



N° 1863

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 octobre 2004

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN
SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2005** (n° 1800),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 2

AFFAIRES ÉTRANGÈRES :

AFFAIRES EUROPÉENNES

Rapporteur spécial : M. JEAN-LOUIS DUMONT

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
PREMIÈRE PARTIE : LE PROJET DE BUDGET 2005	7
I.- LE PROJET DE BUDGET COMMUNAUTAIRE	7
A.- « L'ÉLABORATION DU BUDGET PAR ACTIVITE » (EBA) : EQUIVALENT DE LA « LOLF » DANS LES INSTITUTIONS EUROPEENNES	8
B.- LES DEPENSES.....	12
1.- Un budget 2005 rigoureux	12
2.- Un coût de l'élargissement maîtrisé.....	14
C.- LES RECETTES	30
II.- LES RELATIONS FINANCIERES DE LA FRANCE AVEC L'UNION EUROPEENNE	31
A.- LE PRELEVEMENT COMMUNAUTAIRE	31
B.- LES « RETOURS » EN FRANCE	33
DEUXIEME PARTIE : LE LANCEMENT DES DISCUSSIONS SUR LES PERSPECTIVES FINANCIERES 2007-2013	37
I.- LE CADRE GENERAL	37
A.- LE PROJET DE CONSTITUTION DU 18 JUIN 2004 REFONDRAIT EN PROFONDEUR LE CADRE BUDGETAIRE COMMUNAUTAIRE	37
B.- LA COMMISSION EUROPEENNE A PRESENTE UN PROJET AMBITIEUX.....	38
II.- LES CINQ NOUVELLES GRANDES RUBRIQUES	43
II.- LA REFORME DU FINANCEMENT DE L'UNION EUROPEENNE	55
A.- COMMENT EN FINIR AVEC LE CHEQUE BRITANNIQUE ?	56
B.- VERS UN IMPOT EUROPÉEN	56

TROISIEME PARTIE : LA PROGRAMMATION ET LA CONSOMMATION DES FONDS STRUCTURELS EN FRANCE	59
I.- ELEMENTS NATIONAUX ET EUROPEENS	59
A.- AU NIVEAU NATIONAL	59
B.- COMPARAISONS AVEC LES AUTRES ÉTATS MEMBRES	61
II.- DES RESULTATS TRES VARIABLES SELON LES REGIONS FRANÇAISES	63
A.- ETAT DE LA PROGRAMMATION ET DE LA CONSOMMATION	64
B.- SITUATION PREVISIBLE AU 31 DECEMBRE PROCHAIN ET MESURES DE DYNAMISATION, EN PARTICULIER POUR LE FSE	64
C.- REPARTITION DES DOSSIERS ELIGIBLES ENTRE LES OPERATIONS PROGRAMMEES, LES OPERATIONS ENGAGEES ET LES OPERATIONS DEJA TERMINEES	65
D.- CRITERES D'ELIGIBILITE DES PROJETS	65
E.- SUBSTITUTION DES FONDS COMMUNAUTAIRES A DES CREDITS NATIONAUX	66
F.- QUELS FONDS STRUCTURELS APRES 2006 ?	66
EXAMEN EN COMMISSION	69
ANNEXES	77
ANNEXE N° 1 : LISTE DES PRINCIPAUX DOCUMENTS RECENTS SUR LE BUDGET COMMUNAUTAIRE	79
ANNEXE N° 2 : ENQUETE AUPRES DES REGIONS FRANÇAISES SUR LES FONDS STRUCTURELS	83

INTRODUCTION

Selon l'article 43 du projet de loi de finances pour 2005, le prélèvement opéré sur les recettes de l'État au titre de la participation de la France au budget de l'Union européenne est évalué pour l'exercice 2005 à **16,6 milliards d'euros**. La France devrait y consacrer 6,1 % de ses recettes fiscales nettes. Le budget communautaire représente donc un enjeu majeur pour les finances publiques nationales.

Le projet de budget tel qu'adopté par le Conseil de l'Union européenne en première lecture s'établit comme suit :

PROJET DE BUDGET 2005

	2005 (en millions d'euros)		2005/2004 (en %)	
	CE	CP	CE	CP
1. Agriculture	49,7	49,1	6,2	7,5
2. Politique régionale	42,4	32,4	3,3	5,1
3. Politiques internes	8,9	7,7	2,3	2,3
4. Actions extérieures	5,1	5	-1,4	0,7
5. Administration	6,3	6,3	3,1	3,1
6. Réserves	0,4	0,4	0,9	0,9
7. Préadhésion	1,9	3	7,1	4,3
8. Compensations	1,3	1,3	-7,4	-7,4
Total UE 25	116	105	4,1	5,4

Au total les crédits d'engagement (CE) augmentent de 4,1 % et les crédits de paiement (CP) de 5,4 %, essentiellement en raison de l'élargissement aux 10 nouveaux Etats membres qui est intervenu au 1^{er} mai de l'an dernier.

En 2003 la France a versé 15,2 milliards d'euros et a reçu 13,4 milliards d'euros (13,1 milliards d'euros hors dépenses administratives). Elle est donc un contributeur net au budget de l'Union européenne (-1,96 milliard d'euros hors dépenses administratives).

La procédure budgétaire annuelle est encadrée strictement dans les perspectives budgétaires (2000-2007) qui en établissent les grandes masses. L'année 2004 a été marquée par le début des discussions sur les prochaines perspectives financières (2007-2013).

La discussion du prélèvement communautaire offre chaque année à l'Assemblée nationale l'occasion d'un débat approfondi sur les actions de l'Union européenne : agriculture, politique régionale, initiative de croissance, ressources... Le présent rapport examine d'abord le projet de budget 2005, puis les premières discussions sur les perspectives financières (2007-2013) et enfin, plus particulièrement, la programmation et la consommation des fonds structurels en France. Votre Rapporteur spécial s'est vu confier par la Commission des finances la poursuite de sa mission de contrôle et d'évaluation sur ce sujet, à la suite de son premier rapport d'information (n° 1624) du 26 mai dernier, et il rend compte de la poursuite de ses travaux.

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 fixe comme date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires, au plus tard huit jours francs à compter du dépôt du projet de loi de finances. Cette date était donc le 9 octobre 2004.

À cette date, toutes les réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial. Celui-ci tient à remercier vivement les services de la direction du Budget du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie (bureau des affaires européennes) qui lui ont également transmis le projet de « jaune » relatif aux relations financières avec l'Union européenne avant sa parution.

PREMIÈRE PARTIE :

LE PROJET DE BUDGET 2005

I.- LE PROJET DE BUDGET COMMUNAUTAIRE

Consacré essentiellement à la politique agricole commune (45 % des crédits) et à la politique régionale (37 %) le budget communautaire est financé par les Etats membres dans le cadre d'un système de ressources propres faisant intervenir plusieurs types de contributions.

Le budget communautaire est encadré dans des « perspectives financières » pluriannuelle qui en fixent les grandes masses pour une période de sept ans (2000-2006). La marge de manœuvre est très étroite, car les dépenses des grandes rubriques (agriculture, politique régionale, recherche...) sont plafonnées année par année et un plafond de ressources limite les financements. Le débat annuel sur le budget communautaire se borne donc, d'une part, à établir le montant effectif des dépenses sous plafond (par exemple en évaluant les dépenses agricoles de marché, en se réservant des « marges sous plafond » en cas de crise), et d'autre part à répartir ces dépenses à l'intérieur de chacune des grandes rubriques (par exemple dépenses extérieures dans les Balkans ou pour la reconstruction de l'Irak).

Le budget communautaire est le premier établi à 25 en année pleine, avec la montée en puissance progressive des dépenses liées à l'élargissement.

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

28 avril 2004	Adoption de l'avant-projet de budget par le collège des Commissaires
16 juillet 2004	Adoption du projet de budget en première lecture par le Conseil ECOFIN
14/15 septembre 2004	Examen du projet de budget par le Parlement européen en séance plénière
26/28 octobre 2004	Adoption du projet de budget en première lecture par le Parlement
25 novembre 2004	Adoption du projet de budget en seconde lecture par le Conseil ECOFIN
16 décembre 2004	Arrêt définitif du budget après la seconde lecture du Parlement européen

A- « L'ÉLABORATION DU BUDGET PAR ACTIVITE » (EBA) : EQUIVALENT DE LA « LOLF » DANS LES INSTITUTIONS EUROPEENNES

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, qui sont également à l'origine de la loi organique sur les lois de finances en France, et répondre aux critiques portant sur la qualité de sa gestion interne, qui avaient contraint à la démission la Commission présidée par Jacques Santer.

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)⁽¹⁾. 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^{ème} correspond aux réserves. Ces domaines politiques se subdivisent à leur tour en 221 activités. Les titres sont de taille très diverse puisque le plus important – le titre 5 « agriculture et développement rural » – totalise plus de 54 milliards d'euros dans l'avant-projet 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 millions d'euros pour le titre 12 « marché intérieur » ou 78 millions d'euros 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⁽²⁾ annexées à l'avant-projet 2005 pour 33 activités choisies parmi les plus importantes.

(1) Également connue sous le nom d' ABB, correspondant à l'abréviation d' activity-based budgeting

(2) Correspondant au « Projet annuel de performance des programmes » dans la LOLF.

Les fiches d'activité ainsi refondues ont fait l'objet pendant la 1^{ère} lecture du Conseil d'un examen attentif au sein du comité budgétaire, à l'occasion de sa réunion des 14 et 15 juin 2004. Le Comité a utilisé une méthode consistant à élaborer une grille d'analyse des fiches d'activité et de les répartir aux membres du Conseil pour examen. A l'issue de cet examen, l'impression dominante du Conseil est celle d'une amélioration sensible par rapport à l'avant-projet 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), le Conseil a estimé que des progrès notables restent à faire.

Établissement du budget par activité (EBA)
Conseil de l'Union européenne (Comité budgétaire)
- Grille d'analyse -

Fiche d'activité

3. Description de l'activité et justification de l'intervention de l'UE

a. Cette description fournit-elle un niveau suffisant de compréhension de ce que comporte cette activité de la Commission, et de sa motivation générale ?

b. La nécessité de conduire cette activité au niveau de l'UE est-elle suffisamment justifiée ?

4. Objectifs, indicateurs, résultats et réalisation en 2003, 2004 et 2005

c. Les objectifs et les indicateurs sont-ils précis, mesurables, réalistes, pertinents et assortis d'un calendrier ?

d. Les résultats et réalisations fournissent-ils une bonne compréhension de ce qui aurait dû ou devrait être atteint par cette activité ?

e. Les changements dans les objectifs et/ou indicateurs prévus en 2005 sont-ils suffisamment justifiés ?

5. Justification de la variation des engagements en 2005

f. La variation des engagements en 2004 par rapport à 2004 est-elle suffisamment expliquée ?

g. L'explication porte-t-elle sur l'évolution des objectifs, indicateurs, résultats et/ou réalisation au cours de ces années ?

6. Evaluation

h. La démarche générale de l'évaluation de cette activité est-elle présentée ?

i. Les conclusions et mesures de suivi de l'évaluation sont-elles décrites ?

Fiche financière

j. La fiche financière apporte-elle des informations suffisamment détaillées et pertinentes sur la répartition des ressources ?

k. Cette fiche établit-elle un lien entre les ressources et les objectifs/résultats ?

- Résultats -

Les membres du Conseil ont porté les appréciations suivantes sur les fiches d'activité :

- fiche d'activité portant sur les questions économiques et financières internationales : amélioration par rapport à l'APB 2004 mais interrogations sur la pertinence de certaines informations, caractère encore trop général des objectifs qui concernaient surtout les activités internes des services ; regrets sur l'insuffisance du lien entre les crédits demandés et les objectifs ;

- fiche d'activité relative à l'éducation : de qualité, comportant une bonne identification des ratios et indicateurs aisément quantifiables ; seule la justification des crédits demandés pour 2005 semblait encore faible ;

- fiche d'activité portant sur le programme jeunesse : progrès sensible par rapport à celle de l'APB 2004, tout en soulignant les améliorations encore nécessaires, sur les justifications de l'intervention communautaire, la description des moyens d'atteindre les objectifs, et la définition d'indicateurs mesurables notamment en matière d'efficacité sociale et économique ;

- fiche d'activité relative au développement durable : si la description de l'activité était claire, la justification de l'intervention communautaire paraissait trop brève ; les objectifs et indicateurs semblaient assez satisfaisants, même s'ils étaient trop souvent relatifs à l'activité des services ; la justification de l'évolution demandée des crédits pour 2005 ainsi que l'évaluation étaient satisfaisantes ;

- fiche d'activité sur « citoyens et gouvernance dans la société de la connaissance » : en nette amélioration par rapport à l'année précédente, mais comportant encore des insuffisances sur le lien entre les ressources et les objectifs qui manquaient de précision, et sur la justification de l'évolution demandée des crédits pour 2005 ;

- fiche d'activité sur le programme « e-Europe » : si l'activité était bien décrite et les objectifs et indicateurs bien définis, ces derniers n'étaient pas mesurables ; la justification des crédits demandés pour 2005 était correcte et la description des évaluations satisfaisante ;

- fiche d'activité sur la recherche et le développement technologique dans le domaine de la société de l'information : des améliorations étaient constatées par rapport à l'APB 2004, mais la description de la façon dont les crédits étaient dépensés demeurait insuffisante, ainsi que la justification de la hausse demandée pour 2005 ;

- fiche d'activité « encourager l'esprit d'entreprise » : elle était riche en informations, avec une description de niveau inégal des actions menées ; la justification de l'intervention communautaire paraissait correcte, mais les objectifs, indicateurs et justifications de l'intervention communautaire semblaient devoir être nettement améliorés (objectifs non mesurables et non assortis d'un calendrier, indicateurs peu pertinents, évaluation des actions menées non convaincante car seulement fondée sur l'activité des services) ;

- fiche d'activité sur le marché intérieur : la justification de l'intervention communautaire semblait bonne, mais les objectifs et indicateurs d'impact étaient insuffisants, avec une part trop importante accordée à l'activité des services ;

- fiche d'activité sur la compétitivité et le développement : justification un peu faible de l'intervention communautaire, qualité inégale des indicateurs, avec en particulier la difficulté pour apprécier l'effet des actions sur l'amélioration de la compétitivité, absence de justification de l'évolution demandée des crédits pour 2005 ;

- fiche d'activité sur la politique antitrust : les indicateurs pourraient être plus mesurables, réalisables, pertinents et assortis d'un calendrier ; le lien entre les activités et les objectifs n'était pas toujours suffisamment clair ; il manquait l'indication des moyens humains consacrés à chaque objectif spécifique, ainsi que la justification de la hausse de 7,6 pour cent proposée pour 2005 ;*

- fiche d'activité sur les réseaux transeuropéens : les montants étaient en augmentation respectivement de 9 et de 25 pour cent par rapport à la dépense 2003 ; objectifs et indicateurs généralement pertinents et mesurables, mais insuffisance de la mise en lumière de l'efficacité socio-économique de la dépense ; regret de l'absence d'un tableau d'échéancier des CP pour les principaux projets pour 2005 et 2006 ; contestation de l'argument de la Commission selon lequel l'insuffisance de crédits constituerait une faiblesse, alors qu'il s'agissait au contraire d'un levier pour définir des priorités ;

- fiche d'activité sur les sources d'énergies classiques et renouvelables : qualité inégale des objectifs au regard de la grille d'analyse des objectifs « spécifiques, mesurables, réalisables, pertinents et assortis d'un calendrier » ; justification insuffisante de l'évolution demandée des crédits pour 2005 ; évaluation des actions encore un peu faible ;

fiche d'activité sur les programmes et projets environnementaux : appréciation assez positive, les seules insuffisances concernant la justification de la hausse des crédits demandée pour 2005 et l'évaluation des activités menées ;

- fiche d'activité sur le marché intérieur des biens et des services : excellente fiche d'activité pouvant servir d'exemple de ce qui est attendu en matière de budgétisation par activité ; améliorations cependant souhaitables avec l'ajout aux objectifs d'un calendrier de réalisation ;

- fiche d'activité sur la politique douanière : regrets que certains indicateurs ne soient pas mesurables et soient dépourvus de calendrier, absence de résultats de l'évaluation des actions menées par l'Union européenne ;

- fiche d'activité sur les frontières extérieures et la politique des visas : insuffisance des objectifs et imperfection des résultats mesurant principalement l'activité des services ; peu de justification de la hausse demandée pour 2005, et relative faiblesse de l'évaluation ;

- fiche d'activité sur la politique commune d'immigration et d'asile : globalement satisfaisante, mais regret de l'absence d'explication justifiant l'intervention communautaire ; objectifs spécifiques, généralement pertinents et réalisables, mais dépourvus d'échéancier de réalisation et difficilement mesurables ; justification claire de la hausse demandée des crédits pour 2005 ; évaluation suffisante des activités concernant l'asile, contrairement à celle concernant l'immigration.

B.- LES DEPENSES

1.- Un budget 2005 rigoureux

Votre Commission a déjà étudié l'avant-projet de budget présenté par la Commission européenne au printemps dernier ⁽¹⁾.

Le projet de budget adopté par le Conseil le 16 juillet dernier prévoit 116 milliards d'euros en crédits d'engagement (1,10 % du RNB) et 105,2 milliards d'euros en crédits de paiement (0,99 % du RNB). Ce dernier montant est inférieur au plafond fixé dans le cadre des perspectives financières (2000-2006), qui est de 1,08 % du RNB ; la « marge sous plafond » est de 3,6 milliards d'euros en crédits d'engagement et 8,8 milliards d'euros en crédits de paiement.

(1) Voir le rapport (n° 1724) du 8 juillet 2004 présenté par M. Gilles Carrez, Rapporteur général de la Commission des finances, ainsi que le rapport d'information (n° 1722) du même jour présenté par M. René André au nom de la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne. Une résolution (TA n° 314) prise en application de l'article 88-4 de la Constitution a été adoptée à l'issue de ces débats.

BUDGET COMMUNAUTAIRE POUR 2005
Synthèse par rubriques des perspectives financières

UE 25 (M€)	Budget 2004		APB 2005				PROJET DE BUDGET				ECARTS PB / 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 %	MC	MC
1 AGRICULTURE	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
PLAFOND	49 305,0		51 439,0				51 439,0					
Marge	2 523,7		763,6				1 763,6					
2 POLITIQUE REGIONALE	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
PLAFOND	41 035,0		42 441,0				42 441,0					
Marge	0,0		62,5				62,5					
3 POLITIQUES INTERNES	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
PLAFOND	8 722,0		9 012,0				9 012,0					
Marge	17,2		53,4				108,7					
4 ACTIONS EXTERIEURES	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
PLAFOND	5 082,0		5 119,0				5 119,0					
Marge	-94,6		-115,0				14,4					
5 ADMINISTRATION	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
PLAFOND	6 157,0		6 360,0				6 360,0					
Marge	35,7		-28,7				51,9					
6 RESERVES	442,0	442,0	446,0	0,9%	446,0	0,9%	446,0	0,9%	446,0	0,9%	0,0	0,0
PLAFOND	442,0		446,0				446,0					
Marge	0,0		0,0				0,0					
7 PREADHESION	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
PLAFOND	3 455,0		3 472,0				3 472,0					
Marge	1 721,7		1 616,0				1 616,0					
8 COMPENSATIONS	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
PLAFOND	1 410,0		1 305,0				1 305,0					
Marge	0,5		0,0				0,0					
TOTAL UE 25	111 403,7	99 805,9	117 242,2	5,2%	109 568,2	9,8%	115 977,0	4,1%	105 221,2	5,4%	-1 265,2	-4 347,0
PLAFOND	115 608,0	111 380,0	119 594,0		114 060,0		119 594,0		114 060,0			
Marge	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%			

En comparaison, le budget 2004 prévoyait respectivement 111,4 milliards d'euros et 99,8 milliards d'euros ; l'augmentation est due essentiellement à l'élargissement, mais aussi à la dernière réforme de la PAC et à la montée en puissance des dépenses régionales (fonds structurels).

Dans ce projet de budget pour 2005, la Commission comme le Conseil se sont efforcés de mieux maîtriser la croissance des crédits de paiement. En effet, la surbudgétisation de ces crédits aux cours des derniers exercices a donné lieu à des excédents budgétaires considérables reversés aux États membres. La Commission a veillé, dans la préparation de son avant-projet au printemps dernier, à ce que cela ne se reproduise pas en 2005. Malgré cette attitude, le Gouvernement français et ses partenaires ont quand même critiqué la progression trop forte des crédits de paiement de politique régionale. Le Conseil, dans son projet de budget, a réduit les crédits d'engagement de 1 milliard d'euros et surtout les crédits de paiement de 4 milliards d'euros, par rapport à ce qu'avait proposé la Commission européenne dans son avant-projet.

2.– Un coût de l'élargissement maîtrisé

- **Le financement de l'élargissement**

Les perspectives financières pour la période 2000-2006 et conclues à Berlin en mars 1999 prévoyaient l'adhésion de 6 nouveaux États membres en 2002 et des enveloppes consécutives de 58 milliards d'euros en crédits d'engagements – CE – et de 45 milliards d'euros en crédits de paiement – CP – (prix 1999) avec une montée progressive à partir de 2002. Ce chiffrage très bas reposait sur deux hypothèses : la non attribution aux nouveaux adhérents des aides directes agricoles et l'attribution progressive des fonds structurels (dépenses déplafonnées de 27 % en 2002 à 86 % en 2006). Ces crédits étaient inscrits sous la rubrique 8 des perspectives financières (PF) intitulée « réserves pour l'élargissement » et devaient être transférés vers les autres rubriques lors des élargissements. Le document jaune 2004 comporte une ventilation détaillée des crédits.

Cependant, le financement de Berlin a dû être renégocié puisque l'élargissement a concerné 10 nouveaux pays rentrés dans l'Union le 1^{er} mai 2004. Les négociations ont porté sur l'adaptation des accords de Berlin, les États membres voulant une reprise de la montée en charge progressive mais à partir de 2004 pour 10 nouveaux adhérents (coût total de 31 milliards d'euros). Les pays entrants ont catégoriquement refusé cette option strictement budgétaire car le non accès aux aides directes de la PAC combiné avec la charge de ses contraintes sanitaires, des enveloppes beaucoup plus basses que les pays des 15 bénéficiant de la politique régionale donnaient à cette réforme un caractère qu'ils jugeaient inéquitable. De plus, sur le plan financier, les aides versées étaient à peine supérieures aux aides de préadhésion et certains candidats risquaient de devenir contributeurs nets.

La Commission a donc proposé de retenir les montants prévus par Berlin pour 2004-2006 soit 43 milliards d'euros et de consacrer la marge dégagée à l'extension progressive des aides agricoles à partir de 2004, à l'accélération de l'introduction des fonds structurels et au renforcement des moyens prévus en faveur du développement rural.

Cette proposition s'est heurtée au refus de certains États membres (notamment l'Allemagne) sur le principe de l'extension des aides agricoles. Le Conseil européen de Bruxelles en octobre 2002 a permis de lever ce blocage grâce à l'accord conclu entre la France et l'Allemagne qui prévoit l'acceptation de l'extension progressive des aides directes agricoles en contrepartie d'un plafonnement des dépenses après 2006.

Le Conseil européen de Copenhague en décembre 2002 a finalisé les accords sur les nouvelles PF, qui ont été adoptées par le Parlement et le Conseil sur proposition de la Commission pour un montant total de 40,9 milliards d'euros.

(en millions d'euros – prix 1999)

Accords de Copenhague	2004	2005	2006
Rubrique 1: Agriculture	1.897	3.747	4.147
<i>dont:</i>			
1a – Politique agricole commune	327	2 032	2.322
1b – Développement rural	1.570	1.715	1.825
Rubrique 2: Actions structurelles	6.070	6.907	8.770
<i>dont:</i>			
Fonds structurels	3.453	4.755	5.948
Fonds de cohésion	2.617	2.152	2.822
Rubrique 3: Politiques internes et dépenses transitoires	1.457	1.428	1.372
<i>dont:</i>			
Politiques existantes	846	881	916
Facilité de sûreté nucléaire (Lituanie et Slovaquie)	125	125	125
Facilité de renforcement institutionnel	200	120	60
Facilité Schengen	286	302	271
Rubrique 5: Dépenses administratives	503	558	612
Compensations budgétaires	1.273	1.173	940
Total maximal des CE	11.200	13.813	15.840
Plafonds de Berlin	11.610	14.200	16.780
<i>Marge</i>	410	403	924

Note : le Parlement européen a relevé l'enveloppe des politiques internes (50 millions d'euros en 2004, 190 millions d'euros en 2005 et 240 millions d'euros en 2006, prix 1999) à la suite de la décision n°2003/429/CE du PE et du Conseil du 19 mai 2003.

Le Conseil européen de Copenhague a modifié les choses.

En matière agricole, l'octroi progressif des aides directes prévu par le Conseil de Bruxelles s'échelonne par des aides à hauteur de 25 % en 2004, 30 % en 2005, 35 % en 2006, 40 % en 2007 puis une augmentation de 10 % tous les ans pour arriver à un versement intégral à l'horizon 2013. Par ailleurs, il existe pour les nouveaux États membres la possibilité d'ajouter un complément national aux aides directes agricoles (dont une partie pourra provenir jusqu'en 2006 seulement des crédits prévus pour le développement rural).

Les aides concernant le développement rural bénéficient d'un *phasing in* plus rapide avec des taux de 86 % pour 2004, 94 % pour 2005 et 100 % pour 2006.

Pour compenser l'augmentation des aides, le volume des dépenses sera plafonné à son niveau de 2006, revalorisé de 1 % l'an, avec application si nécessaire d'un mécanisme de discipline financière s'appliquant aux aides versées aux agriculteurs des Quinze.

En matière d'aides structurelles, les versements suivent les règles suivantes :

- introduction graduelle des dépenses afin de tenir compte de l'augmentation progressive de la capacité d'absorption de ces pays soit une progressivité de 1,5 % du PIB en 2004, 1,6 % en 2003, 2 % en 2006 ;
- respect de la règle de plafonnement à 4 % du PIB ;
- attribution au fonds de cohésion d'un tiers de l'enveloppe.

Tous les pays seront éligibles au fonds de cohésion et les seules zones non éligibles à l'objectif 1 des fonds structurels sont Chypre, Bratislava et Prague.

En matière de compensations, de politiques internes et de dépenses transitoires : deux facilités ont été ouvertes aux pays adhérents pour atténuer l'impact du paiement immédiat de leur contribution au budget communautaire :

- une facilité de trésorerie de 2,4 milliards d'euros de 2004 à 2006 avec des aides accrues pour la Pologne et la République tchèque ;
- une compensation budgétaire dégressive de 987 millions d'euros pour Chypre, la République tchèque, Malte et la Slovénie qui sans cela auraient été dans la position de contributeurs nets dès l'adhésion.

Trois facilités spécifiques ont été mises en place sur la période 2004-2006 pour répondre à des besoins précis des nouveaux États membres :

- une facilité de renforcement institutionnel qui doit prendre le relais des actions financées au titre des aides de préadhésion (PHARE) ;
- une facilité Schengen destinée au renforcement du contrôle aux frontières externes ;
- une facilité nucléaire pour le démantèlement de centrales nucléaires en Lituanie et Slovaquie.

Au total, les 10 nouveaux entrants vont bénéficier d'une aide globale de 40,9 milliards d'euros en crédits d'engagement (prix 1999) sur la période 2004-2006, à laquelle s'ajoutent 480 millions d'euros pour les politiques internes sous la pression du Parlement. A ces enveloppes, il faudrait adjoindre une « perte » de 1,6 milliard d'euros en 2004 pour le budget de l'UE (les nouveaux États membres acquittent seulement huit mois de contribution en 2004 mais bénéficient de douze mois de dépenses).

Sur la base de CE à 40,9 milliards d'euros (prix 1999), les CE atteignent 46,1 milliards d'euros en prix courants. Les CP sont évalués à 33,4 milliards d'euros en prix courants. Les 10 nouveaux entrants contribueront en fonction de leur RNB qui représente 5 % du RNB de l'UE à 25. Ainsi, si le budget communautaire s'élève à environ 320 milliards d'euros sur la période 2004-2006, les nouveaux États membres contribueront pour environ 16 milliards d'euros. Par conséquent, le coût net en CP peut être évalué à 17,4 milliards d'euros (33,4 milliards d'euros-16 milliards d'euros) sur la période. La France assurera environ 23 % des coûts nets de l'élargissement (17 % de contribution auxquels s'ajoutent un surcoût dû au titre de la correction britannique en conséquence de l'élargissement), ce qui revient à une contribution de 4 milliards d'euros sur la période.

- **Quelles sont les conséquences de l'élargissement sur le budget 2005 ?**

Le budget 2004 représentait un budget de transition avec l'arrivée des 10 États membres le 1er mai 2004, ce qui s'est traduit par le vote en décembre 2003 d'un budget pour les 15 et le vote d'un budget rectificatif spécifiquement consacré à l'élargissement qui est entré en vigueur le 1er mai.

Conformément aux accords de Copenhague, le projet de budget 2005 propose une hausse progressive des crédits attribués aux nouveaux États membres au sein des rubriques 1 et 2 (agriculture et politique régionale).

IMPACT DE L'ÉLARGISSEMENT SUR LE BUDGET 2005

(en milliards d'euros)

	Budget 2004		Projet de budget 2005		Taux d'accroissement PDB 2005 / Budget 2004	
	CE	CP	CE	CP	CE	CP
Agriculture						
UE 25	46,8	45,7	49,7	49,1	6,2 %	7,5 %
UE 15	44,8	44,8	46,1	46,1	2,9 %	2,9 %
UE 10	2,0	0,9	3,6	3,1	79,5 %	228,6 %
Actions structurelles						
UE 25	41,0	30,8	42,4	32,4	3,3 %	5,1 %
UE 15	34,3	29,0	34,7	28,6	1,0 %	-1,3 %
UE 10	6,7	1,9	7,7	3,8	14,8 %	104,3 %

Le projet de budget pour 2005 affiche ainsi une nette augmentation des CP (+5,4 milliards d'euros, soit +5,4 % par rapport à 2004), concentrée sur les dépenses agricoles (+3,4 milliards d'euros dont 2,1 milliards d'euros pour les nouveaux États membres) et structurelles (+1,6 milliard d'euros, grâce à une progression de +1,9 milliard d'euros pour l'UE 10).

3.– Les grandes rubriques

Rubrique 1 : agriculture

Les dépenses agricoles sont celles découlant de la politique agricole commune (PAC), qui se décompose en deux pilier, les dépenses de marché et le développement rural.

- **Le projet de budget 2005**

Les dépenses agricoles s'établissent à 49,68 milliards d'euros en CE, soit une augmentation de 2,9 milliards d'euros (+6,2 %). Les dépenses de marché (rubrique 1a) s'établissent à 42,83 milliards d'euros en CE et en CP, soit +6,4 % par rapport à 2004 et celles pour le développement rural (rubrique 1b) à 6,84 milliards d'euros (+4,7 %) en CE et 6,28 milliards d'euros en CP. Au total, le projet de budget prévoit ainsi une progression de 6,2 % des dépenses agricoles en CE et de 7,5 % en CP. Le projet du Conseil se distingue de l'avant projet de budget présenté par la Commission par une coupe forfaitaire de 1 milliard d'euros, décidée par le Conseil en première lecture sur les seules dépenses de marché (rubrique 1a). Il est entendu qu'un budget rectificatif et supplémentaire (BRS) pourra être adopté en cours d'année si les prévisions de dépense venaient à être dépassées.

- **Les retours en France**

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 %). Le taux de retour sur le développement rural (second pilier de la PAC) est de 17,6 %.

- **L'exécution en 2003 et 2004**

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 1,25 milliard d'euros, 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 millions d'euros) 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.

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 milliard d'euros. Sur la rubrique 1a, elle porterait principalement sur les secteurs des céréales (-206 millions d'euros), le niveau des restitutions étant inférieur à celui prévu, du sucre (-271 millions d'euros), les quantités exportées étant inférieures à celles prévues et du lait (-298 millions d'euros), 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 agro-environnementales et sylvicoles.

- **Les contrôles**

S'agissant du contrôle des dépenses communautaires agricoles, la Cour européenne des comptes 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. 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, permet de mieux intégrer les contraintes environnementales dans la PAC. Par ailleurs, la Cour a adopté quatre rapports spéciaux en 2002 : restitutions à l'exportation (système compliqué, lourd et coûteux, fixation du taux des restitutions), secteur des fourrages séchés (manque de clarté de la législation), OCM coton (effet d'aubaine entraînant une augmentation de production imputable pour 25 % à l'Espagne et pour 75 % à la Grèce), régime de soutien aux zones

défavorisées (critiques de la validité de la classification des zones défavorisées, et du bien-fondé du niveau de compensation, ce qui rend possible des cas de surcompensation).

Rubrique 2 : politique régionale

Devenue le deuxième poste de dépense du budget communautaire (41 milliards d'euros 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 au sein de l'Union, en réduisant les disparités de développement entre les différentes régions.

• Le projet de budget 2005

Le Conseil a réduit des crédits de paiement proposés par la Commission dans son avant-projet à hauteur de 3 milliards d'euros. Cette réduction concerne exclusivement l'UE-15, pour laquelle les crédits sont ainsi stabilisés à leur niveau de 2004, et ne remet pas en cause les engagements pris à l'égard des nouveaux États membres. Le Conseil a en effet estimé que les propositions de la Commission étaient en contradiction avec les performances observées en matière d'exécution des fonds structurels au cours des derniers exercices et qui avaient conduit à une surbudgétisation récurrente. Cette réduction a été assortie d'une déclaration sur l'adoption d'un éventuel budget rectificatif si les crédits de paiement s'avéraient insuffisants.

Au total, avec un budget de 234,8 milliards d'euros 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 ⁽¹⁾).

• Les retours en France

La France bénéficie sur la période 2000-2006 d'une enveloppe globale de 15,67 milliards d'euros (en prix 1999), répartie de la façon suivante :

- Objectif 1 (retard de développement) : 3,8 milliards d'euros : seuls les DOM y sont pleinement éligibles, la Corse et le Hainaut en perdant progressivement le bénéfice (« *phasing out* ») ;

(1) 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.

- Objectif 2 (reconversion économique) : 6,1 milliards d'euros : toutes les régions métropolitaines sont éligibles, sauf la Corse (les dotations les plus importantes concernent le Nord-Pas-de-Calais avec 608,2 millions d'euros, l'Aquitaine avec 535,1 millions d'euros et Midi-Pyrénées avec 496,3 millions d'euros) ;
- Objectif 3 (social) : 4,5 milliards d'euros : il s'agit d'un programme national géré par le ministère en charge de l'emploi ;
- Les Programmes d'initiative communautaire : 1 milliard d'euros réparti entre les programmes INTERREG (397 millions d'euros), URBAN (96 millions d'euros), EQUAL (301 millions d'euros) et LEADER (252 millions d'euros).

- **L'exécution en 2003 et 2004**

Malgré une amélioration significative, l'exercice 2003 reste marqué par une sous-exécution des crédits de la politique de cohésion. Une accélération très sensible de la consommation des fonds structurels est intervenue au premier semestre 2004 mais reste à consolider et la vigilance doit rester de mise (cf troisième partie).

- **Les contrôles**

S'agissant des contrôles, bien que des progrès ont été observés dans les systèmes et contrôles de surveillance applicables aux programmes de la période 1994-1999, la Cour des comptes européenne considère que des déficiences subsistaient en 2002. Elle a 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 clarifier les orientations méthodologiques, de mieux partager les 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.

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 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).

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 ces règlements communautaire de 1999 et 2001. A cette occasion, les fonctions de la Commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC) au regard des nouveaux règlements et son mode d'organisation ont été précisés. 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.

Rubrique 3 : politiques internes

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 les réseaux transeuropéens (RTE, transport, télécommunications et énergie) et surtout la recherche (57 %), 36 % des crédits assurent le financement de mesures multiples gérés par une quarantaine de programme pluriannuels 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.).

• Le projet de budget 2005

Le projet de budget 2005 du Conseil retient pour cette rubrique un montant de 8,9 milliards d'euros en crédits d'engagement (CE) et 7,69 milliards d'euros en crédits de paiement (CP). Par rapport au budget 2004, les CE et les CP augmentent de 2,3 %, soit respectivement

+198 millions d'euros et +176 millions d'euros. La marge sous plafond des perspectives financières en CE s'élève dans le projet de budget 2005 à 109 millions d'euros, contre 53 millions d'euros proposés initialement dans l'avant-projet de la Commission. Ce projet de budget préserve une marge suffisante sous le plafond, en réponse aux préoccupations du Parlement européen, statuant en dernier ressort sur ces dépenses, qui a déjà indiqué ses priorités, qui portent notamment sur la stratégie de Lisbonne et sur la justice et les affaires intérieures (financer des actions en matière d'aides aux victimes d'actes de terrorisme et aux victimes de crimes).

- **Recherche**

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^{er} janvier 2003 et les crédits prévus pour 2005 (5,1 milliards d'euros en CE) correspondent donc à la troisième année de sa mise en œuvre. Ce 6^{ème} PCRDT a été doté d'une enveloppe pluriannuelle de 17,5 milliards d'euros (avant élargissement), soit une augmentation de 8 % en termes réels par rapport au précédent programme, et une majoration de 1,7 milliard d'euros a été adoptée pour tenir compte de l'extension du programme aux nouveaux États membres.

- **Réseaux transeuropéens et « initiative européenne de croissance »**

Un montant global de référence financière de 4,6 milliards d'euros (en euros 1999) est ainsi alloué pour la période 2000-2006, à comparer aux 2,3 milliards d'euros (en euros 1993) alloués pour la période 1995-1999, à certaines infrastructures d'intérêt général européen (RTE - réseaux transeuropéens) et pouvant concerner les transports, mais aussi l'énergie et les télécoms. 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 4,2 milliards d'euros pour les réseaux de transport, soit 91 % du montant global, 155 millions d'euros pour les réseaux d'énergie et 275 millions d'euros pour les réseaux de télécommunications

La Commission a proposé d'allouer une enveloppe supplémentaire de 100 millions d'euros sur l'ensemble de la période pour les réseaux de transport destinée aux régions frontalières des pays candidats, et de majorer la dotation globale RTE de 275 millions d'euros 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.

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 en 1994. La présidence italienne, au 2^{ème} 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 d'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 milliards d'euros d'investissements à horizon 2010, majoritairement dans le secteur des transports :

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

– énergie : 17 projets, représentant un investissement de 10,1 milliards d'euros 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 milliard d'euros 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 milliards d'euros.

Le ministère des finances insiste sur le coût pour le budget de l'État des cofinancements nationaux et appelle à une 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. Votre Rapporteur spécial estime au contraire que cette initiative communautaire est centrale dans la politique de croissance et que les investissements en infrastructures sont amortis à terme, justifiant ainsi les dépenses publiques engagées. Cette politique de grands travaux avait été initiée par Jacques Delors et Pierre Bérégovoy, alors respectivement Président de la Commission européenne et Premier ministre de la France et mériterait d'être mieux soutenue par le Gouvernement français.

- **Les retours en France**

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. 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 millions d'euros au titre du lancement du TGV Est, revient à un niveau plus habituel et atteint 12,9 %.

- **L'exécution en 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 millions d'euros, 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 %). 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 millions d'euros, soit 57 % des crédits non consommés de la rubrique. La sous-exécution des CP est ensuite répartie sur de nombreuses lignes qui laissent chacune en valeur absolue des montants non consommés inférieurs ou égaux à 100 millions d'euros.

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 millions d'euros, n'a pas encore reçu un 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 %).

Votre Rapporteur spécial s'interroge sur les raisons de ce niveau alarmant de sous-consommation, pour lequel de Gouvernement ne donne pas d'explication dans le « jaune » budgétaire.

- **Les contrôles**

S'agissant des contrôles, la Cour des comptes européenne a pu noter des améliorations dans la gestion de certains dispositifs sur lesquels elle avait relevé un certain nombre de lacunes lors des années précédentes, elle constate que, d'une manière générale, le contrôle reste défaillant, du fait notamment de la complexité des réglementations. Elle recommande notamment de renforcer le cadre juridique du programme de réseau transeuropéen – transport.

Rubrique 4 : actions extérieures

L'action extérieure de l'Union consiste, pour l'essentiel, dans 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, à la suite des accords de Lomé.

- **Le projet de budget 2005**

Par rapport à l'avant-projet de la Commission, 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, maintenue à son niveau de 2004 de 62,6 millions d'euros, ce qui était une demande du gouvernement français. 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. Au total, les crédits d'engagement ont ainsi été ramenés à 5,1 milliards d'euros avec une baisse en conséquence des crédits de paiement. Ceci a permis de passer d'une marge négative de 115 millions d'euros à une marge positive de 14,4 millions d'euros, rendant inutile le recours à l'instrument de flexibilité et facilitant ainsi la réponse à d'éventuelles urgences internationales.

- **L'exécution 2003 et 2004**

Les dépenses d'actions extérieures continuent de se caractériser toujours par un taux d'exécution relativement faible. Les réformes initiées par la Commission le 16 mai 2000 (généralisation de la programmation pluriannuelle, création de l'office de coopération « EuropAid » et déconcentration de la gestion de l'aide) ont certes permis de maîtriser la croissance des engagements restant à liquider, mais pas d'entamer leur « stock » qui reste toujours aussi élevé. A la fin de 2003, les engagements restant à liquider équivalaient encore à 2,5 années du montant total de la rubrique (en CE).

Les cinq premiers mois de l'année 2004 affichent une légère amélioration avec de fortes disparités. Les programmes menés dans un contexte d'aide à la reconstruction connaissent des taux d'engagements très élevés (100 % en Iraq, 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).

Le Gouvernement a considéré que le niveau de la dotation proposée pour la PESC est insuffisant et elle a défendu un budget de 75 millions d'euros.

Rubrique 5 : dépenses administratives

Les dépenses administratives correspondent aux crédits de fonctionnement des institutions : 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. En 2004, avec 6,12 milliards d'euros de crédits d'engagement dans le budget pour l'UE à 25, les dépenses administratives représentent 5,5 % des dépenses du budget communautaire. Elle étaient de 501,6 Mécus en 1977. 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^{er} mai 2004, les perspectives financières adaptées à Copenhague pour l'UE 25 ont prévu une enveloppe spécifique de 503 millions d'euros en 2004, 558 millions d'euros en 2005 et 612 millions d'euros en 2006 (en prix 1999).

- **Le projet de budget 2005**

Le Conseil a réduit les demandes de la Commission en s'efforçant 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 millions d'euros par rapport à la proposition initiale de la Commission :

- créations de 1 112 nouveaux postes pour l'ensemble des institutions, soit 180 postes de moins que demandés, représentant une économie de 5,9 millions d'euros ;

- 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 millions d'euros ;

- rappel par le Conseil de la nécessité de renforcer la coopération inter-institutionnelle, et application à ce titre d'un abattement forfaitaire horizontal de 1,5 % sur les dépenses courantes, soit une économie de 62,4 millions d'euros.

Au total, le projet de budget a été fixé par le Conseil à 6,31 milliards d'euros, dégageant ainsi une marge de 51,9 millions d'euros sous plafond et représentant une augmentation de +3,1 % par rapport au budget 2004.

L'entrée en vigueur du nouveau statut des fonctionnaires communautaires entraînera des économies d'environ 40 Millions d'euros pour le budget administratif de la Commission. L'utilisation de l'immeuble Berlaymont, bâtiment historique de la Commission européenne, après une décennie de travaux due au désamiantage, coûtera, en loyer, 32 millions d'euros en 2005.

Les rubriques 6 (réserves) et 8 (compensations) sont traitées dans le « jaune » budgétaire et n'appellent pas de remarques particulières de votre Rapporteur spécial.

Rubrique 7 : préadhésion

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; 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. La Bulgarie et la Roumanie, qui ont commencé leurs négociations d'adhésion début 2000, ont vocation à entrer dans l'UE dès 2007. La Croatie sollicite le même traitement. La Turquie s'est vue 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 que la Turquie satisfait aux critères politiques de Copenhague, notamment respect des droits de l'homme et pluralisme démocratique. Au-delà de ces quatre pays, les perspectives d'élargissement concernent à moyen terme les autres pays des Balkans occidentaux.

Le Ministère des finances a calculé qu'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 milliards d'euros par an, essentiellement au titre de la politique régionale et de la politique agricole commune. L'ampleur même de ce chiffre, qui représente plus de 20 % du budget actuel de l'Union, remet en cause profondément les politiques communes et montre clairement l'ampleur de la question posée.

• Projet de budget 2005

En ce qui concerne les crédits d'engagement, la hausse programmée (+5,7 %), pour atteindre 1,86 milliard d'euros est conforme à la « feuille de route » convenue au moment du Conseil européen de Copenhague. La quasi-totalité de cette enveloppe (environ 1,85 milliard d'euros) bénéficie aux trois pays candidats reconnus au moment de la présentation de l'APB (Bulgarie, Roumanie et Turquie).

La Turquie est intégrée au programme de pre-adhésion depuis l'an 2000. Les versements communautaires à ce pays se sont élevés en crédits d'engagement à 149 millions d'euros pour 2003 et 242 millions d'euros pour 2004 ; ils sont programmés à hauteur de 286 millions d'euros en 2005. Toujours pour 2005 en crédits de paiement, la Commission avait initialement proposé 302 millions d'euros, mais le Conseil n'en a accepté que 212.

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 sous plafond (plus de 1,6 milliard d'euros). Dès lors, la rubrique 7 devrait être sans difficulté en mesure de faire face à deux nouveaux enjeux : aides octroyées à la Croatie et financement de l'assistance accordée à la partie Nord de Chypre (proposition de 259 millions d'euros sur la période 2004-2006).

S'agissant des crédits de paiement, l'avant-projet de la Commission prévoyait une hausse de 11,3 % par rapport à 2004 pour atteindre 3,18 milliards d'euros. 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 2,98 milliards d'euros) des CP de cette rubrique.

- **Exécution en 2003 et 2004**

A la fin de l'exercice budgétaire 2003, le reste à liquider atteint un montant total de 9,5 milliards d'euros, représentant ainsi plus de quatre ans de décaissements effectifs sur la base des chiffres 2003. 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, mais il est toutefois trop tôt pour juger si ce chiffre présage d'une amélioration de l'exécution pour 2004.

C.– LES RECETTES

Depuis la réforme des ressources propres, les recettes du budget communautaire sont constituées, dans l'ordre d'importance croissant :

- de la ressource PNB qui est obtenue par l'application d'un taux fixe à une assiette constituée du PNB communautaire. Le financement de cette ressource est réparti entre les États membres au *prorata* de leur part dans le PNB communautaire.

– de la ressource TVA obtenue par l'application d'un taux déterminé 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.

– de ressources propres dites traditionnelles, constituées de prélèvements agricoles, de cotisations sur le sucre et de droits de douanes. 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.

En 2004 les ressources traditionnelles s'élevaient à 11,2 milliards d'euros, la ressource TVA à 13,6 milliards d'euros et la ressource PNB à 68,5 milliards d'euros.

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 (« chèque britannique »). De surcroît, la France est le premier contributeur au financement de la correction dont bénéficie le Royaume-Uni et la charge en est croissante.

Tout a été dit sur l'aberration, chaque année plus flagrante, du maintien le système du « chèque britannique », et le « jaune » en résume les arguments, tous plus convaincants les uns que les autres. La vraie question est maintenant de savoir comment en sortir, sachant que les décisions se font à l'unanimité, et elle fait l'objet de discussion dans le cadre des nouvelles perspectives financières 2007-2013.

II.- LES RELATIONS FINANCIERES DE LA FRANCE AVEC L'UNION EUROPEENNE

A.- LE PRELEVEMENT COMMUNAUTAIRE

La France devrait consacrer 16,6 milliards d'euros au budget communautaire en 2005, soit 6,1 % de ses recettes fiscales nettes. Cette estimation est faite par le Ministère des finances sur la base du projet de budget adopté en Conseil des ministres de l'UE le 16 juillet dernier ; les deux corrections principales apportées par le Ministère des finances sont une estimation plus précise des ressources propres traditionnelles et l'anticipation d'un report de l'excédent de 2004.

L'effort financier de la France en faveur de l'Union européenne a ainsi doublé en volume depuis le début des années 80, correspondant à l'extension progressive des compétences et politiques de l'Union ; 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 États membres, effectif depuis le 1^{er} mai dernier.

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'État, qui atteindrait 15,4 milliards d'euros contre 16,4 milliards d'euros prévus en LFI (et 16,3 milliards d'euros 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 hausse de 8 % (+1,2 milliard d'euros) par rapport à la prévision d'exécution pour 2004, pour atteindre 16,6 milliards d'euros. 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 millions d'euros)

Prélèvement de la France	2003	2004	2005
LFI	15.800,0	16.400,0	16.570,0
LFR	16.388,0		
Exécution	16.342,3	15.405,7	16.570,0
Évolution en exécution en %	+ 7 %	- 6 %	+8 %
dont :			
- droits de douane	1.252,5	1.335,7	1.400,0
- cotisations sucre et isoglucose	130,8	150,0	150,0
- ressource TVA	5.326,4	3.728,6	3.875,8
<i>dont correction britannique</i>	1.642,2	1.495,3	1.417,0
ressource PNB	9.632,6	10.191,4	11.144,2
<i>Frais de perception</i>	345,8	371,4	387,5
Prélèvement sur recettes, net des frais de perception	15.996,4	15.034,3	16.182,5
<i>Part dans les recettes fiscales nettes</i>	6,6 %	6,1 %	6,1%

Des écarts importants sont observés entre la prévision et l'exécution du prélèvement sur recettes. Alors que jusqu'en 1988 on dépensait plus que les recettes, c'est l'inverse qui se produit tous les ans depuis, à l'exception des années 1991, 1997, 1998 et 2003. Avant 1988 ces dépassements reflétaient le dynamisme de la dépense agricole et l'insuffisance des recettes. La raison principale de la situation depuis 1988 est la sous-consommation chronique des fonds structurels, surtout en début de cycle de programmation (1989, 1995, 2000). En 2004 l'exécution du budget devra laisser un excédent de près d'un milliard d'euros.

B.- LES « RETOURS » EN FRANCE

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^{ème} rang en valeur nominale, 8^{ème} en pourcentage du RNB) excède celui des dépenses communautaires réalisées sur son sol.

La France bénéficie d'importants retours au titre des politiques communes. La Commission a publié en septembre 2004 son rapport annuel sur la répartition des dépenses opérationnelles de l'UE au cours de l'exercice 2003. Sont exclues les dépenses relatives aux actions extérieures, les dépenses administratives et les dépenses de préadhésion.

Sur la base de ce dernier rapport, deux catégories de dépenses constituent la plus grande part des versements de l'Union européenne à la France : en 2003, 79,3 % des dépenses de l'UE en France proviennent du FEOGA-Garantie (10,46 milliards d'euros), 15,1 % des fonds structurels (1,98 milliard d'euros) et 5,2 % des politiques internes (676,3 millions d'euros, essentiellement au titre de la recherche), les réseaux transeuropéens étant loin derrière (83,5 millions d'euros).

**DÉPENSES COMMUNAUTAIRES EN FRANCE
AU TITRE DES PRINCIPALES POLITIQUES COMMUNES**

<i>(en millions d'euros courants)</i>	2003
AGRICULTURE	10.464,1
- Aides directes	7.640,9
- Restitutions à l'exportation	795,8
- Développement rural	824,7
- Autres	1.202,7
ACTIONS STRUCTURELLES	1.979,2
- Objectif n°1	418,5
- Objectif n°2	1.031,7
- Objectif n°3	440,3
- Autres actions structurelles	14,7
- Initiatives communautaires	60,7
- Actions innovatrices et assistance technique	13,3
- Fonds de cohésion	0,0
POLITIQUES INTERNES	676,3
- Formation, culture, information etc.	108,6
- Energie, contrôle de sécurité nucléaire d'Euratom et environnement	13,9
Dont énergie, contrôle de sécurité nucléaire d'Euratom	5,4
Dont environnement et autres	8,4
- Protection des consommateurs, marché intérieur, industrie et réseaux transeuropéens	106,6
Dont réseaux transeuropéens	83,5
Autres	23,1
- R&D technologique	438,8
- Autres politiques internes	8,5
TOTAL	13.119,6
En % du total UE 15	16,9 %
Dépenses administratives	308,9
TOTAL y compris dépenses administratives	13.428,5
En % du total UE 15	14,83 %

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

La France est donc, chaque année, 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 bénéfiques 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. En termes de méthode statistiques, le calcul des soldes nets soulève de nombreuses difficultés, relatives au traitement des ressources propres traditionnelles ou encore à la répartition des dépenses. En particulier la Commission européenne ne

répartit pas les dépenses administratives entre les pays, alors que de fait elles bénéficient principalement à la Belgique et au Luxembourg, en raison de l'implantation des administrations européennes dans ces deux pays.

Selon la méthode la plus simple consistant à faire la différence entre le montant brut des versements 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 cet État selon la répartition établie par la Commission européenne, le solde net de la France en 2003 s'établit à - 1,73 milliard d'euros en incluant les dépenses administratives. Ce solde est la différence entre 13,43 milliards d'euros (paiements en France y compris les dépenses administratives) et 15,15 milliards d'euros (ressources propres versées par la France). Si l'on exclut les dépenses administratives, comme le fait la Commission européenne, le solde net de la France serait de -1,91 milliard d'euros.

Une comparaison avec les autres États membres montre que la France est en 2003 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 solde net, elle se place en volume au quatrième rang des contributeurs nets, derrière l'Allemagne, le Royaume-Uni et les Pays-Bas.

SOLDE NET PAR ÉTAT MEMBRE (HORS DÉPENSES ADMINISTRATIVES)

(en millions d'euros courants)

	2003	
	Solde net	en % du PNB
Belgique	-775,1	-0,28%
Danemark	-213,7	-0,11%
Allemagne	-7.651,8	-0,36%
Grèce	3.368,2	2,22%
Espagne	8.733,2	1,21%
France	-1.910,9	-0,12%
Irlande	1.564,6	1,40%
Italie	-793,6	-0,06%
Luxembourg	-56,2	-0,28%
Pays-Bas	-1.956,1	-0,43%
Autriche	-336,2	-0,15%
Portugal	3.482,0	2,66%
Finlande	-20,7	-0,01%
Suède	-950,4	-0,36%
Royaume-Uni	-2.763,3	-0,16%

Source : Commission européenne

La hiérarchie des soldes nets rapportés au RNB montre que la France, avec le Danemark, la Finlande et l'Autriche, occupe une situation médiane entre les « gros » contributeurs nets que sont la Suède, l'Allemagne, les Pays-Bas et le Royaume-Uni et les bénéficiaires nets que sont l'Espagne, le Portugal, la Grèce et l'Irlande. La France est ainsi le 4^{ème} contributeur net en volume et le 8^{ème} contributeur net en pourcentage du RNB communautaire.

Si l'on répartit les dépenses administratives entre les États membres, comme le fait le Ministère des finances, la hiérarchie est *grosso modo* la même, avec deux exceptions notables que sont la Belgique et le Luxembourg, qui passent de la situation de contributeurs nets à celle de bénéficiaires nets.

DEUXIEME PARTIE :

LE LANCEMENT DES DISCUSSIONS SUR LES PERSPECTIVES FINANCIERES 2007-2013

Sur le plan budgétaire, l'année 2004 aura été marquée par deux événements majeurs : l'adoption en juin du projet de Constitution qui modifierait en profondeur, s'il entrait en vigueur, les règles budgétaires et le lancement des discussions sur les prochaines perspectives financières (2007-2013).

I.- LE CADRE GENERAL

A.- LE PROJET DE CONSTITUTION DU 18 JUIN 2004 REFONDRAIT EN PROFONDEUR LE CADRE BUDGETAIRE COMMUNAUTAIRE

S'agissant des finances publiques européennes, le projet de Constitution offre l'occasion d'une refonte en profondeur du cadre budgétaire communautaire.

L'Union européenne vit à l'heure actuelle, pour ce qui concerne son organisation budgétaire, sous un régime paradoxal, la pratique institutionnelle s'étant considérablement écartée de la lettre des traités. La pratique des « accords interinstitutionnels » (AII) et l'encadrement pluriannuel du budget communautaire par des « perspectives financières » revêtent depuis la fin des années 80 une importance capitale alors qu'ils n'ont aucune existence juridique dans les traités communautaires.

En matière budgétaire le projet de Constitution porte 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 (« paquet Delors »), fait la preuve de son utilité pour pacifier les relations entre les différentes institutions et assurer un financement régulier aux grandes politiques communautaires.

Certes, cette procédure n'évite pas la dramatisation des discussions budgétaires et les marathons avant échéance, mais ainsi elles interviennent une fois tous les sept ans, et non plus tous les ans...

– la simplification et le raccourcissement de la procédure budgétaire annuelle, tout en préservant le principe d’une véritable codécision entre Conseil et Parlement. La procédure budgétaire est en effet ramenée à une seule lecture dans chacune des deux institutions au lieu de deux lectures 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. 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.

Le projet de Constitution reste en deçà des demandes du gouvernement français et risque ainsi, dans une Europe élargie à vingt-cinq, 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 la France avait manifesté le souhait d’aller vers une majorité qualifiée (éventuellement renforcée) qui permettrait de dédramatiser les discussions budgétaires. Le Royaume-Uni, soucieux de sauvegarder un droit de veto sur l’évolution future du « chèque britannique » a demandé et obtenu que l’unanimité reste la procédure de droit commun dans les décisions prises, dans le cadre financier pluriannuel, sur le financement de l’Union, la majorité qualifiée n’intervenant que si le Conseil en décide ainsi à l’unanimité.

En tout état de cause, l’entrée en vigueur de ce projet de Constitution nécessitera sa ratification préalable dans l’ensemble des vingt-cinq pays signataires selon leurs procédures constitutionnelles propres (en France le Président de la République ayant annoncé une ratification référendaire). Dans le meilleur des cas, elle n’interviendrait donc pas avant 2007 et les prochaines procédures budgétaires ainsi que la négociation sur les prochaines perspectives financières 2007-2013 resteront régies par les règles actuellement en vigueur.

B.– LA COMMISSION EUROPEENNE A PRESENTE UN PROJET AMBITIEUX

La communication de la Commission de février 2004 relative aux prochaines perspectives financières (2007-2013) a ouvert une première phase de discussions à Bruxelles, sous l’égide de la présidence irlandaise. L’adoption le 14 juillet 2004 par la Commission d’un ensemble de

propositions sous forme législative marque le coup d'envoi d'une nouvelle phase, qui a vu lors de 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^{er} semestre 2005), qui fournirait la base d'un accord interinstitutionnel entre le Conseil, le Parlement et la Commission. L'année 2006 pourrait ainsi être utilisée pour préparer le démarrage effectif des programmes le 1^{er} janvier 2007 ; tout retard entraînerait un retard des dépenses qui, nous le voyons bien pour la période 2000-2006 qui s'achève, ne peut ensuite jamais être totalement rattrapé.

Les États membres ont bien sûr fait connaître leurs positions très en amont afin de peser sur ce débat. 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 RNB de l'Union.

La Commission a finalement choisi de ne pas tenir compte de la position ainsi exprimée et s'est prononcé en faveur d'un accroissement du budget de l'Union pour atteindre en 2013 1,27 % en engagements (ou 1,24 % hors FED) et 1,15 % (ou 1,12 % hors FED) en paiements, soit des augmentations respectives en volume ⁽¹⁾ par rapport à 2006 de 31 % (4 % par an) et de 25 %. Elle propose des crédits d'engagement qui augmentent progressivement de 120,7 milliards d'euros à 158,5 milliards d'euros entre 2007 et 2013, pour atteindre 1,27 % du RNB communautaire. Les crédits de paiement passeront de 114,7 milliards d'euros à 143,1 milliards d'euros, soit 1,15 % du RNB. Elle indique que dans chacune de ses propositions elle a vérifié la valeur ajoutée de dépenses communautaires plutôt que nationales (absence d'interconnections, absence de perspective européenne, absence de synergie entre les objectifs et les actions).

Les premières discussions sous présidence irlandaise au premier semestre 2004 reflètent clairement l'absence de consensus sur l'approche suivie par la Commission. Certes, des États membres ont à ce stade réservé un accueil plutôt favorable aux propositions de la Commission, ainsi les actuels pays de la cohésion (Espagne, Portugal, Grèce), pour lesquels l'augmentation du budget global et de l'enveloppe affectée à la politique

(1) 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.

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 de l'accord de Bruxelles d'octobre 2002 relatif au financement des dépenses agricoles de marché.

La Commission a publié, le 14 juillet 2004, une nouvelle communication introduisant un « paquet législatif », regroupant : un projet d'accord interinstitutionnel ; une réforme du système des ressources propres et diverses propositions de règlements thématiques dans les domaines de l'agriculture, de la politique régionale, des réseaux transeuropéens, transports et énergie, de la recherche, de l'éducation, de la culture et de la politique sociale ⁽¹⁾. Le document sur les ressources propres propose la fin du « chèque britannique », 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) excèderait un certain niveau. Ce dispositif agirait comme un filet de sécurité que la Commission accorde aux « gros » contributeurs nets.

La discussion des propositions législatives de la Commission a débuté en septembre 2004. Elle sera conduite par le Conseil Affaires Générales (où siègent les ministres des affaires étrangères), avec l'association étroite du Conseil Economie et Finances (dit « ECOFIN »). La Présidence néerlandaise a déjà indiqué qu'elle comptait suivre une approche modulaire ⁽²⁾. 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^{er} semestre 2005 sous présidence luxembourgeoise.

(1) Voir la liste des propositions de la Commission en annexe 1.

(2) En anglais « *building blocks approach* ».

Le Ministère des finances a effectué des simulations économétriques, fondées sur les grands choix proposés par la Commission européenne, d'où il ressort que cette perspective entraînerait par rapport à 2006 un surcoût budgétaire pour la France de 6,5 milliards d'euros en 2013 (0,33 % du produit intérieur brut), compensé par seulement 1,5 milliard d'euros de dépenses communautaires supplémentaires à son profit, ce qui correspondrait donc à une détérioration de notre solde net de l'ordre de 5,0 milliards d'euros.

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^{er} 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^{ème} semestre 2005), voire autrichienne (1^{er} 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^{er} janvier 2007.

Votre Rapporteur spécial note que cette augmentation proposée du budget communautaire, bien que réelle, reste néanmoins limité et maîtrisée. Il remarque que les dépenses publiques des États membres ont augmenté deux à trois fois plus vite que les dépenses du budget communautaire entre les années 1996 et 2002. Le surcroît de dépenses lié à l'élargissement à dix nouveau États membres est maîtrisé puisque le projet de budget pour 2005, le premier à 25 en année pleine, s'établit à un peu moins de 1 % du RNB communautaire. Les propositions de la Commission européenne resteraient encore en 2013 en dessous du plafond des ressources propres des présentes perspectives financières, ... fixé le 6 mai 1999 à 1,24 % du RNB communautaire hors FED (soit 1,27 % avec le FED). Malgré l'accroissement de 30 % de la population de l'Union lors du dernier élargissement et des nouvelles tâches définies par les traités et les conseils européens, la Commission européenne ne propose pas d'augmenter le plafond actuel des ressources.

Votre Rapporteur spécial estime qu'à ce prix-là seulement le budget communautaire pourra être à la hauteur des ambitions que les citoyens européens mettent en l'Europe. Il a même la conviction qu'un budget communautaire ambitieux est une condition déterminante d'une construction européenne qui ne soit pas limitée à une zone de libre-

échange chère aux tenants des idées libérales... Il devrait au contraire comporter des politiques communes fortes dans des domaines aussi importants que l'agriculture, le développement régional, la recherche, l'éducation ou les investissements. L'accroissement des compétences communautaires, notamment pour l'espace intérieur de justice et de police ou la défense extérieure, entraîne nécessairement, pour être crédible, une augmentation des budgets.

Les affaires communautaires sont souvent un sujet consensuel en France. Mais sur cette question du dimensionnement du budget communautaire se dessinent maintenant clairement deux tendances opposées, qui transcendent largement les clivages politiques traditionnels : d'un côté ceux qui se prononcent un budget communautaire à la hauteur des ambitions de l'Europe, et soutiennent les propositions de la Commission européenne d'aller en 2013 jusqu'à 1,15 % du RNB ; de l'autre ceux qui privilégient la maîtrise à tout prix des finances publiques et entendent limiter le budget communautaire à son niveau actuel tant symbolique de 1 % du RNB.

Votre Rapporteur spécial remarque qu'un ancien commissaire européen français s'est tout récemment prononcé pour un budget communautaire ambitieux, il est vrai avant qu'il n'entre au gouvernement actuel... Lors de la session plénière du Comité des régions le 12 février 2004, il déclarait que *« le cadre financier 2007 – 2013 doit favoriser la prospérité de l'Europe. La Commission a adopté avant-hier sa proposition de cadre financier pour la période 2007 – 2013. Ces perspectives financières sont notre réponse aux engagements politiques de l'Union (...) : nous donner les moyens du développement durable en mobilisant nos politiques internes dans le sens décidé à Lisbonne et Göteborg. Comment cela se traduit-il dans les perspectives financières ? Par un budget réaliste, sous le plafond actuel des ressources propres : 1,24 % du PIB communautaire en crédits de paiements ; mais un budget ambitieux : 1,22 % en moyenne du PIB communautaire en crédits d'engagements soit 1,15 % en crédits de paiements. La politique de cohésion, élément constitutif des priorités de Lisbonne et de Göteborg, stabilise son enveloppe financière en montants relatifs, autour du seuil fixé au Conseil européen de Copenhague (0,43% du PIB communautaire). Ma conviction à l'approche de cet ultime débat est qu'il n'y aura pas de compétitivité et de croissance durables sans cohésion des territoires européens ; pas d'avenir avec des espaces ruraux désertifiés et des villes asphyxiées »*. Et son successeur, qui avait des responsabilités éminentes au sein du groupe politique majoritaire de notre Assemblée déclarait, le 31 août dernier, devant la Commission du développement régional du parlement européen, *« qu'il ne faut pas exagérer l'importance de l'effort à*

consentir pour atteindre les 1,14 % demandés par la Commission européenne ». Il confirmait ses propos le 6 octobre dernier devant la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne en disant que « *la politique régionale n'est pas possible sans les ressources nécessaires pour pourvoir à ses besoins* ». Par ailleurs certains défenseurs d'une limitation du budget communautaire à 1 % du RNB laissent parfois entendre à demi mots qu'il ne s'agit que d'une position tactique, dans une négociation difficile, pour faire pression contre le maintien du « chèque britannique »...

Votre Rapporteur spécial note également la contradiction intrinsèque de la position actuelle du gouvernement qui consiste à demander une limitation du budget communautaire à 1 % du RNB tout en souhaitant que la politique régionale continue à bénéficier aux régions défavorisées des 15. Il faut se rappeler que la France a obtenu de haute lutte la « sanctuarisation » des dépenses agricoles à leur niveau de 2006, majoré de 1 % par an, et ce jusqu'en 2013. Or plusieurs États membres comme la Grande-Bretagne, les Pays-Bas ou les pays nordiques sont fortement opposés à la fois à la politique agricole commune et à l'augmentation des dépenses de politique régionale ; il est à craindre qu'ils n'accepteront jamais de maintenir la politique régionale dans les 15 tant que la politique agricole commune n'aura pas été réformée une fois de plus. C'est le prix que la France doit payer à son attachement intransigeant à la politique agricole commune. Dans ces conditions, un budget réduit à 1 % du RNB entraînera des diminutions de dépenses, et la variable d'ajustement ne pourra être que la politique régionale, deuxième politique commune en masse budgétaire. Avec un budget communautaire dans la limite de 1 % du RNB, et compte tenu des positions actuelles au sein du Conseil de l'Union européenne, où l'unanimité sera exigée, il ne sera donc plus possible de financer une politique régionale qui couvre encore les territoires des 15, et singulièrement les régions françaises métropolitaines.

II.- LES CINQ NOUVELLES GRANDES RUBRIQUES

La Commission a redistribué les dépenses communautaires en cinq rubriques nouvelles de taille inégale (au lieu des huit anciennes rubriques), en tenant compte des principes définis par la budgétisation par activité :

- 1. *Croissance durable* : première rubrique en termes de crédits d'engagement, elle regroupe :

- a) « *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,

b) « *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* : la plus petite des cinq rubriques en termes de crédits, cette rubrique 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 ;
- 4. *L'UE en tant que partenaire mondial* : cette rubrique correspond à l'actuelle rubrique 4 « *Actions extérieures* », à laquelle s'ajoute le Fond 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 millions d'euros à prix 2004

CRÉDITS D'ENGAGEMENT	2006 (a)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1. Croissance durable	46.621	58.735	61.875	64.895	67.350	69.795	72.865	75.950
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
2. Conservation et gestion des ressources naturelles	56.015	57.180	57.900	58.115	57.980	57.850	57.825	57.805
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
3. Citoyenneté, liberté, sécurité et justice	2.342	2.570	2.935	3.235	3.530	3.835	4.145	4.455
4. L'UE en tant que partenaire mondial (c)	11.232	11.280	12.115	12.885	13.720	14.495	15.115	15.740
5. Administration (d)	3.436	3.675	3.815	3.950	4.090	4.225	4.365	4.500
Compensations (e)	1.041	120	60	60				
Total crédits d'engagement	120.688	133.560	138.700	143.140	146.670	150.200	154.315	158.450

Total crédits de paiements (b) (c)	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 pour engagements 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 européenne.

Rubrique 1 : croissance durable

Sous-rubrique 1a : compétitivité pour la croissance et l'emploi

La sous-rubrique 1a « *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.

L'essentiel de l'actuelle rubrique des politiques internes serait inclus dans cette sous-rubrique. 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 des 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".

La politique sociale communautaire entrerait dans cette rubrique avec un agenda pour la politique sociale susceptible d'aider la société européenne à anticiper et à gérer les changements. Cet agenda social couvre le plein emploi, la protection et la lutte contre l'exclusion, les conditions de travail, la lutte contre les discriminations et la promotion de la diversité et l'égalité entre les hommes et les femmes. Les actions à mener seraient rassemblées dans un seul programme dénommé « Progress ». Votre Rapporteur spécial souligne l'importance de la dimension sociale de l'Union européenne, pour contrebalancer les effets néfastes de l'économie de marché et pour assurer une solidarité entre tous les citoyens. Il estime que les propositions budgétaires de la Commission en faveur des actions sociales pourraient avantageusement être développées, en liaison avec l'affirmation politique de l'importance des politiques sociales par rapport aux objectifs purement économiques.

Par ailleurs, conformément aux pratiques de l'établissement du budget par activité (EBA), les dépenses administratives de la Commission inhérentes à la mise en œuvre de ces politiques seraient rattachées sur 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.

(en milliards d'euros (prix 2004))

SOUS-RUBRIQUE : « COMPETITIVITE POUR LA CROISSANCE ET L'EMPLOI » (2007-2013)							
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Crédits d'engagement	12,11	14,39	16,68	18,97	21,25	23,54	25,83

- **Le Programme cadre de recherche et de développement technologique**

La question de l'évolution du programme-cadre de recherche et de développement technologique (PCRD) se pose dans les perspectives financières 2007-2013. 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 PCRD doté de 30 milliards d'euros, soit une augmentation de plus de 50 % par rapport au programme en cours.

La Commission 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, 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. Elle 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^{ème} PCRD, 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. A 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.

Sous-rubrique 1b : cohésion pour la croissance et l'emploi

La sous-rubrique 1b « *Cohésion pour la croissance et l'emploi* » contient les actions structurelles de la politique régionale.

La proposition de la Commission vise à faire de la politique de cohésion l'instrument privilégié de réalisation des objectifs des Conseils européen 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 de 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.

Hors agriculture et pêche (dont les actions structurelles maintenues ne font plus partie de la politique régionale dans le nouveau cadre financier), trois fonds structurels subsisteraient : le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds social européen (FSE) et le Fonds de cohésion. Cette réduction du nombre des fonds participe à une démarche de simplification de leur future gestion avec une réduction des étapes de programmation et une proportionnalité des contrôles. La Commission européenne propose également l'institution d'un « groupement européen de coopération transfrontalière », qui constituerait l'instrument juridique qui fait cruellement défaut dans les opérations actuelle de coopération transfrontalière. Cet instrument servirait de cadre à des coopérations transfrontalières entre collectivités locales, qu'il y ait fonds communautaires ou non.

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

– l'objectif 1 de « Convergence » qui représenterait 78,5 % de l'enveloppe totale des fonds structurels, concernerait les États membres et les régions les moins développés. 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 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 2 de « 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 ; votre Rapporteur spécial se félicite que le zonage tel qu'on l'a connu jusqu'à présent est abandonné au profit d'une procédure ouverte d'examen des projets de toutes régions éligibles ;

– l'objectif 3 de « 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 milliards d'euros pour la politique régionale. Le Ministère des finances calcule qu'à périmètre constant, c'est-à-dire avant les transferts aux instruments uniques proposés pour le développement rural et la pêche, l'hypothèse de la Commission s'élève en fait à 373,9 milliards d'euros sur la période 2007-2013, soit un niveau supérieur à 0,45 % du RNB de l'Union. Il a également calculé que sur le total de 336 milliards d'euros, 158 milliards d'euros reviendraient aux 10 nouveaux États membres et 178 aux 15 anciens États membres, dont 13 milliards d'euros à la France.

Votre Rapporteur spécial estime qu'il faut prendre conscience des enjeux : les fonds structurels sont importants pour nos territoires. Un brusque arrêt après 2006, couplé à un désengagement de l'État dans le double cadre de la situation d'extrême tension de nos comptes publics et de la nouvelle étape de décentralisation, constituerait un véritable étranglement financier pour nos régions. Les fonds structurels fonctionnent souvent comme un levier qui rend possible un projet cofinancé par d'autres

partenaires. Ils sont un puissant moyen d'incitation en faveur des objectifs des politiques communautaires, ainsi l'innovation, le développement des nouvelles technologies, la compétitivité, les réseaux transeuropéens, la coopération transfrontalière, l'égalité hommes/femmes, voire même le social, la santé et la protection des consommateurs.

Rubrique 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.

Conformément aux engagements du conseil de Berlin, les dépenses de marché de la PAC sont sanctuarisés à leur niveau de 2006 majorés de 1 % par an (soit donc moins que l'inflation). Cela signifie une garantie de financement pour cette politique commune, mais veut aussi dire que l'augmentation des dépenses due à l'élargissement se fera à enveloppe constante. Rien n'était dit à Berlin sur les dépenses du second pilier de la PAC, le développement rural. Rien n'était dit non plus sur la prochaine adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie en 2007, et la France entend bien demander à ses partenaires une augmentation du budget en conséquence. La Commission a d'ailleurs fait ses propositions sur cette base, mais les États membres opposés à la PAC ont déjà fait savoir leur opposition à cette interprétation de l'accord de Berlin.

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 selon lequel les dépenses agricoles de marché (actuelle rubrique 1a) dans une Union à 25 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
<i>(en milliards d'euros courants)</i>	45,76	46,22	46,68	47,15	47,62	48,09	48,57

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.

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 milliards d'euros (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.

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.

- **La pêche**

A ces deux fonds il faut ajouter la proposition de la Commission de créer un fonds européen pour la pêche – FEP - , en remplacement de l'actuel instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP). Ce fonds devra accompagner les mesures de gestion des ressources et concourir à adapter les structures du secteur productif et les outils de suivi de cette politique ? D'autre part, il sauvegardera un souci de cohésion vis-à-vis des populations et des territoires qui ont un lien avec les activités de pêche. Les

axes prioritaires du FEP sont : « les mesures en faveur de l'adaptation des capacités de la flotte de pêche communautaire », « l'aquaculture, la transformation et la commercialisation des produits de la pêche et de l'aquaculture », « les mesures d'intérêt collectif », « le développement durable des zones côtière » et « l'assistance technique ».

L'allocation financière pour le FEP dans le cadre des perspectives financières (2007-2013) est de 4,96 milliards d'euros pour une Europe élargie à 27, ce qui correspond approximativement aux montants alloués pour l'Europe de 15 lors de la période 2000-2006 (3,7 milliards d'euros). Selon la Commission européenne, plusieurs impacts sont escomptés de l'intervention du FEP notamment : une contribution aux efforts en vue d'atteindre un équilibre entre les ressources disponibles et leur exploitation, une compensation partielle des problèmes socio-économiques générés par l'évolution du secteur et sa nécessaire restructuration, la contribution à la protection de l'environnement marin, et à une meilleure sélectivité des engins de pêche ; l'amélioration de la sécurité à bord des navires, des conditions de travail, d'hygiène et la qualité des produits.

La discussion sur tous ces projets de règlements s'est engagée à la rentrée 2004.

Votre Rapporteur spécial s'interroge sur les objectifs de la politique agricole commune au cours des prochaines années. Certes le gouvernement français a obtenu une « sanctuarisation » des dépenses agricoles de marché, ce qui constitue une garantie appréciable pour nos agriculteurs, les plus nombreux de l'Union. La France est l'État membre qui reçoit le plus de retours au titre de la PAC. On peut néanmoins se demander si les inconvénients de cette politique n'amèneront pas à réfléchir sur sa réorientation. Malgré ses réformes successives, la PAC pousse à une intensification des cultures au risque de dommages graves pour l'environnement et de crises de surproduction coûteuses pour le budget communautaire. Les dépenses de marché, par définition proportionnelles à la production, favorisent les gros exploitants au détriment des plus petits ; l'objectif d'occupation du territoire ne sera donc pas valablement assuré tant que les aides accordées seront dirigées vers la production et non vers les producteurs. Dans certaines productions, de véritables effets d'aubaine se produisent où les agriculteurs se transforment en comptables en col blanc qui gèrent plus les subventions communautaires sur leur ordinateur que ne s'occupent de leurs cultures... Ces critiques découlent du fonctionnement normal des règles de la PAC, elles sont amplifiées en raison des fraudes au budget communautaire qui font l'objet tous les ans d'enquêtes multiples de la Cour des comptes européenne. Enfin la PAC absorbe encore 45 % des crédits

communautaires, alors que ce secteur représente moins de 5 % de la population active. La défense à tout prix de cette politique par les autorités politiques françaises, y compris au plus haut niveau, a un coût diplomatique important. La Grande-Bretagne s'accroche à son « chèque » en raison du maintien de la PAC. Plusieurs des États membres signataires de la lettre demandant de limiter le budget communautaire à 1 % du RNB n'accepteront jamais que la politique régionale continue à couvrir les régions défavorisées des 15 anciens États membres.

Votre Rapporteur spécial note que les réformes successives de la PAC au cours des dix dernières années n'ont pas occasionné de baisse des revenus agricoles en France et en Europe. Au contraire, elles ont permis à l'agriculture européenne de s'adapter aux nouvelles conditions de concurrence et de se moderniser. Votre Rapporteur spécial estime que si la PAC doit bien entendu être maintenue au-delà de l'année 2006, elle doit néanmoins trouver en elle les forces de se réformer pour répondre aux objectifs qui lui sont assignés : assurer une production agricole efficace tout en assurant aux producteurs des revenus agricoles suffisants, maintenir une occupation du territoire par des populations agricoles dans des zones où les activités en cause ne seraient pas forcément économiquement viables, garantir un niveau optimal de sécurité alimentaire et sanitaire face aux risques épidémiologiques et aux nouvelles technologies agroalimentaires, développer des productions plus respectueuses de l'environnement.

Rubrique 3 : citoyenneté, liberté, sécurité et justice

Plus petite des cinq rubriques en termes de crédits, cette rubrique 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. Pourtant, votre Rapporteur spécial note qu'il s'agit là d'autant de thèmes prioritaires pour les citoyens.

Rubrique 4 : l'UE en tant que partenaire mondial

Cette rubrique correspond à l'actuelle rubrique 4 « *Actions extérieures* », à laquelle s'ajoute les dépenses de pré-adhésion le Fond européen de développement qui n'est pas aujourd'hui intégré au budget communautaire.

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 à faire 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 des commissaires. 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, selon un critère de spécialité géographique :

– l'instrument de pré-adhésion qui couvrirait les pays officiellement reconnus comme candidats (Turquie, Croatie) et les pays candidats potentiels (Balkans occidentaux) ;

– l'instrument européen de voisinage et de partenariat, 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 et permettrait de contribuer à la progression vers les objectifs de développement du millénaire.

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.

Le Gouvernement français a manifesté son souci de préserver un contrôle politique du Conseil sur la répartition de l'aide et une forte visibilité des enveloppes pour les pays bénéficiaires. Il souhaite 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.

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 milliards d'euros en 2013 contre 11,23 milliards d'euros en 2006 (les données 2006 étant reconstituées sur la base du nouveau périmètre proposé – FED et aides de préadhésion incluses).

La question de la budgétisation du FED suscite la réticence de plusieurs États membres (notamment l'Espagne et le Royaume-Uni). 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 la responsabilité du bouclage du financement du FED. Certains de nos partenaires se sont déjà en partie exonérés de leur effort financier, ce qui a conduit la France à accepter un taux de contribution majoré de 24,3 % pour le 9^{ème} FED alors que notre pays contribue à hauteur de 16,7 % seulement aux actions extérieures de l'Union quand elles transitent par le budget communautaire. Au-delà du seul aspect financier, la budgétisation du FED permettrait de pérenniser notre partenariat avec les pays ACP, qui sera une priorité politique majeure en 2005 où les problèmes d'aide au développement devraient être au premier rang de l'actualité internationale, notamment en Afrique.

Rubrique 5 : administration

Conformément à la logique de la budgétisation par activité, cette rubrique ne regroupe plus 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.

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.

II.- LA REFORME DU FINANCEMENT DE L'UNION EUROPEENNE

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 (voir annexe 1). 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.

A.– COMMENT EN FINIR AVEC LE CHEQUE BRITANNIQUE ?

Afin de satisfaire les revendications des principaux contributeurs nets de bénéficier d'un « filet de sécurité » pour limiter la hausse de leur effort contributif, la Commission 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 réparti 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 ⁽¹⁾ 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 milliards d'euros 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 milliards d'euros en 2008 à 500 millions d'euros en 2011), compensés par un taux de remboursement progressif pour les autres États membres (de 33 % en 2008 à 66 % en 2011). 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 milliards d'euros en moyenne par an.

Le Gouvernement français a, de façon inattendue, fait part de ses réserves sur cette approche. Il fait remarquer que les bénéfices de l'appartenance à l'Union européenne ne se ramènent pas à un simple solde financier ; ces soldes sont la résultante de choix politiques en dépenses, arrêtés à l'unanimité au travers des perspectives financières. Pour le Gouvernement français, le risque serait 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

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

entre dans le débat sur la correction des soldes nets. C'est pourquoi le gouvernement 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. Votre Rapporteur spécial s'interroge sur cette stratégie pour demander et obtenir la fin du « chèque britannique » sans constituer des alliés et accepter un tel mécanisme de correction généralisée.

B.– VERS UN IMPOT EUROPEEN ?

La Commission envisage différentes options de réforme du système des ressources propres, sans prendre partie à ce stade de la discussion.

La première option concerne la suppression pure et simple de la ressource TVA au profit d'un poids accru de la ressource PNB. Le financement du budget communautaire serait ainsi 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. 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, pour laquelle elle a déjà fait des propositions.

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, le Gouvernement français a fait part de son ouverture, mais reste vigilant, 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.

Votre Rapporteur spécial rappelle sa conviction en faveur de la création d'un tel impôt européen répondant aussi à la nécessité d'un lien entre le citoyen et l'Union européenne. Elle permettrait en outre d'aller plus vite dans l'harmonisation de la fiscalité européenne, afin d'éviter que le dumping fiscal et les délocalisations. Ainsi pour la Commissaire européenne en charge du budget, Mme M. Schreyer, cette proposition d'impôt européen « *reflète la nature de l'Union européenne en tant qu'union de pays membres et de citoyens en clarifiant les liens entre les contribuables et le budget de l'Union* ». Les citoyens auraient ainsi une meilleure compréhension de l'affectation des ressources au budget. Plus que d'une logique financière et comptable, cela relève d'un impératif démocratique et politique.

TROISIEME PARTIE :

LA PROGRAMMATION ET LA CONSOMMATION DES FONDS STRUCTURELS EN FRANCE

Votre Rapporteur spécial rappelle qu'il a été chargé en début d'année 2004 d'une mission de contrôle et d'évaluation sur la programmation et la consommation des fonds structurels européens, dans le cadre de la politique régionale de l'Union européenne. Il a entrepris des visites dans quatre régions françaises (Lorraine, Auvergne, Nord Pas de Calais et Aquitaine) et a dressé un bilan de la situation dans ces territoires. Il a présenté le 26 mai dernier un rapport d'information (n° 1624) déposé en application de l'article 146 du Règlement. Si ces fonds ont connu un démarrage très lent en début de période, ils ont ensuite été l'objet d'un vigoureux rattrapage qui a permis d'éviter, dans une très large mesure, le « dégageant d'office ». Les conditions de ce rattrapage montrent néanmoins que nous devons rester vigilants pour que tous les crédits soient engagés et payés dans les délais prescrits.

Votre Rapporteur spécial s'est vu confier la continuation de sa mission et il a écrit en ce sens un courrier aux 22 préfets de région et 22 présidents de Conseil régional. Le dépouillement des réponses reçues est présenté ci-dessous, après un rapide exposé des éléments nationaux et européens.

I.- ELEMENTS NATIONAUX ET EUROPEENS

A.- AU NIVEAU NATIONAL

Les dernières données disponibles collectées au niveau national par la DATAR concernant la programmation et la consommation des fonds structurels en France permettent d'établir un diagnostic au 1^{er} août 2004.

SYNTHESE DES PROGRAMMES (1ER AOUT 2004)

(en millions d'euros courant)

	Maquette financière		Programmation				Paiements			
	Coût total	UE	Coût total	%	UE	%	Coût total	%	UE	%
Objectif 1	8.695,9	3.940,1	5.487,7	63,1	2.345,9	59,5	2.358,4	27,1	934,1	23,7
Objectif 2	24.499,2	6.986,4	18.393,1	75,1	4.602,5	65,9	10.247,4	41,8	2.093,1	30,0
Objectif 3	10.665,0	4.918,1	5.843,7	54,8	2.423,5	49,3	3.282,1	30,8	1.323,2	26,9
Qual	643,5	325,7	258,8	40,2	113,0	34,7	121,1	18,8	51,6	15,9
Leader +	604,7	268,1	179,6	29,7	68,9	25,7	99,2	16,4	21,9	8,2
Rural	282,0	102,0	85,1	30,2	27,8	27,2	46,3	16,4	14,7	14,4
Interreg	958,0	497,8	89,7	9,4	49,6	10,0	7,4	0,8	2,0	0,4
NAT et PNI	60,3	33,4	42,8	71,0	23,5	70,5	16,3	27,0	8,1	24,3
Total	46.408,6	17.071,5	30.380,6	65,5	9.654,7	56,6	16.178,3	34,9	4.448,8	26,1
Tot. Objectifs 1, 2, 3	43.860,1	15.844,5	29.724,5	67,8	9.371,8	59,1	15.887,9	36,2	4.350,4	27,5

L'analyse des programmes généraux (crédits des objectifs 1, 2 et 3) fait apparaître que depuis les mesures prises à partir de l'été 2002, la programmation a favorablement progressé. Mais le niveau atteint au 1^{er} août 2004 (59,1 % des crédits UE) reste cependant en deçà de cet optimum. Le taux de réalisation en crédits communautaires (27,5 %) reste très en deçà du taux de réalisation optimal (44,8 %), malgré une progression sensible au cours des derniers mois.

L'analyse des taux de justification en pourcentage du niveau à atteindre pour éviter un dégageant d'office au 31 décembre 2004 permet de mettre en évidence :

- s'agissant du FEDER, que le taux de justification en pourcentage du niveau à atteindre est de 96,4 % pour les régions de l'objectif 2. Ce bon résultat masque néanmoins de grandes disparités régionales. Six régions (Bourgogne, Bretagne, Centre, Franche-Comté, Lorraine, Pays de la Loire) sont d'ores et déjà assurées d'échapper au dégageant d'office au 31 décembre car elles ont atteint un taux de justification supérieur à 100 % tandis que deux régions (Alsace, Auvergne) ont un taux inférieur à 75 %. Pour les régions de l'objectif 1, le taux de justification moyen est de 82,6 % et une seule région (Nord-Pas-de-Calais) est assurée d'échapper au dégageant d'office. Sur les cinq autres régions bénéficiant de crédits de l'objectif 1, quatre d'entre elles ont un taux de justification inférieur à 80 % ;

- s'agissant du FSE, que le taux de justification en pourcentage du niveau à atteindre est de 69,7 % pour les régions de l'objectif 2. Une seule région, la Bretagne, est d'ores et déjà assurée d'échapper au dégageant d'office en fin d'exercice. Trois régions (Alsace, Centre, Languedoc-Roussillon) ont même un taux de justification inférieur à 50 %, huit régions se situent entre 50 et 70 %, six régions entre 70 et 90 % et deux au-delà de 90 %. Le taux moyen de justification est meilleur dans les régions de l'objectif 1 (78,6 %), où seule la Guyane a un taux inférieur à 50 %.

B.– COMPARAISONS AVEC LES AUTRES ÉTATS MEMBRES

Au cours des quatre derniers exercices, l'exécution des crédits de paiement de la rubrique « actions sectorielles » (ratio CP exécutés / CP votés) a oscillé entre 68 % et 89 % en 2003. Le bon résultat apparent de l'exercice 2003 n'a cependant été obtenu que par la restitution d'un montant de près de 5 milliards d'euros 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, pour (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 milliards d'euros a été versé en 2003 contre 20,3 milliards d'euros 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 milliards d'euros en 2003 contre 19,1 milliards d'euros 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 1994-1999. Malgré une augmentation des paiements, qui sont passés de 1,2 milliard d'euros en 2002 à près de 6 milliards d'euros en 2003, la Commission n'est pas parvenue à son objectif qui était de liquider la majeure partie du reste à liquider lié à la programmation 1994-1999. Celui-ci s'élevait encore à environ 9 milliards d'euros à la fin de 2003.

Au 1^{er} 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 ; toutefois, ce résultat est tout juste 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^{er} août 2004).

Pour mesurer l'efficacité relative avec laquelle les États absorbent les crédits dont ils disposent au cours de la période 2000-2006, un bon indicateur est la part des paiements déjà effectués dans les montants qui ont été alloués et programmés par chaque État membre. Les résultats cumulés à la fin de 2003 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 près de 5 points en deçà de la moyenne communautaire (33,5 %).

Au niveau communautaire, la procédure d'alerte précoce relative au dégage­ment d'office susceptible d'être opéré au 31 décembre 2004 fournit également des éléments de comparaison au sein de l'UE-15. Le tableau suivant, établi, fait apparaître en pourcentage la part des engagements restant à consommer pour éviter tout dégage­ment d'office au 31 décembre 2004.

**PART DES ENGAGEMENTS RESTANT À CONSOMMER POUR ÉVITER
TOUT DÉGAGEMENT D'OFFICE AU 31 DÉCEMBRE 2004**

Situation au 15 juillet 2004										
	FEOGA		FEDER		FSE		IFOP		Total	
	%	Rang	%	Rang	%	Rang	%	Rang	%	Rang
Autriche	14,6	5	10,1	7	1,1	2	10,0	4	6,7	4
Belgique	43,7	14	28,5	13	28,3	13	72,5	14	29,6	12
Allemagne	2,5	2	9,8	6	1,6	3	35,3	11	6,0	3
Danemark	43,8	15	24,3	11	31,5	14	30,7	8	30,1	13
Espagne	4,0	3	0,7	1	6,9	5	1,1	3	2,7	1
Finlande	8,5	4	4,7	3	8,9	7	23,3	6	7,2	5
France	28,7	9	16,6	8	20,4	9	34,2	10	19,2	9
Grèce	19,4	7	18,3	9	8,1	6	0,0	1	16,2	8
Irlande	42,0	13	8,6	5	23,5	10	33,6	9	15,5	6
Italie	34,1	11	35,4	14	20,2	8	30,2	7	31,0	14
Luxembourg	34,2	12	54,1	15	0,8	1	NC	NC	23,6	10
Pays-Bas	25,4	8	22,5	10	57,6	15	0,0	1	45,6	15
Portugal	15,8	6	5,1	4	2,6	4	21,1	5	5,9	2
Suède	2,4	1	1,7	2	27,3	12	52,5	13	16,1	7
Royaume-Uni	31,4	10	25,3	12	27,3	11	40,3	12	26,5	11
Total	14,5		13,9		14,1		112,1		14,4	

S'agissant du total des 15 États membres et des fonds structurels, il apparaît 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^{ème} 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. On relèvera en particulier les excellentes performances de l'Espagne (1^{ère}) et du Portugal (2^{ème}), qui ont su adapter leurs circuits de paiement et leurs procédures administratives pour assurer une consommation aussi forte que possible des fonds structurels européens. Les Pays-Bas, l'Italie, le Danemark et la Belgique sont les États membres qui connaissent les taux de consommation les plus faibles.

Comme l'an dernier, votre Rapporteur spécial attire l'attention du Gouvernement français et des régions pour redresser la situation plutôt mauvaise de notre pays.

II.- DES RESULTATS TRES VARIABLES SELON LES REGIONS FRANÇAISES

Votre Rapporteur spécial a envoyé avant l'été un courrier à l'ensemble des préfets de région et présidents de Conseil régional avec les questions suivantes :

– état de la programmation et de la consommation des fonds structurels dans votre région depuis le début de la période de programmation 2000-2006 ;

– situation prévisible au 31 décembre prochain et mesures de dynamisation des fonds que vous envisagez de prendre pour éviter les dégagements d'office ; en particulier mesures prises pour dynamiser le Fonds social européen (FSE), qui connaît un retard de consommation et de programmation dans de nombreuses régions ;

– répartition des dossiers éligibles entre les opérations programmées, les opérations engagées et les opérations déjà terminées (précisions sur les dossiers qui ont été déclarés éligibles alors que les projets concernés étaient déjà entamés voire terminés) ;

– critères d'éligibilité actuellement retenus pour l'examen des nouveaux dossiers (taux de financement selon les fonds européens, critères de sélection des dossiers) ;

– évaluation des cas où l'État a substitué des fonds communautaires à des crédits nationaux, suite à des mesures de gels ou de restriction de crédit ; cas particuliers des engagements pris par l'État dans les contrats de plan État-région ;

– sentiment sur les actions et les domaines qui pourraient utilement continuer à recevoir des fonds structurels européens dans le cadre du prochain cycle de programmation (2007-2013), à la lumière des orientations actuellement en discussion à Bruxelles.

Quelques 29 réponses ont été reçues d'où il ressort les éléments présentés ci-dessous.

A.– ETAT DE LA PROGRAMMATION ET DE LA CONSOMMATION

La programmation a favorablement progressé mais le niveau atteint au 1^{er} août 2004 reste cependant en deçà de l'optimum ; le taux de consommation reste très en deçà de l'optimum, malgré une progression sensible récente.

Pour le FEDER le taux de justification est proche de 100 % pour les régions de l'objectif 2. Ce bon résultat masque néanmoins de grandes disparités : six régions (Bourgogne, Bretagne, Centre, Franche-Comté, Lorraine, Pays de la Loire) sont d'ores et déjà assurées d'échapper au dégage­ment d'office. Plusieurs régions ont déjà atteint le taux de 100 % et doivent donc arrêter la programmation jusqu'à la fin de l'année. L'Alsace a un taux inférieur à 75 %.

Le taux de justification du FSE est de l'ordre de 70 % pour les régions de l'objectif 2. Seule la Bretagne est d'ores et déjà assurée d'échapper au dégage­ment d'office. Deux régions (Alsace, Languedoc-Roussillon) ont même un taux de justification inférieur à 50 %. Les résultats sont très inégaux selon les régions pour le FEOGA-Orientation et pour les PIC.

B.– SITUATION PREVISIBLE AU 31 DECEMBRE PROCHAIN ET MESURES DE DYNAMISATION, EN PARTICULIER POUR LE FSE

La plupart des régions ont pris des mesures de dynamisation des fonds structurels, à la suite des circulaires prises par le Gouvernement au cours de l'été 2002 : simplification des procédures, assouplissement des conditions des compléments de programmation, constitution d'une cellule régionale en charge de l'animation, confection de guides et manuels, mobilisation des porteurs de projets, relance pour la remontée des factures...

Les résultats ont été couronnés de succès pour le FEDER, au point d'écarter les risques de dégage­ment d'office. Cependant la qualité inégale des projets n'a pas permis d'empêcher l'éligibilité de certains projets qui

n'étaient pas suffisamment mûrs. Certaines préfectures de région ont même expliqué qu'elles entreprenaient une relance périodique des projets en retard de réalisation, afin d'annuler ceux qui ne verront manifestement jamais le jour, pour que les crédits correspondants puissent être réaffectés à d'autres.

Les résultats ont été beaucoup plus inégaux pour les PIC et plutôt décevants pour le FSE, et plusieurs régions n'échapperont pas au dégage­ment d'office. Les raisons communément invoquées pour le FSE sont : une incompréhension sur les objectifs entre le ministère des affaires sociales et la Commission européenne en début de programmation, une lourdeur administrative de montage des projets, une concurrence entre le FSE objectif 2 et 3, qui sont exclusifs l'un de l'autre. Les mesures de dynamisation du FSE n'ont pas donné d'effets correcteurs suffisants pour ces raisons.

C.- REPARTITION DES DOSSIERS ELIGIBLES ENTRE LES OPERATIONS PROGRAMMEES, LES OPERATIONS ENGAGEES ET LES OPERATIONS DEJA TERMINEES

Pour programmer rapidement le plus grand nombre de projets, les circulaires de l'été 2002 avaient autorisé le financement de projets déjà commencés. Certains étaient même déjà terminés quand ils ont été éligibles aux fonds européens... Les réponses reçues des régions montrent que ces cas se sont bien produits en 2002 et 2003, aux moments les plus critiques pour éviter le dégage­ment d'office. Il est impossible de faire des statistiques précises mais la plupart des réponses parlent de cas peu nombreux.

D.- CRITERES D'ELIGIBILITE DES PROJETS

Pour le FEDER, les règles communautaires et les DOCUP sont souples pour les critères d'éligibilité et ne fixent que des taux maximum. On a commencé avec une logique de « guichet », où tous les projets ou presque étaient acceptés, avec le taux d'intervention le plus élevé, dans le but évident de programmer le plus possible. Les dégage­ments d'office ont d'ailleurs été très limités, au prix d'une marche forcée à la fin de l'année 2003.

L'élan pris, grâce aux mesures de simplification et d'animation, a permis de garder un rythme de programmation très élevé en début d'année 2003, ce qui a entraîné en cours d'année 2004 dans la plupart des régions la définition de critères de sélection des projets plus stricts et la baisse du

taux de prise en charge. On ne sélectionne maintenant que les projets prioritaires apportant une valeur ajoutée et entrant dans le cadre des objectifs communautaires. Plutôt que le « saupoudrage », les projets « structurants » pour leur environnement économique et social sont favorisés. Sont souvent sélectionnés les projets pour lesquels des engagements ont déjà été pris, par exemple dans les CPER, afin de compléter le tour de table. Plusieurs régions ont indiqué qu'elles incorporaient maintenant parmi les critères de sélection la maturité du projet, afin de ne retenir que les projets apportant des garanties en terme de réalisation dans un calendrier défini. Certaines ont même annoncé qu'elles n'utiliseraient plus la faculté donnée par une des circulaires de l'été 2002 d'accepter des projets pour lesquels une délibération en bonne et due forme du conseil municipal n'étaient pas encore disponible...

E.- SUBSTITUTION DES FONDS COMMUNAUTAIRES A DES CREDITS NATIONAUX

Plusieurs régions nous ont indiqué avoir vu un tel phénomène de substitution de crédits d'État par des crédits européens ; d'autres ont dit que le phénomène était extrêmement limité ou inexistant. Celles qui ont répondu ont précisé que ces substitutions étaient très difficiles à prouver en raison de la structuration différente entre les CPER et les DOCUP. Certaines ont argué des bonnes relations entre Conseil régional et préfecture de région pour souligner la complémentarité des financements étatiques et européens. Mais sur l'ensemble on constate plutôt une dégradation de ces relations au cours des derniers mois. Votre Rapporteur spécial prend l'exemple de sa région, la Lorraine, pour constater que cette dégradation prend des proportions exagérées au-delà du raisonnable. Cette situation aboutit à une absence de transparence dans la prise de décision et à une gestion autoritaire du préfet. C'est pourquoi votre Rapporteur spécial a attiré l'attention du Ministre de l'intérieur, lors de la réunion de la Commission des finances le 13 octobre dernier, sur l'absence de transparence de la gestion des fonds européens ; il lui a demandé d'intervenir auprès des préfets de région afin de leur rappeler le principe de la gestion partagée des fonds européens entre l'Etat et les régions, dans le respect des minorités politiques et des majorités nouvelles telles qu'elles se sont dégagées lors des dernières élections régionales.

F.- QUELS FONDS STRUCTURELS APRES 2006 ?

La plupart des présidents de Conseils régionaux, ainsi d'ailleurs que des préfets de régions, ont répondu longuement à cette question en apportant nombre d'idées et toujours en soulignant l'importance de la

continuation des fonds structurels dans leurs régions après 2006. Une véritable dynamique de dialogue devra être instaurée entre l'État et les régions, à tous les stades de la gestion des fonds, de la programmation, de la définition des objectifs stratégiques dès le début de cycle et, pourquoi pas, au cours des discussions actuelles à Bruxelles sur les nouvelles perspectives financières.

Les domaines les plus souvent cités sont :

- emploi, anticipation, promotion et accompagnement des changements économiques, adaptabilité, lutte contre l'exclusion, égalité homme-femme ;

- compétitivité, innovation, recherche, éducation et formation professionnelle ;

- cadre de vie en milieu urbain, environnement, dépollution des friches industrielles ;

- régions à handicap géographique, désenclavement, développement rural ;

- dossiers à caractère structurant, infrastructures (route, rail, aéroport, TIC).

Par ailleurs certaines suggestions intéressantes ont porté sur :

- simplifier les procédures, éviter le saupoudrage des fonds européens ;

- résoudre le problème de compatibilité entre fonds structurels octroyés aux entreprises et les règles de la DG Concurrence en matière d'aide publique ;

- associer le niveau régional à la gestion des fonds et même aux discussions communautaires de conception, comme le font d'autres États membres plus fédéralistes.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du 7 octobre 2004, la Commission a examiné les crédits des Affaires européennes.

Votre Rapporteur spécial a indiqué que selon l'article 43 du projet de loi de finances pour 2005, le prélèvement européen de 2005 est évalué à 16,6 milliards d'euros. En 2003 la France a versé 15,2 milliards d'euros et a reçu 13,4 milliards d'euros. Elle est un contributeur net au budget de l'Union européenne (-1,96 milliards d'euros, hors dépenses administratives). En solde net, elle se place en volume au 4ème rang des contributeurs nets et le 8ème contributeur net en pourcentage du revenu national brut (RNB) communautaire.

Le projet de budget 2005 est le premier établi à 25 en année pleine, et traduit la montée en puissance progressive des dépenses liées à l'élargissement : + 5,4 % en crédits de paiement par rapport à l'an dernier. Troisième poste budgétaire, loin derrière l'agriculture (45 %) et la politique régionale (37 %), les politiques internes sont consacrées essentiellement à la recherche, mais aussi aux réseaux transeuropéens (transports, télécommunications et énergie) et à une quarantaine de programmes (éducation et formation, marché de l'emploi, environnement, industrie, protection des consommateurs, culture et audiovisuel, énergie, etc.).

Le budget communautaire est, depuis l'an dernier, présenté selon la méthode de l'« élaboration du budget par activités », qui est l'équivalent de la « LOLF » en France. Elle s'appuie sur une nouvelle nomenclature qui répartit les dépenses de l'Union en 31 titres et 221 activités.

Le coût de l'élargissement a été maîtrisé. Les crédits de paiement affectés aux 10 nouveaux États membres entre 2004 et 2006 sont évalués à 33,4 milliards d'euros en prix courants. Le coût net de l'élargissement peut être évalué à 17,4 milliards d'euros en crédits de paiement, la France assurant environ 23 %, soit une contribution de 4 milliards d'euros sur la période.

Dans le projet de budget pour 2005, la Commission comme le Conseil se sont efforcés de mieux maîtriser la croissance des dépenses. En effet, la surbudgétisation au cours des derniers exercices avait donné lieu à des excédents budgétaires considérables, ensuite reversés aux États membres. Par rapport à ce qu'avait initialement proposé la Commission, le Conseil a encore réduit les crédits d'engagement de 1 milliard d'euros et

surtout les crédits de paiement de 4 milliards d'euros, avec des répercussions dans toutes les rubriques.

Comme pour l'éducation, la recherche devrait être une priorité majeure de l'action européenne. Le 6ème programme-cadre de recherche et de développement technologique - PCRD (2003-2006) a débuté le 1er janvier 2003 et les crédits prévus pour 2005 sont de 5,1 milliards d'euros en engagement. Cet effort mériterait d'être maintenu et amplifié, dans le cadre des prochaines perspectives financières (2007-2013).

Le soutien à l'investissement est une voie de l'action communautaire à privilégier. Créée au début des années 90, l'« initiative européenne de croissance » a été relancée par la présidence italienne au 2ème semestre 2003, dans une politique de grands travaux. La Commission européenne fait preuve d'une approche volontariste et souhaite réaliser une liste de programmes « à démarrage rapide », composée de 54 projets nécessitant environ 62 milliards d'euros d'investissements à l'horizon 2010, majoritairement dans le secteur des transports. Malheureusement on peine à en voir une traduction dans le projet de budget 2005...

La procédure budgétaire 2005 est encadrée strictement dans les perspectives budgétaires (2000-2006) adoptées en mai 1999 à Berlin. Les « perspectives financières pluriannuelles » sont une pratique communautaire ancienne qui n'a jamais reçu de base juridique dans les traités. Le projet de Constitution adopté par le dernier Conseil européen répare cette lacune et introduit dans le traité un « cadre financier pluriannuel ». Ce projet de Constitution devrait être ratifié par les 25 États membres pour entrer en vigueur. Ce nouveau cadre financier pluriannuel serait, par rapport au système actuel, simplifié et raccourci. Malheureusement, la France n'a pas obtenu que les décisions soient prises à la majorité qualifiée, du fait de l'opposition de la Grande-Bretagne et des Pays-Bas.

La Commission européenne a présenté en février et en juillet 2004 une première ébauche de perspectives financières. L'objectif reste d'aboutir à un accord politique recueillant l'unanimité des États membres sous présidence luxembourgeoise (1^{er} semestre 2005), mais il est à craindre que cette discussion ne trouve de dénouement qu'en 2006.

Les États membres ont fait connaître leurs positions, comme la France et cinq autres pays contributeurs nets (Allemagne, Autriche, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède), qui ont fait part de leur souci de voir les dépenses stabilisées autour du niveau actuel et ne pas dépasser 1 % du RNB de l'Union. La Commission s'est prononcée en faveur d'un

accroissement modéré du budget de l'Union pour atteindre, en 2013, 1,27 % en engagements (ou 1,24 %, hors FED) et 1,15 % en crédits de paiement. Elle a souhaité ainsi préserver une capacité d'intervention suffisante et mieux ciblée. À ce prix-là seulement le budget communautaire pourra être à la hauteur des ambitions que les citoyens européens mettent en l'Europe.

Il y a une contradiction intrinsèque du Gouvernement français à demander une limitation du budget communautaire à 1 % du RNB tout en souhaitant que la politique régionale continue à bénéficier aux régions défavorisées des 15. Avec la « sanctuarisation » des dépenses agricoles de marché obtenue de haute lutte, la variable d'ajustement sera vraisemblablement la politique régionale pour les régions défavorisées des 15 anciens États membres. La France se priverait alors des 13 milliards d'euros qui lui reviendraient entre 2007 et 2013 au titre de la politique régionale, selon les calculs du Ministère des finances. Or, comme les a encore récemment défendu M. Michel Barnier, quand il était encore Commissaire européen, ces fonds sont nécessaires car ils sont de puissants moyens d'incitation en faveur des objectifs de politiques communautaires comme l'innovation, la compétitivité, les réseaux transeuropéens, la coopération transfrontalière, l'égalité hommes/femmes, voire le social, la santé et la protection des consommateurs...

On peut s'interroger sur les objectifs de la politique agricole commune (PAC) au cours des prochaines années. Dans certaines productions, de véritables effets d'aubaine se produisent où les agriculteurs gèrent plus les subventions communautaires qu'ils ne s'occupent de leurs cultures... Les réformes successives de la PAC n'ont pas occasionné de baisse des revenus agricoles en France et en Europe. Si la PAC doit bien entendu être maintenue au-delà de l'année 2006, elle doit néanmoins trouver en elle les forces de se réformer pour répondre aux objectifs profonds qui lui sont assignés, notamment l'occupation du territoire, faute de quoi ses dérives risqueraient d'être mortelles...

Pour des raisons techniques, une éventuelle adhésion de la Turquie à l'Union ne pourrait intervenir avant l'année 2015. Sur le fond, ce pays pose le problème majeur de la définition des frontières extérieures. La Turquie émerge actuellement sur le budget au titre des préadhésions, mais pour des montants symboliques. Le Ministère des finances a calculé que l'adhésion turque pourrait générer à terme des dépenses supplémentaires comprises entre 20 et 25 milliards d'euros par an. L'ampleur même de ce chiffre, qui représente plus de 20 % du budget actuel, remet en cause profondément les politiques communes.

La Commission européenne propose la fin du « chèque britannique », problème autant irrationnel que récurrent au cours de ces dernières années, qui serait remplacé par un « mécanisme de correction généralisée » bénéficiant à tous les pays dont le solde net excèderait un certain niveau. Protégée par la règle de décision à l'unanimité, la Grande-Bretagne est évidemment opposée à ce mécanisme qui remet en cause son « chèque » ; le Gouvernement français s'y oppose aussi, de façon semble-t-il tactique.

La Commission envisage différentes options de réforme du système des ressources propres. La première option concerne la suppression de la ressource TVA au profit d'un poids accru de la ressource PNB. La seconde option porte sur la création d'un impôt européen, avec trois possibilités : une taxe sur la consommation d'énergie (carburants destinés au transport routier) ; une TVA sous la forme d'un taux européen inclus dans les taux nationaux ; l'affectation d'une part de l'impôt sur les sociétés, sous réserve d'une harmonisation des assiettes fiscales. La Commission n'envisage pas son introduction à moyen terme, mais plutôt à l'horizon 2014. Votre Rapporteur rappelle sa conviction en faveur de la création d'un impôt européen répondant aussi à la nécessité d'un lien entre le citoyen et l'Union européenne.

Votre Rapporteur spécial a écrit aux 22 préfets de région et aux 22 présidents de conseil régional de France métropolitaine sur les fonds structurels européens et, des quelques 24 réponses reçues, il ressort les éléments suivants.

La programmation et la consommation ont favorablement progressé, mais le niveau atteint au 1er août 2004 reste, cependant, en deçà de l'optimum. Pour le FEDER le taux de justification est proche de 100 %, pour les régions de l'objectif 2. Ce bon résultat masque néanmoins de grandes disparités : six régions sont d'ores et déjà assurées d'échapper au dégage­ment d'office. Plusieurs régions doivent déjà arrêter la programmation. Mais l'Alsace a un taux inférieur à 75 %. Le taux de justification du FSE est de seulement 70 % pour les régions de l'objectif 2 et seule la Bretagne est d'ores et déjà assurée d'échapper au dégage­ment d'office. Les résultats sont très inégaux selon les régions pour le FEOGA-Orientation et pour les programmes d'initiative communautaire ; plusieurs régions n'échapperont pas au dégage­ment d'office. Les raisons communément invoquées pour le FSE sont une incompréhension sur les objectifs entre le ministère des affaires sociales et la Commission européenne, en début de programmation, une lourdeur administrative de montage des projets et une concurrence entre le FSE objectif 2 et 3, qui sont exclusifs l'un de l'autre.

Pour programmer rapidement le plus grand nombre de projets, les circulaires gouvernementales de l'été 2002 avaient autorisé le financement de projets déjà commencés. Certains étaient même déjà terminés quand ils ont été éligibles aux fonds européens... Les réponses reçues des régions montrent que ces cas se sont bien produits aux moments les plus critiques pour éviter le dégageant d'office. Il est impossible de faire des statistiques, mais la plupart des réponses parlent de cas peu nombreux.

Pour le FEDER, les règles communautaires et les DOCUP sont souples pour les critères d'éligibilité et ne fixent que des taux maximum. On a commencé avec une logique de « guichet », où tous les projets ou presque étaient acceptés, avec le taux d'intervention le plus élevé, dans le but évident de programmer le plus possible. L'élan pris, grâce aux mesures de simplification et d'animation, a permis de garder un rythme de programmation très élevé en début d'année 2003, ce qui a entraîné en cours d'année 2004 dans la plupart des régions la définition de critères de sélection des projets plus stricts et la baisse du taux de prise en charge. Plutôt que le « saupoudrage », les projets « structurants » pour leur environnement économique et social sont maintenant favorisés. Plusieurs régions ont indiqué qu'elles incorporaient parmi les critères de sélection la maturité du projet, afin de ne retenir que les projets apportant des garanties en terme de réalisation dans un calendrier défini.

Plusieurs régions ont indiqué avoir subi un phénomène de substitution de crédits d'État par des crédits européens ; d'autres ont dit que le phénomène était extrêmement limité ou inexistant. Celles qui ont répondu ont précisé que ces substitutions étaient très difficiles à prouver en raison de la structuration différente entre les CPER et les DOCUP. Certaines ont souligné la complémentarité des financements étatiques et européens, mais sur l'ensemble on constate plutôt une dégradation des relations entre préfets de région et présidents de Conseil régional au cours des derniers mois. Les collectivités locales critiquent de plus en plus souvent les décisions solitaires des préfets de région - ainsi en Lorraine - alors qu'il faudrait au contraire assurer les conditions d'une meilleure transparence avec les élus.

La plupart des présidents de Conseils régionaux, ainsi d'ailleurs que des préfets de région, ont souligné l'importance de la continuation des fonds structurels dans leur région après 2006 et ont apporté nombre d'idées en la matière. Une véritable dynamique de dialogue devra être instaurée entre l'État et les régions, à tous les stades, de la gestion des fonds, de la programmation, de la définition des objectifs stratégiques dès le début du cycle et, pourquoi pas, au cours des discussions actuelles à Bruxelles sur les nouvelles perspectives financières.

M. Michel Bouvard, Président, a demandé quels thèmes d'enquêtes pouvaient être suggérés à la Cour des comptes, quels sujets pouvaient faire l'objet d'une mission d'évaluation et de contrôle et quel était l'avis de votre rapporteur sur la nomenclature budgétaire et les indicateurs associés.

M. Bernard Carayon a souhaité connaître l'opinion des principaux pays européens sur le « chèque » dont bénéficie le Royaume-Uni. La création d'un impôt européen serait le meilleur moyen de rendre impopulaire la construction européenne. En outre, les nouveaux pays membres ne sont pas favorables à l'intensification de l'harmonisation fiscale. S'agissant des convictions prétendument à géométrie variable du ministre des affaires étrangères, il faut se rappeler la phrase d'Edouard Herriot : « un socialiste devenu ministre n'est plus un ministre socialiste ».

M. Edouard Landrain a souhaité poser à votre Rapporteur les questions auxquelles M. Jacques Barrot a dû répondre hier devant la délégation pour l'Union européenne. L'abandon du zonage au profit du financement de projets spécifiques implique-t-il une meilleure utilisation des crédits ? Le niveau du budget communautaire doit-il se limiter à 1 % du revenu communautaire ou bien atteindre 1,24 % de celui-ci ?

M. Jean-Louis Idiart s'est interrogé sur les politiques communautaires qui seraient moins dotées pour le cas où le budget communautaire n'augmente pas comme la Commission le souhaite. S'agissant du financement des projets, il est stupéfiant de voir qu'en zone frontalière les crédits sont plus rapidement employés dans nos pays partenaires qu'en France. Il conviendrait que ces crédits ne transitent plus par le budget de l'État mais soient directement attribués aux collectivités territoriales, ce qui diminuerait les lenteurs administratives.

M. Michel Bouvard, Président, a souligné que la mise en œuvre des crédits INTERREG était toujours plus rapide en Italie ou en Suisse, la procédure française se caractérisant par sa lenteur.

En réponse, **votre Rapporteur spécial** a apporté les précisions suivantes :

– la gestion des crédits communautaires est effectivement trop lourde. Il est parfois plus rapide de confier la maîtrise d'ouvrage des projets aux collectivités des États partenaires ;

– en ce qui concerne les thèmes d'enquêtes, la Cour des comptes de l'Union européenne tout comme la Commission interministérielle de coordination des contrôles (CCIC) font un travail remarquable ;

– les objectifs maxima de crédits d’engagement sont de 1,24 % du revenu communautaire et de 1,15 % en crédits de paiement. Si nous atteignons ces chiffres à la fin de la période 2007-2013, alors le budget communautaire pourra répondre aux besoins et la politique agricole commune être sanctuarisée ;

– la suppression du zonage est une bonne chose ;

– la plupart des pays européens sont opposés au remboursement au Royaume-Uni d’une partie de sa contribution au budget communautaire. Il faut cependant observer que les Néerlandais sont des alliés stratégiques des Britanniques sur cette question ;

– enfin, s’agissant de la perspective de la création d’un impôt européen, trois solutions sont envisageables : une taxe sur les consommations d’énergie, un taux additionnel de TVA prélevé dans les États-membres ou bien un impôt sur les sociétés.

Votre Commission, sur proposition de votre Rapporteur spécial, a adopté les crédits des affaires européennes et vous *demande d’émettre un vote favorable à leur adoption.*

ANNEXES

ANNEXE N° 1

LISTE DES PRINCIPAUX DOCUMENTS RECENTS SUR LE BUDGET COMMUNAUTAIRE

1) Procédure budgétaire 2005

- Commission européenne : avant-projet du budget général pour l'exercice 2005 (SEC(2004) 456 du 28 avril 2004)

- Conseil : projet de budget 2005 (mémoire du Conseil 11445/04 et annexe explicative ADD 1 du 16 juillet 2004)

- Assemblée nationale :
 - rapport (n° 1724) du 8 juillet 2004 présenté par M. Gilles Carrez, Rapporteur général de la Commission des finances sur l'avant-projet de budget général 2005

 - rapport d'information (n° 1722) du 8 juillet 2004 présenté par M. René André au nom de la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne

 - résolution (TA n° 314) considérée comme définitivement adoptée par l'Assemblée nationale en application de l'article 88-4 de la Constitution et de l'article 151-3 du Règlement

2) Procédure budgétaire 2003

- Commission européenne : rapport annuel sur la répartition des dépenses opérationnelles de l'UE par État membre en 2003 (septembre 2004)

3) Procédure budgétaire 2002

- Cour des comptes européenne : rapport annuel de la relatif à l'exercice 2002

4) Perspectives financières 2007-2013

a) Commission européenne

Cadre général et financement

- Communication « Construire notre avenir commun : défis politiques et moyens budgétaires de l'Union élargie – 2007-2013 » - (COM(2004) 101 final du 10 février 2004)

- Communication sur les « perspectives financières 2007 – 2013 » - (COM(2004) 487 final du 14 juillet 2004)
- Document de travail « proposition en vue du renouvellement de l'Accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire » - (COM(2004) 498 final du 14 juillet 2004)
- Proposition de décision du Conseil relative au système de ressources propres des communautés européennes ;
Proposition de règlement du Conseil fixant les mesures d'exécution de la correction des déséquilibres budgétaires conformément aux articles 4 et 5 de la décision du Conseil relative au système de ressources propres des Communautés européennes - (COM(2004) 501 final du 14 juillet 2004)
- Rapport sur le fonctionnement du système des ressources propres - (COM(2004) 505 final du 6 septembre 2004)

Agriculture

- Proposition de règlement du Conseil relatif au financement de la politique agricole commune - (COM(2004) 489 final du 14 juillet 2004)
- Proposition de règlement du Conseil « Fonds européen pour la pêche » - (COM(2004) 497 final du 14 juillet 2004)
- Proposition de règlement du Conseil concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole de développement rural - FEADER - (COM(2004) 490 final du 14 juillet 2004)

Politique régionale

- Proposition de règlement du Conseil sur les dispositions générales relatives aux Fonds structurels et au Fonds de cohésion remplaçant le règlement 1260/1999 - (COM(2004) 492 final)
- Proposition de règlement du Conseil instituant le Fonds de cohésion (COM(2004) 494 final du 14 juillet 2004)
- Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au Fonds européen de développement régional – FEDER (COM(2004) 495 final du 14 juillet 2004)
- Règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au Fonds social européen pour remplacer le règlement 1784/1999 - (COM(2004) 493 final)
- Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à institution d'un Groupement européen de coopération transfrontalière - GECT – (COM(2004) 496 final du 14 juillet 2004)
- Document de travail des services de la Commission européenne « proposition de paquet législatif portant révision des règlements applicables à la gestion des fonds structurels et de cohésion : analyse d'impact élargie » (COM(2004)492 du 14 juillet 2004)

Réseaux, transports, énergie

- Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil déterminant les règles générales pour l'octroi d'un concours financier communautaire dans le domaine des réseaux transeuropéens de transport et d'énergie et modifiant le règlement (CE) n°2236/95 du Conseil - (COM(2004) 475 final du 14 juillet 2004)
- Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la mise en œuvre des phases de déploiement et d'exploitation du programme européen de radionavigation par satellite - GALILEO - (COM(2004) 477 final du 14 juillet 2004)
- Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le deuxième programme « Marco Polo » pour l'octroi d'un concours financier communautaire visant à améliorer les

performances environnementales du système de transport de marchandises (« Marco Polo II ») - (COM(2004) 478 final du 14 juillet 2004)

Recherche

- Communication « la science et la technologie, clés de l'avenir de l'Europe – orientations pour la politique de soutien à la recherche de l'Union » (COM(2004)353 du 16 juin 2004)
- Communication « vers une stratégie européenne en faveur des nanotechnologies » (COM(2004)338 du 12 mai 2004)

Politique sociale

- Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil établissant un programme communautaire pour l'emploi et la solidarité sociale – PROGRESS - (COM(2004) 488 final du 14 juillet 2004)

Culture, éducation, formation

- Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil établissant le programme « Culture 2007 » (2007-2013) - (COM(2004) 469 final du 14 juillet 2004)
- Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil portant sur la mise en œuvre d'un programme de soutien au secteur audiovisuel européen (MEDIA 2007) - (COM(2004) 470 final du 14 juillet 2004)
- Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil établissant le programme « Jeunesse en action » pour la période 2007-2013 - (COM(2004) 471 final du 14 juillet 2007)
- Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil établissant un programme d'action intégré dans le domaine de l'éducation et de la formation tout au long de la vie -(COM(2004) 474 final du 14 juillet 2004)

b) Parlement européen

- Rapport sur la communication de la Commission européenne « Construire notre avenir commun : défis politiques et moyens budgétaires de l'Union élargie – 2007-2013 » - présenté le 13 avril 2004 par M. Terence Wynn au nom de la Commission des budgets
- Résolution adoptée par le Parlement européen en séance plénière « Défis politiques et moyens budgétaires de l'Union élargie 2007-2013 »

ANNEXE N° 2

ENQUETE AUPRES DES REGIONS FRANÇAISES SUR LES FONDS STRUCTURELS

Des réponses ont été obtenues des préfectures de région et des conseils régionaux suivants :

Région	Préfecture	Conseil régional
Alsace	Oui	Oui
Aquitaine	Oui	Oui
Auvergne		
Basse Normandie	Oui	Oui
Bourgogne	Oui	
Bretagne	Oui	
Centre	Oui	Oui
Champagne-Ardenne		Oui
Corse	Oui	
Franche-Comté	Oui	
Haute Normandie		Oui
Ile de France	Oui	
Languedoc Roussillon		Oui
Limousin	Oui	
Lorraine	Oui	Oui
Nord Pas de Calais	Oui	
Midi Pyrénées	Oui	Oui
PACA		
Pays de Loire		Oui
Picardie	Oui	Oui
Poitou Charentes	Oui	Oui
Rhône Alpes	Oui	Oui

A.- ETAT DE LA PROGRAMMATION ET DE LA CONSOMMATION

- **Alsace**

- Fonds FEDER

L'Alsace doit encore justifier, d'ici la fin 2004, l'équivalent d'environ 8 milliards d'euros de FEDER. Si elle ne peut pas écarter la possibilité d'un dégagement d'office cette année, il semble cependant raisonnable de tabler sur une nouvelle réussite, certes difficile et vraisemblablement tardive, permettant de ne pas perdre de crédits européens.

Comme l'année précédente, l'Alsace a en effet mobilisé, dans ce but, l'ensemble des animateurs Objectif 2 basés dans les territoires éligibles (5 personnes), afin qu'ils collectent les factures encore disponibles auprès des bénéficiaires et qu'ils n'ont pas transmis.

Elle est, par ailleurs, extrêmement attentive à ne programmer que des dossiers mûrs, prêts à démarrer. Enfin, l'ensemble des anciens dossiers qualifiés de « dormants », c'est-à-dire n'ayant pas fait l'objet d'un début d'exécution six mois après la notification de l'aide européenne, a été systématiquement relancé cet été, afin d'en vérifier l'état d'avancement.

- Fonds FSE Objectif 2

Les perspectives sont moins bonnes pour le FSE. L'Alsace a déjà connu, fin 2003, un dégagement de 1,3 milliards d'euros. Elle doit justifier, d'ici la fin de cette année, la totalité de ce qui est, pour l'instant, programmé en Alsace, soit 2,9 milliards d'euros. Même si les montants sont faibles, il semble difficile d'éviter une nouvelle perte de crédits.

Le Comité régional de suivi du programme, réuni le 5 juillet dernier, a cependant approuvé une série de mesures complémentaires à celles déjà inscrites au DOCUP Objectif 2, afin de dynamiser la programmation des crédits FSE.

- Fonds FSE Objectif 3

Le FSE Objectif 3 connaît une montée en charge régulière des programmations qui s'élèvent à 9 millions d'euros en 2000 à 21 millions d'euros à mi-2004. 77 % des dossiers sont programmés au 30 juin 2004. Les dossiers de cinq conventions cadres ne sont pas encore déposés. L'ensemble des dossiers devrait pouvoir être programmé d'ici à janvier 2005 avec un nombre important de dossiers pluri-annuels. L'ordre du jour des deux commissions techniques spécialisées de septembre permet d'envisager un taux de l'ordre de 82 % au 30 septembre 2004.

- Fonds FEOGA

A ce jour, il n'y a pas eu de perte de crédits pour l'Alsace, sachant que reste posée la question de l'exécution des premières années du programme (2000-2001) pendant lesquelles très peu de crédits ont été engagés et pour lesquelles des négociations sont en cours avec la Commission européenne, afin de déterminer les montants des pertes de crédits qui seraient imputés par région.

• **Aquitaine**

Le Comité de suivi du 1 juillet 2004 a confirmé plusieurs problèmes incontournables :

- un niveau important de programmation des crédits (71 % dont 76 % pour le FEDER) au 30.06.04 avec un niveau de réalisation de seulement 27,7 %,

- une accélération « surprenante » de la programmation entre juillet 2003 et janvier 2004 (2000 dossiers programmés) avec une surprogrammation très importante dans certaines mesures (Pays, infrastructures, TIC, politique de la ville) qui plombe le programme et oblige dans la révision à mobiliser le FEDER pour la remise à niveau des mesures surprogrammées (environ 30 millions d'euros),

- un décrochage entre les priorités exprimées et chiffrées et les disponibilités de crédits restants qui laissent aucune marge de manœuvre,

- un problème de gestion des taux d'intervention mal maîtrisés qui induit un « delta » prévisionnel de l'ordre de 50 millions d'euros entre les remboursements de la Commission et le montant des factures présentées par l'autorité de gestion à la Commission. Cette situation risque avoir des conséquences à la clôture du programme sur le niveau du solde du programme.

Pour le Conseil Régional, l'arrêt de la programmation et son report est une nécessité incontournable et la surprogrammation dans le dernier semestre 2003 n'était pas une bonne solution.

• **Basse Normandie**

Le FSE présente un taux de programmation en deçà des prévisions. Cependant, celle-ci progresse de façon satisfaisante. Le retard accumulé au cours des premières années sera vraisemblablement comblé par la mise en place de nouveaux dispositifs validés par le comité de suivi de juin 2004 (élargissement de l'accompagnement des démarches de mutation économiques sur les territoires fragilisés et mise en œuvre des emplois tremplins). En Basse-Normandie comme ailleurs, le FSE a connu d'importantes difficultés de mise en place en début de programmation, difficultés essentiellement dues à des divergences d'interprétation entre le Ministère de l'Emploi et la Commission européenne d'une part (sur la notion de dépenses éligibles), et entre le Ministère de l'Emploi et le Ministère des Finances d'autre part (sur la possibilité d'engager des fonds européens sur des opérations, sans les avoir préalablement reçus). Ces problèmes ont été résolus depuis, mais plus de 18 mois de programmation ont été perdus en 2000 et 2001. Actuellement, une partie du retard de la programmation a été rattrapée, mais une année de retard subsiste encore : le taux de programmation est de 50 %, alors que son niveau théorique est de 64 %.

Pour le FEOGA, de 2000 à 2002, la programmation des dossiers et la consommation de crédits ont été très largement inférieures aux prévisions inscrites dans la maquette et, en conséquence, un montant de 18,1 millions d'euros n'a pas été consommé. Durant l'année 2003, les actions menées par les services gestionnaires (DRAF et DDAF) pour susciter des dossiers de qualité ont permis une nette amélioration de la situation. La région Basse-Normandie a théoriquement « perdu » ces crédits importants (18 millions d'euros) sur les années 2000-2001-2002. Toutefois, ces crédits n'étant pas définitivement perdus, l'interrogation principale aujourd'hui est de savoir quel montant va pouvoir être récupéré. D'ores et déjà, environ 7 millions

d'euros ont été récupérés et notifiés sous forme de « droits à engager ». L'objectif est donc aujourd'hui de programmer et de consommer l'intégralité des droits à engager qui nous sont accordés, ce qui a conduit à adopter une ligne de conduite basée sur l'examen des dossiers en cours d'instruction, laquelle ligne de conduite est revue à chaque fois qu'une nouvelle enveloppe de droits à engager nous est notifiée.

En 2004, compte tenu du nombre de dossiers déposés au regard des crédits restant disponibles, il a été décidé d'établir, comme pour le FEDER, une liste de dossiers prioritaires à hauteur de 13,20 millions d'euros. Une nouvelle enveloppe de 3,6 millions d'euros ayant été notifiée par le ministère de l'agriculture en mai 2004, une seconde liste de dossiers a pu être retenue et validée.

Enfin, une partie des crédits non consommés pourra vraisemblablement être récupérée. A l'occasion du comité de suivi du 12 décembre, la Commission a indiqué que le montant des crédits récupérés s'élèverait vraisemblablement à 40 %. Ils emble toutefois que ces crédits ne pourront être récupérés afin fin 2005.

- **Bourgogne**

Sur le FEOGA-G de l'Objectif 2 (volet régional du développement rural de la PAC) un taux de programmation de 100% a été enregistré dès décembre 2003 grâce à une forte demande sur les équipements ruraux, les services essentiels en milieu rural et les rénovations de villages. Nous avons même, sans succès à ce jour, demandé un complément de ressources au Ministère de l'Agriculture sur la base d'une programmation nationale qui nous semble en retard avec un taux moyen national de 61% alors que l'échéance de paiement sur ce fonds est octobre 2006. Sur l'aspect « paiement », la Bourgogne reste une des très rares régions à avoir honorer ses prévisions depuis le début du programme ce qui justifie pleinement à nos yeux d'échapper aux pénalités de sous-consommation que le Ministère de l'Agriculture envisage de communiquer en 2005.

Sur le FEDER le cadre de conclusion de la programmation vient d'être établi depuis le 11 juin 2004 date de nos derniers comité de suivi et de programmation. Cela signifie, qu'à l'exception des aides individuelles aux entreprises (dont celles liées à l'environnement), qui suivent un rythme régulier jusqu'en mi 2005 environ, toutes les autres mesures du programme Objectif 2 sont désormais fermées en programmation. Dans cet ultime arbitrage nous avons évidemment tenu compte de la réserve de performance, mais aussi des sous-réalisations prévisibles sur les opérations déjà programmées, que nous avons estimées à 7% du programme.

- **Bretagne**

La Bretagne est passée de la 16^{ème} place des régions françaises pour la justification des dépenses FEDER à la 3^{ème} place entre mai 2003 et mai 2004. Concernant la justification des dépenses FSE, la Bretagne est depuis le début située au 1^{er} rang des régions françaises.

Comme l'a confirmé l'évaluation à mi-parcours, en milieu de programme, la Bretagne est dans une situation de fin de programme. En effet, sur les fonds restant disponibles, il faut soustraire les montants préaffectés au titre de la démarche dite de « sanctuarisation des crédits » sur les projets structurants qui seront programmés en deuxième partie du programme et qui représentent 20 % du FEDER. Ces projets structurants sont ceux priorisés après concertation avec les cofinanceurs, en vertu soit du Contrat de plan État-Région, soit d'un CIADT, soit de leur nature particulière ou interrégionale.

- **Centre**

Pour le préfet de région, concernant le FEDER, le niveau de programmation atteignait 76 % lors de la révision à mi-parcours, laissant pour la période 2004-2006 une marge de manœuvre d'autant plus réduite qu'une partie des crédits restant disponibles avaient déjà fait l'objet d'une réservation pour des opérations futures. Or les demandes nouvelles identifiées alors excédaient très largement les disponibilités restantes (134 millions d'euros contre 40 M€).

Cette situation résultait d'une accélération de la programmation à partir de fin 2002, largement imputable à la crainte d'un dégagement d'office fin 2003, qui a fait prévaloir la logique de guichet. Le principe même du dégagement d'office n'est pas en cause, il est bon, mais les paramètres retenus pour sa mise en application m'apparaissent critiquables : ils reposent sur le principe d'une programmation prévisionnelle régulière (le "cheminement de Berlin"), ignorant la montée en puissance progressive inhérente à tout programme d'investissement qui vise des effets structurants et à long terme. D'autre part, la France s'est trouvée pénalisée du fait que l'approbation du programme n'est intervenue qu'en 2001, alors que l'objectif de dépenses justifiées cumulées fin 2003 est demeuré le même que si le programme avait débuté début 2000.

On s'est ainsi trouvé dans l'obligation de refuser des aides pour des projets très intéressants mais dont le montage a nécessité une concertation approfondie avec des partenaires publics ou privés, en particulier dans le domaine économique.

Concernant le FSE, les besoins de crédits sur l'une des mesures, relative aux pactes pour l'emploi, ont été très largement surestimés au regard des objectifs retenus, qui ne sont aucunement remis en cause. Il en est résulté une impossibilité de consommer les crédits au niveau requis et par conséquent un dégagement d'office qui a atteint 2,1 millions d'euros en 2003.

Concernant le FEOGA-G, les mécanismes financiers spécifiques à ce fonds font que la règle "n+2" pour le dégagement d'office ne s'applique pas et que les annulations de crédits non consommés sont effectuées année par année. En particulier, la totalité du montant de la tranche 2000 a été automatiquement annulée, du fait que le programme n'a démarré qu'en 2000, après son approbation. Certes, une remise à disposition partielle des crédits est attendue mais elle n'était pas connue des autorités de gestion au moment où elles ont dû procéder à la révision à mi-parcours.

La révision à mi-parcours a été l'occasion de dégager des dispositions qui permettent, face à cette situation, de gérer au mieux de l'intérêt des territoires concernés les crédits restant disponibles. Je m'y suis efforcé au travers d'une concertation, certes difficile, mais qui a été aussi approfondie que possible avec la Commission européenne et les partenaires locaux.

Le rapport de présentation de la révision à mi-parcours, adopté par le comité de suivi le 17 juin 2004, rappelle le contexte et présente les dispositions retenues, qui sont de deux ordres :

- une augmentation de la dotation des mesures les plus sollicitées et correspondant aux priorités du FEDER, grâce d'une part, à une répartition de la réserve de performance, importante en région Centre (11,6 M€) et d'autre part, à un redéploiement d'une partie des crédits excédentaires de la mesure 12 du FSE (3,3 M€) et de ceux réservés à l'assistance technique (mesure 13 : 1 M€). Ce dernier point indique que toutes les possibilités ont été étudiées et utilisées.

- une identification des priorités tant géographiques que thématiques, accompagnée d'une modification des règles d'éligibilités inscrites dans le complément de programmation, dans le sens d'une plus grande sélectivité, et d'une réduction des taux plafonds d'aide.

Le préfet de région regrette toutefois les difficultés rencontrées avec la Commission (DG Emploi), qui n'a pas permis, pour des raisons ne paraissant pas fondées réglementairement, de redéployer la totalité des crédits excédentaires de la mesure 12 du FSE (elle a refusé d'opérer des réductions sur les tranches 2000 à 2003) et s'est d'autre part opposée à ce que le redéploiement soit entièrement opéré vers le FEDER.

La reprise de l'exercice de programmation, à l'issue de cette révision, a néanmoins montré l'extrême tension qui subsiste sur le FEDER. Le comité de programmation s'est trouvé dans l'obligation d'émettre des avis défavorables pour la plupart des opérations présentées, en particulier pour des projets très structurants visant à soutenir l'emploi et l'innovation industrielle dans des secteurs qui sont affectés par des vagues de suppressions d'emplois et qui ont fait l'objet de contrats de site (secteurs de Bourges, de Romorantin) ou ont vocation à faire l'objet d'une telle démarche (Dreux).

Ce contexte difficile a conduit le préfet de région à engager une démarche de concertation visant à identifier les opérations futures méritant une réservation de crédits et à examiner les possibilités éventuelles de redéploiement de crédits entre mesures d'un même axe, réalisables sans remise en cause de la nouvelle maquette par axes du DOCUP, approuvée par la Commission.

- **Franche-Comté**

- Le volet FEDER

La région Franche-Comté a d'ores et déjà passé le cap du dégagement d'office 2004. Cette situation a nécessité la définition de règles de gestion sur ce fonds se traduisant par un ralentissement du rythme de la programmation. Au niveau de la réalisation, le taux de justification des dépenses est bon (66 % de crédits européens justifiés par rapport au montant programmé) grâce à une politique de gestion rigoureuse.

- Le volet FSE

Le FSE a un taux de programmation de 41 %. Le taux de réalisation par rapport au montant programmé est de 65 %. Le dégage­ment d'office a été évité en 2003, mais un effort important est engagé pour s'affranchir du dégage­ment d'office 2004 sur ce fonds.

- Le FEOGA-Garantie

La maquette financière, en cours de validation par la Commission européenne, a été ramenée de 27.250.000 euros à 20.182.371 euros compte tenu d'un gel de 7.086.000 euros lié à la sous-consommation sur les années 2000, 2001 et 2002. La région bénéficie de 22.431.071 euros de droits à engager. Sur cette base, le taux de programmation du FEOGA-G est de 80 %. A ce jour, de nombreuses règles de gestion ont dû être mises en place car le volume des demandes déposées est très largement supérieur aux montants disponibles, notamment sur des mesures liées à l'aménagement des villages et l'assainissement. Des solutions de substitution sur des financements alternatifs ont dû être recherchées afin d'honorer les demandes des maîtres d'ouvrage.

• **Ile de France**

Pour l'objectif 3, fin 2002, la région Ile-de-France n'avait programmé que 28 % de l'enveloppe financière mise à sa disposition : 476 millions d'euros qui ont, depuis la révision à mi-parcours été portés à 505 millions d'euros. À ce jour, la programmation atteint 70,32 % de la maquette financière 2000-2006. Le solde disponible, à savoir 150 millions d'euros, sera abondé des crédits issus des déprogrammations résultant de projets non mis en œuvre pour un montant estimé à 40 millions d'euros soit un disponible total de 190 millions d'euros.

• **Languedoc Roussillon**

Comme dans toutes les régions, le Languedoc-Roussillon a connu une programmation très lente jusqu'au début de l'année 2003. L'impulsion donnée par le gouvernement au second semestre 2002, a renversé la situation. Cela s'est traduit en Languedoc-Roussillon par des mesures de simplification administratives positives et un renforcement des actions de communication. Ces mesures ont contribué à une accélération du programme et une multiplication des projets. Entre janvier 2003 et mars 2004, le nombre de dossiers instruits est passé de 1.550 à 4.550.

Les effets se sont fait ressentir en particulier sur le FEDER, qui atteint aujourd'hui un taux de programmation de 79,8 %. Le taux peut paraître flatteur, et l'accélération de la programmation effectuée au cours de l'année 2003 a eu le mérite d'éviter le dégage­ment d'office au 31 décembre 2003. Mais cette perspective de dégage­ment d'office a eu pour conséquence induite une sur programmation des crédits alloués, au détriment de la qualité des projets. En 2003, quasiment tous les projets présentés ont été acceptés et les taux d'intervention du FEDER ont été appliqués à leur niveau maximum (50 %) sans tenir compte des taux moyens des mesures du programme. Ainsi, certaines mesures atteignaient en mars 2004, des taux de programmation qui hypothèquent l'avenir et réduisent la capacité d'intervention pour la deuxième phase du programme 2004-2006.

L'attribution d'une réserve de performance, attribuée récemment à la région, pour un montant de 17,099 millions d'euros aurait pu constituer un levier important pour l'économie régionale. Or 60,3 % de cette réserve de performance, soit 10,317 millions d'euros ont dû être affectés en abondement des mesures antérieurement surprogrammées.

Concernant le FSE et le FEOGA, la situation est différente. Les efforts entrepris n'ont pas permis pour le FSE d'éviter le dégage­ment d'office qui s'est élevé à 1,522 millions d'euros. Par ailleurs, cette situation risque de se reproduire à la fin de l'année la somme restant à justifier à ce jour étant de 4,5 millions d'euros. Malgré tous les efforts qui sont entrepris, il semble difficile de relever ce challenge d'ici la fin de l'année. Si la programmation en 2003 s'est nettement améliorée du fait en partie de l'élargissement de l'éligibilité du programme et de l'attribution de subventions globales à la Région depuis cette date, le Languedoc-Roussillon subit aujourd'hui la mauvaise programmation des années 2000 et 2002. À ce jour, le taux de programmation n'atteint que 38,3 % et celui de mandatement est de 15,3 %. Compte tenu de la progression de la programmation, on peut toutefois espérer que le dégage­ment d'office des prochaines années sera évité.

Pour le FEOGA, dont le taux de programmation n'est que de 39,3 %, on observe depuis récemment une accélération de l'attribution des crédits, en particulier dans les mesures relatives au développement rural. Des élargissements de ces mesures ont, en effet, été réalisés lors des Comités de suivi de décembre 2003 et juin 2004.

- **Limousin**

- Objectif 2

Pour le FEOGA, le niveau de justification exigé est d'ores et déjà atteint. Toutefois, tout est mis en oeuvre pour dépasser ce seuil le plus largement possible, de manière à espérer un retour sur crédits mis à l'écart les années précédentes (soit 13,9 M€).

Pour le FEDER, le rythme de remontée des dépenses réalisées doit permettre de couvrir le montant restant à justifier pour éviter tout dégageement d'office en 2004.

Pour le FSE, la situation est plus critique. Les prévisions actuelles laissent entrevoir un nouveau risque de dégageement d'office qui pourrait être comme en 2003 de l'ordre de 1 M€.

En Limousin, le FSE de l'objectif 2 est géré en quasi totalité (95 % de la dotation) par le Conseil régional selon le dispositif de la subvention globale. Lors de la révision à mi-parcours, le Conseil régional n'a pas jugé opportun de procéder à un transfert de FSE vers le FEDER, comme ce fut le cas dans une douzaine de régions françaises. Il s'est au contraire attaché à élargir le champ des actions éligibles au FSE pour accroître les possibilités de programmation.

Cet élargissement du champ d'intervention de ce fonds commence à porter ses fruits, mais les résultats en terme de réalisation ne seront sensibles qu'à partir de 2005. En tout état de cause, il convient de rappeler que le refus de la Commission de modifier les maquettes financières antérieures à l'année 2004, ne permettait pas de diminuer les risques de dégageement d'office au 31/12/2004 par transfert entre fonds, puisque le dégageement de l'année 2004 correspond à la maquette financière de la tranche annuelle 2002. Toutefois, le Conseil régional s'efforce de mobiliser les maîtres d'ouvrages pour une remontée régulière de leurs dépenses à l'occasion de bilans intermédiaires des actions réalisées.

- Objectif 3

Pour l'objectif 3, le dégageement d'office s'applique au niveau national pour l'ensemble du programme. Toutefois, la gestion des 2/3 de la maquette nationale étant déconcentrée, chaque région se doit de faire remonter les dépenses relatives aux actions qu'elle a programmées. A fin 2003, l'État français n'a pas fait l'objet d'un dégageement d'office au titre de l'Objectif 3 du FSE. En revanche, la situation est semble-t-il plus tendue pour fin 2004 et afin d'assurer un suivi rapproché, le département FSE a institué un dialogue de gestion mensuel avec les cellules FSE de chaque région.

En Limousin, dès 2003, tous les acteurs de la mise en oeuvre de l'Objectif 3 ont été sensibilisés sur la nécessité d'accélérer la programmation et de faire remonter les dépenses le plus régulièrement possible et notamment des bilans intermédiaires auxquels certains porteurs de projet n'avaient pas recours. Le Conseil régional du Limousin qui assure la gestion de près de 38 % de la dotation régionalisée sous forme de convention cadre (demande de subvention globale en cours), a été tout particulièrement mobilisé pour raccourcir ses délais de déclarations de dépenses.

Au demeurant, le montant des sommes à déclarer d'ici fin décembre 2004, est évalué pour le Limousin à 4 M€ par le département FSE. Un recensement des projets déposés ou en instance de dépôt permet d'évaluer à 3,4 M€ le montant complémentaire qui sera programmer avant la fin 2004.

- **Lorraine**

- FSE objectif 2

Le montant de la programmation s'élève fin août 2004 à 30.006.584 euros dont 19.855.211 euros gérés par le Conseil Régional de Lorraine, soit un taux de programmation de 68% sur un agrément de 44.057.764 euros. Le taux de réalisation se monte quant à lui à 14.427.430 euros soit 33 % des sommes conventionnées et de l'agrément.

- FSE objectif 3 et EQUAL Lorraine

Le montant de la programmation s'élève fin août 2004 à 75.511.068 euros soit un taux de programmation de 61,34 % sur un agrément de 123.094.694 euros. Le taux de réalisation se monte quant à lui à 30.886.114,53 euros soit 25 % des sommes conventionnées, la Lorraine ayant une forte proportion de

conventions cadre dont les dépenses sont produites avec beaucoup de retard malgré la sensibilisation des organismes intermédiaires.

- INTERREG III A Wallonie Lorraine Luxembourg

Le programme Interreg III A WLL est doté de 25.141.949 euros de FEDER pour un montant total prévisionnel de dépenses de 50.283.898 euros. Au 21 juin 2004, la programmation atteint 77 % de la maquette du programme, soit 19 243 654 euros de FEDER (pour un total de 56 projets transfrontaliers). Le solde disponible à programmer d'ici 2006 est donc de 5.898.295 euros de FEDER. Le montant des paiements FEDER réalisés par l'autorité de paiement à cette date s'élève quant à lui à 3.126.492 euros, soit un taux de consommation de la maquette de 12 %.

L'évaluation à mi-parcours du programme relève un « rythme de programmation irrégulier » :

- une phase de démarrage
- une période de montée en puissance en 2002
- une phase de ralentissement de la programmation à partir de 2003
- une nouvelle dynamique depuis septembre 2003

Cette dynamique s'est poursuivie en 2004, notamment grâce aux mesures de communication entreprises par les partenaires du programme. Parmi celles-ci on notera surtout l'organisation d'une « foire aux projets » le 10 décembre 2003. Cette manifestation rassemblant les autorités partenaires et de nombreuses structures identifiées comme porteurs de projet potentiels, a permis, grâce à des ateliers de discussion autour de thèmes ciblés du programme, de faire connaître celui-ci à de nouvelles structures, de créer de nouveaux partenariats et de susciter le dépôt de projets, dont plusieurs ont été programmés en 2004.

Enfin, malgré un retard de programmation et de consommation sur ce programme en 2003, le dégageant d'office a été évité de justesse grâce aux règles particulières relatives au financement de l'ingénierie financière, qui ont permis fin octobre 2003, un versement de 85 % de la subvention européenne attribuée, soit 1.806.250 euros, au profit du projet de fonds de capital-risque transfrontalier « EUREFI », dès la constitution de ce fonds par les opérateurs du projet.

- INTERREG III A Sarre Moselle Palatinat occidental

À la date du 16 août 2004, 6 projets ont été approuvés au titre du programme INTERREG III (A) S-M(L)-PO pour un montant FEDER de 5.182.412,73 euros. À ce jour, 3.064.825 euros ont été consommés sur une enveloppe de 28,46 M d'euros.

- FEDER

Pour la période 2000-2006, la dotation initiale FEDER de la Lorraine s'élève à 336.280.832 euros, dont 305.726.120 euros pour la zone nominale et 30.554.712 euros pour la zone de soutien transitoire. Compte tenu du niveau de programmation et de la qualité de la gestion des dossiers, une enveloppe supplémentaire de 13.364.070 euros a été attribuée au DOCUP lorrain au titre de la réserve de performance. A l'issue du dernier comité technique de programmation, 81 % des crédits de la zone nominale (247,2 M d'euros) et 93 % des crédits de la zone transitoire (28,3 M d'euros) ont été programmés, soit une programmation globale FEDER de 82 % (275,5 M d'euros).

Jusqu'en 2002, la programmation était en retrait par rapport au rythme théorique prévu par la Commission européenne (Cheminement de Berlin). Dans une telle situation, la Lorraine s'exposait au dégageant d'office fin 2003. Suite aux circulaires ministérielles de l'été 2002, les procédures ont été considérablement simplifiées pour accélérer la mise en œuvre des fonds européens. Par ailleurs, une importante campagne de promotion et de communication (presse et télévision) a été lancée en Lorraine dès fin 2002 et durant toute l'année 2003. Ces mesures ont fait connaître les possibilités de financement offertes par les fonds européens et ont suscité d'importantes demandes de la part des bénéficiaires. Si bien que la programmation s'est rapidement accrue. La Lorraine se situe dorénavant en tête des régions françaises pour la programmation des fonds européens. En juin 2002, elle n'était que 16ème. De 57 millions d'euros programmés en juin 2002 elle est passée à 253 millions d'euros au 31 décembre 2003, soit 440 % d'augmentation, et à 275 millions d'euros au 30 août 2004.

Les demandes ont rapidement excédé les crédits disponibles. Afin d'assurer une programmation efficiente, il a été dans un premier temps procédé à un recensement des dossiers connus. Ensuite, en concertation avec les partenaires du programme, une liste des projets prioritaires a été arrêtée compte tenu de leur impact sur le développement du territoire et de leur capacité à être réalisés rapidement. Compte tenu du nombre de dossiers qui ne pourront pas être soutenus par les fonds européens pour la période 2000-2006, il paraît évident qu'il existe un réel besoin en crédits européens au-delà de 2006 pour achever le processus de reconversion socio-économique de la Lorraine.

Le Conseil régional gère 3 mesures du DOCUP Objectif 2 Lorraine 2000-2006 selon la procédure de subvention globale :

- « Moderniser et mieux structurer l'appareil de formation » depuis janvier 2003 et dotée de 7.491.520 euros de crédits FEDER. Au titre de cette mesure, 1.505.264 euros avaient déjà été programmés avant janvier 2003.

- « Soutenir l'insertion professionnelle et la création d'activités par la formation continue » depuis le début de la programmation et dotée de 20.580.616 euros de crédits FSE.

- « Accompagner et faciliter l'investissement productif en faveur des entreprises » depuis le début de la programmation et dotée de 23.637.477 euros de crédits FEDER.

Au total cela représente une somme de 51.709.613 euros sur un DOCUP global de 424.992.667 euros, réserve de performance de 13.364.070 euros comprise, soit 12,2 % du programme ou encore 13,1 % des fonds structurels. La situation actuelle ainsi que celle attendue pour le 31 décembre 2004, tant en ce qui concerne la programmation que la consommation montrent que le dégagement d'office ne trouvera pas s'appliquer pour les mesures gérées par le Conseil Régional, ce qui au demeurant est d'ores et déjà le cas pour les mesures A.17 et A.18.

- FEOGA Garantie

Au 31 juillet 2004 la programmation du FEOGA en Lorraine atteignait 19,866 millions d'euros sur une maquette de 31,290 M d'euros, soit 64 %. La réalisation s'élevait à plus de 31 % de la maquette avec 9,747 millions euros payés. La maquette du FEOGA garantie quasiment uniforme pour toutes les années du programme 2000/2006 n'a pas pu être respectée.

Tout programme demande un délai de 2 ou 3 ans pour atteindre un niveau de programmation important, délai nécessaire à la communication sur le nouveau programme et à l'élaboration des projets. Un décalage d'au moins une année pour les paiements correspondants est également à prendre en compte. Le manque de visibilité sur les règles de gestion du programme a conduit à une gestion régionale du programme à court terme, limitant les choix stratégiques en matière de développement rural et à une image dégradée de la gestion des fonds européens par les porteurs de projets potentiels.

- **Midi Pyrénées**

Pour le Conseil régional, le bilan à mi-parcours du programme Objectif 2 fait apparaître une situation financière critique du programme, notamment pour le FEDER dont les crédits encore officiellement disponibles en programmation (154,7 millions d'euros après abondement de la réserve de performance) sont très nettement insuffisants pour couvrir l'ensemble des besoins estimés par le Conseil Régional (plus de 350 millions d'euros). Ces besoins résultent de projets non encore finalisés pour lesquels des engagements ou des prévisions de financement par le FEDER ont été annoncés par l'État, voire de programmes décidés au niveau central comme les Opérations de Rénovation Urbaines ou les décisions des Comités Interministériels d'Aménagement et de Développement du Territoire relatives aux suites de l'explosion AZF ou aux contrats de sites et de revitalisation économique de Castres-Mazamet et Foix-Haute Ariège.

Cette situation illustre les difficultés d'une coprésidence inégalitaire à l'avantage de l'État resté autorité de gestion du programme, qui place souvent le Conseil Régional en position d'entériner des décisions nationales qu'il n'approuve pas sur le fond. À ce sujet, j'ai dénoncé dès 2003 la responsabilité première de l'État dans l'épuisement prématuré des fonds structurels de l'Objectif 2 qui s'explique principalement par la décision du Gouvernement d'y recourir sans concertation préalable avec les partenaires locaux pour boucler, dans un contexte de rigueur budgétaire, le financement de plusieurs programmes et engagements qu'il avait pris.

De même, je déplore très vivement le « chantage au chômage » pratiqué par certains services de l'État concernant le financement par le FEDER ou des fonds régionaux de nombreuses structures parapubliques ou associatives créées par l'État mais qu'il a cessé de soutenir et qui se retrouvent donc dans des situations financières très délicates. À ce sujet, le partage parfois flou des responsabilités au sein de l'État entre le niveau régional et le niveau départemental a contribué à rendre impossible pour la Préfecture de région toute vision prospective de l'évolution de la programmation basée sur une synthèse fiable de l'état des dossiers en cours ou prévus qui aurait permis d'anticiper l'épuisement des fonds européens.

Enfin, la gestion du volet de développement rural du DOCUP Objectif 2 financé par le FEOGA-section Garantie appelle de ma part de nombreuses critiques :

– le choix français de recourir à une approche programmatique pluriannuelle de ce fonds dans le cadre du DOCUP Objectif 2, alors qu'il s'agit d'un instrument financier conçu pour intervenir en remboursement dans le cadre d'une gestion annualisée d'une enveloppe nationale unique, explique en grande partie les difficultés financières actuelles liées à l'annulation des crédits sous-consommés sur chaque tranche annuelle. En particulier, il n'est pas admissible que la tranche annuelle de l'année 2000 ait été perdue, non par manque de projets en Midi-Pyrénées mais par interdiction d'utiliser ces fonds avant la décision d'approbation du DOCUP par la Commission européenne, qui n'est intervenue qu'en mars 2001 ;

– le positionnement du CNASEA en tant qu'organisme payeur et son absence de dialogue et de coopération avec les services instructeurs déconcentrés du Ministère de l'Agriculture conduit en Midi-Pyrénées à des contradictions incompréhensibles entre les décisions de programmation établies sur la base de l'instruction et le règlement financier des dossiers qui ont conduit le CNASEA à déclarer, pour l'année 2003, un taux d'anomalie constaté sur les contrôles de second rang de 100 % ;

– de même, il n'est pas admissible que le CNASEA ait pu aller à l'encontre de la décision du Comité de suivi approuvée par la Commission européenne de cofinancer le dispositif mis en place par le Conseil Régional suite à la sécheresse exceptionnelle de l'été 2003 en exigeant des frais de gestion de dossiers représentant jusqu'à 20 % de la subvention accordée aux agriculteurs, et ce alors que les services du Conseil Régional en auraient assuré l'instruction. En effet, il n'appartient pas à un organisme mandaté pour assurer la gestion financière d'un programme et rétribué au niveau national en conséquence d'infléchir ainsi les décisions des partenaires régionaux quant à la nature des actions à mettre en œuvre avec l'appui des fonds européens.

Dans le cadre du programme LEADER +, les Groupes d'Action Locale sont confrontés aux mêmes difficultés avec le CNASEA, autorité de gestion et de paiement du programme. En effet, alors que ce programme est financé par le FEOGA-section Orientation régi par les dispositions en vigueur pour les fonds structurels, les règles appliquées par le CNASEA pour le programme LEADER + n'ont pas été harmonisées avec celles définies pour le programme Objectif 2, et ce alors que les territoires bénéficiant de LEADER + sont souvent zonés au titre de l'Objectif 2. De plus, le CNASEA a été amené, au moins pour un Groupe d'Action Locale de Midi-Pyrénées, à opposer des règles dont l'application conduisait à interdire la mise œuvre des actions prévues par le programme opérationnel qu'il avait pourtant approuvé.

Pour l'objectif 2, le contexte de l'année 2004 apparaît bien différent, l'enjeu n'étant plus prioritairement le retard de consommation mais une raréfaction des crédits. Début 2004, il ne reste plus que 150 millions d'euros disponibles en programmation (y compris réserve de performance) alors que le montant total des demandes de FEDER recensées atteint déjà 163,5 millions d'euros qui se décomposent de la façon suivante :

– 104 millions d'euros correspondant à des dossiers en cours de traitement ;

– 59,5 millions d'euros correspondant à des engagements pris par l'État de mobiliser le FEDER sur des projets tels que des opérations structurantes sur Toulouse suite à AZF et la déviation de Carmaux ; les opérations de rénovation urbaine telles que l'ORU Montauban pour laquelle l'État a annoncé de manière unilatérale un engagement de 12 millions d'euros de fonds européens avec un concours de plus de 2 millions d'euros de fonds régionaux sans concertation du partenariat ; de la même manière, le CIADT du 18 décembre 2003 a engagé 8,27 millions d'euros pour la reconversion du site Castres-Mazamet.

Par ailleurs, la mesure 7 (Politiques territoriales) est épuisée au regard de la maquette initiale. Cette situation aboutit à une suspension de la programmation. Dans ce contexte, le Président du Conseil Régional dénonce la tentative de captation par l'État des fonds structurels pour financer les engagements pris par le gouvernement sans concertation préalable avec les partenaires régionaux (cf. courrier du 17 juin 2004 adressé aux Conseillers régionaux et généraux, aux maires, aux Présidents d'EPCI, aux Parlementaires). Il souligne

aussi l'effet pervers des mesures de simplification de l'été 2002 qui ont encouragé le recours systématique aux fonds européens et permis d'occulter le désengagement parallèle de l'État dans la majorité des secteurs

- **Nord Pas de Calais**

Le FEDER, tant en Objectif 1 qu'en Objectif 2, atteint un niveau de programmation tout à fait correct. Le retard initial est aujourd'hui, pour ce fonds, totalement comblé

Le FSE présente, notamment en Objectif 2, une situation moins satisfaisante. Si le rythme de programmation actuelle a retrouvé un niveau normal, il ne permet pas de combler le retard accumulé. C'est cette situation qui nous a amenés à proposer, dans le cadre de la révision du programme Objectif 2, un transfert d'environ 10 ME du FSE au bénéfice du FEDER. Cette proposition n'a toutefois pas encore été acceptée par la Commission

Le FEOGA enfin présente la situation la plus préoccupante au vu des chiffres mais qui s'explique en partie par certaines procédures spécifiques à ce fonds (remboursement d'opérations gérées au niveau national notamment et dont la programmation se trouve donc décalée dans le temps). En réalité, le niveau des opérations programmées et en cours d'instruction permet d'afficher un optimisme raisonnable quant au complet usage des crédits disponibles en Objectif 1, compte tenu du transfert d'un peu plus de 2 ME proposé dans le cadre de la révision. Seule la situation en Objectif 2 semble réellement difficile mais pour des montants de crédits concernés extrêmement faibles.

Le niveau de programmation des contreparties nationales publiques et privées est dans tous les cas sensiblement supérieur à celui des fonds structurels

En termes de consommation effective enfin, au regard notamment du risque de dégageant d'office en fin d'année, le FEDER présente à nouveau un niveau satisfaisant, excluant dès à présent tout risque de perte de crédits sur la tranche 2002. Ce risque est également faible et pour des montants en tout état de cause limités, en ce qui concerne le FEOGA et le FSE en Objectif 1. Seule le FSE en Objectif 2 présente, comme pour le programme national Objectif 3 d'ailleurs, un risque réel et significatif

- **Pays de Loire**

Concernant l'état de la programmation et de la consommation des Fonds structurels au titre du Programme Objectif 2, la région des Pays de la Loire, à la date du 1er juillet, tous fonds confondus, affiche un taux de programmation de 66,3 ; (FEDER : 64,8 % ; FSE : 46,7 % ; FEOGA-G : 42,7 %). Le niveau de programmation est en légère progression par rapport à la moyenne nationale.

- **Picardie**

En 2003, la Picardie échappait au dégageant d'office dès juillet. C'est encore le cas en 2004, avec un seuil dépassé au mois d'août pour le FEDER. La somme à justifier en dépenses globales représentait 414 millions d'euros ; 423 millions d'euros de justification sont atteints à ce jour (septembre 2004). Pour ce qui concerne le FSE, le seuil devrait être dépassé au cours de l'automne.

- **Poitou Charentes**

1) Objectif 2

- FEDER

Le montant FEDER alloué à la région Poitou-Charentes pour la période 2000-2006 s'élève à 229 millions d'euros pour un coût total de plus de 827 millions d'euros. À ce jour, le taux de programmation FEDER progresse à un niveau satisfaisant puisqu'il s'élève à plus de 62 % de la maquette soit 144 millions d'euros et, avec les dossiers qui ont reçu un avis favorable de principe en comité de programmation régional, il dépasse les 65 %.

Les crédits FEDER affectés aux zones Objectif 2 sont programmés à hauteur de 61 %, accords de principe inclus. Les crédits FEDER affectés aux zones soutien transitoire sont programmés à hauteur de 90 %, accords de principe inclus et devraient être entièrement consommés avant la fin de l'année. Le taux de paiement s'élève à 32 % de la maquette.

- FEOGA

Sur 143 millions d'euros de coût total, 100 millions d'euros sont programmés soit 70 %. En FEOGA, sur 46 millions d'euros, 28,5 millions d'euros sont programmés soit 62 % et si l'on ajoute les accords de principe ce taux atteint 70 %. Sur les 13 mesures de l'axe D, seules 3 mesures affichent un taux de programmation de FEOGA inférieur à 40 %.

Avec 35 % de paiements effectués sur le FEOGA par rapport à la maquette, le Poitou-Charentes se situe parmi les premières régions françaises. Ce taux représente 56 % des montants programmés. Les paiements de l'année 2003 achevés au 15 octobre 2003 ont dépassé de 1 million d'euros la maquette annuelle (7,5 millions d'euros payés) et les prévisions de dépenses pour 2004 (8,5 millions d'euros) sont supérieures à la maquette 2004.

- FSE

La région Poitou-Charentes bénéficie de 35,8 millions d'euros au titre du FSE Objectif 2. La programmation du FSE sur ce programme a souffert d'un retard lié au problème de la disponibilité des crédits FSE pour pouvoir engager, en 2001 et 2002. La conclusion d'une subvention globale avec le Conseil régional, le 10 juillet 2001, pour deux mesures (4 et 14) a permis de relancer la programmation qui s'élève désormais à 53 %. En 2003, grâce au travail réalisé par la région et à la structuration de son service FSE, le dégageant d'office a été réduit à 413.581 euros au lieu de 3,7 millions d'euros.

- EQUAL

La réalisation atteint 82,51 % (1.427.997 euros) des crédits programmés de 2001 à 2003. Pour 2004, au vu des bilans déposés, la réalisation atteint 92 % (1.459.564 euros) des crédits programmés. Ces chiffres qui comprennent les actions et l'assistance technique montrent qu'il n'y aura pas de dégageant d'office au 31 décembre 2004, sur les six projets du PIC EQUAL en Poitou-Charentes.

2) Objectif 3

Sur la maquette Poitou-Charentes 2000-2006 (121.538.571 euros), la programmation s'élève à 57,68 % (70.103.574,64 euros) au 29 juin 2004. La réalisation 2000-2003 (42.147.419 euros) atteint 93,22 % de la maquette (45.213.486 euros) au 1er juillet 2004. Compte tenu des bilans reçus et qui restent à déclarer, il n'y a pas de risque de dégageant d'office en ce qui concerne Poitou-Charentes.

• **Rhône Alpes**

Un bon niveau de réalisation est constaté sur les crédits FEDER, ce qui a permis d'éviter l'application de la règle du dégageant d'office fin 2003. La situation à ce jour permet de penser qu'aucun dégageant d'office sur le FEDER n'affectera la région Rhône-Alpes à fin 2004.

Tel n'est pas le cas des crédits FSE Objectif 2 qui ont fait l'objet d'un dégageant d'office de 5,9 millions d'euros en raison de la faiblesse de la programmation en début de programme. Face à ce constat, un plan d'action a été entrepris pour promouvoir l'action du FSE dès 2002. Les effets de ce plan d'action ont été concluants puisque les montants programmés ont doublé en moins d'un an. Toutefois, les délais d'exécution inhérents aux projets ne permettront pas d'être à l'abri d'un nouveau dégageant d'office fin 2004. Pour le FSE Objectif 3 la région Rhône-Alpes présente un taux de programmation satisfaisant de l'ordre de 80 % par rapport aux tranches 2000-2004. Des efforts restent à fournir quant au taux de réalisation.

En ce qui concerne le FEOGA, le niveau de paiement reste insuffisant (44 % des prévisions pour 2004) et des dispositions ont été prises pour relancer les porteurs de projets et accélérer les demandes de paiement.

B.- SITUATION PREVISIBLE AU 31 DECEMBRE PROCHAIN ET MESURES DE DYNAMISATION, EN PARTICULIER POUR LE FSE

• **Alsace**

Afin d'éviter de nouveaux dégageants d'office sur les années 2004 à 2006, la région Alsace propose de mobiliser de nouvelles actions dans le cadre des deux mesures cofinancées par le FSE Objectif 2.

- « Développement d'activité, notamment en direction des très petites entreprises » : il est proposé de financer plusieurs types d'actions nouvelles : des cellules de reclassement dans les entreprises en difficultés (salariés licenciés pour motif économique ou menacés de l'être) ; les congés individuels de formation (CIF) ; formations de salariés des entreprises autres que PME ; actions destinées à accompagner et soutenir les structures contribuant au développement local ; acquisition d'équipements pour les pépinières d'entreprises.

- « Actions visant à faciliter l'insertion ou la réinsertion sociale et professionnelle » : la mesure a pour objet, entre autres, de réduire la durée des parcours d'insertion vers le monde ordinaire de travail. A destination des structures d'accompagnement de public handicapé ou de personnes en grande difficulté, il est proposé de développer cet objectif en y insérant un aspect « maintien dans l'emploi » afin d'englober les actions de suivi des travailleurs, une fois ces derniers insérés dans le monde ordinaire. Par ailleurs, le FSE financera également des équipements (ordinateurs...) permettant l'amélioration des services des structures d'accueil, d'orientation et d'information (missions locales, autres structures oeuvrant dans le domaine de l'insertion ou du maintien dans l'emploi). Le financement portera sur l'acquisition ou sur l'amortissement du bien (l'un excluant l'autre), l'utilisation devant être continue dans le temps (intensive), et directement liée aux services rendus. Enfin, l'extension des Plans locaux d'insertion et d'emploi (PLIE) sur leurs bassins d'emploi, la création de nouveaux parcours d'insertion et d'actions nouvelles visant une insertion professionnelle seront soutenues par le FSE lorsque les bénéficiaires résident dans la zone éligible.

Pour le FSE Objectif 3, les réunions de programmation de la Commission technique spécialisée sont organisées sur la base d'un rythme mensuel, soit de l'ordre de 11 réunions par an. L'instruction des dossiers est effectuée par deux agents de catégorie A contractuels depuis le début de la programmation 2000-2006. En 2004, l'un des deux postes a été vacant pendant six mois, en l'attente de l'affectation, par l'administration centrale, d'un titulaire.

À partir de septembre 2004, date de l'affectation de ce dernier, le rythme passera à deux réunions par mois pour résorber les dossiers déposés non encore instruits, malgré les aides ponctuelles d'un autre service. Il est à noter que l'Alsace est bien placée nationalement aussi bien en termes de programmation que de réalisations et, selon les informations du département FSE du ministère, elle ne devrait pas contribuer à un éventuel dégageant d'office en 2004.

S'agissant de l'aspect communication, des réunions régulières sont organisées avec les partenaires du programme : collectivités, OPCA, associations, services de l'État, afin de les informer de l'état d'avancement du programme et des remontées de dépenses pour les appels de fonds. Le nombre de dossiers déposés reste élevé depuis 2001 et témoigne d'une bonne connaissance du FSE Objectif 3 de la part du vivier potentiel des opérateurs. Lors de l'élaboration des propositions régionales de révision du DOCUP, la qualité du travail partenarial a été soulignée par les membres du Comité régional de pilotage, notamment les collectivités et l'ensemble des syndicats de salariés et patronaux.

- **Aquitaine**

Pour ce qui relève du FSE, le préfet de région indique qu'une fiche de procédure transmise à tous les services (décembre 2003), précise les conditions de prise en compte des dépenses en matière d'éligibilité géographique des stagiaires. Celle-ci, présentée à la commission qui n'a pas relevé d'objection, assouplit la règle en rendant éligibles les personnes non salariées ne résidant pas en zone éligible.

- **Basse Normandie**

Le risque de dégageant d'office existe tant sur le FEDER que sur le FSE. Toutefois, les chiffres ci-dessus montrent qu'il y a un volume d'actions programmées suffisant pour pouvoir déclarer le niveau de dépenses nécessaires.

- FEDER

Le niveau des crédits justifiés atteint à ce jour et le rythme mensuel de réception des factures adressées aux services instructeurs par les maîtres d'ouvrage permettent raisonnablement de penser que la région Basse Normandie ne connaîtra pas de dégageant d'office d'ici la fin de l'année.

- FSE

Le niveau de certification atteint au 31 août 2004 permet de penser que le dégage­ment d'office pourra être évité dans le cadre de l'objectif 2 mais impose la prise de mesures spécifiques dans le cadre de l'objectif 3.

La plupart du temps, le risque ne réside pas dans la non-exécution des actions, mais plutôt dans la capacité à récupérer, le plus en temps réel possible, les pièces nécessaires à la clôture du dossier.

Pour dynamiser la gestion de ce fonds, outre le renforcement en personnel du service FSE dès le 1^{er} septembre 2004, les actions suivantes sont actuellement conduites : il s'agit de faire rentrer les derniers bilans manquants, d'exploiter ceux en stock et de travailler avec les porteurs de projets sur les bilans pour lesquels des corrections financières sont à effectuer. Ce travail de rattrapage est actuellement en cours.

Le Conseil régional a mis en place deux types de mesures :

– organisation du travail dans les services de la DRTEFP et de la Région pour repérer tous les dossiers pour lesquels, alors que les actions sont terminées, les porteurs de projet n'ont pas transmis leur demande de paiement. Les porteurs de projet sont contactés pour accélérer la remontée des bilans d'action et des factures. En parallèle, les services sont mobilisés pour traiter les bilans et les vérifier, de manière à établir les dépenses éligibles, et veiller à ne pas déclarer des dépenses irrégulières.

– relance de la programmation : mobilisation des acteurs relais traditionnels depuis septembre 2003 (à l'occasion de la révision à mi-parcours des DOCUP 2 et 3) pour faire émerger des projets « dormants » + lancement d'une campagne de communication en 2004 sur les possibilités d'intervention du FSE pour susciter de nouveaux projets. Les résultats de cette relance se font déjà sentir : des projets totalement nouveaux sur la recherche, l'intégration des personnes handicapées dans les formations, la formation ouverte et à distance ou des actions de formation collective pour des cadres de PME ont émergé au cours des 6 derniers mois.

- FEOGA

Pour l'année 2004, l'objectif de paiement fixé est de 6 millions d'euros pour la Basse-Normandie. Cet objectif a été atteint à la mi-juillet 2004 et les prévisions de paiement s'établissent à hauteur de 8 millions d'euros pour le 20 septembre prochain. Tout a été mis en œuvre pour éviter une nouvelle sous-consommation en 2004. Un effort important des services a permis d'atteindre un rythme de paiement très satisfaisant.

- Leader +

La situation des 8 groupes d'actions locales (GAL) de Basse-Normandie est très contrastée et certains taux de justification au 1^{er} Août font craindre un dégage­ment d'office des crédits au 31 décembre 2004 (pays du bocage orna­is, pays d'Argentan, pays d'Auge orna­is, pays du bocage calvadosien et surtout pays d'Auge - expansion).

On constate, pour expliquer cette situation, que jusqu'à présent, les préoccupations ont porté davantage sur la recherche et l'accompagnement de projets que sur les opérations de gestion. Par ailleurs, les thématiques retenues dans les programmes proposés par certains GAL expliquent également ces difficultés dans la mesure où ils ont beaucoup de mal à susciter des dossiers qui s'inscrivent dans le cadre de leur programme.

Pour tenter de remédier à cette situation, les équipes des GAL ont été renforcées, la programmation accrue et des actions en matière de formation (Présage) mises en place.

• **Bourgogne**

S'agissant du dégage­ment d'office, qui est directement lié non seulement au niveau de programmation mais surtout à la réalisation effective des projets, la situation reste contrastée.

C'est ainsi que sur le FEDER la région a déjà atteint au 15 juillet 2004 le seuil à justifier nous permettant de l'éviter au titre de l'année 2004. Pour le FSE en revanche il est vraisemblable qu'elle sera obligée d'attendre la fin de l'année pour enregistrer des dépenses suffisantes pour y échapper. Sur le FEOGA-G de l'Objectif 2, elle enregistre pour la 4^{ème} année consécutive un niveau de paiement conforme aux prévisions dans une situation nationale assez morose sur ce plan (sous-consommation sur le volet développement rural de

la PAC en général). La seule mesure envisagée sur ce point de la consommation reste donc une relance spécifique des maîtres d'ouvrage de projets FSE en octobre 2004 pour la production de bilan intermédiaire de dépenses avant le 30 novembre 2004. En tenant compte du temps nécessaire au contrôle de service fait de ces pièces, cette démarche permettra un ultime appel de fonds au maximum des dépenses enregistrables avant le 31 décembre 2004.

En ce qui concerne la dynamisation du FSE, en sus d'ajustements techniques particuliers (hausse des taux, application plus large de la règle dérogatoire au zonage, suppression de la nécessité de cofinancement public sur tous les dossiers), le préfet de région a demandé à la Commission européenne, au titre de l'Objectif 2 et à l'occasion de sa révision à mi-parcours, la création d'une nouvelle mesure destinée à renforcer, au niveau local, le lien entre la politique de l'emploi et celle du développement économique. Il s'agit en l'espèce de financer la mise en place de plate-forme territorialisée pour l'emploi. De façon très pragmatique, la préfecture de région s'est également inspirée, en matière de formation des salariés en entreprises, des efforts de démarchage faits dans les régions qui enregistrent les meilleurs programmations (Bretagne).

- **Bretagne**

La mobilisation générale de l'année 2003 porte ses fruits. Au printemps 2003, un recensement exhaustif de tous les dossiers déposés permet de constater un montant de demandes de subventions sollicitées important. Ainsi, les demandes déposées de subventions européennes, les subventions programmées, et les dossiers annoncés pour d'importants projets structurants mobilisaient déjà, pour certaines mesures, la totalité de l'enveloppe financière affectée par la maquette.

Sur ce constat, le Comité de Suivi du 25 juin 2003 réaffirme les priorités retenues lors de l'élaboration du DOCUP, à savoir le financement des projets stratégiques inscrits dans le contrat de plan État-Région, les projets structurants répondant aux priorités régionales (ex : le plan de développement de l'agriculture pérenne) ou les projets pris en compte par le CIADT. Toutefois, ces projets ne pourront être retenus que si les maîtres d'ouvrage apportent la preuve du respect d'un calendrier d'exécution qui garantit leur réalisation dans les délais du programme.

Parallèlement, de nombreux dossiers programmés ne se réalisent pas dans les délais prévus. Il faut souligner ici l'effort accompli par tous, puisqu'au 31 décembre 2003, la Bretagne a justifié le montant à atteindre (90,107 millions d'euros de dépenses FEDER) et n'a donc pas eu de dégagement de crédits pour le volet FEDER. Les mesures financées par le FSE, gérées en annualité budgétaire, sont réalisées de façon conforme aux prévisions.

Concernant le FEOGA Garantie, qui n'est pas un fonds structurel, et qui finance l'axe 4 du DOCUP « Plan de développement rural régional », le bilan est moins satisfaisant malgré une mobilisation générale des services. En effet, la Commission européenne a enregistré une perte de crédits, pour la région Bretagne, de 18,269 millions d'euros du fait des trop faibles justifications de dépenses sur les années 2000 à 2003. Dans l'attente d'une restitution éventuelle de tout ou partie de ces crédits, les cofinanceurs du programme ont collectivement soustrait un montant de 17,6 millions d'euros de la maquette initiale. 0,6 million d'euros reste en suspens car il n'a pas été possible d'aller plus loin dans cette provision de crédits. La programmation a atteint son rythme de croisière et les réalisations enregistrées sont positives au regard de l'objectif à atteindre au 31 décembre 2004. Cet objectif a été en effet atteint au 4 juin 2004. Cet exercice ne doit également pas ralentir le rythme de programmation qui est le gage d'un volant de justification nécessaire pour l'année suivante.

Dans ce contexte, une préoccupation croissante est le suivi des dossiers tant en amont qu'en aval de la programmation, pour les raisons suivantes :

- Les dossiers dits « sanctuarisés » pour lesquels des crédits sont réservés prévoient de dates critiques avant la programmation (autorisations administratives, permis de construire, appel d'offres, passage en CRPE...). Il faut donc vérifier si, aux dates annoncées, l'étape prévue est réalisée.

- Tous les dossiers programmés à ce jour ne seront pas terminés fin 2005 et par conséquent ne produiront pas toutes les factures. Il faut donc poursuivre le travail rigoureux de suivi des réalisations. Ce travail consiste pour l'autorité de gestion à vérifier mensuellement tous les dossiers qui n'ont pas produit de factures dans les 6 mois suivant la programmation. Les services instructeurs sont alors chargés de relancer le maître d'ouvrage pour connaître la situation et après une analyse, la déprogrammation du projet peut être envisagée pour libérer les crédits et prendre un dossier éligible susceptible de démarrer très rapidement.

En conclusion, la Bretagne au 31 décembre 2004 sera probablement en mesure de faire valoir une avance certaine sur la justification des dépenses exigible au 31 décembre 2005.

Par contre pour le FSE objectif 3, au 30 juillet 2004, le taux de programmation du FSE est de 69 % (84,35 millions d'euros sur une enveloppe 2000-2004 de 121,43 millions d'euros). La programmation envisagée au 31 décembre prochain set de 100 millions d'euros, soit 82,50 % de l'enveloppe.

Il n'y a pas de risque de dégageement d'office, la Bretagne est la 1^{ère} région française pour la justification des dépenses FS.

- **Centre**

La perspective du prochain dégageement d'office, en fin d'année 2004, incite à la vigilance, à des efforts accrus également. En région Centre, la situation reste préoccupante pour ce qui concerne le FSE. En effet, quand bien même le rythme de réalisation concernant la mesure 4 gérée par la Région peut être considérée comme satisfaisant (sa contribution avait déjà permis de limiter le montant du dégageement d'office 2003), tel n'est pas le cas des autres mesures FSE du programme, et plus particulièrement de la mesure 12.

Aussi, des moyens particuliers ont été à nouveau mobilisés par la Région dès le début de cette année, afin de stimuler la remontée des justificatifs de dépenses et de compenser, autant que possible, le retard constaté dans la consommation des crédits des mesures FSE gérées hors subvention globale.

- **Champagne Ardenne**

Pour l'année 2004, le risque de dégageement d'office se présente différemment selon les fonds. La situation a été jugée préoccupante lors du dernier Comité de suivi en juin 2004 pour FSE et le FEOGA.

Pour le FEDER, le risque de dégageement d'office au 31 décembre 2004 est faible. Au 31 décembre 2003, le montant FEDER programmé couvrait en effet les tranches 2000-2005 et une partie de la tranche 2003. Au 15 juin 2004, les chiffres présentés au Comité de suivi font état d'une justification à hauteur de 86,2 % et le taux de justification au 1er août 2004 s'élève à 95,16 %. La situation risque en revanche d'être plus délicate en 2005.

Pour FSE, la situation se présente différemment. Au 15 juin 2004, le montant justifié représentait 68,2 % du montant à justifier au 31 décembre 2004, et la programmation couvrait les seules tranches 2000-2002. Il est donc nécessaire que le rythme de programmation en FSE se redresse.

Pour le FEOGA, la Champagne-Ardenne a perdu 4 millions d'euros depuis le début du programme. Au 15 juin 2004, le taux de justification s'élevait à 65 % du montant à justifier au 15 octobre 2004, bien que la programmation couvre une partie de la tranche 2004. Pour le FEOGA, la difficulté réside donc dans les réalisations.

Les mesures envisagées, au regard de ces prévisions, sont les suivantes :

Pour le FEDER, l'objectif est d'éviter le dégageement d'office en 2005. La priorité sera donc donnée à des opérations susceptibles d'être justifiées d'ici la fin 2005 sur la part de crédits non réservés. Un certain nombre d'opérations structurantes, pour lesquelles les crédits FEDER sont réservés, risquent en effet de connaître un calendrier de réalisation plus tardif.

Pour le FSE, un plan d'urgence a été décidé par le Préfet de région lors du Comité de suivi du 18 juin dernier, afin de relancer la programmation et la consommation. Pour les tranches 2004-2006, la révision du DOCUP prévoit également un transfert du FSE vers le FEDER à hauteur de 3 millions d'euros.

Pour le FEOGA, la possibilité de verser des avances a été validée par le Comité de suivi du 18 juin 2004. Avec une programmation légèrement supérieure à l'enveloppe totale (100,2 %) et la possibilité de verser des avances, le dégageement d'office pourrait être limité en 2004.

Enfin, la révision du DOCUP intervenue à mi-parcours a permis d'opérer certains ajustements pour tenir compte des difficultés à programmer sur certaines mesures (exemples : suppression de mesures, abondement d'un axe fortement consommateur, transfert du FSE vers le FEDER...).

- **Corse**

Par rapport au dégage­ment d'office, l'état des justificatifs de réalisation à fin août 2004 est quasi équivalent à celui constaté voici un an, laissant présager un niveau au 31 décembre permettant d'éviter le dégage­ment d'office de la tranche 2002. Ceci est le résultat d'une mobilisation permanente des services instructeurs et gestionnaires de subventions globales réunis tous les deux mois pour faire le point sur les états d'avancement.

- **Franche-Comté**

Concernant le FSE, la situation est différente. Il est aujourd'hui acquis que la globalité de l'enveloppe attribuée à la Franche-Comté au titre du FSE ne pourra pas être consommée sur la période 2000-2006. Plusieurs démarches ont été entreprises pour éviter le dégage­ment d'office et redynamiser le FSE :

- élargissement des types d'actions éligibles,
- augmentation des taux d'intervention publics et communautaires,
- réunions d'informations au niveau des arrondissements organisées en lien avec les sous-préfets en vue de présenter les possibilités d'interventions des fonds structurels,
- plaquette d'information sur les fonds structurels,
- plus récemment des réunions départementales avec les partenaires socio-économiques sur les besoins en matière de mobilisation des fonds communautaires et plus particulièrement du FSE.

- **Haute-Normandie**

L'accent a été mis tout particulièrement sur la notion de maturité du projet ; cette notion intègre l'obtention de l'ensemble des autorisations légales et réglementaires ; elle implique aussi de la part du maître d'ouvrage (privé ou public) de faire rapidement remonter les facteurs acquittés afin d'éviter la règle du dégage­ment d'office. Cette saine gestion des dossiers implique aussi l'utilisation du dispositif de déprogrammation des dossiers qui « traînent » ; le message a donc été passé aux maîtres d'ouvrage en ce sens.

- **Ile de France**

- Objectif 3

Pour satisfaire aux obligations nationales, en terme de dégage­ment d'office, la région Île-de-France doit justifier de 166,8 millions d'euros de réalisations en 2004. Elle a d'ores et déjà justifié de 134,8 millions d'euros : il lui reste donc plus de 32 millions d'euros de réalisations à récupérer d'ici la fin de l'année ; sont tout particulièrement attendus les bilans du Conseil régional et des Plans locaux pour l'insertion et l'emploi (PLIE).

Si les efforts déployés pour mieux faire connaître le Fonds social européen se traduisent par des résultats tangibles dans le niveau de programmation, il n'en demeure pas moins que le recours au FSE objectif 3 est encore perçu par les partenaires, notamment associatifs, comme source de complexités : nécessité d'avoir des cofinancements et d'en justifier, paiements après réalisation, difficultés à obtenir une avance, lourdeur des circuits entre le niveau départemental et le niveau régional, crainte des contrôles et des demandes de remboursement possibles.

- Objectif 2

Pour la première fois, la région bénéficie d'un DOCUP régional pour la revitalisation d'une partie du territoire francilien regroupant 27 communes (les deux tiers de la Seine-Saint-Denis, le sud-est du Val-d'Oise et le nord des Hauts-de-Seine). À cette fin, elle dispose de 120 millions d'euros de FEDER (portés 124 millions d'euros avec la réserve de performance) et 22,7 millions d'euros de FSE. Alors qu'en juin 2003, le risque de dégage­ment d'office au 31 décembre 2003 portait encore sur 12 millions d'euros de FEDER et 4 millions d'euros de FSE, la mobilisation des services de l'État, de ses partenaires et des projets depuis la mi-2002 a permis d'éviter in fine toute perte de crédits.

Sur le FSE objectif 2, les services de la DRTEFP ont eu principalement recours aux OPCA (organismes paritaires collecteurs agréés) lesquels ont présenté des demandes de FSE pour accroître les actions de formation au profit des salariés employés ou domiciliés dans la zone objectif 2. La programmation a ainsi été portée à 11.5 millions d'euros et les réalisations à plus de 5 millions d'euros, écartant ainsi le risque de dégage­ment d'office. À ce jour, il reste à justifier la dépense de 6,1 millions d'euros de FEDER et de 2,5 millions d'euros de FSE d'ici le 31 décembre 2004 pour éviter toute perte de crédit européen à cette échéance. Cet objectif semble aujourd'hui atteignable.

- **Lorraine**

- FSE objectif 2

Le niveau de justification attendu au 31 décembre 2004 est de 18.920.946 euros. Le niveau de justification atteint est de 17.511.473 euros (y compris l'avance initiale) fin août 2004 soit 92 % de l'objectif. Il reste donc à ce jour 1,4 millions d'euros à justifier. Compte tenu des dossiers en cours de vérification et des conventions arrivant à échéance au 31 août 2004, le risque de dégage­ment d'office en 2004 est limité.

Le taux de programmation du FSE, en dehors de la subvention globale du Conseil régional, a connu un fort taux d'accroissement grâce aux mesures de relance prise fin 2002 et début 2003. Ces mesures ont été complétées fin juin 2004 par une simplification du DOCUP concentrant l'intervention du FSE sur quatre mesures au lieu de 7 (hors assistance technique). En outre, compte tenu des difficultés de mobilisation des porteurs de projet et des besoins identifiés en termes de développement et de modernisation de l'appareil de formation, un transfert de FSE vers le FEDER à hauteur de 3.75m€ a été validé par le Comité de suivi du 28 juin 2004.

- FSE objectif 3 et EQUAL Lorraine

Le niveau de justification attendu au 31 décembre 2004 est de 40.187.537 euros. Le niveau de justification atteint est de 30.886.114 euros fin août 2004 soit 76 % de l'objectif à atteindre. Il reste donc à ce jour 9.301.450 euros à justifier.

Les partenaires lorrains ont été sensibilisés plusieurs fois par courrier et lors de réunions de travail sur l'importance de faire remonter régulièrement leurs dépenses. Le taux de programmation du FSE a connu un fort taux d'accroissement grâce aux efforts d'animation plus soutenus pour faire connaître aux acteurs locaux les possibilités de financement par le FSE.

La nouvelle loi sur la formation a incité les partenaires sociaux à attendre 2005 pour promouvoir le nouveau dispositif des contrats de professionnalisation. Ce retard risque en 2005, avec les mécanismes de réajustement entre régions introduits lors du dernier comité de suivi de l'Objectif 3, de faire perdre à la région lorraine des crédits dont elle aura besoin les années suivantes pour accompagner l'évolution du nouveau dispositif d'alternance.

- INTERREG III A Wallonie Lorraine Luxembourg

La valeur cible à atteindre d'ici la fin de l'année 2004 pour ne pas subir un dégage­ment d'office sur ce programme est de 4.301.030 euros. Au 21 juin 2004, au regard des montants FEDER certifiés à cette date, 3.359.605 euros de paiement FEDER restent à justifier auprès de la Commission européenne. En raison des retards de programmation et de paiement accumulés, malgré les efforts des différents partenaires du programme, les crédits susceptibles d'être consommés en 2004 ne suffiront probablement pas à éviter un dégage­ment d'office au 31 décembre prochain.

En effet, lors du comité de suivi du 21 juin 2004, l'autorité de paiement a informé les partenaires du programme qu'elle évaluait ce risque de dégage­ment d'office à environ 830.000 euros. Afin de tenter d'éviter ou au moins de limiter autant que possible le dégage­ment d'office pour l'année 2004, l'autorité de gestion du programme a décidé de prendre, notamment, les mesures suivantes :

- maintenir un rythme de programmation soutenu en permettant par exemple la programmation de projet bipartite avec la possibilité pour un ou plusieurs opérateurs du versant non présent ou pas encore prêt lors de l'acceptation du dossier de le réintégrer par la suite ;

– rappels écrits envoyés par l'autorité de gestion aux opérateurs des 3 versants en retard dans la transmission de leurs justificatifs de dépenses ;

– mise en place d'un outil de suivi par le secrétariat permanent de l'autorité de gestion des demandes de paiement en cours de traitement dans les cellules certificatrices.

Parallèlement à ces mesures et vu le risque de dégage­ment d'office sur ce programme pour 2004, les services du SGAR Lorraine ont également pris les initiatives suivantes :

– relance générale des opérateurs lorrains pour leur rappeler leur obligation de transmettre trimestriellement leurs justificatifs de dépenses en leur expliquant les conséquences d'un éventuel dégage­ment d'office (perte de crédits européens pour la Lorraine);

– fixation de délais contraignants aux opérateurs par le certificateur des dépenses pour répondre à ses fréquentes demandes d'explications ou de pièces complémentaires nécessaires à la certification des dépenses.

- INTERREG III A Sarre Moselle Palatinat occidental

A cette date, une consommation des fonds de l'ordre de 2.306.946 euros est estimée pour l'exercice 2004. Un montant de 4.816.985 euros étant à justifier, un dégage­ment d'office d'un montant de 2.510.039 euros est à envisager. Néanmoins, des projets encore au stade de l'instruction devraient être soumis sous peu à l'approbation des partenaires du programme. Il est par conséquent possible d'espérer une réduction d'environ 1.500.000 euros de ce dégage­ment d'office qui s'élèverait alors à 1.010.039 euros.

L'année 2004 étant déjà avancée, il semble difficile d'éviter un dégage­ment d'office. Les porteurs de projet sont toutefois relancés systématiquement et régulièrement afin que leurs demandes de paiement soient conformes avec les montants fixés dans les conventions de subvention. Par ailleurs, les contacts avec les éventuels porteurs de projet se multiplient afin de les informer des possibilités de subventionner leur partenariat au titre de ce programme. Une réunion d'information auprès des directeurs d'UFR et de départements de l'Université de Metz est prévue à cet égard pour le mois de septembre. Le créneau « formation » et « études » est particulièrement ciblé. D'autres « publics-cibles » seront par la suite visés par ce genre d'action. Une plaquette ainsi qu'un site Internet sont également à l'étude au Secrétariat Technique Commun du programme. Nous sommes cependant conscients que de telles mesures ne porteront leurs fruits que lors de l'exercice 2005.

- FEDER

Il convient de noter que le bon niveau de programmation dont il est fait état précédemment a permis à la Lorraine d'éviter un dégage­ment d'office en 2003. Au 31 décembre 2004, la Lorraine devait avoir reçu 153,7 millions de FEDER de la Commission pour éviter un dégage­ment d'office. A ce jour, 159,4 millions ont d'ores et déjà été reçus. Il n'y aura donc pas de dégage­ment d'office au 31 décembre 2004.

- FEOGA Garantie

La programmation escomptée est d'environ 2,5 millions d'euros, ce qui porterait le montant total programmé pour la Lorraine à 22,3 millions soit à 71 % de la maquette. La consommation des crédits FEOGA pour l'exercice du 16 octobre 2003 au 15 octobre 2004 devrait être conforme aux prévisions, proche des 5 millions d'euros et donc légèrement supérieure au 4,718 M d'euros de la maquette. Le montant total des paiements d'ici le 31 décembre 2004 devrait atteindre 11,6 millions d'euros soit 37% de la maquette globale.

• **Midi Pyrénées**

Pour le Conseil régional, le dégage­ment d'office devrait encore être évité en 2004 pour le FEDER. En revanche, des doutes subsistent à l'heure actuelle sur le FSE.

Selon la préfecture de région, à la fin 2004, il faudrait avoir justifié 109 711 416 euros de subvention et à fin 2005, 178 365 000 euros du FEDER attribué.

Un premier constat fait au 1er mars 2004 sur la situation du dégage­ment d'office 2004 faisait apparaître que 28 940 000 euros de subventions restaient à certifier avant le 31 décembre 2004, et 97 600 000 avant le 31 décembre 2005 pour éviter le dégage­ment d'office 2005. Un rythme moyen mensuel de rentrées de factures correspondantes à 4,7 M€ de subventions FEDER devaient être trouvés sur les 21 mois à venir pour s'éloigner d'un dégage­ment en 2004 et 2005 .

Devant cette situation une forte action de mobilisation des services a été engagée.

Dès avril 2004, l'ensemble des services de l'État et de préfectures de Midi-Pyrénées intervenant dans la gestion des dossiers (services instructeurs et vérificateurs) ont eu leur attention attirée sur cette situation. Un état des opérations programmées au 19 mars 2004, depuis plus de 6 mois et non mouvementées, leur a été communiqué pour vérifier leur état d'avancement et il leur était demandé d'aller vers le rythme mensuel de 4,7M€ de certification préconisé ci-dessus. Un deuxième état, établi au 30 juin 2004 par un courrier du 16 juillet 2004, leur a été à nouveau transmis. Si le dégageant 2004 semblait pouvoir être évité, suivant le rythme mensuel des certifications observé, il importait de se préserver contre celui de 2005.

Un examen complet de la situation en cours a été effectué le 16 septembre 2004 à partir d'un 3^o état arrêté au 10 septembre 2004 date d'une réunion entre le SGAR autorité de gestion, et les préfectures et services concernées de l'État, afin de déterminer les mesures qu'il importe de prendre. Sont d'ores et déjà envisagées :

- une relance systématique des maîtres d'ouvrage,
- un report très limité des dates limites de réalisation des travaux, dans le cas d'une demande de prorogation des délais de réalisation
- la déprogrammation d'opérations programmées et non commencées,
- la réduction de la subvention FEDER attribuée à due proportion de la part des travaux non réalisés dans les délais impartis.

Pour compléter ce dispositif, un recensement du niveau de conventionnement des opérations programmées a été également effectué afin de vérifier l'état d'engagement comptable de ces opérations (taux d'engagement au 1^o septembre 2004 de 74,70 % d'opérations programmées).

- **Nord Pas de Calais**

Tout exercice prospectif est, comme toujours délicat. Outre une consultation écrite en cours, 2 comités de programmation doivent encore se tenir d'ici la fin de l'année, dans un contexte difficile lié à l'attente des réponses de la Commission sur nos propositions de révision et aux modifications parfois sensibles apportées aux compléments de programmation.

On peut toutefois penser, qu'en ce qui concerne le FEDER, le rythme de programmation particulièrement élevé depuis le début 2003 se poursuivra. D'autant qu'en l'attente des ré-abondements de crédits sur certaines lignes totalement consommées, la programmation de nombreuses opérations a du être différée. On peut donc raisonnablement s'attendre à un niveau de programmation dépassant largement 70%, voire 75% pour les 2 programmes.

Les perspectives sont encore plus incertaines pour le FSE et, dans une moindre mesure, pour le FEOGA. L'objectif fixé serait d'atteindre un taux de programmation de 60% pour le premier et de 50% pour le second en Objectif 1 et de 45% pour le FSE en Objectif 2 (compte tenu du transfert espéré de 10 ME sur le FEDER).

Les causes de la faible consommation du FSE objectif 2 sont multiples. Outre la complexité des procédures et la méfiance qu'elle génère chez certains maîtres d'ouvrage peu familiarisés avec les fonds européens, on notera les problèmes liés au zonage et à la concurrence de fait du l'objectif 3, les nombreuses réductions de subvention lors du solde des opérations, souvent déjà de montant réduit et l'implication relativement plus faible qu'ailleurs du Conseil Régional.

Dès l'année 2003, un certain nombre de mesures ont été mises en œuvre afin de mieux informer les maîtres d'ouvrage, de les accompagner dans l'élaboration de leurs dossiers, d'élargir les mesures et leurs bénéficiaires ou encore de simplifier les procédures. Ces mesures commencent à produire leurs effets, au travers notamment des conventions cadres avec les territoires.

Ainsi, à titre d'exemple, l'agglomération de Dunkerque a choisi le Groupement d'Intérêt Public de Développement Social Urbain de Dunkerque, déjà en charge de l'animation et la coordination du Contrat de Ville et du Grand Projet de Ville, comme organisme relais pour gérer la délégation de crédits du FSE de l'objectif 2 mesure 9 axe 3 Politique de la Ville. L'ensemble des opérateurs, intervenant sur les territoires

éligibles à l'objectif 2 et qui répondent aux objectifs de la mesure concernée, disposeront d'un interlocuteur unique, tant en terme de financement que pour l'aide au montage du dossier, l'instruction ou encore au niveau des contrôles. La programmation des actions se fera simultanément et en cohérence avec celles du contrat d'agglomération et du contrat de ville. Les objectifs du programme sont le renforcement de la cohésion sociale et l'insertion et l'action sur les publics résidants dans les zones touchées par des difficultés structurelles. L'intervention et l'action par un développement solidaire associera étroitement l'égalité des chances entre hommes et femmes.

La généralisation de ces pratiques permet actuellement de retrouver un rythme normal de programmation mais demeure insuffisant pour rattraper le retard initial.

L'exercice de révision a également permis de remobiliser l'ensemble des partenaires et bénéficiaires potentiels afin d'identifier et d'évaluer avec précision leurs besoins. Il présente également une opportunité majeure pour une nouvelle relance de la programmation et un certain nombre de mesures ont ainsi été proposées.

En premier lieu, les actions et les bénéficiaires éligibles sont chaque fois que possible étendus. C'est ainsi que le FSE soutiendra davantage les actions de soutien à la création d'entreprises. Le regroupement des mesures soutenues par le FSE sur le même axe, en facilitant les transferts entre mesures, permettra d'orienter lors de chaque comité de suivi les moyens sur les mesures pour lesquelles des besoins supplémentaires auraient été identifiés.

Une meilleure articulation entre l'Objectif 2 et l'Objectif 3 devrait permettre de limiter les effets de "concurrence" entre ces 2 programmes et les crédits de l'Objectif 2 seront utilisés en priorité. De plus, une consultation écrite a été lancée début juillet 2004 pour augmenter le taux de programmation. La mise en place de bilans intermédiaires et les relances régulières des maîtres d'ouvrage devraient permettre d'augmenter la remontée des factures acquittées.

Enfin, des crédits d'assistance technique supplémentaires sont mobilisés, à concurrence de 500 000 euros, afin d'améliorer encore les actions de sensibilisation, d'information et d'accompagnement des maîtres d'ouvrage.

Nonobstant l'importance des efforts ainsi déployés et la forte mobilisation du service instructeur, il lui semble impossible de combler d'ici 2006 le retard pris au cours des 4 premières années. Le strict maintien de l'enveloppe financière de crédits supposerait en effet la programmation sur trois années de plus de 61 ME de fonds structurels, soit en rythme moyen plus de 20 ME par an. La comparaison avec le rythme constaté sur la période 2000-2003 (6,22 ME par an soit un rapport de 1 à 3,3) donne la juste mesure du défi posé. D'autant que certaines difficultés demeurent et ne pourront pas totalement être résolues.

Le prélèvement proposé de 10,13 millions d'euros sur les crédits du FSE au bénéfice des mesures soutenues par le FEDER apparaît dans ces conditions comme réduit au minimum. Compte tenu de ce prélèvement, ce sont encore plus de 17,2 ME de subvention qui devront en moyenne être programmés chaque année, soit trois fois plus que le montant actuellement constaté. Même en tenant compte de possibilités de programmation au delà de 2006, un risque important de non utilisation des fonds et/ou de dégagement d'office demeure.

En contrepartie de ce prélèvement, la proposition de révision intègre des abondements significatifs en faveur des objectifs poursuivis par le FSE et plus généralement de l'investissement en ressources humaines. C'est bien entendu le cas des actions à destination de la formation (il est vrai essentiellement supérieure) et de celles menées avec le soutien du FEDER dans le domaine de la rénovation urbaine et de la politique de la ville. Dans ce cadre, la mesure concernée fait l'objet d'adaptation impliquant une plus forte priorité aux opérations répondant aux fragilités socio-économiques des territoires, aux besoins réels des populations défavorisées et plus généralement aux orientations transversales fixées par la Commission.

- **Pays de Loire**

Au sujet de la situation prévisible au 31 décembre prochain et des mesures de dynamisation des fonds pour éviter le dégagement d'office, la situation est favorable. En effet, pour le FEDER, la région des Pays de la Loire échappera au dégagement d'office pour l'année 2004 dans la mesure où elle a atteint à ce jour un niveau de certification de 154,6 millions d'euros pour un seuil de paiements requis pour la tranche 2000-2002 de 144,9 millions d'euros. Pour le FSE, la situation est encourageante, soit 5,7 millions d'euros de dépenses nouvelles à réaliser d'ici la fin de l'année 2004. Au vu de ces résultats, la région n'envisage pas de prendre de mesures particulières. Elle compte rester vigilante pour les années à venir en veillant à ce que les projets prioritaires aboutissent conformément aux échéances du programme.

- **Picardie**

Le Conseil régional estime que sur les 3 fonds objectifs 2, la Picardie ne devrait raisonnablement pas subir de dégage­ment d'office au titre des tranches 2000-2002 en fin d'année 2004.

Pour le préfet de région, si les crédits FSE de l'objectif 3 ne connaissent pas de difficulté de consommation (l'enveloppe étant largement consommée), en revanche, les crédits FSE de l'objectif 2 ne sont programmés qu'à hauteur de 46 à pour le FEDER.

Quatre mesures du DOCUP objectif 2 sont soutenues par le FSE : accès à l'emploi dans l'Oise ; actions de formation et d'insertion en faveur des entreprises ; formations qualifiantes et/ou diplômantes ; actions de formation et d'insertion en faveur des ZUS.

Le tableau de programmation varie néanmoins d'une mesure à l'autre, la mesure relative à l'accès à l'emploi dans l'Oise étant plus avancée (taux de 70 % environ).

Lors de la réunion dédiée à la révision à mi-parcours du DOCUP, le comité de suivi a donc décidé en juin dernier :

- de maintenir l'enveloppe FSE (pas de transfert vers le FEDER), et même d'abonder le FSE de 500.000 euros issus de la réserve de performance. La Picardie serait la seule région à avoir attribué une partie de la réserve de performance au FSE. Cette décision était motivée par la situation moins difficile du FSE en Picardie que dans d'autres régions françaises ;

- d'établir un plan d'actions pur relancer la consommation des mesures FSE.

Ce plan d'actions a pour but de stimuler l'émergence de projets et la consommation des fonds FSE Objectif 2. De nouvelles actions ont été déclinées dans le programme objectif 2 révisé à mi-parcours, en complémentarité avec les actions, plus généralistes, relevant de l'objectif 3.

Des actions de communication et d'animation seront engagées par l'État (DRTEFP) et par la région, en complémentarité de l'objectif 3, notamment en direction des organismes de formation et des fédérations professionnelles.

La situation des ressources humaines en Picardie, caractérisée par un faible niveau de formation de la population active, a conduit à orienter la majorité des fonds européens dédiés à cet axe à l'élévation des qualifications dans un but d'employabilité des salariés et demandeurs d'emplois et de réponse aux besoins qualitatifs des entreprises.

Dans le cadre de la révision, ce dispositif a été élargi au potentiel que représentent les emplois d'utilité sociale en termes d'insertion professionnelle, de qualifications, pour la population active picarde, tout en répondant à des besoins collectifs non satisfaits.

Tel est en partie l'objet des contrats d'insertion dans la vie sociale (CIVIS) en faveur des jeunes de 16 à 24 ans, instaurés par la loi de finances pour 2004, dont un des volets consiste à l'orientation vers l'emploi par l'intermédiaire d'un contrat au sein d'un organisme privé à but non lucratif développant des activités d'utilité sociale. Il en ira de même du nouveau dispositif projeté dans le cadre du plan de cohésion sociale en préparation.

Tel est également l'objet des « emplois solidaires » que souhaite mettre en place la région Picardie dans une perspective plus large. Ce programme, qui reste encore à définir dans ses modalités, vise à promouvoir le développement d'activités créatrices d'emploi et serait ouvert prioritairement aux demandeurs d'emploi et aux jeunes de 18 à 30 ans n'ayant jamais ou peu travaillé depuis la fin de leur scolarité.

- **Poitou Charentes**

- FEDER

Le dégage­ment d'office sera vraisemblablement évité pour l'année 2004 puisqu'au 1er septembre 2004, 2,9 millions d'euros de FEDER restent à justifier, ce qui représente environ 12 millions d'euros de factures acquittées à transmettre et à saisir sur PRESAGE avant le 31 décembre 2004.

- FSE

Pour le FSE-Objectif 2 le montant FSE à justifier en 2004 pour éviter le dégage­ment d'office est de 16.194.733 euros. Au 24 août 2004, il reste à justifier 4.840.060 euros de FSE, soit un montant de factures acquittées à transmettre et à saisir sur PRESAGE de 12.389.608 euros. Pour ce qui concerne les mesures 4 et 14, gérées par la région, la situation reste préoccupante sur la remontée des dépenses, avant un taux de 20,1 %. Le montant du dégage­ment d'office dépend donc, comme en 2003, de la capacité de la région à collecter les factures.

Pour le FSE objectif 3 sur la maquette Poitou-Charentes 2000-2006 (121.538.571 euros), la programmation s'élève à 57,68 % (70.103.574,64 euros) au 29 juin 2004. La réalisation 2000-2003 (42.147.419 euros) atteint 93,22 % de la maquette (45.213.486 euros). Compte tenu des bilans reçus et qui restent à déclarer, il n'y a pas de risque de dégage­ment d'office en ce qui concerne Poitou-Charentes.

- FEOGA

Les crédits du FEOGA G ne sont pas concernés par le dégage­ment d'office, ils font l'objet d'une gestion annuelle globalisée au niveau de chaque état membre (PDRN + DOCUP pour la France). Sur les premières années du programme, de 2000 à 2003, les sous-consommations sur le DOCUP Poitou-Charentes se sont élevées à 9 millions d'euros de FEOGA (- 10 millions d'euros sur 2000-2002, + 1 million d'euros en 2003). Ces crédits sont potentiellement perdus, ce qui ferait passer la maquette financière de 46 millions d'euros à 37 millions d'euros.

- Mesures prises pour dynamiser les fonds

L'organisation de journées d'information grand public ou plus ciblées en direction des territoires et des partenaires institutionnels est continue et se traduit en moyenne par 30 jours d'information par an. Poitou-Charentes se situe depuis le début du programme de l'objectif 3 dans les premières régions de France en matière de programmation. En ce qui concerne l'objectif 2, le travail effectué par le service Europe du Conseil régional récemment mis en place, a permis de redresser le taux des dépenses réalisées. Pour le PIC EQUAL, le suivi national des dépenses sur le logiciel Olympe permet d'interpeller les régions et les bénéficiaires de FSE lorsque le taux de dépenses n'est pas suffisant pour écarter le dégage­ment d'office.

• **Rhône Alpes**

Face à la situation, un plan d'action pour promouvoir le FSE a été engagé dans le dernier trimestre 2002 et a permis de relancer très sensiblement la programmation en 2003 ; toutefois, ses effets sont très différents d'une mesure à l'autre :

- à mi-mai 2004, le soutien des actions portant sur l'attractivité des territoires et la qualification des populations est programmé à hauteur de 89 % grâce à la mobilisation des partenaires du service public de l'emploi, qui se sont engagés à requalifier des demandeurs d'emploi de faible niveau dans les secteurs les plus difficiles.

- en revanche, l'accompagnement dans le domaine des ressources humaines, les actions des entreprises et des autres acteurs économiques en faveur du développement de l'emploi sont programmés à hauteur de 56 % (après dégage­ment d'office). L'implication forte des chargés de mission devrait permettre à cette mesure d'être pleinement utilisée d'ici la fin de la programmation.

- enfin, l'accompagnement des actions de promotion et de valorisation des ressources humaines, le développement local et l'innovation connaissent un taux de programmation encore faible.

Le volet régional Objectif 3 et le programme INTERREG France-Italie connaissent une programmation satisfaisante alors que le programme INTERREG France-Suisse et le volet B d'INTERREG affichent des résultats plus mitigés. Le démarrage très tardif de ces programmes et pour le volet B, des difficultés d'identification et de montage de véritables projets stratégiques, accentuées par une implication insuffisante des autorités de gestion et de la Commission européenne dans l'animation du programme, constituent les principales causes de ce retard. Un dégage­ment d'office aura donc certainement lieu en 2004 malgré le renforcement des dispositifs d'animation et de communication qui se feront plus ciblés dès la rentrée et l'amélioration des relations entre les autorités de gestion et les structures interrégionales existantes.

LEADER + et URBAN accusent un léger retard dans la programmation des crédits européens qui peut s'expliquer d'une part, par un démarrage tardif, et d'autre part par la difficulté pour les structures gestionnaires de s'organiser au niveau du territoire.

C.- REPARTITION DES DOSSIERS ELIGIBLES ENTRE LES OPERATIONS PROGRAMMEES, LES OPERATIONS ENGAGEES ET LES OPERATIONS DEJA TERMINEES

- **Basse Normandie**

L'essentiel des dossiers qui ont été programmés ou sont encore à l'instruction portent sur des opérations qui sont envisagées. Toutefois, la lourdeur de la procédure, malgré les mesures de simplification décidées en 2002 par le gouvernement, notamment pour les assurances demandées pour les co-financements, a pu inciter fréquemment, avec l'accord des services instructeurs, les maîtres d'ouvrage à commencer les opérations parallèlement à la demande de subvention. C'est la raison principale pour laquelle, lors du passage en comité de programmation, ces dossiers étaient en cours de réalisation.

De même, la règle de l'obligation des deux ans de l'opération suivant la signature de la convention a également incité les maîtres d'ouvrage à commencer préalablement leur opération. Enfin, il convient de préciser que quelques dossiers quasiment terminés ont pu être retenus au début de la période compte tenu de la difficulté rencontrée par les services pour faire émerger des dossiers de qualité afin de favoriser dans certains cas la présentation de nouveaux dossiers de la part des maîtres d'ouvrage aidés.

- **Bourgogne**

La quasi-totalité des opérations n'a pas connu de début de commencement avant leur programmation. Une des caractéristiques des maîtres d'ouvrage bourguignons est en effet une forte anticipation de la demande sur le démarrage effectif des opérations. Sur le FEDER seules 5 opérations sur les 1.706 programmées à ce jour ont été sélectionnées alors qu'elles étaient achevées. Il s'agissait à l'époque, mi-2002, d'accélérer la consommation, mais le nombre d'opérations éligibles s'est avéré assez faible. De façon très spécifique, sur le FEOGA-G, au titre de la rétroactivité mise en place en 2001 pour « sauver » l'enveloppe de paiement de l'année, ce sont 272 opérations regroupées en 25 dossiers en maîtrises d'ouvrage des collectivités territoriales qui ont permis de justifier de 1,6 M€ au 15 octobre 2001. Sur le FSE la circulaire de gestion interdit toujours à ce jour la programmation d'opérations commencées même si cette rigueur, strictement nationale, semble aujourd'hui devoir être remise en cause eu égard à la situation particulière de ce fonds.

- **Bretagne**

La règle de dégagement de crédits n'a pas entraîné en Bretagne la prise en compte de projets terminés. Lors du constat de retard de programmation en 2002, des mesures ont été prises pour élargir le DOCUP et permettre ainsi la prise en compte de projets connus, non ciblés lors de l'élaboration du DOCUP (création d'une sous-mesure « amélioration de la qualité du traitement des eaux résiduaires lors du comité de suivi du 29 avril 2002 »). Dans ce contexte, quelques projets démarrés ont pu être programmés. Ils sont minoritaires en nombre mais non en importance financière.

- **Corse**

Très peu d'opérations ont été programmées après avoir été entamées et aucune après avoir été terminée.

- **Languedoc Roussillon**

Concernant le FEDER, la programmation de certaines des mesures vient d'être arrêtée du fait du manque de crédits. On peut toutefois regretter que l'État n'ait pas anticipé la nécessité de stopper la programmation. Cette démarche n'a été entreprise que début août 2004, alors que la surprogrammation a démarré dès août 2003 pour certaines mesures. Un grand nombre de dossiers continue à être déposé dans les services de l'État, alors qu'il n'y a plus de crédits disponibles pour les financer. Cela implique un rejet de dossiers, et par conséquent génère un mécontentement des porteurs de projets qui ont mobilisé inutilement des moyens.

Concernant le FSE et le FEOGA, la programmation va se poursuivre. En ce qui concerne les subventions globales FSE gérées par la Région, la programmation devrait dépasser les 100 % de l'enveloppe annuelle. Cette surprogrammation est en effet nécessaire pour obtenir un taux de mandatement proche des 100 %, la totalité des stagiaires en formation ne se situant pas systématiquement en zone éligible. Le zonage Objectif 2 demeure un véritable frein à la bonne consommation du FSE.

Au 31 décembre 2004, la majorité des mesures FEDER de l'Objectif 2 aura été programmée. Un travail nécessaire en matière de suivi des projets réalisés et des récupérations des factures devra être fourni pour améliorer les taux de mandatement. Les services de l'État et de la Région ont récemment été sensibilisés à nouveau sur ce sujet.

Enfin, un suivi des opérations dites « dormantes » est désormais mis en place, afin de relancer systématiquement les porteurs de projet dont les opérations n'avancent pas régulièrement. Par ailleurs, ce suivi permettra de déprogrammer les opérations non réalisées dans les délais, afin de réutiliser les crédits avant la fin 2008.

- **Lorraine**

INTERREG III A Wallonie Lorraine Luxembourg : sur ce programme, il n'y a pas eu de politique de « refinancement » de projets terminés ou déjà commencés au moment de leur dépôt, en vue d'éviter le dégageant d'office.

INTERREG III A Sarre Moselle Palatinat occidental : sur les 6 projets adoptés au titre de ce programme, tous sont conventionnés. Aucune opération n'est, à ce jour, terminée. A noter que 5 à 6 projets encore au stade de l'instruction auprès des services instructeurs partenaires pourraient être programmés dans les semaines à venir. Sur les 6 projets programmés, 4 l'ont été alors que le projet était déjà engagé. Les dossiers de demande de subvention communautaire furent toutefois déposés avant l'entame du projet. Ceci peut être imputé au fait que l'unanimité des partenaires du programme nécessaire à l'acceptation d'un projet a souvent été difficile à obtenir. Les problèmes de prises de décisions parfois inhérents à ce type de programme semblent à présent résolus. Preuve en est l'acceptation des 4 derniers projets en 3 mois de temps.

FEDER : les circulaires gouvernementales de 2002 sur la simplification de la gestion des fonds européens ont ouvert la possibilité de financer au titre des fonds européens des opérations déjà démarrées. En 2003, quelques projets d'intérêt régional déjà démarrés ont fait l'objet d'une programmation et ont donné lieu à paiement immédiat à hauteur d'environ 17 millions d'euros. Ces dossiers ont contribué à ce que la Lorraine échappe au dégageant d'office au 31 décembre 2003. Cette solution de programmer des opérations déjà démarrées n'a été utilisée qu'en 2003 et de façon exceptionnelle, pour se prémunir d'un risque de dégageant d'office. Cette procédure a porté ses fruits. Néanmoins, la règle de programmer des dossiers non commencés lors du dépôt de la demande est celle qui est appliquée.

FEOGA-Garantie : pour les dossiers d'investissement dont les maîtres d'ouvrage sont en grande majorité des communes ou des groupements de communes), la proportion de travaux commencés avant décision est proche de zéro ; en effet, les maîtres d'ouvrage attendent très généralement d'être en possession d'une convention avant de démarrer les travaux. Pour les dossiers de fonctionnement, notamment la mesure m en faveur de la commercialisation des produits de qualité, il s'agit de projets nécessitant un soutien pluriannuel, et le projet correspondant à la tranche annuelle est presque toujours programmé au cours de l'année de la réalisation. Dans ce cas, la proportion de travaux commencés est forte.

- **Picardie**

L'utilisation qui a été faite de la simplification adoptée par le gouvernement en 2002 concernant la date de commencement des travaux n'est pas suivie spécifiquement au plan quantitatif (nombre exact de dossiers, montants concernés). Cette possibilité a été utilisée pour une vingtaine de dossiers environ, permettant ainsi de prendre en compte rétroactivement des dépenses engagées par des maîtres d'ouvrage pour des travaux commencés.

- **Poitou Charentes**

Le logiciel PRESAGE ne nous permet pas d'établir une répartition selon ces critères. La rétroactivité des dépenses est prévue par les textes mais des opérations déjà terminées lors de leur passage en comité de programmation régional reçoivent un avis défavorable. Il n'existe pas de suivi dans le logiciel FSE des opérations selon ces critères. Les dossiers tels que les PLIE, les PAIO/missions locales, les APP, sont présentés en cours d'année alors que leur action démarre au 1er janvier. La rétroactivité des dépenses est prévue par les textes dans le cas des dispositifs publics nationaux.

D.- CRITERES D'ELIGIBILITE DES PROJETS

- **Alsace**

Le Comité régional de programmation s'attache à programmer majoritairement des dossiers prêts à démarrer, ne connaissant pas d'obstacles réglementaires non levés (délivrance permis de conduire, etc...) et pour lesquels les co-financeurs se sont déjà engagés.

Il vise également à programmer des projets qui permettent de mobiliser au maximum les crédits européens (application si possible des taux plafonds sur chaque mesure).

- **Aquitaine**

Les priorités reposent maintenant sur trois priorités : l'emploi ; la réalisation de dossiers structurants dans le transport multimodal, les TIC, la recherche et le transfert de technologie ; la solidarité des territoires urbains et ruraux.

- **Basse Normandie**

- FEDER

La préfecture de région a mis en place des actions d'animation et de sensibilisation auprès des maîtres d'ouvrage potentiels. Ces efforts ont abouti largement puisque dès le 1^{er} juillet 2003 le dépôt de nouveaux dossiers a été arrêté pour la zone de soutien transitoire avec établissement d'une liste de dossiers structurants. Pour la zone nominale, le même exercice a été conduit et le dépôt de dossiers stoppé à compter du 3 mars 2004.

Le stock de dossiers déposés a été classé en trois listes :

- une liste de dossiers contractuels et prioritaires (ont ainsi été privilégiés les dossiers co-financés au niveau national – CPER –, ayant un caractère structurant et des délais de réalisation compatible avec le programme) ;

- une liste de dossiers complémentaires ;

- une liste de dossiers rejetés.

Pour retenir un maximum de projets, les taux d'intervention minimum ont été privilégiés.

- FEOGA

Comme pour le FEDER, les gestionnaires du FEOGA-G en Basse-Normandie sont confrontés à un afflux de projets dépassant largement les disponibilités financières du programme. C'est pourquoi il a été décidé de mettre particulièrement l'accent sur les axes suivants :

- investissements ayant une valeur ajoutée immédiate sur les exploitations agricoles ;

- appui à des filières régionales spécifiques ;

- segmentation des marchés, amélioration de la qualité des produits et soutien à la filière biologique ;

- opérations structurantes ayant un effet économique direct sur le développement rural ;

- meilleure prise en compte de l'environnement.

De plus, trois projets d'effacement de réseau déclarés d'intérêt régional liés à l'opération grand site « Baie du Mont-Saint-Michel » ont été financés. En outre le FEOGA-G est soumis à des contraintes financières liées aux incertitudes sur la récupération des crédits perdus sur les premières années du programme. C'est pourquoi les dossiers ont également fait l'objet d'un classement d'après leur probabilité de trouver un financement.

Pour le Conseil régional, sur le FEDER, comme sur le FEOGA, la situation actuelle de « pénurie » de crédits a conduit à un travail de sélection des dossiers plus rigoureux. Parallèlement, il a parfois été décidé de revoir à la baisse les taux d'intervention du FEDER sur certaines sous-mesures, de façon à permettre d'apporter un soutien à un plus grand nombre de dossiers.

Il est à noter qu'un des critères permettant le classement d'un dossier en liste prioritaire est le calendrier de réalisation de l'opération, le risque de dégageant d'office conduisant les services de l'État, dans le cadre de leur responsabilité de gestion du programme, à être très vigilants sur les dates de réalisation.

Les critères de sélection des dossiers sont les critères habituels du FSE (éligibilité au regard des mesures du DOCUP, existence de cofinancements, prise en compte des priorités transversales). La Basse-Normandie se caractérise toutefois par l'accent mis sur 2 aspects :

– la prise en compte de l'égalité des chances entre hommes et femmes est très importante dans la région ;

– la certitude des cofinancements substitués des fonds communautaires à des crédits nationaux, en particulier dans le cadre des CPER.

- **Centre**

Selon la préfecture de région, à l'issue du comité de suivi du 17 juin 2004, les priorités suivantes ont été définies.

- Les priorités territoriales

Les projets inscrits aux contrats de site de Bourges et de Romorantin-Lanthenay sont considérés comme prioritaires. Ces contrats correspondent à des engagements fermes de l'État et des collectivités locales et possèdent un lien direct avec l'emploi. Les priorités territoriales recouvrent également les projets développés dans le cadre des Opérations et Plans Nationaux de Rénovation Urbaine (ORU et PNRU). Compte tenu des crédits disponibles, il est proposé d'affecter 6 M€ environ à l'ensemble de ces projets et de se référer aux orientations données par la Commission européenne dans sa lettre du 19 mai 2004 pour retenir les opérations ayant un impact direct sur la création d'emplois en favorisant l'intégration sociale et le renforcement des capacités locales.

- Les priorités thématiques

Dans les priorités transversales définies par la Commission européenne s'inscrivent les nouvelles technologies de l'information et de la communication ainsi que l'environnement. A ce titre, le FEDER sera mobilisé sur le soutien à la création de structures NTIC et sur le développement de programmes de recherche, par exemple sur le périmètre du contrat de site de Bourges. Dans le domaine de l'environnement, le FEDER accompagnera également la mise en œuvre des plans de gestion des sites « Natura 2000 ».

Le taux de programmation actuel sur les mesures correspondantes (mesures 5 et 10) est plus faible que sur les autres mesures du FEDER, tout particulièrement sur la mesure 5 (NTIC). Toutefois, s'agissant de priorités transversales, le choix a été fait de maintenir les dotations et même d'augmenter celle pour la mesure 5 de 290 000 € (zone de soutien transitoire et zone nominale).

- L'application de taux différenciés selon la nature des dépenses éligibles, du site et du porteur de projet.

Tout d'abord sont concernées les opérations de réhabilitation des friches de défense prévue à la mesure 1. Cette mesure a été écrite à l'origine pour permettre la réhabilitation des anciennes emprises de défense puis a été élargi aux sites industriels. Le comité de suivi du 17 juin 2004 est revenu à l'esprit initial du DOCUP en favorisant les projets de reconversion des sites de défense pour lesquels un taux maximum de 50 % serait maintenu pour les travaux de démolitions et d'aménagement des superstructures des bâtiments. Pour autant les autres friches industrielles bénéficieraient d'un taux d'intervention FEDER de 25 % indispensable à la poursuite des dossiers déjà engagés et au développement de nouveaux projets dans des zones touchées par les mutations économiques et les restructurations industrielles. Les travaux de VRD seraient aidés à 25 % maximum quelque soit la nature de la friche.

En ce qui concerne les opérations ayant trait à la création réhabilitation de salles polyvalentes, aux équipements sportifs, aux aménagement de rues ou aux parkings, leur moindre impact direct sur le plan économique conduit à ne pas les retenir, à l'avenir, dans les investissements prioritairement éligibles.

Une modulation des taux a également été retenue à l'égard des projets de téléphonie mobile (mesure 5-1). En effet, une récente décision de l'autorité de régulation des télécommunications (A.R.T.) permet de réserver les financements de l'État (FNADT) aux projets de la phase 1 prévus par le CIAT du 3 décembre 2002. Les taux d'aide de l'État et de la Région seront de ce fait augmentés et devraient globalement atteindre 45 %. Il a donc été décidé de fixer le plafond d'aides FEDER à 30 %, ce qui limitera à 25 %, la participation propre des maîtres d'ouvrage.

Dans l'esprit de la loi du 12 juillet 1999 relative à l'intercommunalité, il est proposé la mise en œuvre de taux d'intervention différenciés selon la nature du porteur de projet, hors PNRU. Ainsi seules les structures intercommunales et les départements bénéficieront d'un taux d'intervention majoré. Ces préconisations s'appliquent aux mesures 2 et 9. Les projets faisant partie d'un PNRU approuvé, pourront bénéficier du taux majoré quelque soit le maître d'ouvrage.

Le Conseil régional a également défini des critères de sélectivité. Dans le cadre de l'exercice de révision à mi-parcours, il est apparu logique que, conformément à la stratégie convenue, ces mesures continuent de fonctionner, dans de domaines aussi essentiels que l'investissement matériel des entreprises, la formation et la qualification des femmes et des hommes qui oeuvrent en leur sein, ou encore l'amélioration de l'accessibilité. A cet égard, l'évolution du Grand Projet ferroviaire Tours-Saincaize, dont le caractère structurant n'est plus à démontrer, n'a pas manqué de retenir l'attention.

• **Champagne Ardenne**

Contrairement à la politique de guichet qui a prévalu au début de la période de programmation, à l'exception des dossiers considérés comme prioritaires (notamment ceux inscrits au Contrat de Plan État-Région), une plus grande sélectivité a été rendue nécessaire par la rareté des crédits. Une liste de dossiers relevant des politiques territoriales et touristique a ainsi été proposée par les préfets de département dans le respect d'enveloppes départementales. Une répartition des crédits par politique ainsi qu'une liste des dossiers prioritaires ont également été présentées au Comité de suivi lors de l'exercice de révision à mi-parcours.

La liste des dossiers restant à programmer devrait donc être prochainement arrêtée, et la part de crédits non affectés devrait être désormais liée à l'éventuelle déprogrammation de certains dossiers.

Il n'est pas envisagé a priori de diminuer fortement les taux d'intervention du FSE ou du FEDER. En revanche, les taux d'intervention maximum attribués en 2002-2003 ne sont plus d'actualité, et les taux d'intervention ont dû parfois être diminués en 2003 en raison du manque de crédits.

• **Franche-Comté**

Sur le FEDER en zone nominale, d'une manière générale et sans préjudice des règles propres de gestion spécifique à chacune des mesures, la sélection des dossiers est accrue afin d'optimiser la deuxième partie de gestion. Cette politique de sélectivité repose sur trois principes :

- priorité aux engagements contractuels ou quasi contractuels,
- le rôle initial des fonds structurels est réaffirmé :

 - . additionnalité,
 - . aide aux territoires en mutation ou en déséquilibre,
 - . favoriser l'emploi, le développement durable et l'égalité des chances.

- les projets structurants prêts avec un calendrier précis sont favorisés (en programmation et en remontée des justificatifs).

Enfin, pour le FEOGA-G, programmer le maximum de dossiers pour les mesures liées à l'aménagement de villages, à l'assainissement en poursuivant la recherche de financements de substitution au

FEOGA, et en établissant certaines priorités, en liaison avec toutes les collectivités locales. Le taux FEOGA-G a été diminué pour certaines mesures.

- **Haute-Normandie**

En ce début d'année 2004, les conditions de recevabilité des dossiers ont été réaffirmées dans un souci de ne voir examiner en comité technique que les dossiers remplissant totalement les conditions initiales :

- dossier réputé complet et sans pièce complémentaire à obtenir (au stade du comité technique) ;
- cofinancements attendus certifiés ;
- fiabilité de l'échéancier proposé avérée et justifiée (maturité de l'opération) ;

Deuxième point dans le cadre de la méthodologie redéfinie : la mise en place de critères de choix au niveau des comités techniques.

Certains critères sont communs à l'ensemble des mesures :

- le caractère nécessaire de l'aide communautaire à la réalisation du projet ; dans ce cadre, la modulation des taux doit être recherchée ;

- l'exemplarité par rapport à la prise en compte des principes communautaires (développement durable, égalités des chances, TIC, environnement) ;

- l'exemplarité du dossier par rapport à la stratégie de la mesure (approche qualitative, caractère innovant) ;

- la rapidité de démarrage de l'opération (cf. possibilité de déprogrammation) ;

- enfin, l'inscription du dossier dans une démarche territoriale.

Si l'ensemble de ces critères a été établi à la suite d'un travail collectif entre les services du Conseil régional et ceux du SGAR, il est à noter que le dernier critère cité, concernant l'inscription du dossier dans une démarche territoriale, est celui que le Conseil régional a souhaité imposer dans la sélection des dossiers.

- **Languedoc Roussillon**

Depuis mai 2004, une grille de sélection est utilisée afin de renforcer la sélectivité des dossiers. Cette grille propose une sélection sur la base des priorités communautaires (emploi, égalité des chances, environnement et développement durable, NTIC). Par ailleurs, les dossiers doivent être prêts à démarrer pour pouvoir être retenus. En matière de financement, les taux désormais appliqués sont les taux moyens d'intervention des fonds par mesure. En fonction de l'intérêt du projet, le taux peut varier. Aucune règle sur ce sujet n'a cependant été fixée.

Grille de sélection

- *Création d'emplois : nombre d'emplois créés en liaison directe avec la réalisation du projet dans l'entreprise, l'organisme ou la structure bénéficiaire de la subvention demandée. Sauvegarde d'emplois comme effet direct de la réalisation du projet envisagé et qui auraient été perdus en l'absence de sa réalisation.*

- *Égalité des chances, cohésion sociale : le projet participe à la réduction des inégalités et à la lutte contre les formes d'exclusion.*

- *Environnement : le projet a un effet favorable direct sur l'environnement.*

- *Technologie de l'information et de la communication*

- *Formation et ressources humaines : le projet d'investissement (FEDER) est accompagné d'une action en faveur de la formation des salariés (action éligible au FSE). Intitulé de l'action.*

- **Limousin**

L'état d'avancement des projets est un critère important de sélection des dossiers de l'objectif 2 lors de la programmation. C'est notamment le cas pour les infrastructures ou équipements des collectivités locales qui correspondent à des opérations toujours très longues à réaliser et dont les délais handicapent le bon avancement du programme.

A l'heure actuelle de nombreuses mesures sont en voie d'épuisement des crédits disponibles, alors que les demandes abondent. Le comité de programmation prend en compte divers critères de sélection afin d'établir ses priorités : vocation intercommunale du projet, inscription dans les programmes des pays ou parcs naturels régionaux, nature du service offert, caractère innovant du projet...mais également le délai de réalisation de l'opération.

En tout état de cause, pour le FEDER, les niveaux d'intervention moyens prévus au DOCUP ne sont que très faiblement revus à la baisse de manière à conserver un caractère incitatif aux aides octroyées et ainsi d'éviter le "saupoudrage".

Ce problème ne se pose pas pour le FEOGA qui doit obéir à l'application de taux d'aides fixes par mesures, ni pour le FSE qui affiche des enveloppes disponibles suffisantes.

- **Lorraine**

- INTERREG III A Wallonie Lorraine Luxembourg

Les critères d'éligibilité n'ont pas évolué depuis le début du programme. Ainsi, la disponibilité des crédits sur certains axes du programme est désormais réduite : 84 % de l'axe 2 « création et développement d'un espace économique d'un espace économique transfrontalier intégré » et 93 % de l'axe 4 « promotion du développement humain, valorisation des ressources humaines, intégration sociale et culturelle » sont aujourd'hui programmés. Cette nouvelle donne doit donc conduire les autorités partenaires du programme à une plus grande sélectivité, en se basant sur des critères tels que la pérennité des actions et l'intérêt de la plus-value transfrontalière des projets.

- FEDER

Les crédits sont en passe d'être totalement mobilisés. Compte tenu des crédits encore disponibles, la sélectivité des dossiers présentés à la programmation doit être encore renforcée. Ne sont plus désormais que retenus des dossiers dont le caractère structurant est important et démontré et dont l'impact est au moins départemental.

- **Midi Pyrénées**

Le constat fait par le Conseil régional amène à s'interroger sur l'opportunité de certaines mesures de simplification décidées par le Gouvernement à l'été 2002. Ainsi, l'encouragement à appliquer les taux maxima d'intervention du FEDER dès que possible a permis d'occulter le désengagement progressif de l'État, sans conséquence immédiate sur la viabilité des projets. Par ailleurs, j'estime que les risques de dégageant d'office présentés pour justifier ces mesures de simplification résultent d'une estimation linéaire qui n'a pas anticipé la montée en puissance des programmes malgré l'expérience des précédentes périodes de programmation. Cela a conduit, en parallèle, de l'augmentation des taux d'intervention du FEDER, à une multiplication encouragée des demandes FEDER, notamment dans le cadre des démarches territoriales, que les services instructeurs n'ont pas pu traiter dans des délais raisonnables. Ces mesures de simplification expliquent donc aussi en partie la situation actuelle d'engorgement et d'épuisement des crédits disponibles, ainsi que leur mobilisation sur des opérations ne correspondant pas à l'ambition initiale du programme telle qu'elle avait été définie de manière partenariale.

Les orientations proposées sur le FEDER par le partenariat privilégient un ajustement des critères de sélectivité :

– Plutôt que des modifications substantielles du Docup, il a été préféré un renforcement de la sélectivité dans le choix des projets bénéficiant de fonds européens en accordant une plus grande attention à la prise en compte du développement durable (impact environnemental et social, notamment en terme d'emploi, assurance sur la pérennité des projets et leur viabilité financière...).

– Une baisse généralisée des taux d'intervention du FEDER, sauf pour les aides individuelles aux entreprises. Celles-ci sont en effet déjà très encadrées par les régimes d'aides communautaires et les taux resteront alignés sur les dispositions du CPER.

Investissements publics limités à 25 % (sauf traitements des déchets à 15 %) ;

Études, aide au conseil, équipements informatiques limités à 30 % ;

Dégressivité de l'aide à l'animation territoriale en conformité avec les dispositions découlant du CPER.

– Réexamen systématique des dossiers non commencés 6 mois après leur programmation, ainsi que de ceux non soldés 2 ans après l'arrêté (ou la convention) de subvention, afin de favoriser une consommation optimale des fonds et de limiter les risques de pertes de crédit (procédure du dégagement d'office).

Pour la préfecture de région, dans la perspective de prochaines programmations, est envisagé de retenir prioritairement les opérations pour lesquelles seront démontrées : leur caractère structurant, leur prise en compte des principes de développement durable.

Une grille d'analyse développement durable est en voie de finalisation. Cette grille doit permettre d'apprécier dans quelle mesure une opération répond : au principe d'intégration ; au principe de solidarité et donc vérifie le principe d'équité, le principe de cohésion territoriale, le principe de participation et s'inscrit dans la durée. Elle devrait permettre de prioriser les opérations à programmer, hors mesures FSE et FEOGA - garantie.

Par ailleurs dans le souci de tendre vers l'équilibre global de la maquette financière en fin de programme, a été déterminé par mesure FEDER le taux moyen utilisable de U.E à observer pour la durée restante du programme. L'observation de ce taux moyen est destinée en outre d'éliminer l'écrêtement qui s'opère à chaque appel de fonds, entre le montant à payer de subvention U.E par mesure, aux maîtres d'ouvrages, et le montant retenu par la Commission, qui correspond aux montants de travaux justifiés auxquels est appliqué par mesure, le taux de contribution F.E.D.E.R fixé lors de l'adoption de la maquette financière du programme, éventuellement modifiée par les abondements et transferts issus des modifications apportées lors de la révision à mi-parcours.

- **Nord Pas de Calais**

Compte tenu des délais inhérents aux procédures de programmation, de nombreuses opérations sont démarrées avant leur approbation par le comité et leur engagement s'avère donc très rapide. En revanche il est de règle de ne pas programmer d'opérations qui soient déjà achevées. Les exceptions à cette règle sont très peu nombreuses et toujours justifiées par l'urgence ou un délai de réalisation très court.

- **Pays de Loire**

À propos des critères d'éligibilité actuellement retenus pour l'examen des nouveaux dossiers, le contexte de raréfaction des crédits communautaires, largement mis en évidence lors de notre comité de suivi du 24 mai dernier, nous a conduits à proposer des modifications du complément de programmation concernant pour l'essentiel :

– pour la zone transitoire, l'affectation de crédits disponibles sur des projets structurants et répondant à des thématiques prioritaires au niveau régional. Une liste de projets répondant à ces critères a été entérinée par le comité ;

– la mise en place d'un taux unique d'intervention du FEDER à 25 % ;

– un plafonnement du FEDER à 1/4 des crédits inscrits sur la mesure ;

– la gestion directe par le Conseil Régional, sous forme d'une subvention globale, des mesures 45 « soutenir les projets de développement des entreprises » et 46 « soutenir l'économie touristique ».

La tension financière s'accroissant de jour en jour notamment au regard de l'importance des besoins exprimés, le Préfet de Région et moi-même allons très prochainement finaliser également une liste de projets prioritaires et structurants.

- **Picardie**

Le préfet de région a décidé, dans cette dernière phase de la programmation 2000-2006, de renforcer la sélectivité des projets, en particulier selon leur impact sur la création d'emplois et sur la protection de l'environnement.

- **Poitou Charentes**

Les critères d'éligibilité des dossiers FEDER sont inchangés. La sélection des dossiers se fera au mieux disant en terme de priorités transversales et de délai de réalisation des opérations.

- **Rhône Alpes**

Concernant les critères d'éligibilité retenus pour l'examen des nouveaux dossiers, le Comité de suivi Objectif 2 a décidé de limiter l'intervention du FEDER à des projets structurants relatifs à l'aménagement touristique, aux technologies de l'information et des communications ainsi qu'à la politique de la ville et aux actions collectives des entreprises.

E.- SUBSTITUTION DES FONDS COMMUNAUTAIRES A DES CREDITS NATIONAUX

- **Alsace**

S'agissant du remplacement des engagements de l'État, suite à des mesures de gel ou de restriction budgétaire, par des fonds européens, ce type de procédé n'est pas mesurable et semble être resté marginal. Pour le préfet de région, cette pratique n'a été mise en œuvre que pour le financement d'actions interrégionales au bénéfice du massif vosgien et pour l'année 2003. Ce constat est valable tant pour ce qui est des crédits du programme de l'Objectif 2, que pour ceux relevant d'INTERREG III.

- **Aquitaine**

Le dérapage des taux d'intervention cache un désengagement de l'État dans les plans de financement

- **Basse Normandie**

Pour le Conseil régional, la situation en Basse-Normandie s'est caractérisée par une transparence des services de l'État. A priori, il n'y a pas de cas de substitution dissimulée, mais plutôt une volonté de travailler en amont avec les porteurs de projet et les autres co-financeurs pour trouver des solutions à des gels ou restrictions de crédits.

À titre d'exemple, sur le FSE, dans le cas de la recherche : de 2000 à 2002, très peu de FSE avait été mobilisé sur des projets dans le domaine de la recherche. En 2003, suite à la baisse des crédits d'État, la Région a mobilisé davantage de fonds. En 2004, le FSE a pu être mobilisé en complément de l'État et de la Région, et va permettre au final de financer davantage d'actions que l'État n'en finançait, seul, en 2002.

- **Champagne Ardenne**

La réponse à cette question demanderait une analyse que le calendrier de l'enquête ne permet pas d'entreprendre. A titre d'exemple, il serait possible dans le domaine de la recherche de rapprocher une relative diminution des crédits nationaux en 2003 et une augmentation de la programmation FEDER. Néanmoins, il s'agit de programmes pluri-annuels de recherche, pour lesquels la programmation FEDER avait enregistré un retard certain en début de programme.

- **Haute-Normandie**

Pour le conseil régional, les cas de substitution « véritable » de fonds communautaires à des crédits nationaux sont très limités.

Même si les crédits nationaux n'arrivent plus sur certains dossiers et que des crédits européens apparaissent dans les financements, ceux-ci étaient prévus dans les plans de financements des projets ; on ne

peut donc plus parler de substitution. De plus, si l'État actuellement ne remplit plus certains de ses engagements, il est difficile d'anticiper sur la totalité du CPER, par exemple.

Cependant, d'ores et déjà, quelques cas de substitution, dans le cadre du CPER, peuvent être cités :

– dans le secteur du tourisme, l'État n'honore plus ses engagements pour la conduite d'une démarche qualité et la consolidation de l'observatoire régional ; des crédits FEDER ont été programmés pour pallier à ces défaillances ;

– dans le secteur agricole, sur la politique d'aide à la gestion des forêts, pour l'État les montants des crédits initialement inscrits est en fait honoré globalement État (60 %) et FEOGA (40 %).

- **Languedoc Roussillon**

La substitution des fonds communautaires à des crédits nationaux demeure difficile à prouver, du fait de la structuration différente du Contrat de Plan État/Région et du programme Objectif 2.

Il a toutefois été observé que les plans de financement de certains projets relatifs, notamment à la politique de soutien des massifs (FNADT), ont été revus pour augmenter la participation du FEDER et diminuer la participation du FNADT, les enveloppes disponibles n'étant pas suffisantes pour financer tous les projets.

- **Lorraine**

S'agissant d'éventuelles substitutions de crédits communautaires à des crédits nationaux, il convient de souligner que les fonds structurels ne sont pas identifiés en tant que tels dans l'individualisation des projets inscrits au contrat de Plan État/Région. Leur intervention n'y est mentionnée que dans la partie VII relative aux dispositions diverses, laquelle précise que « les moyens financiers prévus au présent contrat seront utilisés afin d'assurer le financement des contreparties nécessaires aux programmes européens de développement économique ». Dès lors, le principe de valoriser les engagements souscrits pour appeler des aides européennes ayant été acté, il n'est pas possible d'identifier des éventuels retraits de l'État.

- **Midi Pyrénées**

Pour le Conseil régional, le bilan à mi-parcours de l'objectif 2 fait apparaître une situation critique du programme pour le FEDER dont les crédits encore disponibles en programmation au mois de juin 2004 (123,7 millions d'euros sur une enveloppe de 359,5 millions d'euros) sont déjà très nettement insuffisants pour couvrir l'ensemble des besoins estimés par le Conseil Régional (+ de 370 millions d'euros).

Cet épuisement prématuré des crédits résulte en grande partie de la mobilisation du FEDER par le Gouvernement sans concertation préalable avec les partenaires régionaux, pour boucler le financement de plusieurs programmes qu'il a lui-même décidé et annoncé sans avoir les disponibilités budgétaires nécessaires :

– le programme d'implantation de grands équipements sur Toulouse, notamment dans le domaine de la recherche, décidé par le CIADT suite à la catastrophe AZF, et dont l'éligibilité aux fonds européens n'a été permise que par l'extension du zonage sur l'agglomération toulousaine soutenue par le Conseil régional sous la réserve expresse de l'affectation de crédits supplémentaires, réserve à laquelle le Gouvernement n'a pas donné suite lors du calcul du montant de la réserve de performance, malgré les engagements pris en ce sens par Michel Barnier, alors Commissaire européen à la politique régionale. Ce programme représente plus de 35 millions d'euros de FEDER. Un exemple, le transfert annoncé dans le cadre du CIADT du 18 décembre 2003 d'un équipement de recherche et de transfert de technologie (ONERA) à Toulouse ;

– les contrats de sites de Castres-Mazamet et de Foix-Haute Ariège, décidés par le CIADT de décembre 2003, pour plus de 10 millions d'euros de FEDER, soit un montant supérieur à celui des crédits dégagés par l'État lui-même ;

– les opérations de rénovation urbaine pour lesquelles les préfets ont reçu consigne du ministre délégué à la Ville et à la rénovation urbaine en date du 18 mars 2004 « d'user de leur pouvoir pour que les fonds européens, souvent indispensables à l'équilibre financier des projets, soient orientés sur ces opérations prioritaires de rénovation urbaine (ORU), en temps voulu et en prenant en compte leur globalité ». Les crédits ainsi mobilisés pour Tarbes et Montauban, en complément des contrats d'agglomération, auraient pour conséquence de concentrer près de 50 % du solde des crédits de l'axe territorial (hors programme interrégional Vallée du Lot) sur les agglomérations, soit seulement 18 % de la population régionale éligible. Ceci conduirait

donc à priver les territoires ruraux des fonds structurels, alors même que l'article 158 du traité sur l'Union européenne prévoit la réduction de l'écart de développement des diverses régions, y compris les zones rurales ;

– la téléphonie mobile et les infrastructures haut débit pour le financement desquels le Gouvernement a prévu, lors des CIADT de Limoges et du 18 décembre 2003, de recourir au FEDER et, en particulier, d'y affecter 100 millions d'euros sur les 272 millions d'euros de la réserve de performance allouée à l'ensemble du territoire français.

Dans le cadre du contrat de Plan, le gel des crédits d'État en 2003 a porté sur 25 % du programme routier initialement prévu (133.47 millions d'euros). Ils ont modifié l'équilibre financier de certaines opérations telles que les travaux d'aménagements localisés sur la RN 20 et la RN 113 dans les départements de la Haute-Garonne et du Tarn-et-Garonne, la déviation de Carmaux... ; dans le volet territorial du contrat de Plan, la faiblesse du FNADT qui s'avère insuffisant pour répondre à l'afflux de projets territoriaux, la difficulté d'identifier clairement les crédits sectoriels de l'État affectés à ces projets se conjuguent avec l'épuisement des crédits disponibles sur la mesure 7 du DOCUP Objectif 2 en cours de révision ; dans le domaine de l'agriculture, il semble que certains manques de crédits aient été comblés par un recours aux crédits européens (FEOGA) qu'il est quasiment impossible d'identifier à partir des éléments communiqués par l'État.

Le Conseil régional estime le montant global de ces opérations à 112 millions d'euros.

- **Pays de Loire**

Concernant l'évaluation des cas où l'État a substitué des fonds communautaires à des crédits nationaux, suite à des mesures de gels ou de restriction de crédits dans le cadre de l'avenant tourisme au contrat de plan État-région, les modalités d'attribution ont été modifiées. En effet, le FEDER intervenait initialement en additionnalité (État, Région, Département et FEDER). Suite au gel des crédits de l'État pendant une courte période, le FEDER s'y est substitué afin de ne pas rompre la programmation.

- **Picardie**

Certaines priorités d'État ayant été recentrées en matière économique et de formation, le Conseil Régional a d'ores et déjà gagé certaines de ses contributions, notamment celles liées au contrat de plan, en tant que contreparties nationales, alors que certaines mesures ont été revues à la baisse lors de la révision du DOCUP afin de garantir un niveau adapté de contreparties nationales. Le plan U3M ayant été initialement sous évalué, il a été procédé à des réajustements programmatifs et financiers qui ont pu être arbitrés grâce à une contribution de principe significative de fonds européens.

En revanche, du fait d'arbitrages nationaux pour la réaffectation des fonds disponibles ou de la réserve de performance, j'ai constaté que les mesures liées à l'insertion contenues dans la DOCUP Objectif 3 avaient été plus privilégiées que les mesures visant les politiques actives du marché du travail et la formation tout au long de la vie, en général mesures sur lesquelles émerge le Conseil Régional.

Ces derniers éléments sont relativement préoccupants pour le Conseil Régional au regard de la loi relative aux libertés et responsabilités locales récemment promulguée, qui transfère au Conseil Régional de nombreux dispositifs (en matière d'action économique, de formation professionnelle, d'orientation et de qualification, ...), qui jusqu'alors bénéficiaient du FSE ou du FEDER et dont les transferts de crédits d'État sont incertains.

- **Poitou Charentes**

Pour le Conseil régional, à l'instar des autres régions, le risque d'une substitution des crédits communautaires aux crédits d'État est flagrant dans les secteurs suivants :

- Volet universitaire et recherche ;
- Volet agricole ;
- Aide aux PME et tourisme puisque les aides directes versées au titre du CPER ont été diminuées drastiquement en 2004 ;
- En matière d'emploi et de formation tant au niveau national (EDDF) qu'au niveau local (missions locales).

Ce désengagement – aujourd’hui en partie « masqué » par les crédits communautaires – risque de faire sentir ses effets en chaîne avec la diminution progressive de ces derniers (fin du soutien transitoire au 31 décembre 2005 et surtout réduction de plus de 3 milliards d’euros de l’enveloppe allouée à la France pour la période 2007-2013).

- **Rhône Alpes**

Le Conseil régional note la tendance récurrente de l’État à affecter les crédits européens encore disponibles sur ses propres priorités ou politiques nationales, et notamment sur des projets ayant fait l’objet de décisions en Comité interministériel d’aménagement et de développement du territoire. Ceci est non seulement vrai pour l’Objectif 2 mais l’est également pour le programme INTERREG France-Suisse qui est mobilisé pour pallier aux retards de l’État dans le domaine des transports.

F.- Quels fonds structurels après 2006 ?

- **Alsace**

Pour le Conseil régional d’Alsace, le maintien du soutien européen aux politiques régionales de développement économique et l’emploi semble prioritaire, avec une adaptation nécessaire et un cadre plus souple pour les interventions publiques, afin de palier efficacement aux effets négatifs de l’arrivée des nouveaux pays de l’Est au sein de l’Union européenne.

Corollairement à ce premier item, il semble indispensable de soutenir la reconversion industrielle des sites frappés par la conjoncture économique négative et les délocalisations, avec notamment des possibilités de traitement intensif et rapide des friches abandonnées par les entreprises.

Par ailleurs, la pérennisation des aides à la coopération transfrontalière, par le biais du programme INTERREG, semble indispensable pour permettre de régler les problèmes liés aux actuelles disparités entre les législations nationales.

Pour le préfet de région, l’objectif « compétitivité et emploi : anticiper et promouvoir les changements » de l’Union européenne correspond à un véritable enjeu dans une région telle que l’Alsace et sa dépendance économique à l’égard de décideurs externes ont particulièrement fragilisé sa situation depuis l’année 2000. L’augmentation importante et régulière du taux de chômage en témoigne de manière significative. Les réflexions sur l’anticipation des changements économiques sur la base de programmes définis au niveau territorial approprié, le bassin d’emploi pour l’emploi, s’intègrent parfaitement dans le futur plan de cohésion sociale. Les quatre priorités relevées sur financement FSE paraissent adaptées aux changements économiques opérés. De plus, un nombre centré de mesures permettra une appropriation plus aisée des Docup de la part des porteurs potentiels de projets.

- **Aquitaine**

Pour le préfet de région, il semble souhaitable de concentrer l’effort sur les dossiers à caractère véritablement structurant, ceux relatifs aux infrastructures (route, rail, aéroport, TIC) mais également ceux portant sur le développement de la recherche, de l’éducation et de la formation professionnelle.

- **Basse Normandie**

Pour le préfet de région, parmi les objectifs de ces fonds structurels, la Basse-Normandie devrait pouvoir bénéficier de crédits consacrés à l’objectif « compétitivité et emploi ». Cela concerne principalement les priorités portant sur l’innovation et l’économie de la connaissance et l’accès aux services de transport et de télécommunications d’intérêt économique général.

En effet, il convient de préciser pour le volet innovation que lors de la révision à mi-parcours du DOCUP, il a été décidé de renforcer les actions de soutien à l’innovation en particulier au travers de la mise en œuvre d’une subvention globale gérée par l’ANVAR. De même, les objectifs de renforcement des capacités régionales en recherche développement, transfert de technologie, et de stimulation de l’innovation dans les PME par la promotion de réseaux de coopération, qui figuraient dans le présent DOCUP devront figurer dans le prochain. Ils figurent également par les actions prévues par le projet d’action stratégique de l’État en région.

Pour le second volet, des actions ont été engagées dans le secteur des TIC et de l’accès aux réseaux de transports ; toutefois, le PASER a inscrit parmi ses priorités la poursuite des équipements nécessaires de

réseaux. En conséquence, des actions dans ce cadre devraient être retenues dans un éventuel prochain DOCUP de la Basse-Normandie.

Pour les mesures qui s'inscrivent plus dans le FSE, il conviendrait de centrer les actions sur la préparation des personnes pour anticiper et accompagner les mutations économiques dans une démarche favorisant les actions de développement local spécifique et la gestion prévisionnelle. Le renforcement des systèmes de formation et de la capacité des acteurs dans un souci d'optimisation de l'articulation des dispositifs seront à inscrire dans le prochain dispositif.

Par ailleurs, pour ce qui concerne le projet de FEADER, il apparaît nécessaire de poursuivre les grands axes définis pour le FEOGA-G à la fin du présent cycle de programmation. Cela concerne principalement l'appui aux filières régionales spécifiques, la segmentation des marchés et l'amélioration de la qualité des produits, les opérations structurantes ayant un effet direct sur le développement rural et l'environnement et enfin les investissements ayant une valeur ajoutée immédiate pour les exploitations.

Enfin, il convient de souligner l'intérêt des mesures prévues pour le prochain cycle et qui visent à simplifier la mise en œuvre des fonds, telles que la suppression des zonages, et de la gestion par mesure au projet d'une programmation ayant un caractère plus stratégique et axée sur la performance et la qualité.

Pour le Conseil régional, les orientations de la Commission européenne pour 2007-2013 vont dans le sens :

- sur le FEDER (programme régional), d'un objectif de compétitivité régionale ;
- sur le FSE (programme national), de rattachement de la Stratégie européenne pour l'emploi, et plus particulièrement, d'une part, l'accessibilité du marché du travail ainsi que l'adaptabilité des travailleurs et des entreprises, et d'autre part, l'inclusion sociale.

Sur le volet « compétitivité régionale » (FEDER), trois priorités d'intervention ont été définies, à savoir, l'innovation et les TIC, l'accessibilité des territoires, l'environnement et la prévention des risques.

La première esquisse des thématiques d'intervention, telle que proposée par la Commission européenne, est satisfaisante à plusieurs titres :

- 1) d'une part, elle conforte le souhait exprimé par la Région de voir les fonds structurels européens se concentrer sur des projets structurants en terme de développement régional ;
- 2) d'autre part, l'éventail des priorités s'est élargi - par rapport aux programmes Objectif 2 - à l'accès aux services de transport, évolution positive dans le cadre d'un objectif général de compétitivité des territoires régionaux ;
- 3) enfin, les priorités communautaires rejoignent majoritairement celles que portent la Région.

Sur le FSE, voici quelques orientations possibles :

- 1) En matière d'accessibilité du marché du travail, et d'adaptabilité des travailleurs et des entreprises, l'intervention du FSE en France pourrait utilement être orientée vers l'amélioration de l'accès à la formation continue et à la validation des acquis des salariés, dans le prolongement des discussions ayant abouti à la loi du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social.
- 2) En outre, la problématique française du renouvellement de la population active ainsi que des pénuries de main-d'œuvre, qui touchent des secteurs de plus en plus nombreux, rend nécessaire, pour la période 2007-2013, d'intervenir sur l'amélioration des conditions de travail et sur l'environnement du travail, notamment pour renforcer l'attractivité du marché du travail pour les personnes qui en sont le plus éloignées.
- 3) En parallèle, il importe de développer la capacité des individus à s'insérer dans le marché du travail, par la possibilité de les accompagner dans la réalisation d'un parcours d'insertion sociale et professionnelle, en particulier des parcours s'étalant sur plusieurs mois, voire plusieurs années.
- 4) Enfin, l'inclusion sociale est également celle des territoires : dans le cadre d'un développement harmonieux de l'ensemble des zones d'une région, il est souhaitable que le FSE puisse intervenir pour réaliser

des diagnostics sur le potentiel d'emplois sur un territoire, et de monter de véritables opérations de développement local, réunissant acteurs institutionnels, entreprises réseaux associatifs.

Pour ce qui est de la mise en œuvre de ce volet « Emploi », l'expérience de la période 2000-2006 permet de dégager des principes dans la bonne utilisation des fonds structurels qu'il serait souhaitable de retrouver sur la période 2007-2013 :

– l'application du principe de subsidiarité à la programmation et à la mise en œuvre du FSE a fait ressortir la pertinence du niveau régional (outre l'objectif 2, plus des 2/3 de l'objectif 3 et de l'initiative Communautaire EQUAL sont aujourd'hui gérés au niveau régional). En effet, ce niveau est le plus pertinent pour apprécier les besoins des territoires, y compris au niveau local, et vient d'être établi par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales comme le niveau de coordination du développement économique. En corollaire, il est également le plus efficace pour réaliser la mobilisation des partenaires et mobiliser les cofinancements nécessaires à l'utilisation des fonds structurels.

– L'utilisation des fonds européens comme outil d'incitation à la prise en compte d'objectifs transversaux - la lutte contre les discriminations dans l'accès au marché du travail, l'égalité entre hommes et femmes, le développement durable - a montré son efficacité, particulièrement dans les cas où ces problématiques sont repérées comme des critères de qualité des projets.

Plus généralement, la mise en œuvre des fonds structurels a fait émerger une nouvelle culture dans la mise en œuvre des politiques publiques en France, en développant la fixation d'objectifs à moyen terme, l'évaluation en continu et le contrôle de l'adéquation des moyens aux résultats. Des dynamiques ont été engagées au niveau local, régional et national qui pourraient, dans la perspective de 2007-2013, permettre des gains de temps et d'efficacité considérables en matière de mise en œuvre des fonds structurels.

- **Bourgogne**

Le préfet de région croit qu'il sera plus que jamais nécessaire de se consacrer prioritairement à l'accompagnement de la politique de l'emploi (dont l'égalité des chances pour les femmes dans son accès). C'est d'ailleurs, à la révision à mi-parcours, et alors que plusieurs régions françaises ont demandé un transfert de FSE en FEDER, une des raisons du choix de maintien de l'enveloppe du FSE en Bourgogne et de sa relance pour une meilleure appropriation collective dès à présent. Par ailleurs, dans la mesure où le maintien des financements communs en infrastructures semblent compromis par les nécessités de leur développement dans les pays nouveaux adhérents, nous aurons évidemment à concentrer nos efforts sur la diffusion et la maîtrise des nouvelles technologies et ce tant en matière publique qu'au soutien des investissements privés. Enfin, ainsi que l'a souligné le Parlement européen lors de l'adoption des orientations du 3ème rapport sur la cohésion, une attention toute particulière devra être apportée au cadre de vie en milieu urbain.

- **Bretagne**

Pour le préfet de région, à l'instar des réflexions relatives au Contrat de Plan, il paraît important de pouvoir resserrer le cadre d'intervention des fonds européens. Le maintien de la politique de convergence régionale du fait de l'arrivée de nouveaux membres fera probablement baisser le montant des fonds affectés en faveur de la France.

Il faudra donc concentrer l'effet levier des fonds communautaires sur des thématiques et les projets en découlant, considérés comme stratégiques : les infrastructures de transport, la recherche, la compétitivité des entreprises en prenant soin de cibler la forme de l'aide au regard des contraintes d'encadrement concurrentiel afin d'éviter son saupoudrage, les restructurations de défense, les investissements métropolitains facteurs de rayonnement au plan européen (grands projets universitaires, culturels, économiques...).

La politique de développement rural ne peut être oubliée dans la première région agricole française qui cumule une occupation dense de l'espace rural à un réseau équilibré de moyennes et petites villes soutenues par une industrie agro-alimentaire considérable.

Qu'il s'agisse des mesures relatives à l'exploitation agricole (amélioration de la qualité des produits et diversification), des mesures agri-environnementales ou des mesures d'aménagement rural à destination des collectivités rurales, leur succès n'est pas démenti dans l'actuel programme et leur réalisation est équilibrée. C'est la preuve que leur association doit perdurer.

On doit signaler que la gestion en annualité budgétaire du FEOGA-G est source de considérables préoccupations sur le PDRR : dégageant de crédits puis récupération, « stop and go » en résultant sur les

mesures... Il convient d'adopter une règle de dégagement des crédits similaires au FEDER pour une gestion rigoureuse mais sans à-coups qui déstabilise et les services et les maîtres d'ouvrage.

Pour la politique de coopération interrégionale et transnationale, l'expérience d'INTERREG III fait valoir la nécessité d'une architecture de programme plus souple et plus simple.

- **Champagne Ardenne**

A ce jour, la Région Champagne-Ardenne espère bien entendu bénéficier des fonds structurels en 2007-2013 au titre des objectifs Compétitivité-Emploi et Coopération territoriale, qui offrent des possibilités de cofinancement intéressantes dans les domaines stratégiques de l'innovation, des infrastructures ou de l'environnement par exemple.

- **Corse**

Les actions et domaines qui devraient être encore soutenus dans le prochain cycle de programmation (2007-2013), sont les mêmes que ceux de la période actuelle et plus particulièrement :

- les infrastructures d'assainissement et d'eau potable ;
- les infrastructures de traitement des déchets ;
- le développement économique et les TIC ;
- le développement rural et durable (agricole, pêche, environnement...);
- la formation professionnelle et les aides à l'emploi.

- **Franche-Comté**

Pour le préfet de région, sur le plan socio-économique, le secteur industriel reste très important en Franche-Comté avec des enjeux majeurs pour l'avenir de la région. Le taux de chômage est actuellement de 8,6 %. S'il est globalement plus bas que la moyenne nationale, sa progression a été plus forte avec quelques indicateurs significatifs :

- + 17,7 % pour le chômage longue durée sur un an,
- une évolution du chômage féminin plus forte que sur le reste de la France,
- un taux de chômage des jeunes qui s'accroît (+ 11,8 % sur un an).

Il s'agit pour la région d'entrer dans une logique de pôle de compétitivité. La prévention des risques naturels est également un élément important avec un enjeu fort pour les activités économiques du bassin de l'Allan-Savoireuse. Enfin, avec les politiques de développement urbain, ce sont autant de thèmes qui devraient pouvoir être retenus et justifier l'intervention des fonds européens, le développement rural relevant alors du FEOGA.

- **Haute-Normandie**

Pour le Conseil régional, Les priorités européennes pour la réforme que sont la politique urbaine, l'innovation technologique, la maîtrise des risques environnementaux coïncident avec les dossiers régionaux en cours d'élaboration.

- **Ile de France**

Pour le préfet de région, certains axes d'intervention retenus pour la période 2007-2013 s'appliqueraient parfaitement à l'Île-de-France. Si l'on peut penser en première analyse au soutien qu'apporteraient les fonds européens au développement des PME dans une région réalisant plus de 25 % du PIB français, il ne faut pas perdre de vue que les règlements européens établis par la DG Concurrence limitent très fortement les taux d'aides qui peuvent être apportés au monde économique (par exemple, maximum 15 % pour les investissements des TPE). Les aides publiques sont de ce fait peu attractives pour les entreprises.

En revanche, la Commission propose de soutenir les projets environnementaux tels que les investissements liés à la gestion des déchets, à la distribution d'eau, aux traitements des eaux usées urbaines et à la qualité de l'air, la prévention et le contrôle intégré de la pollution, la réhabilitation des sites et terrains contaminés... Ces problématiques sont très présentes en Île-de-France. Les fonds européens y seraient très utiles. Il en va de même pour les projets visant à prévenir les risques naturels (cf. les conséquences humaines et économiques qu'aurait une crue majeure de la Seine) ou technologiques (cf. les sites industriels en milieu urbain).

À l'inverse, le fait urbain et l'accompagnement de la politique de la ville (sur les modèles des PIC URBAN et du programme Objectif 2 Île-de-France actuel) ne sont plus abordés en tant que tels. Si l'on peut comprendre la volonté de la Commission et des États Membres de ne plus financer des aires de jeux, il faut rappeler que l'Objectif 2 actuel (partie FEDER) et les PIC URBAN permettent surtout de réhabiliter et de rénover des quartiers en ayant une approche globale et cohérente des problèmes (ouverture de voies, accessibilité des transports en commun, réhabilitation de centres commerciaux), afin d'accroître leur attractivité. Ces opérations sont entreprises par des communes pauvres qui ne peuvent supporter seules le coût de ces travaux. La disparition des fonds européens pour ce type de projets poserait de nombreuses difficultés.

- **Languedoc Roussillon**

Le Conseil régional de Languedoc-Roussillon soutient le principe de l'existence d'une priorité « Compétitivité régionale et emploi » au bénéfice des territoires non couverts par l'Objectif « Convergence ». Le Languedoc-Roussillon affiche malheureusement une réalité économique qui justifie la poursuite du soutien européen : 22ème région française pour le PIB par habitant ; 19ème région française pour le montant des exportations ; 22ème région française pour le taux de chômage du 1er trimestre 2004.

La volonté exprimée par la Commission européenne de passer d'une logique d'aménagement des territoires à une logique de compétitivité semble être une nécessité pour renforcer l'impact de la politique. De ce fait, les domaines d'éligibilité se trouvent réduits et recentrés sur des thématiques plus précises, qui sont : pour le volet « Compétitivité » l'innovation et l'économie, l'accessibilité et les services d'intérêt économique général et la préservation de l'environnement et la prévention des risques ; pour le volet « Emploi » l'adaptabilité des travailleurs et le marché du travail et personnes défavorisées.

La multiplication des domaines d'éligibilité avait tendance jusqu'à présent à favoriser le saupoudrage des aides et à limiter l'impact des fonds sur le développement régional. La nouvelle stratégie prend en compte les nouveaux enjeux que rencontrent les régions. En Languedoc-Roussillon, la création d'entreprises innovantes afin d'éviter les délocalisations, l'amélioration de l'accessibilité du territoire, la prévention des risques naturels, la formation en faveur des publics éloignés de l'emploi, seront des axes qui se retrouveront au cœur de la politique régionale.

On peut toutefois s'interroger sur certains points mis en avant dans les règlements présentés le 14 juillet dernier. Il est prévu que le FSE intervienne sur les infrastructures. La non prise en compte des infrastructures par le FSE en France sur la période actuelle, alors que l'Union européenne l'autorise, pénalise largement notre pays par rapport aux autres dans la consommation de ce fonds, qu'il ne parvient à utiliser pleinement.

Par ailleurs, certaines infrastructures qui ne pourront être financées par le FEDER (notamment les crèches) peuvent avoir un impact direct sur l'emploi et l'égalité des chances. L'implication de l'État demeure prédominante dans la mise en œuvre et la gestion des futurs fonds européens. Il apparaît essentiel que les Régions soient associées au plus tôt dans l'élaboration des orientations nationales, et tout particulièrement lors de l'élaboration du cadre de référence stratégique national, qui détaillera pour la France les priorités thématiques et territoriales et notamment la liste des régions retenues au titre de l'objectif « Compétitivité régionale et emploi ».

Par ailleurs, dans son règlement général (art. 11), la Commission européenne indique que « la mise en œuvre des programmes opérationnels relève de la responsabilité des États membres au niveau territorial approprié selon le système institutionnel propre à chaque État membre ». Il apparaît donc que les Régions qui le désirent peuvent solliciter la mise en œuvre des programmes. Il serait souhaitable que l'État accepte ce principe.

- **Limousin**

S'agissant du prochain cycle de programmation 2007-2013, le préfet de la région Limousin fonde l'espoir d'un soutien renouvelé significatif eu égard à sa situation économique et sociale nettement en retrait des régions françaises. La suppression annoncée des zonages pour l'objectif « compétitivité régionale et

emploi » laisse craindre un risque de dilution des crédits sur l'ensemble du territoire national et donc une moindre allocation pour les régions les plus défavorisées. Il nous semble donc important que des critères territoriaux liés aux handicaps géographiques et structurels (enclavement, zone de montagne, déprise agricole et rurale, vieillissement de la population) soient pris en considération pour la répartition de la dotation nationale comme le proposent les futurs règlements dans leur rédaction actuelle. Il nous paraît essentiel de pouvoir accompagner les actions liées à la poursuite du désenclavement du Limousin dans le domaine des communications et notamment numériques, de soutenir de manière renforcée notre appareil de recherche, de transfert de technologie et d'enseignement supérieur mais aussi d'accompagner les efforts des collectivités locales dans le domaine des services aux populations (rurales notamment) et dans toutes les initiatives visant à favoriser l'accueil de nouvelles activités et populations.

- **Lorraine**

- FSE objectif 2

Pour le préfet de région, les orientations proposées vont également dans le sens de ce que la lorraine souhaite promouvoir actuellement notamment en matière de lutte contre l'exclusion et pour l'insertion et pour le maintien dans l'emploi des travailleurs vieillissants.

- INTERREG III A Sarre Moselle Palatinat occidental

Les mesures « Tourisme » (mesure 4), « Intégration des marchés de l'emploi » ou « Formation » (mesure 1.3) ainsi qu'« Intégration économique des marchés de l'emploi » (mesure 1.2 – essentiellement en rapport avec l'Eurozone Forbach-Sarrebruck) sont celles qui remportent le plus de succès et ce, au détriment des mesures « People to people » (mesure 7) ou « Amélioration des connaissances » (mesure 6.1).

Étant donné différentes demandes et prises de renseignement en ce sens (auxquelles s'ajoutent les besoins de l'espace SaarMoselle dans ces domaines), le tourisme, la formation et l'intégration économique transfrontalières constituent des axes qui pourraient bénéficier de subventions communautaires lors du prochain exercice. Hormis ces « valeurs sûres » et d'un point de vue prospectif, la création d'équipements ou d'infrastructures stratégiques (liaisons transfrontalières, amélioration de l'espace frontalier précisément...) apparaissent comme des thématiques ayant d'importants besoins de financements européens.

L'espace comprenant l'agglomération de Sarrebruck et celles du bassin houiller français tend progressivement à se structurer sous forme d'agglomération transfrontalière. A ce propos, il convient de noter qu'à une demi-heure du centre de Sarrebruck vivent un million d'habitants (dont le tiers en territoire français). La montée en puissance du concept d'agglomération se traduira progressivement par des besoins de financement de la complémentarité des équipements.

A noter également que plusieurs demandes ont été faites pour des projets concernant la Grande Région (espace Saar-Lor-Lux-Trêves-Palatinat). Force est de constater que la procédure à cet égard s'avère complexe et inadaptée à la réalité de cet espace. Les porteurs sont en effet confrontés à l'obligation de déposer sur 2 ou 3 programmes INTERREG (DELUX, WLL, SM(L)PO), au manque de concordance entre ces différents programmes et aux problèmes de financement en découlant (3 dossiers de demandes pour trois sous-projets différents pour un même projet initial).

Enfin, il convient de souligner le fait qu'il existe une certaine disproportion entre les exigences de la Commission qui alourdissent la gestion des programmes INTERREG et les moyens mis à disposition. Les exigences de la Commission en termes de gestion, de suivi et de contrôle devraient ainsi être proportionnelles à l'enveloppe allouée au programme.

- FEDER

Les opérations qui ne pourront être financées au titre de la programmation 2000-2006 seront nombreuses, apportant la preuve que la Lorraine a encore besoin des crédits de la politique régionale de l'Union européenne pour achever sa reconversion. Dans quelques domaines particuliers, le nombre de demandes non retenues sera plus particulièrement important. Il s'agit de :

- la requalification urbaine des communes

- la réhabilitation des friches industrielles et militaires (y compris problèmes liés aux eaux d'exhaures)

- le financement de grandes infrastructures routières, ferroviaires et fluviales
- le financement d'opérations à caractère culturel
- les NTIC

La demande et les attentes seront encore très fortes pour l'après 2006, néanmoins il semble apparaître dans les orientations de la Commission parues en juillet dernier que les projets qui pourront être financés devront être de taille substantielle, alors que les attentes des bénéficiaires porteront aussi bien sur des projets d'envergure régionale que très locale. Il convient donc dès maintenant de veiller à ce qu'il n'existe pas un décalage entre ce qu'autorise la Commission en terme de mise en œuvre des nouveaux programmes et les attentes des bénéficiaires.

- FEOGA Garantie

Le DOCUP lorrain 2000-2006 est basé sur un assez large éventail de mesures ; il serait souhaitable que la prochaine période continue à permettre un équilibre entre les actions en faveur des filières agricoles, de l'agroalimentaire, du tourisme, du patrimoine rural et de l'amélioration des villages, des services essentiels et de l'environnement. Une petite préoccupation vient du fait que pour les mesures en faveur des produits de qualité, sont pratiqués les paiements directs aux exploitants; ce qui risque de rendre difficile la prise en compte d'actions collectives, qui sont pourtant à privilégier en cette matière.

- Le Conseil régional de Lorraine a répondu pour l'ensemble des fonds. Sur les domaines qui pourraient utilement continuer à percevoir des fonds structurels, il suffit d'observer l'ampleur de la demande qui prévaut sur la quasi-totalité des dispositifs actuels pour prendre la mesure des besoins exprimés par les acteurs régionaux, tant publics que privés. Les attentes sont fortes dans les domaines de la formation professionnelle et de l'économie, mais aussi dans ceux de la culture, du tourisme, de l'environnement, des infrastructures et transports et de la requalification urbaine. Enfin, au-delà de la nature des priorités éligibles, se pose également la question de l'intensité de l'aide communautaire, question essentielle pour la préparation des régions la future génération des fonds structurels.

- **Midi Pyrénées**

Le Conseil régional de Midi Pyrénées souligne l'impact des fonds structurels européens dans une région comme Midi-Pyrénées. Ainsi, le DOCUP Objectif 2 constitue avec le Contrat de Plan État Région le principal instrument contractuel de développement régional. Au-delà, les programmes INTERREG ont favorisé l'ouverture transfrontalière et transnationale de Midi-Pyrénées, notamment avec les collectivités territoriales de l'Espagne et du Portugal, et ce malgré la barrière physique que constitue le Massif Pyrénéen. C'est pourquoi leur pérennisation au-delà de 2006, dans un cadre rénové, paraît un enjeu essentiel pour l'avenir de nos territoires et leur intégration dans l'espace européen.

Ainsi, une décentralisation complète de la gestion des fonds structurels devrait être étudiée pour l'après 2006. En particulier, il pourrait être intéressant de s'inspirer de l'exemple de l'Espagne où la majeure partie des fonds structurels est gérée par les Gouvernements régionaux et intervient en cofinancement de leurs politiques éligibles et non pas projet par projet. Cette approche permettrait de concentrer les fonds européens sur les enjeux et les projets prioritaires de la stratégie de développement régional arrêtée en concertation avec l'ensemble des partenaires régionaux, tout en simplifiant les modes de gestion administrative et financière des programmes. Elle permettrait de plus de placer la stratégie commune de Lisbonne et Göteborg au cœur du projet régional et contribuerait donc à favoriser l'intégration et la cohésion économique, sociale et territoriale de l'espace communautaire.

Dans ce contexte, il semble essentiel de pérenniser une politique de cohésion ambitieuse après 2006, non seulement pour les nouveaux adhérents mais aussi pour les Quinze et leurs régions qui bénéficient actuellement de l'Objectif 2. À ce sujet, au-delà de la contribution essentielle du FEDER en soutien à l'investissement matériel et immatériel, je considère que le FSE, en terme de fonctionnement, est l'auxiliaire indispensable des dispositifs régionaux de formation et d'accès à l'emploi et contribue à ancrer la politique régionale dans la stratégie européenne pour l'emploi.

Aussi, nous devons être particulièrement vigilants afin d'éviter qu'une logique purement budgétaire conduise à une renationalisation de la politique régionale pour les Quinze qui mettrait à mal la solidarité européenne.

- **Nord Pas de Calais**

Pour le préfet de région, le cadre et a fortiori l'importance de l'intervention des fonds structurels sur la période 2007/2013 en faveur de la Région Nord-Pas de Calais demeurent bien entendu encore largement imprécis. Ils conditionneront pourtant les choix stratégiques – et nécessairement difficiles – qui devront être faits collectivement par l'ensemble des partenaires impliqués.

Sous cette réserve, et compte tenu des orientations proposées par la Commission et actuellement en discussion, on peut penser qu'ils devront impérativement s'inscrire dans le cadre des stratégies définies lors des récents conseils (Lisbonne, Göteborg, ...). Confrontées à la réalité régionale, ces stratégies conduisent à privilégier quatre thèmes majeurs :

- la recherche et le soutien à l'innovation comme base d'une économie plus compétitive et génératrice d'emplois

- la formation comme élément clé du développement des ressources humaines et d'une réelle égalité des chances

- l'urbain dans ses différentes composantes, qu'il s'agisse de la qualité de la vie urbaine, des transports ou de la politique de la ville

- l'environnement enfin, qu'il s'agisse de protéger et de mettre en valeur les ressources naturelles ou de réduire les pollutions de tous ordres (air, eau, déchets, climat,...)

- **Pays de Loire**

Pour le Conseil régional, sur la période 2007-2013, la participation de Fonds structurels européens en région des Pays de la Loire est attendue sur l'ensemble des actions et domaines qui participent à ancrer le développement durable sur son territoire. Soit plus particulièrement dans le domaine agricole (en matière de reconversion, d'installation et de transmission) ; le domaine de la formation notamment vers les jeunes, les personnes isolées ; le domaine de la recherche, de l'innovation et des TIC ; le domaine de l'accessibilité, en développant des pôles de transports combinés, en favorisant les transports collectifs et en développant le ferroutage ; le domaine des services d'intérêt général, développement des services à la personne, création de maisons de services publics sur l'ensemble du territoire régional ; le domaine de l'environnement et de la prévention des risques, élaboration d'un agenda 21 régional, action en matière de la sécurité maritime (autoroute de la mer), lutte contre les pollutions, défense contre la mer...

- **Picardie**

Sur la forme, le préfet de région souhaite vivement que les modalités de fonctionnement des fonds structurels, en particulier de gestion, soient simplifiées.

Sur le fond, il lui paraît essentiel de concentrer les fonds européens sur les thématiques où l'intervention européenne constitue une véritable plus-value :

- le renforcement des réseaux trans-européens de transports et de télécommunications,

- la promotion des réseaux européens de recherche,

- le développement de l'économie de la connaissance et de l'innovation dans un cadre européen,

- l'aide à la reconversion économique et sociale des territoires urbains et ruraux en difficulté,

- le soutien à l'accès et au maintien dans l'emploi tout en développant la mobilité professionnelle,

- l'appui aux grands projets structurants pour les territoires.

- **Poitou Charentes**

Pour le préfet de région, le développement économique des territoires doit être accompagné par le FEDER, le FSE et le futur FEADER, tant au niveau des enjeux d'environnement (services publics : eau-assainissement, conservation des zones humides...) et de qualité et de sécurité des produits, qu'au niveau

des accompagnements économiques en terme d'aide à la modernisation, à l'innovation et aux nouvelles réorganisations et réadaptations des économies individuelles et collectives. Une attention particulière devra être portée lors de la prochaine période de programmation à l'articulation des interventions des fonds structurels (FEDER-FSE) et du fonds du développement rural (deuxième pilier de la PAC : FEADER) en particulier dans les zones rurales où des interventions des fonds structurels restent nécessaires au maintien d'activités et de services de qualité.

Compte tenu du contexte régional, il apparaît au préfet de région que le FSE pourrait utilement contribuer aux actions favorisant l'accès à l'emploi des jeunes, des femmes et le maintien en emploi des travailleurs expérimentés.

Pour le Conseil régional, l'effort de simplification entrepris doit continuer à être encouragé, compte tenu des difficultés de gestion et de mise en œuvre rencontrées dans le cadre de l'actuelle programmation. En revanche, la présidente du Conseil régional exprime un certain nombre d'interrogations concernant tant le degré d'association des régions à l'élaboration et à la définition de la future stratégie que la transparence des critères de désignation des régions bénéficiaires. Elle est également curieuse de connaître la réalité des responsabilités qui seront confiées aux régions en matière de programmation et de gestion des fonds structurels.

- **Rhône Alpes**

Le préfet de région estime que pour l'avenir 2007-2013, il apparaît souhaitable de simplifier les conditions :

- d'utilisation des fonds : la dispersion sur plusieurs objectifs n'a pas trouvé son efficacité ;
- de gestion : celle-ci doivent être stabilisées et permettre l'accès aux fonds aux petites structures. Des avancées dans ce domaine sont à noter comme les PLIE, les conventions cadres, le soutien aux microprojets.

Pour lui les adaptations ne devraient être réalisées qu'en lien avec les évolutions économiques et sociales :

- accompagnement des mutations économiques ;
- favoriser la croissance et l'intégration sociale ;
- améliorer le taux d'emploi notamment en développant le maintien de l'emploi des travailleurs expérimentés ;
- améliorer les niveaux de qualification des actifs ;
- limiter les écarts de développement entre régions riches et pauvres.

Pour le Conseil régional, la proposition de la Commission européenne relative au futur Objectif 2 privilégiant les approches thématiques telles que l'emploi, l'environnement, la société de la connaissance semble aller dans le bon sens. Il en est de même du renforcement proposé des coopérations interterritoriales dans le cadre du futur Objectif 3. A cet égard, la Région Rhône-Alpes reste attachée au maintien en tant que dispositif identifié de l'actuel volet C d'INTERREG.

Toujours pour le Conseil régional et sur le programme LEADER, il faudra être vigilant sur l'intégration dans la politique agricole commune d'un volet «développement rural » significatif, et qui ne se limite pas à la seule diversification agricole. Dès aujourd'hui, il est nécessaire de responsabiliser les Régions qui sont les seules autorités compétentes pour définir les stratégies régionales. La gestion des futurs programmes Objectif 2 et INTERREG doit être conduite en partenariat renforcé entre les régions, les départements et les villes, dans le contexte de la décentralisation française.