIVITÉS (EBA)

Dans le cadre de la réforme de la Commission décidée par le « Livre Blanc » de mars 2000, le choix d'une **gestion par activités** au sein de la Commission a été fait. La Commission a ainsi entendu s'inspirer des théories de la nouvelle gestion publique et répondre aux critiques portant sur la qualité de sa gestion interne, qui avaient contraint à la démission la Commission présidée par Jacques Santer. La **stratégie de mise en œuvre** de la gestion par activités au sein de la Commission a été précisée par **une communication du Président à la Commission, en date du 25 juillet 2001.**

Sur le plan budgétaire, en prenant appui sur la réforme du règlement financier décidée en 2002, cette décision s'est traduite par la mise en place d'une **procédure d'élaboration du budget par activités (EBA)**, également connue sous le nom d'**ABB**, correspondant à l'abréviation d'*activity-based budgeting*. Cela revient à substituer à l'ancienne présentation du budget, organisée autour de la séparation traditionnelle entre les ressources administratives et les ressources opérationnelles, **une structure présentant les ressources de la Commission par domaine politique et par activité.**

L'approche EBA a été appliquée pour la première fois **dans le cadre de la préparation du budget 2004.** Elle s'appuie sur une nouvelle nomenclature qui répartit les dépenses de l'Union (dépenses administratives et dépenses opérationnelles confondues) en 31 titres, dont 30 reflètent les domaines politiques de la Commission et le 31<sup>e</sup> correspond aux réserves. Ces domaines politiques se subdivisent à leur tour en 221 activités. Les titres

(10) L'instrument de flexibilité permet de dépasser les plafonds des perspectives financières, dans la limite de 200 M€ par an, afin de faire face à un besoin exceptionnel. En principe, cet instrument, mobilisé sur proposition de la Commission et accord des deux branches de l'autorité budgétaire, ne doit pas être utilisé deux années de suite pour répondre à un même besoin.

(11) Le montant total de l'aide à l'Irak est de 200 M€ en 2005 (160 M€ en 2004). Compte tenu des crédits inscrits sous le plafond de la rubrique 4, le recours à l'instrument de flexibilité serait nécessaire à hauteur de 115 M€.

sont de taille très diverse puisque le plus important – le titre 5 « agriculture et développement rural » – totalise plus de 54 Mds€ dans l'APB 2005 alors que certains titres, correspondant à des domaines politiques où l'action de la Commission s'exerce essentiellement sous forme réglementaire, ne dépassent pas quelques dizaines de millions d'euros (72 M€ pour le titre 12 « marché intérieur » ou 78 M€ pour le titre 20 « commerce »).

La procédure budgétaire 2005 a donc correspondu à la deuxième année d'application de la nomenclature EBA. Dans ce cadre, la Commission et l'autorité budgétaire se sont mises d'accord pour une **approche sélective**, visant dans un premier temps à améliorer les fiches d'activité annexées à l'APB 2005 pour 33 activités choisies parmi les plus importantes. Les fiches d'activité ainsi refondues ont fait l'objet pendant la 1<sup>re</sup> lecture du Conseil d'un examen attentif au sein du **comité budgétaire**, à l'occasion de sa réunion des **14 et 15 juin 2004**. À l'issue de ce passage en revue, l'impression dominante est celle d'une amélioration sensible par rapport à l'APB 2004. **Toutefois, sur plusieurs points** (justification de l'évolution des crédits demandés d'une année sur l'autre ; qualité des objectifs et indicateurs de résultats, qui restent trop centrés sur l'activité interne des services et non sur leur impact réel en terme de politiques publiques), **des progrès notables restent à faire**.

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

Le projet de budget établi par le Conseil le 16 juillet 2004 a permis d'améliorer substantiellement l'avant-projet proposé par la Commission :

- les crédits d'engagement sont réduits de 1,2 Md€ par rapport à l'APB 2005 et les marges sous plafond pour les rubriques 3, 4 et 5 accrues ou restaurées ;
- les crédits de paiement subissent une coupe de 4,3 Mds€, ce qui permettrait de ramener l'enveloppe totale à 0,99 % du RNB UE. Le compromis inclut toutefois, à titre de compensation, une déclaration traditionnelle invitant la Commission à présenter un budget rectificatif et supplémentaire en cas d'insuffisance des dotations en crédits de paiement pour les rubriques 1a (« dépenses agricoles de marché »), 2 (« actions structurelles ») et 7 (« préadhésion »).

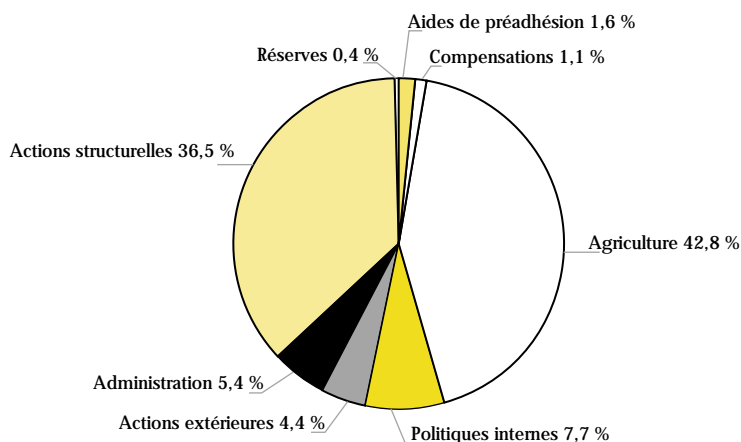
**Au total, le projet de budget s'établit ainsi à 116,0 Mds€ en CE (+4,1 %) et à 105,2 Mds€ en CP (+5,4 %).**

## Budget communautaire pour 2005

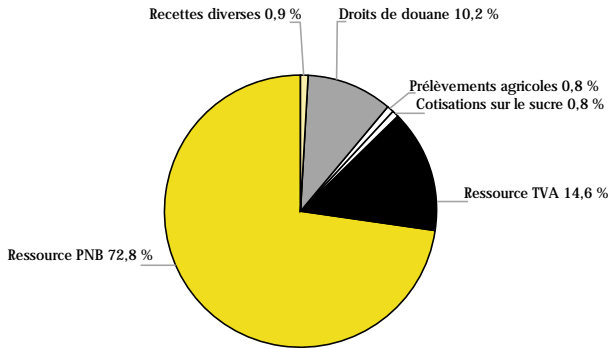
UE 25	Budget 2004		APE 2005				Projet de budget				Écarts PE/APB	
	CE	CP	CE		CP		CE		CP		CE (en M€)	CP (en M€)
			Montant	(n/n-1 %)	Montant	(n/n-1 %)	Montant	(n/n-1 %)	Montant	(n/n-1 %)		
■ <b>Agriculture</b>	46 781,3	45 693,3	50 675,5	8,3 %	50 113,9	9,7 %	49 675,5	6,2 %	49 113,9	7,5 %	-1 000,0	-1 000,0
<b>Plafond</b>	49 305,0		51 439,0				51 439,0					
<b>Marge</b>	2 523,7		763,6				1 763,6					
■ <b>Fonds structurels</b>	41 035,0	30 822,3	42 378,5	3,3 %	35 396,0	14,8 %	42 378,5	3,3 %	32 396,0	5,1 %	0,0	-3 000,0
<b>Plafond</b>	41 035,0		42 441,0				42 441,0					
<b>Marge</b>	0,0		62,5				62,5					
■ <b>Politiques internes</b>	8 704,8	7 510,4	8 958,6	2,9 %	7 728,6	2,9 %	8 903,3	2,3 %	7 686,2	2,3 %	-55,2	-42,4
<b>Plafond</b>	8 722,0		9 012,0				9 012,0					
<b>Marge</b>	17,2		53,4				108,7					
■ <b>Actions extérieures</b>	5 176,6	4 950,9	5 234,0	1,1 %	5 010,2	1,2 %	5 104,6	-1,4 %	4 986,2	0,7 %	-129,4	-24,0
<b>Plafond</b>	5 082,0		5 119,0				5 119,0					
<b>Marge</b>	-94,6		-115,0				14,4					
■ <b>Administration</b>	6 121,3	6 121,3	6 388,7	4,4 %	6 388,7	4,4 %	6 308,1	3,1 %	6 308,1	3,1 %	-80,6	-80,6
<b>Plafond</b>	6 157,0		6 360,0				6 360,0					
<b>Marge</b>	35,7		-28,7				51,9					
■ <b>Réserves</b>	442,0	442,0	446,0	0,9 %	446,0	0,9 %	446,0	0,9 %	449,0	0,9 %	0,0	0,0
<b>Plafond</b>	442,0		446,0				446,0					
<b>Marge</b>	0,0		0,0				0,0					
■ <b>Préadhésion</b>	1 733,3	2 856,2	1 856,0	7,1 %	3 179,9	11,3 %	1 856,0	7,1 %	2 979,9	4,3 %	0,0	-200,0
<b>Plafond</b>	3 455,0		3 472,0				3 472,0					
<b>Marge</b>	1 721,7		1 616,0				1 616,0					
■ <b>Compensation</b>	1 409,5	1 409,5	1 305,0	-7,4 %	1 305,0	-7,4 %	1 305,0	-7,4 %	1 305,0	-7,4 %	0,0	0,0
<b>Plafond</b>	1 410,0		1 305,0				1 305,0					
<b>Marge</b>	0,5		0,0				0,0					
<b>TOTAL UE 25</b>	<b>111 403,7</b>	<b>99 805,9</b>	<b>117 242,2</b>	<b>5,2 %</b>	<b>109 568,2</b>	<b>9,8 %</b>	<b>115 977,0</b>	<b>4,1 %</b>	<b>105 221,2</b>	<b>5,4 %</b>	<b>-1 255,2</b>	<b>-4 347,0</b>
<b>Plafond</b>	115 608,0	111 380,0	119 594,0		114 060,0		119 594,0		114 060,0			
<b>Marge</b>	4 204,3	11 574,1	2 351,8		4 491,8		3 617,0		8 838,8			
TOTAL UE 25 en % du RNB			1,11 %		1,03 %		1,10 %		0,99 %			

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

**Structure du budget communautaire en 2005**  
(crédits d'engagement selon le projet de budget pour l'UE à 25)



### Structure des recettes du budget communautaire en 2005 (selon le projet de budget pour l'UE à 25)



### Les ressources propres par État membre selon le projet de budget pour 2005

	Prélèvements agricoles		Cotisation sucre		Droits de douane		TVA		PNB		Corr. R.-U.		Total	
	en M€	en %	en M€	en %	en M€	en %	en M€	en %	en M€	en %	en M€	en %	en M€	en %
Belgique	16	1,9	43	5,4	1201	11,2	371	2,4	2128	2,8	249	4,9	4007	3,8
République Tchèque	5	0,7	12	1,5	108	1,0	130	0,9	599	0,8	70	1,4	924	0,9
Danemark	10	1,2	23	2,9	205	1,9	246	1,6	1457	1,9	170	3,3	2111	2,0
Allemagne	113	13,8	250	31,4	2153	20,0	3044	19,9	16115	21,0	327	6,4	22002	21,1
Estonie	1	0,1	0	0,0	17	0,2	13	0,1	61	0,1	7	0,1	100	0,1
Grèce	g	1,1	11	1,4	148	1,4	277	1,8	1272	1,7	o 149	2,9	1866	1,8
Espagne	23	2,8	26	3,2	761	7,1	1314	8,6	6046	7,9	707	13,8	8876	8,5
<b>France</b>	<b>84</b>	<b>10,3</b>	<b>186</b>	<b>23,5</b>	<b>881</b>	<b>8,2</b>	<b>2459</b>	<b>16,1</b>	<b>12113</b>	<b>15,8</b>	<b>1417</b>	<b>27,7</b>	<b>17140</b>	<b>16,4</b>
Irlande	0	0,1	7	0,8	108	1,0	198	1,3	910	1,2	106	2,1	1329	1,3
Italie	56	6,9	63	7,9	1084	10,1	1811	11,8	10036	13,1	1174	23,0	14225	13,6
Chypre	1	0,1	2	0,2	17	0,2	20	0,1	93	0,1	11	0,2	143	0,1
Lettonie	1	0,1	1	0,2	11	0,1	15	0,1	77	0,1	9	0,2	114	0,1
Lituanie	2	0,2	4	0,5	38	0,3	26	0,2	135	0,2	16	0,3	220	0,2
Luxembourg	0	0,0	0	0,0	13	0,1	37	0,2	169	0,2	20	0,4	239	0,2
Hongrie	8	1,0	18	2,2	165	1,5	131	0,9	602	0,8	70	1,4	995	1,0
Malte	1	0,1	1	0,1	11	0,1	7	0,0	33	0,0	4	0,1	57	0,1
Pays-Bas	172	21,0	46	5,8	1110	10,3	709	4,6	3400	4,4	69	1,3	5507	5,3
Autriche	5	0,6	19	2,4	161	1,5	348	2,3	1718	2,2	35	0,7	2285	2,2
Pologne	9	1,1	20	2,5	186	1,7	304	2,0	1398	1,8	164	3,2	2080	2,0
Portugal	13	1,5	3	0,3	86	0,8	216	1,4	996	1,3	116	2,3	1430	1,4
Slovénie	2	0,2	3	0,4	31	0,3	43	0,3	196	0,3	23	0,4	297	0,3
Slovaquie	3	0,3	6	0,7	52	0,5	49	0,3	251	0,3	29	0,6	390	0,4
Finlande	2	0,2	5	0,6	76	0,7	209	1,4	1108	1,4	130	2,5	1530	1,5
Suède	10	1,2	12	1,5	279	2,6	389	2,5	2073	2,7	42	0,8	2805	2,7
Royaume-Uni	274	33,4	36	4,5	1848	17,2	2948	19,3	13567	17,7	-5115	-100,0	13558	13,0
<b>TOTAL</b>	<b>819</b>	<b>100,0</b>	<b>794</b>	<b>100,0</b>	<b>10750</b>	<b>100,0</b>	<b>15313</b>	<b>100,0</b>	<b>76655</b>	<b>100,0</b>	<b>0</b>	<b>0,0</b>	<b>104231</b>	<b>100,0</b>

Source : projet de budget pour 2005, hors prise en compte d'une estimation de solde excédentaire pour 2004.





## **2. Agriculture**

---

## 2.1. PRÉSENTATION GÉNÉRALE

La politique agricole commune (PAC) est la plus ancienne des politiques communautaires et reste, sur le plan budgétaire, la plus importante, même si sa prépondérance dans le budget de l'Union n'est plus aussi écrasante que dans les années 80. Depuis 1999 et la réforme de Berlin, elle s'organise autour de deux « piliers » financés tous deux par le canal du FEOGA-Garantie (Fonds européen d'orientation et de garantie agricole section Garantie) : les dépenses agricoles de marché d'une part (rubrique 1a du budget communautaire) ; les dépenses en faveur du développement rural d'autre part (rubrique 1b). La France bénéficie largement des dépenses communautaires au titre de ces deux piliers, et tout particulièrement du premier d'entre eux.

### 2.1.1. L'évolution de la PAC dans le cadre des prochaines perspectives financières

Dans le cadre des prochaines perspectives financières, la Commission propose de faire de la politique agricole commune le noyau d'une nouvelle grande rubrique du budget communautaire, intitulée « **Gestion et protection des ressources naturelles** ». Outre la PAC, cette rubrique intégrerait les dépenses relatives à la pêche, à l'environnement ainsi que la partie du développement rural actuellement financée par les fonds structurels (FEOGA section Orientation). Cette proposition n'a pas soulevé à ce stade d'objection de principe des États membres ; plusieurs d'entre eux – dont la France – ont toutefois exprimé leur souhait de voir apparaître dans cette rubrique une sous-rubrique spécifique, correspondant au « premier pilier » de la PAC, c'est-à-dire à l'actuelle rubrique 1a.

La négociation agricole sur Agenda 2007 est en effet dans une large mesure préemptée s'agissant des **dépenses agricoles de marché (actuelle rubrique 1a)** :

– lors du Conseil européen de Bruxelles en octobre 2002, les chefs d'État et de gouvernement se sont prononcés pour une introduction progressive des paiements directs aux dix nouveaux États membres dans un cadre de stabilité financière selon lequel **les dépenses agricoles de marché (rubrique 1a) dans une Union à vingt-cinq entre 2007 et 2013 sont plafonnées**. Elles ne sauraient dépasser le montant en termes réels du plafond de la rubrique 1a pour l'année 2006, arrêté à Berlin pour les Quinze, ni le plafond proposé en ce qui concerne les dépenses correspondantes pour les nouveaux États membres pour l'année 2006. Le montant total en valeur nominale des dépenses liées au marché et des paiements directs pour chaque année de la période 2007-2013 est maintenu à un niveau inférieur au chiffre de 2006 majoré de 1 % par an. Le tableau ci-après donne les chiffres correspondants :

Plafonds de Bruxelles pour la rubrique 1a	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
(en M€ courants)	45 759	46 217	46 679	47 146	47 617	48 093	48 574

– en juin 2003, la réforme de la PAC adoptée à Luxembourg est venue compléter et tirer les conséquences de ce cadrage financier en réformant les principales organisations communes de marché (OCM) : lait, viande, grandes cultures... Cette réforme est en particulier venue acter le principe d'un **mécanisme de discipline financière** pour garantir le respect des plafonds fixés à Bruxelles, en appliquant si nécessaire la dégressivité des aides directes perçues par les agriculteurs (art. 11 du règlement n°1782/2003 du Conseil). Dans sa proposition de règlement relatif au financement de la PAC adoptée le 14 juillet 2004, la Commission a inséré un chapitre décrivant les modalités techniques de définition du niveau de réduction nécessaire. Ce texte sera discuté en groupe du Conseil à compter de septembre 2004.

En conséquence, **le champ de la négociation agricole est clairement balisé**. Sauf à ce que certains États membres souhaitent remettre en cause l'accord unanime trouvé à Bruxelles (octobre 2002) et renouvelé à Copenhague (décembre 2002) au moment de la négociation finale sur les traités d'adhésion des dix adhérents de mai 2004, l'enveloppe pour les dépenses agricoles de marché est d'ores et déjà fixée. **La Commission en tire les conséquences dans ses propositions publiées en juillet 2004, en respectant les chiffres de Bruxelles pour l'UE-25** et en ajoutant, par-delà les plafonds de Bruxelles, les crédits nécessaires à l'élargissement agricole à la Roumanie et à la Bulgarie, prévu pour 2007.

Les discussions en cours à l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) ne devraient pas changer cet état de fait, dans la mesure où le mandat approuvé par le Conseil est fidèle aux orientations de la dernière réforme de la PAC. Dès lors, après la réforme au printemps 2004 des OCM dites « méditerranéennes » (coton, tabac, huile d'olive), les discussions sur le volet « marchés » de la PAC devraient se concentrer sur **l'OCM sucre**. Pour cette OCM qui fonctionne sur la base d'un système de quotas, la Commission a publié le 14 juillet une communication proposant une réforme d'envergure : baisse des prix (-33 % à horizon de trois ans), baisse des quotas et donc de la production européenne, mise en place d'une aide directe pour compenser les pertes subies par les producteurs. Les négociations sur ce projet de réforme devraient commencer à l'automne 2004.

En revanche, les jeux sont beaucoup plus ouverts s'agissant de l'avenir de la **politique européenne de développement rural**. Dans ce domaine en effet, aucun cadrage budgétaire n'a été fixé au préalable pour 2007-2013. La Commission a exposé sa vision en février et en juillet 2004, au travers d'un projet de règlement relatif à un « fonds européen d'aménagement et de développement rural (FEADER) ». L'encadré ci-après précise les principaux paramètres de cette proposition.

### Encadré n° 3

#### LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION RELATIVES À LA NOUVELLE POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT RURAL

Conformément à l'approche déjà exposée par le Commissaire Fischler lors d'une conférence à Salzbourg (novembre 2003), la Commission a proposé le 14 juillet 2004 une nouvelle politique de développement rural pour 2007-2013 qui serait financée par un fonds unique, le fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER). Ce fonds regrouperait l'actuelle sous-rubrique 1b (FEOGA-Garantie) et une partie de la rubrique 2 (FEOGA-Orientation). La Commission préconise de le doter d'un montant total de 89 Mds€ (aux prix de 2004) pour la période 2007-2013, auxquels s'ajouterait le produit de la modulation des aides directes (*i.e.* transfert d'une partie des aides directes du premier pilier de la PAC vers les actions en faveur du développement rural) décidée à Luxembourg en juin 2003.

Le FEADER se verrait assigner un triple objectif : améliorer la compétitivité du secteur agricole en soutenant sa restructuration ; améliorer l'environnement par un soutien à la gestion de l'espace rural (y compris par le financement d'actions Natura 2000) ; améliorer la qualité de vie dans les zones rurales et promouvoir la diversification des activités économiques à travers des mesures s'adressant au secteur agricole et aux autres acteurs ruraux.

Pour atteindre ces objectifs, la Commission propose de renforcer l'approche stratégique en validant au niveau du Conseil une stratégie communautaire qui devra être déclinée dans les États membres via leur programme de développement rural national. Elle propose également de définir les programmes selon trois axes dont chacun aurait un taux plancher de financement (compétitivité de l'agriculture et de la sylviculture pour 15 % minimum, environnement et gestion des terres pour 25 % minimum, qualité de vie et diversification pour 15 % minimum) auxquels s'ajouterait la priorité relative aux actions locales de développement rural de type LEADER, avec un minimum de financement fixé à 7 % des enveloppes complétées par une réserve de performance de 3 % distribuée entre les États en 2012 et 2013.

S'agissant des modalités de gestion, la Commission a proposé un nouveau règlement relatif au financement de la PAC, instituant deux nouveaux fonds (le fonds européen agricole de garantie – FEAGA – qui se substituerait au FEOGA Garantie pour l'actuel premier pilier de la PAC, et le FEADER déjà cité). Autant que possible, la Commission propose un système similaire pour le fonctionnement de ces deux fonds. Toutefois, chacun des deux fonds garderait aussi certaines spécificités. En particulier, le FEAGA disposerait de crédits non dissociés (CE = CP par construction) tandis que le FEADER aurait des crédits dissociés pour lesquels la règle  $n+2$  suivie d'un dégageant d'office est proposée, sur le modèle qui prévaut actuellement pour les fonds structurels. Le rythme de paiement est aussi différent pour les deux fonds (respectivement mensuel et trimestriel) ainsi que le traitement des sommes récupérées suite à des irrégularités. En effet, dans le cadre du FEADER, ces sommes pourraient être réutilisées par les États membres dans le cadre du même programme de développement rural.

La discussion sur ces projets de règlements s'engagera à la rentrée 2004.

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

En 2003, la France a bénéficié de 23,4 % des dépenses agricoles communautaires, pour un taux de contribution moyen au budget de l'UE de 17,9 % cette même année. La France reste ainsi le premier bénéficiaire de la politique agricole commune, loin devant l'Espagne (14,5 %), l'Allemagne (13,1 %), l'Italie (12,1 %) et le Royaume-Uni (8,9 %).

#### Part de la France dans les paiements du FEOGA-Garantie et montants des dépenses nationales correspondantes

(en Mécus/M€ courants)

FEOGA-Garantie	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Paiements UE	40 675,0	38 747,9	39 540,8	40 466,7	42 083,3	43 214,3	44 461,2
Paiements France (1)	9 141,7	9 007,2	9 348,3	8 981,9	9 248,0	9 752,1	10 419,1
Taux de retour pour la France	22,5 %	23,2 %	23,6 %	22,2 %	22,0 %	22,6 %	23,4 %
Budget national agricole (2)	2 412,5	1 838,7	2 213,0	2 835,1	3 165,7	3 057,9	3 076,6
<b>TOTAL (1) + (2)</b>	<b>11 554,2</b>	<b>10 845,9</b>	<b>11 561,3</b>	<b>11 817,0</b>	<b>12 413,7</b>	<b>12 810,0</b>	<b>13 495,7</b>
<b>part du FEOGA-Garantie</b>	<b>79,1 %</b>	<b>83,0 %</b>	<b>80,9 %</b>	<b>76,0 %</b>	<b>74,5 %</b>	<b>76,1 %</b>	<b>77,2 %</b>

Source : rapports financiers du FEOGA-Garantie de la Commission européenne et projet de rapport pour 2003. Rapport de la Commission des comptes de l'agriculture de la nation (juin 2003) compte général de l'Administration des Finances rendu pour l'année 2003 par la DGCP.

Le taux de retour dont la France a bénéficié en 2003 est nettement supérieur à 2002 (22,6 %). Mais il s'agit principalement d'une augmentation non pérenne qui s'explique par les trois facteurs suivants :

1- assiette des paiements diminuée à hauteur de 850 M€ d'aides directes grandes cultures versées par anticipation sur le budget 2002, afin de venir en aide aux agriculteurs allemands touchés par les inondations et aux agriculteurs italiens victimes de la sécheresse durant l'été 2002 ;

2 - à l'inverse, paiement par anticipation en 2003 de 404 M€ d'aides animales, dont 225 M€ au bénéfice de la France, en guise de soutien aux agriculteurs victimes de la sécheresse durant l'été 2003 ;

3 - enfin, remboursement en 2003 de 107 M€ aux États membres dont 47 M€ à la France suite la décision de la Cour de justice des communautés européennes relative à l'annulation du cofinancement national de la mesure relative à l'achat spécial.

En volume, le niveau des soutiens communautaires reçus par la France a ainsi progressé de 667 M€ (+7 %) par rapport à 2002, dont 272 M€ en raison des facteurs exceptionnels énumérés plus haut. Le solde s'explique par la mise en œuvre de la dernière tranche d'augmentation des aides directes induite par la réforme de 1999. Au total, ceci se reflète dans un taux de retour sur les dépenses de marché passant de 23,4 % en 2002 à 24,1 % en 2003.

Le taux de retour sur le développement rural («second pilier» de la PAC) est de 17,6 %. Grâce à la montée en puissance du plan de développement rural de la France, il a progressé de 2,5 points par rapport à 2002, année marquée par le paiement de 21 M€ de pénalité pour sous-exécution infligée au titre de 2001. Au contraire, pour la première fois, la France a pu en 2003 réaliser 23 M€ de dépenses supplémentaires par rapport à ses prévisions en profitant ainsi des crédits non consommés dans les autres États membres. C'est la raison pour laquelle le taux de retour français (17,6 %) est légèrement supérieur au taux de retour français théorique, tel qu'il résulte de la répartition des enveloppes nationales actée à Berlin (17,5 %).

### Part de la France dans les postes de dépenses du FEOGA-Garantie en 2003 (en M€ courants)

	UE 15	2003 France	% de UE-15	2002 % de UE-15
Cultures arables	16 809	5 320	31,6 %	28,8 %
Sucre	1 277	373	29,2 %	29,5 %
Huile d'olive	2 346	4	0,2 %	0,2 %
Fourrages séchés	389	81	20,9 %	19,4 %
Plantes textiles et vers à soie	890	13	1,5 %	0,4 %
Fruits et légumes	1 532	267	17,4 %	15,0 %
Secteur vitivinicole	1 213	283	23,4 %	22,9 %
Tabac	960	81	8,5 %	8,3 %
Autres secteurs végétaux	332	48	14,4 %	9,6 %
<b>Total secteur végétal</b>	<b>25 748</b>	<b>6 472</b>	<b>25,1 %</b>	<b>23,5 %</b>
Lait et produits laitiers	2 796	567	20,3 %	22,1 %
Viande bovine	8 091	2 015	24,9 %	25,5 %
Viandes ovine et caprine	2 082	317	15,2 %	7,2 %
Viande porcine, œufs et volailles et autres	171	85	49,6 %	53,7 %
Pêche	13	5	36,5 %	26,1 %
<b>Total secteur animal</b>	<b>13 153</b>	<b>2 988</b>	<b>22,7 %</b>	<b>24,0 %</b>
<b>Dépenses annexes</b>	<b>880</b>	<b>135</b>	<b>15,3 %</b>	<b>15,6 %</b>
Total des dépenses de marché (sous-plafond 1a)	39 782	9 594	24,1 %	23,4 %
<b>Total des dépenses de développement rural (sous-plafond 1b)</b>	<b>4 680</b>	<b>825</b>	<b>17,6 %</b>	<b>15,1 %</b>
<b>Total général du FEOGA-Garantie</b>	<b>44 461</b>	<b>10 419</b>	<b>23,4 %</b>	<b>22,6 %</b>

Source : rapports financiers du FEOGA-Garantie de la Commission européenne et projet de rapport pour 2003.

## Répartition par nature économique des dépenses agricoles du FEOGA-Garantie (en M€)

	Total UE-15	Répartition UE-15 (en %)	Total France	Répartition France (en %)	Part de la France dans le total UE-15 (en %)
<b>2002</b>					
Restitutions	3 432	7,9 %	1 140	11,7 %	33,2 %
Aides directes	28 801	66,6 %	7 086	72,7 %	24,6 %
Stockage	1 163	2,7 %	200	2,1 %	17,2 %
Développement rural	4 349	10,1 %	657	6,7 %	15,1 %
Autres mesures	5 469	12,7 %	669	6,9 %	12,2 %
<b>Total</b>	<b>43 214</b>	<b>100,0 %</b>	<b>9 752</b>	<b>100,0 %</b>	<b>22,6 %</b>
<b>2003</b>					
Restitutions	3 730	8,4 %	818	7,9 %	21,9 %
Aides directes	29 692	66,8 %	7 759	74,5 %	26,1 %
Stockage	928	2,1 %	130	1,2 %	14,0 %
Développement rural	4 680	10,5 %	825	7,9 %	17,6 %
Autres mesures	5 432	12,2 %	888	8,5 %	16,3 %
<b>Total</b>	<b>44 461</b>	<b>100,0 %</b>	<b>10 419</b>	<b>100,0 %</b>	<b>23,4 %</b>

Source : rapports financiers du FEOGA-Garantie de la Commission européenne et projet de rapport pour 2003.

### 2.1.3. Détails par organisme payeur

Les aides de la PAC sont versées par les États membres par l'intermédiaire d'organismes payeurs agréés et remboursées par le budget communautaire avec un décalage de deux mois. En France, 11 organismes payeurs sont agréés. En 2003, ils ont dépensé 10 436 M€ ; le détail des paiements par organisme payeur et son évolution sur la période 2000-2003, ainsi que les prévisions pour 2004, sont retracés dans le tableau ci-après. Le circuit de paiement est détaillé en annexe.

En 2003, les remboursements communautaires ont été marqués par des retenues peu élevées (55,2 M€ sur le 1<sup>er</sup> pilier et 7,6 M€ sur le 2<sup>e</sup>) et le remboursement de 47,3 M€ au titre de l'achat spécial. En 2003, l'agrément pour le paiement des aides à transformation et au transport de la canne à sucre (environ 10 M€ par an) a été transféré des services de l'État à l'ODEADOM (impact sur le budget 2004).

### Répartition des dépenses agricoles financées sur le FEOGA-G par organisme payeur (hors apurement et pénalités)

En M€	2000	2001	2002	2003	2004 (prév)
ONILAIT	797	560	556	631	560
ONIFHLOR	231	254	255	265	268
ONIC (*)	4.303	4.147	4.383	4.595	5.420
ONIOL (*)	1.094	1.261	1.129	936	
FIRS	564	359	414	375	316
OFIMER	8	7	8	8	11
OFIVAL	701	849	1.027	2.381	1.898
ONIVINS	202	222	309	284	262
ODEADOM	135	167	109	143	149
CNASEA	275	585	675	798	804
ACCT	920	851	910	21	2
<b>Total des dépenses</b>	<b>9.230</b>	<b>9.261</b>	<b>9.776</b>	<b>10.436</b>	<b>9.776</b>

Source : ACOFA, pour 2004 prévisions au 07/2004.

(\*) prévisions 2004 ONIC/ONIOL ensemble.

La France ayant choisi de concentrer les paiements sur la fin d'année (80 % des aides directes de l'exercice 2003-2004 ont été payées au dernier trimestre 2003) et le remboursement par la Commission ne s'effectuant qu'avec un décalage de deux mois, les aides directes de la PAC font l'objet d'un préfinancement par une avance du Trésor. Afin d'en limiter le coût pour le budget de l'Etat, ce mode de financement a en effet totalement remplacé depuis 2001 le recours par l'ACOFA à un emprunt bancaire spécifique. Avec la sécheresse, le paiement d'une avance des aides directes céréales a été autorisé un mois avant la date de début de paiement à concurrence de 50 %. Contrairement aux années précédentes, la première avance a donc eu lieu le 16 octobre au lieu du 16 novembre habituellement. Un montant de 5,23 Mds€ a ainsi été avancé par l'État à l'Agence centrale des organismes d'intervention dans le secteur agricole (ACOFA) pour financer les aides versées entre le 16 octobre et le 31 décembre 2003. Les frais financiers générés par ce préfinancement, à la charge du budget de l'Etat, se sont élevés à 17,7 M€.

Suite à la réforme de la PAC adoptée le 26 juin 2003 à Luxembourg, le calendrier du paiement des aides communautaires désormais partiellement découplées et les modalités de leur préfinancement feront vraisemblablement l'objet d'un nouvel examen.

## 2.2. EXECUTION 2003 ET 2004

	Exécution 2000	Exécution 2001	Exécution 2002	Exécution 2003	Budget CE 2004	Projet de budget CE 2005 CP 2005	
<b>Produits végétaux</b>							
<b>05-02</b>	<b>25 812</b>	<b>26 714</b>	<b>27 686</b>	<b>25 748</b>	<b>27 537</b>	<b>29 134</b>	<b>29 134</b>
Produits animaux 05-03	9 276	9 558	10 119	13 153	12 718	13 684	13 684
Dépenses annexes (*)	2 251	2 017	1 295	1 291	391	416	416
Apurement 05-07	- 1 078	- 570	- 235	- 410	- 400	- 400	- 400
<b>Total mesures de marché (1)</b>	<b>36 261</b>	<b>37 720</b>	<b>38 865</b>	<b>39 782</b>	<b>40 245</b>	<b>42 834</b>	<b>42 834</b>
<i>Sous-plafond des perspectives financières</i>	<i>37 352</i>	<i>40 035</i>	<i>41 992</i>	<i>42 680</i>	<i>42 769</i>	<i>44 598</i>	<i>44 598</i>
■ <i>marge</i>	<i>1 091</i>	<i>2 315</i>	<i>3 127</i>	<i>2 898</i>	<i>2 524</i>	<i>1 764</i>	<i>1 764</i>
<b>Total développement rural (2)</b>	<b>4 176</b>	<b>4 364</b>	<b>4 349</b>	<b>4 680</b>	<b>6 536</b>	<b>6 841</b>	<b>6 279</b>
<i>Sous-plafond des perspectives financières</i>	<i>4 386</i>	<i>4 495</i>	<i>4 595</i>	<i>4 698</i>	<i>6 536</i>	<i>6 841</i>	<i>6 279</i>
■ <i>marge</i>	<i>210</i>	<i>131</i>	<i>246</i>	<i>18</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
<b>Total FEOGA)- Garantie (1)+(2)</b>	<b>40 437</b>	<b>42 083</b>	<b>43 214</b>	<b>44 462</b>	<b>46 781</b>	<b>49 675</b>	<b>49 113</b>
<i>Plafond des perspectives financières</i>	<i>41 738</i>	<i>44 529</i>	<i>46 587</i>	<i>47 378</i>	<i>49 305</i>	<i>51 439</i>	<i>50 877</i>
■ <i>marge</i>	<i>1 301</i>	<i>2 446</i>	<i>3 373</i>	<i>2 916</i>	<i>2 524</i>	<i>1 764</i>	<i>1 764</i>

(\*) À compter de 2004, les chiffres sont communiqués selon la nouvelle nomenclature par activité. Ainsi au sein des dépenses précédemment comptabilisées en dépenses annexes, les dépenses pour les produits dits hors annexe 1 (400 M€) sont rattachées aux secteurs correspondants, l'aide alimentaire (250 M€), les programmes POSEI (210 M€) et les mesures horizontales comme le paiement unique des nouveaux États membres (1,4 Md€ en 2005) sont rattachés aux dépenses végétales

**L'exécution des dépenses agricoles en 2003 s'élève à 99,1 % des crédits disponibles**, contre 97,4 % en 2001. Globalement, les dépenses agricoles ont progressé de 1 247 M€, soit 2,9 %, par rapport à 2002. Au-delà des facteurs exceptionnels détaillés plus haut, cette évolution s'explique surtout par une amélioration du niveau de consommation des crédits destinés au financement des mesures de développement rural (+ 330 M€) et par l'impact de la troisième et dernière année de mise en œuvre de la réforme de la PAC de 1999, qui prévoyait sur trois ans un échéancier de baisses de prix compensées par des augmentations d'aides directes.

Ce dernier effet a toutefois été tempéré par la diminution du nombre d'animaux primables. Les crédits disponibles du FEOGA-Garantie en 2003 étaient de 44 864 M€, dont 40 117 M€ (comportant 35 M€ de reportés sur les dépenses vétérinaires) pour les dépenses de marché et 4 743 M€ (dont 49 M€ reportés) pour les dépenses de développement rural. Les dépenses effectives se sont élevées à 44 462 M€, dont 39 782 M€ pour les dépenses de marché et 4 680 M€ pour les dépenses de développement rural. Une sous-exécution de 402 M€ a donc été enregistrée dont 335 M€ sur les dépenses de marché et 68 M€ sur les dépenses de développement rural.



Pour les dépenses de marché, la sous-consommation budgétaire provient principalement de la reprise du marché de la viande bovine qui a diminué les besoins d'intervention couplée à une diminution du cheptel (-313 M€), de la réduction du volume de sucre exporté (-205 M€) et de l'absence de distillation de vins (-168 M€). L'impact de la sous-consommation finale a toutefois été atténué par l'avance versée sur le paiement des aides aux ovins/ caprins (+280 M€) et par le remboursement de la mesure achat spécial (+107 M€). Pour les dépenses de développement rural, le niveau de consommation a atteint 98,6 %, ce qui témoigne de la montée en puissance des programmes de développement rural dans les États membres jusqu'alors en retard.

Si l'on en croit les estimations de la Commission au 30 juin 2004, **l'exercice 2004 pourrait présenter une sous-consommation de l'ordre de 1,5 Md€**. Sur la rubrique 1a, elle porterait principalement sur les secteurs des céréales (-206 M€) le niveau des restitutions étant inférieur à celui prévu, du sucre (-271 M€), les quantités exportées étant inférieures à celles prévues et du lait (-298 M€), les quantités exportées et le niveau des restitutions étant inférieurs à ceux prévus. Sur la rubrique 1b, le taux d'exécution des crédits serait plus faible qu'en 2003 (98,6 %) du fait d'une sous-consommation dans le domaine des mesures agroenvironnementales et sylvicoles.

### 2.3. PROJET DE BUDGET POUR 2005

Rubrique 1	Budget 2004		APB 2005				Projet de budget				Écart conseil/APB	
	CE	CP	CE		CP		CE		CP		CE	CP
	Montant (n/n-1 %)	Montant (n/n-1 %)	Montant (n/n-1 %)	Montant (n/n-1 %)	Montant (n/n-1 %)	Montant (n/n-1 %)	Montant (n/n-1 %)	Montant (n/n-1 %)	Montant (n/n-1 %)	(en M€)	(en M€)	
■ Agriculture	6 781,3	45 693,3	50 675,5	8,3 %	50 113,5	9,7 %	49 675,5	6,2 %	49 113,5	7,5 %	-1 000,0	-1 000,0
Plafond	49 305,0		51 439,0		50 877,0		51 439,0					
Marge	2 523,7		763,5				1 763,5					
■ 1a dépenses agricoles	40 245,3	40 245,3	43 834,5	8,9 %	43 834,5	8,9 %	42 834,5	6,4 %	42 834,5	6,4 %	-1 000,0	-1 000,0
Plafond	42 769,0		44 598,0		44 598,0		44 598,0					
Marge	2 523,7		763,5				1 763,5					
■ 1b développement rural	6 536,0	5 448,0	6 841,0	4,7 %	6 279,0	15,3 %	6 841,0	4,7 %	6 279,0	15,3 %	0,0	0,0
Plafond	6 536,0		6 841,0		6 279,0		6 841,0					
Marge	0,0		0,0				0,0					

Globalement, les dépenses agricoles s'établissent à 49 675,5 M€ en CE, soit une augmentation de 2 894,0 M€ (+6,2 %). Les dépenses de marché (rubrique 1a) s'établissent à 42 834,5 M€ en CE et en CP, soit +6,4 % par rapport à 2004 et celles pour le développement rural (rubrique 1b) à 6 841,0 M€ (+4,7 %) en CE et 6 279,0 M€ en CP.

Ce projet couvre les besoins de crédits relatifs aux dépenses agricoles de marché pour les Vingt-cinq (42,8 Mds€) comprenant :

- les aides directes qui seront versées pour la première fois aux dix nouveaux membres à un taux de 25 % par rapport à celui des aides pour les Quinze (1,4 Md€) ; à cet égard, il convient de noter que tous les nouveaux États membres, sauf la Slovaquie et Malte (24 M€ d'aides directes en 2004), ont choisi de verser leurs aides directes selon le régime du paiement unique, c'est-à-dire en effectuant un paiement unique à la surface réalisé une fois par an calculé en divisant l'enveloppe financière annuelle par la surface agricole de chaque État, proche du paiement de l'aide découplée introduite suite à la réforme de la PAC de juin 2003 ;
- un montant de 1,3 Md€ pour financer la réforme de la PAC actée à Luxembourg en juin 2003, y compris la nouvelle prime aux produits laitiers ;
- la reprise en base de 400 M€ d'avances exceptionnelles au titre de 2004 financées sur le budget 2003 (cf. *supra*), qui n'avaient donc pas pesé sur le budget de 2004.

Par ailleurs, s'agissant des dépenses de développement rural, tirant les conséquences du niveau de consommation constaté sur les deux derniers exercices, le Conseil a suivi la Commission en inscrivant les crédits au niveau du plafond des perspectives financières, soit en CE 4,9 Mds€ pour les Quinze et 1,9 Md€ pour les Dix (pour un montant identique en CP pour les Quinze et de 1,4 Md€ seulement pour les Dix, les crédits étant dissociés au terme de l'accord de Copenhague).

**Au total, le projet de budget prévoit ainsi une progression de 6,2 % des dépenses agricoles en CE et de 7,5 % en CP.** Il ne se distingue de l'avant-projet de budget présenté par la Commission que par une coupe forfaitaire de 1 000 M€, décidée par le Conseil en première lecture sur les seules dépenses de marché (rubrique 1a). Il dégage ainsi une marge de 1 763 M€ sous le plafond des perspectives financières, de nature à permettre à l'Union européenne de répondre à une éventuelle crise agricole de forte ampleur sur 2005. Cette marge pourrait alors être mobilisée en fonction des besoins par le biais d'un budget rectificatif et supplémentaire, conformément au principe retenu conjointement par le Conseil et la Commission dans une déclaration annexée au projet de budget.

**En tout état de cause, le niveau des crédits affectés aux dépenses de marché (rubrique 1a) sera réexaminé en seconde lecture à la lumière des prévisions de dépenses de la Commission actualisées comme chaque année à l'automne lors de la présentation de la lettre rectificative agricole.** À cette occasion, les dépenses de marché pourraient être revues à la hausse pour tenir compte, en particulier, d'une adaptation des plafonds de l'Union relatifs aux exportations de produits agricoles fixés à l'OMC suite à l'élargissement.

## 2.4. CONTRÔLES

### 2.4.1. Regard de la Cour des Comptes européenne sur l'exécution budgétaire 2002

Pour l'exercice 2002, la Cour rappelle que les dépenses agricoles se sont élevées à 43 521 M€ (hors apurement et pénalité).

La Cour a audité les procédures de contrôle de paiement des aides par les organismes payeurs. Elle juge que les dépenses sont exposées à trois niveaux de risque : faible pour les cultures arables, moyen pour les primes animales et élevé pour les secteurs de l'huile d'olive, du tabac, du coton ou bien le développement rural.

Concernant l'apurement de conformité qui consiste pour la Commission, par le biais de missions dans les États membres, à examiner la conformité des circuits de contrôle et de paiement avec la réglementation communautaire (301 M€), la Cour constate que la plupart des montants rejetés ont été calculés sur la base du barème de corrections forfaitaires et juge que, dans certains cas, un taux de correction supérieur aurait pu être appliqué.

Dans ses rapports précédents, la Cour condamnait l'intensification de la production agricole qui avait engendré des problèmes environnementaux préoccupants. La Cour souligne que le principe de conditionnalité des aides acté à Luxembourg en juin 2003 et traduit depuis dans le règlement n°1782/2003 du Conseil du 29 septembre 2003 permet de mieux intégrer les contraintes environnementales dans la PAC. Ainsi le versement des aides sera conditionné aux respects de critères fixés dans dix-huit directives (mise en œuvre progressive dès 2005).

■ *Par ailleurs, la Cour a adopté quatre rapports spéciaux en 2002 :*

- s'agissant des **restitutions à l'exportation**, la Cour observe que le système de préfinancement est compliqué, lourd et coûteux à gérer et à contrôler et qu'il n'existe aucune procédure établie à la Commission pour fixer le taux des restitutions. La Cour recommande à la Commission de revoir le régime de préfinancement et de modifier ces procédures de fixation du taux ;
- s'agissant des aides dans le secteur des **fourrages séchés**, la Cour estime que la réglementation en la matière manque de clarté. Elle se satisfait de l'évolution du régime suite à la réforme de juin 2003 qui a redistribué l'aide actuelle destinée aux transformateurs entre les producteurs et les transformateurs. Dans le cadre de cette réforme, le Conseil a demandé à la Commission de remettre un rapport sur le secteur au 30 septembre 2008. La Cour recommande à la Commission de porter une attention particulière aux règles de contrôle dans son rapport et de procéder à un réajustement si nécessaire ;
- s'agissant de l'**OCM coton**, la Cour porte un regard très critique. Elle souligne que le régime actuel va au-delà de son objectif (assurer un revenu équitable par rapport aux autres productions) et que l'aide reçue est trois à quatre fois supérieure à celle versée pour les cultures de remplacement. Ceci explique, depuis l'instauration du régime en 1981, l'augmentation de la production annuelle communautaire (passée de 0,3 MT en 1981 à 1,7 MT en 2002) et donc de son coût (plus de 770 M€ / an). La Cour souligne que cette augmentation de production ne résulte qu'à 25 % de l'adhésion espagnole et incombe donc pour 75 % à la Grèce, qui est le seul autre État membre producteur significatif de coton. La Cour recommande à la Commission de revoir les dispositions financières de cette OCM, s'interroge sur l'efficacité des incitations financières octroyées pour l'amélioration de la qualité et sur l'environnement. Il convient de noter qu'une première réponse aux observations de la Cour a été la révision du régime de l'OCM coton par le Conseil (avril 2004), fixant un plafond pour l'aide par État membre, découplant 65 % de l'aide et prévoyant un transfert de 22 M€ par an vers le second pilier pour financer des mesures de restructuration ;
- s'agissant du **régime de soutien aux zones défavorisées** qui permet d'octroyer des aides compensatoires à 55,8 % des exploitations agricoles de l'Union pour un coût annuel de 1 Md€ à la charge du budget communautaire, la Cour constate que la Commission ne dispose pas d'éléments probants suffisants pour attester la validité de la classification des zones défavorisées. De même, la Commission ne détient pas suffisamment d'informations valables sur l'incidence du régime de soutien et, notamment, sur le bien-fondé du niveau de compensation, ce qui rend possible des cas de surcompensation. La Cour recommande que la Commission initie un réexamen complet et approfondi de la classification actuelle de toutes les zones défavorisées et qu'une évaluation d'ensemble du régime de soutien soit effectuée et que des indicateurs pertinents soient définis pour assurer le suivi de ce dernier. Dans son projet de règlement du 14 juillet 2004 relatif au soutien de développement rural, la Commission propose de nouveaux critères objectifs de définition (productivité des sols, conditions climatiques...).

### 2.4.2. L'apurement des dépenses agricoles communautaires

Les modalités de contrôle des fonds communautaires sur le sol français sont présentées de manière détaillée dans l'annexe 5. On trouvera simplement ci-après une brève présentation relative à l'apurement des dépenses communautaires sur le sol français (i.e. refus de la Commission de rembourser certaines dépenses engagées par les organismes payeurs français, pour cause de non-conformité à la réglementation communautaire).

Les corrections financières infligées à la France au titre de l'apurement ont connu une forte hausse tout au long des années 90. De l'ordre de 15 M€ jusqu'au milieu des années 90, soit 0,2 % des aides versées en France, elles ont augmenté pour culminer à 229 M€ en 2000 (2,5 % des aides versées en France).

Le début de la décennie 2000 a été en revanche marqué par un retour des corrections nettement en-dessous de la barre de 100 M€ par an, l'étiage étant atteint en 2002 (28 M€). Cette évolution favorable s'expliquait en partie par l'effort consenti ces dernières années par les autorités françaises sur le renforcement des contrôles de second niveau supervisés par la Commission Interministérielle de Coordination des Contrôles (CICC Agriculture). Cette dernière a modernisé ses méthodes de travail en organisant de plus en plus de réunions thématiques (par exemple, développement rural, secteur viticole), qui favorisent le développement d'outils de contrôle mieux adaptés. Toutefois, la diminution des montants apurés s'expliquait aussi en partie par le retard pris par la Commission dans le traitement des enquêtes de contrôle en cours.

L'évolution attendue pour 2004 laisse craindre que ce second motif ait pris une part importante dans l'amélioration des performances françaises depuis 2000. En effet, l'arrivée à maturité de certaines procédures fait que le total des corrections pour l'année 2004 (portant sur les exercices 1999 à 2003) atteindra environ 208 M€, très près donc du niveau atteint en 2000.

Cette dernière péripétie montre que la vigilance des autorités françaises ne saurait se relâcher. C'est d'autant plus vrai que l'entrée en vigueur de la réforme de la PAC décidée en 1999 à Berlin a étendu le champ des dépenses soumises à la procédure d'apurement des comptes à l'ensemble des actions de développement rural. Compte tenu de la complexité de la réglementation communautaire et des dispositifs nationaux en la matière, ce secteur exigera dans les prochaines années une attention toute particulière.

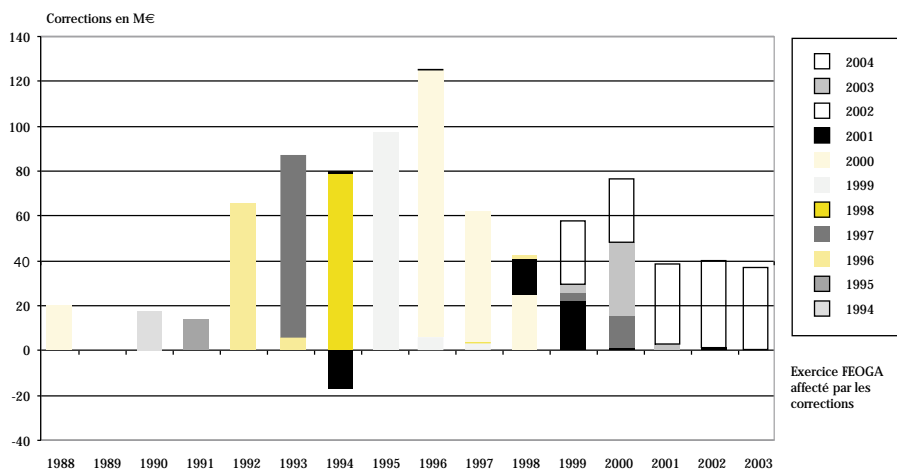
### Corrections financières payées par la France au titre de FEOGA-G (1996-2004)

(en Mécus/M€ courants)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 (*)	Total 1996-2004	moyenne 1996-2004
Corrections financières	73	81	79	108	229	43	28	67	208	<b>917</b>	<b>102</b>
Soutiens reçus	9 299	8 918	8 796	9 376	8 994	9 757	9 783	10 419	10 050	<b>85 393</b>	<b>9 488</b>
Corrections/soutiens reçus	0,79 %	0,91 %	0,90 %	1,15 %	2,54 %	0,44 %	0,29 %	0,64 %	2,07 %	<b>1,07 %</b>	<b>1,07 %</b>

(\*) estimation

### Corrections par exercice FEOGA affecté - décomposées par l'année civile d'imputation



### **3. Politique régionale**

---

### 3.1. PRÉSENTATION GÉNÉRALE

Devenue le deuxième poste de dépense du budget communautaire (41 Mds€ de crédits d'engagement en 2004, soit près de 37 % du budget), la politique régionale a vocation à renforcer la cohésion économique, sociale et territoriale<sup>12</sup> au sein de l'Union, en réduisant les disparités de développement entre les différentes régions.

Les instruments et moyens alloués à cette politique pour la période 2000-2006 ont été définis par le Conseil européen de Berlin en mars 1999, avant de trouver leur traduction juridique dans un ensemble de textes réglementaires, dont le principal est le règlement (CE) n° 1260/99 dit «règlement général des fonds structurels».

D'un point de vue budgétaire, le Conseil européen de Berlin a décidé de consacrer 213 Mds€ (prix 1999) à la politique de cohésion sur la période 2000-2006. Le Conseil européen de Copenhague en décembre 2002 a significativement augmenté ce montant en le portant à 235 Mds€ afin de tenir compte de l'élargissement de l'Union européenne à dix nouveaux États membres au 1<sup>er</sup> mai 2004. **En prix courants, les crédits alloués à la politique de cohésion s'établissent à 261 Mds€, soit en moyenne 0,38 % du PIB de l'Union.**

#### 3.1.1. Les principales orientations de la programmation 2000-2006

Quatre fonds structurels (Fonds européen de développement régional – FEDER, Fonds européen d'orientation et de garantie agricole section orientation – FEOGA-O, Fonds social européen – FSE, et Instrument financier d'orientation de la pêche – IFOP) constituent les instruments financiers de la politique régionale européenne. En 1993, la création du Fonds de cohésion est venue compléter ce dispositif. Cet instrument concerne les États dont le PNB par habitant est inférieur à 90 % de la moyenne communautaire (actuellement Espagne, Portugal, Grèce et nouveaux adhérents) et vise à financer des projets en matière d'infrastructures de transport et d'environnement.

Pour la période 2000-2006, la politique régionale se caractérise par une concentration accrue de l'aide sur les territoires souffrant des handicaps les plus marqués. Les fonds structurels poursuivent ainsi trois objectifs principaux :

**L'objectif 1, destiné à « promouvoir le développement et l'ajustement structurel des régions en retard de développement »,** couvre les régions dont le PIB/habitant est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire. Regroupant 22,2 % de la population de l'Union avant l'élargissement, il concerne désormais 34,5 % de la population de l'UE à 25, l'ensemble du territoire des nouveaux adhérents étant éligible à l'objectif 1 à l'exception de Chypre et des régions de Prague et Bratislava. Les décisions du Conseil européen de Copenhague ont ainsi porté la dotation au titre de l'objectif 1 de 135,9 Mds€ à 149,2 Mds€. Au total, l'objectif 1 représente ainsi 71,2 % de l'enveloppe totale hors fonds de cohésion.

**L'objectif 2 vise à « soutenir la reconversion économique et sociale des zones en difficulté structurelle ».** Il couvre les zones en mutation socio-économique dans les secteurs de l'industrie et des services, les zones rurales en déclin, les zones urbaines en difficulté, ainsi que les zones en crise dépendant de la pêche. 18 % de la population de l'UE-15 résident dans un territoire couvert par cet objectif. Avec 10,8 % de la dotation hors fonds de cohésion, l'objectif 2 bénéficie de 22,6 Mds€ de crédits.

(12) Ce dernier volet relatif à la cohésion territoriale, qui ne faisait pas partie explicitement des objectifs originels assignés à la politique de cohésion, a été ajouté à l'occasion de l'adoption du nouveau Traité Constitutionnel (cf. article III-116, qui remplace l'article 158 du TCE) et figure explicitement dans l'exposé des motifs de la proposition de règlement général sur les fonds structurels approuvée par la Commission européenne le 14 juillet 2004.

**L'objectif 3, qui tend à « soutenir l'adaptation et la modernisation des politiques et systèmes d'éducation, de formation et d'emploi »,** intervient sur l'ensemble du territoire communautaire en dehors des régions de l'objectif 1 et reçoit 11,5 % de la dotation hors fonds de cohésion (24,2 Mds€).

En complément de ces trois objectifs, les programmes d'initiative communautaire (PIC) sont conçus comme des instruments d'appoint aux fonds structurels. Dotés d'une enveloppe budgétaire s'élevant à 5,3 % du total des fonds structurels pour la période 2000-2006, ils financent des actions revêtant un intérêt particulier pour la Communauté (coopération territoriale, lutte contre les discriminations dans le marché du travail, programmes intégrés de développement rural, développement urbain durable).

Enfin, l'objectif de soutien au rattrapage économique et social se traduit également par **le maintien du fonds de cohésion pour l'UE15 et par sa montée en puissance** pour les pays de l'élargissement. Alors que le fonds de cohésion ne représentait que 8 % de l'enveloppe totale de la politique régionale pour l'UE à 15, il apportera plus du tiers (7,6 Md€ sur 21,7 Mds€) des fonds alloués aux nouveaux États membres sur la période 2004-2006. Le fonds de cohésion est ainsi porté de 18,0 Mds€ à 25,6 Mds€ pour les années 2000 à 2006, permettant de financer des grands projets en matière d'environnement ou d'infrastructures de transport.

Au total, **avec un budget de 234,8 Mds€ pour la période 2000-2006, l'enveloppe déterminée à Berlin puis réévaluée à Copenhague pour tenir compte des nouveaux États membres, marque une progression de 17,4 % en volume par rapport à la programmation 1994-1999** (hors dépenses de développement rural<sup>13</sup>).

## Les perspectives financières de 2000 à 2006

(en M€ en 1999)

Engagements	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>UE 15</b>							
Fonds structurels	29 430	28 840	28 250	27 670	27 080	27 080	26 660
Fonds de cohésion	2 615	2 615	2 615	2 615	2 515	2 515	2 510
<b>Total</b>	<b>32 045</b>	<b>31 455</b>	<b>30 865</b>	<b>30 285</b>	<b>29 595</b>	<b>29 595</b>	<b>29 170</b>
<b>Nouveaux États membres</b>							
Fonds structurels					3 453	4 755	5 948
Fonds de cohésion					2 617	2 152	2 822
<b>Total</b>					<b>6 070</b>	<b>6 907</b>	<b>8 770</b>
<b>UE 25</b>							
Fonds structurels	29 430	28 840	28 250	27 670	30 533	31 835	32 608
Fonds de cohésion	2 615	2 615	2 615	2 615	5 132	4 667	5 332
<b>Total</b>	<b>32 045</b>	<b>31 455</b>	<b>30 865</b>	<b>30 285</b>	<b>35 665</b>	<b>36 502</b>	<b>37 940</b>

Source : Commission européenne.

(13) Les dépenses de développement rural sont ici exclues de manière à opérer une comparaison à périmètre constant. Après avoir été intégrées dans la rubrique « actions structurelles » pour la période 2000-2006, elles ont vocation à en être exclues pour la période 2007-2013 et à relever de la même rubrique que les dépenses agricoles.

**Répartition des ressources par État membre et par objectif sur la période 2000-2006** (en M€ en 1999)

État	Objectif 1	Phasing- Out obj. 1	Objectif 2	Phasing- Out obj. 2	Objectif 3	IFOP	PIC	Actions Innovatrices	Fonds de Cohésion	Total
	Belgique	0	625	368	65	737	34	209		0
Danemark	0	0	156	27	365	197	83		0	828
Allemagne	19 229	729	2 984	526	4 581	107	1 608		0	29 764
Grèce	20 961	0	0	0	0	0	862		3 060	24 883
Espagne	37 744	352	2 553	98	2 140	200	1 958		11 160	56 205
France	3 254	551	5 437	613	4 540	225	1 046		0	15 666
Irlande	1 315	1 773	0	0	0	0	166		720	3 974
Italie	21 935	187	2 145	377	3 744	96	1 172		0	29 656
Luxembourg	0	0	34	6	38	0	13		0	91
Pays-Bas	0	123	676	119	1 686	31	651		0	3 286
Autriche	261	0	578	102	528	4	358		0	1 831
Portugal	16 124	2 905	0	0	0	0	671		3 060	22 760
Finlande	913	0	459	30	403	31	254		0	2 090
Suède	722	0	354	52	720	60	278		0	2 186
Royaume-Uni non réparti	5 085	1 166	3 989	706	4 568	121	961	1 000	0	16 596
<b>Total UE 15</b>	<b>127 543</b>	<b>8 411</b>	<b>19 733</b>	<b>2 721</b>	<b>24 050</b>	<b>1 106</b>	<b>10 442</b>	<b>1 000</b>	<b>18 000</b>	<b>213 006</b>
Chypre	0	0	25	0	20	3	5		48	101
République Tchèque	1 286	0	63	0	52	0	89		836	2 328
Estonie	329	0	0	0	0	0	13		276	618
Hongrie	1 765	0	0	0	0	0	88		994	2 847
Lituanie	792	0	0	0	0	0	30		544	1 366
Lettonie	554	0	0	0	0	0	21		461	1 036
Malte	56	0	0	0	0	0	3		20	79
Pologne	7 321	0	0	0	0	0	315		3 733	11 369
Slovénie	210	0	0	0	0	0	27		169	405
Slovaquie	921	0	33	0	40	0	57		510	1 560
non répartis	0	0	0	0	0	0	0	38		38
<b>NEM</b>	<b>13 234</b>	<b>0</b>	<b>121</b>	<b>0</b>	<b>112</b>	<b>3</b>	<b>647</b>	<b>38</b>	<b>7 590</b>	<b>21 746</b>
<b>TOTAL UE 25</b>	<b>140 777</b>	<b>8 411</b>	<b>19 854</b>	<b>2 721</b>	<b>24 162</b>	<b>1 109</b>	<b>11 089</b>	<b>1 038</b>	<b>25 590</b>	<b>234 752</b>

Source : Commission européenne.

« Phasing out » : mécanisme d'attribution dégressive des aides pour les zones qui perdent leur éligibilité à un objectifs.

« NEM » : nouveaux États membres.



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

La France bénéficie sur la période 2000-2006 d'une enveloppe globale de 15 666 M€ (en prix 1999), répartie de la façon suivante :

- Objectif 1 : 3,8 Mds€ : seuls les DOM y sont pleinement éligibles, la Corse et le Hainaut en perdant progressivement le bénéfice (« *phasing out* ») ;
- Objectif 2 : 6,1 Mds€ : toutes les régions métropolitaines sont éligibles, sauf la Corse (les dotations les plus importantes concernent le Nord-Pas-de-Calais avec 608,2 M€, l'Aquitaine avec 535,1 M€ et Midi-Pyrénées avec 496,3 M€) ;
- Objectif 3 : 4,5 Mds€ : il s'agit d'un programme national géré par le ministère en charge de l'emploi ;
- Les Programmes d'initiative communautaire : 1,0 Md€ réparti entre les programmes Interreg (397 M€), Urban (96 M€), Equal (301 M€) et Leader (252 M€).

Le nouvel effort de concentration de l'aide sur les régions les plus en difficulté, qui caractérise la réforme entreprise dans le cadre de l'« Agenda 2000 », et l'élargissement, dont le cadrage financier a été décidé à Copenhague en décembre 2002, se traduisent par une diminution de la part relative de la France dans les retours.

Cette évolution vient conforter une tendance déjà observée lors des précédentes programmations. Au cours de la période 1989-1993, les versements dont a bénéficié la France ont représenté 10,2 % des dépenses de l'Union dans ce domaine. Le taux de retour français ne s'établissait plus qu'à 8,9 % sur la période 1994-1999 (9,8 % hors fonds de cohésion). Sur la période 2000-2006, les versements communautaires prévus au titre de la politique régionale au profit de la France représenteront environ 6,7 % des dépenses totales (7,5 % hors fonds de cohésion).

#### Répartition des fonds pour 2000-2006

		2000-2006 CE prévus pour la France (M€ 1999)	Part relative de la France dans le total
Objectif 1	Régions en retard de développement	3 254	2,3 %
	Sortie de l'objectif 1 ( <i>phasing out</i> )	551	6,6 %
Objectif 2	Régions en reconversion économique	5 437	27,4 %
	Sortie de l'objectif 2 ( <i>phasing out</i> )	613	22,5 %
Objectif 3	Éducation, formation, emploi	4 540	18,8 %
IFOP	Pêche hors objectif 1	225	20,3 %
PIC	Programmes d'initiative communautaire	1 046	9,4 %
Fonds de cohésion		0	0 %
<b>Total hors fonds de cohésion</b>		<b>15 666</b>	<b>7,5 %</b>
<b>Total</b>		<b>15 666</b>	<b>6,7 %</b>

Source : Commission européenne.

La part française dans les paiements au titre de chaque fonds ainsi que dans les paiements pour chacun des objectifs de la période de programmation 2000-2006 confirme la faiblesse des retours de la France sur la politique régionale au regard de son taux moyen de contribution

au budget communautaire (17,1 % en 2004). **La France est donc contributrice nette au titre de la politique régionale. Ainsi, sa contribution financière est estimée, sur la période 2000-2006, à 40,6 Mds€, contre 15,7 Mds€ pour ses retours, soit un solde net négatif à hauteur de 24,9 Mds€.**

### Part de la France dans les paiements au titre des fonds structurels

	1997		1998		1999		2000		2001		2002	
	En M€	En % du total UE	En M€	En % du total UE	En M€	En % du total UE	En M€	En % du total UE	En M€	En % du total UE	En M€	En % du total UE
FEOGA-O + IFOP	617,3	15,2	660,8	16,8	711,5	16,4	311,3	7,6	137,7	5,8	127,7	6,3
FEDER	1 111,5	9,6	505,3	4,3	1 006,8	9,0	1 148,3	8,3	854,4	6,8	568,6	5,0
FSE	559,3	9,1	829,8	10,9	932,2	12,9	1 061,1	13,2	483,7	8,8	581,3	8,6
Autres *	172,2	8,7	244,1	9,4	213,6	9,6						
<b>TOTAL</b>	<b>2 460,3</b>	<b>9,4</b>	<b>2 240</b>	<b>7,9</b>	<b>2 864,1</b>	<b>10,7</b>	<b>2 520,7</b>	<b>9,1</b>	<b>1 475,9</b>	<b>6,6</b>	<b>1 277,6</b>	<b>5,5</b>

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

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

	2000		2001		2002	
	En M€	En % du total UE	En M€	En % du total UE	En M€	En % du total UE
Objectif 1	457,4	3,0	315,2	2,3	319,9	2,1
Objectif 2	952,7	24,7	618,4	19,7	409,2	24,9
Objectif 3	767,2	24,8	309,6	19,0	422,3	17,6
Autres actions structurelles	71,2	7,3	0,2	0,2	76,3	39,3
Initiatives communautaires	256,99	11,2	226,9	13,3	36,5	10,7
Actions innovatrices et assistance technique	15,3	8,5	5,7	5,8	13,3	7,8
Fonds de cohésion	0	0	0	0	0,0	0
<b>TOTAL</b>	<b>2 520,7</b>	<b>9,1</b>	<b>1 475,9</b>	<b>6,6</b>	<b>1 277,6</b>	<b>5,5</b>

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

Dans le contexte de l'élargissement, qui accroît massivement les disparités entre régions et États membres, la baisse du taux de retour français apparaît inéluctable pour la prochaine programmation qui couvre la période 2007-2013. Les retours français sont donc appelés à décroître sensiblement, tant en valeur absolue qu'en valeur relative, ce qui peut poser la double question d'une nouvelle articulation entre les politiques nationales d'aménagement du territoire et la politique régionale européenne, ainsi que de la relation à l'échelle européenne entre politique de cohésion et politiques sectorielles.

### 3.1.3. L'avenir de la politique de cohésion dans le cadre des prochaines perspectives financières (2007-2013)

#### Les propositions de la Commission

Le troisième rapport sur la cohésion (février 2004) ainsi que les propositions de règlements relatifs aux fonds structurels approuvées par le collège des Commissaires le 14 juillet 2004 permettent désormais de disposer d'une vision très précise de l'approche de la Commission dans le cadre des prochaines perspectives financières. La proposition de la Commission vise à faire de la politique de cohésion l'instrument privilégié de réalisation des objectifs de Lisbonne (« faire de l'Europe, d'ici 2010, l'économie fondée sur la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde ») et Göteborg (croissance et développement durables). Les programmes opérationnels seront donc mis au service d'une liste limitée de thèmes clés (innovation et économie de la connaissance ; environnement et prévention des risques ; accessibilité et services d'intérêt économique général).

La Commission propose d'articuler la future politique de cohésion autour de trois priorités :

- l'objectif « Convergence » qui représenterait 78,5 % de l'enveloppe totale des fonds structurels, concernerait les États membres et les régions les moins développés. Pour faire face à une augmentation sans précédent des disparités territoriales du fait de l'élargissement, cet objectif s'adresserait en priorité aux régions dont le PIB par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire. La Commission propose également qu'une aide temporaire, supérieure au *phasing out* de la génération actuelle, soit accordée aux régions dont le PIB par habitant aurait été inférieur à 75 % de la moyenne dans une Union restée à 15 États membres (« effet statistique » de l'élargissement). Au titre de la convergence, le Fonds de cohésion continuerait de s'adresser aux États membres dont le RNB est inférieur à 90 % de la moyenne communautaire. Enfin, les régions ultrapériphériques, notamment les DOM français, bénéficieraient d'un programme de compensation des surcoûts spécifiques que leur situation géographique génère ;

- l'objectif « Compétitivité régionale et emploi » mobiliserait près de 17,2 % de l'enveloppe. Il bénéficierait à deux types de régions : d'une part, les régions de l'actuel objectif 1 dont le niveau de développement est tel qu'elles ne répondent plus aux critères du programme de convergence, bénéficieraient pendant une période transitoire d'un soutien au titre du *phasing in* dans le nouvel objectif de compétitivité (ce soutien transitoire s'effectuant selon des modalités comparables au *phasing out* de l'objectif 1 pour la période 2000-2006) ; d'autre part, seraient éligibles toutes les régions qui ne relèvent ni de l'objectif de convergence ni du *phasing in* précédemment cité ;

- l'objectif « Coopération territoriale européenne », doté de 3,9 % des crédits, soutiendrait la coopération aux niveaux transfrontalier (développement urbain, rural et côtier, développement de relations économiques et mise en réseau de PME) et transnational (recherche et développement, société de l'information, environnement, prévention des risques et gestion intégrée de l'eau).

D'un point de vue budgétaire, la proposition de la Commission s'établit à 336,2 Mds€. À périmètre constant, c'est-à-dire avant les transferts aux instruments uniques proposés pour le développement rural (cf. encadré 4 sur ce sujet) et la pêche, l'hypothèse de la Commission s'élève en fait à 373,9 Mds€ sur la période 2007-2013, soit un niveau supérieur à 0,45 % du RNB de l'Union (hausse en termes réels de plus de 43 % par rapport à la programmation 2000-2006). Cette proposition tendrait à faire de la politique de cohésion le premier poste du budget communautaire en fin de la prochaine période de programmation.

## La position des États membres

La politique de cohésion représente d'ores et déjà 37 % des dépenses communautaires en 2004 et se trouve confrontée à un accroissement sans précédent des disparités régionales, qui sont sa principale raison d'être. Compte tenu de la part qu'elle représente ainsi dans le budget communautaire et des décisions déjà prises en octobre 2002 sur les dépenses agricoles, elle constitue l'un des enjeux majeurs du débat sur le prochain cadre financier pluriannuel de l'Union (« Agenda 2007 »). Sur la base des propositions de la Commission, le débat s'est essentiellement cristallisé sur l'enveloppe budgétaire nécessaire et sur ses clés de répartition.

Les actuels pays de la cohésion (Espagne, Portugal, Grèce) soutiennent l'approche de la Commission. Ces États bénéficient en effet largement, à l'heure actuelle, de la solidarité communautaire (en percevant à eux trois 104 Mds€ sur les 213 Mds€ alloués à l'UE15 sur la période 2000-2006) et souhaitent conserver les retours les plus élevés possibles, en évitant ou en limitant les redéploiements vers les nouveaux États membres et en obtenant un accroissement des dépenses globales au titre de la politique régionale.

Les nouveaux États membres sont également très attentifs au niveau de leurs retours, estimant fréquemment que la part qui leur reviendrait serait d'autant plus importante que le montant des crédits alloués à la politique de cohésion serait élevé. Or, une des critiques essentielles qu'il est possible de formuler à l'égard de la proposition de la Commission est bien l'insuffisante concentration des moyens sur les nouveaux États membres qui ne percevraient que 48 % de l'enveloppe correspondant au nouveau périmètre de la politique de cohésion. Les besoins de rattrapage y sont pourtant considérables : le PIB/habitant des dix nouveaux États membres ne s'établissait en 2001 qu'à 50,5 % de la moyenne de l'UE 25.

D'un point de vue budgétaire, les propositions actuelles de la Commission européenne sont incompatibles avec l'objectif de stabilisation du budget à 1 % du RNB communautaire tel que la France et cinq de ses partenaires l'ont défini dans la Lettre des Six, signée par les chefs d'État et de gouvernement français, allemand, britannique, néerlandais, suédois et autrichien. De manière générale, les pays contributeurs nets au budget communautaire s'accordent sur la nécessité d'observer à l'échelle de l'Union une discipline budgétaire au moins équivalente à celle qui s'impose au niveau national à tous les États membres.

Comme ses partenaires, la France est attachée à une négociation d'ensemble des perspectives financières. Ce n'est que dans ce cadre que l'enveloppe de la politique de cohésion – qui devra nécessairement connaître un ajustement à la baisse par rapport aux propositions actuelles de la Commission – pourra être déterminée. Une fois le cadre financier global arrêté, il conviendra d'en tirer les conséquences en veillant à ce que :

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

### 3.2. EXÉCUTION 2003 ET 2004

	Exécution budget 2002		RAL*	Exécution budget 2003		RAL
	CE	CP	au 31/12/2002	CE	CP	au 31/12/2002
<b>Fonds Structurels</b>	<b>31 221</b>	<b>20 351</b>	<b>60 517</b>	<b>31 118</b>	<b>26 243</b>	<b>62 425</b>
Objectif 1	21 335	15 369	36 626	21 577	17 909	38 102
Objectif 2	3 731	1 641	10 059	3 652	3 441	9 439
Objectif 3	3 646	2 404	6 989	3 719	2 548	7 697
Autres actions structurelles	174	155	982	198	218	857
Initiatives communautaires	1 966	556	5 246	1 853	649	5 867
Actions innovatrices et assistance technique	183	186	344	120	131	309
<b>Fonds de cohésion</b>	<b>2 791</b>	<b>3 148</b>	<b>6 214</b>	<b>2 836</b>	<b>2 195</b>	<b>6 848</b>
<b>TOTAL</b>	<b>34 012</b>	<b>23 499</b>	<b>66 731</b>	<b>33 987</b>	<b>28 528</b>	<b>69 273</b>

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

#### Malgré une amélioration significative, l'exercice 2003 reste marqué par une sous-exécution des crédits de la politique de cohésion

À plusieurs reprises, le Conseil a critiqué la surbudgétisation des crédits de paiement et invité la Commission à faire des prévisions plus réalistes. Au cours des quatre derniers exercices, l'exécution des crédits de paiement de la rubrique « actions sectorielles » a oscillé entre 68 % et 89 % en 2003. Le bon résultat apparent du dernier exercice n'a cependant été obtenu que par la restitution d'un montant de près de 5 Mds€ dans le cadre d'un budget rectificatif à l'automne 2003, sans laquelle le taux d'exécution de la rubrique 2 n'aurait été que de 82 %. Cette sous-exécution s'explique pour partie par le retard pris dans le démarrage des programmes 2000-2006 ainsi que par la lenteur de la résorption de la bulle des crédits restant à liquider (RAL) dans le cadre de la clôture des programmes 1994-1999.

L'amélioration reste néanmoins significative. S'agissant des Fonds structurels *stricto sensu*, un montant de 26,2 Mds€ a été versé en 2003 contre 20,3 Mds€ en 2002, traduisant ainsi les progrès accomplis dans l'exécution des programmes sur le terrain. Les paiements concernant les programmes de la période 2000-2006 ont augmenté de 19 % (22,7 Mds€ en 2003 contre 19,1 Mds€ en 2002). En pourcentage de la tranche annuelle moyenne des engagements, les paiements en 2003 ont atteint 79 % (contre 64 % en 2002). La situation est plus nuancée pour les paiements relatifs aux programmes de la période antérieure. Malgré une augmentation des paiements, qui sont passés de 1,2 Md€ en 2002 à près de 6 Mds€ en 2003, la Commission n'est pas parvenue à son objectif qui était de liquider la majeure partie du RAL lié à la programmation 1994-1999. Celui-ci s'élevait encore à environ 9 Mds€ à la fin de 2003.

Les engagements restant à liquider relatifs aux programmes de la période 2000-2006 ont augmenté en 2003 de 8,4 Mds€ pour atteindre 53,2 Mds€. Cette augmentation n'a à ce stade rien de surprenant dans la mesure où les engagements sont effectués d'office chaque année, alors que, après versement de l'acompte initial, les paiements ne s'effectuent qu'à concurrence des dépenses réellement supportées. Par conséquent, la Commission a prévu que le RAL augmenterait jusqu'en 2006 et des crédits de paiement seront inscrits au budget communautaire après 2006 pour couvrir ces engagements.

Les résultats cumulés des États membres à la fin de 2003, en termes d'absorption de leurs enveloppes financières respectives de 2000-2006, varient considérablement. Les pays en tête sont le Portugal, l'Irlande, l'Espagne et l'Autriche, qui ont absorbé 39 à 46 % de leurs enveloppes. Les retardataires sont les Pays-Bas, le Luxembourg, le Royaume-Uni et la Grèce qui n'ont absorbé que 16 à 26 % de leur dotation nationale. Sur la base de cet indicateur, la France avec 28,9 % se situe en deçà de la moyenne communautaire (33,5 %).

### **Une accélération très sensible de la consommation des fonds structurels est intervenue au premier semestre 2004 mais reste à confirmer**

Le premier semestre 2004 s'est caractérisé par une amélioration de la consommation des crédits et de l'exécution des programmes, tant au niveau communautaire que national.

Au 1<sup>er</sup> août 2004, les crédits de paiement de la rubrique 2 ont été exécutés à 55,8 %, ce qui constitue une performance atteinte seulement entre les mois d'octobre et novembre lors des deux derniers exercices. Il s'agit d'un progrès sensible, ce résultat étant presque conforme à ce qu'exigerait une exécution linéaire du budget au cours de l'exercice (6,7 mois de crédits de paiement ont été consommés au 1<sup>er</sup> août 2004).

Au niveau communautaire, la procédure d'alerte précoce relative au dégagement d'office susceptible d'être opéré au 31 décembre 2004 montre qu'à la date du 15 juillet 2004 l'équivalent de 14,4 % des crédits engagés sur la période 2000-2002 reste à consommer avant la fin de l'exercice 2004 pour éviter tout dégagement d'office. La France se classe au 9<sup>e</sup> rang en termes d'absorption de son enveloppe financière, la part de ses crédits restant à exécuter s'élevant à 19,2 % de la tranche 2000-2002 des engagements.

En France, l'état de la consommation des fonds structurels au 1<sup>er</sup> août 2004 fait ressortir une évolution favorable de la programmation, le niveau atteint en crédits communautaires (59,1 %) étant proche du niveau optimal (65,5 %). En revanche, le taux de réalisation en crédits communautaires (27,5 %) reste très en deçà du taux de réalisation optimal (44,8 %), malgré un bon rythme de consommation depuis le début de l'exercice. Les mesures prises depuis l'été 2002 ont incontestablement produit leur effet, mais une grande vigilance continue à s'imposer, en particulier s'agissant du Fonds social européen.

#### **Encadré n° 4**

### **DÉGAGEMENT D'OFFICE ET RÉSERVE DE PERFORMANCE**

#### **Des règles destinées à favoriser une gestion dynamique des programmes**

Dans le cadre de la réforme des Fonds structurels intervenue en 1999, l'accent a été mis sur la qualité et la performance. À cet effet, deux instruments complémentaires ont été créés :

- l'introduction de délais impératifs avec la règle dite du dégagement d'office (règle  $n + 2$ ,  $n$  étant l'année d'engagement de la tranche) : afin d'éviter les retards connus lors de la programmation 1994-1999 a été introduite une règle d'engagement automatique des crédits, assortie de l'obligation pour les États de consommer avant la fin de la seconde année civile suivant l'engagement l'intégralité de la tranche annuelle engagée. Les crédits non mobilisés à l'issue de cette période sont dégagés d'office et définitivement perdus pour les États membres ;

- l'octroi éventuel d'aides additionnelles si les performances de certains programmes le méritent : une réserve de performance correspondant à 4 % de l'enveloppe globale allouée à chaque État membre est répartie à mi-parcours sur des critères de qualité et de performance négociés entre chaque État membre et la Commission.

**L'impact positif de la règle du dégage ment d'office**

La première application de la règle du dégage ment d'office au 31 décembre 2002 n'avait logiquement eu que des effets limités. Le montant global dégagé en application de la règle n+2 avait été extrêmement faible (31,1 M€). Cette situation était prévisible compte tenu des retards pris dans l'adoption des programmes de la période 2000-2006, qui ont reporté à 2001 l'engagement d'une grande partie de la tranche de 2000. De plus, l'objectif de consommation était relativement facile à atteindre pour cette première tranche, grâce aux acomptes versés sur les différents programmes.

Ce n'est donc qu'au 31 décembre 2003 que la règle du dégage ment d'office a eu pour la première fois son plein effet. En première analyse, avant d'ouvrir la procédure contradictoire avec les États membres, la Commission a évalué le dégage ment à 236,7 M€ dont 81,5 % concernent des crédits du Fonds social européen. Aucun fonds (FEDER, FSE, FEOGA, IFOP) n'a échappé au dégage ment.

En France, les mesures prises par le Gouvernement à partir de l'été 2002 ont eu un impact très positif sur la gestion des programmes régionaux des fonds structurels en France. Les efforts déployés par les autorités de gestion au cours des derniers mois de l'année 2003 ont permis de limiter le dégage ment d'office à moins de 0,1 % de l'enveloppe globale allouée à la France sur la période 2000-2006 (13 M€ de crédits du Fonds social européen). Ce résultat a été obtenu par la mobilisation de l'ensemble des services de l'État concernés en région pour obtenir les pièces justificatives de dépenses de la part des porteurs de projet et pour traiter ces pièces dans les meilleurs délais. La prise de conscience de l'ensemble des acteurs du partenariat a contribué à réduire substantiellement le risque de perte de crédits européens.

Cette règle de gestion a un impact positif car elle encourage l'émergence de projets et oblige les États membres à en assurer une gestion et un suivi attentifs. Les États membres et leurs partenaires locaux doivent toutefois rester vigilants pour que cette règle n'entraîne pas une approche purement quantitative au détriment d'une analyse qualitative et d'une sélection prioritaire des projets structurants. D'un point de vue budgétaire, la règle de dégage ment d'office présente un certain intérêt, car la contribution au budget communautaire est déterminée en fonction du niveau des crédits de paiement qui sont susceptibles de baisser grâce à l'application de cette règle.

**La complexité de mise en œuvre de la réserve de performance**

Si le principe d'une réserve de performance peut apparaître intéressant, son impact sur la gestion des programmes est plus difficile à évaluer. Il n'est pas évident qu'elle ait joué un rôle aussi positif que la Commission tend à l'affirmer. Ainsi, la Cour des comptes des Communautés européennes a elle-même souligné que « la détermination des critères relatifs à la distribution de la réserve de performance est laissée à la discrétion des États membres et peut conduire à des incohérences et des inefficacités » et que « la fonction même de cet instrument de performance s'en trouve, dans de telles conditions, fortement limitée ».

La France qui a conduit cet exercice avec beaucoup de sérieux a pu mesurer combien la gestion technique de cet instrument était extrêmement lourde et complexe, pour un enjeu financier limité (442 M€). Il convient donc, dans les discussions sur l'avenir de la politique de cohésion, de s'interroger sur le rapport coût / efficacité d'un tel instrument.



### 3.3. PROJET DE BUDGET POUR 2005

#### Le projet de budget pour la politique de cohésion

(en M€)

	Exécution 2003		Budget 2004		Avant-projet de Budget 2005		Projet de budget 2005	
	CE	CP	CE	CP	CE	CP	CE	CP
<b>Fonds structurels</b>	<b>31 118,1</b>	<b>26 243,5</b>	<b>35 353,0</b>	<b>28 022,3</b>	<b>37 246,6</b>	<b>32 390,5</b>	<b>37 246,6</b>	<b>29 390,5</b>
- Objectif 1	21 576,9	17 908,8	25 468,7	19 900,2	27 233,1	22 065,6	27 233,1	20 214,8
- Objectif 2	3 651,8	3 440,5	3 619,0	3 081,4	3 544,3	4 387,4	3 544,3	3 951,4
- Objectif 3	3 718,9	2 548,3	3 834,8	3 150,7	3 911,1	3 887,1	3 911,1	3 505,1
- Initiatives communautaires	1 853,3	649,3	2 138,7	1 297,7	2 258,6	1 582,9	2 258,6	1 273,6
- Autres mesures structurelles	197,6	218,0	174,9	360,4	180,0	271,5	180,0	250,1
- Actions innovatrices et assistance technique	119,6	130,6	116,9	162,9	119,6	196,0	119,6	195,4
<b>Fonds de cohésion</b>	<b>2 835,6</b>	<b>2 195,1</b>	<b>5 682,0</b>	<b>2 800,0</b>	<b>5 131,9</b>	<b>3 005,5</b>	<b>5 131,9</b>	<b>3 005,5</b>
<b>Total Actions structurelles</b>	<b>33 987,0</b>	<b>28 527,6</b>	<b>41 035,0</b>	<b>30 822,3</b>	<b>42 378,5</b>	<b>35 396,0</b>	<b>42 378,5</b>	<b>32 396,0</b>
<b>Marge sous plafond</b>			<b>0,0</b>		<b>62,5</b>		<b>62,5</b>	

Source : Commission européenne.

#### L'avant-projet de budget de la Commission était marqué par une proposition d'augmentation très sensible des crédits de paiement

En vertu de l'accord interinstitutionnel de 1999, les dépenses relatives aux actions structurelles bénéficient d'un statut privilégié : les plafonds en crédits d'engagement, fixés par les Conseils européens de Berlin et Copenhague et actualisés en fonction de l'inflation, constituent des objectifs de dépense.

Le plafond pour 2005 et les dépenses au titre des actions structurelles augmentent d'environ 3 % par rapport à 2004. L'essentiel de cette augmentation bénéficie aux nouveaux États membres (+15,5 %) alors que les crédits d'engagements pour l'UE15 restent stables (+ 0,9 %). La marge de 62,5 M€ qui apparaît sous le plafond est liée à la perte par l'Irlande du bénéfice du Fonds de cohésion à l'issue de la révision à mi-parcours en 2004, qui a permis de constater que l'Irlande dépassait désormais largement le plafond d'éligibilité à ce dispositif (fixé à 90 % du PNB communautaire moyen par habitant).

En ce qui concerne les crédits de paiement, la Commission proposait, dans son avant-projet de budget, une augmentation très sensible de leur niveau (+14,8 % par rapport à 2004) qui concernait :

- pour près de 60 % l'UE15 (+2 700 M€), la Commission formulant l'hypothèse d'une très forte accélération de la consommation des fonds structurels. Elle proposait ainsi de porter à 95 % de la tranche annuelle moyenne des engagements les crédits de paiement pour les programmes généraux de l'UE15 (contre 80 % en 2004) et à 80 % pour les initiatives communautaires (contre 70 % en 2004) ;
- pour 40 % les nouveaux États membres (+1 914 M€), conformément aux engagements lors du Conseil européen de Copenhague.

#### Les travaux du Conseil ont permis de revenir à une approche plus réaliste de l'évolution des crédits de paiement

Le Conseil a estimé que les propositions de la Commission étaient en contradiction avec les performances observées en matière d'exécution des fonds structurels, qui ont conduit à une



subbudgétisation récurrente au cours des derniers exercices (excédent de crédits de paiement de 3,3 Mds€ en 2003, malgré la restitution intervenue à l'automne 2003). De plus, le Conseil a jugé plus orthodoxe d'un point de vue budgétaire de calibrer les crédits de paiement au plus juste, quitte à avoir recours à un abondement en cours d'exercice via un budget rectificatif et supplémentaire. Cette approche plus rigoureuse est de nature à limiter le risque d'excédents considérables sans obérer pour autant la conduite des programmes de développement sur le territoire de l'Union.

Le Conseil a donc approuvé une réduction des crédits de paiement à hauteur de 3 Mds€. Cette réduction concerne exclusivement l'UE15, pour laquelle les crédits sont ainsi stabilisés à leur niveau de 2004, et ne remet donc pas en cause les engagements pris à l'égard des nouveaux États membres.

Cette coupe a été segmentée entre les programmes généraux (- 2 446 M€, soit 86 % de la tranche annuelle moyenne d'engagement), les initiatives communautaires (- 253 M€, soit 70 % de la tranche annuelle moyenne d'engagement) et la clôture des anciens programmes de la génération 1994-1999 (- 301 M€). Elle a en outre été assortie d'une déclaration sur l'adoption d'un éventuel budget rectificatif en cours d'exercice si les crédits de paiement s'avéraient insuffisants.

## 3.4. CONTRÔLES

### 3.4.1. Les observations de la Cour des comptes européenne sur la politique de cohésion

#### Gestion budgétaire 2002

Pour l'exercice 2002, la Cour observe que le taux d'exécution des crédits de paiement inscrits sous la rubrique « actions structurelles » n'a été que de 74,4 %, faisant ainsi apparaître une sous-utilisation de 8 104,2 M€ (3 254,3 M€ de crédits reportés à 2003 et 4 849,9 M€ de crédits annulés). Ainsi, la politique de cohésion est responsable de près des deux tiers (65,3 %) de l'excédent total (7 422 M€) observé en fin d'exercice. Au sein de la rubrique, des écarts importants sont constatés entre les différents instruments : le taux d'exécution des paiements pour les initiatives communautaires n'a été que de 25 %, contre 72 % pour les fonds structurels. Pour le fonds de cohésion, au contraire, une insuffisance de crédits de l'ordre de 200 M€ a été observée en fin d'exercice, ne permettant pas d'honorer toutes les demandes de paiement.

Pour la Cour, cette sous-consommation est liée principalement au fait que les États membres ont tardé à introduire leurs demandes finales relatives à la période de programmation 1994-1999 et, dans une moindre mesure, à des retards persistants dans la mise en œuvre des crédits ouverts pour la période 2000-2006.

La Cour relève **l'insuffisante fiabilité de l'estimation des crédits de paiement nécessaires**. Elle souligne que cette carence est liée aux prévisions transmises par les États membres eux-mêmes (surestimation des besoins en CP de 25 % au minimum et de 73 % en moyenne), mais regrette que la Commission ne tienne pas compte des informations susceptibles d'actualiser les prévisions budgétaires en proposant une lettre rectificative ou par un budget rectificatif et supplémentaire.

#### Audit des actions structurelles

L'audit des actions structurelles effectué par la Cour en 2002 a porté essentiellement sur l'évaluation des systèmes et contrôles de surveillance mis en place à la Commission et dans les États membres, ainsi que sur le suivi des observations antérieures concernant les dépenses inéligibles.

Bien que des progrès ont été observés dans les systèmes et contrôles de surveillance applicables aux programmes de la période 1994-1999, la Cour considère que des déficiences considérables subsistaient en 2002, alors même que les déclarations finales de dépenses devaient en principe déjà être transmises. Pour la période de programmation 2000-2006, les résultats de l'audit de la Cour ont fait apparaître de nombreuses faiblesses, ainsi que la persistance au niveau des bénéficiaires finals, d'un nombre important d'opérations entachées d'erreurs. La Cour estime qu'à court terme, les contrôles de la Commission devraient porter non seulement sur les systèmes mis en place, mais également sur la légalité et la régularité des opérations dans les États membres.

Dans son rapport spécial sur la mise en œuvre de la programmation des interventions de la période 2000-2006, la Cour a relevé que les efforts déployés par la Commission pour faire progresser la politique régionale ont effectivement été constatés sur le plan de qualité et de la cohérence de la programmation. Elle a néanmoins souligné que le processus de simplification, qui n'a pas nécessairement toujours été conduit avec succès, ne devait pas porter atteinte à la qualité des actions structurelles en termes de légalité, de régularité et de bonne gestion financière. La Cour a également recommandé à la Commission de veiller à combler les lacunes en termes de clarification des orientations méthodologiques, de partage des responsabilités en matière de programmation, de gestion, de suivi et de contrôle, en précisant les aspects opérationnels, en rendant efficaces les contrôles et en réduisant la lourdeur administrative non nécessaire au bon déroulement des interventions. **Enfin, la Cour encourage la Commission à se préoccuper avant tout de l'efficacité des fonds plutôt que de la consommation effective des enveloppes.**

### 3.4.2. Le contrôle des actions structurelles

En réponse aux critiques récurrentes de la Cour des comptes européenne qui constate fréquemment des irrégularités dans l'utilisation des fonds structurels, et à la demande de certains États membres dont la France, la Commission renforce depuis plusieurs années les exigences en matière de contrôle des fonds structurels.

#### ***Les dispositions de la nouvelle programmation relatives aux contrôles***

Les principes relatifs au contrôle financier ainsi qu'aux corrections financières ont été clairement affirmés dans le règlement général sur les fonds structurels. Deux règlements d'application ont été adoptés en mars 2001, relatifs aux modalités de gestion et de contrôle des fonds structurels (n° 438/01) et aux corrections financières applicables suite aux contrôles (n° 448/01). Le premier texte définit les rôles respectifs de l'autorité de paiement et de l'autorité de gestion et insiste sur une séparation suffisante des tâches au sein des services. Il prévoit également la mise en place d'un audit interne des systèmes de gestion, d'un contrôle externe par des services dédiés et l'obligation de tenir une comptabilité des montants recouverts en cas de paiements irréguliers. Il reprend les dispositions du règlement n° 2064/97 en ce qui concerne la piste d'audit, et la certification de la validité de la demande de solde par un organisme indépendant au moment de la clôture.

Le deuxième texte concerne la procédure de mise en œuvre des corrections financières applicables, et prévoit notamment la possibilité de corrections par extrapolation ou forfaitaires en cas de défaillance systémique de la gestion et du contrôle des fonds.

Ainsi, hormis les contrôles de « qualité » incombant aux autorités de gestion et de paiement, les niveaux de contrôles sont au nombre de trois : le contrôle du service fait portant sur l'intégralité de la dépense, les contrôles par sondage (5 %) ou contrôles approfondis, et l'examen du système de gestion et de contrôle (ou audit interne). Le suivi de ces trois niveaux de contrôle est assuré en France au moyen de l'application PRESAGE.

***La Commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC) et les contrôles en France***

La circulaire du Premier ministre du 15 juillet 2002 relative à l'amélioration du dispositif de gestion, de suivi et de contrôle des fonds structurels traduit les principes énoncés dans les règlements de 1999 et 2001. À cette occasion, les fonctions de la CICC au regard des nouveaux règlements et son mode d'organisation ont été précisés. Le décret du 26 avril 2002 instituant la CICC indique qu'elle est chargée de veiller au respect par les différentes administrations de leurs obligations en matière de contrôle des opérations cofinancées par les fonds structurels. Organe indépendant composé de membres des différentes inspections générales concernées, la CICC doit notamment définir l'organisation et l'orientation de l'ensemble des contrôles, organiser l'audit interne des systèmes de gestion et de contrôles mis en place par les services gestionnaires, établir un rapport annuel d'activité et préparer les déclarations de validité qui doivent être présentées à la Commission européenne lors de la clôture des programmes.

En conclusion de son rapport article 13<sup>14</sup> pour l'année 2003, la CICC-Fonds structurels relève que l'année 2003 a constitué un tournant pour le contrôle financier des interventions cofinancées par les fonds structurels : achèvement au 31 mars de la période de clôture des dossiers de la période de programmation 1994-1999, mise en place effective des structures nouvelles correspondant à la période 2000-2006, mise en œuvre de nouveaux niveaux de contrôle (contrôles qualité « gestion » et « certification »).

Pour la période 2000-2006, la CICC-Fonds structurels observe pour l'essentiel que :

- un effort a été réalisé dans la plupart des cas pour formaliser la phase amont du système de gestion et de contrôle, mais des points clés restent parfois à consolider (instruction, conventionnement, contrôle du service fait) ;
- les premiers résultats de la montée en charge des contrôles se font sentir, même si un effort doit encore être fait sur le taux de réalisation des contrôles par sondage.

S'agissant de l'avenir, la CICC souligne la nécessité de **s'assurer du maintien de cet « acquis » en matière de contrôle dans le cadre de la prochaine période de programmation** et de veiller à ce que les règlements proposés par la Commission ne conduisent pas à sa dégradation, sous couvert d'une différenciation accrue en matière de contrôles en fonction du niveau d'intervention des crédits communautaires.

14. En vertu de l'article 13 du règlement (CE) n° 438/2001, les États membres doivent produire tous les ans un rapport à la Commission sur la façon dont ils ont appliqué les contrôles par sondage sur les opérations et qui complète ou actualise la description des systèmes de gestion et de contrôle.



## **4. Politiques internes**

---

Au-delà d'une présentation générale des politiques internes financées par la rubrique 3, cette partie apportera des précisions plus fournies sur les deux principaux enjeux budgétaires de cette rubrique : la politique de recherche et développement (R&D) d'une part, les réseaux transeuropéens (RTE) de l'autre.

## 4.1. PANORAMA D'ENSEMBLE DES POLITIQUES INTERNES

### 4.1.1. Présentation générale et retours français

Initialement orientée vers l'objectif de réalisation et d'amélioration du fonctionnement du marché intérieur, la rubrique du budget communautaire consacrée aux politiques internes (rubrique 3) a vu son champ d'intervention s'étendre au rythme de l'accroissement des compétences de l'Union.

Cette rubrique présente ainsi la particularité de financer une grande diversité d'actions. Alors que l'essentiel de la rubrique (64 % dans le projet de budget 2005) est consacré aux deux politiques prioritaires que constituent la recherche et les réseaux transeuropéens (RTE, transport, télécommunications et énergie), 36 % des crédits assurent le financement de mesures multiples dans une vingtaine de domaines distincts (éducation et formation, marché de l'emploi, marché intérieur, environnement, industrie, protection des consommateurs, culture et audiovisuel, énergie, justice, etc.). La rubrique « politiques internes » est en effet composée d'une quarantaine de programmes pluriannuels, complétés par des lignes au financement annuel, qui correspondent, pour l'essentiel, soit aux actions propres de la Commission au titre des prérogatives qui lui sont conférées par le Traité, soit à des actions préparatoires à de nouveaux programmes ou projets pilotes, soit au budget annuel d'agences décentralisées.

Bénéficiant de moyens proportionnellement limités par rapport à l'intervention publique nationale, les politiques internes de la Communauté doivent apporter une plus-value aux politiques nationales menées dans ces domaines. Elles n'ont pas vocation à se substituer aux dispositifs nationaux, mais visent, selon une logique de subsidiarité, à assurer leur mise en réseau en leur conférant une dimension communautaire.

La multiplicité des lignes budgétaires composant cette rubrique et des actions qu'elles financent nécessitent un réexamen régulier de leur justification à l'aune des principes de subsidiarité et d'efficacité. Cet examen est guidé par des principes figurant dans l'accord interinstitutionnel du 6 mai 1999 :

- l'exécution des crédits requiert l'adoption préalable d'un acte de base (règlement, directive ou décision) ; dès lors qu'une proposition d'acte de base existe sans être encore adoptée, les crédits correspondants sont inscrits en réserve ;
- les crédits pour des projets pilotes visant à tester la faisabilité d'une action sont autorisés pour deux exercices au maximum dans la limite totale de 32 M€ ;
- les crédits destinés à des actions préparatoires à de futures propositions ne peuvent être inscrits que pour trois exercices budgétaires successifs ;
- les montants de référence en crédits d'engagement inscrits dans les programmes adoptés en codécision doivent être respectés par les deux branches de l'autorité budgétaire.

### Les politiques internes dans les perspectives financières

Le volet de l'« Agenda 2000 » consacré aux politiques internes a conduit à l'adoption d'un plafond de dépenses pour l'ensemble de la rubrique 3, dans le cadre des perspectives financières pour les années 2000-2006, qui prévoit une forte croissance de ces politiques sur

la période. Hors impact de l'élargissement, le plafond de ces dépenses pour quinze États membres progresse en effet de 11,3 % entre 2000 et 2006 en euros constants (valeur 1999), pour tenir compte du renforcement de certaines politiques internes induit par l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, comme la communautarisation d'une partie du troisième pilier relatif à la justice et aux affaires intérieures, ou l'intégration de l'acquis de Schengen.

Par ailleurs, le plafond des dépenses a été adapté sur la période 2004-2006 afin de tenir de l'adhésion des 10 nouveaux États membres à compter du 1<sup>er</sup> mai 2004 : + 4,7 Mds€ en cumulé sur les trois années, en valeur 1999. Ce montant inclut l'enveloppe supplémentaire (0,48 Md€ aux prix de 1999) obtenue par le Parlement européen au-delà des montants arrêtés à Copenhague.

### Les perspectives financières de 2000 à 2006 (UE 25)

(en M€ 1999)

Engagements	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Rubrique 3	5 930	6 040	6 150	6 260	7 877	8 098	8 212
Variation en % en termes réels	1,9 %	1,8 %	1,8 %	1,8 %	25,8 %	2,8 %	1,4 %

### Les prochaines perspectives financières (2007-2013)

Dans le cadre des prochaines perspectives financières (2007-2013), la Commission propose une refonte des huit rubriques de dépenses actuelles, en réduisant leur nombre et en adaptant leur contenu aux priorités politiques que la Commission souhaite promouvoir. Ainsi, l'essentiel de la rubrique des politiques internes serait inclus dans un ensemble « Compétitivité pour la croissance et l'emploi », constituant une des deux sous-rubriques (numérotée 1a) de la rubrique « Croissance durable ». Cette classification traduit la volonté de la Commission de réaliser les objectifs définis lors du Conseil européen de Lisbonne en mars 2000 et s'articule autour de cinq objectifs : promouvoir la compétitivité des entreprises, intensifier et améliorer la recherche et le développement technologique, interconnecter l'Europe par des réseaux communautaires, améliorer la qualité de l'enseignement et de la formation, aider la société européenne à prévoir et gérer le changement.

En revanche, certaines politiques actuellement financées par les crédits de la rubrique « politiques internes » seraient rattachées à d'autres rubriques :

- les actions en faveur de l'environnement figureraient, avec la politique agricole, dans une rubrique « développement durable et protection des ressources naturelles » ;
- les politiques relatives à la justice et aux affaires intérieures ainsi qu'à la protection des consommateurs, à la culture, à l'audiovisuel, à l'information et à la jeunesse seraient regroupées au sein d'une rubrique « citoyenneté, liberté, sécurité et justice ».

Par ailleurs, conformément aux pratiques encouragées par l'Activity Based Budgeting, les dépenses administratives de la Commission inhérentes à la mise en œuvre de ces politiques seraient rattachées à la nouvelle rubrique. Si les propositions de la Commission étaient adoptées, ce poste de dépenses connaîtrait une forte montée en charge qui aboutirait à l'horizon 2013 à un triplement des crédits consacrés à ces priorités par rapport aux crédits qui y seront affectés en 2006.

### Propositions présentées par la Commission dans sa communication du 10 février 2004 sur le nouveau cadre financier :

Crédits d'engagement en M€ (prix 2004)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Compétitivité pour la croissance et l'emploi	12 105	14 390	16 680	18 965	21 250	23 540	25 825

## Les retours français au titre des politiques internes

Les retours dont bénéficie la France au titre des politiques internes sont inférieurs à son taux moyen de contribution au budget communautaire. De surcroît, la part de la France dans les dépenses des politiques internes a diminué, passant de 15,8 % en 1994 à 12 % en 2002, après un léger ressaut en 2001 à 13,7 %. En valeur absolue en revanche, le montant des dépenses en faveur de la France augmente par rapport à l'année 2001.

Par ailleurs, contrairement aux dispositifs prévus pour la politique agricole et les fonds structurels, les paiements en France au titre des politiques internes ne transitent pas dans leur totalité par le budget de l'État. Une partie est en effet directement attribuée à d'autres personnes morales que l'État. Ce dernier n'a donc qu'une connaissance imparfaite de l'utilisation qui en est faite de ces subsides.

### Retours pour la France au titre des politiques internes

(en M€)

	1999		2000		2001		2002	
	En M€	En % du total	En M€	En % du total	En M€	En % du total	En M€	En % du total
<b>Formation, jeunesse, culture, audiovisuel, information et autres actions sociales</b>	<b>95,2</b>	<b>14,6</b>	<b>104,1</b>	<b>14,6</b>	<b>90,6</b>	<b>13,2</b>	<b>107,3</b>	<b>13,5</b>
■ Éducation, formation professionnelle et jeunesse	48,4	14	60,9	13,8	51,1	13,0	58,8	12,3
■ Autres	46,8	15,4	43,2	15,7	39,4	13,5	48,5	15,3
<b>Énergie, contrôle de sécurité nucléaire d'Euratom et environnement</b>	<b>16,8</b>	<b>10,7</b>	<b>16,6</b>	<b>11,5</b>	<b>20,5</b>	<b>10,4</b>	<b>14,7</b>	<b>8,1</b>
■ Énergie, contrôle de sécurité nucléaire d'Euratom	6,8	18	7,1	16,9	7,5	16,3	6,6	16,4
■ Environnement	10	8,4	9,5	9,3	13,0	8,6	8,1	5,7
<b>Protection des consommateurs, marché intérieur, industrie et réseaux transeuropéens</b>	<b>81,5</b>	<b>9,9</b>	<b>83,2</b>	<b>9,6</b>	<b>147,1</b>	<b>17,9</b>	<b>118,9</b>	<b>12,2</b>
■ Réseaux transeuropéens	44,6	10,3	58,4	11,8	110,1	23,5	82,1	12,9
■ Autres	36,9	9,5	24,8	6,7	37,0	10,4	36,8	10,8
<b>Recherche et développement technologique</b>	<b>338</b>	<b>13,8</b>	<b>446,6</b>	<b>14,0</b>	<b>384,3</b>	<b>13,1</b>	<b>441,8</b>	<b>13,5</b>
<b>Autres politiques internes</b>	<b>13,2</b>	<b>6,8</b>	<b>10,7</b>	<b>8,0</b>	<b>11,8</b>	<b>9,7</b>	<b>29,5</b>	<b>4,0</b>
<b>Total politiques internes</b>	<b>544,6</b>	<b>12,7</b>	<b>661,2</b>	<b>13,1</b>	<b>654,3</b>	<b>13,7</b>	<b>712,2</b>	<b>12,0</b>

Source : Commission

Pour la politique de recherche et développement, principale dépense de cette rubrique, la part de la France est de 13,5 %, en légère augmentation par rapport à 2001. Le taux de retour pour les dépenses afférentes aux réseaux transeuropéens, deuxième poste en importance de cette rubrique, après avoir connu une augmentation en 2001 liée à l'attribution à la France d'une enveloppe de 40 M€ au titre du lancement du TGV Est, revient à un niveau plus habituel et atteint 12,9 %.



### 4.1.2. Exécution 2003 et 2004

Le taux d'exécution 2003 des crédits d'engagement est en légère augmentation par rapport aux années 2002, 2001 et 2000 : 93 % des crédits totaux disponibles ont été engagés en 2003, contre 91 % en 2002, 93 % en 2001, 92 % en 2000. Les CP non utilisés s'élèvent à 1 548 M€, soit un taux d'exécution de 79 %, d'un niveau supérieur à celui de 2002 (71 %), mais inférieur à ceux de 2001 (82 %) et de 2000 (84 %). La sous-exécution des CP est répartie sur de nombreuses lignes qui laissent chacune en valeur absolue des montants non consommés inférieurs à 100 M€ : espace de liberté de sécurité et de justice (62 M€), fonds de solidarité de l'Union européenne (56 M€), environnement (56 M€), marché de l'emploi et innovation technologique (55 M€), industrie (37 M€). En revanche, les crédits de la ligne « recherche », qui affichaient un taux d'exécution de seulement 35 % en 2002, ont été consommés à hauteur de 79 % en 2003 ; toutefois, compte tenu de l'importance de l'enveloppe, la sous-exécution représente 879 M€, soit 57 % des crédits non consommés de la rubrique. De même les crédits « emploi - formation professionnelle » ont été consommés à hauteur de 86 % tout en laissant un solde disponible de 100 M€, représentant 7 % des crédits non consommés. Enfin, les crédits des réseaux transeuropéens ont été consommés à 92 %, tout en laissant un solde disponible de 56 M€ représentant 4 % des crédits non consommés.

Au 30 juin 2004, le taux d'exécution des CE pour l'année en cours reste faible : s'il est en progression par rapport à celui de 2003 à la même date (40 % contre 19 % au 30 juin 2003), il demeure sensiblement inférieur à celui de 2002 à la même date (52 %). Cette situation s'explique par le niveau très bas des engagements sur la ligne des réseaux transeuropéens (1 %). Par ailleurs, le niveau des engagements de la ligne recherche, s'il a progressé, passant de 13 % au 30 juin 2003 à 49 % au 30 juin 2004, reste malgré tout inférieur au niveau de 2002 (60 % au 30 juin). Enfin, la ligne Schengen, dotée de 317 M€, n'a pas encore reçu de commencement d'exécution. L'exécution en CP à cette même date est également en progression (36 % contre 27 % l'année précédente et 34 % en 2002). L'exécution des dotations les plus importantes de la rubrique se situe légèrement au-dessus de la moyenne pour la recherche (37 %), sensiblement en dessous pour l'éducation (33 %), l'environnement (24 %), les réseaux transeuropéens (9 %) et Schengen (0 %).

### 4.1.3. Projet de budget pour 2005

Pour 2004, les perspectives financières prévoient un plafond, en crédits d'engagement, de 9 012 M€ (en euros courants).

## Crédits budgétaires de la rubrique 3 (2002-2005)<sup>15</sup>

(en M€ courants)

	Exécution 2002		Exécution 2003		Budget 2004		Projet Budget 2005	
	CE	CP	CE	CP	CE	CP	CE	CP
<b>TOTAL</b>								
<b>politiques internes</b>	<b>7 614</b>	<b>6 567</b>	<b>7 173</b>	<b>5 672</b>	<b>8 705</b>	<b>7 510</b>	<b>8 903</b>	<b>7 686</b>
<i>Marge sous plafond</i>					17		109	
dont : Recherche	4 520	3 667	4 281	3 279	4 830	3 949	5 062	4 021
dont : Réseaux	641	656	713	631	736	758	730	726

(15) Le détail des actions de la rubrique 3 n'est pas précisé : un changement de nomenclature rend les comparaisons d'une année sur l'autre impossibles.

Le projet de budget du Conseil retient pour cette rubrique un montant de 8 903 M€ en crédits d'engagement (CE) et 7 686 M€ en crédits de paiement (CP). Par rapport au budget 2004, les CE et les CP augmentent de 2,3 %, soit respectivement + 198 M€ et + 176 M€.

La marge sous le plafond des perspectives financières en CE s'élève dans le projet de budget à 109 M€, contre 53 M€ proposés dans l'APB de la Commission.

Le projet de budget adopté par le Conseil préserve les orientations définies par la Commission, consistant à veiller au succès de l'élargissement réalisé le 1<sup>er</sup> mai 2004, tout en privilégiant les priorités politiques pour 2005 :

- compétitivité et cohésion, en renforçant notamment les efforts dans le domaine de la recherche (+ 232 M€ au titre du programme-cadre de recherche et développement), ainsi que des transports et de l'énergie (+ 35 M€);
- sécurité et citoyenneté européenne, en augmentant de 51 M€ les CE prévus pour le démantèlement des installations nucléaires et la gestion des déchets.

Ce projet préserve une marge suffisante sous le plafond, en réponse aux préoccupations suivantes du Conseil :

- conserver une certaine marge de manœuvre pour faire face aux augmentations potentielles que pourrait décider le Parlement, statuant en dernier ressort sur ces dépenses ; celui-ci a déjà indiqué ses priorités, qui portent notamment sur la stratégie de Lisbonne et sur la justice et les affaires intérieures. Il souhaitera probablement augmenter les crédits des actions susceptibles d'accélérer la réalisation des objectifs de Lisbonne et financer des actions en matière d'aides aux victimes d'actes de terrorisme et aux victimes de crimes ;
- le cas échéant, satisfaire en cours d'exercice les besoins de crédits supplémentaires sans révision des perspectives financières.

**Détail de la rubrique 3 du budget communautaire**

(en M€)

	Budget 2004		Projet de budget 2005	
	CE	CP	CE	CP
Affaires économiques et financières	99,8	83,4	46,7	81,5
Entreprises	210,0	246,7	212,0	226,0
<i>dont programme cadre de recherche</i>	73,8	103,0	75,6	88,0
<i>autres</i>	136,2	143,8	136,4	138,0
Concurrence	0,80	0,8	0,8	0,8
Emploi et affaires sociales	172,1	169,4	168,0	166,0
Agriculture et développement rural	51,7	59,0	41,1	64,7
Énergie et transports	1 246,8	1 229,7	1 264,2	1 205,6
<i>dont programme cadre de recherche</i>	234,3	222,3	242,3	222,0
<i>autres</i>	1 012,5	1 007,4	1 021,9	983,6
Environnement	250,2	234,2	231,0	218,3
Recherche	3 172,0	2 355,1	3 307,9	2 414,4
<i>dont programme cadre de recherche</i>	3 157,0	2 345,1	3 292,9	2 406,4
<i>autres</i>	15,0	10,0	15,0	8,0
Société de l'information	1 141,5	993,7	1 221,1	1 043,9
<i>dont programme cadre de recherche</i>	1 047,6	907,3	1 119,5	953,2
<i>autres</i>	93,9	86,4	101,6	90,7
Recherche directe	304,9	336,3	365,8	345,7
<i>dont programme cadre de recherche</i>	288,9	323,3	298,9	315,5
<i>autres</i>	16,0	13,0	66,9	30,2
Pêche	93,6	122,1	105,2	113,5
<i>dont programme cadre de recherche</i>	13,4	38,0	17,8	27,5
<i>autres</i>	80,2	84,1	87,4	86,0
Marché intérieur	11,4	10,9	10,1	9,5
Politique régionale	36,0	15,0	15,0	15,0
Fiscalité et union douanière	50,1	43,9	58,2	52,4
Éducation et culture	847,6	753,5	884,6	801,7
Presse et communication	65,5	59,6	60,3	56,3
Santé et protection des consommateurs	107,9	121,3	120,6	123,0
Espace de liberté, de sécurité et de justice	492,3	478,1	533,7	519,0
Relations extérieures	11,0	12,5	10,0	9,5
Commerce	1,4	1,4	1,4	1,4
Élargissement	240,0	84,9	144,5	124,9
Lutte contre la fraude	12,1	10,8	11,7	8,5
Coordination des politiques et conseil juridique	4,5	10,0	1,5	1,9
Administration	28,6	30,2	34,0	34,0
Statistiques	52,9	48,1	53,9	48,7
<b>Total</b>	<b>8 704,8</b>	<b>7 510,4</b>	<b>8 903,3</b>	<b>7 686,2</b>
<i>dont programme cadre de recherche</i>	4 815,0	3 939,0	5 047,0	4 012,6
<b>Perspectives financières</b>	<b>8 722,0</b>		<b>9 012,0</b>	
<b>Marge</b>	<b>17,2</b>		<b>108,7</b>	

#### 4.1.4. Contrôles

### Aperçu de l'exécution budgétaire 2002 (rapport de la Cour des comptes) : politiques internes

Si la Cour a pu noter des améliorations dans la gestion de certains dispositifs sur lesquels elle avait relevé un certain nombre de lacunes les années précédentes, elle constate que, d'une manière générale, le contrôle reste défaillant, du fait notamment de la complexité des réglementations. En particulier, elle relève que l'analyse du système de gestion et de contrôle du programme relatif aux réseaux transeuropéens de transport (RTE-T) fait apparaître que, malgré les améliorations apportées, la plupart des décisions de la Commission étaient en 2002 encore incomplètes ou incorrectes, que les conditions préalables aux paiements n'étaient pas toujours remplies et que les contrôles, au demeurant insuffisants, effectués par les services de la Commission n'avaient permis ni de détecter les dépenses inéligibles, ni d'apporter les corrections nécessaires. Elle recommande par conséquent de renforcer le cadre juridique du programme RTE-T, d'établir un manuel spécifique destiné aux bénéficiaires, d'appliquer plus strictement les dispositions de la réglementation et d'effectuer des contrôles plus efficaces complétés par des audits financiers et techniques *a posteriori*. S'agissant des programmes de recherche, la Cour note des différences dans la manière dont les cinq directions générales chargées de la mise en œuvre des programmes cadre de recherche gèrent et coordonnent les audits *a posteriori* ainsi qu'entre les procédures appliquées pour sélectionner les contractants à auditer. Comme les années précédentes, l'analyse de ces audits fait apparaître un nombre d'erreurs important, imputable aux règles applicables au programme cadre de recherche et développement.

Par ailleurs, en 2003, la Cour a examiné la gestion de l'instrument financier pour l'environnement (LIFE) mis en œuvre sur la période 1996-1999. L'objectif de LIFE, le programme le plus important parmi les mesures prises en faveur de l'environnement (450 M€ sur la période étudiée), est de contribuer au développement et à la mise en œuvre de la politique et de la législation communautaire dans le domaine de l'environnement. Cet objectif est, selon la Cour, vaste et insuffisamment défini. La Cour constate que la Commission évalue les propositions de financement selon en ne faisant pas systématiquement appel à des experts indépendants. En outre, la complémentarité entre les projets financés soit par LIFE, soit par d'autres sources communautaires (fonds structurels, recherche), est insuffisante et la procédure de consultation entre services n'élimine pas totalement le risque de double financement. La Cour relève par ailleurs des difficultés affectant la mise en œuvre du programme : dépenses de personnel non étayées, montants payés avec des retards importants, montages financiers comprenant des lacunes ou comportant des dépenses contestables. Enfin, s'agissant du suivi et du contrôle des projets, la Cour a relevé des erreurs au niveau des bénéficiaires. En conclusion, elle demande que les efforts déjà entrepris soient poursuivis : explicitation du rôle de LIFE et précision de ses objectifs, recours plus systématique à des experts indépendants pour l'évaluation des propositions de tous les volets du programme, définition des coûts éligibles, renforcement des contrôles sur place de la Commission.

## 4.2. LES DÉPENSES EN FAVEUR DE LA RECHERCHE (PCRDT)

### La recherche et le développement technologique

Le sixième programme-cadre de recherche et de développement technologique (PCRDT) a été adopté le 3 juin 2002 pour la période 2002-2006. Dans la pratique, il a débuté le 1<sup>er</sup> janvier 2003 et les crédits prévus pour 2005 (5 047 M€ en CE) correspondent donc à la troisième année de sa mise en œuvre. Ce 6<sup>e</sup> PCRDT a été doté d'une enveloppe pluriannuelle de 17,5 Mds€ (avant élargissement), soit une augmentation de 8 % en termes réels par rapport au précédent programme, et une majoration de 1,7 Md€ a été adoptée pour tenir compte de l'extension du

programme aux nouveaux États membres. Les dépenses relatives à la recherche et au développement technologique confortent leur prédominance, puisqu'elles devraient représenter en 2005 57 % du total des crédits d'engagement de la rubrique des politiques internes.

**SIXIÈME PCRDT 2003/2006**

(en M€)

Crédits d'engagement	Total 2003-2006
<b>PROGRAMME CADRE CE</b>	
<b>1. Concentrer et intégrer la recherche communautaire</b>	<b>13 345</b>
<b>Priorités thématiques</b>	<b>11 285</b>
Sciences de la vie, génomique et biotechnologie pour la santé	2 255
– <i>Génomique avancée et ses applications en matière de santé</i>	1 100
– <i>Lutte contre les maladies graves</i>	1 155
Technologies pour la société de l'information	3 625
Nanotechnologies et nanosciences, matériaux multifonctionnels basés sur la connaissance et nouveaux procédés et dispositifs de production	1 300
Aéronautique et espace	1 075
Qualité et sûreté de l'alimentation	685
Développement durable, changement planétaire et écosystèmes	2 120
– <i>Systèmes énergétiques durables</i>	810
– <i>Transports de surface durables</i>	610
– <i>Changement planétaire et écosystèmes</i>	700
Citoyens et gouvernance dans une société de la connaissance	225
<b>Activités spécifiques couvrant un champ plus vaste de la recherche</b>	<b>1 300</b>
Soutien aux politiques et anticipation des besoins scientifiques et technologiques	555
Actions de recherche horizontales auxquelles participent des PME	430
Mesures spécifiques d'appui à la coopération internationale	315
<b>Activités non nucléaires du Centre commun de recherche</b>	<b>760</b>
<b>2. Structurer l'Espace européen de la recherche</b>	<b>2 605</b>
Recherche et innovation	290
Ressources humaines	1 580
Infrastructures de recherche	655
Sciences et société	80
<b>3. Renforcer les bases de l'Espace européen de la recherche</b>	<b>320</b>
Soutien à la coordination des activités	270
Soutien au développement cohérent des politiques	50
<b>Total programme cadre CE</b>	<b>16 270</b>
<b>Programme Cadre EURATOM</b>	<b>1 230</b>
<b>1. Domaines thématiques prioritaires de recherche</b>	<b>890</b>
<i>Fusion thermonucléaire contrôlée</i>	750
<i>Gestion des déchets radioactifs</i>	90
<i>Radioprotection</i>	50
<b>2. Autres activités dans le domaine des technologies nucléaires et de la sûreté nucléaire</b>	<b>50</b>
<b>3. Activités nucléaires du Centre commun de recherche (CCR)</b>	<b>290</b>
<b>TOTAL</b>	<b>17 500</b>

L'objectif du 6<sup>e</sup> PCRDT est de réaliser un espace européen de la recherche par la focalisation des thèmes et la mise en place (notamment sous impulsion française) de nouveaux instruments par rapport aux précédentes éditions du PCRDT. Ainsi, pour le volet Communauté européenne, sept priorités thématiques ont été retenues pour un montant de 11 285 M€. Un volet innovant d'appui aux infrastructures de recherche a été renforcé (655 M€). En outre, 1 320 M€ sont prévus pour des activités spécifiques couvrant un champ de recherche plus vaste (activité de recherche des PME, coopération internationale).

Les nouveaux instruments transforment les possibilités de coopérations entre les équipes européennes de recherche. Ils se traduisent par l'appel systématique à l'initiative des acteurs, regroupés dans des structures de type réseaux d'excellence ou projets intégrés, pour l'exécution de programmes communs de recherche et non plus de multiples projets individualisés.

Le 6<sup>e</sup> PCRDT comprend également, comme précédemment, un volet nucléaire, constitué de deux parties. Pour la partie fusion, le programme, totalement intégré à l'échelle européenne à travers une coordination communautaire des recherches menées par les associations nationales, sera progressivement réorienté vers l'objectif de construction d'un réacteur expérimental, ITER (*International Thermonuclear Experimental Reactor*). Le débat sur la localisation de ce réacteur, conçu dans le cadre d'un programme multinational (Chine, Japon, États-Unis, Canada, Russie, UE) n'est pas tranché à ce stade, l'Union européenne soutenant la candidature de Cadarache (France) face à une proposition alternative japonaise. La partie fission accorde la priorité à la gestion des déchets, tout en faisant de la radioprotection une priorité thématique. La notion de sûreté nucléaire, très importante dans le cadre de l'élargissement, y figure explicitement.

Cinq programmes spécifiques ont été adoptés pour la mise en œuvre de la décision cadre (« intégrer la recherche », « structurer la recherche », activités CE et Euratom du Centre commun de recherche, énergie nucléaire).

#### **Encadré n° 5**

##### **LA NÉGOCIATION DU PROCHAIN PCRDT**

Dans le cadre de la négociation sur les perspectives financières de l'Union pour la période 2007-2013 se pose la question de l'évolution du PCRDT. Cette question a été évoquée par le Parlement européen qui, dès le 18 novembre 2003, a adopté le rapport du député allemand Rolf Linkohr se prononçant pour un PCRDT doté de 30 Mds€, soit une augmentation de plus de 50 % par rapport au programme en cours.

La Commission, dans sa communication du 10 février 2004 sur le futur cadre financier, a proposé pour sa part de doubler le budget de la recherche, en soutien aux objectifs fixés lors du Conseil européen de Lisbonne en mars 2000. Dans sa communication du 16 juin 2004 relative aux orientations générales de la politique de recherche de l'Union, la Commission recense six grands objectifs :

- créer des pôles européens d'excellence par la collaboration entre laboratoires,
- lancer des initiatives technologiques à l'échelle européenne,
- stimuler la recherche fondamentale par la compétition entre équipes de recherche au niveau européen, en concrétisant l'idée d'un conseil européen de la recherche,
- rendre l'Europe plus attirante pour les meilleurs chercheurs,
- développer les infrastructures d'intérêt européen sur le modèle des réseaux transeuropéens,
- renforcer la coordination des programmes nationaux de recherche.

La Commission identifie par ailleurs deux nouveaux domaines d'action : l'espace et la recherche en matière de sécurité.

L'objectif affiché par la Commission est de poursuivre les réformes accomplies dans le 6<sup>e</sup> PCRDT, pour affirmer davantage la vocation de l'échelon communautaire à apporter une valeur ajoutée aux politiques nationales, en structurant les réseaux de recherche, en concentrant les fonds sur quelques thèmes prioritaires et en accroissant la compétition intra-européenne.

Les propositions de la Commission demeurent à un stade assez général, dans l'attente de nouvelles propositions au début de 2005, à l'issue d'un premier débat sur les objectifs de la politique européenne de recherche. À cet effet, elle a lancé une consultation ouverte à tous, aussi bien les États membres que les organismes de toute nature et les particuliers. Les contributions sont attendues pour le 15 octobre 2004, date à laquelle elle débutera le processus d'analyse des résultats avant de faire part de ses nouvelles propositions.

### 4.3. LES RÉSEAUX TRANSEUROPEËNS (RTE)

Les règles générales d'octroi d'un concours financier communautaire à certaines infrastructures d'intérêt général européen, désignées par l'acronyme de RTE (réseaux transeuropéens) et pouvant concerner les transports, mais aussi l'énergie et les télécoms, ont été revues dans le cadre de l'« Agenda 2000 », qui a permis de renforcer l'action engagée dans ce domaine au lendemain du Conseil européen d'Essen. Un montant global de référence financière de 4 600 M€ (en euros 1999) est ainsi alloué pour la période 2000-2006, à comparer aux 2 345 M€ (en euros 1993) alloués pour la période 1995-1999. La priorité accordée aux investissements trouve sa traduction dans cette progression en volume de + 23,5 % de l'enveloppe annuelle consacrée aux réseaux transeuropéens. La répartition de cette enveloppe se décompose en 4 170 M€ pour les réseaux « transport », soit 91 % du montant global, 155 M€ pour les réseaux « énergie » et 275 M€ pour les réseaux « télécommunications ». La Commission a proposé d'allouer une enveloppe supplémentaire de 100 M€ sur l'ensemble de la période pour les RTE-transport, destinée aux régions frontalières des pays candidats, et de majorer la dotation globale RTE de 275 M€ pour l'élargissement.

La politique des RTE a fait l'objet d'une communication de la Commission le 11 novembre 2003 dans le cadre du projet d'initiative européenne de croissance annoncé par la présidence italienne en juillet 2003 et de la mise en œuvre des conclusions du rapport du groupe à haut niveau dirigé par l'ancien Commissaire Karel van Miert.

#### RTE – programmation financière 2000-2006 (périmètre UE 15)

(en M€ courants)

Crédits d'engagement	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	TOTAL
RTE-Transport	562	575	585	594	605	615	634	4 170
RTE-Énergie	25	21	21	22	22	22	22	155
RTE-Télécom	35	36	37	39	41	43	44	275
<b>TOTAL</b>	<b>622</b>	<b>632</b>	<b>643</b>	<b>655</b>	<b>668</b>	<b>680</b>	<b>700</b>	<b>4 600</b>

#### Encadré n° 6

##### L'INITIATIVE EUROPÉENNE DE CROISSANCE

La conjoncture économique difficile des dernières années a fait à nouveau émerger l'idée d'un programme de « grands travaux », sur le modèle proposé par Jacques Delors en 1993 et avalisé par les États membres au Conseil européen d'Essen (1994). La présidence italienne, au 2<sup>e</sup> semestre 2003, a proposé une initiative centrée sur le domaine des transports (en particulier pour faire avancer le dossier du Lyon-Turin). Sous l'impulsion notamment de la France et de l'Allemagne, le Conseil européen des 16 et 17 octobre 2003 a apporté certaines inflexions à ces orientations :

- champ d'intervention plus large (non seulement les infrastructures, mais aussi l'immatériel, comme la recherche et l'innovation) ;
- nécessité d'un partenariat public-privé et d'une meilleure coordination des instruments financiers publics existants, dans le respect du pacte de stabilité et de croissance.

La Commission fait preuve d'une approche volontariste et souhaite réaliser une liste de programmes « à démarrage rapide », composée de 54 projets nécessitant environ 62 Mds€ d'investissements à horizon 2010, majoritairement dans le secteur des transports :

- transports : 29 projets représentant un investissement de 38 Mds€ d'ici 2010, dont le TGV-Est (investissement estimé à 2,5 Mds€ entre 2004 et 2006) et la ligne ferroviaire Perpignan-Figueiras (investissement estimé à 0,48 Md€ entre 2004 et 2006), les autoroutes de la mer et le système de navigation par satellite Galileo (coût total estimé à 3,2 Mds€) ;

- énergie : 17 projets, représentant un investissement de 10,1 Mds€ d'ici 2010, dont trois concernent la France (renforcement du réseau électrique France-Allemagne-Benelux, interconnexion des réseaux électriques avec l'Espagne, construction de gazoducs de l'Algérie vers l'Europe). Le coût total de ces trois projets est estimé à 1,6 Md€ par la Commission, leur incidence sur le budget national ne peut être chiffrée à ce stade ;
- R&D : 8 projets dans les communications à large bande, la nanoélectronique, les lasers de nouvelle génération, l'hydrogène comme source d'énergie et l'espace. La France est concernée par le projet de construction d'un site de lancement des fusées Soyouz sur la base de Kourou en Guyane dont le coût est évalué à 0,3 Md€.

Le coût pour la France des programmes figurant sur la liste « à démarrage rapide » est incertain (plusieurs projets étant en phase préliminaire de développement) et peut susciter des inquiétudes. En particulier, le développement de partenariats publics-privés risque de nécessiter une intervention publique considérable (sous forme de subvention ou, indirectement, sous forme de garantie) afin d'assurer l'équilibre économique des opérateurs privés. Par ailleurs, le concours pouvant être accordé par l'Union européenne représente au maximum 20 % du coût total des travaux du projet financé, et seulement s'il s'agit d'une section transfrontalière.

L'initiative européenne de croissance devra donc prendre pleinement en compte l'impact qu'elle est susceptible d'exercer sur les finances publiques nationales et communautaires, dans le contexte budgétaire tendu que connaissent la plupart des États membres. Ceci imposera une réelle sélectivité des programmes, pour ne mener à bien que ceux présentant le meilleur rapport coût-efficacité et les meilleures chances d'association du secteur privé.



## **5. Actions extérieures**

---

## 5.1. PRÉSENTATION GÉNÉRALE

L'action extérieure de l'Union européenne – hors les dépenses de préadhésion, qui appartiennent à une rubrique différente des perspectives financières, cf. *infra* – relève de la rubrique 4 des perspectives financières, et se subdivise pour l'essentiel en :

- des programmes d'aide humanitaire d'urgence (ECHO) et d'aide alimentaire ;
- des programmes d'assistance technique et d'aide au développement, élaborés sur la base de grandes zones géographiques comme sont MEDA (Méditerranée), ALA (Asie et Amérique Latine), TACIS (ancienne Union soviétique hors pays Baltes) et CARDS (Balkans occidentaux) ;
- divers programmes thématiques (santé, droits de l'homme, aide ciblée sur les pays émetteurs de flux migratoires...), impliquant parfois la participation de l'UE à des fonds multilatéraux ;
- enfin, la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) qui relève d'une logique institutionnelle spécifique.

S'y ajoute un instrument spécifique hors du budget communautaire, le Fonds européen de développement (FED), qui assure l'essentiel de l'aide aux pays dits ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique), régie par l'Accord de Cotonou.

### 5.1.1. L'évolution de l'action extérieure de l'Union dans le cadre des prochaines perspectives financières

La réflexion sur l'action extérieure de l'Union a été **l'un des points forts du processus de préparation des perspectives financières 2007-2013 au sein de la Commission**. Tout au long de l'année 2003, un groupe de travail « Paix », regroupant sous la responsabilité de Pascal Lamy l'ensemble des Commissaires ayant à connaître de l'action extérieure de l'Union, a cherché à dresser un diagnostic et des propositions. Faisant le constat des faiblesses du dispositif actuel (éparpillement entre de nombreux programmes thématiques et géographiques qui mobilisent une centaine d'instruments financiers ; manque de coordination), ce groupe de travail a proposé une refonte complète, dans le sens d'une plus grande simplification et d'une unification des instruments.

Ces propositions ont été avalisées dans une large mesure par l'ensemble du Collège et présentées dans la communication du 10 février 2004, puis confirmées pour l'essentiel par celle du 14 juillet 2004. L'architecture esquissée par la Commission traduit d'abord un **changement de périmètre** de la rubrique des actions extérieures, qui regrouperait désormais les aides de préadhésion de l'actuelle rubrique 7 et le FED budgétisé. Elle propose ensuite une **unification des instruments de l'action extérieure**, qui se déclinerait désormais autour de trois instruments généraux et de trois instruments conçus pour faire face aux situations de crise.

Les instruments à vocation générale seraient :

- **l'instrument de pré-adhésion (IPA)** qui couvrirait les pays officiellement reconnus comme candidats (Turquie, Croatie) et les pays candidats potentiels (Balkans occidentaux) et remplacerait donc aussi bien les programmes de l'actuelle rubrique 7 (PHARE, ISPA, SAPARD) que le programme CARDS, actuellement financé sous la rubrique 4 ;
- **l'instrument européen de voisinage et de partenariat (ENPI)**, destiné aux pays du Sud et de l'Est relevant de la politique de « voisinage » ainsi qu'à la Russie ;
- **l'instrument de coopération au développement et de coopération économique**, qui inclurait le FED budgétisé (cf. encadré ci-après) et permettrait de contribuer à la progression vers les objectifs de développement du millénaire. Les ressources seraient réparties sur la base de

**critères d'allocation objectifs** (importance des besoins ; qualité de la gouvernance et de la stratégie mise en place), ce qui pourrait conduire à des redéploiements importants entre pays.

Pour ce qui concerne les instruments de gestion de crise, la Commission propose trois vecteurs pour l'action de l'Union : un **instrument de stabilité** pour les aspects communautaires (à l'exclusion donc de la PESC) relatifs à la sécurité (sécurité civile, lutte contre le terrorisme, maintien de la paix, etc.) ; un **instrument d'aide humanitaire** (y compris l'aide alimentaire) ; un **instrument d'assistance macro-financière** enfin.

Ces idées seront discutées en détail à **partir de l'automne 2004**, sur la base de propositions législatives dont la publication par la Commission est attendue pour septembre prochain. Toutefois, plusieurs États membres – dont la France – ont déjà manifesté leur souci de **préservier un contrôle politique du Conseil sur la répartition de l'aide et une forte visibilité des enveloppes pour les pays bénéficiaires**. Ce souci a déjà été en partie pris en compte par la Commission : alors que les propositions de février 2004 privilégiaient encore plus nettement une logique thématique (au point qu'un pays tel le Maroc aurait pu être simultanément éligible à l'instrument de voisinage – pour des actions de coopération transfrontalière avec l'UE – et à l'instrument de coopération – pour un soutien à sa stratégie de développement globale), **les propositions de juillet intègrent l'idée de spécialisation géographique des « guichets »** : IPA pour les candidats actuels ou potentiels, ENPI pour « l'étranger proche », instrument de coopération pour le reste du monde. En tout état de cause, l'un des enjeux pour la France sera **de maximiser l'efficacité de l'aide communautaire**, tout en garantissant un **traitement équitable pour nos priorités géographiques traditionnelles** que sont l'Afrique et la Méditerranée. Cela peut passer, notamment, par une meilleure articulation entre dons et prêts (via la Banque européenne d'investissement) et par un partenariat plus poussé avec les agences de développement nationales telles que l'AFD (Agence française de développement).

La discussion devra également porter sur la question de **l'enveloppe budgétaire**, les propositions de la Commission se traduisant à horizon 2013 par **une augmentation très élevée de l'ordre de 40 % de l'enveloppe**, qui atteindrait 15,74 Mds€ en 2013 contre 11,23 Mds€ en 2006 (les données 2006 étant reconstituées sur la base du nouveau périmètre proposé – FED et aides de préadhésion incluses).

#### Encadré n° 7

##### LA BUDGÉTISATION DU FONDS EUROPÉEN DE DÉVELOPPEMENT

L'aide financière européenne aux **pays de la zone ACP** (Afrique, Caraïbes, Pacifique, soit 78 pays actuellement) et, pour une part marginale, aux PTOM (pays et territoires d'outre-mer associés aux États de l'Union) est prise en charge depuis le traité de Rome par le Fonds européen de développement (FED). Créé à la fin des années 50 alors que la Communauté économique européenne restait essentiellement une union douanière, ce fonds a été placé hors du budget communautaire et fait depuis lors l'objet d'une renégociation périodique entre les États membres de l'Union et avec les pays ACP eux-mêmes. À l'heure actuelle s'applique le protocole financier du 9<sup>e</sup> FED signé lors des accords de Cotonou, qui couvre théoriquement la période 2000-2005 (en pratique 2003-2007) et prévoit une enveloppe de 13,8 Mds€.

Ce système présente plusieurs inconvénients, soulignés dans un rapport réalisé en juin 2003 à la demande du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (**rapport Bocquet Viallon**) : retards liés à la nature intergouvernementale du FED qui contraint à une ratification nationale du protocole financier ; ligne de partage de plus en plus délicate entre le FED et le budget communautaire (25 % de l'aide globale aux pays ACP transite désormais sur des lignes thématiques du budget communautaire) ; poids du « reste à liquider » lié pour partie à une procédure peu responsabilisante, en l'absence de suivi parlementaire annuel sur le budget.

Consciente de ces problèmes, la Commission a engagé le débat sur une éventuelle intégration du FED au sein du budget communautaire (« budgétisation du FED ») au travers d'une **communication publiée en octobre 2003**. La Commission a confirmé ce choix – qui rejoint des réflexions exprimées au sein de la Convention sur l'avenir des institutions européennes – à l'occasion de la publication de ses propositions sur les perspectives financières 2007-2013, intervenue en février et juillet 2004.

Le sujet sera donc à l'ordre du jour des prochaines négociations sur les perspectives financières. Le Parlement européen devrait soutenir la budgétisation du FED, qui lui permettrait d'obtenir un droit de regard sur ce volet de l'action extérieure communautaire qui échappe pour l'heure à son contrôle. En revanche, plusieurs États membres (notamment l'Espagne et le Royaume-Uni) ont déjà fait connaître leurs réticences. **Dans la situation actuelle en effet, c'est sur la France** – pays d'Europe traditionnellement le plus intéressé par les relations avec les pays ACP, pour des raisons historiques évidentes – **que repose dans les faits la responsabilité du bouclage du « tour de table » financier**. Ceci a permis à certains de nos partenaires de s'exonérer en partie de leur effort et a conduit en revanche **la France à accepter un taux de contribution majoré : 24,3 % pour le 9<sup>e</sup> FED** alors que notre pays contribue à hauteur de 15,8 % seulement aux actions extérieures de l'Union quand elles transitent par le budget communautaire.

Au-delà du seul aspect financier, la position française sur la budgétisation du FED sera aussi conduite par le souci de **pérenniser notre partenariat avec les pays ACP**. À cet égard, la budgétisation du FED constituerait une opportunité intéressante ; elle permettrait de refonder et d'inscrire dans la durée les relations entre l'Europe et les pays ACP, tout en conférant une visibilité et une légitimité démocratique accrues à ce volet de l'aide extérieure européenne. En tout état de cause, la renégociation de l'accord de Cotonou et l'avenir de l'aide aux ACP seront un **sujet majeur** d'une année 2005 où les problèmes d'aide au développement devraient être **au premier rang de l'actualité internationale** (« année de l'Afrique » pour la présidence britannique du G8, suivi des engagements de Monterrey sur l'augmentation de l'aide publique au développement et le respect des Objectifs de Développement du Millénaire).

### 5.1.2. Les implications financières de la PESC et de la PESD

Même si leur nature essentiellement intergouvernementale fait qu'elles n'absorbent pour l'instant que des moyens financiers réduits et transitant pour l'essentiel par les budgets nationaux, les actions liées à la PESC (politique étrangère et de sécurité commune) et à la PESD (politique européenne de sécurité et de défense) représentent potentiellement un enjeu majeur pour l'Union. C'est pourquoi, à l'issue d'une année 2004 marquée par l'adoption de la Constitution – qui prévoit de nouvelles avancées dans ce domaine – et la mise en place d'une « Agence européenne de défense », il a semblé utile de faire un point sur ce sujet.

#### Bref rappel historique

La PESC et plus encore la PESD sont des politiques relativement « jeunes ». Si le traité de Maastricht de 1993 a introduit l'objectif d'une « politique étrangère commune », ce n'est qu'avec le **traité d'Amsterdam** (signé en 1997 et entré en vigueur en 1999) complété par le traité de Nice (signé en 2000, entré en vigueur l'an dernier) qu'apparaissent **les bases juridiques** (articles 11 à 28 du Traité sur l'Union européenne) **et les outils institutionnels** (création du Haut Représentant pour la PESC ; mise en place de plusieurs comités du Conseil

– Comité politique et de sécurité ou COPS, Comité militaire ou CM, Comité à la gestion civile des crises, État-major de l'Union ou EM) **de la PESC.**

La naissance et le développement de la PESC s'inscrit ainsi pleinement dans le contexte de la fin des années 90 : prise de conscience des divisions et de l'impuissance européenne face à la situation de l'ex-Yougoslavie ; plus grande ouverture du Royaume-Uni vis-à-vis de l'idée d'une politique étrangère européenne, manifestée avec éclat par Tony Blair **au sommet de Saint-Malo en décembre 1998.** Ce dernier sommet est d'ailleurs une étape majeure dans la genèse d'une politique européenne de sécurité et de défense. Le sommet de Cologne (juin 1999) placera ensuite au cœur de la PESD **les missions de gestion des crises (missions dites « de Petersberg »)** et le sommet de Helsinki (décembre 1999) fixera, pour l'ensemble de l'Union, l'objectif de disposer d'une force d'au moins 60 000 hommes susceptibles, dans un délai de 60 jours, d'être déployés sur des missions de Petersberg.

## Financement de la PESC et de la PESD

Les modalités de financement de la PESC et de la PESD sont très différentes.

■ La PESC correspond à **une ligne du budget communautaire**, inscrite au sein de la **rubrique 4**, dont elle représente **environ 1 % du total** (62,6 M€ en CE dans le projet de budget pour 2005, voir *infra*). Elle relève ainsi des dépenses non obligatoires (dernier mot au Parlement) et constitue ainsi, malgré son montant modeste, **un point politiquement très sensible des débats budgétaires entre le Conseil et le Parlement européen.** Le Parlement tente en effet d'utiliser son pouvoir de décision budgétaire en dernier ressort pour obtenir en contrepartie un droit de regard sur la une politique de nature essentiellement intergouvernementale.

Pour l'année 2004, la ligne PESC a essentiellement servi au financement de la Mission de police de l'Union européenne (MPUE) en Bosnie commencée en janvier 2003 (20 M€), à l'action PROXIMA en Macédoine (14 M€), à l'action de non-prolifération menée en Russie (6 M€) et enfin à l'action EUMM (EU Monitoring Mission ou Mission de surveillance en ex-Yougoslavie) dans les Balkans pour 5 M€. La ligne PESC finance également les frais liés à l'envoi de représentants spéciaux dans les zones de conflit (Proche-Orient par exemple).

■ S'agissant de la **PESD**, le traité d'Amsterdam prévoit en revanche que les dépenses opérationnelles de l'Union sont à la charge du budget communautaire « à l'exception des dépenses afférentes à des opérations ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense » (art. 28 TUE al.1). En conséquence, seules les dépenses opérationnelles relatives aux **aspects civils de la PESD et les dépenses administratives** sont financées par le budget communautaire (dans le budget 2004 du SG Conseil, 30 M€ sont prévus au titre de la PESD). Pour ce qui concerne **le financement des dépenses militaires proprement dites**, le paragraphe 3 de l'article 28 TUE dispose que « [lorsque] une dépense n'est pas mise à la charge du budget des Communautés européennes, elle est à la charge des États membres selon la clé du produit national brut, à moins que le Conseil, statuant à l'unanimité, n'en décide autrement ». Le Conseil affaires générales du 22 juin 2002 a toutefois **interprété cette disposition de manière très restrictive**, en distinguant les **coûts communs** dont le financement est réparti sur la base de la **clé PNB** (pour l'essentiel les coûts de fonctionnement des états-majors) et les **coûts individuels** qui restent à la charge des États en fonction de leur participation effective à l'opération, soit plus de 95 % du surcoût lié aux opérations extérieures. À titre d'exemple, pour Concordia (Macédoine) décidée en janvier 2003, les coûts communs s'élèvent à 6,2 M€ et ne représentent pour la France que 5 % des coût totaux engagés.

## Perspectives d'avenir

Les solutions empruntées pour le financement de la PESC et de la PESD relèvent encore dans une large mesure d'un **examen au cas par cas, opération par opération.** La difficulté à

évoluer vers un mode pérenne montre bien l'hésitation de beaucoup d'États membres à avancer vers une plus forte intégration de politiques qui restent extrêmement liées à la souveraineté nationale.

Pour autant, **les besoins croissants au niveau international**, dans le domaine du maintien de la paix, de la gestion de crise ou du soutien à la non-prolifération, impliqueront sans aucun doute des besoins financiers accrus. La lutte contre le terrorisme – même si elle ne dispose pas encore d'une ligne budgétaire – pourrait aussi venir s'intégrer à terme dans cette identité de défense européenne.

En tout état de cause, **les avancées permises par la nouvelle Constitution** (notamment la fusion du poste de haut représentant et de commissaire en charge des relations extérieures ou la possibilité de « coopérations structurées » dans le domaine de la défense) **et la création d'une Agence européenne de défense (AED)** s'inscrivent clairement dans une logique d'affirmation d'une puissance européenne, dont la « Stratégie européenne de sécurité » adoptée par le Conseil européen de Bruxelles en décembre 2003 constitue la doctrine.

À court terme, la principale échéance de l'année 2005 sera **la préparation du premier budget triennal de l'AEED (2006-2008)** ; cette étape permettra rapidement d'identifier quel est le degré d'ambition des différents États membres pour ce nouvel outil de coordination des programmes d'armement et de la R&D dans le domaine militaire.

## 5.2. EXÉCUTION 2003 ET 2004

### Exécution 2003 et 2004 de la rubrique 4

	CE	2002 CP	RAI* au 31/12/2002	CE	2003 CP	RAI* au 31/12/2003
Aide alimentaire	506	416	1 035	439	443	991
Aide humanitaire	520	474	354	586	516	394
Asie	575	454	2 053	558	469	1 976
Amérique latine	333	182	1 397	342	290	1 328
Afrique Australe	124	119	447	127	118	441
Méditerranée	783	843	3 585	782	748	3 484
BERD	0	8	35	0	8	27
Europe orientale	444	395	1 460	511	403	1 502
Balkans	821	749	949	639	507	1 051
Autres actions de coopération	429	387	803	474	360	896
Démocratie et Droits de l'Homme	104	94	234	106	99	235
Accords de pêche	190	186	21	186	188	18
Volet externe des politiques communautaires	74	65	199	76	46	209
PESC	33	31	27	54	31	43
Stratégie de préadhésion	148	19	160	186	58	289
<b>Total</b>	<b>5 085</b>	<b>4 424</b>	<b>12 761</b>	<b>5 065</b>	<b>4 284</b>	<b>12 885</b>

\* RAL : reste à liquider

NB : dans cette analyse, l'aide versée à la Turquie est, sur la base des décisions de Copenhague (décembre 2002), reclassée en « stratégie de préadhésion » au lieu de « Méditerranée ». Ce reclassement prélude au transfert – effectif à partir du budget 2004 – de l'aide à la Turquie de la rubrique 4 vers la rubrique 7.

La rubrique 4 continue de se caractériser toujours par un taux d'exécution des programmes relativement faible. Les réformes initiées par la Commission le 16 mai 2000 (généralisation de la programmation pluriannuelle, création d'EuropAid et déconcentration de la gestion de l'aide) ont certes permis de **maîtriser la croissance des engagements restant à liquider (RAL)**, mais pas d'entamer le « stock » de RAL qui reste toujours aussi élevé. Ceci doit conduire à s'interroger sur les propositions formulées par la Commission dans le cadre des perspectives financières, qui prévoient une hausse du budget de l'action extérieure de l'ordre de 40 % en volume à horizon 2013 **alors que la capacité de l'Union à consommer efficacement les fonds qui lui sont alloués aujourd'hui n'est pas avérée.**

### **Éléments sur le niveau et l'évolution des engagements restant à liquider (RAL)**

À la fin de 2003, les engagements restant à liquider (RAL) équivalaient encore à **2,5 années du montant total de la rubrique (en CE)** avec des différences selon les programmes (entre 2 et 4,5 ans pour les différents programmes, la moins bonne performance étant à mettre au compte de MEDA (4,5 années). Les programmes thématiques (aide humanitaire, pêche) et la PESC ont un rythme de déboursement plus rapide, avec des RAL inférieurs à une année d'engagements.

L'enveloppe des RAL n'évolue que faiblement depuis la fin de 2001. Avec un taux global de paiement (ratio CP consommés sur CE consommés) toujours inférieur à 100 % (87 % en 2001, 86 % en 2002 et 84 % en 2003), **le stock des RAL accuse toutefois une légère progression** (+0,7 % en 2001-2002, +1,0 % en 2002-2003) qui l'a porté à **12 885 M€ fin 2003.**

### **Éléments détaillés sur l'exécution 2003**

Par rapport au budget voté, **le taux d'exécution global** (crédits exécutés / crédits votés) **en CP** est en **léger retrait** : 88 % pour 2003, après 89 % en 2002.

Cependant, **de grandes disparités subsistent** entre les différents programmes. Les décaissements poursuivent leur montée en puissance pour **l'Amérique Latine** (+ 59 % entre 2002 et 2003 après +19 % en 2001-2002) alors qu'ils stagnent pour l'Asie (+ 3%) ou l'Europe orientale (+ 2%); les autres zones géographiques ne bénéficient pas d'une telle accélération (Asie : + 3 % contre +18 % sur la période 2001-2002, Europe orientale : + 2 %). La baisse des paiements pour MEDA (- 11 % à périmètre constant excluant la Turquie) et pour l'Afrique australe (- 1 %) est préoccupante, compte tenu du niveau élevé des RAL sur ces deux zones géographiques. La baisse des décaissements au titre de CARDS (- 32 %) est en revanche naturelle : le stock de RAL reste limité, et cette baisse est avant tout le reflet de la diminution de l'effort financier de l'UE, après les dotations exceptionnelles consenties en 2000-2001 dans le contexte de l'après-guerre en Serbie. La plupart des grands programmes thématiques (aide alimentaire, humanitaire et promotion de la démocratie) ont pour leur part amélioré leur taux d'exécution, avec des décaissements en hausse de 5 à 10 %.

### **Perspectives pour 2004**

Les cinq premiers mois de l'année 2004 affichent **une augmentation du taux global d'engagement à 39,3 %**, contre un taux de 33,6 % seulement en 2003 à la même période. Les disparités sont fortes entre les programmes menés dans un contexte d'aide à la reconstruction qui connaissent des taux d'engagement très élevés (100 % en Irak, 78 % pour la promotion de la démocratie, 60 % pour les Balkans occidentaux et l'aide humanitaire) et d'autres, dont les taux d'engagement restent très bas (moins de 3 % pour l'Afrique australe et l'aide alimentaire). En ce qui concerne **les paiements**, le rythme s'est également **accélééré en 2004** puisque 32,2 % des paiements ont été exécutés au 31 mai 2004 contre 22,1 % en 2003 à la même période. Ceci ne préjuge toutefois pas du résultat définitif, qui dépendra du rythme des décaissements dans la deuxième moitié de l'année.



### 5.3. PROJET DE BUDGET POUR 2005

La nouvelle présentation par domaines politiques (*policy areas*) et non plus par lignes budgétaires conduit à diviser la rubrique 4 en onze domaines politiques, qu'on peut tenter de répartir en trois groupes :

- l'aide humanitaire, l'aide au développement et les relations extérieures (ce dernier domaine incluant les programmes géographiques et diverses actions thématiques) regroupent 93 % des crédits d'engagement de la rubrique ;
- les affaires économiques et financières (pour l'assistance macro-financière) et la pêche (accords de pêche) totalisent 6 % des CE de la rubrique ;
- enfin, les six autres domaines restants représentent en cumul à peine 1 % des crédits alloués, essentiellement pour la projection extérieure de politiques internes (fiscalité, agriculture et développement rural, énergie et transports...).

#### Projet de budget de la rubrique 4 « actions extérieures » pour 2005

	Budget 2004		APB 2005		Projet de budget 2005		Variation en % entre le PB et le budget 2004	
	CE	CP	CE	CP	CE	CP	CE	CP
Aide humanitaire	490,0	493,0	490,0	490,7	481,0	481,7	- 1,8	- 2,3
Développement et relations avec les États ACP	985,6	961,6	1 008,2	964,4	979,2	964,4	-0,6	+0,3
Relations extérieures :								
- PESC	62,6	62,6	55,0	50,0	62,6	54,0	+0,0	- 13,7
- Démocratie et Droits de l'Homme	118,6	102,6	97,5	106,9	94,5	105,9	- 20,3	+3,2
- Europe orientale	483,9	486,2	488,1	493,0	473,1	493,0	- 2,2	+1,4
- Balkans occidentaux	592,5	624,7	537,0	466,0	521,0	466,0	- 12,1	- 25,4
- Méditerranée	986,8	774,5	1 048,7	856,1	1 023,7	846,1	+3,7	+9,2
- Amérique latine	293,6	268,3	295,9	380,0	286,9	376,0	- 2,3	+40,1
- Asie	591,1	506,0	623,0	554,0	604,0	554,0	+2,2	+9,5
- Autres actions de coopération**	230,2	278,1	246,1	268,3	242,1	268,2	+5,2	- 3,6
Affaires économiques et financières	90,2	119,6	84,2	97,6	82,2	96,6	- 8,8	- 19,2
Pêche	194,0	200,3	202,0	205,8	196,0	202,8	+1,0	+1,2
Éducation et culture	18,0	18,4	19,0	18,7	19,0	18,7	+5,6	+1,6
Commerce	10,0	11,4	10,7	11,7	10,7	11,7	+7,0	+2,6
Environnement	17,0	14,5	16,0	15,7	16,0	15,7	- 5,9	+8,3
Élargissement	0,0	19,4	0,0	22,0	0	22,0	+100,0	+13,4
Autres politiques*	12,3	9,5	12,6	9,3	12,6	9,3	+2,4	- 2,1
<b>TOTAL RUBRIQUE</b>	<b>5 176,6</b>	<b>4 950,9</b>	<b>5 234,0</b>	<b>5 010,2</b>	<b>5 104,6</b>	<b>4 986,2</b>	<b>-1,4</b>	<b>+0,7</b>
PLAFOND	5 082,0		5 119,0		5 119,0			
Marge	- 94,6		- 115,0		14,4			

\* incluant les titres 5 (Agriculture et développement rural), 6 (Énergie et transport), 14 (Fiscalité et union douanière)

\*\* incluant entre autres les chapitres 02 (Relations multilatérales et relations extérieures générales), 05 (Relations avec les pays de l'OCDE non membres de l'UE), 11 (Stratégie politique et coordination du domaine politique des Relations extérieures)



### **L'avant-projet de budget de la Commission dépassait le plafond fixé par les perspectives financières 2000-2006.**

La Commission a proposé dans son APB un montant égal à 5 234 M€ en CE, soit une augmentation de +1,1 % (+57,4 M€) par rapport au budget 2004. L'APB de la Commission dépassait ainsi le plafond des perspectives financières pour 2005, fixé à 5 119 M€. La Commission prévoyait donc **une marge négative de 115 M€** et préconisait pour la 2<sup>e</sup> année consécutive de financer l'aide à la reconstruction de l'Irak en recourant à l'instrument de flexibilité à hauteur de 115 M€, pour un montant supérieur à celui de 2004 (95 M€).

L'examen plus en détail de l'APB fait ressortir **l'augmentation de l'aide concernant les pays méditerranéens et le Moyen-Orient (+6,8 %)**, y compris l'aide à la reconstruction de l'Irak (pour un total de 200 M€ dont 190 M€ transitant par un article budgétaire spécifique et 10 M€ au titre du chapitre droits de l'homme). On remarque également **l'augmentation des crédits destinés à l'Asie (+5,2 %)**, absorbée essentiellement par l'Afghanistan (engagement pluriannuel de 1 Md€ pour le budget de l'Union). En revanche, l'APB 2005 prévoyait une **réduction de l'aide aux Balkans (-9,2 %)**, traduisant la baisse progressive des aides à la reconstruction, ainsi qu'une diminution des crédits de la PESC (-12 %).

En ce qui concerne les CP, la Commission proposait une augmentation de 1,2 %. Le décalage entre CP (5 010 M€) et CE (5 234 M€) laissait prévoir une **nouvelle augmentation significative du reste à liquider**.

### **Le Conseil a procédé à des coupes équilibrées pour revenir sous le plafond des perspectives financières tout en renforçant les moyens financiers de la PESC**

Le Conseil s'est attaché à **rétablir une marge positive** sous le plafond des perspectives financières, dans un souci de discipline budgétaire et de strict respect de l'esprit de l'accord interinstitutionnel, qui dispose que l'instrument de flexibilité doit être mobilisé pour les dépenses imprévues. Cet objectif a été atteint grâce à une **coupe forfaitaire** de 2,85 % dans toutes les dépenses de la rubrique, à l'exception des lignes relatives aux programmes codécidés, aux accords internationaux, à l'aide à l'Irak et à la PESC. Les réductions les plus importantes sont ainsi intervenues dans les programmes MEDA (- 25 M€), Asie (- 19 M€), Balkans (- 16 M€), aide alimentaire et aides liées (- 23 M€) et Europe orientale (- 15 M€). Cette approche a donc permis de mettre à contribution équitablement les priorités géographiques des différents États membres. Une partie de la marge de manœuvre ainsi dégagée a été utilisée pour **renforcer les moyens affectés à la PESC, en rétablissant cette ligne à son niveau de 2004** (62,6 M€, soit +8,6 M€ par rapport à l'APB de la Commission). Au total, les crédits d'engagement ont ainsi été ramenés à 5 104 M€ avec une baisse en conséquence des crédits de paiement. Ceci a permis de passer d'une marge négative de 115 M€ à une **marge positive de +14,4 M€**, rendant inutile le recours à l'instrument de flexibilité et facilitant ainsi la réponse à d'éventuelles urgences internationales en cours d'année 2005.

## **5.4. CONTRÔLES**

### **Regard de la Cour des comptes européenne sur l'exécution budgétaire 2002 : actions extérieures**

S'agissant de la **gestion budgétaire**, la Cour se félicite de la **hausse du taux d'exécution** des paiements, qui passe de 86 % en 2001 à 89 % en 2002. Elle remarque toutefois que de nombreux virements ont dû être effectués au cours de l'exercice afin de tenir compte de l'évolution des priorités, en réponse à des situations d'urgence non prévues comme en Afghanistan. Surtout, elle critique le fait que **l'augmentation des CP** (+6,7 % dans le budget

voté, soit +294 M€) soit **pour partie déconnectée des besoins réels**. Certes, l'augmentation des CP versés aux pays tiers méditerranéens et du Moyen-Orient (+225 M€) ainsi qu'à l'Asie (+95 M€) va bien de pair avec une très forte exécution en CP. En revanche, les États d'Europe centrale et orientale (+81 M€) et l'Amérique Latine (+66 M€) ont bénéficié d'une hausse de leurs CP alors que leur taux d'exécution reste faible (respectivement 84 % et 78 %).

La Commission s'est défendue en soulignant que pour ces deux dernières zones géographiques, l'augmentation des crédits de paiement votée par l'autorité budgétaire (en l'occurrence le Parlement, qui a le dernier mot sur les dépenses non obligatoires) a nettement dépassé la demande de la Commission. En conclusion, la Cour recommande donc qu'une augmentation des crédits de paiement ne soit proposée que lorsqu'il existe des plans réalistes prévoyant l'utilisation intégrale des CP ainsi demandés ; en particulier, **il convient que la Commission et l'autorité budgétaire soient vigilants face à toute proposition d'augmentation des CP sur des lignes pour lesquelles le taux d'exécution s'est avéré faible l'année précédente**.

S'agissant de **l'analyse des systèmes et contrôles de surveillance**, la Cour constate que les dépenses consacrées aux actions extérieures, de par leur forte dispersion géographique, sont principalement exécutées par un grand nombre d'organismes chargés de la mise en œuvre de projets. Elle souligne que les systèmes et contrôles de surveillance de la Commission n'étaient pas encore suffisamment développés pour lui donner une assurance raisonnable quant à la **légalité et à la régularité des opérations sous-jacentes au niveau des organismes chargés de la mise en œuvre de projets mandatés par EuropAid**. La Commission ne répond pas directement à cette observation, sauf pour relever qu'elle avait en revanche une assurance raisonnable de la légalité et de la régularité des opérations effectuées **par EuropAid**.

### **Regard de la Cour des comptes européenne sur l'exécution 2002 du FED**

La Cour des comptes relève que l'exécution du FED a été marquée par une accélération de la prise de nouvelles décisions de financement et par un léger ralentissement des engagements secondaires<sup>16</sup> et des paiements. Elle souligne que le rythme d'utilisation reste globalement lent. Le solde disponible pour engagement au 31 décembre 2002 s'élevait ainsi à 2 919,2 M€, à comparer à un montant de paiements pour l'exercice égal à 1 852,7 M€.

La Cour regrette ensuite que le délai de presque trois ans d'entrée en vigueur de l'accord de Cotonou (fin des négociations en juin 2000 et entrée en vigueur en avril 2003) lié à la nécessité des différentes ratifications nationales ait rendu nécessaire l'adoption de mesures transitoires permettant la programmation du 9<sup>e</sup> FED et l'engagement des « reliquats » du 8<sup>e</sup> FED. La Cour estime que la budgétisation du FED permettrait d'éviter de telles difficultés et de garantir la continuité des accords.

S'agissant des modalités d'utilisation, la Cour remarque que la nette augmentation de la part de **l'aide budgétaire** (23 % des paiements en 2002, soit 404,3 M€) implique une plus grande attention à **la qualité de la gestion des finances publiques des pays bénéficiaires**.

Enfin, la Cour souligne que la Commission doit prendre des mesures pour **identifier et clôturer rapidement les engagements dormants**, et pour analyser le bien-fondé des engagements antérieurs à 1997 et toujours non payés.

Pour terminer, la Cour estime que les déficiences observées lui interdisent de fonder son assurance sur la seule base des **systèmes et contrôle de surveillance mis en place par la Commission**, leur seule base. Les tests complémentaires réalisés par ses soins lui permettent en revanche d'attester que les opérations financées par le FED sont dans l'ensemble légales et régulières. En revanche, **elle s'estime dans l'impossibilité de fournir une telle assurance pour l'aide budgétaire directe**, dont l'exécution et le contrôle se font suivant les procédures nationales de chacun des États bénéficiaires.

(16). Agissant sous sa seule responsabilité en tant qu'ordonnateur principal, la Commission prend des décisions de financement (engagements primaires) sur avis conforme du comité du FED, composé des représentants des États membres. Puis, dans le cadre de conventions de financement, la Commission définit les conditions de mise en œuvre de ces décisions par l'ordonnateur national du pays concerné. Ce dernier conclut des contrats (engagements secondaires) et ordonnance les paiements sous le contrôle de la délégation de la Commission.

## **6. Préadhésion**

---

## 6.1. LES PERSPECTIVES D'ÉLARGISSEMENT

L'octroi de subventions au titre de la rubrique 7 « Aides de préadhésion » répond à une double logique de **ciblage** : octroi de fonds **aux seuls pays engagés dans un processus d'adhésion à l'Union européenne** d'une part ; versement d'aides dans les secteurs où **l'effort d'ajustement** lié au processus d'adhésion et à la reprise de « **l'acquis communautaire** » est le plus important. Dans ces conditions, il importe d'abord de rappeler quelles sont aujourd'hui les perspectives d'élargissement de l'UE, au lendemain de l'entrée dans l'Union le 1<sup>er</sup> mai 2004 de huit pays d'Europe centrale et orientale ainsi que de Malte et de Chypre.

- La **Bulgarie** et la **Roumanie**, qui ont commencé leurs négociations d'adhésion début 2000, **ont vocation à entrer dans l'UE dès 2007**, suivant un calendrier ébauché dès le Conseil européen d'octobre 2002 et précisé au Conseil européen de décembre 2003. Le Conseil européen des 17 et 18 juin 2004 s'est félicité de la clôture provisoire de l'ensemble des chapitres pour la Bulgarie et des progrès importants réalisés par la Roumanie, pour laquelle 7 chapitres sur 31 restaient à clôturer au 18 juin 2004. Pour ces deux pays, l'objectif est de commencer la rédaction du traité d'adhésion dès juillet 2004, pour signature en 2005. À noter que, à l'image de la Bulgarie, la Roumanie devra vraisemblablement souscrire, au moment de la clôture provisoire des négociations, à une clause de « monitoring » renforcée qui autorisera la Commission à proposer le report d'un an de l'adhésion si des difficultés sérieuses transparaissent dans les préparatifs d'adhésion d'ici à 2007.

- La **Turquie**, liée à l'UE depuis l'accord d'association de 1963, s'est vu reconnaître le statut de **pays candidat en 1999** au Conseil européen d'Helsinki. Le Conseil européen de Copenhague (12 et 13 décembre 2002) prévoit l'ouverture « sans délai » de négociations d'adhésion **si le Conseil européen décide en décembre 2004**, sur la base d'un rapport et d'une recommandation de la Commission, que la Turquie satisfait aux critères politiques de Copenhague (notamment respect des droits de l'homme et pluralisme démocratique). Cet engagement a été réaffirmé solennellement au Conseil européen de juin 2004 et la décision sur l'ouverture de négociations d'adhésion avec la Turquie constituera l'un des temps forts de la présidence néerlandaise. Dans l'immédiat et à titre hautement symbolique, le Conseil européen de décembre 2002 a prévu qu'au même titre que les autres pays concernés par le processus d'élargissement, la Turquie bénéficie de financements **au titre de la rubrique 7**, cette décision prenant effet **dès le budget 2004**.

- La **Croatie**, enfin, a déposé une demande d'adhésion en février 2003. Le Conseil européen lui a formellement reconnu le statut de pays candidat en juin 2004, en prévoyant **l'ouverture des négociations d'adhésion dès le début de 2005** et en demandant à la Commission l'élaboration d'une stratégie de préadhésion en bonne et due forme, y compris un volet financier. Ceci impliquera le transfert des dotations versées à la Croatie de la rubrique 4 (« actions extérieures ») vers la rubrique 7 (« préadhésion »), qui interviendra vraisemblablement au cours de la procédure de préparation du budget pour 2005. À ce stade, aucune date d'adhésion n'a été fixée mais la Croatie espère intégrer l'UE dès 2007.

Au-delà de ces quatre pays, les perspectives d'élargissement concernent à moyen terme **les autres pays des Balkans occidentaux** (États issus de l'ex-Yougoslavie autres que la Croatie et la Slovénie ; Albanie), dont la vocation à intégrer l'Union européenne a été clairement affirmée dès le Conseil européen de Feira (juin 2000) et constamment réaffirmée depuis, notamment aux Conseils européens de Copenhague (décembre 2002) et Thessalonique (juin 2003). La Commission prend d'ailleurs acte de ce statut de « candidat potentiel » en proposant d'inclure dès 2007 **l'ensemble des Balkans occidentaux** dans l'instrument de préadhésion qu'elle propose de substituer aux instruments thématiques existants (cf. *infra*) dans le cadre des nouvelles perspectives financières.

**Encadré n° 8****PREMIERS ÉLÉMENTS DE CHIFFRAGE SUR LE COÛT D'UNE ÉVENTUELLE ADHÉSION TURQUE**

Alors que la question de l'ouverture de négociations d'adhésion avec la Turquie demeure en suspens et devra être tranchée par le Conseil européen de décembre 2004 sur la base d'un rapport et d'une recommandation de la Commission, il n'est pas inutile de rappeler l'état actuel des relations financières entre la Turquie et l'Union européenne et de tenter une première estimation de l'impact budgétaire d'une adhésion turque.

■ À la suite de la reconnaissance du statut de candidat par le Conseil européen d'Helsinki en 1999, la Turquie est **intégrée depuis 2000 au programme de préadhésion**. Elle bénéficie à ce titre d'aides du programme PHARE, qui fournit un soutien institutionnel et économique ainsi qu'une aide à la reprise de l'acquis en vue de remplir les critères de Copenhague. Les versements ainsi effectués (149 M€ pour 2003 et 242 M€ pour 2004 en crédits d'engagement), une fois ramenés au nombre d'habitants, restent modestes par rapport au montant octroyé à d'autres pays candidats. Ils s'imputent depuis le budget 2004 sur la rubrique 7 et non plus sur la rubrique 4.

■ Dans l'hypothèse d'une décision favorable à **l'ouverture des négociations avec la Turquie en 2005**, la plupart des observateurs prévoient que l'adhésion turque ne pourrait intervenir avant 2014-2015 au plus tôt, pour plusieurs raisons : nécessité pour l'UE de « digérer » l'élargissement à 25, puis à 27 États membres, qui interviendra d'ici 2007 ; ampleur des difficultés liées à l'adhésion d'un pays qui par sa population – 70 millions d'habitants aujourd'hui, 100 millions à horizon 2040 – sera rapidement le premier de l'UE. En tout état de cause, la décision d'ouvrir des négociations s'accompagnerait vraisemblablement **dès le début des prochaines perspectives financières en 2007** d'une **augmentation des aides de préadhésion**, dans une proportion difficile à déterminer à ce stade.

À plus long terme, le coût budgétaire de l'adhésion turque dépend de multiples facteurs, en particulier de **l'évolution des principales politiques communautaires** et de l'évolution du PIB turc. À cadre réglementaire inchangé, la Turquie aurait en effet sans aucun doute vocation à **atteindre le plafond de 4 % du PIB fixé pour les aides versées au titre de la politique régionale**. Dès lors, l'adhésion turque pourrait, à l'issue d'une phase de montée en puissance progressive, générer des dépenses supplémentaires **comprises entre 20 et 25 Mds€ par an**, essentiellement au titre de la politique régionale et de la politique agricole commune. L'ampleur même de ce chiffre – qui représente au bas mot 20 % du budget actuel de l'Union – montre clairement que **l'élargissement de l'Union à la Turquie ne va pas sans une profonde redéfinition des politiques communautaires**.

## 6.2. EXÉCUTION 2003 ET 2004

	Exécution budget 2002		RAL au 31/12/2002	Exécution budget 2003		RAL au 31/12/2003
	CE	CP		CE	CP	
Préadhésion agricole (SAPARD)	554,6	123,9	1 468,6	560,1	263,5	1 765,5
Préadhésion structurelle (ISPA)	1 109,0	398,4	2 644,0	1 128,9	429,0	3 342,0
PHARE	1 711,3	1 101,2	4 317,4	1 704,2	1 547,4	4 417,1
<b>TOTAL</b>	<b>3 374,9</b>	<b>1 623,5</b>	<b>8 430,0</b>	<b>3 393,2</b>	<b>2 239,9</b>	<b>9 524,6</b>

Rappelons tout d'abord que les aides de préadhésion correspondent à trois instruments de nature différente : les aides SAPARD qui relèvent du soutien à **l'agriculture et au développement rural**, les aides ISPA qui contribuent à la réalisation de grands projets dans le domaine des transports et de l'environnement et s'apparentent ainsi à la **politique régionale et de cohésion, les autres activités de préadhésion** qui correspondent essentiellement au programme PHARE et sont axées sur le renforcement des institutions et des infrastructures nécessaires à l'application de l'acquis communautaire.

### Éléments sur le niveau et l'évolution des engagements restant à liquider (RAL)

À la fin de l'exercice budgétaire 2003, le RAL atteint un montant total de 9,5 Mds€, représentant ainsi **plus de quatre ans de décaissements effectifs sur la base des chiffres 2003**. Le rythme de décaissement est nettement plus lent pour les programmes de préadhésion agricole (environ 7 ans) et structurel (environ 8 ans) que pour les aides du type PHARE (RAL inférieur à 3 ans de décaissements fin 2003). En tout état de cause, la modeste croissance du taux global de paiement (ratio CP consommés sur CE consommés de 66 % en 2003 contre 48 % en 2002) n'a pu inverser la tendance à **l'accumulation des RAL**, en hausse de 13 % à fin 2003.

### Éléments détaillés sur l'exécution 2003

Le taux d'exécution global des crédits de paiement (ratio crédits exécutés sur crédits votés) a connu une sensible amélioration, atteignant 80 % en 2003 contre seulement 64 % en 2002. Cependant, cette amélioration reflète surtout **les performances du programme PHARE** (taux d'exécution passé de 69 % à 94 %) alors que les programmes SAPARD (taux d'exécution de 60 % seulement) et ISPA (taux d'exécution en baisse de 78 % en 2002 à 60 % en 2003) enregistrent des performances médiocres.

### Perspectives pour 2004

Durant les 6 premiers mois de l'année 2004, 38 % des crédits de paiement votés ont été consommés contre 35 % à la même date en 2003 ; **il est toutefois trop tôt pour juger si ce chiffre présage d'une amélioration de l'exécution pour 2004**. On continue de noter une performance plus satisfaisante du programme PHARE (45 % des CP consommés à fin juin 2004) alors que le programme SAPARD n'a pas commencé ses décaissements.

### 6.3. PROJET DE BUDGET POUR 2005

	Budget 2004 (à périmètre constant)		APB 2005		Projet de budget pour 2005		Variation en %	
	CE	CP	CE	CP	CE	CP	CE	CP
Préadhésion agricole (SAPARD)	226,7	401,8	250,3	541,5	250,3	431,5	+ 10,4 %	+ 7,4 %
Préadhésion structurelle (ISPA)	453,3	658,0	500,7	703,3	500,7	703,3	+ 10,4 %	+ 6,8 %
PHARE	809,7	1 604,1	818,8	1 633,5	818,8	1 633,5	+ 1,1 %	+ 1,8 %
Stratégie de préadhésion de la Turquie	242,6	192,3	286,2	301,5	286,2	211,5	+ 17,9 %	+ 1,0 %
<b>TOTAL</b>	<b>1 732,3</b>	<b>2 857,1</b>	<b>1 856,0</b>	<b>3 179,8</b>	<b>1 856,0</b>	<b>2 979,8</b>	<b>+ 5,7 %</b>	<b>+ 4,3 %</b>
<b>Perspectives financières</b>	<b>3 455,0</b>		<b>3 472,0</b>		<b>3 472,0</b>			
<i>Marge sous le plafond des perspectives financières</i>	<i>1 722,7</i>		<i>1 616,0</i>		<i>1 616,0</i>			

Le projet de budget 2005 porte à la fois – au niveau des CE – **l’empreinte de la poursuite de l’élargissement** et – au niveau des CP – celle des **engagements passés de l’Union vis-à-vis des adhérents de 2004**.

En ce qui concerne les **crédits d’engagement**, la hausse programmée (+ 5,7 % par rapport à 2004, pour atteindre 1 856 M€) est **conforme à la « feuille de route » convenue au moment du Conseil européen de Copenhague**. La quasi-totalité de cette enveloppe (environ 1 852 M€) bénéficie aux trois pays candidats reconnus au moment de la présentation de l’APB (Bulgarie, Roumanie et Turquie). Un reliquat de dépenses (environ 4 M€) bénéficie aux dix adhérents de 2004, pour faciliter la transition en douceur entre les systèmes de gestion applicables avant et après l’adhésion.

Comme les plafonds définis en 1999 à Berlin n’ont pas été revus à la baisse au moment de l’adhésion des Dix et de leur sortie du champ de la rubrique 7, celle-ci bénéficie comme en 2004 d’une **marge considérable (plus de 1,6 Md€)**. Dès lors, la rubrique 7 devrait être sans difficulté en mesure de faire face à deux nouveaux enjeux : le passage de la rubrique 4 à la rubrique 7 des aides octroyées à la **Croatie** (qui devrait faire l’objet d’une lettre rectificative de la Commission d’ici à la fin de l’année) et le financement de l’assistance accordée à la **partie Nord de Chypre**, pour laquelle le Conseil a proposé en juillet 2004 de débloquer la somme de 259 M€ sur trois ans (2004-2006).

S’agissant des **crédits de paiement**, l’APB prévoyait une hausse de 11,3 % par rapport à 2004 pour atteindre 3 180 M€. Les hypothèses retenues, liées à la résorption des engagements pris au titre des programmes SAPARD, ISPA et de l’aide à la Turquie, ont toutefois été contestées par le Conseil, qui a proposé une hausse plus modeste (+ 4,3 %, pour atteindre 2 980 M€) des CP de cette rubrique.

## 6.4. CONTRÔLES

La Cour des Comptes, dans son rapport sur l'exécution budgétaire 2002, critique tout d'abord une tendance à la « **surbudgétisation** » en CP : hausse de 24 % en 2002 par rapport à 2001 alors que les programmes 2001 étaient caractérisés par une sous-consommation massive. La Commission s'est défendue en soulignant que l'APB 2002 intégrait l'octroi aux principaux pays bénéficiaires de la délégation du pouvoir décisionnel en matière de gestion, qui pour la Commission était de nature à accélérer les décaissements. Les chiffres d'exécution de 2002 (64 % en moyenne) montrent toutefois les limites de cet argument.

Plus généralement, la Cour critique la lenteur de la mise en œuvre du programme SAPARD et l'associe notamment à la **difficulté pour les bénéficiaires de préfinancer les dépenses associées aux projets**. La Commission répond que, dans un souci d'efficacité, elle ne conditionne pas l'octroi de l'aide à l'achèvement préalable d'un projet. Elle souligne par ailleurs qu'un projet spécifique a pour objet de limiter les problèmes d'accès au crédit pour les PME.

Enfin, la Cour prend note de la baisse du taux d'exécution du programme PHARE entre 2001 (79 %) et 2002 (69 %), qu'elle met au compte de la **nécessaire transition d'une optique de projets d'infrastructures vers le soutien au renforcement de la capacité institutionnelle**. L'évolution en 2003 (remontée du taux d'exécution à 94 %) semble montrer *a posteriori* la justesse de l'analyse de la Cour.



## **7. Dépenses administratives**

---

## 5.1. PRÉSENTATION GÉNÉRALE

Les dépenses administratives correspondent aux crédits de fonctionnement des institutions de l'Union européenne : Commission, Conseil, Parlement, Médiateur, Cour de justice, Cour des comptes, Comité économique et social, Comité des régions et Contrôleur européen de la protection des données. Ces crédits sont inscrits sur la rubrique 5 du budget communautaire. Les autres organes, notamment les nombreuses agences créées conformément aux conclusions du Conseil européen de Bruxelles de décembre 1993, ne reçoivent de fonds communautaires que sous la forme de subventions provenant du budget de la Commission, en règle générale au titre des dépenses de politiques internes.

En 2004, avec 6 121 M€ de crédits d'engagement dans le budget pour l'UE à 25, les dépenses administratives représentent une part non négligeable des dépenses du budget communautaire (5,5 %), derrière les politiques internes (7,8 %), mais devant les actions extérieures (4,7 %). Les dépenses administratives ont fortement augmenté, au rythme des différents élargissements et de la création de nouvelles institutions, passant de 501,6 M Ecus en 1977 à 6 121 M€ dans le budget 2004. Dans le même temps, les effectifs ont connu une très forte progression, passant de 14 728 à 35 103 postes. Au titre de l'élargissement du 1<sup>er</sup> mai 2004, les perspectives financières adaptées à Copenhague pour l'UE 25 ont prévu une enveloppe spécifique de 503 M€ en 2004, 558 M€ en 2005 et 612 M€ en 2006 (en prix 1999).

Les dépenses administratives se décomposent essentiellement en deux grandes masses de crédits : les dépenses de personnel et les dépenses relatives aux immeubles, matériels et dépenses diverses de fonctionnement. Les premières (pensions comprises) représentent environ 60 % du budget de l'ensemble des institutions.

Les rémunérations (70 % des dépenses de personnel) font l'objet d'une adaptation annuelle selon une méthode de revalorisation inscrite dans le statut des fonctionnaires communautaires, qui se traduit par une double indexation : sur l'indice du coût de la vie à Bruxelles et sur l'évolution du pouvoir d'achat des fonctionnaires des administrations centrales des États membres.

La part dédiée aux dépenses de pension, qui représente 13,3 % du budget 2004 de la rubrique, devrait continuer à croître dans les prochaines années. L'arrivée à maturité du régime de retraite des fonctionnaires européens se traduit en effet par une progression très dynamique des dépenses de pension (+ 6,2 % entre le budget 2004 et le projet de budget 2005). Selon les prévisions de la Commission, à réglementation constante, la charge des retraites aura doublé en 2020 (1,4 Md€ en 2020 hors effet de la revalorisation annuelle des pensions).

### Perspectives d'avenir

Dans le cadre des prochaines perspectives financières (2007-2013), la Commission propose la réduction du champ de la rubrique spécifique aux dépenses administratives et la ventilation d'une grande partie de ces dépenses sur les autres rubriques du budget : conformément aux pratiques encouragées par l'élaboration du budget par activités (EBA), les dépenses administratives de la Commission seraient ainsi rattachées directement aux rubriques auxquelles elles se rapportent. La nouvelle rubrique 5 ne comprendrait donc plus que les dépenses administratives résiduelles, c'est-à-dire les frais des autres institutions, les charges de retraites, les dépenses des écoles européennes et, en 2006, la compensation versée aux nouveaux États membres.

**Estimation de la ventilation des dépenses administratives fournie par la Commission, dans le cadre de ses propositions relatives à la future programmation financière :**

Crédits d'engagement en M€ (prix 2004)	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1. Croissance durable								
1a. compétitivité pour la croissance et l'emploi	1 125	1 290	1 390	1 490	1 580	1 680	1 770	1 870
1b. cohésion pour la croissance et l'emploi	244	280	300	320	350	360	380	400
2. Conservation et gestion des ressources naturelles	517	560	580	600	630	650	670	690
3. Citoyenneté, liberté, sécurité et justice	335	410	450	490	540	580	620	670
4. L'union européenne, partenaire mondial	842	920	970	1 020	1 070	1 110	1 160	1 210
<i>Autres dépenses administratives</i>	360							
<b>Dépenses administratives - total commission</b>	<b>3 423</b>	<b>3 460</b>	<b>3 690</b>	<b>3 920</b>	<b>4 160</b>	<b>4 380</b>	<b>4 600</b>	<b>4 840</b>
5. Administration	3 436	3 675	3 815	3 950	4 090	4 225	4 365	4 500
<b>Total dépenses administratives</b>	<b>6 859</b>	<b>7 135</b>	<b>7 505</b>	<b>7 870</b>	<b>8 250</b>	<b>8 605</b>	<b>8 965</b>	<b>9 340</b>

Source : Commission

Ce choix suppose que la Commission soit en mesure de fournir un détail des dépenses administratives engagées, en particulier sur les rubriques où elle agit par le canal réglementaire, sous peine de rendre difficile le suivi du niveau de ces dépenses, leur comparaison d'une année à l'autre, et par conséquent le contrôle de leur évolution par l'autorité budgétaire. La nouvelle présentation doit par ailleurs être suffisamment transparente pour éviter de fondre une éventuelle dérive des frais de fonctionnement de la Commission dans la dynamique globale très forte des programmes.

**Encadré n° 9**

**LA RÉFORME DU STATUT DES FONCTIONNAIRES COMMUNAUTAIRES**

Adopté en conseil « Affaires générales » le 22 mars 2004 après quatre ans de discussions, le nouveau statut des fonctionnaires et autres agents des communautés européennes est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2004. Le nouveau statut devrait permettre de dégager des économies par rapport à l'ancien statut, tout en maintenant une situation avantageuse par rapport aux fonctions publiques nationales sur les différents volets de la réforme.

Le point majeur du projet de réforme consiste dans la refonte de la grille de carrière des personnels communautaires. Les quatre catégories antérieures, A, B, C et D, qui correspondaient en termes de qualification et de fonctions à celles de la fonction publique française, ont été remplacées par deux groupes de fonctions, administrateurs et assistants. Afin de réduire la part de la progression à l'ancienneté et renforcer celle de la promotion au mérite, cette nouvelle structure de carrière va de pair avec une réduction du nombre d'échelons par grades et l'accroissement du nombre des grades accessibles par promotion. Le passage d'un grade à l'autre dépendra d'une évaluation annuelle, dont les critères et les conditions ont été entièrement revus. S'agissant des personnels non fonctionnaires, le statut des autres agents consolide la position des agents temporaires, supprime les auxiliaires et crée la catégorie des agents contractuels.

Ainsi que l'a souhaité la Commission, le caractère attractif de la fonction publique communautaire devrait subsister après la réforme dès lors que la nouvelle grille des traitements de base, le dispositif indemnitaire et l'adaptation annuelle automatique des rémunérations restent très avantageux par rapport aux régimes en vigueur dans les fonctions publiques nationales. Le régime des pensions a fait l'objet d'une révision limitée de ses paramètres et une méthode actuarielle a été définie. Elle est destinée à assurer l'équilibre du régime et est fondée sur la révision des taux de contribution après une étude actuarielle réalisée tous les cinq ans.

La réforme du statut a également été l'occasion d'actualiser et de moderniser certaines dispositions concernant les conditions de travail et la gestion du personnel : extension des possibilités de travail à temps partiel, extension des congés pour événements familiaux, reconnaissance des partenariats hors mariage, reconnaissance de l'égalité des chances, clarification des règles disciplinaires, inscription de la liberté d'expression et obligation de dénoncer les dysfonctionnements, les cas de fraude, de corruption et d'irrégularités.

Enfin, les préoccupations de la France en matière linguistique ont été largement prises en compte. Ainsi, les agents, outre la maîtrise d'une langue en plus de leur langue maternelle, devront démontrer leur capacité à travailler dans une troisième langue pour obtenir une promotion dans le grade supérieur. De même, l'utilisation d'autres langues que la langue maternelle dans l'exercice de leurs fonctions sera prise en compte dans l'évaluation au mérite tout au long de leur carrière.

## 7.2. EXÉCUTION 2003 ET 2004

	2002 (CE)	2002 (CP)	2003 (CE)	2004 (CP)
Partie A (hors pensions)	2 821	2 696	2 865	2 808
Pensions	681	679	740	739
<b>TOTAL</b>	<b>3 502</b>	<b>3 375</b>	<b>3 605</b>	<b>3 547</b>

Le taux d'exécution de la rubrique 5 est traditionnellement très élevé, s'agissant de crédits non dissociés (CE = CP) et de dépenses largement prévisibles au moment de l'élaboration du budget.

Le taux d'exécution 2003 des crédits d'engagement est ainsi stable à un haut niveau par rapport à 2002 : 99,09 % des crédits ont été engagés contre 99,02 % en 2002. Les crédits de paiement non utilisés sur les lignes hors pensions s'élèvent à 490 M€, soit 14,8 % des crédits disponibles et 12,1 % des crédits totaux. Les dotations des pensions ont été quasi intégralement consommées.

Au 30 juin 2004, le taux d'exécution des crédits d'engagement pour l'année en cours est de 88,9 %, dont 87,0 % hors pensions et 96,5 % pour les pensions, en léger retrait par rapport à l'année précédente (91,6 %). L'exécution en crédits de paiement à cette même date est en revanche stable à 43,6 %, dont 42,3 % hors pensions et 49,0 % pour les pensions, contre 44,1 % au 30 juin 2003.

### 7.3. PROJET DE BUDGET POUR 2005

#### Budget de la rubrique 5

	Budget 2004	Budget APB 2005	Budget Projet 2005	Évolution projet de Budget 2004/ budget 2005/
Partie A (hors pensions)	3 032,2	3 149,1	3 094,7	2,1 %
<b>Pensions (toutes institutions)</b>	<b>815,1</b>	<b>865,9</b>	<b>865,9</b>	<b>6,2 %</b>
<b>Total de la Commission</b>	<b>3 847,3</b>	<b>4 014,9</b>	<b>3 960,7</b>	<b>2,9 %</b>
Parlement européen	1 231,0	1 272,0	1 272,0	3,3 %
Conseil	541,9	579,8	568,3	4,9 %
Cour de justice	235,0	233,6	227,2	-3,3 %
Cour des comptes	96,9	110,4	106,7	10,1 %
CES	102,7	105,8	103,4	0,7 %
CDR	59,4	61,9	59,9	0,8 %
Médiateur	5,8	7,4	7,0	21,5 %
Contrôleur protection données	1,3	2,9	2,8	123,5 %
<b>Total des autres institutions</b>	<b>2 274,1</b>	<b>2 373,8</b>	<b>2 347,4</b>	<b>3,2 %</b>
<b>Total</b>	<b>6 121,3</b>	<b>6 388,7</b>	<b>6 308,1</b>	<b>3,1 %</b>
P.F	6 157,0	6 157,0	6 360,0	
marge sous plafond	35,7	-28,7	51,9	

#### Effectifs

	Effectifs 2004	Effectifs APB 2005	Effectifs Projet 2005
Commission	23 141	23 923	23 903
Parlement européen	5 320	5 531	5 531
Conseil	3 186	3 305	3 280
Cour de justice	1 641	1 717	1 651
Cour des comptes	736	778	755
CES	618	636	623
CDR	408	435	411
Médiateur	38	51	42
Contrôleur protection des données	15	19	19
<b>Total</b>	<b>35 103</b>	<b>36 395</b>	<b>36 215</b>

L'APB pour 2005 présenté par la Commission s'élève à 6 389 M€, soit une augmentation de 4,4 % par rapport au budget 2004 (+ 4,1 % hors pensions). Il comprend une demande de création de 1 292 emplois. Moins importante qu'en 2004 (+13,5 %), la hausse demeure variable selon les institutions<sup>17</sup>: relativement modérée pour la Commission, elle est plus

(17) Ce différentiel d'évolution des dépenses n'est toutefois pas en soi l'indice d'une mauvaise gestion de la part du Conseil ou de la Cour, dans la mesure où de par sa taille une institution telle que la Commission dispose de marges de redéploiement supérieures pour faire face à l'élargissement, d'autant que le Secrétariat général du Conseil doit prendre en charge de nouvelles compétences liées au développement rapide de la PESC et de la PESD.

importante pour le Conseil (+7 %) ou la Cour des comptes (+14 %). L'évolution des dépenses est une nouvelle fois principalement liée aux besoins de l'élargissement en matière de nouveaux postes : il s'agit d'une part de financer les nouveaux postes ouverts en 2004 sur quatre mois, et d'autre part des demandes d'ouverture de nouveaux postes qui restent élevées. Ainsi, la Commission souhaite obtenir 780 emplois, correspondant à la poursuite de son plan de recrutement visant à disposer de 3 900 postes supplémentaires à la fin de 2008. Les autres demandes d'emplois se répartissent à hauteur de 119 pour le Conseil, 76 pour la Cour de justice, 42 pour la Cour des comptes, 27 pour le Comité des régions, 18 pour le Comité économique et social, 13 pour le Médiateur et 4 pour le Contrôleur de la protection des données. Sont également inclus 9,8 M€ de dépenses supplémentaires à financer sur le budget du Conseil au titre de la PESD, dont 8,1 M€ au titre d'une cellule civile militaire et d'un centre d'opérations.

Le Conseil s'est efforcé de dégager une position permettant de couvrir les besoins prioritaires, tout en préservant les conditions d'une évolution maîtrisée de la dépense par une économie limitée de 80,6 M€ par rapport à la proposition initiale de la Commission :

- limitation à 1 112 des créations de nouveaux postes pour l'ensemble des institutions, soit 180 postes de moins que la demande, représentant une économie de 5,9 M€ ;
- prise en compte des capacités réelles de recrutement et des taux élevés de vacances d'emplois par un abattement forfaitaire de 5 % sur le financement des nouveaux emplois et de 4 % sur les autres, soit une économie de 12,2 M€ ;
- rappel par le Conseil de la nécessité de renforcer la coopération interinstitutionnelle, et application à ce titre d'un abattement forfaitaire horizontal de 1,5 % sur les dépenses courantes, soit une économie de 62,4 M€.

Au total, le projet de budget a été fixé par le Conseil à 6 308 M€, dégageant ainsi une marge de 51,9 M€ sous le plafond des perspectives financières et représentant une augmentation de +3,1 % par rapport au budget 2004.

## 7.4. CONTRÔLES

### **Aperçu de l'exécution budgétaire 2002 (rapport de la Cour des comptes) : dépenses administratives**

La Cour constate que l'audit de la fiabilité des comptes n'a révélé aucune déficience importante, ni aucune erreur significative. De même, l'évaluation des systèmes de contrôle internes n'a donné lieu à aucune observation notable. Elle a cependant noté que quelques insuffisances perduraient s'agissant du contrôle du système de rémunération des fonctionnaires de la Commission.

La Cour a par ailleurs examiné les mesures prises par le Parlement européen en réponse à son rapport spécial conduit en 2000 relatif aux dépenses des groupes politiques ainsi que les recommandations correspondantes formulées par l'autorité budgétaire dans le cadre de la procédure de décharge. La Cour relevait l'absence de règles claires régissant l'éligibilité des dépenses ainsi que des déficiences affectant les contrôles internes. En dépit de progrès importants accomplis, la Cour estime que des efforts plus soutenus doivent encore être déployés dans certains domaines : clarification du statut juridique des groupes politiques, renforcement des contrôles et amélioration de la gestion des contrats de travail.

Enfin la Cour a procédé à un examen spécifique du régime de pension d'invalidité des institutions européennes. Elle a évalué le coût total actuariel des pensions d'invalidité octroyées chaque année à 74 M€. Elle a constaté des carences dans le système de gestion des absences pour cause de maladie, telles que le manque de transparence ou le manque de coordination entre les différents services impliqués, et des retards dans l'ouverture et le déroulement de la procédure de mise en invalidité qui se révèlent fréquents et coûteux. Des possibilités d'économies existent, qui supposent l'adoption de mesures administratives relatives à la prévention et au traitement précoce des cas d'invalidité, en particulier lorsque leurs causes sont d'origine psychique.

## **Annexes**

---

## ANNEXE N°1 : RAPPELS SUR LA PROCÉDURE BUDGÉTAIRE COMMUNAUTAIRE

### ***A. Partagé entre le Conseil et le Parlement, le pouvoir budgétaire s'exerce au cours d'une procédure longue qui s'achèvera en décembre***

Les trois pôles du « triangle institutionnel » (Conseil, PE, Commission) sont impliqués dans une procédure budgétaire annuelle dont le détail est fixé à l'**article 272 du TCE**.

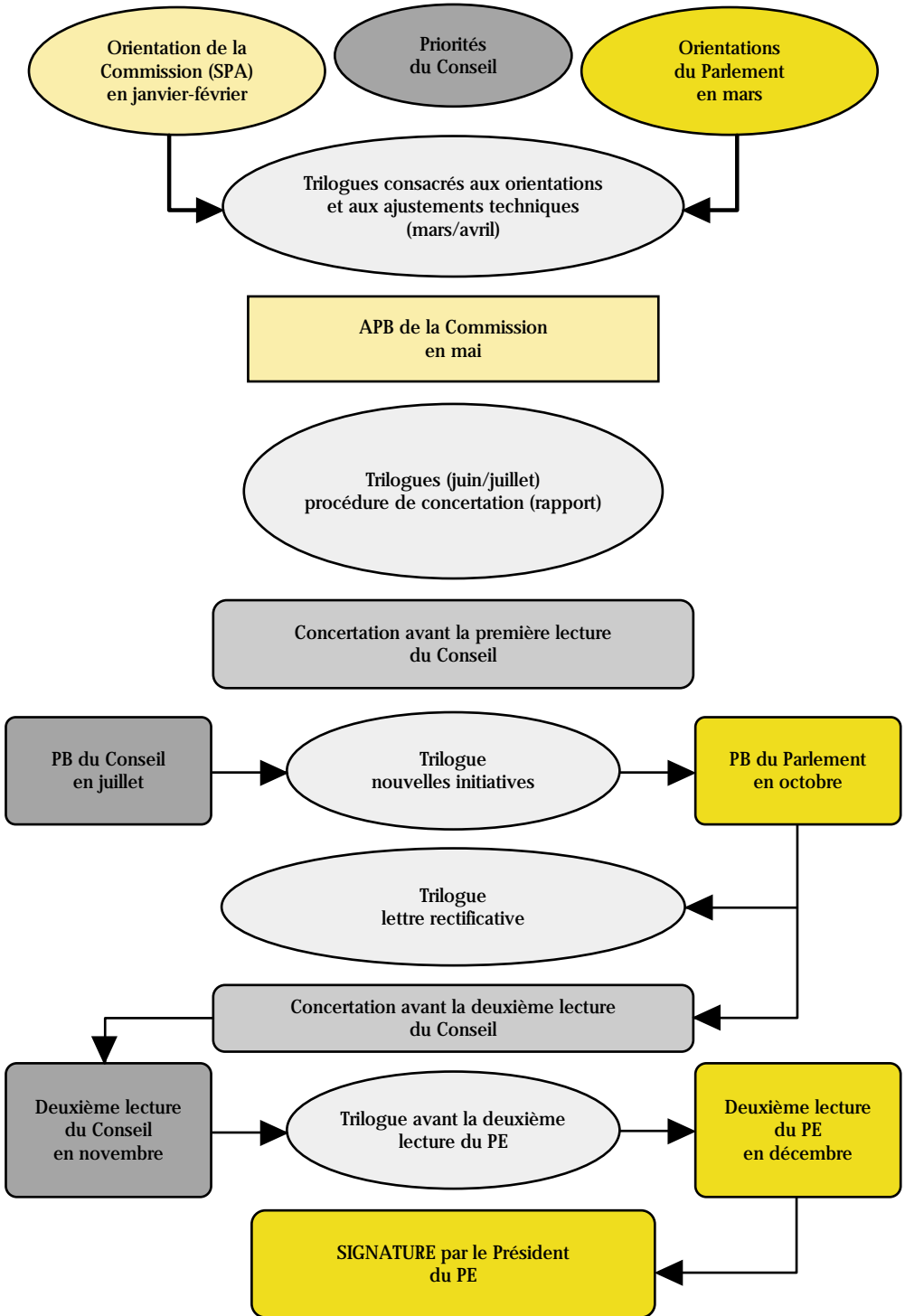
En matière budgétaire comme dans les autres domaines, la **Commission** dispose du monopole de l'initiative qu'elle exerce en présentant au Conseil et au Parlement un avant-projet de budget (APB). Le **Conseil** de l'Union européenne et le **Parlement** constituent les deux branches de l'autorité budgétaire et exercent **chacun une compétence en dernier ressort sur une partie des dépenses communautaires**. Le Conseil (réunion en session ECOFIN dédiée aux sujets budgétaires communautaires, *i.e.* « ECOFIN Budget ») est compétent pour fixer le niveau des dépenses obligatoires, c'est-à-dire des dépenses qui découlent « obligatoirement » du Traité, ce qui recouvre en pratique essentiellement les dépenses agricoles. Le Parlement fixe pour sa part le niveau des dépenses non obligatoires (fonds structurels, politiques internes, la majeure partie des actions extérieures et des dépenses administratives). Enfin, les décisions relatives aux recettes relèvent du seul Conseil.

En cas de conflit persistant et de rejet du projet de budget par le Parlement européen, il est prévu qu'une troisième lecture soit organisée, tandis que les premiers mois de l'exercice budgétaire sont assurés par le système des **douzièmes provisoires** : chaque mois sont ouverts des crédits correspondant à un douzième des montants prévus par le budget précédent. Cette situation s'est produite en 1985, 1986 et 1988.

Pour **la procédure budgétaire 2005**, le calendrier est le suivant :

<b>28 avril</b>	Adoption de l'avant-projet de budget par le collège des Commissaires
<b>16 juillet</b>	Adoption du projet de budget en première lecture par le Conseil ECOFIN
<b>14/15 septembre</b>	Examen du projet de budget par le Parlement européen en plénière
<b>26/28 octobre</b>	Adoption du projet de budget en première lecture par le Parlement européen
<b>25 novembre</b>	Adoption du projet de budget en seconde lecture par le Conseil ECOFIN
<b>16 décembre</b>	Arrêt définitif du budget par le président du Parlement européen après la seconde lecture du Parlement européen.





**Encadré n° 10****LA COMMISSION DES BUDGETS (COBU) DU PARLEMENT EUROPÉEN**

Composée de 46 membres titulaires et de 40 suppléants, la commission des budgets (COBU) exerce l'essentiel des attributions du Parlement en matière budgétaire : suivi de la **procédure budgétaire annuelle** (représentation du PE lors des différentes conciliations avec le Conseil et la Commission, préparation du vote en plénière sur le projet de budget), suivi des **négociations sur le cadre financier pluriannuel**, avis sur les réglementations financières et comptables ainsi que sur les incidences financières des actes communautaires. La COBU assure également le suivi de l'exécution (virements de crédits en cours d'exercice), mais les compétences du PE en matière de **contrôle de l'exécution** sont en revanche exercées par une autre commission, la commission du contrôle des budgets (**COCOB**). Outre le budget des Communautés européennes, la COBU assure également le suivi des **activités financières de la Banque européenne d'investissement** (BEI) et celui de la question de la budgétisation du Fonds européen de développement (FED), revendication récurrente du PE.

**Liste des membres du bureau de la COBU à l'issue des élections de juin 2004 :****Président :**

Janusz Lewandowski, Parti populaire européen – Démocrates européens (PPE-DE), Pologne

**Vices-présidents :**

Ralf Walter, Parti socialiste européen (PSE), Allemagne

Jan Mulder, Alliance des libéraux et démocrates pour l'Europe (ALDE), Pays-Bas

Reimer Böge, PPE-DE, Allemagne

**Liste des membres français de la COBU :**

Brigitte Douay, PSE

Nathalie Griesbeck, ALDE

Catherine Guy-Quint, PSE

Alain Lamassoure, PPE-DE

Gérard Onesta, Groupe des Verts

Yannick Vaugrenard, PSE

***B. La procédure budgétaire annuelle est toutefois largement encadrée par l'accord interinstitutionnel de 1999 et les perspectives financières telles qu'adaptées en 2003 en vue de l'élargissement***

Les situations de blocage rencontrées au milieu des années 80 résultaient de l'absence de disposition du Traité permettant de résoudre les conflits entre les deux branches de l'autorité budgétaire. Partant de ce constat, la Commission, le Conseil et le Parlement européen ont choisi d'élaborer un document contractuel définissant des règles de discipline budgétaire pluriannuelle et de concertation : l'accord interinstitutionnel (AII).

Trois accords interinstitutionnels ont été signés jusqu'à présent, pour les périodes 1988-1992, 1993-1999, et 2000-2006, permettant d'apaiser sensiblement les relations entre les deux branches de l'autorité budgétaire. L'AII actuellement en vigueur résulte du cadrage pluriannuel des finances publiques communautaires pour 2000-2006 (« Agenda 2000 ») tel qu'arrêté à l'unanimité par le **Conseil européen de Berlin en mars 1999**, avant de donner lieu à un **accord interinstitutionnel adopté le 6 mai 1999** par le Conseil, la Commission et le Parlement européen.

Outre des **règles procédurales** qui intègrent à la procédure budgétaire annuelle une série de « trilogues » et de réunions de concertation dans l'objectif d'aboutir à un **accord des institutions sur l'ensemble du budget**, l'AIJ de 1999 détermine une **programmation pluriannuelle des recettes** (le plafond des ressources propres est fixé à 1,24 % du revenu national brut communautaire) **et des dépenses** (un plafond de crédits d'engagement (CE) pour chaque catégorie de dépenses et un plafond global pour les crédits de paiement (CP), appelés « perspectives financières »).

Des **éléments de flexibilité** sont introduits dans ce cadre qui vise à garantir le financement des politiques communautaires et à orienter l'action de l'Union :

- la possibilité d'une **révision** avec l'accord du Conseil et du Parlement pour faire face à des situations non prévues lors de la fixation des plafonds (à la majorité qualifiée des États si la révision est inférieure à 0,03 % du RNB communautaire ; à l'unanimité au-delà) ;
- le recours à un **instrument de flexibilité**, doté de 200 M€ par an, afin de faire face à une dépense qui ne pourrait être financée sous les plafonds disponibles d'une ou de plusieurs des rubriques. La décision de recourir à l'instrument de flexibilité est prise d'un commun accord entre les deux branches de l'autorité budgétaire et sur proposition de la Commission<sup>18</sup>.

Les perspectives financières 2000-2006 adoptées en 1999 ont fait l'objet d'une révision en avril 2003, sur la base des résultats du Conseil européen de Copenhague (décembre 2002). Elles se présentent désormais comme suit (cf. jaune associé au PLF 2004 pour une analyse détaillée des accords de Copenhague) :

### Perspectives financières (UE-25) ajustées en fonction de l'élargissement à prix 2005

Crédits pour engagements	2000	2001	Prix actuels		2004	2005	Prix 2005 2006
			2002	2003			
■ AGRICULTURE	41 738	44 530	46 587	47 378	49 305	51 439	51 587
- Politique agricole commune	37 352	40 035	41 992	42 680	42 769	44 598	44 610
- Développement rural	4 386	4 495	4 595	4 698	6 536	6 841	6 977
■ ACTIONS STRUCTURELLES	32 678	32 720	33 638	33 968	41 035	42 441	43 701
- Fonds structurels	30 019	30 005	30 849	31 129	35 353	37 247	37 768
- Fonds de cohésion	2 659	2 715	2 789	2 839	5 682	5 194	5 933
■ POLITIQUES INTERNES	6 031	6 272	6 558	6 796	8 722	9 012	9 138
■ ACTIONS EXTERNES	4 627	4 735	4 873	4 972	5 082	5 119	5 130
■ ADMINISTRATION (1)	4 638	4 776	5 012	5 211	5 983	6 185	6 356
■ RÉSERVES	906	916	676	434	442	446	446
- Réserve monétaire	500	500	250				
- Réserve pour aides d'urgence	203	208	213	217	221	223	223
- Réserve pour garanties	203	208	213	217	221	223	223
■ AIDE DE PRÉADHÉSION	3 174	3 240	3 328	3 386	3 455	3 472	3 472
- Agriculture	529	540	555	564			
- Instrument structurel de préadhésion	1 058	1 080	1 109	1 129			
- PHARE (pays candidats)	1 587	1 620	1 664	1 693			
■ COMPENSATION					1 410	1 305	1 046
<b>TOTAL CRÉDITS POUR ENGAGEMENTS</b>	<b>93 792</b>	<b>97 189</b>	<b>100.672</b>	<b>102 145</b>	<b>115 434</b>	<b>119.419</b>	<b>120 876</b>
<b>TOTAL CRÉDITS POUR PAIEMENTS</b>	<b>91 322</b>	<b>94 730</b>	<b>100 078</b>	<b>102 767</b>	<b>111 380</b>	<b>114 060</b>	<b>116 555</b>
Plafond, crédits pour paiements en % du RNB (SEC 95)	1,07	1,07	1,09	1,11	1,11	1,09	1,08
Marge pour dépenses imprévues (%)	0,17	0,17	0,15	0,13	0,13	0,15	0,16

(18) Depuis 2000, cet instrument de flexibilité a été intégralement utilisé en 2000, 2001 et 2002 (aide au Kosovo, aux régions frontalières de l'élargissement et à la pêche espagnole), à l'initiative de la Commission. Il n'a été que partiellement utilisé en 2003 (12 M€ pour la pêche espagnole) et 2004 (95 M€ pour l'aide à l'Irak).



## ANNEXE N°2 : LE FINANCEMENT DE L'UNION EUROPÉENNE

L'article 269 du Traité instituant la Communauté européenne prévoit que le budget de la Communauté européenne « est, sans préjudice des autres recettes, intégralement financé par des ressources propres ». Si le financement de la Communauté reposait initialement sur un système de contributions acquittées par chaque État, un régime de ressources propres a été mis en place conformément au Traité par la décision du Conseil du 21 avril 1970 adoptée à l'unanimité du Conseil puis ratifiée par les parlements nationaux, tout comme les décisions qui lui ont succédé lors de chaque réforme du mécanisme des ressources propres (1985, 1988, 1994, 2000).

La décision actuellement en vigueur est la décision n°2000/597/CE, Euratom du 29 septembre 2000 relative au système des ressources propres des Communautés européennes, adoptée conformément aux conclusions du Conseil européen de Berlin de mars 1999.

Le mécanisme des ressources propres a pour effet de substituer aux contributions étatiques des recettes de nature fiscale affectées à la Communauté et exigibles de plein droit par celle-ci. Deux types de ressources peuvent être distingués :

**Les ressources propres dites « traditionnelles » (RPT)**, constituées de prélèvements agricoles, de cotisations sur le sucre et de droits de douanes, et parfois considérées comme des ressources propres « par nature » dans la mesure où il s'agit de recettes perçues dans le cadre des politiques communautaires. Les montants recouverts par les administrations nationales sont directement reversés au budget de la Communauté européenne, après un prélèvement de 25 % correspondant aux frais de perception.

**Les ressources « TVA » et « PNB »**, recettes provenant des États membres et calculées comme des contributions nationales :

- Le montant de la ressource TVA dû par chaque État membre est obtenu par l'application d'un taux déterminé par la décision ressources propres<sup>19</sup> à l'assiette de la TVA, évaluée de manière uniforme pour tous les États membres. Cette assiette ne peut dépasser 50 % du PNB de l'État membre.

- Le montant de la ressource PNB est obtenu par l'application d'un taux fixé au cours de la procédure budgétaire à une assiette constituée du PNB de la Communauté. Cette ressource est la ressource d'équilibre du budget. Le taux est donc fixé de manière à financer par cette ressource la différence entre le montant des dépenses de l'année et le produit des autres ressources propres et des recettes diverses. Le financement de cette ressource est réparti entre les États membres au *pro rata* de leur part dans le PNB communautaire.

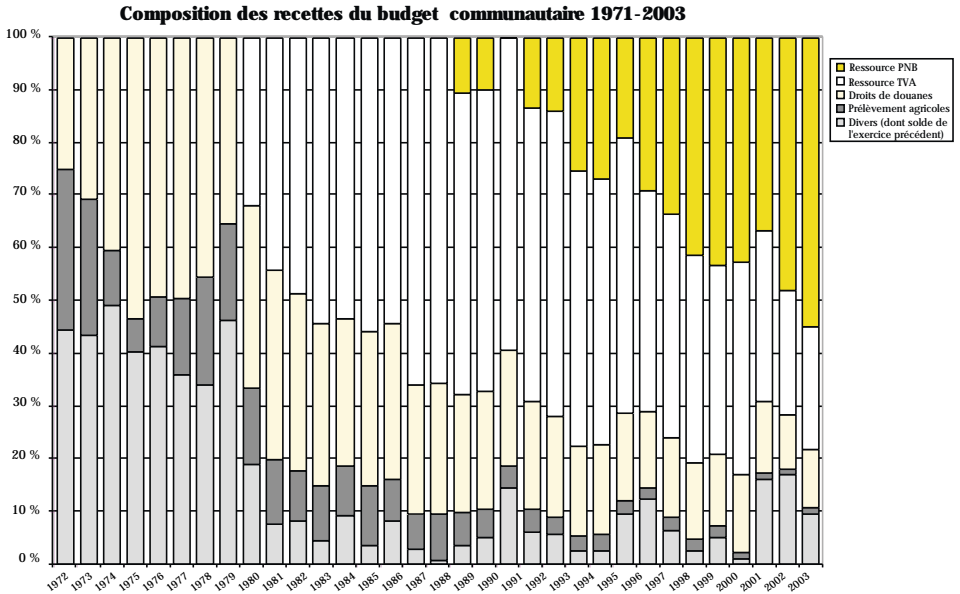
Une dérogation au régime de droit commun des ressources propres est prévue en faveur du Royaume-Uni : les deux tiers du déséquilibre budgétaire constaté entre les versements de recettes effectués par le Royaume-Uni et les dépenses de la Communauté sur le sol britannique sont pris en charge par les autres États membres.

(19) « Taux uniforme » égal à l'écart entre le « taux d'appel maximal » fixé à 0,75 % en 2003, et le « taux gelé » représentatif de la correction britannique. Le financement de la correction britannique est imputé par ce biais sur la ressource TVA.

## A. La ressource PNB est la principale source de financement du budget de l'Union

Sur le long terme, la part des ressources propres traditionnelles et de la ressource TVA diminue en faveur de la contribution en provenance de la ressource PNB.

### Composition des recettes du budget communautaire 1971-2003



En application de ce système, la part des différents États membres dans le financement du budget communautaire s'établit comme suit.

### Part relative de chaque État membre dans le financement du budget communautaire

(en %)	1996	1997 (1)	1998 (1)	1999 (1)	2000 (2)	2001 (2)	2002 (2)	2003 (3)	2004 (4)	2005 (5)
Belgique	3,9	3,9	3,8	3,9	3,9	4,4	3,9	4,0	4,0	3,8
Danemark	1,9	2	2,1	2	1,9	2,2	2,2	2,2	2,1	2,0
Allemagne	29,2	28,3	25,1	25,5	24,8	24,4	22,6	23,0	21,9	21,1
Grèce	1,6	1,6	1,6	1,6	1,5	1,7	1,7	1,8	1,8	1,8
Espagne	6,4	7,1	7	7,6	7,3	8,2	8,4	8,7	8,7	8,5
<i>France</i>	<i>17,5</i>	<i>17,5</i>	<i>16,5</i>	<i>17</i>	<i>16,5</i>	<i>17,9</i>	<i>18,2</i>	<i>17,9</i>	<i>17,1</i>	<i>16,4</i>
Irlande	1	0,9	1,2	1,3	1,2	1,5	1,3	1,3	1,3	1,3
Italie	12,7	11,5	12,9	13	12,5	14,4	14,5	14,2	14,2	13,6
Luxembourg	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2
Pays-Bas	6,2	6,4	6,2	6,2	6,2	6,8	5,7	5,8	5,5	5,3
Autriche	2,6	2,8	2,5	2,5	2,4	2,6	2,3	2,3	2,2	2,2
Portugal	1,2	1,4	1,3	1,5	1,4	1,6	1,5	1,6	1,4	1,4
Finlande	1,4	1,4	1,4	1,5	1,4	1,5	1,5	1,6	1,5	1,5
Suède	2,8	3,1	2,9	2,8	3	2,9	2,7	2,8	2,8	2,7
Royaume-Uni	11,6	11,9	15,2	13,4	15,8	9,6	13,1	12,6	11,9	13,2
République Tchèque									0,6	0,9
Estonie									0,1	0,1
Chypre									0,1	0,1
Lettonie									0,1	0,1
Lituanie									0,1	0,2
Hongrie									0,6	1,0
Malte									0,0	0,1
Pologne									1,3	2,0
Slovénie									0,2	0,3
Slovaquie									0,2	0,4

(1) Données issues des rapports annuels de la Cour des comptes européennes.

(2) Données issues du rapport de la Commission sur les dépenses réparties.

(3) Chiffres budget 2003 modifié (BRS n° 7/2003).

(4) Chiffres budget 2004 modifié.

(5) Avant-projet de budget pour 2005.

Il s'agit cependant de taux moyens de contribution : chaque État contribue pour une part spécifique à chacune des ressources propres de l'Union. Les tableaux ci-dessous indiquent les taux de contribution de chaque État pour chaque type de ressource au titre des trois derniers exercices budgétaires.

## 2002 Commission, rapport sur les dépenses réparties

	RPT		TVA		PNB		Corr. R.-U.		Total	
	en M€	en %	en M€	en %	en M€	en %	en M€	en %	en M€	en %
Belgique	889	9,6	514	2,3	1 336	2,9	280	5,7	3 018	3,9
Danemark	180	2,0	418	1,9	893	1,9	196	4,0	1 688	2,2
Allemagne	1 965	21,3	4 760	21,3	10 505	22,9	353	7,2	17 582	22,6
Grèce	122	1,3	366	1,6	705	1,5	146	2,9	1 338	1,7
Espagne	585	6,4	1 829	8,2	3 431	7,5	706	14,3	6 551	8,4
<b>France</b>	<b>950</b>	<b>10,3</b>	<b>4 012</b>	<b>17,9</b>	<b>7 685</b>	<b>16,7</b>	<b>1 506</b>	<b>30,5</b>	<b>14 152</b>	<b>18,2</b>
Irlande	85	0,9	282	1,3	538	1,2	115	2,3	1 019	1,3
Italie	868	9,4	2 719	12,1	6 390	13,9	1 302	26,4	11 279	14,5
Luxembourg	10	0,1	52	0,2	101	0,2	21	0,4	184	0,2
Pays-Bas	961	10,4	1 155	5,2	2 265	4,9	86	1,7	4 468	5,7
Autriche	151	1,6	554	2,5	1 070	2,3	35	0,7	1 809	2,3
Portugal	86	0,9	335	1,5	636	1,4	131	2,7	1 187	1,5
Finlande	64	0,7	289	1,3	694	1,5	138	2,8	1 185	1,5
Suède	232	2,5	565	2,5	1 221	2,7	68	1,4	2 086	2,7
Royaume-Uni	2 067	22,4	4 539	20,3	8 481	18,5	-4 934	-100	10 153	13,1
<b>Total</b>	<b>9 214</b>	<b>100,0</b>	<b>22 388</b>	<b>100,0</b>	<b>45 948</b>	<b>100,0</b>	<b>148</b>	<b>3,0</b>	<b>77 698</b>	<b>100,0</b>

## 2003 Selon le budget modifié

	RPT		TVA		PNB		Corr. R.-U.		Total	
	en M€	en %	en M€	en %	en M€	en %	en M€	en %	en M€	en %
Belgique	1 039	9,5	558	2,6	1 499	2,9	295	5,4	3 391	4,0
Danemark	212	1,9	376	1,7	1 030	2,0	193	3,5	1 811	2,2
Allemagne	2 274	20,8	4 908	22,6	11 684	22,8	435	8,0	19 301	23,0
Grèce	144	1,3	386	1,8	831	1,6	161	2,9	1 522	1,8
Espagne	703	6,4	1 841	8,5	3 961	7,7	788	14,4	7 293	8,7
<b>France</b>	<b>1 085</b>	<b>9,9</b>	<b>3 739</b>	<b>17,2</b>	<b>8 605</b>	<b>16,8</b>	<b>1 642</b>	<b>30,1</b>	<b>15 071</b>	<b>17,9</b>
Irlande	106	1,0	283	1,3	609	1,2	129	2,4	1 127	1,3
Italie	1 044	9,6	2 476	11,4	7 062	13,8	1 325	24,2	11 906	14,2
Luxembourg	12	0,1	51	0,2	110	0,2	23	0,4	197	0,2
Pays-Bas	1 201	11,0	1 128	5,2	2 491	4,8	86	1,6	4 906	5,8
Autriche	175	1,6	530	2,4	1 199	2,3	46	0,8	1 950	2,3
Portugal	117	1,1	332	1,5	715	1,4	144	2,6	1 308	1,6
Finlande	82	0,7	302	1,4	787	1,5	156	2,9	1 327	1,6
Suède	279	2,6	566	2,6	1 439	2,8	42	0,8	2 327	2,8
Royaume-Uni	2 434	22,3	4 271	19,6	9 334	18,2	-5 465	-100	10 575	12,6
<b>Total</b>	<b>10 906</b>	<b>100,0</b>	<b>21 748</b>	<b>100,0</b>	<b>51 357</b>	<b>100,0</b>	<b>0</b>	<b>0,0</b>	<b>84 011</b>	<b>100,0</b>



**2004 Selon le budget modifié**

	RPT		TVA		PNB		Corr. R.-U.		Total	
	en M€	en %	en M€	en %	en M€	en %	en M€	en %	en M€	en %
Belgique	1 184	10,6	338	2,5	1 955	2,9	256	5,0	3 734	4,0
République Tchèque	60	0,5	79	0,6	365	0,5	51	1,0	554	0,6
Danemark	213	1,9	224	1,7	1 335	1,9	161	3,1	1 933	2,1
Allemagne	2 288	20,4	2 820	20,8	15 017	21,9	351	6,9	20 477	21,9
Estonie	10	0,1	8	0,1	36	0,1	5	0,1	58	0,1
Grèce	155	1,4	246	1,8	1 139	1,7	149	2,9	1 689	1,8
Espagne	763	6,8	1 170	8,6	5 428	7,9	716	14,0	8 077	8,7
<b>France</b>	<b>1 033</b>	<b>9,2</b>	<b>2 261</b>	<b>16,6</b>	<b>11 153</b>	<b>16,3</b>	<b>1 495</b>	<b>29,2</b>	<b>15 942</b>	<b>17,1</b>
Irlande	106	0,9	176	1,3	817	1,2	107	2,1	1 206	1,3
Italie	1 112	9,9	1 645	12,1	9 232	13,5	1 220	23,8	13 208	14,2
Chypre	9	0,1	12	0,1	56	0,1	8	0,2	85	0,1
Lettonie	6	0,1	8	0,1	44	0,1	6	0,1	65	0,1
Lituanie	21	0,2	15	0,1	79	0,1	11	0,2	125	0,1
Luxembourg	13	0,1	33	0,2	153	0,2	20	0,4	218	0,2
Hongrie	91	0,8	73	0,5	338	0,5	47	0,9	549	0,6
Malte	6	0,1	4	0,0	20	0,0	3	0,1	33	0,0
Pays-Bas	1 227	10,9	663	4,9	3 184	4,6	47	0,9	5 120	5,5
Autriche	171	1,5	318	2,3	1 585	2,3	25	0,5	2 099	2,2
Pologne	103	0,9	181	1,3	840	1,2	116	2,3	1 240	1,3
Portugal	97	0,9	197	1,4	913	1,3	120	2,3	1 327	1,4
Slovénie	17	0,2	25	0,2	118	0,2	16	0,3	177	0,2
Slovaquie	29	0,3	28	0,2	146	0,2	20	0,4	223	0,2
Finlande	78	0,7	191	1,4	1 018	1,5	133	2,6	1 420	1,5
Suède	283	2,5	361	2,7	1 930	2,8	30	0,6	2 604	2,8
Royaume-Uni	2 133	19,0	2 503	18,4	11 611	16,9	- 5 113	- 100	11 133	11,9
<b>Total</b>	<b>11 207</b>	<b>100,0</b>	<b>13 580</b>	<b>100,0</b>	<b>68 510</b>	<b>100,0</b>	<b>0</b>	<b>0,0</b>	<b>93 297</b>	<b>100,0</b>

***B. La France est le premier contributeur au financement de la correction dont bénéficie le Royaume-Uni***

La correction britannique trouve son origine dans les conclusions du Conseil européen de Fontainebleau (juin 1984), qui a posé un principe général (« tout État membre supportant une charge budgétaire excessive au regard de sa prospérité relative est susceptible de bénéficier, le moment venu, d'une correction ») et son application au cas du Royaume-Uni, lequel se voit rembourser chaque année les deux tiers de l'écart entre la contribution britannique due en vertu du système des ressources propres de l'UE et le montant des dépenses communautaires en faveur du Royaume-Uni. Ce « chèque britannique » était à l'origine financé par tous les autres États membres au prorata de leur part dans le PNB communautaire, à l'exception de l'Allemagne qui bénéficiait dès l'origine d'une réduction d'un tiers de sa participation, compte tenu des déséquilibres qu'elle supportait elle aussi. Grâce au « chèque britannique », le Royaume-Uni, même s'il reste un contributeur net significatif au budget communautaire (environ 0,35 point de PIB en moyenne sur 1998-2001, soit plus que la France), ne participe qu'à hauteur de 13 % au financement de l'Union alors que son PNB représente 18 % de celui de l'UE à 25.

Les raisons ayant conduit à l'adoption de ce système en 1984 méritent d'être reconsidérées, ainsi que l'a souligné le Président de la République au Conseil européen de Bruxelles en octobre 2002. Le mécanisme, tel qu'il ressort des accords de Berlin et de Copenhague, apparaît en effet de plus en plus coûteux pour la France et contestable pour les autres États membres, notamment les pays de l'élargissement.

### **Les facteurs à l'origine de la correction britannique ont en effet perdu de leur pertinence.**

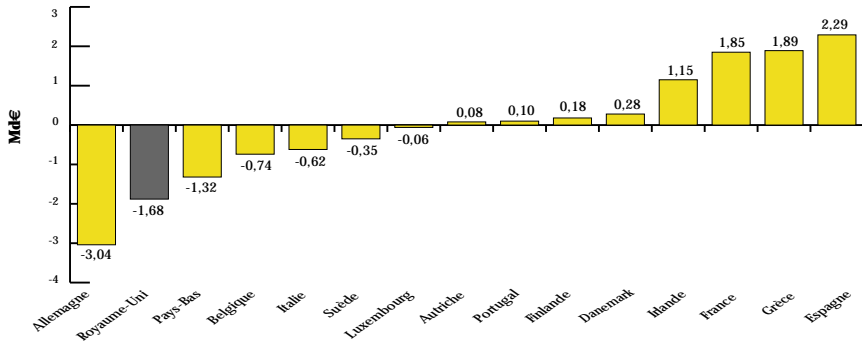
En 1984, le Royaume-Uni enregistrait le solde net négatif exprimé en pourcentage du PNB de loin le plus élevé au sein de l'UE à 10. Aujourd'hui, le Royaume-Uni reste, avant application de la correction, un gros contributeur net, mais quatre autres États membres (Allemagne, Pays-Bas, Suède et dans une moindre mesure Autriche) sont confrontés à des soldes nets négatifs du même ordre de grandeur que le Royaume-Uni.

En 1984, le problème du solde net britannique était rendu particulièrement aigu par le niveau de richesse relative du Royaume-Uni, nettement inférieur à la moyenne de l'Union puisque seule l'Irlande avait, en 1984, un PNB par habitant moins élevé. Aujourd'hui, ce n'est plus le cas : le Royaume-Uni est le pays le plus riche de l'Union avec un PNB par habitant mesuré en parité de pouvoir d'achat de 111,2 (moyenne UE à 15 égale à 100 en 2003), contre 106,6 pour les Pays-Bas, 104,6 pour la Suède, 104,2 pour la France et 98,6 pour l'Allemagne<sup>20</sup>. En 1984, la contribution britannique élevée provenait pour une large part d'une assiette TVA supérieure en pourcentage du PNB aux autres pays, alors que la ressource TVA constituait la première source de financement de l'UE. Avec l'introduction de la ressource PNB en 1988 et sa montée en puissance (jusqu'à représenter les trois quarts du financement de l'UE en 2006), ce problème s'est fortement atténué, même si l'assiette TVA du Royaume-Uni représente encore 19 % de l'assiette communautaire alors que son PNB ne représente que 18 % du PNB de l'Union.

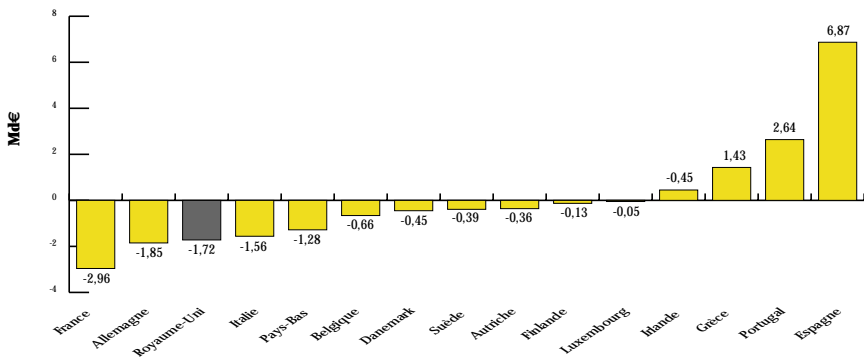
Enfin, en 1984, l'essentiel du solde net négatif avait pour origine la politique agricole commune, qui représentait 70 % des dépenses opérationnelles réparties. Le Royaume-Uni bénéficiait très peu de cette politique et en contestait fortement la philosophie. Aujourd'hui, les dépenses agricoles de marché ne représentent plus en 2002 que 54 % des dépenses opérationnelles réparties (60 % pour l'ensemble de la rubrique 1, développement rural inclus) et, de fait, moins de la moitié du solde net négatif britannique trouve son origine dans le secteur agricole.

(20) Source : rapport sur les ressources propres, juillet 2004.

## Solde nets 2002 au titre de la PAC



## Soldes nets 2002 au titre de la politique régionale



### Le mécanisme tel qu'il ressort des accords de Berlin (2000) et de Copenhague (2002) est de plus en plus coûteux pour la France.

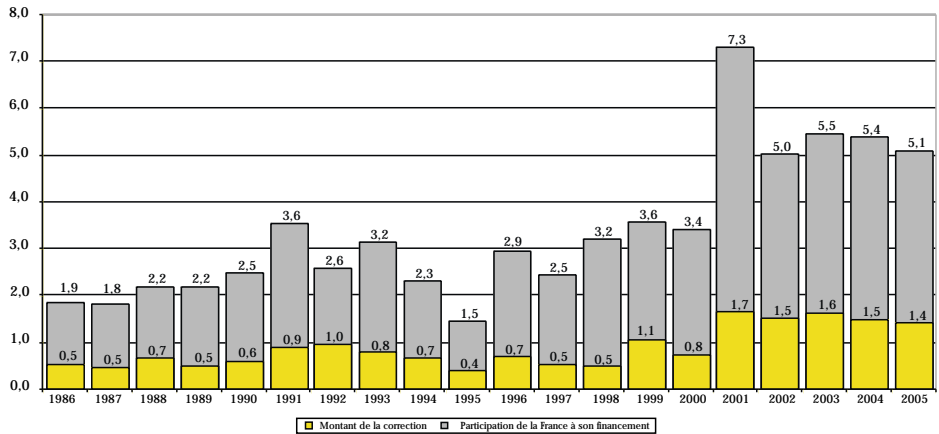
Lors de la négociation des perspectives financières pour 2000-2006 (« Agenda 2000 »), le Royaume-Uni s'est opposé avec succès à toute remise en cause de la correction dont il bénéficie. Compte tenu des pressions exercées par les quatre États membres supportant également d'importants déséquilibres budgétaires (Allemagne, Pays-Bas, Suède et dans une moindre mesure Autriche), la France et les autres États membres ont accepté au Conseil européen de Berlin (mars 1999) de réduire à un quart du montant normal la participation de ces quatre États au financement de la correction britannique. Ce « rabais sur le rabais » est lui-même financé par les autres États membres au prorata de leur part dans le PNB communautaire. Ce dispositif présente, du point de vue français, un double inconvénient. À court terme, il accroît mécaniquement la part de la France dans le financement de la correction britannique, qui passe de 23 % à plus de 29 % dès 2003 (correction au titre de 2002, première année d'application effective de la nouvelle décision ressources propres adoptée par le Conseil le 29 septembre 2000).

Dès lors, le coût de la correction britannique pour la France (en moyenne 0,8 Md€ sur la période 1995/2002) a augmenté fortement et atteindra environ 1,5 Md€ en 2004, soit 29,2 % du montant total de la correction. Il représente ainsi près de 10 % de la contribution totale de la France au budget de l'Union.

## La France est ainsi de loin le premier contributeur au chèque britannique en 2004.

### Montant de la correction britannique et coût pour la France depuis 1988

en Mds€



## C. Perspectives d'évolution

Dans le cadre du « paquet » législatif publié 14 juillet 2004, la Commission a fait part de ses propositions de réforme du système de financement du budget de l'Union dans un rapport consacré aux ressources propres. Ses réflexions portent essentiellement sur deux points : l'introduction d'un mécanisme de correction généralisé élargissant à d'autres contributeurs nets le bénéfice du « chèque » britannique ; l'architecture future des ressources propres communautaires.

### Prévention des soldes nets négatifs excessifs

Afin de satisfaire les revendications des principaux contributeurs nets de bénéficier d'un « filet de sécurité » pour limiter la hausse de leur effort contributif, le Collège des Commissaires a proposé la mise en place d'un mécanisme de correction généralisée, se substituant progressivement à la correction britannique : le « chèque » du Royaume-Uni doit être redistribué entre tous les gros contributeurs nets et son financement aménagé au profit des faibles contributeurs nets (dont la France) et des bénéficiaires nets.

Le dispositif proposé prévoit que chacun des États membres bénéficierait d'un remboursement à hauteur de 66 % de la part de son solde net<sup>(21)</sup> dépassant le seuil de - 0,35 % de son RNB. Le montant global de la correction (i.e. la somme totale des remboursements) serait plafonné à 7,5 Mds€ par an, c'est-à-dire au montant moyen de la compensation britannique sur la période 2008-2013. Tout dépassement de ce plafond donnerait lieu à une réduction à due concurrence du taux de remboursement initialement fixé à 66 %. Tous les États membres participeraient au financement, qui serait inscrit dans la partie « recettes » du budget communautaire.

En plus de ce dispositif, la Commission a également proposé des mesures transitoires, pour alléger l'impact budgétaire qu'entraînerait la perte pour le Royaume-Uni de sa correction. La Grande-Bretagne pourrait ainsi bénéficier de paiements forfaitaires annuels dégressifs (de 2 Mds€ en 2008 à 500 M€ en 2011), compensés par un taux de remboursement progressif pour les autres États membres (de 33 % en 2008 à 66 % en 2011).

### Propositions de la Commission - Soldes nets (moyenne 2008-2013)

% du RNB	Sans correction	<i>Statu quo</i> (chèque UK)	MCG sans régime transitoire	MCG avec régime transitoire
Belgique	1,32 %	1,21 %	1,26 %	1,26 %
Danemark	- 0,20 %	- 0,31 %	- 0,26 %	- 0,26 %
Allemagne	- 0,52 %	- 0,54 %	- 0,48 %	- 0,49 %
Espagne	0,32 %	0,23 %	0,26 %	0,25 %
France	- 0,27 %	- 0,37 %	- 0,33 %	- 0,34 %
Italie	- 0,29 %	- 0,41 %	- 0,35 %	- 0,36 %
Pays-Bas	- 0,55 %	- 0,56 %	- 0,48 %	- 0,50 %
Autriche	- 0,37 %	- 0,38 %	- 0,41 %	- 0,41 %
Pologne	3,85 %	3,76 %	3,79 %	3,79 %
Suède	- 0,47 %	- 0,50 %	- 0,45 %	- 0,46 %
Royaume-Uni	- 0,62 %	- 0,25 %	- 0,51 %	- 0,46 %

Source : Commission, rapport sur les ressources propres (les soldes nets sont calculés selon une définition analogue à celle utilisée dans le cadre de la correction britannique).

Sous le nouveau dispositif, le Royaume-Uni passerait, par rapport au *statu quo* en ressources propres, du statut de plus faible contributeur net (solde net de - 0,25 % du RNB en moyenne sur la période 2008-2013) à celui de deuxième contributeur net (- 0,46 % du RNB), soit un choc budgétaire de 0,21 point du RNB ou encore 4 Mds€ en moyenne par an. Le Royaume-Uni subirait ainsi un net décrochage par rapport aux pays qui, bien que désormais moins riches par tête d'habitant, constituent ses points de référence constants : la France (- 0,34 % du RNB) ou l'Italie (- 0,36 % du RNB). Ceci explique la réaction initiale très virulente du Royaume-Uni lors de la publication de ces propositions en juillet 2004.

En ce qui la concerne, **la France a déjà fait part de ses réserves sur cette approche**. Ramener les bénéfices de l'appartenance à l'Union européenne à un simple solde financier semble excessivement réducteur. C'est d'autant plus vrai que la façon même de calculer ces soldes nets fait l'objet d'âpres débats méthodologiques. Il convient également de rappeler que ces soldes ne sont jamais que la résultante de choix politiques en dépenses, arrêtés à l'unanimité à travers des perspectives financières. C'est pourquoi le gouvernement français a indiqué qu'il refusait d'entrer dans le débat sur la correction des soldes nets et entendait donner la priorité au débat sur les dépenses et les priorités politiques de l'Union, dans l'esprit de maîtrise budgétaire dont témoigne la prise de position de la France et de cinq autres États membres (décembre 2003) en faveur d'un budget communautaire stabilisé à 1 % du RNB de l'Union européenne.

(21) C'est-à-dire l'écart entre les fonds transférés à Bruxelles et les dépenses du budget européen sur le sol de l'État membre en question.

## Réforme de la structure de financement du budget communautaire

En plus de sa réflexion sur la mise en place d'un mécanisme de correction généralisée, la Commission envisage différentes options de réforme du système des ressources propres. La première alternative concerne la **suppression pure et simple de la ressource TVA** au profit d'un poids accru de la ressource PNB. Cette réforme confirmerait les choix effectués lors de la dernière modification de la décision ressources propres en 2000 (cf. jaune annexé au PLF 2004). Le financement du budget communautaire se rapprocherait ainsi du modèle présenté par la Finlande, qui propose un financement assis sur les seules ressources propres traditionnelles et sur la ressource PNB, sans aucun mécanisme de correction (suppression du « chèque » britannique).

La seconde option porte sur la **création d'un impôt européen**, pour laquelle la Commission évoque trois possibilités :

- une **taxe sur la consommation d'énergie**, s'appuyant sur le cadre juridique défini par la nouvelle directive 2003/96/EC sur la taxation des produits énergétiques et de l'électricité. La Commission considère qu'une ressource fiscale assise sur les carburants destinés au transport routier serait envisageable dans des délais relativement courts (3 à 6 ans) ;
- une **taxe sur la valeur ajoutée**, sous la forme d'un taux européen inclus dans les taux de TVA nationaux acquittés par les contribuables. La Commission évalue à 6 ans le délai nécessaire à la mise en place de ce dispositif ;
- l'affectation d'une part de l'**impôt sur les sociétés**, sous réserve d'une harmonisation préalable des assiettes fiscales. La Commission, par la voix de Frits Bolkestein, a d'ailleurs formulé au printemps 2004 une proposition en ce sens, dont l'examen devrait débiter à l'automne 2004.

En tout état de cause, le rapport sur les ressources propres n'envisage pas l'introduction d'une nouvelle source de financement à moyen terme, mais plutôt à l'horizon 2014, c'est-à-dire au-delà des prochaines perspectives financières 2007-2013. Sur cette question de l'impôt européen, **la France a fait part de son ouverture** (cf. contribution à la Convention européenne) mais reste vigilante, afin qu'une telle évolution s'inscrive dans un cadre de neutralité budgétaire et fiscale pour le contribuable européen. Plusieurs États européens (Pays-Bas, Irlande, Royaume-Uni...) ont en revanche exprimé une **hostilité de principe**, qui rend aléatoire le succès à court terme d'un tel projet.

## ANNEXE N°3 : ÉLÉMENTS DE METHODE RELATIF AU CALCUL DES SOLDES NETS

### A. La comptabilisation des versements des États membres

L'identification des versements de chaque État ne pose pas de difficulté d'ordre comptable. Il s'agit de l'ensemble des fonds mis à disposition par un État au cours de l'exercice considéré. Ce mode d'évaluation comporte toutefois deux limites :

- *Il implique de comptabiliser dans la contribution de chaque État membre les ressources propres traditionnelles* (essentiellement des droits de douane), qui ne sont pourtant pas représentatives d'un véritable effort contributif des États : le produit de ces ressources se concentre en effet dans les États dotés d'importantes installations portuaires (Pays-Bas, Royaume-Uni, Belgique) sans reposer pour autant *in fine* sur les contribuables de ces pays. Ce sont en effet les consommateurs européens finaux des biens importés qui assument la charge de ces prélèvements, ceux-ci ne résidant pas nécessairement dans le pays où s'est réalisée l'importation.
- **Les montants comptabilisés ne concernent pas uniquement l'exercice en cours** : ils intègrent le solde de l'exercice précédent qui peut conduire à une réduction substantielle des contributions ainsi que des versements consécutifs à des régularisations opérées par la Commission au titre des exercices précédents. Les contributions ainsi calculées ne sont donc pas exactement celles auxquelles aurait conduit la pure application du système des ressources propres tel que prévu par les textes pour financer les dépenses de l'exercice. Les comparaisons d'une année sur l'autre n'en sont pas facilitées. Cependant la comparaison sur longue période permet de mieux apprécier les tendances de fond.

### B. La répartition des dépenses entre les États membres

#### Les dépenses à répartir :

- Selon les accords de Berlin, seules les « dépenses opérationnelles » doivent être prises en compte dans la mesure des déséquilibres budgétaires que peuvent supporter les États membres. Les dépenses opérationnelles sont les dépenses de la partie B du budget communautaire (article 19 du règlement financier). Elles excluent donc les dépenses de la partie A constituée des dépenses administratives. Cette convention conduit à fausser les données relatives aux soldes nets des États accueillant les institutions communautaires : le Luxembourg et la Belgique sont ainsi comptés parmi les contributeurs nets au budget communautaire malgré les dépenses administratives effectuées sur leur territoire. La Commission européenne fait néanmoins apparaître la répartition des dépenses administratives entre les États membres, ce qui permet de calculer les soldes nets en les prenant en compte.
- Parmi les dépenses opérationnelles, certaines dépenses ne peuvent par ailleurs pas être réparties : les montants dépensés pour les actions extérieures, les réserves et les aides de pré-adhésion (rubriques 4, 6 et 7 des perspectives financières) sont donc exclus de cet exercice de répartition compte tenu de l'impossibilité de les imputer précisément à tel ou tel État membre.

### **Les modalités de répartition :**

- Sont pris en compte les paiements effectifs effectués au cours de l'exercice considéré, conformément aux crédits budgétaires de cet exercice ou aux reports de crédits non utilisés de l'exercice précédent. Les paiements sont affectés à l'État membre du bénéficiaire. Les subventions destinées aux agences communautaires sont attribuées à l'État membre sur le territoire duquel elles sont situées.
- Il est à noter que dans le cas des dépenses agricoles, les restitutions à l'exportation sont imputées à l'État membre dans lequel les paiements sont effectués, qui est souvent celui à partir duquel les marchandises quittent l'Union. Cet État membre n'est pas forcément le même que celui dans lequel réside le producteur et dernier bénéficiaire. Cette convention pourrait entraîner une surestimation des paiements aux États membres qui possèdent des ports importants.

### ***C. L'établissement des soldes nets par la Commission européenne***

La simple différence entre les versements et les paiements fournit une estimation du solde contestable, en raison de la surestimation des contributions des États dotés d'importantes installations portuaires, et surtout difficilement comparable d'une année sur l'autre en raison des fluctuations dans les versements liées au report de solde et aux régularisations. Ce mode de calcul a donc été abandonné par la Commission au profit d'un mode de calcul visant à neutraliser les éléments susceptibles de fausser l'appréciation des soldes. Ce mode de calcul s'inspire de celui employé pour le calcul de la correction britannique. Les données présentées par la Commission sont donc établies de la manière suivante :

- Les versements au titre des ressources propres traditionnelles sont implicitement réaffectés aux États membres proportionnellement à leurs paiements au titre des ressources TVA et PNB, ce qui permet d'éviter de surestimer les soldes nets des Pays-Bas ou du Royaume-Uni.
- Les dépenses administratives ne sont pas prises en comptes dans les dépenses réparties.
- Les estimations sont réajustées de façon à ce que la somme des soldes soit nulle : une contribution fictive est calculée en appliquant un taux de contribution aux seules dépenses réparties.
- L'impact du report du solde est également neutralisé, mais pas les effets des régularisations au titre des années antérieures.

La méthode de calcul retenue par la Commission, modifiée en 2001 pour exclure les dépenses administratives, présente la particularité de réduire en apparence le montant des contributions nettes des pays contributeurs nets et d'accroître le montant du bénéfice net des pays bénéficiaires nets (sauf les bénéficiaires nets administratifs : le Luxembourg et la Belgique). Elle minore l'effort contributif de tous les États membres et plus spécialement celui des États ayant beaucoup de RPT : en appliquant le taux de contribution moyen TVA/PNB au total des dépenses opérationnelles, elle minore les contributions (les versements réels ne sont pas calculés sur la base des dépenses opérationnelles exécutées mais sur la base de l'ensemble des crédits de paiement inscrits au budget).

Pour la France, qui est aussi un bénéficiaire administratif grâce au Parlement européen de Strasbourg mais qui a peu de RPT, les deux méthodes donnent à peu de choses près le même résultat.



## **ANNEXE N°4 : MODALITÉS DE GESTION DES FONDS STRUCTURELS EN FRANCE**

### ***La programmation et la gestion des fonds structurels pour la période 2000-2006***

Les Fonds structurels sont mis en œuvre au travers de programmes pluriannuels élaborés dans le cadre d'un partenariat régional et approuvé par la Commission européenne. En France, les autorités nationales ont choisi le niveau régional pour la gestion de l'objectif 2 sous la forme de Documents uniques de programmation (DOCUP) qui établissent un diagnostic, justifient et détaillent les axes stratégiques des programmes. Chaque DOCUP doit être accompagné d'un Complément de programmation qui détaille de façon opérationnelle le contenu des mesures présentées dans le programme. Dans chaque région, un Comité de suivi, coprésidé par le Préfet de région et le Président du conseil régional, associe la Commission européenne, l'État, la Région, les autres collectivités locales, les partenaires sociaux, les acteurs économiques et le monde associatif. La sélection des opérations est assurée par un Comité régional de programmation également coprésidé par le Préfet de région et le Président du conseil régional.

Pour les objectifs 1 et 2, les préfets de région cumulent les fonctions d'autorité de gestion et d'autorité de paiement. L'autorité de gestion est chargée de la mise en œuvre des opérations financées par les fonds structurels. À ce titre, elle est responsable de l'efficacité et de la régularité de la gestion. L'autorité de paiement certifie et soumet les demandes de paiement à la Commission.

L'objectif 3 est pris en charge par le ministère des Affaires sociales et les programmes d'intérêt communautaire par diverses collectivités locales ou administrations centrales. Au plan budgétaire et financier, le suivi et l'appui du FEDER sont assurés par le ministère de l'Intérieur, la gestion du FSE par le ministère des Affaires sociales et celles du FEOGA-O et de l'IFOP par le ministère de l'Agriculture. Les règles fixées pour la période 2000-2006 conduisent au rattachement budgétaire des financements européens par voie de fonds de concours au budget de l'État sur des chapitres des ministères concernés.

### ***Un effort de simplification engagé à partir de l'été 2002 pour assurer une meilleure consommation des fonds structurels en France***

Afin de tirer les conséquences d'un démarrage jugé trop lent de la programmation et de la consommation des fonds sur la période 2000-2006, le gouvernement a simplifié ce système par des mesures engagées à l'été 2002, visant à alléger les procédures, renforcer l'animation et mieux associer les collectivités :

- mise en place de fonds de concours locaux permettant au préfet de région de recevoir directement et rapidement les fonds européens sans passer préalablement par les comptes centraux des ministères gestionnaires ;
- élargissement du recours aux subventions globales qui consistent à confier, en accord avec la Commission, la mise en œuvre et la gestion d'une partie d'une intervention à un organisme agréé passant une convention avec l'autorité de gestion ;
- possibilité de confier la fonction d'autorité de paiement au Trésor public ou à un organisme public compétent ;

- expérimentation du transfert de la fonction d'autorité de gestion aux régions (Alsace).

L'impact de la réforme a été positif, singulièrement en ce qui concerne la programmation des crédits. Leur consommation, malgré une accélération sensible, reste toutefois en deçà du niveau optimal qui correspondrait à une exécution linéaire des fonds structurels sur la période.

### ***Des possibilités étendues d'expérimentation de la décentralisation de la gestion des fonds structurels***

La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales étend les possibilités d'expérimentation des fonctions d'autorité de gestion et de paiement. Ainsi, à titre expérimental et dans le cadre d'une convention, l'État peut désormais confier aux régions ou, si celles-ci ne souhaitent pas participer à une expérimentation, aux autres collectivités territoriales, à leurs groupements ou à un groupement d'intérêt public, la fonction d'autorité de gestion et celle d'autorité de paiement pour les programmes de la période 2000-2006. L'État peut aussi confier cette mission aux conseils généraux lorsque les actions relèvent du Fonds social européen.

## **ANNEXE N°5 : CIRCUIT DE PAIEMENT ET DE CONTRÔLE DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE EN FRANCE**

Cette annexe retrace rapidement les circuits de paiement et les modalités de contrôle applicables aux dépenses de la politique agricole commune sur le sol français.

### **A. Circuits de paiement**

#### **A.1 Présentation générale**

Depuis 1998, suite à une crise de trésorerie, les États assurent le préfinancement des aides agricoles. La Commission ne rembourse les États membres que deux mois après la réalisation des dépenses. En pratique, les versements mensuels de la Commission sont utilisés pour faire face aux besoins du mois en cours. Un compte spécifique de trésorerie communautaire est ouvert dans les écritures de l'ACCT (agence comptable centrale du Trésor) pour suivre les opérations financières liées au FEOGA-Garantie : débits au profit des organismes payeurs qui disposent tous (à l'exception de l'OFIMER) d'un compte à l'ACCT, crédits lors des remboursements de la Commission et du « paiement » des refus d'apurement ou des frais financiers par le budget du MAAPAR (cf. *infra*).

Vu le poids des aides directes et le calendrier de paiement retenu en France (notamment pour les aides directes céréales, versées en quasi-totalité le 16 novembre à hauteur de 5 Mds€), la nécessité d'un préfinancement national génère des difficultés de trésorerie à chaque fin d'année. Pour assurer le paiement aux agriculteurs alors que la France ne dispose pas de la trésorerie communautaire nécessaire, une avance du Trésor est mise en œuvre. Ce dispositif, utilisé depuis 2001, a remplacé un recours à l'emprunt bancaire, plus coûteux en frais financiers.

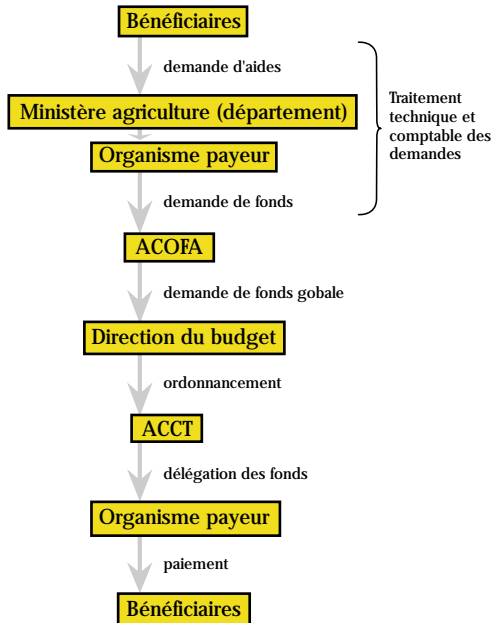
L'avance du Trésor ne pouvant directement abonder le compte ACCT « FEOGA-Garantie », un relais via un établissement public est nécessaire. Ce relais est assuré par l'ACOFA (agence centrale des organismes d'intervention dans le secteur agricole) qui joue tout au long de l'année un rôle central dans la gestion de trésorerie communautaire en France : centralisation des demandes des organismes payeurs, formalisation des demandes auprès de la direction du budget (gestionnaire du compte ACCT « FEOGA-G »), envoi des documents comptables à la Commission européenne et organisation d'une réunion mensuelle de trésorerie regroupant les organismes payeurs et leurs tutelles. Chaque année, une lettre interministérielle (finances/agriculture) est adressée à l'ACOFA précisant les modalités de mise en œuvre de l'avance du Trésor.

#### **A.2 Le traitement d'une demande d'aide agricole communautaire**

Pour la plupart des aides, le bénéficiaire dépose sa demande au niveau local auprès de la DDAF (direction départementale de l'agriculture et de la forêt) qui instruit le dossier. Celui-ci est ensuite transmis à l'organisme payeur, lequel effectue les contrôles nécessaires avant paiement. Après instruction et contrôle, l'organisme payeur demande les fonds nécessaires pour le paiement auprès de l'ACOFA ; cette demande s'effectue traditionnellement chaque lundi, mais peut être formulée un autre jour en tant que de besoin, en particulier lors de la période couverte par l'avance du Trésor. L'ACOFA centralise les demandes et adresse alors,

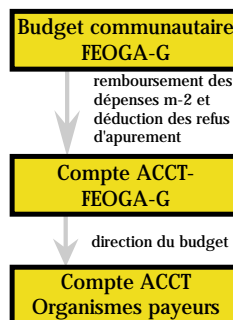
dans la journée de lundi ou au plus tard mardi, une proposition de versement à la direction du budget. Cette dernière donne ensuite ordre à l'ACCT de mettre les fonds à la disposition des organismes payeurs le mercredi matin. Il convient de souligner que dans la quasi-totalité des cas, l'ordre transmis par la direction du budget reprend fidèlement la proposition de l'ACOFA, laquelle ne s'écarte guère des demandes des organismes payeurs.

Dès réception de l'ordre de versement, l'ACCT met les fonds à disposition des organismes payeurs. Concrètement, cette mise à disposition se traduit par un virement du compte de trésorerie communautaire « FEOGA-Garantie » aux comptes des organismes payeurs ouverts au Trésor public.

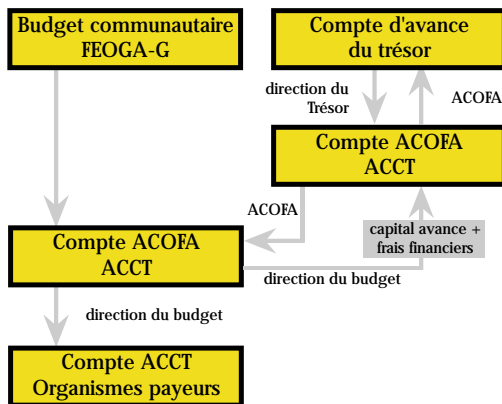


### A.3 Les flux financiers entre la Commission et la France

Tous les paiements d'aide d'un mois donné donnent lieu à un remboursement de la Commission deux mois plus tard (au plus tard le troisième jour ouvrable) sur le compte « FEOGA-Garantie ». Les corrections d'apurement viennent en déduction des remboursements mensuels de la Commission.



Lorsque la trésorerie communautaire disponible n'est pas suffisante pour faire face aux dépenses, le Trésor fait une avance à l'ACOFA qui reverse simultanément les fonds sur le compte « FEOGA-Garantie ». Cette situation se produit traditionnellement lors du préfinancement des paiements des mois de novembre et décembre. Les sommes avancées et les frais financiers induits (17,7 M€ pour une avance de 5,23 Mds€ en 2003) sont versés au Trésor dès que la Commission a procédé au remboursement des dépenses du mois de novembre (plus de 6 Mds€), le 3<sup>e</sup> jour ouvrable du mois de janvier, c'est-à-dire pendant la période complémentaire de gestion pour le budget national (voir schéma ci-dessous).



Finalement, le compte de trésorerie communautaire « FEOGA-Garantie » est débité des corrections d'apurement et des frais financiers. Chaque fin d'année, en loi de finances rectificative, le bilan de ces sommes est établi et porté à la charge du budget du MAAPAR qui procède ensuite au versement des sommes correspondantes.

## B. Modalités de contrôle

### B.1 Présentation générale du dispositif national

En vertu de l'article 280 du Traité instituant la Communauté européenne, les États membres sont responsables, à titre subsidiaire, de la protection des intérêts financiers de la Communauté. Concernant le FEOGA-Garantie, compte tenu de l'importance des montants en jeu, de la complexité des mécanismes d'aides et des circuits de paiement, la réglementation communautaire définit des obligations de contrôle précises, notamment au travers du règlement n°4045/89. Le dispositif national de contrôle<sup>22</sup> est ainsi organisé en deux niveaux.

■ Le premier niveau est lui-même double. Il regroupe :

- les **contrôles concomitants** c'est-à-dire effectués au fur et à mesure des opérations préalables au paiement d'une aide communautaire, qui relèvent de la responsabilité de plusieurs services, en fonction des types d'aide (directions départementales de l'agriculture et de la forêt pour les aides directes, les services de contrôle des offices agricoles pour la quasi-totalité des aides, les douanes pour les restitutions...);

(22) Contrôle étant entendu au sens strict, à l'exclusion de la problématique de certification des comptes des organismes payeurs (« apurement comptable ») qui relève d'une logique spécifique. Cette mission est assurée en France par la CCCOP (commission de certification des comptes des organismes payeurs).

- les **contrôles a posteriori**, effectués après le paiement de l'aide en vertu du règlement n°4045/89 et assurés par trois corps de contrôle (inspecteurs de l'ACOFA, Douanes et dans une moindre mesure services de la direction générale de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes).

*À titre d'exemple de contrôles de premier niveau réalisés en application de la réglementation sectorielle, on peut évoquer le cas des aides à la surface (hors mesures de développement rural). En France, 27 995 exploitations ont été contrôlées en 2003 dont 24 019 par télé-détection, soit un taux de contrôle de 6,7 %. À la suite de ces contrôles, seuls 1,5 % des contrôles effectués ont conduit à constater des écarts supérieurs à 30 % représentant un total de 5 024 hectares. Des redressements sont intervenus pour un montant total de 6,6 M€.*

■ Le **second niveau** est assuré quant à lui par la Commission Interministérielle de Coordination des Contrôles (CICC Agriculture), qui remplit deux rôles principaux. Elle coordonne l'ensemble des dispositifs de contrôle du premier niveau. Plus spécifiquement elle émet un avis sur les suites à donner aux contrôles effectués a posteriori (mise en recouvrement éventuelle ; communication de l'irrégularité constatée à la Commission européenne lorsque son montant dépasse 4 000 €).

*En 2003, la CICC Agriculture a ainsi procédé à l'examen de 479 dossiers. Sur ces dossiers, 187 ont donné lieu à une conclusion de reversement pour un montant total de 10,2 M€. Les trois corps de contrôle intervenant pour l'application de ce règlement ont consacré 9 256 jours à la réalisation des vérifications (temps de contrôle en entreprise et temps nécessaire à la préparation et à la rédaction des rapports).*

En tout état de cause, en matière de recouvrement, de sanctions ou de poursuite, **l'organisme payeur est seul responsable** de la décision ou non d'engager la procédure. La garantie d'une bonne protection des intérêts financiers de la Communauté est conditionnée par la qualité des travaux de la CICC, la reconnaissance de ses décisions et leur application effective par les organismes payeurs.

## B.2 La procédure d'apurement

### ■ Présentation

Au-delà du contrôle effectué sur un plan strictement national, les dépenses du FEOGA-Garantie font l'objet d'un apurement au terme duquel la Commission peut infliger des corrections financières aux États membres. On distingue « l'apurement comptable » (les comptes des organismes payeurs présentent-ils une image sincère et fidèle de leurs opérations ?) et « l'apurement de conformité » (la réglementation communautaire est-elle correctement appliquée ?).

Cette procédure, strictement encadrée par la réglementation communautaire, s'appuie sur des missions de contrôle effectuées par la Commission, ciblées par type d'aide sur les différents exercices clôturés. La Commission examine la conformité des circuits de paiement et des modalités de contrôle avec la réglementation communautaire.

Les résultats de ces missions font l'objet de plusieurs échanges avec l'État membre. En cas de désaccord, celui-ci peut saisir un organe de conciliation, qui examine le dossier et rend un avis, sans force obligatoire toutefois pour la Commission. Au terme de cette procédure, la Commission décide le quantum des dépenses devant être exclues du financement communautaire, cette décision étant bien sûr susceptible de recours devant la Cour européenne de justice.

### ■ Principaux motifs d'apurement

De façon générale, trois causes principales motivent les sanctions financières appliquées par la Commission européenne :

- la mauvaise application de la réglementation, qui peut être liée à sa complexité mais aussi à la prise en compte jugée abusive de certaines spécificités nationales ;

- les insuffisances dans les dispositifs de contrôles nationaux, susceptibles de faire courir des risques financiers au budget communautaire ;
- l'absence de sanction des fraudes et irrégularités détectées et le retard pris dans le recouvrement des sommes indûment versées.

**Le deuxième cas de figure a tendance à devenir le principal motif de correction.**

L'exigence croissante de la Commission et l'application de nouvelles règles concernant le calcul des corrections financières ont en outre tendance à renchérir le montant de ces sanctions. La pratique de corrections forfaitaires de 2, 5, 10, voire 25 %, appliquées à l'échelle nationale en fonction de l'appréciation portée par la Commission a ainsi tendance à se généraliser et est particulièrement onéreuse pour la France quand elle touche les aides directes.

De plus, les corrections financières ne sont plus présentées par exercice mais s'appliquent, depuis la réforme de la procédure d'apurement de 1995, sur les 24 mois précédant la transmission des résultats de l'enquête (la Cour des comptes européenne plaidant même en faveur de l'extension à 36 mois de cette période de rétroactivité des corrections) et ce jusqu'à ce que la Commission estime que l'État membre s'est conformé à la réglementation en vigueur. En pratique, la Commission adopte au moins deux décisions globales d'exclusion des dépenses par an.

*En 2003, six décisions d'apurement des comptes (quatre relatives à l'apurement de conformité, une relative à l'apurement comptable et une relative aux recouvrements non effectués suite à des constats d'irrégularités antérieurs à 1995) ont été adoptées pour un montant total de corrections de 67,2 M€ à l'encontre de la France.*

## **ANNEXE N°6 : LE CONTRÔLE DE L'UTILISATION DES FONDS COMMUNAUTAIRES**

L'importance croissante du budget communautaire conduit à porter une attention accrue à ses conditions d'exécution. L'analyse de l'exécution et plus généralement l'évaluation de l'efficacité des politiques communautaires constituent désormais une priorité pour de nombreux États membres au sein du Conseil.

Ils peuvent s'appuyer en cela sur le rapport annuel de la Cour des comptes européenne relatif à l'exercice précédent, ainsi que sur l'action entreprise par la Commission dans le cadre de la protection des intérêts financiers de l'Union et en matière de contrôle de l'emploi des fonds communautaires.

### ***A. Le rapport annuel de la Cour des comptes et la procédure de décharge***

La Cour des comptes européenne a adopté le 18 novembre 2003 son rapport annuel relatif à l'exercice 2002, assorti de la déclaration d'assurance sur la fiabilité des comptes.

Ce document constitue la première étape de la procédure de décharge de la Commission sur l'exécution du budget. La décharge est accordée par le Parlement européen sur recommandation du Conseil. La plupart des résultats d'audit sont contenus dans des rapports spéciaux et le rapport annuel constitue la synthèse d'ensemble de l'analyse de la Cour concernant un exercice.

### **Synthèse du rapport annuel relatif à l'exercice 2002**

La Cour est d'avis que les comptes des Communautés européennes élaborés par la Commission reflètent fidèlement les recettes et les dépenses de l'exercice 2002 ainsi que leur situation financière à la fin de celui-ci, sous réserve de l'incidence des insuffisances dues aux défauts de conception du système comptable.

La Cour se félicite que la Commission ait adopté fin 2002 un plan d'action sur la modernisation de la comptabilité qui devrait être pleinement opérationnel en 2005. Toutefois, la Cour juge trop ambitieux le calendrier prévu par la Commission pour la mise en œuvre des profondes réformes nécessaires.

La Cour note par ailleurs que la Commission a fait des progrès substantiels dans la mise en œuvre de sa réforme administrative. Les rapports annuels d'activité et les déclarations des directions générales sont de meilleure qualité, même si les directeurs généraux devraient fournir davantage de précisions concernant leurs réserves relatives à l'efficacité des systèmes de contrôle interne et décrire de manière plus détaillée les déficiences relevées. La Cour relève cependant que la mise en œuvre de la réforme rencontre des difficultés dans les domaines du budget où la Commission et les États membres partagent la gestion. Ces domaines représentent plus de 80 % du budget et concernent la politique agricole et les actions structurelles. Les progrès à cet égard dépendent de l'amélioration des systèmes de gestion et de contrôle mis en place par les États membres. Dans la perspective d'une amélioration de la transparence et du suivi du processus de réforme, la Cour recommande ainsi l'actualisation du Livre blanc sur la réforme administrative de la Commission publié en 2000, la révision du calendrier et la mise à jour de la liste des questions pendantes.



Enfin, s'agissant de l'examen des recettes de la Communauté, la Cour a constaté que les ressources provenant de la TVA et du PNB ont été correctement calculées. Toutefois, il conviendrait que la Commission renforce ses contrôles relatifs à la fiabilité des données transmises par les États membres. Comme pour les deux exercices précédents, la Cour note que l'excédent des recettes par rapport aux dépenses a été considérable. Il était de 7,4 Mds€ en 2002 contre 15,0 Mds€ en 2001. L'excédent est essentiellement dû à une sous-utilisation des crédits dans le domaine des actions structurelles, où les États membres ont systématiquement surestimé les fonds nécessaires à la mise en œuvre des programmes. La Cour recommande à la Commission d'effectuer dès avant la fin de l'exercice les modifications budgétaires qui s'imposent pour ajuster les recettes aux dépenses. À noter que cette recommandation a reçu un début de mise en œuvre en 2003, avec l'adoption d'un budget rectificatif en novembre 2003 conduisant à l'annulation de 5 Mds€ de crédits de paiement non consommés. Mais cette initiative de la Commission n'a conduit à résorber qu'une partie de la sous-consommation effective, et l'exercice 2003 s'est finalement soldé par un excédent de 5,4 Mds€.

### **Déclaration d'assurance**

Depuis 1994, la Cour des comptes produit, en plus de son rapport annuel, une déclaration d'assurance (DAS) sur la fiabilité des comptes et sur la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes aux dépenses de l'Union. Contrairement au rapport annuel, dans lequel la Cour examine les opérations dans certains secteurs particuliers et dans certains pays, et formule des observations ponctuelles, la DAS constitue une appréciation globale résultant d'une extrapolation à partir d'un échantillon représentatif d'opérations en recettes et en dépenses et de sondages.

Les comptes de l'exercice 2002 peuvent être considérés comme fiables, et reflètent fidèlement les recettes et les dépenses de la Communauté, à l'exception des réserves suivantes qui trouvent leur origine dans le système comptable communautaire, lequel ne garantit pas un recensement complet du patrimoine :

- faute de crédits budgétaires suffisants, des engagements juridiques de 820 M€ sont compris parmi les engagements hors bilan ;
- une fraction de la participation de la Commission au capital de Galileo (240 M€ sur un total de 520 M€) ne figure pas en tant que telle à l'actif du bilan ;
- des comptes transitoires (91,1 M€ à l'actif et 714,9 M€ au passif) doivent être reclassés à d'autres postes du bilan ou du compte de gestion ;
- en l'absence de procédures efficaces de contrôle interne pour les recettes diverses et les avances versées, la Cour ne peut s'assurer du caractère correct et complet du recensement des opérations au poste des débiteurs divers.

S'agissant de la légalité et de la régularité des opérations sous-jacentes, la Cour se déclare dans l'impossibilité de donner une assurance globale positive sur la régularité et la légalité des opérations sous-jacentes aux paiements. La Cour estime ainsi que ne sont légales et régulières que les opérations concernant les recettes, les engagements, les dépenses administratives et les aides de préadhésion bien que, dans ce dernier cas, les systèmes et contrôles de surveillance nécessitent un renforcement particulier.

## **B. La protection des intérêts financiers de l'Union**

L'article 280 § 5 du traité CE invite la Commission européenne, en coopération avec les États membres, à élaborer et à transmettre au Parlement européen et au Conseil un rapport annuel relatif à la protection des intérêts financiers des Communautés et à la lutte contre la fraude.

Afin d'assurer la protection de ses intérêts financiers, la Communauté a établi des règles s'appliquant aux différents domaines d'activité communautaire. Les États membres sont ainsi tenus de communiquer à la Commission tous les cas d'irrégularités portant sur des montants supérieurs à 10 000 € en matière de ressources propres et à 4 000 M€ en matière de dépenses (FEOGA-Garantie et mesures structurelles). La question du relèvement de ce second seuil et de son alignement sur le seuil de 10 000 € est d'ailleurs posée, compte tenu de la croissance du nombre d'irrégularités signalées à la Commission. Seul un domaine restreint (essentiellement les dépenses administratives et les crédits des actions extérieures) est géré directement par la Commission. La protection des intérêts financiers communautaires repose donc principalement sur la compétence primaire des États membres, responsables de 80 % des dépenses et du recouvrement de l'intégralité des ressources propres traditionnelles (RPT).

Les États membres sont tenus d'assurer une protection équivalente à celle qu'ils mènent pour la défense de leurs intérêts propres, au moyen de contrôles de régularité et d'actions plus ciblées menées sur la base de soupçons de fraude. Rappelons à cet égard que la distinction entre une fraude et une simple irrégularité tient à la qualification pénale donnée à l'issue d'une procédure judiciaire.

L'Office européen de lutte antifraude (OLAF) a été créé le 1<sup>er</sup> juin 1999 par une décision de la Commission. Il s'est substitué à l'unité de coordination et de lutte antifraude (UCLAF) du secrétariat général de la Commission créée en 1988. L'Office exerce les compétences de la Commission en matière d'enquêtes administratives en vue de renforcer la lutte contre la fraude, la corruption et contre toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers des Communautés. À ce titre, l'Office est chargé de mener des enquêtes administratives ainsi que de préparer les initiatives législatives et réglementaires de la Commission en matière de lutte contre la fraude.

Entre le 1<sup>er</sup> juillet 2002 et le 30 juin 2003, l'OLAF a entamé 375 nouvelles enquêtes et mené à bien 805 enquêtes et certains dossiers qui, pour beaucoup, avaient été ouverts par l'UCLAF, prédécesseur de l'OLAF dans les années 1990. À la fin de la période considérée, l'OLAF a ainsi à son actif un total de 3 440 enquêtes réalisées depuis sa création, en hausse de 18 % par rapport à l'année précédente. L'impact financier (total des sommes perdues pour le budget UE du fait des irrégularités détectées), tel qu'estimé par les enquêteurs pour l'ensemble des enquêtes clôturées pendant la période courant du 1<sup>er</sup> juillet 2002 au 30 juin 2003, représentait ainsi plus de 850 M€.

## **Glossaire**

---

<b>ACCORD INTER- INSTITUTIONNEL</b>	L'accord institutionnel conclu le 6 mai 1999 entre la Commission, le Conseil et le Parlement a pour objet de mettre en œuvre la discipline budgétaire et d'améliorer le déroulement de la procédure budgétaire annuelle. Il se compose de deux parties : la définition et les modalités d'application des perspectives financières 2000-2006, la définition de règles précises qui encadrent la collaboration interinstitutionnelle en matière budgétaire. Il ne peut être modifié qu'avec l'accord des trois institutions.
<b>AVANT-PROJET DE BUDGET (APB)</b>	L'APB est présenté par la Commission et marque le début de la procédure budgétaire. Il traduit l'appréciation par la Commission des besoins de financement de la Communauté.
<b>BUDGET RECTIFICATIF ET SUPPLÉMENTAIRE (BRS)</b>	Il s'agit d'une modification du budget initial adoptée selon la même procédure que le budget initial. C'est l'équivalent en droit européen de notre « collectif budgétaire » ou loi de finances rectificative (LFR).
<b>CRÉDITS DISSOCIÉS ET CRÉDITS NON DISSOCIÉS</b>	Les crédits dissociés désignent les dépenses pour lesquelles le montant des crédits pour paiement peut être différent de celui des crédits pour engagement. Les crédits non dissociés, pour lesquels le montant des engagements est toujours égal à celui des crédits pour paiement, concernent l'essentiel des dépenses de la PAC (rubrique 1) et la totalité des dépenses administratives (rubrique 5).
<b>CRÉDITS POUR ENGAGEMENT (CE) ET CRÉDITS POUR PAIEMENT (CP)</b>	Cette distinction correspond au système national des autorisations de programme et des crédits de paiement. Un CE constitue une autorisation de contracter un engagement de dépenser, un CP constitue une autorisation de payer. La contribution due par les États membres au budget communautaire est calculée sur la base des crédits pour paiement.
<b>DÉPENSES OBLIGATOIRES (DO) ET DÉPENSES NON OBLIGATOIRES (DNO)</b>	Les dépenses obligatoires désignent les dépenses découlant obligatoirement du traité. En l'absence de fondement objectif à cette distinction, l'accord interinstitutionnel procède une fois pour toute à la répartition des dépenses inscrites au budget entre ces deux catégories. Les DO correspondent en fait à la PAC (hors développement rural) et à une partie des dépenses administratives, toutes les autres dépenses (plus de 55 % du budget) étant dites « non obligatoires ». L'intérêt de cette distinction réside dans la différence de procédure d'adoption qui en résulte : en cas de désaccord entre les deux branches de l'autorité budgétaire, le Parlement a le dernier mot en matière de dépenses non obligatoires, cependant que le Conseil décide seul en dernier ressort du niveau des dépenses obligatoires.
<b>FEOGA SECTION GARANTIE</b>	Instrument financier de la politique agricole commune recouvrant les aides versées sur fonds européens aux agriculteurs, aux exportateurs, ou aux industriels selon les cas, au titre de la garantie de revenu apportée par la PAC : paiements compensatoires aux surfaces, primes animales, restitutions à l'exportation, aides à la production, aides au stockage en cas de surproduction, etc.

**FONDS DE COHÉSION**

Pour renforcer la politique structurelle, un Fonds de cohésion a été instauré en 1993. Il est destiné aux pays dont le RNB par habitant est inférieur à 90 % de la moyenne communautaire, soit la Grèce, l'Espagne, le Portugal et l'Irlande (jusqu'à 2004 pour cette dernière). Le Fonds de cohésion a pour objet d'accorder des financements pour des projets en matière d'environnement ou d'infrastructure de transport. Tous les nouveaux adhérents y sont éligibles depuis 2004.

**FONDS STRUCTURELS**

Pour mettre en œuvre sa politique régionale, l'Union européenne dispose de quatre instruments financiers :

- le Fonds social européen (FSE), dont la création était prévue par le traité de Rome ;
- le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), section « orientation » ;
- le Fonds européen de développement régional (FEDER) ;
- l'Instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP).

Ces instruments sont mobilisés le plus souvent concomitamment au service de trois objectifs :

Objectif 1 : Le développement et l'ajustement structurel des régions en retard de développement dont le PIB moyen par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne de l'Union européenne.

Objectif 2 : La reconversion économique et sociale des zones en difficulté structurelle.

Objectif 3 : Le développement des ressources humaines hors des régions éligibles à l'objectif 1.

**INSTRUMENT DE FLEXIBILITÉ**

L'instrument de flexibilité, prévu par l'accord interinstitutionnel, constitue un mécanisme permettant, sur proposition de la Commission et avec l'accord des deux branches de l'autorité budgétaire, de dépasser les plafonds des perspectives financières dans la limite de 200 M€ pour une année donnée, afin de faire face à un besoin non prévu dans les perspectives financières. Cet instrument ne doit pas en principe être utilisé deux années de suite pour répondre à un même besoin.

**LETTRÉ RECTIFICATIVE  
AGRICOLE**

La Commission présente tous les ans à l'automne une lettre rectificative à son avant-projet de budget sur les dépenses agricoles afin d'actualiser les besoins pour l'exercice à venir en fonction des dernières prévisions d'évolution des marchés agricoles. La lettre rectificative agricole sert de base à la seconde lecture pour les dépenses agricoles.

**PCRD**

Le programme-cadre de recherche et de développement technologique. Créé en 1984, ce programme pluriannuel coordonne des programmes plus spécifiques dédiés à des domaines aussi divers que les technologies de l'information et de la communication, l'environnement, la biologie, l'énergie (y compris nucléaire), les transports ou la mobilité des chercheurs. Le cinquième programme-cadre (1998-2002) a été doté de 14,9 Mds€ pour atteindre ses objectifs, parmi lesquels la promotion d'une société de

l'information conviviale et l'accès des petites et moyennes entreprises à la recherche. Le 6<sup>e</sup> PCRD pour la période 2003-2006 est doté de 19,2 Mds€ (UE-25).

#### PERSPECTIVES FINANCIÈRES

Les perspectives financières constituent le cadre de référence pluriannuel (2000-2006) de la discipline budgétaire. Elles fixent, pour chaque année et pour chaque rubrique et sous-rubrique, des montants limitatifs de crédits d'engagement, qui constituent des plafonds de dépenses. Des montants globaux en crédits pour engagements et en crédits pour paiements sont également établis.

#### PESC/PESD

La politique étrangère et de sécurité commune (PESC) dispose d'un budget spécifique inscrit sur la rubrique 4 du budget (62,6 M€ dans le projet de budget pour 2005). Ces crédits assurent le financement des dépenses dites opérationnelles de la PESC, telles que les représentants spéciaux (sauf frais de personnel) ou le fonctionnement de forces de police. Les dépenses opérationnelles de la politique étrangère de sécurité et de défense (PESD) sont en revanche assumées directement par les États en fonction de leur participation.

#### PILIERS DE LA PAC

la PAC se décompose en deux piliers : le premier (1a) est propre aux aides de marché et le second (1b) concerne les dépenses de développement rural.

#### PROJET DE BUDGET

Sur la base de l'APB, le Conseil arrête le projet de budget après une phase de concertation avec le Parlement et la Commission à l'occasion d'un trilogue. Le projet de budget est ensuite transmis au Parlement pour une première lecture. La concertation doit ensuite se poursuivre jusqu'à la deuxième lecture par le Conseil.

#### RÉSERVE POUR AIDES D'URGENCE

La réserve pour aides d'urgence est une enveloppe de 223 M€ (avant-projet de budget 2005) destinée à couvrir en cours d'année, par voie de virement de crédits, les besoins urgents qui apparaissent notamment dans le domaine humanitaire. Ses modalités d'utilisation sont définies par l'accord interinstitutionnel. La mobilisation de cette réserve doit notamment recevoir l'accord du Conseil et du Parlement dans le cadre d'un trilogue. La part des contributions des États membres correspondant à cette réserve n'est appelée qu'au prorata de la consommation de cette réserve.

#### RESTE À LIQUIDER OU RAL

Le reste à liquider ou RAL désigne la part des engagements qui n'a pas donné lieu à paiement. Le RAL résulte donc de la différence entre les engagements et les décaissements et permet d'apprécier les performances d'exécution de la Commission.

#### RUBRIQUES

Les rubriques du budget communautaire regroupent les dépenses par grandes catégories : PAC (rubrique 1), fonds structurels (rubrique 2), politiques internes (rubrique 3), actions extérieures (rubrique 4), dépenses administratives (rubrique 5), réserves (rubrique 6) et aides de préadhésion (rubrique 7), qui peuvent elles-mêmes comprendre des sous-rubriques. Au nombre de sept jusqu'en 2003, elles sont désormais huit, une rubrique 8

(compensations budgétaires transitoires aux adhérents) ayant été créée par l'accord de Copenhague en décembre 2002. C'est par rapport aux rubriques et sous-rubriques que s'apprécient les plafonds de dépenses et les prérogatives des deux branches de l'autorité budgétaire.

Dans le cadre de sa communication de février 2004, la Commission propose, pour l'après-2007, une nouvelle structuration des rubriques, détaillée *supra*.

#### SOLDE DE L'EXERCICE PRÉCÉDENT

Il correspond au montant des crédits non consommés et des éventuelles plus-values de recettes. Il est restitué aux États membres sous la forme d'une moindre contribution PNB au cours de l'exercice suivant.

#### TRILOGUE

Le trilogue a pour objet de préparer la procédure de concertation entre les trois institutions en vue de rechercher un accord entre les deux branches de l'autorité budgétaire. Il est composé du président du Conseil budget, du président de la commission des budgets du Parlement européen et du membre de la Commission en charge du budget.