



N° 68

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 juillet 2007

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

PAR LA DÉLÉGATION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE
POUR L'UNION EUROPÉENNE (1),

sur l'avant-projet de budget général
des Communautés européennes pour 2008
(SEC [2007] 500 final / E 3567),

ET PRÉSENTÉ

PAR M. MARC LAFFINEUR,

Député.

(1) La composition de cette Délégation figure au verso de la présente page.

La Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne est composée de : M. Pierre Lequiller, président ; MM. Daniel Garrigue, Michel Herbillon, Thierry Mariani, Pierre Moscovici, vice-présidents ; MM. Jacques Desallangre, Jean Dionis du Séjour, secrétaires ; MM. Alfred Almont, Jérôme Bignon, Emile Blessig, Mme Chantal Brunel, MM. Christophe Caresche, Bernard Deflesselles, Michel Delebarre, Daniel Fasquelle, Pierre Forgues, Mme Arlette Franco, MM. Jean-Claude Fruteau, Hervé Gaymard, Guy Geoffroy, Mmes Annick Girardin, Elisabeth Guigou, MM. Régis Juanico, Mme Marietta Karamanli, MM. Marc Laffineur, Jérôme Lambert, Robert Lecou, Céleste Lett, Noël Mamère, Jacques Myard, Christian Paul, Didier Quentin, Mme Odile Saugues, MM. André Schneider, Philippe Tourtelier, Gérard Voisin.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION.....	7
PREMIERE PARTIE : LE PROJET DE BUDGET 2008 S'INSCRIT DANS UN TRIPLE CADRE.....	9
I. 2008, DEUXIEME ANNEE D'APPLICATION DU CADRE FINANCIER PLURIANNUEL	9
II. LA STRATEGIE POLITIQUE ANNUELLE DE LA COMMISSION POUR 2008	15
III. LES LIGNES DIRECTRICES DU CONSEIL POUR LE BUDGET 2008.....	17
DEUXIEME PARTIE : PRESENTATION DE L'AVANT-PROJET DE BUDGET POUR 2008.....	21
I. LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION EUROPEENNE.....	21
A. La Rubrique 1 « Politique de cohésion et stratégie de Lisbonne ».....	22
1) La sous-rubrique 1A « Compétitivité pour la croissance et l'emploi ».....	22

2) La sous-rubrique 1B « Cohésion pour la croissance et l'emploi »	25
B. La Rubrique 2 « Conservation et gestion des ressources naturelles ».....	26
C. La Rubrique 3 « Citoyenneté, liberté, sécurité et justice »	27
D. La Rubrique 4 « L'Union européenne en tant que partenaire mondial »	29
E. La Rubrique 5 « Administration »	30
II. ETAT DES NEGOCIATIONS AU SEIN DU CONSEIL	33
TROISIEME PARTIE : VERS LA REFORME D'ENSEMBLE DU SYSTEME BUDGETAIRE COMMUNAUTAIRE : LA « CLAUSE DE RENDEZ-VOUS » DES PERSPECTIVES FINANCIERES (2008 – 2009).....	37
I. UNE DISPOSITION AU COEUR DE L'ACCORD SUR LES PERSPECTIVES FINANCIERES	37
A. Une décision solennelle mais ambiguë des chefs d'Etat et de gouvernement (16 décembre 2005).....	37
B. Une déclaration annexée à l'accord interinstitutionnel du 17 mai 2006.....	38
II. LES REFLEXIONS PREPARATOIRES DU PARLEMENT EUROPEEN.....	41
A. En amont de l'initiative de la Commission, un travail de réflexion auquel sont associés les parlements nationaux	41
B. Compte tenu de l'ampleur du champ de la future réforme, une étape préliminaire : la formulation des principales questions.....	42

C. La résolution du Parlement européen du 29 mars 2007	44
III. UN ENJEU CRUCIAL POUR LA PRESIDENCE FRANCAISE DU SECOND SEMESTRE 2008.....	47
TRAVAUX DE LA DELEGATION	49
PROPOSITION DE RESOLUTION	55
ANNEXES.....	57
Annexe 1 : Cadre financier 2007-2013.....	59
Annexe 2 : Calcul du financement de la correction en faveur du Royaume-Uni en 2008	61
Annexe 3 : Financement du budget général par type de ressource propre et par Etat membre en 2008.....	63

Mesdames, Messieurs,

L'avant-projet de budget présenté par la Commission européenne est, comme chaque année, soumis à la Délégation pour l'Union européenne, en application de l'article 88-4 de la Constitution. Le texte doit être examiné le 13 juillet 2007 en première lecture par le Conseil des ministres de l'économie et des finances.

Le budget général de l'Union européenne pour l'année 2008 sera le deuxième budget d'application du cadre financier 2007-2013. A ce titre, il ne semble pas, à première vue, présenter d'enjeu essentiel : il permet la montée en puissance des nouveaux instruments et des nouveaux programmes de la période pluriannuelle de se poursuivre, mais son contenu et ses dispositions sont largement contraints, prédéterminés, par des décisions antérieures à son élaboration.

Et, pourtant, l'année 2008 sera, s'agissant du budget de l'Union européenne, une année d'une importance cruciale.

En effet, l'accord sur les perspectives financières pour 2007-2013 ne s'est pas contenté de fixer les plafonds pour chaque grande rubrique du budget : il n'a pu être conclu qu'au prix de l'inclusion, dans son dispositif, d'une clause prévoyant l'ouverture, en 2008-2009, d'un chantier de grande envergure : la réforme d'ensemble de tout le système budgétaire communautaire, qu'il s'agisse des dépenses ou des recettes de l'Union.

Car, si l'on parle abondamment – et avec raison – de la crise institutionnelle qui affaiblit l'Union européenne depuis les referenda négatifs sur le traité constitutionnel, crise qui semble fort heureusement en voie d'être réglée, on parle beaucoup moins, actuellement, de l'autre crise profonde de l'Union européenne : la crise budgétaire.

Cette crise est récurrente. Elle atteint généralement son paroxysme lorsque les négociations sur les perspectives financières se trouvent bloquées, comme cela a été le cas dans le courant de l'année 2005. Mais ni ses causes profondes, ni ses conséquences néfastes ne disparaissent entre deux cycles de négociations. Il était donc temps pour l'Union européenne de « remettre à plat » son dispositif budgétaire, en prenant soin de ne pas mener une telle réforme dans la précipitation. Tel est l'objet de la « clause de rendez-vous » ou « clause de révision » de l'accord sur les perspectives financières.

Le présent rapport s'attache donc à présenter non seulement les caractéristiques de l'avant-projet de budget pour l'exercice 2008, mais aussi, dans un second temps, les premiers travaux de réflexion, menés par le Parlement européen, en vue de cette ambitieuse – et indispensable – réforme qui constituera, il faut en être conscient, l'un des thèmes centraux de la présidence française de l'Union européenne au deuxième semestre de l'année 2008.

PREMIERE PARTIE : LE PROJET DE BUDGET 2008 S'INSCRIT DANS UN TRIPLE CADRE

Même si la présentation par la Commission européenne de ses propositions pour le budget 2008 constitue le point de départ formel de la procédure budgétaire annuelle, le résultat de celle-ci se trouve en réalité largement prédéterminé, comme chaque année, par trois ensembles de contraintes juridiques et politiques : l'accord interinstitutionnel du 17 mai 2006 sur les perspectives financières 2007-2013, la stratégie politique annuelle de la Commission présentée en février 2007 et les lignes directrices tracées par le Conseil des ministres « Ecofin » au mois de mars 2007.

I. 2008, DEUXIEME ANNEE D'APPLICATION DU CADRE FINANCIER PLURIANNUEL

L'accord interinstitutionnel du 17 mai 2006 sur la discipline budgétaire et la bonne gestion financière a fixé le cadre budgétaire pluriannuel qui détermine les finances de l'Union européenne pour la période 2007-2013.

L'avant-projet de budget pour 2008 est le deuxième avant-projet qui s'inscrit dans ce cadre financier pluriannuel. En 2007, l'Union européenne a accueilli deux nouveaux membres, la Bulgarie et la Roumanie, tout en procédant au lancement de la plupart des nouveaux programmes pluriannuels ; l'exercice 2008 constituera pour ceux-ci une année de consolidation et marquera la poursuite de leur mise en œuvre.

**Plafonds fixés pour 2008 par les perspectives financières :
cadre financier ajusté pour 2008**

Rubrique	En millions d'euros, aux prix courants ⁽¹⁾
1. Croissance durable	56 736
1A. Compétitivité pour la croissance et l'emploi	9 847
1B. Cohésion pour la croissance et l'emploi	46 889
2. Conservation et gestion des ressources naturelles	58 800
3. Citoyenneté, liberté, justice et sécurité	1 362
3A. Liberté, sécurité et justice	747
3B. Citoyenneté	615
4. L'UE en tant que partenaire mondial	7 002
5. Administration	7 380
6. Compensations	207
Total crédits d'engagement	131 487

Source : « Ajustement technique du cadre financier pour 2008 à l'évolution du RNB » (communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil du 24 avril 2007, COM (2007) 208 final).

Les dispositions de l'accord interinstitutionnel sur les perspectives financières s'appliqueront pleinement pour l'exercice 2008 en ce qui concerne les *dépenses* de l'Union européenne. En revanche, les conséquences de cet accord en ce qui concerne les *recettes* du budget de l'Union, juridiquement traduites dans la nouvelle décision « ressources propres » destinée à régir le volet « recettes » jusqu'en 2013, ne le seront pas.

En effet, la nouvelle « décision ressources propres » a été adoptée avec retard, le 7 juin 2007, par le Conseil, les discussions ayant longtemps été bloquées par l'opposition du Royaume-Uni au nouveau système qui implique une baisse conséquente du « rabais britannique »⁽²⁾. D'autre part, cette décision ayant la même valeur juridique qu'un traité, elle ne deviendra applicable qu'une fois ratifiée par chacun des Etats membres. Certes, une fois cette décision ratifiée, elle s'appliquera avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2007 pour le calcul des recettes budgétaires de l'Union ; mais dans

⁽¹⁾ Un déflateur annuel de 2 % a été appliqué aux montants convenus en décembre 2005, qui étaient aux prix 2004.

⁽²⁾ Décision du Conseil 2007/436/CE du 7 juin 2007 relative au système des ressources propres des Communautés européennes.

l'intervalle, c'est encore l'ancienne décision « ressources propres », datant du 29 septembre 2000, qui continue de s'appliquer⁽³⁾.

Enfin, s'agissant des dépenses de l'Union, il convient de rappeler, avant d'exposer les principales caractéristiques de l'avant-projet de budget présenté par la Commission, que plusieurs instruments sont disponibles en dehors des plafonds de dépenses convenus dans le cadre financier 2007-2013. Ces instruments ont pour but de permettre une réaction rapide de l'Union européenne à des événements exceptionnels ou imprévus et d'introduire une certaine flexibilité au-delà des plafonds de dépenses fixés par l'accord interinstitutionnel de mai 2006. Il s'agit de :

– *la réserve pour aides d'urgence*, qui pourra être mobilisée jusqu'à un montant maximum de 239,2 millions d'euros pour l'année 2008 à prix courants (1,74 milliard d'euros à prix courants pour l'ensemble de la période 2007-2013) ;

– *le Fonds de solidarité de l'Union européenne*, dont le montant annuel maximum à prix courants est fixé à un milliard d'euros ;

– *l'instrument de flexibilité*, dont le montant annuel maximum à prix courants est fixé à 200 millions d'euros, auxquels s'ajoute la partie des montants annuels non utilisés au cours des exercices 2005, 2006 et 2007 et qui peut être reportée à l'exercice 2008.

Il sera en outre possible de mobiliser, en 2008, le nouveau *Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM)* jusqu'à un montant maximum de 500 millions d'euros par an à prix courants en utilisant toute marge existant sous le plafond global des crédits d'engagement de l'exercice précédent ainsi que, le cas échéant, les dégagements des deux exercices précédents (à l'exclusion de ceux relatifs à la sous-rubrique 1B). Pour l'exercice 2008, les conditions sont réunies pour inscrire au budget la provision de 500 millions d'euros.

Il convient enfin de rappeler que les opérations liées au *Fonds européen de développement (FED)* ne sont pas intégrées dans le budget général de l'Union. Pour l'année 2008, les actions gérées par

⁽³⁾ Décision du Conseil 2000/597/CE du 29 septembre 2000 relative au système des ressources propres des Communautés européennes.

la Commission dans le cadre de l'activité de ce Fonds correspondront à un budget de 2,9 milliards d'euros en crédits d'engagement et de 3,2 milliards d'euros en crédits de paiement.

La procédure budgétaire communautaire

1. Partagé entre les deux branches de l'autorité budgétaire, le pouvoir budgétaire s'exerce au cours d'une procédure en plusieurs étapes qui ne s'achève qu'en décembre.

Le Conseil et le Parlement européen constituent les deux branches de l'autorité budgétaire communautaire. Les décisions relatives aux recettes relèvent du Conseil uniquement. En revanche, les deux institutions exercent chacune une compétence en dernier ressort sur une partie des dépenses de l'Union, dans la limite des plafonds fixés par les perspectives financières en vigueur :

– le Conseil est compétent pour fixer le niveau des « dépenses obligatoires » ou DO (celles qui découlent « obligatoirement » des traités ; elles recouvrent en pratique essentiellement la Politique Agricole Commune, les pensions, et les compensations transitoires allouées aux nouveaux Etats membres ; leur part dans le budget est désormais en recul),

– le Parlement européen fixe le niveau des « dépenses non obligatoires » ou DNO (Fonds structurels, politiques de compétitivité, espace de liberté, de sécurité et de justice, et la majeure partie des actions extérieures et des dépenses administratives), dont la part dans le budget a tendance à croître⁽⁴⁾.

En matière budgétaire comme dans les autres domaines, la Commission dispose du monopole de l'initiative, qu'elle exerce en présentant au Conseil et au Parlement un avant-projet de budget (APB). L'article 272 du traité prévoit un calendrier théorique des grandes étapes de la procédure budgétaire, calendrier qui est largement anticipé dans la pratique :

– la Commission saisit le Conseil de l'avant-projet de budget au plus tard le 1^{er} septembre de l'année qui précède l'exercice budgétaire concerné. En pratique, le Conseil est saisi au plus tard mi-juin. En l'espèce, **la Commission a présenté au Conseil son APB pour 2008 le 2 mai 2007** ;

– après examen technique au niveau du comité budgétaire, le Conseil statue en première lecture à la majorité qualifiée (en l'espèce, **le Conseil se prononcera le 13 juillet 2007**) et transmet le projet de budget au Parlement européen au plus tard le 5 octobre ;

⁽⁴⁾ Ainsi, dans l'avant-projet de budget présenté par la Commission pour l'année 2008, les dépenses obligatoires représentent 44,05 milliards d'euros en crédits d'engagement (- 1,2 %), contre 85,11 milliards de crédits d'engagement pour les dépenses non obligatoires (+ 3,8 %).

– le Parlement dispose de quarante-cinq jours à partir de la date du 5 octobre pour examiner le projet ; il adopte des amendements sur les « dépenses non obligatoires » à la majorité absolue de ses membres, et propose des modifications sur les « dépenses obligatoires » à la majorité absolue des suffrages exprimés (**la première lecture du projet de budget 2008 est prévue pour le 23 octobre 2007**) ;

– le Conseil se prononce en deuxième lecture dans les quinze jours suivant la transmission du projet de budget modifié par le Parlement. Il peut modifier ou rejeter les propositions d'amendements du Parlement sur les DO, et modifier les amendements adoptés par celui-ci sur les DNO ; c'est à ce stade, lors du deuxième Conseil « Ecofin-Budget » (en pratique fin novembre), que le montant des « dépenses obligatoires » est définitivement arrêté, sauf rejet par le Parlement européen de l'ensemble du projet de budget en deuxième lecture.

– le Parlement dispose en deuxième lecture de quinze jours pour modifier le projet de budget tel qu'il résulte de la deuxième lecture du Conseil ; les débats se concentrent alors sur les « dépenses non obligatoires », et le Parlement peut amender ou rejeter, à la majorité de ses membres et des trois cinquièmes des suffrages exprimés, les modifications apportées par le Conseil aux DNO ; la deuxième lecture au Parlement européen du projet de budget 2008 aura lieu pendant la session des **10-13 décembre 2007**.

Le Parlement européen peut rejeter l'ensemble du budget à la majorité des membres qui le composent et des deux tiers des suffrages exprimés. Une troisième lecture est alors organisée, et les premiers mois de l'exercice budgétaire sont alors assurés par un système de douzièmes provisoires. Ce fut le cas en 1985, 1986 et 1988.

2. La procédure budgétaire annuelle est largement encadrée par l'Accord interinstitutionnel sur le cadre financier pluriannuel :

Les situations de blocage de 1985, 1986 et 1988 résultaient de l'absence de disposition dans le traité permettant de résoudre les conflits entre les deux branches de l'autorité budgétaire. Aussi le Conseil, le Parlement européen et la Commission ont-ils choisi d'élaborer un document contractuel définissant des règles de discipline budgétaire pluriannuelle et de concertation : l'Accord interinstitutionnel (AII).

Outre des règles procédurales, l'AII détermine une programmation pluriannuelle des recettes (un plafond des ressources propres, fixé en proportion du RNB communautaire) et des dépenses (avec un plafond de crédits pour chaque grande catégorie de dépenses).

Cette programmation pluriannuelle, ou « perspectives financières », se substitue au système d'encadrement annuel de l'évolution de la dépense prévu par l'article 272 du traité, permettant d'y déroger et ainsi de prévoir un taux d'augmentation supérieur au « taux maximal d'augmentation » du traité.

Quatre accords interinstitutionnels ont été signés jusqu'à présent. Les trois premiers ont couvert les périodes 1988-1992, 1993-1999, et 2000-2006. Pour la période 2007-2013, un accord a été trouvé lors du Conseil européen des 15 et 16 décembre 2005 et conforté par le compromis interinstitutionnel liant le Conseil, la Commission et le Parlement européen signé le 17 mai 2006. La procédure budgétaire communautaire pour 2008 correspond à la deuxième année de mise en œuvre des perspectives financières 2007-2013 dans une Europe élargie à 27 membres. L'année 2008 devrait toutefois rester encore fortement marquée par l'exécution de la fin des programmes de la « génération » 2000-2006.

Les perspectives financières font l'objet d'ajustements techniques annuels et peuvent être révisées, si besoin est, avec l'accord du Conseil et du Parlement européen, pour faire face à des situations non prévues lors de la fixation des plafonds.

L'autorité budgétaire dispose en outre d'un « Instrument de flexibilité » budgétaire, doté, pour la période 2007-2013 comme il l'était pour la période précédente, de 200 millions d'euros afin de pouvoir faire face à des dépenses qui ne pourraient être financées sous les plafonds disponibles d'une ou plusieurs rubriques. La décision de recourir à l'Instrument de flexibilité est prise d'un commun accord entre les deux branches de l'autorité budgétaire et sur proposition de la Commission.

Du fait de l'existence des AII, en pratique le moment décisif de la procédure budgétaire annuelle est désormais la deuxième lecture du projet de budget par le Conseil, en novembre. Le Conseil et le Parlement européen, après un dialogue souvent conflictuel, parviennent à un compromis sur les seuls points où ils disposent d'une marge d'appréciation discrétionnaire sans être étroitement contraints par le cadre financier pluriannuel : le niveau global des crédits de paiement, et l'ampleur du recours à l'Instrument de flexibilité. Sur ces deux points, le Conseil défend systématiquement une vision plus restrictive que le Parlement européen, mais est obligé de faire des concessions plus ou moins coûteuses pour obtenir son accord.

II. LA STRATEGIE POLITIQUE ANNUELLE DE LA COMMISSION POUR 2008

Le 21 février 2007, la Commission a présenté sa stratégie politique annuelle pour 2008. Les différents objectifs et priorités de cette stratégie ont, comme chaque année, des implications budgétaires.

La Commission a ainsi indiqué dès le mois de février les montants qu'elle prévoyait de fixer pour certaines dotations dans son avant-projet de budget 2008 (augmentation de la dotation de la sous-rubrique 1A du budget consacrée aux programmes-clés de la stratégie de Lisbonne, augmentations bénéficiant à certaines agences comme l'Agence ferroviaire européenne, l'Agence FRONTEX et l'Agence européenne pour la sécurité maritime...).

Outre les objectifs stratégiques fixés en 2005 (« prospérité », « solidarité », « sécurité et liberté », « rayonnement extérieur »), la Commission a ajouté deux objectifs à sa stratégie politique annuelle pour 2008 (« mieux légiférer » et améliorer sa politique de communication) et, de façon plus innovante, a mis en évidence des priorités horizontales (la lutte contre le changement climatique, la stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi, la gestion des flux migratoires) qui s'inscrivent dans un calendrier qui dépasse le seul cadre de l'année 2008.

La stratégie politique annuelle mentionne la clause de réexamen du système budgétaire prévue par les perspectives financières pour 2008-2009, mais seulement de manière succincte et sans préciser si la Commission présentera son document en 2008 ou en 2009.

Le rapport de la commission des budgets du Parlement européen sur la stratégie politique annuelle de la Commission a rappelé les priorités traditionnelles du Parlement et son souci de défendre ses prérogatives budgétaires. Il a notamment exprimé une certaine inquiétude s'agissant de l'insuffisance des marges

ménagées par la Commission pour certaines rubriques (notamment 1A et 3), a déploré le manque d'interaction entre le programme législatif et la procédure budgétaire, et a exprimé sa volonté de vérifier la valeur ajoutée des agences décentralisées existantes.

III. LES LIGNES DIRECTRICES DU CONSEIL POUR LE BUDGET 2008

Les conclusions sur les lignes directrices du budget 2008 adopté par le Conseil « Ecofin » du 27 mars 2007 s'inscrivent en amont de la procédure budgétaire communautaire annuelle, puisqu'elles ont pour but d'orienter les travaux de la Commission qui élabore son avant-projet de budget dans les premiers mois de l'année. En pratique on constate d'année en année que le niveau de l'APB proposé par la Commission constitue le plus souvent le point de sortie du budget voté. Il est donc particulièrement important que les Etats membres adressent à la Commission un certain nombre de recommandations et de signaux politiques avant la présentation de l'APB.

Cette année, les conclusions du Conseil fixant les lignes directrices ont insisté avant tout sur la discipline budgétaire, en rappelant que l'accord interinstitutionnel (signé en mai 2006 et qui a clos la négociation du cadre financier pluriannuel pour 2007-2013) est la base de la programmation budgétaire annuelle. Une fois de plus, les Etats membres se sont mis d'accord pour affirmer qu'*« il y a lieu d'appliquer au budget de l'UE un niveau de rigueur budgétaire semblable à celui qui est appliqué par les Etats membres pour leur budget national »*. Les Etats membres ont en particulier rappelé à la Commission que, dans l'élaboration de son APB pour 2008, il est important :

- de prendre en compte la capacité d'absorption des Etats membres, et de l'exécution passée, dans le calibrage des crédits d'engagement et des crédits de paiement, en particulier en ce qui concerne les Fonds structurels ;

- de maintenir des marges sous plafond suffisantes dans les différentes rubriques du budget (excepté pour la politique de cohésion) au début de la nouvelle période pluriannuelle de programmation ;

– de limiter la surbudgétisation pour réduire les différences entre le niveau de l'avant-projet de budget et celui du budget voté.

Le texte des conclusions sur les lignes directrices s'inscrit largement dans la continuité des orientations fixées les années précédentes, avec toutefois une nouveauté, l'adjonction, sur proposition française, d'une annexe chiffrée relative à l'exécution des budgets des années précédentes.

**AVANT-PROJET DE BUDGET 2008 ET BUDGET 2007
PAR RUBRIQUE DES PERSPECTIVES FINANCIERES,
en crédits d'engagement (données chiffrées globales)**

Crédits d'engagement	Budget 2007 ⁽⁵⁾	Cadre financier pour 2008	APB 2008	Différence 2007 / 2008	
	(1)	(2)	(3)	(3/1)	(3 - 1)
	En euros	En euros	En euros	En %	En euros
1. CROISSANCE DURABLE	54 854 332 015	56 736 000 000	57 148 370 445	+ 4,2 %	2 294 038 430
<i>Marge</i> ⁽⁶⁾			87 629 555		
1a. Compétitivité pour la croissance et l'emploi	9 367 547 511	9 847 000 000	10 270 429 000	+ 9,6 %	902 881 489
1b. Cohésion pour la croissance et l'emploi, dont :	45 486 784 504	46 889 000 000	46 877 941 445	+ 3,1 %	1 391 156 941
- Fonds structurels	38 360 408 357		38 722 889 467	+ 0,9 %	362 481 110
- Fonds de cohésion	7 126 376 147		8 155 051 978	+ 14,4 %	1 028 675 831
2. CONSERVATION ET GESTION DES RESSOURCES NATURELLES	56 250 230 036	58 800 000 000	56 275 831 496	0 %	25 601 460
<i>Dont :</i>	42 711 661 000	46 217 000 000	42 498 990 000	- 0,5 %	- 212 671 000
- dépenses relatives au marché et paiements directs					
- développement rural	12 371 441 715		12 570 731 889	+ 1,6 %	199 290 174
<i>Marge</i>			2 524 168 504		
3. CITOYENNETE, LIBERTE, SECURITE ET JUSTICE	1 271 436 114	1 362 000 000	1 289 527 000	+ 1,4 %	18 090 886
<i>Marge</i>			72 473 000		
3a. Liberté, sécurité et justice	623 833 000	747 000 000	691 034 000	+ 10,8 %	67 201 000
3b. Citoyenneté	647 603 114	615 500 000	598 493 000	- 7,6 %	- 49 110 114
4. L'U.E EN TANT QUE PARTENAIRE MONDIAL	6 812 460 000	7 002 000 000	6 911 414 000	- 1,5 %	98 954 000
<i>Marge</i> ⁽⁷⁾			329 804 000		
5. ADMINISTRATION	6 942 364 030	7 380 000 000	7 335 714 836	+ 5,7 %	393 350 806
<i>Marge</i>			121 285 164		
6. COMPENSATIONS	444 646 152	207 000 000	206 636 292	- 53,2 %	- 238 009 860
<i>Marge</i>			363 708		
Total des crédits d'engagement	126 575 468 347	131 487 000 000	129 167 494 069	+ 2,0 %	2 592 025 722
<i>Marge</i>			3 135 723 931		
- dépenses obligatoires	44 596 901 352		44 052 990 919	- 1,2 %	- 543 910 433
- dépenses non obligatoires	81 978 566 995		85 114 503 150	3,8 %	3 135 936 155
Crédits d'engagement en % du RNB	1,05 %	1,06 %	1,03 %		
Total des crédits de paiement	115 497 218 621	129 481 000 000	121 582 355 694	+ 5,3 %	6 085 137 073
<i>Marge</i>			8 214 861 846		
- dépenses obligatoires	44 487 003 852		44 057 215 919	- 1,0 %	- 429 787 933
- dépenses non obligatoires	71 010 214 769		77 525 139 775	9,2 %	6 514 925 006
Crédits de paiement en % du RNB	0,96 %	1,04 %	0,97 %		

⁽⁵⁾ Budget rectificatif n° 1 et avant-projets de budget rectificatif n°2, 3 et 4 compris.

⁽⁶⁾ La marge pour la Rubrique 1 ne prend pas en compte les crédits liés au Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (500 millions d'euros).

⁽⁷⁾ La marge pour la rubrique 4 ne prend pas en compte les crédits liés à la réserve pour aides d'urgence (239,2 millions d'euros).

DEUXIEME PARTIE : PRESENTATION DE L'AVANT-PROJET DE BUDGET POUR 2008

I. LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION EUROPEENNE

L'avant-projet de budget pour 2008 présenté par la Commission européenne le 2 mai 2007 s'établit :

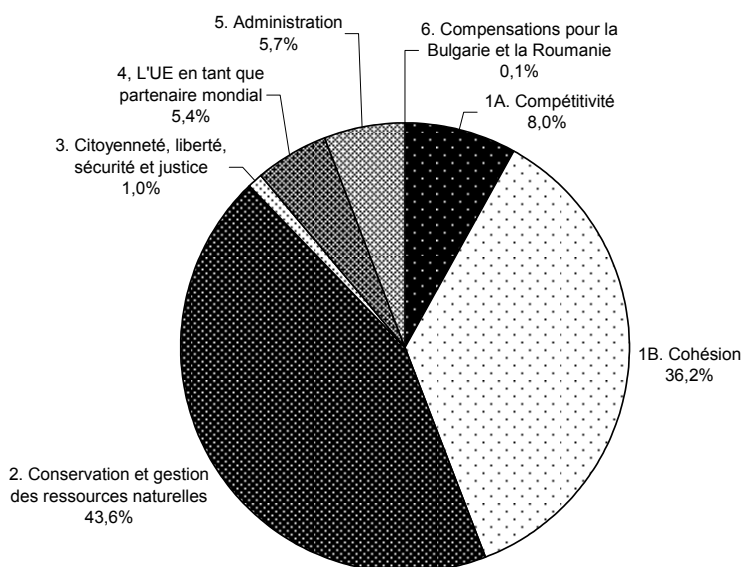
– à 129,2 milliards d'euros en crédits d'engagement (soit 1,03 % du RNB communautaire⁽⁸⁾, en hausse de 2 % par rapport à 2007 ;

– et à 121,6 milliards d'euros en crédits de paiement (soit 0,97 % du RNB), un montant en hausse de 5,3 % par rapport à 2007 mais très nettement inférieur au plafond des perspectives financières (1,04 %), ce qui laisse une marge globale de 8,2 milliards d'euros par rapport à ce plafond.

Dans sa présentation de l'avant-projet de budget, la Commission a insisté sur le fait que, pour la première fois, les dépenses « *directement liées à la croissance et à l'emploi* » représentent la plus grande part du budget de l'Union européenne (44,2 %), puisque les dépenses de compétitivité et de cohésion – la Rubrique 1 – représenteront 57,2 milliards d'euros, contre 56,3 milliards pour la préservation et la gestion des ressources naturelles (Rubrique 2 : 43,6 % du budget total).

⁽⁸⁾ Les estimations les plus récentes fournies par la Commission européenne (mai 2007) évaluent le RNB de l'Union européenne à 12 589,2 milliards d'euros.

Répartition des crédits d'engagement proposée par la Commission pour 2008



En engagements, la cohésion devient le premier poste budgétaire (36,2 %), devant les aides directes et paiements de marché de la PAC (32,9 %).

A. La Rubrique 1 « Politique de cohésion et stratégie de Lisbonne »

La Rubrique 1 est globalement en nette progression (+ 4,2 % par rapport à 2007 pour les crédits d'engagement, et + 11,9 % pour les crédits de paiement).

1) La sous-rubrique 1A « Compétitivité pour la croissance et l'emploi »

La sous-rubrique 1A inclut les programmes essentiels que sont le septième programme-cadre pour la recherche et le développement (PCRD), le programme Compétitivité et Innovation (PIC), le programme Apprentissage tout au long de la vie, le programme

Progress, les Réseaux transeuropéens, Marco Polo II et le programme européen de navigation par satellite Galileo. **La « stratégie de Lisbonne » renouvelée reste au cœur des politiques de l'Union européenne : tel est le principal message qu'adresse la Commission dans ses propositions budgétaires pour 2008.**

La sous-rubrique 1A voit ses crédits d'engagement augmenter de 9,6 % pour être portés à 10,3 milliards d'euros. Les hausses les plus sensibles concernent Erasmus Mundus (+ 63,5 %), Galileo (+ 51 %), les réseaux transeuropéens (+ 14 %) ⁽⁹⁾, le septième PCRD (+ 10,7 %). En revanche les crédits prévus pour le programme Progress diminuent de 3,84 % par rapport au budget 2007, pour tenir compte de la création d'un nouvel instrument, le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation.

Ces évolutions sont plus sensibles encore en paiements (+ 35,4 % par rapport au budget 2007, avec un total de 9,5 milliards d'euros), puisque les crédits de paiement prévus pour le septième PCRD augmenteraient de 54,5 % par rapport à 2007 et ceux affectés aux réseaux transeuropéens, de 88,8 %.

Dans le domaine de la recherche, les perspectives financières ont prévu d'allouer un montant total de 50,52 milliards d'euros à ce secteur pour la période 2007-2013. Pour l'année 2008 la Commission propose d'affecter au septième PCRD un budget total de 5,58 milliards d'euros, répartis entre les quatre objectifs ou volets du programme⁽¹⁰⁾.

Malgré les retards qui ont été pris au stade de l'adoption des bases légales du septième PCRD, celui-ci sera pleinement opérationnel en 2008. L'une des nouveautés de ce PCRD est la création du Conseil européen de la Recherche, qui sera à partir de 2008 responsable de l'exécution du volet « Idées » du PCRD.

⁽⁹⁾ Pour les réseaux transeuropéens, le montant total prévu pour 2008 est de 972 millions d'euros en crédits d'engagement, dont 950 millions pour les RTE-Transports et 22 millions pour les RTE-Energie.

⁽¹⁰⁾ Le PCRD comporte quatre volets : « Coopération » (3,8 milliards d'euros dans l'APB 2008 de la Commission), « Idées » (546 millions d'euros), « Personnes » (496 millions d'euros) et « Capacités » (501 millions d'euros). S'y ajoute un volet Euratom de 121 millions d'euros, qui porte notamment sur le projet ITER.

Il convient de souligner que la création de l'Institut Européen de Technologie, actuellement envisagée et dont le coût sur la période 2008-2013 est estimé à 308,7 millions d'euros, n'avait pas été prévue dans l'accord interinstitutionnel de mai 2006 sur les perspectives financières, et devra donc probablement être financée en puisant dans la marge ménagée sous les plafonds fixés par cet accord ou bien en transférant vers la rubrique 1A des montants venant d'autres rubriques.

La base légale de la création de cet Institut est en cours de négociation, mais la question de son financement constitue la pierre d'achoppement des discussions. Dans l'avant-projet de budget 2008, la Commission se base sur l'hypothèse du lancement de cet Institut en 2010, et prévoit donc simplement un montant de 2,9 millions d'euros pour le démarrage des travaux préparatoires à l'installation de cet IET.

Les modalités de financement de Galileo sont, également, encore en suspens. Le Parlement européen a exigé, dans une résolution adoptée le 20 juin 2007, que Galileo soit intégralement financé par le budget de l'Union et non pas par un financement mi-communautaire, mi-intergouvernemental. Les Etats membres sont encore divisés sur cette question, le Conseil des ministres devant se prononcer en principe en octobre 2007 sur la base des propositions de financement détaillées que la Commission présentera en septembre.

Dans ces conditions, il est certain que les éléments budgétaires relatifs à l'IET et à Galileo pour l'année 2008 ne seront fixés qu'au stade de la seconde lecture du projet de budget, dans le courant de l'automne 2007. Notons qu'il serait regrettable que les désaccords sur le problème du financement de l'IET menacent le bon déroulement du calendrier fixé pour sa création ; il en va de même pour Galileo, dont les chefs d'Etat et de gouvernement, réunis en Conseil européen le 22 juin 2007, ont rappelé l'intérêt essentiel pour l'Union.

2) La sous-rubrique 1B « Cohésion pour la croissance et l'emploi »

Cette sous-rubrique couvre les Fonds structurels (le FEDER et le FSE) et le Fonds de cohésion⁽¹¹⁾. Elle finance donc des actions dans deux domaines d'intervention de l'Union européenne, la politique régionale et la politique sociale. Cette sous-rubrique a pour spécificité d'obéir à une logique d'engagement automatique à hauteur des plafonds, de telle sorte que 46,9 milliards d'euros sont inscrits dans l'APB, ne laissant une marge que de 11 millions d'euros.

Les crédits d'engagement augmentent, conformément à l'accord interinstitutionnel, de 3,1 % par rapport au budget 2007, essentiellement du fait du Fonds de cohésion (+ 14,4 %) et de l'objectif « Convergence » des Fonds structurels (+ 2,9 %), tandis que ceux de l'objectif « Compétitivité régionale et emploi » diminuent de 5,1 %.

L'augmentation des crédits du Fonds de cohésion et des crédits de l'objectif « Convergence » est également très importante en paiements (respectivement + 36 % et + 9,6 %), les seconds étant destinés principalement aux pays du Sud de l'Europe et aux Nouveaux Etats membres. En contrepartie, les crédits de paiement de l'objectif « Compétitivité » de la politique régionale diminuent de 12,9 %.

Le montant total des crédits de paiement pour la sous-rubrique 1B est de 40,6 milliards d'euros, en augmentation de 7,5 % par rapport au budget 2007. Ce montant correspond à trois catégories de dépenses : pour l'essentiel (60 %), ce sont des paiements liés aux engagements de la période 2007-2013 ; dans une moindre mesure, des paiements destinés à réduire le « reste à liquider » (RAL) des programmes de la période 2000-2006 ; enfin, un montant très résiduel de paiements destinés à éliminer le « reste à liquider » de la période antérieure à 2000.

⁽¹¹⁾ Le Fonds de cohésion aide les Etats membres dont le revenu national brut (RNB) par habitant est inférieur à 90 % de la moyenne communautaire à réduire leur retard économique et social ainsi qu'à stabiliser leur économie. Pour la période 2007-2013, le Fonds de cohésion s'adresse à : la Bulgarie, la Roumanie, Chypre, l'Estonie, la Grèce, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, le Portugal, la République tchèque, la Slovaquie et la Slovénie. L'Espagne est éligible à titre transitoire car son RNB par habitant est inférieur à la moyenne de l'Europe des Quinze.

La part des douze Nouveaux Etats membres dans la politique de cohésion passe de 44 à 47 %. La part des quinze plus anciens Etats membres n'est donc plus désormais que de 53 %.

Concernant les nouveaux Etats membres, on peut noter par ailleurs que la **Rubrique 6 « Compensations »** ne présente désormais plus qu'un caractère résiduel dans le budget de l'Union, avec un montant proposé de 206,6 millions d'euros (- 53,5 % par rapport au budget 2007). Elle couvre les montants correspondant à la facilité de trésorerie et à la facilité Schengen décidées lors des négociations d'adhésion avec la Bulgarie et la Roumanie. Ces deux instruments sont respectivement destinés à contribuer à l'amélioration de la trésorerie dans les budgets nationaux et à servir d'instrument temporaire pour financer des mesures de contrôle aux nouvelles frontières extérieures de l'Union.

B. La Rubrique 2 « Conservation et gestion des ressources naturelles »

La Rubrique 2 du budget finance la politique agricole, le développement rural, la politique de l'environnement, la politique de la pêche et des affaires maritimes, et des actions relatives à la santé et à la protection des consommateurs.

Cette rubrique se caractérise cette année par une stabilisation en crédits d'engagement (56,3 milliards d'euros), et même une réduction de 0,5 % en ce qui concerne les dépenses de marché et paiements directs (42,5 milliards d'euros). Le budget de l'agriculture est donc marqué par une réduction des aides directes malgré le « *phasing in* » des Nouveaux Etats membres, et ce, grâce à la bonne conjoncture sur les marchés agricoles mondiaux. Cette stabilisation s'observe également pour les crédits de paiement (+ 0,1 % par rapport à 2007).

Les crédits en faveur des programmes de développement rural, quant à eux, continuent de croître, atteignant plus de 12,5 milliards d'euros en crédits d'engagement (+ 1,6 %).

Il est à noter que 2008 sera l'année pendant laquelle sera effectué le « bilan de santé » de la Politique agricole commune, première étape vers une réforme d'ensemble de la PAC.

S'agissant des autres chapitres de la Rubrique 2, les crédits d'engagement du programme Life + augmentent de 10,9 % avec un montant de 248,1 millions d'euros, conformément à la priorité élevée attribuée par la Commission à l'environnement dans sa Stratégie politique pour 2008 et afin de pouvoir poursuivre la réalisation des objectifs du sixième Programme d'action communautaire pour l'environnement (2002-2012). L'avant-projet de budget souligne que l'année 2008 sera décisive pour la politique communautaire en matière de changement climatique.

C. La Rubrique 3 « Citoyenneté, liberté, sécurité et justice »

La Rubrique 3 connaît une hausse globale de 11,1 % avec une enveloppe totale de 1,3 milliard d'euros en crédits d'engagement, mais elle continue de ne représenter qu'une part très faible du budget (1 %) et son évolution correspond simultanément à une augmentation de 10,8 % de la sous-rubrique 3A « Liberté, sécurité, justice » et à une réduction de 7,8 % de la sous-rubrique 3B « Citoyenneté ».

La sous-rubrique 3A « Liberté, sécurité et justice » se voit ainsi dotée de 691 millions d'euros en crédits d'engagement. La Commission fait valoir qu'après l'année de démarrage qu'a représenté 2007, l'année 2008 sera la première année de pleine exécution des trois programmes généraux de cette rubrique : « Solidarité et gestion des flux migratoires » ; « Droits fondamentaux et justice » ; « Sécurité et protection des libertés ».

Le programme « Solidarité et gestion des flux migratoires » englobe quatre instruments financiers distincts, pour un montant total de 392,5 millions d'euros :

– *le Fonds pour les frontières extérieures*, pour lequel le montant proposé pour 2008 est identique au montant arrêté dans le budget 2007 (170 millions d'euros), est un mécanisme de solidarité soutenant les Etats membres qui supportent une charge financière lourde et durable dans le domaine de la politique des frontières extérieures et des visas. Il finance notamment le fonctionnement de l'agence FRONTEX (38 millions d'euros), avec le nouveau dispositif pour les équipes d'intervention rapide aux frontières

(*Rapid Border Intervention Teams*), et la poursuite du développement du système d'information Schengen (SIS II) ;

– le *Fonds européen pour les réfugiés* (82 millions d'euros pour 2008) et le nouveau *Fonds européen pour le retour* (56 millions d'euros) ;

– le *Fonds européen pour l'intégration des ressortissants de pays tiers* (78 millions d'euros), en augmentation de 2 % par rapport à 2007 ; la décision créant ce Fonds a été adoptée par le Conseil le 25 juin 2007.

Avec 75,7 millions d'euros en crédits d'engagement, le programme « Droits fondamentaux et justice » inclut notamment la contribution du budget européen à l'Agence des droits fondamentaux instituée le 15 février 2007 en remplacement de l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes, ainsi que les programmes de promotion de la coopération entre les systèmes judiciaires des Etats membres (« Justice civile » et « Justice pénale »).

Quant au programme « Sécurité et protection des libertés », il comporte un volet « Terrorisme » (pour la protection des infrastructures critiques) et un volet « Criminalité », dont les bases légales ont été adoptées en février 2007. Le montant total proposé pour ce programme est de 66,33 millions d'euros.

La sous-rubrique 3B « Citoyenneté » couvre des questions de santé publique, de protection des consommateurs, le financement de programmes culturels, les actions d'information du public sur les politiques européennes... Cet ensemble représente en crédits d'engagement un montant total de 598,5 millions d'euros. La réduction apparente des crédits de cette sous-rubrique correspond en fait au transfert de certaines de ces actions vers le champ d'action du Fonds de solidarité et à un achèvement des mesures de transition en Bulgarie et Roumanie.

En matière culturelle, dans le cadre du programme Culture 2007-2013, l'Année européenne du dialogue interculturel sera mise en œuvre en 2008, avec un budget de 7 millions d'euros.

D. La Rubrique 4 « L'Union européenne en tant que partenaire mondial »

La Rubrique 4 du budget est marquée par un phénomène conjoncturel, la réforme du mécanisme du Fonds de garantie pour les relations extérieures. Cette réforme permet de dégager une marge supplémentaire de 200 millions d'euros, portant ainsi la marge de la rubrique à 329,8 millions d'euros. La Commission a toutefois indiqué qu'elle sera amenée à proposer dès septembre (par la voie d'une lettre rectificative modifiant le projet de budget) d'amputer cette marge exceptionnellement élevée pour financer des besoins qui pourraient apparaître aussi bien au Kosovo que dans les Territoires palestiniens.

Le montant des crédits d'engagement de la Rubrique 4 est de 6,9 milliards d'euros (+ 1,5 % par rapport au budget 2007) et les crédits de paiement s'élèvent à 7,9 milliards d'euros (+ 7,7 %).

A l'intérieur de la rubrique, l'instrument financier le plus important en volume est le nouvel Instrument de coopération au développement (ICD), créé en décembre 2006 et que l'avant-projet de budget 2008 dote de 2,22 milliards d'euros en crédits d'engagement. Cet instrument finance des programmes géographiques et thématiques de lutte contre la pauvreté et de promotion de la démocratie, des droits de l'homme et de l'Etat de droit. Il n'englobe pas le Fonds européen de développement (FED) couvrant les pays ACP, qui ne relève pas du budget général de l'Union européenne.

La politique de voisinage bénéficie d'une modeste hausse de 2,3 % (1,46 milliard d'euros). L'Instrument de préadhésion, qui a remplacé au 1^{er} janvier 2007 toute une série d'instruments plus anciens (PHARE, ISPA, SAPARD...) serait doté de 1,38 milliard d'euros, pour permettre la poursuite des négociations avec la Croatie et la Turquie et des actions dirigées vers la Macédoine et d'autres pays des Balkans.

Il convient d'indiquer que, s'agissant de la PESC, la proposition de la Commission se conforme strictement à la programmation prévue des crédits de la PESC sur la période 2007-2013, avec une dotation en engagements de 200,2 millions d'euros (+ 25, % par rapport à 2007) et un montant de

155,9 millions d'euros en crédits de paiement (+ 29,5 %). En 2008 la majeure partie de ces ressources devrait servir à financer les opérations relevant de la politique européenne de sécurité et de défense au Kosovo.

E. La Rubrique 5 « Administration »

Avec 7,34 milliards d'euros en engagements comme en paiements, les dépenses de la Rubrique 5 augmentent de 5,7 % par rapport au budget 2007. Pour ce type de dépenses, le principal facteur d'évolution est le nombre de postes, à nouveau fortement lié aux besoins créés par les derniers élargissements de l'Union.

Le 2 mai 2007 la Commission a transmis au Parlement européen l'analyse des besoins administratifs de ses services. Cette évaluation avait été réclamée l'an dernier par le rapporteur du Parlement européen pour le budget 2007.

Actuellement, la Commission compte 25 515 postes. L'analyse confirme le besoin de la Commission de disposer de davantage de personnel pour faire face aux conséquences des élargissements de 2004 et de 2007, besoin qu'elle avait déjà chiffré dans sa Stratégie politique annuelle pour 2008 présentée au mois de mars. La Commission envisage en effet d'embaucher 890 personnes en 2008, dont 640 issues des pays de l'élargissement de 2004 (ce qui clôturera le cycle de recrutement pour ces derniers) et 250 pour répondre aux engagements pris à l'égard de la Bulgarie et de la Roumanie. La Commission mènera parallèlement un effort de redéploiement interne qui touchera 565 postes.

D'autres dépenses administratives concernent le renforcement de la sécurité des bâtiments de la Commission à Bruxelles, l'ouverture de trois nouveaux sites pour développer le réseau des délégations de la Commission, et l'évolution des pensions de retraite.

Le rapporteur du Parlement européen, M. Kyösti Virrankoski, a souligné dans sa présentation de l'avant-projet de budget devant la commission des budgets du PE, que cet avant-projet inclut des crédits d'engagement pour les vingt-cinq agences décentralisées de l'Union, pour un montant total de 524 millions d'euros (en

augmentation de près de 19 % par rapport à 2007) et que près des deux tiers de cette somme sont consacrés aux dépenses administratives et de personnel de ces agences.

Il observe que les taux de croissance des budgets et des effectifs de ces agences sont bien supérieurs aux taux d'augmentation globaux du budget de l'Union, ce qui l'amène à nuancer la satisfaction que l'on peut tirer de la progression apparemment très raisonnable des crédits de la Rubrique 5. Ainsi, pour cette année, tandis que les crédits d'engagement de l'avant-projet de budget augmentent de 2 % par rapport au budget 2007 et les effectifs de 3 %, les crédits des agences augmentent de 19 % et leur personnel de 10 %.

Le rapporteur a marqué une certaine inquiétude quant à la tendance de la Commission à transférer des tâches aux agences, ce qui permettrait à celle-ci de garantir la stabilité de ses effectifs, hors nouveaux postes liés à l'élargissement. A cette préoccupation, la Commission a répondu en soulignant que beaucoup d'agences ont des missions qui étaient auparavant effectuées non pas par la Commission, mais par les Etats membres, et elle a rappelé que les agences sont soumises à une évaluation régulière.

Poursuivant le débat sur les agences, le rapporteur du Parlement européen, plaidant pour une plus grande lisibilité du budget communautaire, a souligné que les crédits des différentes agences, y compris leurs dépenses administratives, sont intégrées dans chacune des Rubriques 1 à 4 du budget, et a regretté que leurs dépenses administratives ne soient pas toutes regroupées à l'intérieur de la Rubrique 5, ce qui présenterait deux avantages : accroître d'autant les marges ménagées sous les plafonds des autres rubriques, et exposer de manière plus transparente la part réelle des dépenses administratives de l'Union européenne. La Commission a répondu à ces observations en soulignant que l'augmentation des crédits porte essentiellement sur les agences nouvelles, ou de création récente, qui n'ont pas encore atteint leur « rythme de croisière ».

II. ETAT DES NEGOCIATIONS AU SEIN DU CONSEIL

Le niveau des crédits de paiement, comme chaque année, constitue le principal point de débat entre les Etats membres, le Parlement européen et la Commission, plusieurs Etats jugeant leur niveau trop élevé (Royaume-Uni, Pays-Bas, Danemark, Allemagne, Finlande, Suède).

La période 2000-2006 a été caractérisée jusqu'en 2005 par une diminution progressive de la sous-exécution de budget communautaire, mais cette tendance n'a pas été confirmée en 2006 et les premiers indicateurs disponibles pour 2007 montrent, de l'aveu même de la Commission, des zones de risque. Dans ce contexte, le juste calibrage des crédits de paiement est un enjeu important, auquel la France et de nombreux autres Etats membres sont très attentifs.

Un consensus est apparu entre les Etats membres au niveau du Conseil pour estimer que le calibrage des crédits de paiement par l'avant-projet de la Commission est trop élevé, y compris pour la sous-rubrique 1A, ce qui signifie que, contrairement aux années précédentes, le débat ne s'est pas focalisé uniquement sur les dépenses agricoles et de cohésion.

En effet, dans la mesure où une certaine sous-exécution affecte également les politiques de compétitivité, les Etats se sont rejoints pour considérer que, malgré toute la légitimité des objectifs de la stratégie de Lisbonne et malgré le fait que les programmes concernés atteindront en 2008 leur « vitesse de croisière », les crédits de paiement de la sous-rubrique 1A devaient être revus à la baisse par rapport aux propositions de la Commission.

La France en particulier a reconnu que l'avant-projet de budget présenté par la Commission s'inscrit dans la continuité des priorités que s'est donnée l'UE, à savoir répondre au défi de l'élargissement et marquer l'engagement collectif des Etats membres en faveur de la

croissance et de l'emploi dans le cadre de la stratégie de Lisbonne. Mais elle reste avant tout soucieuse de la plus grande rigueur budgétaire.

Contributrice nette importante au budget communautaire (- 0,37 % du RNB sur la période 2007-2013), la France est attachée à ce que le budget soit le reflet d'une part d'une ambition européenne associant la convergence des Nouveaux Etats membres et la croissance économique dans le cadre de la stratégie de Lisbonne, et d'autre part du maintien d'une discipline budgétaire globale.

Cela suppose notamment d'appliquer au budget de l'Union un niveau de rigueur budgétaire semblable à celui exigé des Etats membres au niveau national. Cela suppose aussi que des marges suffisantes soient préservées sous les plafonds fixés par les perspectives financières pour les différentes rubriques, afin de répondre aux besoins imprévus en cours d'exercice, en particulier pour les rubriques 1A et 4. A cet égard, la préservation d'une marge importante par la Commission dans la Rubrique 4 va dans le bon sens, même si rien ne dispense l'autorité budgétaire de devoir rechercher des possibilités de coupes dans les crédits de paiement dans cette rubrique comme dans les autres. Le chiffrage des besoins supplémentaires concernant l'aide à la Palestine et au Kosovo ne sera fourni par la Commission qu'au mois de septembre, par la voie d'une lettre rectificative au projet de budget.

Pour la France, la conjonction en 2008, plus encore qu'en 2007, de la fin de la génération 2000-2006 des programmes et du lancement des perspectives financières 2007-2013 créera mécaniquement un ressaut significatif de la contribution française aux recettes de l'UE.

La France est donc très attentive à la nécessité d'assurer une évolution maîtrisée des crédits de paiement – sur lesquels s'appuie le calcul des contributions des Etats membres au budget – afin qu'ils reflètent avec précision les besoins réels pour 2008, notamment s'agissant des nouveaux programmes (recherche, transports...). Dans le même temps, la France se préoccupe de ne pas aboutir à repousser des paiements en trop grand nombre sur le budget 2009 (ce qui augmenterait également les contributions nationales correspondantes) pour deux raisons :

– la procédure d’élaboration du budget 2009 sera conduite sous présidence française ;

– 2009 constitue l’année du passage à la nouvelle décision « ressources propres », qui doit déjà se traduire, toutes choses égales par ailleurs, par une hausse de la contribution française.

Au niveau du Conseil, la présidence portugaise est parvenue à élaborer une proposition de compromis agréée par la quasi-totalité des Etats membres, notamment la France, dès le 25 juin 2007⁽¹²⁾. Ce compromis, élaboré et approuvé au niveau du comité budgétaire, sera formellement soumis au Conseil « Ecofin » du 13 juillet 2007.

Le large consensus obtenu est dû au caractère équilibré des coupes proposées : il était en effet envisagé d’opérer dans les rubriques 1A, 1B et 2 des coupes similaires (environ 500 millions d’euros en paiements sur chacune de ces trois rubriques). S’agissant de la Rubrique 2, la France, estimant la coupe proposée trop considérable, a obtenu que la réduction nette ne s’élève qu’à 350 millions d’euros.

Les autres rubriques devraient faire l’objet, selon la proposition de compromis acceptée le 25 juin, de coupes d’ampleur plus faible. Les crédits de paiement de la Rubrique 4 subiraient ainsi une coupe d’environ 350 millions d’euros par rapport aux propositions de la Commission, ce qui peut sembler conséquent mais qui n’aura en fait qu’un impact limité car la réduction portera essentiellement sur la réserve d’urgence (à hauteur de 230 millions d’euros). La coupe opérée dans les crédits de paiement de la Rubrique 5 avoisinerait les 100 millions d’euros.

Il est à prévoir que le Parlement européen, à l’occasion du trilogue qui précèdera la réunion du Conseil du 13 juillet, demandera à l’inverse une augmentation du niveau global des crédits de paiement dans le budget 2008 par rapport à ce qui est prévu dans l’avant-projet présenté par la Commission, et que l’accord final se situera à un point d’équilibre entre la position du Parlement et le consensus dégagé au Conseil.

⁽¹²⁾ Seuls la Finlande, le Danemark et l’Allemagne ont voté contre ce compromis.

**TROISIEME PARTIE :
VERS LA REFORME D'ENSEMBLE DU SYSTEME
BUDGETAIRE COMMUNAUTAIRE :
LA « CLAUSE DE RENDEZ-VOUS » DES
PERSPECTIVES FINANCIERES (2008 – 2009)**

**I. UNE DISPOSITION AU COEUR DE
L'ACCORD SUR LES PERSPECTIVES
FINANCIERES**

**A. Une décision solennelle mais ambiguë des chefs d'Etat et
de gouvernement (16 décembre 2005)**

L'accord interinstitutionnel du 17 mai 2006 qui a fixé les perspectives financières 2007-2013 et les règles applicables à l'élaboration des budgets annuels pour cette période n'a pu être conclu qu'au terme de négociations longues et particulièrement difficiles, et comporte une disposition-clé : l'annonce d'une réforme d'ensemble du système budgétaire communautaire à partir de 2008-2009.

Les chefs d'Etat et de gouvernement ont, lors du Conseil européen du 16 décembre 2005, décidé de ce réexamen d'ensemble. Les conclusions de ce Sommet indiquent :

« 79. (...) L'accélération de la mondialisation et les changements technologiques rapides ne cessent d'offrir de nouvelles possibilités et de lancer de nouveaux défis. Dans ce contexte, le Conseil européen convient que l'UE devrait réévaluer l'ensemble du cadre financier, pour ce qui concerne tant les recettes que les

dépenses, afin de poursuivre et de renforcer la modernisation de manière continue.

80. C'est pourquoi le Conseil européen invite la Commission à entreprendre un réexamen complet et global, couvrant tous les aspects des dépenses de l'UE, y compris la PAC, ainsi que des ressources, y compris la compensation en faveur du Royaume-Uni, et à faire rapport en 2008-2009. Se fondant sur ce réexamen, le Conseil européen pourra prendre des décisions sur toutes les questions qui y sont traitées. Ce réexamen sera également pris en considération dans le cadre des travaux préparatoires sur les prochaines perspectives financières. »

La rédaction de la « clause de réexamen » dans les conclusions du Conseil européen de décembre 2005 est volontairement ambiguë en ce qui concerne la période de mise en œuvre, pour pouvoir être acceptée par tous les Etats membres.

La France a influencé cette rédaction pour que soit conféré au Conseil européen un rôle central dans la procédure. En revanche, la mention explicite de la PAC et du rabais britannique, qui semble conforter la position du Royaume-Uni qui considère qu'il y a un lien entre ces deux questions, est regrettable du point de vue des intérêts français ; toutefois, le « verrou » de l'unanimité permet d'écarter toute menace de remise en cause des accords de Bruxelles sur la PAC avant 2013.

B. Une déclaration annexée à l'accord interinstitutionnel du 17 mai 2006

Tirant les conséquences des conclusions du Conseil européen de décembre 2005, l'accord interinstitutionnel du 17 mai 2006 comporte en annexe la déclaration suivante :

DÉCLARATION RELATIVE AU RÉEXAMEN DU CADRE FINANCIER

« 1. Dans les conclusions du Conseil européen, la Commission a été invitée à entreprendre un réexamen complet et global, couvrant tous les aspects des dépenses de l'UE, y compris la politique agricole commune, ainsi que des ressources, y compris la compensation en faveur du Royaume-Uni, et à faire rapport en 2008-2009. Ce réexamen devrait s'accompagner d'une évaluation du

fonctionnement de l'accord interinstitutionnel. Le Parlement européen sera associé au réexamen à tous les stades de la procédure de réexamen sur la base des dispositions suivantes :

– au cours de la phase d'examen suivant la présentation du réexamen par la Commission, on veillera à ce que des discussions appropriées soient menées avec le Parlement européen sur la base du dialogue politique normal entre institutions et à ce que les positions du Parlement européen soient dûment prises en compte ;

– conformément à ses conclusions de décembre 2005 concernant ce réexamen, le Conseil européen « *pourra prendre des décisions sur toutes les questions qui y sont traitées* ». Le Parlement européen sera associé à toutes les mesures formelles de suivi conformément aux procédures pertinentes et dans le plein respect des droits dont il jouit.

2. Dans le cadre du processus de consultation et de réflexion conduisant à l'élaboration du réexamen, la Commission s'engage à tenir compte de l'échange de vues approfondi qu'elle mènera avec le Parlement européen lors de l'analyse de la situation. La Commission prend également acte de l'intention du Parlement européen de convoquer une conférence pour dresser le bilan du système des ressources propres, à laquelle participeront les parlements nationaux. Les résultats de cette conférence seront considérés comme une contribution dans le cadre dudit processus de consultation. Il est entendu que les propositions de la Commission seront présentées sous l'entière responsabilité de celle-ci. »

Le processus qui conduira à l'adoption de cette réforme d'ensemble démarrera donc formellement lorsque la Commission européenne, en vertu de son pouvoir habituel d'initiative, présentera un ensemble de propositions. Les négociateurs du Parlement européen ont obtenu qu'au préalable ait lieu une consultation du Parlement européen par la Commission, avec une participation des parlements nationaux.

II. LES REFLEXIONS PREPARATOIRES DU PARLEMENT EUROPEEN

A. En amont de l'initiative de la Commission, un travail de réflexion auquel sont associés les parlements nationaux

La commission des budgets du Parlement européen s'est saisie de ce thème dès 2005, en nommant comme rapporteur M. Alain Lamassoure (PPE), et en choisissant de se concentrer tout d'abord sur le volet « recettes » du budget de l'Union et de donner dès le départ la possibilité aux parlements nationaux de prendre part à sa réflexion.

La démarche du Parlement européen a rencontré un large succès puisque, à ce jour, tous les parlements nationaux ont participé à au moins l'une des cinq réunions de travail communes qu'il a organisées depuis juin 2005. La prochaine réunion aura lieu les 5 et 6 novembre 2007, à l'invitation du Parlement portugais.

L'objectif du Parlement européen est d'apporter une contribution le plus en amont possible, sous forme de propositions adressées aux autres institutions et aux Etats membres, puisque, lorsque la Commission présentera en 2008 ou 2009 son initiative en la matière, c'est essentiellement entre les Etats membres et la Commission que les négociations se dérouleront.

S'agissant des recettes, le constat de départ formulé par le rapporteur du Parlement européen et sur lequel un consensus semble déjà acquis (au moins entre le Parlement européen et la Commission), est celui selon lequel le système actuel des « ressources propres », bien conçu à l'origine, présente désormais de très nombreux défauts dont la gravité oblige à le repenser complètement.

A l'origine le budget communautaire était financé par de véritables ressources propres, les droits de douane, qui

correspondaient exactement aux exigences du Traité de Rome mais qui se sont très rapidement révélées insuffisantes. Aussi ces ressources ont-elles été complétées à partir des années 1980 par d'autres ressources, qui prennent la forme de cotisations nationales votées par les Parlements nationaux et calculées en partie à partir du PIB de chacun des Etats. Le système est devenu de plus en plus opaque, inéquitable et déséquilibré.

Le caractère indissociable des négociations sur les dépenses et des négociations sur les recettes du budget de l'Union a été affirmé notamment lors du Conseil européen de décembre 2005, et également lors des différentes rencontres entre parlementaires organisées par le Parlement européen. Il y a par ailleurs eu très tôt un consensus sur la nécessité de régler au préalable la question du traité institutionnel avant de s'attaquer à la question de la réforme du budget.

B. Compte tenu de l'ampleur du champ de la future réforme, une étape préliminaire : la formulation des principales questions

La première étape de la révision d'ensemble du système budgétaire consiste à formuler les différentes catégories de questions qui vont devoir être abordées au cours des négociations.

Les travaux du Parlement européen, et notamment les rencontres organisées entre les membres de la commission des budgets du PE et des membres des parlements nationaux, ont déjà permis de réaliser largement cette première étape.

Bien que ces rencontres interparlementaires n'aient constitué que de simples échanges d'opinions (car à ce jour ni les parlements nationaux ni les gouvernements ni même aucun parti politique n'ont encore présenté de projet précis pour cette grande réforme, ni exprimé de prises de position en la matière), **les discussions ont fait émerger plusieurs séries de questions :**

– s'agissant des recettes du budget de l'Union, est-il possible de réformer le système actuel afin de le rendre plus juste, plus simple, plus transparent et plus démocratique, ou bien faut-il envisager un système entièrement nouveau ?

– que va-t-il advenir du « rabais britannique » après 2013, sachant qu’au Conseil européen de décembre 2005 les partenaires du Royaume-Uni sont parvenus à obtenir une réduction significative de ce rabais, mais pas sa suppression ? Il convient de rappeler que grâce au « chèque britannique », le Royaume-Uni ne participe qu’à hauteur d’environ 12 % au financement du budget communautaire alors que son RNB représente environ 17 % de celui de l’Union, et que c’est la France qui est le premier contributeur au financement de ce « chèque ».

– peut-on imaginer et mettre en place de nouvelles ressources propres, soit en affectant au budget communautaire tout ou partie d’un impôt national existant, soit en créant un ou plusieurs « impôts européens » ?

– comment garantir aux contribuables européens que la future réforme ne se traduira pas par un alourdissement de la charge fiscale globale, ce qui est une condition indispensable pour que la réforme ait le soutien des citoyens ?

– comment faire pour que les citoyens de l’Union puissent clairement identifier les recettes et les dépenses de l’Union ?

– s’agissant des dépenses financées par le budget de l’Union, quel doit être à l’avenir le poids respectif des différentes politiques communautaires dans le budget ? Quelles parts doivent être attribuées aux politiques internes, aux politiques externes, aux politiques « traditionnelles » (la PAC, la politique de cohésion...), et aux politiques d’apparition plus récente ?

– le volume global du budget européen doit-il être augmenté, en valeur absolue ou en proportion du PIB de l’Union ?

– s’agissant de la réforme dans son ensemble, sera-t-il nécessaire de modifier les traités, et selon quel calendrier doit-elle être mise en œuvre ? Certaines modifications seront-elles introduites dans le système budgétaire avant la fin de la période 2007-2013, ou bien l’ensemble des nouvelles dispositions entrera-t-il en vigueur au cours de la période pluriannuelle suivante ?

Cette liste de questions n’est évidemment pas exhaustive. La question du calendrier sera particulièrement difficile à résoudre

car la future réforme, juridiquement, prendra la forme d'un acte ayant la valeur d'un traité : elle ne pourra donc être décidée qu'à l'unanimité des vingt-sept gouvernements et exigera la ratification des Parlements nationaux.

C. La résolution du Parlement européen du 29 mars 2007

Sur la base d'un premier rapport présenté par M. Alain Lamassoure, le Parlement européen s'est prononcé, le 29 mars 2007, **en faveur d'une réforme en deux étapes du volet « recettes »** du budget, avec pour ambition de créer, à partir de 2014, une véritable ressource propre pour l'Union.

Dans sa résolution, le Parlement critique les lacunes du système actuel, dans lequel environ 70 % des recettes de l'Union ne proviennent pas de ressources propres mais sont puisées directement dans les budgets nationaux au moyen d'une ressource assise sur le RNB, et 15 % proviennent d'une ressource liée à la TVA.

Il admet que la « ressource RNB », peu visible pour les citoyens, a l'avantage d'être plus équitable dans la mesure où elle lie les contributions nationales au niveau de prospérité relatif des Etats. Mais il souligne que ce sont ces « cotisations » nationales qui alimentent le débat récurrent sur les « soldes nets » et le concept de « juste retour », et que le système actuel est *« injuste à l'égard des citoyens, antidémocratique et ne contribue pas à la visibilité de l'engagement en faveur de l'intégration européenne »*, car il est *« excessivement complexe, manque de transparence et est totalement incompréhensible pour les citoyens européens »*.

Il estime par ailleurs que ce système *« ne procure pas à l'Union des crédits suffisants pour l'ensemble de ses politiques »* et dénonce la tendance de certains pays à exiger de ne financer que les politiques dans lesquelles ils trouvent un intérêt.

Sur la base de ce « diagnostic », le Parlement européen propose une réforme en deux phases : **dans un premier temps, simplifier considérablement le mode de calcul des contributions nationales**, en prenant pour seul critère le RNB, dont un même pourcentage (de l'ordre de 1 %, selon M. Lamassoure) serait demandé à chacun des Etats membres. Ceci permettrait d'éliminer

les divers mécanismes dérogatoires, à commencer par le « rabais britannique ». Une telle réforme n'est, selon le Parlement, politiquement possible que si elle s'accompagne d'une révision de la répartition des dépenses, d'ailleurs prévue par l'accord interinstitutionnel.

Puis dans un second temps, à partir de 2014, de nouvelles ressources propres seraient introduites pour remplacer progressivement les contributions nationales.

Les discussions menées par le rapporteur avec les parlements nationaux ont amené celui-ci à conclure que le temps n'est pas encore venu d'envisager un nouvel impôt qui serait un « impôt européen ». En revanche, le Parlement européen considère que, parmi les impôts nationaux existants, plusieurs pourraient voir tout ou partie de leur produit affecté directement au budget européen, sans remettre en cause la souveraineté fiscale des Etats membres. La résolution du Parlement européen dresse une liste d'options sans trancher, à ce stade, entre la TVA, l'impôt sur les bénéfices des sociétés ou encore les diverses taxes sur les énergies.

Le choix ne sera pas facile car il faudra choisir un ou des impôts dont les recettes sont suffisantes et dont le rendement soit comparable d'un Etat membre à l'autre, compte tenu des différences de niveau de prospérité. Cette question fera l'objet d'un second rapport du Parlement européen, après la réunion de travail du mois de novembre avec les parlementaires nationaux.

III. UN ENJEU CRUCIAL POUR LA PRESIDENCE FRANCAISE DU SECOND SEMESTRE 2008

La Commission européenne a fait savoir qu'elle soumettra au cours de l'été 2007, au plus tard en septembre, un questionnaire portant sur les politiques futures de l'Union, les priorités de l'Union et le rôle du budget européen, couvrant aussi bien les recettes que les dépenses. C'est à la demande de la présidence allemande, afin de pouvoir donner aux Etats la possibilité de remédier en priorité à la crise institutionnelle, que la Commission a retardé à la mi-2007 la présentation de ce questionnaire.

Afin de ne pas ouvrir prématurément le débat sur les prochaines perspectives financières, ce document ne comportera pas de données chiffrées, que ce soit sur le volume ou sur la structure du budget communautaire. Ce questionnaire servira de support à une vaste consultation publique sur le budget européen, à laquelle seront invités à prendre part tous les acteurs aux niveaux local, régional, national et européen, avec la volonté que les positions, notamment des Etats membres, ne se figent pas trop tôt.

La Commission a par ailleurs demandé à des groupes d'universitaires deux rapports sur les dépenses et les recettes de l'Union, qui lui seront remis au printemps 2008. Les résultats de plusieurs travaux connexes, notamment relatifs à la politique de cohésion et au « bilan de santé » de la politique agricole commune, seront également pris en considération. La date de présentation du rapport de la Commission, et donc du lancement des travaux au sein du Conseil, n'est pas encore arrêtée.

Quelle que soit la date de la présentation, par la Commission, de ses propositions, courant 2008 ou en 2009, **le chantier de la future réforme sera nécessairement un des thèmes majeurs du semestre de la présidence française** (second semestre 2008), ainsi que des deux présidences suivantes (présidences tchèque et suédoise). La France disposera d'une opportunité précieuse d'orienter les travaux et de fixer des principes directeurs.

Comme l'a fait remarquer Mme Catherine Guy-Quint, coordonnatrice des travaux du groupe PSE du Parlement européen sur les questions budgétaires, lors de son audition par la Délégation de l'Assemblée pour l'Union européenne le 17 octobre 2006, « *le sujet (...) était auparavant largement tabou tant au Parlement européen qu'au sein des parlements nationaux (...). L'enjeu est essentiel pour [la France] puisqu'un autre sujet tabou, celui de la politique agricole commune, ne manque pas d'être évoqué par plusieurs Etats membres lorsque des difficultés financières apparaissent au niveau communautaire.* »

Il est donc impératif que, d'une part, le gouvernement français accorde à ces travaux une place centrale dans le programme de la future présidence française, et d'autre part, que le Parlement français engage dès à présent sa propre réflexion sur les très nombreuses questions qui devront être abordées à l'occasion de cette vaste réforme.

A ce jour, la position du gouvernement français se limite à demander le respect des conclusions du Conseil européen du 16 décembre 2005 (selon lesquelles le Conseil doit en tout état de cause attendre la présentation du rapport de la Commission en 2008 ou 2009 pour se prononcer), à exiger une approche la plus large possible s'agissant des dépenses et des recettes (afin de ne pas se focaliser, par exemple, sur la seule question agricole), et à favoriser l'hypothèse selon laquelle la future réforme ne devrait s'appliquer qu'à partir de 2014.

TRAVAUX DE LA DELEGATION

La Délégation s'est réunie le mercredi 11 juillet 2007, sous la présidence de M. Pierre Lequiller, Président, pour examiner le présent rapport d'information.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur.

M. Jérôme Lambert a observé que la question du manque de transparence du budget de l'Union européenne se posait de façon récurrente pour les citoyens français. Cela renvoie évidemment au problème de la création d'un impôt européen, permettant aux contribuables nationaux de mieux identifier le coût de l'Union. Comme cela se fait déjà sur les avis d'imposition relatifs à la fiscalité locale, il pourrait être envisagé, dans un avenir proche, d'établir sur les feuilles d'imposition à l'impôt sur le revenu une mention particulière précisant le coût du financement de l'Europe pour chaque contribuable français, même s'il est évident que le budget de l'Union n'est pas financé uniquement par l'impôt sur le revenu.

M. Marc Laffineur, rapporteur, a confirmé que l'identification du financement communautaire pourrait s'avérer difficile en l'absence d'un impôt ciblé en ce domaine. Dans un rapport au Premier ministre, remis en février 2004, sur les perspectives financières européennes 2007-2013, ainsi que dans un rapport d'information de la Délégation (n° 2367), il a abordé cette question et suggéré, dans un premier temps, d'unifier l'assiette de l'impôt sur les sociétés, puisqu'il est probable que l'institution d'un impôt européen aboutirait à l'utilisation de cette imposition.

Le Président Pierre Lequiller a rappelé que, lors de la Convention européenne sur l'avenir de l'Europe, la France et l'Allemagne avaient soulevé cette question de la création d'un impôt européen, qui aurait le grand avantage de permettre aux citoyens de mesurer le faible coût de l'Europe au regard des avantages qu'elle procure.

M. Hervé Gaymard a souligné la nécessité de renforcer la pédagogie sur le budget communautaire, qui présente d'ailleurs des spécificités par rapport aux budgets nationaux, telle que, par exemple, l'impossibilité d'être voté en déficit. De plus, il serait utile de consolider les données budgétaires européennes et nationales, ce qui permettrait notamment d'établir que le coût de la politique agricole commune (PAC) n'est pas si important que ce que l'on veut bien dire et ne représente qu'environ 1 % de l'ensemble des dépenses en Europe. L'allocation des ressources de l'Union européenne est boiteuse et il ne peut en être autrement, compte tenu de la nature itérative de la construction européenne. Il importe donc d'approfondir la réflexion sur la création d'un impôt européen, en évitant peut-être d'utiliser cette qualification, qui suffit à elle seule à retarder la mise en œuvre d'un tel financement. A cet égard, il serait très intéressant que la Délégation procède à l'audition de M. Alain Lamassoure, qui a beaucoup travaillé sur cette question au sein du Parlement européen.

Le Président Pierre Lequiller a rappelé que, lors de la précédente législature, le 17 octobre 2006, la Délégation avait déjà procédé à l'audition de M. Alain Lamassoure ainsi que de Mme Catherine Guy-Quint, députée européenne.

M. Marc Laffineur, rapporteur, a observé que, sur cette question de la fiscalité, les approches du Parlement européen et des parlements nationaux pouvaient être très différentes.

M. Bernard Deflesselles a demandé des précisions sur le budget affecté aux transports et à la recherche.

M. Michel Herbillon aurait souhaité obtenir des éléments d'information sur les principales pistes de réforme du système budgétaire européen et sur les positions françaises en ce domaine.

M. Jean Dionis du Séjour a noté que les crédits consacrés au développement rural progressaient très faiblement, au moment même où beaucoup d'inquiétudes se font jour sur un éventuel désengagement européen en matière agricole. Il serait souhaitable que l'on dispose de données sur les perspectives du financement de l'agriculture par l'Union. Cela permettrait de donner plus de visibilité dans les discussions qui vont être menées avec les agriculteurs, d'autant que la période est propice à de telles discussions en raison des prix favorables enregistrés dans ce secteur actuellement.

Le Président Pierre Lequiller a rappelé que cette question sur l'avenir de la PAC avait déjà été abordée par M. Hervé Gaymard lors de l'audition, dans la matinée, du secrétaire d'Etat chargé des affaires européennes, M. Jean-Pierre Jouyet. Ce problème a donné lieu à de nombreux travaux, en particulier en sein du conseil de prospective européenne et internationale pour l'agriculture et l'alimentation. Il faut être conscient néanmoins de la nécessité d'évoluer et de prendre en compte les arguments de certains de nos partenaires.

M. Marc Laffineur, rapporteur, a indiqué que les discussions sur la réforme budgétaire devraient faire émerger une forte demande visant à privilégier les priorités de la stratégie de Lisbonne, à savoir la recherche et l'innovation. Il a ajouté que le Gouvernement français n'avait pas encore arrêté sa position sur cette réforme et que la Délégation pourrait justement contribuer à la réflexion sur ce sujet.

S'agissant du budget du développement rural, il faut souligner que des crédits non négligeables lui sont attribués (12,6 milliards d'euros pour l'année 2008). Plus généralement, les discussions qui vont être menées en 2008 et 2009 seront extrêmement importantes pour l'agriculture française, d'autant que la bonne tenue actuelle des prix agricoles pourrait être utilisée par certains de nos partenaires comme un argument en faveur de la diminution du soutien communautaire à l'agriculture. Il conviendra d'être particulièrement attentif et de veiller à ne pas démanteler la PAC.

En ce qui concerne les crédits consacrés aux transports et à la recherche, on peut préciser que, dans l'avant-projet de budget présenté par la Commission, le septième PCRD s'élève à 6,1 milliards d'euros pour 2008 et que les réseaux transeuropéens d'énergie et de transport bénéficient de 972 millions d'euros en 2008.

M. Bernard Deflesselles a fait observer que le montant des crédits des transports était donc inférieur à un milliard d'euros.

Le Président Pierre Lequiller a indiqué, concernant la répartition des secteurs entre les membres de la Délégation, que, en raison de sa compétence reconnue dans ce domaine, M. Hervé Gaymard serait chargé de suivre les questions relatives à l'agriculture et que M. Jean Dionis du Séjour pourrait y être associé. Il a rappelé que la Délégation avait souvent, dans le passé, désigné des « tandems » de rapporteurs, par exemple sur la sécurité maritime et sur la subsidiarité.

M. Jérôme Lambert a interrogé le rapporteur sur le recul de 7,6 % des dépenses consacrées aux politiques en faveur de la citoyenneté et sur la baisse de 1,5 % des dépenses au titre de la rubrique « L'Union européenne en tant que partenaire mondial ».

M. Marc Laffineur, rapporteur, a répondu qu'une partie des dépenses de la rubrique « Citoyenneté », qui correspondent à la santé publique, à la protection des consommateurs, aux programmes culturels, à l'information des citoyens sur les politiques européennes, avait été transférée vers le Fonds de solidarité, et que les mesures de transition en faveur de la Bulgarie et de la Roumanie sont en voie d'achèvement.

Le Président Pierre Lequiller a proposé que la nécessité d'accorder plus d'importance aux programmes relatifs à la culture, à l'éducation et à la jeunesse soit mentionnée dans la proposition de résolution. Les financements actuels sont très insuffisants, par exemple le programme *Erasmus* ne profite qu'à 1 % des étudiants. Ces programmes sont pourtant un élément essentiel de l'adhésion des citoyens au projet européen et il est regrettable que, lors du référendum de 2005, la majorité des jeunes ait voté « non ».

M. Jean-Claude Fruteau a indiqué qu'il avait été membre du Parlement européen ces huit dernières années, et premier vice-président de la commission de l'agriculture et du développement rural ces trois dernières années, ce qui lui avait donné l'occasion de travailler aux côtés de M. Joseph Daul.

La faiblesse des financements accordés à l'éducation, à la culture et à la recherche résulte de l'accord des chefs d'Etat et de gouvernement sur les perspectives financières. Toutes les politiques de mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne ont été sacrifiées car l'accord intervenu porte sur des crédits largement inférieurs à ce que la Commission avait proposé, tant pour les politiques traditionnelles que pour les actions novatrices.

Le rapporteur a eu raison de souligner que l'amélioration conjoncturelle des prix agricoles peut servir d'argument pour réduire les crédits de la PAC. Mais le risque d'une remise en cause de la PAC repose sur des raisons plus profondes : plusieurs Etats membres sont en effet opposés à ses structures et à son fonctionnement.

Le Président Pierre Lequiller a estimé que M. Jean-Claude Fruteau devrait également être associé au suivi des questions agricoles, et particulièrement à la réflexion sur l'avenir de la PAC.

M. Marc Laffineur, rapporteur, a rappelé le débat qui avait eu lieu sur les perspectives financières et la position logique du Parlement européen qui souhaitait une augmentation des dépenses. Il était aussi cohérent, alors que l'Union européenne avait fixé des objectifs budgétaires très stricts aux Etats membres, que l'augmentation du budget européen reste limitée. Les perspectives financières telles qu'elles ont été adoptées concentrent les plus fortes hausses de crédits sur les objectifs de Lisbonne, en particulier la recherche et l'innovation. Par ailleurs, il est regrettable que certains Etats membres ne dépensent pas la totalité des crédits.

M. Marc Laffineur a ensuite proposé, en réponse aux observations du Président Lequiller, de compléter la proposition de résolution par un point n° 7 : « Demande qu'un effort nettement supérieur soit fait, en termes budgétaires, au bénéfice des politiques européennes en direction des jeunes, en particulier pour les programmes de coopération en matière d'éducation, les actions d'encouragement de la mobilité des jeunes Européens et les programmes culturels ».

Cette adjonction a été approuvée.

Le Président Pierre Lequiller a ensuite souligné les différences de fonctionnement entre les Etats membres en matière de pouvoirs de contrôle des Parlements sur les négociations européennes. En Finlande et au Danemark, les ministres ont l'obligation de se conformer aux décisions du Parlement, tandis qu'en France, une latitude est laissée au gouvernement. Cependant, celui-ci tient largement compte des avis, d'autant plus que la Délégation du Sénat et celle de l'Assemblée ont souvent les mêmes et que les décisions font fréquemment l'objet d'un consensus, ce qui leur donne une force politique.

M. Jérôme Lambert a estimé que la Délégation était peu informée de la suite des discussions au Conseil, après qu'elle ait rendu ses avis.

M. Hervé Gaymard a confirmé que lorsqu'il était ministre de l'agriculture, Mme Mariann Fischer Boel, qui était son homologue danoise, avait un mandat impératif de la commission des affaires européennes du Parlement. Il a estimé, bien que très attaché aux droits

du Parlement, qu'il n'y avait pas de négociation possible sans marge de négociation.

Le Président Pierre Lequiller a estimé que le gouvernement français s'efforçait de négocier dans l'esprit des avis donnés par le Parlement.

M. Marc Laffineur, rapporteur, a souligné que, dans la négociation sur les perspectives financières, le gouvernement s'était fondé sur la fourchette proposée par le rapport d'information de la Délégation.

Le Président Pierre Lequiller a indiqué que, lors de la réunion des présidents de la COSAC à laquelle il a participé le 10 juillet 2007 à Lisbonne, le président de la commission des affaires européennes du Parlement finlandais avait pour mandat de s'opposer à la proposition allemande de désignation d'observateurs des Parlements nationaux à la CIG. Cette situation a failli faire échouer la proposition, qui devait être adoptée par consensus. Finalement, le représentant finlandais a quitté la réunion, car il ne pouvait ni s'abstenir ni voter pour, et la proposition a pu être adoptée.

M. Jacques Myard a soulevé la question du respect du principe de subsidiarité par la proposition de directive, qui vient d'être adoptée par le Parlement européen, sur l'interdiction des appareils utilisant du mercure, notamment les thermomètres et les baromètres.

M. Christophe Caresche a estimé que cette interdiction était justifiée par la nécessité de protéger la santé et l'environnement.

A l'issue de ce débat, la Délégation a *adopté* la proposition de résolution dont le texte figure ci-après.

PROPOSITION DE RESOLUTION

L'Assemblée nationale,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu l'article 272 du traité instituant la Communauté européenne et l'article 177 du traité Euratom,

Vu l'accord interinstitutionnel du 17 mai 2006 sur la discipline budgétaire et la bonne gestion financière,

Vu l'avant-projet de budget général des Communautés européennes pour l'exercice 2008 (SEC (2007) 500 final / document E 3567),

- 1. Prend acte des grandes orientations de l'avant-projet de budget général pour 2008, deuxième budget de la période couverte par les perspectives financières en vigueur ;**
- 2. Soutient la démarche du gouvernement français visant à obtenir une évaluation réaliste des besoins en crédits de paiement, de manière à concilier l'impératif de discipline budgétaire et le bon déroulement de la mise en œuvre des programmes pluriannuels de la période 2007-2013 ;**
- 3. Constate avec satisfaction l'allocation d'une part croissante des ressources du budget communautaire aux politiques liées à la « stratégie de Lisbonne », et appelle le gouvernement à poursuivre résolument la mise en œuvre de cette stratégie au niveau national ;**
- 4. Réaffirme son souhait que l'Institut européen de technologie puisse être créé dans les plus brefs délais, et appelle en conséquence à une résolution rapide de la question de son financement, de manière à ce que l'IET dispose de moyens suffisants pour être à la hauteur de ses ambitions ;**

5. Réaffirme l'importance majeure du projet Galileo et invite en conséquence le Conseil et le Parlement européen à dégager le plus rapidement possible un accord sur la question du mode de financement de Galileo ;

6. Soutient l'augmentation de l'effort financier en faveur des politiques essentielles que sont la politique de cohésion et la PESC, conformément aux conclusions du Conseil européen de décembre 2005 et aux dispositions de l'accord interinstitutionnel sur les perspectives financières 2007-2013 ;

7. Demande qu'un effort nettement supérieur soit fait en termes budgétaires, au bénéfice des politiques européennes en direction des jeunes, en particulier pour les programmes de coopération en matière d'éducation, les actions d'encouragement de la mobilité des jeunes Européens, et les programmes culturels ;

8. Demande au gouvernement qu'une place centrale soit attribuée, dans le programme de la présidence française de l'Union européenne au second semestre 2008, aux travaux relatifs à la « clause de révision » des perspectives financières qui mèneront à une réforme d'ensemble du système budgétaire communautaire ; appelle au lancement immédiat d'un débat national sur les enjeux, les options, le calendrier et les modalités de cette future réforme.

ANNEXES

Annexe 1 :
Cadre financier 2007-2013
(Accord interinstitutionnel)

(en millions d'euros – aux prix courants)

Crédits d'engagement	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total 2007- 2013
1. Croissance durable	54 405	56 736	59 197	61 144	63 601	66 640	69 678	431 401
1a. Compétitivité pour la croissance et l'emploi	8 919	9 847	10 769	11 750	12 974	14 239	15 490	83 987
1b. Cohésion pour la croissance et l'emploi	45 487	46 889	48 428	49 394	50 627	52 401	54 188	347 414
2. Conservation et gestion des ressources naturelles	58 351	58 800	59 252	59 726	60 191	60 663	61 142	418 125
dont: dépenses de marché et paiements directs	45 759	46 217	46 679	47 146	47 617	48 093	48 574	330 085
3. Citoyenneté, liberté, sécurité et justice	1 273	1 362	1 523	1 693	1 889	2 105	2 376	12 221
3a. Liberté, sécurité et justice	637	747	872	1 025	1 206	1 406	1 661	7 554
3b. Citoyenneté	636	615	651	668	683	699	715	4 667
4. L'UE acteur mondial	6 578	7 002	7 440	7 893	8 430	8 997	9 595	55 935
5. Administration ⁽¹⁾	7 039	7 380	7 699	8 008	8 334	8 670	9 095	56 225
6. Compensations	445	207	210					862
Total crédits d'engagement	128 091	131 487	135 321	138 464	142 445	147 075	151 886	974 769
en % du RNB	1,07 %	1,06 %	1,04 %	1,02 %	1,01 %	1,00 %	1,00 %	1,03 %
Total crédits de paiement	123 790	129 481	123 646	133 202	133 087	139 908	142 180	925 294
en % du RNB	1,04 %	1,04 %	0,95 %	0,98 %	0,94 %	0,95 %	0,93 %	0,98 %
Marge disponible	0,20 %	0,20 %	0,29 %	0,26 %	0,30 %	0,29 %	0,31 %	0,6 %
Plafond des ressources propres en % du RNB	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%
(1) S'agissant des dépenses de pension, les montants pris en compte sous le plafond de cette rubrique sont calculés nets des contributions du personnel au régime correspondant, dans la limite de 500 millions d'euros aux prix de 2004 pour la période 2007-2013.								

Annexe 2 :
Calcul du financement de la correction
en faveur du Royaume-Uni en 2008
(5 757 931 681 euros)

Etats membres	Parts dans les assiettes « RNB »	Parts sans le Royaume-Uni	Parts sans l'Allemagne, les Pays-Bas, l'Autriche, la Suède et le Royaume-Uni	Trois quarts de la part de l'Allemagne, des Pays-Bas, de l'Autriche et de la Suède dans la colonne (2)	Colonne (4) répartie selon la clé de la colonne (3)	Clé de financement	Clé de financement appliquée à la correction
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6) = (2) + (4) + (5)	(7)
Belgique	2,72	3,27	5,03		1,32	4,59	264 394 444
Bulgarie	0,24	0,29	0,45		0,12	0,41	23 389 931
Rép.tchèque	0,97	1,17	1,79		0,47	1,64	94 264 507
Danemark	1,90	2,29	3,52		0,93	3,21	184 976 643
Allemagne	19,64	23,63	0,00	- 17,72	0,00	5,91	340 140 218
Estonie	0,13	0,16	0,24		0,06	0,22	12 796 824
Irlande	1,37	1,64	2,53		0,67	2,31	132 960 024
Grèce	1,73	2,08	3,20		0,84	2,92	168 208 303
Espagne	8,60	10,34	15,92		4,19	14,53	836 620 163
France	15,28	18,38	28,30		7,44	25,82	1 486 621 504
Italie	12,48	15,01	23,11		6,07	21,09	1 214 246 844
Chypre	0,12	0,15	0,23		0,06	0,21	12 163 546
Lettonie	0,17	0,21	0,32		0,08	0,29	16 908 416
Lituanie	0,23	0,27	0,42		0,11	0,38	22 144 324
Luxembourg	0,26	0,31	0,48		0,13	0,43	25 034 428
Hongrie	0,79	0,95	1,47		0,39	1,34	76 976 604
Malte	0,04	0,05	0,08		0,02	0,07	4 118 781
Pays-Bas	4,56	5,49	0,00	- 4,12	0,00	1,37	79 036 419
Autriche	2,17	2,62	0,00	- 1,96	0,00	0,65	37 657 102
Pologne	2,48	2,98	4,59		1,21	4,19	241 376 502
Portugal	1,27	1,53	2,35		0,62	2,15	123 620 950
Roumanie	1,05	1,26	1,94		0,51	1,77	101 828 516
Slovénie	0,27	0,32	0,49		0,13	0,45	25 903 640
Slovaquie	0,45	0,54	0,83		0,22	0,76	43 598 010
Finlande	1,45	1,75	2,69		0,71	2,46	141 388 142
Suède	2,75	3,30	0,00	- 2,48	0,00	0,83	47 556 896
Royaume-Uni	16,90	0,00	0,00		0,00	0,00	0
TOTAL	100,00	100,00	100,00	- 26,28	26,28	100,00	5 757 931 681

Annexe 3 : Financement du budget général par type de ressource propre et par Etat membre en 2008

En euros									
Etats membres (27 Etats)	Droits agricoles nets (75 %)	Cotisations nettes dans le secteur du sucre et de l'isoglucose (75 %)	Droits de douane nets (75 %)	Total des ressources propres traditionnelles nettes (75 %)	Ressources propres « TVA »	Ressources propres « RNB »	Correction en faveur du Royaume-Uni	Total des ressources propres ⁽¹³⁾	Participation au financement total (en %)
	(1)	(2)	(3)	(4) = (1)+(2)+(3)	(5)	(6)	(7)	(8) = (4)+(5)+(6)+(7)	
Belgique	18 400 000	31 400 000	1 676 800 000	1 726 600 000	477 138 423	2 236 111 287	264 394 444	4 704 244 154	3,91
Bulgarie	10 100 000	400 000	55 600 000	66 100 000	50 093 963	197 819 921	23 389 931	337 403 815	0,28
Rép. Tchèque	6 700 000	3 300 000	230 400 000	240 400 000	201 885 283	797 240 387	94 264 507	1 333 790 177	1,11
Danemark	40 900 000	3 800 000	275 400 000	320 100 000	323 051 419	1 564 436 655	184 976 643	2 392 564 717	1,99
Allemagne	221 500 000	163 700 000	3 381 600 000	3 766 800 000	3 446 304 209	16 162 060 580	340 140 218	23 715 305 007	19,74
Estonie	900 000	8 600 000	26 200 000	35 700 000	27 406 821	108 228 913	12 796 824	184 132 558	0,15
Grèce	11 000 000	1 500 000	247 000 000	259 500 000	360 249 915	1 422 618 714	168 208 303	2 210 576 932	1,84
Espagne	58 700 000	8 500 000	1 337 600 000	1 404 800 000	1 791 780 415	7 075 700 076	836 620 163	11 108 900 654	9,25
France	126 000 000	229 600 000	1 352 400 000	1 708 000 000	3 107 168 761	12 573 074 803	1 486 621 504	18 874 865 068	15,71
Irlande	800 000	0	232 000 000	232 800 000	284 759 055	1 124 507 025	132 960 024	1 775 026 104	1,48
Italie	173 600 000	6 900 000	1 621 700 000	1 802 200 000	2 044 859 325	10 269 470 983	1 214 246 844	15 330 777 152	12,76
Chypre	4 300 000	3 800 000	32 200 000	40 300 000	26 050 536	102 872 975	12 163 546	181 387 057	0,15
Lettonie	1 200 000	800 000	26 800 000	28 800 000	36 212 573	143 002 628	16 908 416	224 923 617	0,19
Lituanie	2 500 000	900 000	48 200 000	51 600 000	43 908 728	187 285 225	22 144 324	304 938 277	0,25
Luxembourg	700 000	0	21 800 000	22 500 000	53 615 966	211 728 230	25 034 428	312 878 624	0,26
Hongrie	4 800 000	6 300 000	128 500 000	139 600 000	134 076 173	651 028 249	76 976 604	1 001 681 026	0,83
Malte	1 400 000	200 000	10 500 000	12 100 000	8 821 149	34 834 518	4 118 781	59 874 448	0,05
Pays-Bas	298 700 000	14 600 000	1 634 600 000	1 947 900 000	928 300 150	3 755 484 706	79 036 419	6 710 721 275	5,58
Autriche	4 400 000	13 800 000	327 400 000	345 600 000	404 033 478	1 789 310 208	37 657 102	2 576 600 788	2,14
Pologne	46 800 000	71 200 000	304 200 000	422 200 000	516 953 462	2 041 437 457	241 376 502	3 221 967 421	2,68
Portugal	28 000 000	300 000	103 800 000	132 100 000	264 757 661	1 045 521 978	123 620 950	1 566 000 589	1,30
Roumanie	30 000 000	1 100 000	186 200 000	217 300 000	182 920 308	861 212 855	101 828 516	1 363 261 679	1,13
Slovénie	300 000	0	41 400 000	41 700 000	55 477 547	219 079 568	25 903 640	342 160 755	0,28
Slovaquie	1 500 000	2 300 000	75 700 000	79 500 000	83 067 479	368 729 391	43 598 010	574 894 880	0,48
Finlande	7 400 000	900 000	149 800 000	158 100 000	262 310 984	1 195 767 681	141 388 142	1 757 586 807	1,46
Suède	19 800 000	2 900 000	406 200 000	428 900 000	493 414 503	2 259 707 619	47 556 896	3 229 579 018	2,69
Royaume-Uni ⁽¹⁴⁾	562 800 000	56 600 000	2 497 900 000	3 117 300 000	3 487 055 667	13 910 333 910	- 5 757 931 681	14 756 757 896	12,28
Total	1 683 200 000	633 400 000	16 431 900 000	18 748 500 000	19 095 673 953	82 308 626 542	0	120 152 800 495	100,00

⁽¹³⁾ Total des ressources propres en pourcentage du RNB : (120 152 800 495) / (12 589 247 200 000) = 0,95 % ; plafond des ressources propres en pourcentage du RNB: 1,24 %.

⁽¹⁴⁾ La participation du Royaume-Uni au financement du budget en 2008 serait de 17,1 % au lieu de 12,28 % s'il n'y avait pas le « rabais britannique » (colonne 7).