



N° 3363

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2006.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE  
PROJET DE **loi de finances pour 2007** (n° 3341),

PAR M. GILLES CARREZ,  
Rapporteur Général,  
Député.

---

ANNEXE N° 3

AFFAIRES EUROPÉENNES

Rapporteur spécial : JEAN-LOUIS DUMONT

Député

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>I.– LES PERSPECTIVES FINANCIÈRES POUR LA PÉRIODE 2007-2013 STABILISENT LE BUDGET COMMUNAUTAIRE À ENVIRON 1 % DU PIB DE L'UNION EUROPÉENNE</b> .....	9
A.– LA DIFFICILE NÉGOCIATION DES PERSPECTIVES FINANCIÈRES POUR LA PÉRIODE 2007-2013 .....	9
1.– L'accord interinstitutionnel du 17 mai 2006 a finalisé les négociations sur les dépenses .....	9
2.– La négociation de la nouvelle décision sur les ressources propres .....	11
B.– LES CONSÉQUENCES POUR LA FRANCE .....	12
C.– LA PROCÉDURE BUDGÉTAIRE 2007 .....	15
D.– LES CONTRÔLES SUR LES FONDS COMMUNAUTAIRES .....	16
<b>II.– LES SEPT NOUVELLES RUBRIQUES DE DÉPENSES NE BOULEVERSENT PAS LA STRUCTURE DU BUDGET COMMUNAUTAIRE</b> .....	23
A.– COMPÉTITIVITÉ POUR LA CROISSANCE ET L'EMPLOI (SOUS-RUBRIQUE 1A) .....	23
B.– COHÉSION POUR LA CROISSANCE ET L'EMPLOI (SOUS-RUBRIQUE 1B) .....	25
C.– CONSERVATION ET GESTION DES RESSOURCES NATURELLES (RUBRIQUE 2) .....	31
D.– LIBERTÉ, SÉCURITÉ ET JUSTICE (SOUS-RUBRIQUE 3A) .....	34
E.– CITOYENNETÉ (SOUS-RUBRIQUE 3B) .....	35
F.– L'UNION EUROPÉENNE EN TANT QUE PARTENAIRE MONDIAL (RUBRIQUE 4) .....	37
G.– ADMINISTRATION (RUBRIQUE 5) .....	38
<b>CONCLUSION</b> .....	41
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	43
<b>ANNEXE 1 : LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL</b> .....	49
<b>ANNEXE 2 : LE RAPPORT DE SUIVI DU PROGRAMME NATIONAL DE RÉFORME DE LA FRANCE (SEPTEMBRE 2006)</b> .....	51

Votre Rapporteur spécial, choisissant cette année encore, de ne pas envoyer un questionnaire budgétaire, avait demandé en contrepartie à recevoir l'annexe générale sur les relations financières avec l'Union européenne au plus tard le 15 septembre.

Il a reçu une version provisoire de ce document le 17 septembre, ce qui lui a permis de l'exploiter avant l'examen en commission des Finances le 4 octobre 2006. Votre Rapporteur spécial tient à souligner la grande qualité de ce document.

## SYNTHÈSE

L'article 32 du projet de loi de finances pour 2007 fixe le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne à 18,7 milliards d'euros. Ce prélèvement sera amené à augmenter progressivement dans les années à venir, pour financer la nécessaire solidarité avec les nouveaux États membres et maintenir l'essentiel des politiques communes existantes. Ce budget manque néanmoins singulièrement d'ambition pour l'Europe. Les perspectives financières 2007-2013 stabilisent les dépenses communautaires à 1 % du PIB de l'Union européenne : 864,3 milliards d'euros leur seront affectés sur sept ans par l'accord interinstitutionnel du 17 mai 2006, qui a conclu le « trilogue » avec le Parlement européen.

Le volet recettes reconduit le système de ressources propres et réduit progressivement une partie du « chèque » britannique. Une « clause de réexamen » est prévue en 2008 - 2009, pour revoir en profondeur les finances communautaires, et la France devra s'y préparer. La PAC devra évoluer vers un découplage par rapport à la logique productiviste, une diversification économique, le soutien de la qualité, le respect de l'environnement et la sécurité alimentaire, avec un renforcement des contrôles aux frontières. Il faudra saisir l'occasion pour instaurer de véritables ressources communautaires qui constitueront un élément essentiel de la citoyenneté européenne.

La politique régionale devrait bénéficier en France de « retours » de l'ordre de 12,7 milliards d'euros entre 2007 et 2013, à comparer aux 15,7 milliards d'euros entre 2000 et 2006. Les dépenses seront orientées en priorité vers les objectifs de la stratégie de Lisbonne. Le Gouvernement a malheureusement décidé de continuer à gérer les fonds européens de façon centralisée, au niveau des préfets, ce qui est en contradiction avec la logique de la loi « Libertés et responsabilités locales » du 13 août 2004.

Les dépenses de la rubrique *Compétitivité pour la croissance et l'emploi*, affectées à la stratégie de Lisbonne et qui incluent la recherche, l'innovation, les réseaux transeuropéens et la formation, ont malheureusement servi de variable d'ajustement dans la négociation et ont été fortement réduites par rapport aux propositions initiales.

Les fonds européens sont contrôlés aux niveaux national et communautaire. La Commission européenne et la Cour de justice infligent chaque année aux États membres des pénalités financières pour non respect des règlements communautaires, et la France n'en est pas exempte. En France le rattachement de la Commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC - agricole) au ministère des Finances devrait assurer une plus grande indépendance des contrôles et une application plus uniforme sur l'ensemble du territoire national. Le nouveau règlement financier agricole impose aux offices agricoles de signer une « déclaration d'assurance » certifiant leurs paiements. Les dépenses au titre du développement rural ne seront plus soumises qu'aux contrôles de droit commun, au même titre que les fonds structurels. Au total, les contrôles devraient donc gagner en efficacité autant qu'en simplicité.

**BUDGET COMMUNAUTAIRE POUR 2007**

(en millions d'euros)

	<b>Budget 2006</b>		<b>Projet de budget 2007</b>	
	<b>CE</b>	<b>CP</b>	<b>CE</b>	<b>CP</b>
1A- Compétitivité	7.890,2	7.430,0	8.782,3	6.767,7
1B- Cohésion	39.617,8	31.732,4	45.486,6	37.365,3
2- Agriculture	56.550,7	55.439,5	56.471,1	54.895,8
3A- Liberté, sécurité, justice	549,4	533,4	561,7	400,1
3B- Citoyenneté	611,5	624,4	586,6	648,0
4- Actions extérieures	8.400,8	8.639,3	6.592,9	7.261,5
5- Administration	6.603,5	6.603,5	6.829,8	6.829,7
6- Compensations	1.073,5	1.073,5	444,6	444,6
<b>Total UE25/27</b>	<b>121.297,3</b>	<b>112.076,0</b>	<b>125.755,7</b>	<b>114.612,8</b>
<b>Total UE 25 puis UE 27 en % du RNB</b>	<b>1,09</b>	<b>1,01</b>	<b>1,08</b>	<b>0,98</b>

Source : annexe jaune sur les relations financières avec l'Union européenne.

## INTRODUCTION

Le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne (UE) devrait s'élever à 18,7 milliards d'euros en 2007 (+ à 0,9 million d'euros par rapport à la prévision d'exécution 2006). C'est ce qui résulte de l'article 32 du projet de loi de finances pour 2007 et de l'annexe générale sur les relations financières avec l'Union européenne, jointe comme chaque année au projet de loi de finances. Après déduction des frais de perception des ressources propres (497 millions d'euros), la contribution de la France devrait s'élever à 18,2 milliards d'euros.

Après une stagnation sur la période 1998-2002, qui reflète en particulier la sous-consommation observée sur les fonds structurels, le budget communautaire connaît à nouveau une progression nette depuis 2003. Cette évolution devrait se poursuivre au cours des prochaines années. En effet l'accord sur les perspectives financières 2007-2013 de mai 2006, qui permet de financer la solidarité nécessaire envers les nouveaux États membres tout en préservant l'essentiel des retours français, n'en a pas moins un coût budgétaire non négligeable pour la France. L'exercice 2006 devrait être marqué par une légère diminution du prélèvement, qui devrait atteindre 17,8 milliards d'euros contre 18 milliards d'euros prévus en loi de finances initiale et un montant identique en 2005. Mais cette stabilisation est provisoire, dans l'attente du démarrage effectif de la programmation 2007-2013 concomitant à la clôture de la programmation précédente. L'exercice 2007 représente en effet le début de la mise en œuvre du nouveau cadrage financier où se conjugue la montée en puissance des nouveaux programmes, marquée notamment par l'existence d'avances pour les fonds structurels et de cohésion, et par l'achèvement progressif des programmes de la période 2000-2006.

Le projet de budget communautaire pour 2007 présente la double nouveauté d'être le premier des nouvelles perspectives financières pour la période 2007-2013 et de concerner, très probablement, une Union européenne élargie à 27, avec l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie le 1<sup>er</sup> janvier prochain.





## I.- LES PERSPECTIVES FINANCIÈRES POUR LA PÉRIODE 2007-2013 STABILISENT LE BUDGET COMMUNAUTAIRE À ENVIRON 1 % DU PIB DE L'UNION EUROPÉENNE

### A.- LA DIFFICILE NÉGOCIATION DES PERSPECTIVES FINANCIÈRES POUR LA PÉRIODE 2007-2013

#### 1.- L'accord interinstitutionnel du 17 mai 2006 a finalisé les négociations sur les dépenses

La Commission européenne avait initialement proposé un budget européen atteignant 1,26 % du revenu national brut (RNB) de l'Union européenne en moyenne sur la période, soit 1.024 milliards d'euros en prix 2004. Cela représentait une hausse de l'ordre de 30 % en volume par rapport à 2006.

La France s'était alors jointe à cinq autres gros contributeurs nets (Royaume-Uni, Allemagne, Autriche, Pays-Bas et Suède) pour demander un budget limité à 1 % du RNB communautaire, ce qui correspond à un maintien en volume. Elle demandait également le respect de l'accord passé en octobre 2002 sur les dépenses agricoles de marché et les aides directes, qui assuraient un financement à hauteur de 293 milliards d'euros sur la période <sup>(1)</sup>.

La présidence luxembourgeoise, menée par le Premier ministre Jean-Claude Juncker, échouait de peu à trouver un accord en décembre 2005, principalement du fait de l'opposition du Royaume-Uni sur sa contribution. La dernière proposition de la présidence luxembourgeoise ramenait le cadrage global à 871,5 milliards d'euros (prix 2004) en crédits d'engagement sur la période, c'est-à-dire 1,06 % du RNB de l'UE. Cette réduction était rendue possible par un abattement de 121 milliards d'euros ainsi réparti :

– 50 milliards d'euros sur les politiques de la stratégie de Lisbonne (avec toutefois le maintien d'une hausse d'un tiers par rapport au niveau de 2006),

– 27 milliards d'euros pour la politique régionale, concernant essentiellement les dépenses pour l'Union européenne à 15,

– 22 milliards d'euros sur les trois rubriques *Citoyenneté, liberté, sécurité et justice, L'UE partenaire mondiale* et *Administration* (avec la priorité constituée par le volet *Liberté, sécurité et justice* en grande partie épargnée),

– 22 milliards d'euros sur la rubrique relative aux ressources naturelles (13 milliards sur le développement rural et 6 milliards sur les dépenses de marché, par inclusion sous les plafonds des dépenses pour la Bulgarie et la Roumanie).

---

(1) Une ambiguïté subsistait sur le point de savoir s'il s'agissait d'une Europe à 25 ou plus.

Le Royaume-Uni, qui reprenait la présidence de l'Union européenne, manœuvrait tactiquement en dévoilant ses propositions au dernier moment, à quelques jours du Conseil européen de décembre 2005. La pression était alors forte, en particulier des dix nouveaux États membres, pour conclure un accord avant la fin de l'année, faute de quoi les programmes communautaires n'auraient pas eu le temps de commencer au 1<sup>er</sup> janvier 2007. En outre le Gouvernement français a tout fait pour éviter de tomber dans le piège consistant à lier la négociation budgétaire avec celle sur le régime de TVA à taux réduit. On sait que la France avait des demandes fortes de maintien de ce taux réduit sur le secteur du bâtiment et d'extension à la restauration. D'autres États membres laissaient entendre qu'ils pourraient se montrer bienveillants sur les taux réduits de TVA si la France assouplissait sa position sur les perspectives financières...

Le « paquet » finalement adopté par le Conseil prévoit des dépenses à hauteur de 1,045 % du RNB communautaire (862,4 milliards d'euros), soit une diminution de 9,1 milliards d'euros par rapport au compromis luxembourgeois. Les coupes portaient sur le développement rural (-4,25 milliards), l'inclusion de la totalité des dépenses agricoles de marché allouées à la Bulgarie et à la Roumanie sous les plafonds fixés à Bruxelles en octobre 2002 (soit une diminution de 2 milliards venant s'ajouter aux 6 milliards d'euros que la présidence luxembourgeoise avait déjà proposé d'inclure sous les plafonds), la politique de cohésion (1,9 milliard) et plus marginalement sur les politiques dites de citoyenneté. Le Gouvernement français a accepté le compromis final car il est somme toute assez proche de la dernière proposition luxembourgeoise (la politique agricole commune et la politique régionale continuent à représenter 80 % des dépenses communautaires).

La France a dû accepter l'introduction d'une « clause de réexamen » pour lancer une réflexion approfondie sur les finances communautaires en « 2008 / 2009 » (*sic*), moment où la Commission européenne devra présenter un rapport d'orientation. La clause de réexamen couvre l'ensemble du budget communautaire ; elle mentionne explicitement la politique agricole commune (PAC) et le « chèque » britannique, sans toutefois lier les deux sujets. Une ambiguïté persiste également sur la période de mise en œuvre - avant ou après 2013 ; en tout état de cause, le Conseil, statuant à l'unanimité, garde un rôle central dans la procédure à venir.

S'est alors engagée, début 2006, une négociation (dite « trilogue ») entre la Commission, le Conseil et le Parlement européen, afin de parvenir à l'accord interinstitutionnel qui a finalement été conclu le 17 mai 2006. Le Parlement européen était très déçu du manque d'ambition du budget communautaire, en prenant comme exemples symboliques la baisse du nombre des bourses Erasmus, la réduction des financements des réseaux transeuropéens ou l'augmentation insuffisante des dépenses liées aux politiques de *Liberté, sécurité et justice*. La présidence autrichienne a alors tracé une « ligne rouge » laissant au Parlement européen une marge de manœuvre de 2 milliards d'euros, soit *grosso modo* du même ordre de grandeur que lors des précédentes perspectives financières. Le

cadrage finalement adopté comprend en dépenses un montant de **864,3 milliards d'euros en crédits d'engagement (prix 2004) sur la période 2007-2013**. Le Parlement européen a en outre obtenu 2 milliards d'euros supplémentaires « hors plafond ». Au total, le Parlement européen a donc obtenu **4 milliards d'euros supplémentaires** : 500 millions pour les réseaux transeuropéens, 800 millions pour la formation tout au long de la vie, 300 millions pour le 7<sup>ème</sup> PCRD, 400 millions pour l'innovation et la compétitivité, 300 millions pour la politique régionale, 100 millions pour les programmes environnementaux, 200 millions pour la santé et la protection des consommateurs, 300 millions pour la culture et la citoyenneté, 200 millions pour la politique extérieure de voisinage et 800 millions pour la PESC.

Parallèlement, une déclaration annexe à l'accord interinstitutionnel invite la Commission européenne et la Banque européenne d'investissement (BEI) à faire des propositions pour financer un fonds de garantie pour la recherche et le développement (1 milliard d'euros) et renforcer les instruments de prêt et de garantie pour les réseaux transeuropéens (RTE) et les PME (entre 500 millions et 1 milliard d'euros).

En outre, plusieurs instruments de flexibilité hors plafond ont été prévus dans les limites annuelles de : 200 millions d'euros pour faire face à des besoins non prévus, 1 milliard pour le Fonds de solidarité de l'UE (situations d'urgence pour les catastrophes naturelles), 221 millions pour la réserve d'aide d'urgence (aide aux pays tiers à titre humanitaire, gestion civile d'une crise et protection civile) et 500 millions pour la création d'un Fonds d'ajustement à la mondialisation. Ce dernier fonds devrait permettre de mobiliser des moyens communautaires pour faire face à une crise afin de faciliter les transitions nécessaires. Il doit fournir un appui complémentaire aux travailleurs affectés par les conséquences de changements structurels majeurs dans la configuration du commerce mondial, afin de les aider à réintégrer le marché du travail.

Votre Rapporteur spécial voit dans le résultat de ce « trilogue » le signe d'une tendance de fond des institutions européennes, à savoir une montée en puissance du Parlement européen. Cette évolution est rassurante en ce sens qu'elle contribue à la résorption du « déficit démocratique » de l'UE si souvent décrié. Après le rejet du Traité constitutionnel par les référendums français et néerlandais, les discussions ultérieures sur la réforme des institutions communautaires, le jour où elles reprendront, devront impérativement consolider et renforcer cette évolution.

## 2.– La négociation de la nouvelle décision sur les ressources propres

La Commission européenne avait initialement proposé l'introduction d'un mécanisme de correction généralisé, qui se substituait progressivement au chèque britannique en l'élargissant à d'autres contributeurs nets. Le Gouvernement français avait alors, avec d'autres, refusé d'entrer dans un engrenage qui perpétuait les revendications de « juste retour » au détriment de la logique de la solidarité financière européenne, et qui devait être financé en majorité par les contributeurs de « second rang » comme la France.

Le dernier compromis de la présidence luxembourgeoise avait proposé de stabiliser le « chèque » britannique au niveau antérieur à l'élargissement (5,5 milliards d'euros) et de programmer ensuite sa disparition progressive. En lieu et place du mécanisme de correction généralisé, étaient prévues des mesures *ad hoc* temporaires en faveur des plus gros contributeurs nets (Allemagne, Pays-Bas et Suède).

Face à l'opposition unanime au maintien en l'état du « chèque » dont bénéficie le Royaume-Uni, la présidence britannique a accepté sa remise en cause partielle, avec une exclusion de son calcul des dépenses d'élargissement hors PAC de marché et d'une partie du développement rural. Un dispositif progressif est mis en place de telle sorte que le Royaume-Uni participe au plus tard en 2013 au financement de la totalité de ces dépenses d'élargissement. Au total, au cours de la période 2007-2013, le Royaume-Uni devra verser au budget communautaire une contribution complémentaire dont le montant « *ne devra pas être supérieur à 10,5 milliards d'euros* ». Le ralliement des principaux contributeurs nets (Allemagne, Pays-Bas et Suède) a été obtenu par des compensations en recettes, notamment par une baisse de leur taux d'appel de la ressource propre TVA.

La nouvelle décision sur les ressources propres devra faire l'objet d'un traité qui sera soumis à ratification des États membres selon leurs procédures constitutionnelles nationales.

## B.- LES CONSÉQUENCES POUR LA FRANCE

Le Gouvernement français est satisfait de l'accord finalement intervenu sur les perspectives financières. Il maintient les dépenses à un niveau acceptable pour les contribuables, respecte les accords de Bruxelles sur le financement de la PAC et inscrit la révision de la correction britannique dans un horizon temporel de court et moyen terme.

Au total, le solde net s'établira pour la France à - 0,37 % de son RNB sur l'ensemble de la période 2007-2013, selon les calculs effectués par le ministère des Finances (contribution brute totale de 135,5 milliards d'euros pour des retours escomptés de 90 milliards d'euros). Ce solde net était de - 0,20 % en 2005.

Votre Rapporteur spécial continue néanmoins de penser que ce budget manque singulièrement d'ambition pour l'Europe. Il a toujours souligné les limites des calculs en termes de « retour », qui ne prennent pas en compte les dynamiques communautaires. Ainsi les dépenses engagées lors des précédents élargissements, notamment en Espagne et au Portugal, ont bénéficié par ricochet à l'ensemble des États membres.

S'agissant de la contribution de la France, son montant est évalué à 18,7 milliards d'euros dans le projet de loi de finances pour 2007. Ce chiffrage retient comme hypothèse probable une entrée de la Bulgarie et de la Roumanie au 1er janvier 2007, sur laquelle le Conseil européen sera appelé à se prononcer à

l'automne sur la base d'une recommandation de la Commission. Ce chiffre confirme l'augmentation prévisible de la contribution française en 2007 après l'adoption des perspectives financières 2007-2013 (+ 907 millions d'euros par rapport à la prévision d'exécution 2006, soit + 5,1 %).

De 1989 à 2002 le montant du prélèvement sur recettes était surestimé par rapport aux réalisations, en raison de la montée en puissance progressive des programmations financières pluriannuelles et d'une sous-consommation chronique. Depuis 2003, aucune tendance claire ne se dessine. Deux années où l'exécution a nettement dépassé les prévisions initiales (2003 et 2005) encadrent une année (2004) où a été constatée une sous-exécution notable. Il semble en effet qu'il n'existe plus de biais « systémique » à la surestimation des crédits dans les prévisions de la Commission et que l'application de la règle dite « n+2 » (dégagement automatique des crédits non effectivement consommés deux ans après leur exercice d'engagement) ait un effet incitatif très fort sur la consommation des fonds structurels, principale source d'aléa de l'exécution du budget communautaire. Pour 2006, l'écart entre le montant du prélèvement inscrit en loi de finances initiale et la prévision d'exécution associée au projet de loi de finances pour 2007 est le plus faible observé depuis 1998, avec une sous-exécution prévisible de seulement 204 millions d'euros.

Les écarts entre la loi de finances initiale et l'exécution peuvent avoir les causes suivantes :

– en dépenses : estimation qui date de juillet, budget rectificatif et supplémentaire (BRS) connu seulement en fin d'année, niveau de consommation ;

– en recettes : solde de l'année précédente, assiette des ressources TVA et PNB, ressources propres traditionnelles, calcul de la correction britannique.

Résultant de la sous-consommation des crédits ou d'éventuels surplus de recettes par rapport au budget initial, le solde de l'exercice n-1 est restitué aux États membres en année n, sous la forme d'une réduction de l'appel à la ressource PNB.

Sur la base du rapport sur la répartition des dépenses de l'Union européenne en 2005, publié le 21 septembre 2006, l'année 2005 a connu un taux d'exécution record des paiements (99,2 % contre 98,2 % en 2004)<sup>(1)</sup>.

Selon ce rapport, 73,5 % des dépenses opérationnelles de l'Union européenne en France proviennent de la politique agricole commune (10 milliards d'euros), 18,7 % des fonds structurels (2,5 milliards d'euros) et 5,7 % des politiques internes (782,7 millions d'euros). La structure des retours a peu évolué par rapport à 2004. Avec l'élargissement de l'Union européenne et l'adoption des perspectives financières 2007-2013, les retours français devraient être amenés à décroître au cours de la période, en particulier à partir de 2009. Avec la montée en puissance des aides directes dans les nouveaux États membres, la France devrait cesser d'être bénéficiaire nette au titre de la politique agricole commune après 2013.

---

(1) [http://ec.europa.eu/budget/library/documents/revenue\\_expenditure/agenda\\_2000/allocrep\\_2005\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/budget/library/documents/revenue_expenditure/agenda_2000/allocrep_2005_fr.pdf)

## SOLDES BUDGÉTAIRES NETS 2005

(en millions d'euros)

	Méthode dite comptable		Méthode de la correction britannique		Méthode de la Commission européenne	
	Solde net	en %du RNB	Solde net	en %du RNB	Solde net	en %du RNB
<b>Belgique</b>	1.427,0	0,47	2.545,1	0,84	-606,8	-0,20
<b>République tchèque</b>	84,6	0,09	150,2	0,16	178,0	0,19
<b>Danemark</b>	-437,5	-0,21	-302,6	-0,15	-265,3	-0,13
<b>Allemagne</b>	-7.853,6	-0,35	-6.924,3	-0,31	-6.064,3	-0,27
<b>Estonie</b>	149,0	1,49	157,0	1,57	154,3	1,54
<b>Grèce</b>	3.794,4	2,13	3.840,3	2,16	3.900,5	2,19
<b>Espagne</b>	5.347,4	0,60	5.635,0	0,64	6.017,8	0,68
<b>France</b>	-3.237,0	-0,19	-3.383,5	-0,20	-2.883,5	-0,17
<b>Irlande</b>	1.050,4	0,77	1.111,2	0,81	1.136,6	0,83
<b>Italie</b>	-2.852,8	-0,21	-2.679,7	-0,19	-2.199,8	-0,16
<b>Chypre</b>	65,2	0,50	89,5	0,68	90,3	0,69
<b>Lettonie</b>	255,2	2,02	265,1	2,10	263,9	2,09
<b>Lituanie</b>	458,6	2,26	476,2	2,35	476,4	2,35
<b>Luxembourg</b>	873,4	3,63	869,0	3,61	-86,7	-0,36
<b>Hongrie</b>	523,7	0,64	568,6	0,69	590,1	0,72
<b>Malte</b>	84,5	1,94	92,8	2,13	90,0	2,07
<b>Pays-Bas</b>	-3.854,4	-0,76	-2.834,4	-0,56	-2.636,7	-0,52
<b>Autriche</b>	-358,2	-0,14	-371,4	-0,15	-277,9	-0,11
<b>Pologne</b>	1.701,8	0,73	1.777,7	0,77	1.853,2	0,80
<b>Portugal</b>	2.353,4	1,62	2.323,5	1,60	2.378,0	1,64
<b>Slovénie</b>	91,3	0,33	95,9	0,35	101,5	0,37
<b>Slovaquie</b>	250,4	0,67	264,6	0,71	270,9	0,73
<b>Finlande</b>	-115,2	-0,07	-131,6	-0,08	-84,8	-0,05
<b>Suède</b>	-1.092,5	-0,38	-979,8	-0,34	-866,9	-0,30
<b>Royaume-Uni</b>	-3.490,1	-0,18	-2.523,8	-0,13	-1.529,0	-0,08
<b>TOTAL</b>	<b>-4.781,0</b>	<b>-0,04</b>	<b>130,5</b>	<b>0,00</b>	<b>-0,2</b>	<b>0,00</b>

Source : calculs effectués par le ministère de l'Économie à partir du rapport de la Commission européenne sur les dépenses réparties en 2005

Trois méthodes statistiques permettent de calculer les soldes budgétaires nets : méthode comptable, méthode dite « de la correction britannique » et méthode de la Commission européenne. Les deux premières méthodes intègrent les dépenses administratives, en les attribuant aux États membres sièges des institutions (essentiellement Belgique et Luxembourg). La troisième méthode exclut les dépenses administratives.

Selon la méthode comptable, la **France est le 6<sup>ème</sup> contributeur net** en pourcentage du RNB (- 0,19 %), derrière les Pays-Bas, la Suède, l'Allemagne, le Danemark et l'Italie. Selon la méthode dite de la « correction britannique », la France est le **4<sup>ème</sup> contributeur net** en pourcentage du RNB (- 0,20 %), après les Pays-Bas, la Suède et l'Allemagne. Selon la méthode de la Commission européenne, qui exclut les dépenses administratives, la France est à nouveau le **6<sup>ème</sup> contributeur net** en pourcentage du RNB (- 0,17 %), après les Pays-Bas, le Luxembourg, la Suède, l'Allemagne et la Belgique.

Quelle que soit la méthode, les États membres les plus bénéficiaires nets sont sans surprise le Luxembourg et la Belgique (si on inclut les dépenses administratives), les pays de la cohésion (Espagne, Portugal et Grèce et les dix nouveaux États membres) et, à moindre titre, l'Irlande.

### C.– LA PROCÉDURE BUDGÉTAIRE 2007

L'avant-projet de budget (APB) de la Commission pour 2007 est marqué par une rigueur accrue par rapport aux exercices précédents. Malgré cela, il se caractérise par un **montant de 126,8 milliards d'euros en crédits d'engagement (1,08 % du RNB de l'UE), en augmentation de 4,5 % par rapport au budget 2006**. Cette évolution est cohérente avec les choix opérés dans le cadre des perspectives financières.

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

– l'affirmation d'une plus grande ambition en matière de compétitivité (sous-rubrique 1A), notamment dans le cadre de la stratégie de Lisbonne avec le *7<sup>ème</sup> programme-cadre de recherche et développement technologique (PCRD), l'éducation et formation tout au long de la vie et les réseaux transeuropéens (RTE)* ;

– une solidarité territoriale accrue pour contribuer à résorber les importantes disparités de développement, en particulier du fait de l'élargissement, avec les fonds structurels et de cohésion ;

– la priorité donnée au développement rural, tout en maintenant une politique agricole commune volontariste ;

– le renforcement des actions au titre des droits fondamentaux, de la justice, de la sécurité et de la protection des libertés ;

– la prise en compte du coût de l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie.

L'avant-projet de budget pour 2007 s'établit à **116,4 milliards d'euros en crédits de paiement (0,99 % du RNB de l'UE), soit une augmentation de 3,8 % par rapport au budget 2006**.

Le Conseil ECOFIN du 14 juillet 2006 est parvenu à dégager un compromis sur la base d'une large majorité qualifiée. Le projet de budget pour 2007 se présente comme suit :

– **en crédits d'engagement, 125,8 milliards d'euros, soit 1,08 % du RNB de l'UE à 27**. Le niveau des crédits d'engagement est inférieur de 1,02 milliard d'euros à l'avant-projet de budget de la Commission. L'essentiel de la réduction en crédits d'engagement porte sur les dépenses agricoles de la

rubrique 2 (746 millions d'euros) tandis que les rubriques 4 *Action extérieure* et 5 *Administration* subissent chacune une diminution de l'ordre de 100 millions d'euros. Au final, la progression des engagements par rapport à 2006, et ce, en première année de programmation des nouvelles perspectives financières, serait limitée à +3,7 %, contre 4,5 % dans l'APB 2007, par rapport au budget 2006 ;

– **en crédits de paiement, 114,6 milliards d'euros, soit 0,98 % du RNB de l'UE à 27.** Par rapport à l'APB 2007, le montant des baisses de crédits de paiement s'élève à 1,76 milliard d'euros, ce qui permet de ramener l'augmentation à +2,3 %, contre +3,8 % pour l'APB 2007, par rapport au budget 2006. Les principales coupes portent sur la rubrique 2 (-788 millions d'euros) et la rubrique 1 (-601 millions d'euros), tandis que les rubriques 4 et 5 subissent également des abattements significatifs.

La France, quoi qu'elle ait appuyé les orientations générales de l'APB de la Commission, n'a cependant pas souhaité à ce stade donner son accord au projet de budget, compte tenu du niveau d'économies jugé trop important sur les dépenses agricoles (746 millions d'euros en crédits d'engagement et 788 millions d'euros en crédits de paiement) et à la structure de ces réductions qui affectent des secteurs sensibles (aide aux plus démunis et aux producteurs de lait en particulier).

La Commission s'oppose très fortement au compromis du Conseil, en particulier sur les économies qu'il entend réaliser sur les dépenses administratives. En effet le Conseil propose de supprimer la moitié des postes vacants à la suite des départs à la retraite, grâce aux gains de productivité sur la période 2007-2013. La Commission considère que les coupes opérées sur ses moyens administratifs sont incompatibles avec les missions et mandats qui lui sont impartis et sont de nature à remettre en cause les engagements en termes de recrutements qui ont été pris à l'égard des nouveaux États membres.

Les parlementaires européens dénoncent, de leur côté, le calibrage restrictif des crédits de paiement, qui ne leur apparaît pas conforme aux principes de bonne gestion financière.

#### D.– LES CONTRÔLES SUR LES FONDS COMMUNAUTAIRES

L'annexe jaune sur les relations financières avec l'Union européenne décrit de façon très utile les systèmes de contrôle sur les fonds communautaires, aux niveaux communautaire et nationaux.

Au niveau communautaire les actes essentiels sont la déclaration d'assurance annuelle (dite « DAS ») de la Cour des comptes européenne, équivalent d'une certification, et la procédure de décharge du Parlement européen. Pour la onzième année consécutive, la Cour des comptes européenne n'a pas été en mesure de donner une DAS, à cause de paiements encore trop entachés d'erreurs. Il faut rappeler que c'est le refus de décharge du Parlement européen qui a entraîné la chute de la Commission Santer en 1999. L'Office européen de lutte antifraude (OLAF) de la Commission européenne assure au préalable des contrôles internes.



Le traité prévoit que la Cour des comptes européenne effectue ses missions de contrôle au sein des États membres en coopération avec les institutions nationales de contrôle, c'est-à-dire la Cour des comptes en France.

Les gestionnaires de fonds structurels (les TPG en France) ont la responsabilité d'assurer des contrôles de légalité, des contrôles de service fait, des contrôles par sondage sur au moins 5 % des dépenses et des audits (SGAR) <sup>(1)</sup>.

La Commission européenne a présenté en juin 2005 une communication au Conseil relative à l'établissement d'un « cadre de contrôle intégré », afin de parvenir enfin à ce que la Cour des comptes européenne émette une déclaration d'assurance exempte de réserves. À cette occasion, un débat a opposé la Commission, soutenue par le Parlement européen et seulement deux États membres (Danemark et Pays-Bas), favorables à la mise en place d'une déclaration nationale d'assurance annuelle, aux autres pays qui n'entendent pas voir cette responsabilité, inscrite dans les traités, transférée de la Commission vers les États membres. Le Gouvernement français estime que l'objectif essentiel à atteindre, du fait du principe de souveraineté nationale et de l'indépendance de la Cour des comptes française, est d'écarter tout risque de dérive, de nature à remettre en cause l'équilibre institutionnel. Il ne souhaite pas transiger sur l'indépendance des institutions supérieures de contrôle.

- **Le contrôle sur les fonds structurels**

La Commission interministérielle de coordination des contrôles portant sur les actions financées par les fonds structurels (CICC-Fonds structurels) est l'autorité d'audit de l'octroi des fonds structurels. Elle est chargée de veiller au respect par les différentes administrations de leurs obligations en matière de contrôle des opérations cofinancées par les fonds structurels. Elle exerce ainsi un pouvoir d'audit et de contrôle sur l'ensemble des acteurs de la gestion des programmes cofinancés par les fonds structurels.

Concernant le FEDER, la CICC-Fonds structurels constate une nouvelle fois, dans son rapport relatif à la gestion 2005, que la préoccupation d'éviter un dégageant d'office n'a pas eu d'effet significatif sur la qualité de l'examen des projets et confirme le caractère structurant de l'outil PRESAGE. Globalement l'instruction des projets atteint un niveau correct, les actes attributifs étant en général de bonne qualité et suffisamment précis. Elle note enfin les progrès réalisés dans l'instruction des dossiers et sur le niveau de la réalisation des contrôles par sondage, en particulier en ce qui concerne les programmes *INTERREG*, mais estime qu'il subsiste des marges de progression dans l'exercice de la fonction de certification par l'autorité de paiement, même si, globalement, elle reste correctement assurée.

---

(1) Secrétariat général aux affaires régionales.

- **Les contrôles agricoles**

Les contrôles agricoles sont plus complexes. Votre Rapporteur spécial a rencontré le 28 septembre 2006 Mme Danièle Lajoumard, présidente de la Commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC – FEOGA garantie) et Mme Danielle Bourlanges, directrice de l'Agence centrale des organismes d'intervention dans le domaine agricole (ACOFA), secrétaire de la CICC – FEOGA garantie.

Les dépenses du FEOGA-garantie sont d'abord contrôlées par les organismes payeurs (en France les offices agricoles et le Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles - CNASEA). Il faut distinguer les activités qui donnent lieu à subventions agricoles, pour lesquelles existe le système intégré de gestion et de contrôle (SIGC). Ces subventions sont automatiquement accordées si l'on remplit les conditions en termes de surfaces agricoles ou de cheptel. Les contrôles sont effectués par satellite par croisement des déclarations de naissance et d'abattage. Les autres aides, portant sur l'animation de marché, ne sont pas informatisées et font l'objet de contrôles documentaires, en application du règlement communautaire (n° 4045) du Conseil du 21 décembre 1989. Les contrôleurs sont multiples : les offices agricoles, l'ACOFA, les directions régionales de l'agriculture et de la forêt, la DGCCRF <sup>(1)</sup> et les douanes... Deux niveaux de contrôle coexistent, les contrôles concomitants et les contrôles *a posteriori*. Les « contrôles 4045 » étaient surtout quantitatifs dans le sens qu'ils visaient jusqu'à récemment uniquement l'animation de marché ; mais ils deviennent de plus en plus qualitatifs car ils concernent aussi les actions visant à restructurer le monde agricole (éco-conditionnalité, qualité sanitaire...). Ces contrôles donnent lieu, en cas d'erreur ou de fraude, à l'émission de titres de recouvrement auprès des bénéficiaires, pour un montant global de quelques dizaines de milliers d'euros par an. Ces procédures de recouvrement sont extrêmement longues et peuvent durer plusieurs années en cas de saisine des tribunaux.

Dans la présente programmation, les dépenses de développement rural sont contrôlées selon les règles du règlement 4045/89. Les responsables de la CICC - FEOGA garantie ont noté devant votre Rapporteur spécial le caractère inadapté de ce règlement en dehors des interventions de marché. À partir de 2007, le nouveau règlement financier agricole soumet les dépenses de développement rural aux mêmes types de contrôles que les fonds structurels, dont ils sont de proches parents. Ce nouveau règlement imposera également aux offices agricoles de signer une déclaration d'assurance ; pour ce faire, ils devront tous mettre en place un système d'audit interne. Le nouveau système évitera donc les redondances et renforcera l'efficacité des contrôles. Il devra assurer une plus grande égalité de traitement des contrôles sur l'ensemble du territoire national.

---

(1) Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes.

La CICC – FEOGA garantie effectue des contrôles de second niveau sur une faible partie des aides : celles qui ne sont pas gérées informatiquement et celles du développement rural. Elle planifie, coordonne et examine l'ensemble des contrôles effectués *a posteriori*, excepté dans le cadre du SIGC. Elle effectue également des audits de système. Elle constitue une source de prévention des refus d'apurement, par sa capacité de mise en lumière précoce des erreurs systémiques en matière de contrôle et d'octroi par les organismes payeurs des soutiens au titre de la PAC, permettant ainsi de corriger très en amont les déficiences constatées.

La Commission de certification des comptes des organismes payeurs (CCCOP, dite « 3COP »), certifie les dépenses effectuées au titre du FEOGA, section garantie. Fonctionnellement indépendante des organismes payeurs comme l'exige la réglementation communautaire, la CCCOP a été créée par décret en 1995. D'abord organe associé de la Cour des comptes, dont certains magistrats composaient la Commission elle-même, elle est depuis 2005 composée de membres des corps d'inspection des ministères des finances et de l'agriculture, en raison de la volonté de désengagement de la Cour. En effet la Cour des comptes ne souhaitait pas aligner ses méthodes de contrôle sur celles de la Commission européenne, principalement en raison de l'affirmation de son indépendance.

La Cour des comptes européenne se montre relativement critique sur les contrôles *a posteriori* effectués sous l'égide de la CICC-FEOGA garantie en France dans le cadre du règlement n° 4045/89 : sur leur qualité (un tiers n'étant pas, selon elle, satisfaisant), et sur les retards pris dans les programmes de contrôle. Concernant l'apurement des comptes et le travail des organes de certification (en France, la CCCOP), elle estime que la certification ne devrait pas porter seulement sur les opérations comptables, mais également sur la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes au niveau des bénéficiaires. Ces deux remarques l'amènent à conclure que le rapport annuel d'activité de la DG Agriculture de la Commission européenne n'offre qu'une assurance limitée concernant la régularité des dépenses effectuées en 2004. Au vu de l'évaluation des dépenses effectuées en 2004, la Cour des comptes européenne estime que les dépenses liées à la PAC sont toujours affectées d'un taux d'erreur significatif.

Votre Rapporteur spécial s'était déjà interrogé, dans ses rapports précédents, sur l'indépendance effective de la CICC – FEOGA garantie. Certes elle est présidée par une inspectrice des finances, mais son secrétariat est tenu par l'ACOFA, qui est, comme on l'a vu, une émanation des offices agricoles. Le budget de l'ACOFA est à la charge du ministère de l'Agriculture. Votre Rapporteur spécial se félicite d'apprendre que la décision a été prise de supprimer l'ACOFA le 1<sup>er</sup> janvier 2007. La coordination financière des offices agricoles sera effectuée par une agence unique de paiement. Les tâches de contrôle, à savoir le secrétariat de la CICC – FEOGA garantie, seront exercées au ministère des Finances, dans les mêmes conditions que pour les fonds structurels avec l'autre CICC.

Votre Rapporteur spécial souligne enfin le coût des contrôles : coût pour les exploitants agricoles, qui y voient une tâche administrative supplémentaire, et coût pour la collectivité, par les moyens en personnel affectés à cet effet. Au moment où s'amorce un nouveau cycle de programmation, il y a lieu de favoriser la simplification des procédures de contrôle, et les méthodes modernes d'analyse de risque permettront sûrement d'alléger le poids des contrôles.

- **Les refus d'apurement des dépenses de la PAC**

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

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

Pour les années 2007 et suivantes, l'introduction d'une prise en charge forfaitaire par les budgets des États membres et le budget communautaire des créances n'ayant pas été recouvrées dans un délai imparti, viendra grever systématiquement le budget des États membres. Le nouveau règlement financier agricole, qui entrera en vigueur à compter de 2007, prévoit que si une créance n'a pas été recouvrée au bout d'un délai de quatre ans (de huit ans, si un recours en justice a été effectué, ces durées pouvant être dans certaines conditions prolongées à six et douze années), 50 % du montant de la créance est mis à la charge du budget de l'État membre. Cette problématique pourra être significative en 2007, première année de mise en place de ces nouvelles règles, et au cours de laquelle le stock des créances existantes sera apuré.

**Les refus d'apurement à la charge du budget de l'État constituent une charge annuelle de plus de 100 millions d'euros en moyenne depuis 1996 et un montant de 126 millions d'euros pour l'année 2006 <sup>(1)</sup>.**

- **Les corrections financières au titre des fonds structurels**

Les contrôles dans le secteur des fonds structurels européens trouvent leur fondement dans la surveillance du respect des règlements financiers communautaires, la lutte contre la fraude et le contrôle du fonctionnement des systèmes de gestion et de contrôle. À ce titre, il incombe aux États membres de

---

(1) À rapporter aux quelque 10 milliards d'euros payés chaque année en France au titre de la PAC.

mettre en œuvre des systèmes nationaux de gestion et de contrôle efficaces, de s'assurer du respect de la législation communautaire et enfin de prévenir et corriger les irrégularités.

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

– l'État membre procède lui-même à la correction de façon à conserver le bénéfice des crédits communautaires correspondants à son montant. Pour ce faire, il diminue à due concurrence du montant de la correction un appel de fonds à la Commission au titre d'une demande de paiement intermédiaire. En contrepartie, il peut procéder à une réallocation des crédits sur d'autres opérations éligibles ;

– en l'absence de correction effectuée par l'État membre, la Commission européenne procède elle-même à celle-ci : le montant de la correction est dans ce cas réaffecté au budget communautaire, l'État renonçant alors définitivement à ce financement européen, ce qui se traduit par une diminution à due concurrence du cofinancement européen dans la maquette financière du programme considéré.

Suite à un audit réalisé par ses services sur l'utilisation par la France du Fonds social européen (FSE), la Commission a constaté des déficiences, notamment sur les procédures de conventionnement, la vérification du service fait, la compilation des dépenses déclarées à la Commission ainsi que sur la mise en œuvre de la fonction de certification. En conséquence, au terme d'une procédure contradictoire et d'une négociation avec les services de la Commission, **une correction de 118,3 millions d'euros a été décidée en 2006 au titre de la programmation du FSE.** Elle comporte :

– 112 millions d'euros sur le programme de l'objectif 3<sup>(1)</sup> des fonds structurels (FSE) ;

– 6,3 millions d'euros dans le cadre d'une procédure spécifique au Nord-Pas-de-Calais portant sur les objectifs 1 (région en retard de développement au titre des trois arrondissements du Hainaut français), 2 (région en reconversion économique) et 3 des fonds structurels (FSE).

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

---

(1) Développement des ressources humaines hors des régions en retard de développement.

- **Les sanctions financières prononcées par la Cour de justice des Communautés européennes au titre de l'article 228 du Traité CE**

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

La France, en 2005, a été le premier État membre à être condamné à la fois à une somme forfaitaire de 20 millions d'euros et à une astreinte calculée sur une base semestrielle de 57,8 millions d'euros<sup>(1)</sup> (affaire « poissons sous taille »). La France a introduit un recours devant la Cour contre la décision de la Commission de demander le paiement de la première astreinte semestrielle. En mars 2006, au titre d'une transposition imparfaite de la directive relative à la responsabilité pour produits défectueux, la France a été à nouveau condamnée à une astreinte journalière de 31.650 euros, soit un montant total de 759.600 euros<sup>(2)</sup>, en raison d'une mise en conformité intervenue début avril 2006.

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

- deux condamnations, indiquées ci-dessus ;

- une saisine de la CJCE, relative à une transposition incomplète d'une directive relative à l'utilisation confinée de micro-organismes génétiquement modifiés, pour laquelle la Commission a proposé un montant d'astreinte de 168.000 euros par jour, soit un montant annuel de 60,2 millions d'euros ;

- huit avis motivés, qui constituent la dernière phase avant saisine de la Cour, parmi lesquels un contentieux relatif au respect de la directive sur la qualité des eaux superficielles en Bretagne, deux contentieux relatifs aux zones de protection spéciales<sup>(3)</sup>, un contentieux concernant la transposition de la directive sur la dissémination volontaire des organismes génétiquement modifiés ;

- onze mises en demeure et demandes d'information, correspondant à la phase préliminaire de cette procédure.

L'annexe jaune du projet de loi de finances sur les relations financières avec l'UE précise que les pouvoirs publics se sont mobilisés pour prévenir cette charge budgétaire, qui pourrait être amenée à croître dans les prochaines années,

---

(1) Pour le paiement de l'amende en octobre 2005, et de la première astreinte, en avril 2006, la charge budgétaire a été répartie entre cinq ministères : le ministère de l'Agriculture et de la pêche (50 %), et les ministères de l'Economie, de la Défense, de l'Équipement et de la Justice (12,5 % chacun).

(2) Cette astreinte a été réglée en juin 2006 par le ministère de la Justice.

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

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

## **II.– LES SEPT NOUVELLES RUBRIQUES DE DÉPENSES NE BOULEVERSENT PAS LA STRUCTURE DU BUDGET COMMUNAUTAIRE**

### **A.– COMPÉTITIVITÉ POUR LA CROISSANCE ET L'EMPLOI (SOUS-RUBRIQUE 1A)**

La rubrique *Compétitivité pour la croissance et l'emploi* concentre les crédits affectés à la stratégie de Lisbonne. L'annexe jaune sur les relations financières avec l'UE note que « *les politiques de compétitivité ont supporté une part substantielle de l'ajustement des perspectives financières par rapport aux propositions initiales de la Commission* ». Votre Rapporteur spécial regrette que ces dépenses d'avenir aient constitué une variable d'ajustement de la négociation.

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

Le compromis de décembre 2005 s'établissait à 72,1 milliards d'euros sur la période 2007-2013. Le Conseil a néanmoins acté une augmentation de 75 % du budget de la recherche en 2013 par rapport à la base 2006. Il a également, sous l'impulsion notamment de la France, invité la Commission, en coopération avec la Banque européenne d'investissement à créer une « facilité financière de partage du risque » en vue d'encourager un investissement supplémentaire dans la recherche et développement. L'objectif de ce dispositif est, par la constitution d'une garantie cofinancée par le budget communautaire et la Banque européenne d'investissement, de financer jusqu'à 10 milliards d'euros de prêts qui, par effet de levier notamment sur les financements privés, devrait permettre d'investir dans des projets de recherche et d'innovation de l'ordre de 30 milliards d'euros supplémentaires d'ici à 2013.

Le renforcement des politiques de compétitivité constituait la priorité des parlementaires européens. Ainsi, comme nous l'avons déjà vu, l'accord du Parlement européen n'a été obtenu qu'au prix d'une forte augmentation du plafond de la sous-rubrique. Le budget de la sous-rubrique, pour la période 2007-2013, progresse donc de 71 % par rapport au niveau de l'année 2006 et atteint 74,1 milliards d'euros en prix 2004 et 84 milliards d'euros en prix courants, soit 8,6 % du budget total européen.

La politique en faveur de la recherche, du développement et de l'innovation s'articule, pour la période 2007-2013, autour de deux programmes communautaires : le 7<sup>ème</sup> PCRD qui bénéficie d'un budget de 48,1 milliards d'euros en prix 2004 et de 54,6 milliards d'euros en prix courants et du *Programme pour l'innovation et la compétitivité* doté d'un budget de 3,3 milliards d'euros en prix 2004 et de 3,7 milliards d'euros en prix courants. Ces deux programmes représentent à eux seuls 69,3 % de la sous-rubrique.

Les politiques d'éducation et de formation tout au long de la vie représentent pour l'ensemble de la période un budget de 6,2 milliards d'euros en prix 2004 et 7 milliards d'euros en prix courants (principalement les quatre programmes *Comenius*, *Erasmus*, *Leonardo Da Vinci* et *Grundtvig*).

Le programme *Réseaux transeuropéens de transport et d'énergie* (RTE-T et RTE-E) est d'un budget de 7,2 milliards d'euros en prix 2004 et 8,2 milliards d'euros en prix courants. La part réservée aux infrastructures de transport terrestre (lignes à grande vitesse routières et ferroviaires, canalisation des voies fluviales,...) représente 98,1 % de la totalité du programme.

Dans le cadre de cette négociation actuellement en cours entre les États membres, la France plaide pour que le règlement financier RTE soit en totale cohérence avec les orientations prises en 2004 par le Conseil et le Parlement européen, qui ont particulièrement mis l'accent sur les projets prioritaires dits d'intérêt européen, au nombre de trente. La France est directement concernée par huit de ces projets prioritaires (ferroviaires, fluviaux et autoroutes de la mer), et le Gouvernement veille à promouvoir leur prise en compte dans la négociation sur le programme pluriannuel des investissements.

Le PCRD et les RTE connaissent, année après année des problèmes d'exécution. Le reste à liquider (RAL) atteint, au 31 juillet 2006, 11,5 milliards d'euros pour la politique de recherche et développement technologique et 1,7 milliard d'euros pour les réseaux transeuropéens, ce qui représente pour chacune des deux politiques, plus de deux années de programmation budgétaire. Votre Rapporteur spécial regrette cette sous-consommation chronique des crédits communautaires dans deux domaines comportant des dépenses d'avenir et qui sont extrêmement importants pour la croissance.

Le RAL s'élève, à la fin du mois d'août 2006, à un peu plus de 11 milliards d'euros et se répartit de la manière suivante :

– hors PCRD précédents (1,8 milliard d'euros), 72 % imputable au volet *recherche collaborative* (ventilé par thématiques) et 21,6 % au volet *structurer l'espace européen de la recherche* (infrastructures de recherche, *science et société* et *ressources humaines*, soit les bourses *Marie Curie*.

– au sein de la recherche collaborative, les thématiques pour lesquelles le RAL représente un pourcentage élevé de l'enveloppe attribuée par le PCRD sont : la santé (73 %), l'alimentation et l'agriculture (71 %), les nano-sciences et les nano-technologies (58 %), l'énergie (48 %) et les TIC (48 %).



L'importance du RAL sur le volet *thématiques* du PCRD est essentiellement due aux délais entre les appels à projets lancés par la Commission et les dernières opérations de paiement des contrats.

Ces délais sont les suivants :

– de l'ordre de 7 mois entre le lancement de l'appel d'offres et la fin de l'évaluation ;

– de 2 à 5 mois pour les négociations entre partenaires d'un même projet ;

– de 1 à 4 ans, selon la catégorie de projet pour l'exécution de celui-ci : 4 ans pour les « projets intégrés » et les « réseaux d'excellence », 2 à 3 ans pour les projets de recherche ciblés (STREP), 1 an pour les actions de coordination (CA) et les actions de soutien spécifique (SSA) ;

À la signature des contrats, tous les projets bénéficient d'avances de l'ordre de 30 à 40 % du montant du contrat, le solde étant versé après vérification des pièces comptables fournies par les contractants à la Commission. Ces pièces, auditées par la Commission elle-même ou par des cabinets extérieurs occasionnent des délais supplémentaires qui ne sont pas jusqu'ici mesurés.

À plusieurs reprises, la Cour des comptes européenne a appelé à une simplification des procédures. Elle a souligné que la clarification des critères d'éligibilité des coûts à déclarer demeurait tardive, que la généralisation interdirectionnelle de l'utilisation du système de gestion informatique des propositions était trop lente et que les contrats étaient trop complexes (nombreuses clauses spéciales et annexes spécifiques pour les différents instruments).

Le projet de budget pour 2007 du Conseil retient pour cette rubrique un montant de **8,8 milliards d'euros en crédits d'engagement** (13,8 millions d'euros de moins que l'APB de la Commission) et **6,8 milliards d'euros en crédits de paiement** (175,9 millions d'euros de moins que l'APB, essentiellement par anticipation de la sous-consommation des crédits). Par rapport au budget 2006, les crédits d'engagement augmentent de 10,3 % et les crédits de paiement diminuent de 8,9 %, soit respectivement + 892 millions d'euros et – 662 millions d'euros.

## B.– COHÉSION POUR LA CROISSANCE ET L'EMPLOI (SOUS-RUBRIQUE 1B)

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

La proposition de la Commission visait, à juste titre, à faire de la politique de cohésion un instrument privilégié de réalisation des objectifs de la stratégie de Lisbonne (« *faire de l'Europe, d'ici 2010, l'économie fondée sur la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde* »), telle que complétée à Göteborg (accent mis sur croissance et développement durables). Elle prévoyait une enveloppe de 338,7 milliards d'euros pour la prochaine programmation financière. La politique régionale a constitué le principal enjeu de la négociation sur les perspectives financières 2007-2013. Dans le compromis final, après intervention du Parlement européen, l'enveloppe des crédits alloués à la politique de cohésion s'établit ainsi à **308 milliards d'euros en prix 2004 (347,4 milliards d'euros en prix courants), soit 36,5 % du budget communautaire en crédits d'engagement**.

La nouvelle politique régionale se décompose en trois objectifs :

– l'objectif *Convergence*, qui concerne les États et régions les moins développées, concentre 79 % des crédits ;

– l'objectif *Compétitivité régionale et emploi* mobilise 17 % des crédits, essentiellement dans les 15 premiers États membres ;

– l'objectif *Coopération territoriale européenne* (4 %) finance les coopérations transfrontalières et les réseaux de régions.

La structure des fonds et leur fonctionnement sont globalement reconduits par rapport à la précédente programmation : FEDER, FSE et fonds de cohésion (pour les États membres les plus en retard de développement). La grande différence est la suppression de tout zonage, qui était source de difficultés de gestion et de complication administrative. La Commission européenne a proposé, dans un document appelé « Orientations stratégiques communautaires » (OSC), un cadre de référence qui doit être adopté par le Conseil au début du mois d'octobre. Le FEDER doit répondre à cinq priorités : promouvoir l'innovation et l'économie de la connaissance, le développement des TIC, le soutien des entreprises, la protection de l'environnement et le développement de modes de transport alternatifs. Le FSE a six priorités : contribuer à l'adaptation des travailleurs et des entreprises aux mutations économiques ; améliorer l'accès à l'emploi des demandeurs d'emploi ; renforcer la cohésion sociale et lutter contre les discriminations pour l'inclusion sociale ; investir dans le capital humain ; développer les partenariats et la mise en réseau pour l'emploi et l'inclusion ; soutenir les actions innovantes transnationales ou interrégionales.

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

La France devrait bénéficier de **12,7 milliards d'euros de retours sur la période 2007-2013**, à comparer aux 15,7 milliards qu'elle avait reçus au cours de la précédente période. L'enveloppe s'établit à 14,3 milliards d'euros en prix courants sur la période 2007-2013. Les 12,7 milliards se répartissent en 2,8 milliards pour l'objectif *Convergence* (uniquement pour les collectivités françaises d'Outre-mer), 9,1 milliards pour l'objectif *Compétitivité régionale et emploi* (dont 100 millions pour le Hainaut et 30 millions pour la Corse), et 773 millions pour le troisième objectif.

**RÉPARTITION DE LA DOTATION FRANÇAISE AU TITRE DE L'OBJECTIF « COMPÉTITIVITÉ RÉGIONALE ET EMPLOI »**

(En millions d'euros - prix 2004)

	FSE	FEDER	Total 2007-2013
Alsace	110,56	67,37	177,93
Aquitaine	159,13	348,16	507,30
Auvergne	76,88	183,49	260,37
Basse Normandie	83,11	160,92	244,03
Bourgogne	85,62	164,67	250,29
Bretagne	162,65	267,70	430,35
Centre	123,04	174,08	297,12
Champagne-Ardenne	73,93	164,67	238,60
Corse	16,69	133,51	150,20
Franche-Comté	66,21	121,25	187,46
Haute Normandie	125,29	194,60	319,89
Île-de-France	474,55	127,40	601,95
Languedoc-Roussillon	142,30	239,95	382,25
Limousin	40,81	112,92	153,73
Lorraine	121,15	282,29	403,45
Midi-Pyrénées	153,80	357,57	511,37
Nord-Pas-de-Calais	332,33	621,97	954,30
PACA	252,64	268,18	520,82
Pays-de-la-Loire	182,03	268,18	450,21
Picardie	113,12	178,79	291,91
Poitou-Charentes	102,31	178,79	281,10
Rhône-Alpes	319,17	296,41	615,58
<b>Total régional</b>	<b>3.317,32</b>	<b>4.912,87</b>	<b>8.230,19</b>
Volets nationaux et interrégionaux	670,79	200,00	870,79
<b>Total</b>	<b>3.988,11</b>	<b>5.112,87</b>	<b>9.100,98</b>

Source : Annexe jaune sur les relations financières avec l'Union européenne

L'année 2005 est marquée par une consommation élevée des fonds structurels (37,4 milliards d'euros en engagements et 32,8 milliards en paiements). Les RAL restent à un niveau élevé dans toute l'Europe (81,7 milliards d'euros fin 2005, soit deux années de programmation), qui sont expliquées par les spécificités des fonds structurels (démarrage retardé en 2000, programmation puis exécution dans les deux années suivantes). Tous les États membres sont vigilants sur la bonne exécution des programmes engagés, afin de ne pas subir la règle du dégageant d'office, qui prévoit que les fonds non consommés dans les deux ans suivant leur programmation sont annulés (règle « n+2 »). Ainsi entre 2002 et 2004 les quinze États membres ont perdu un total cumulé de 550 millions d'euros

d'euros dégagés d'office, la France étant touchée pour un total de 56 millions d'euros. Les dégagements d'office ont représenté 26,5 millions d'euros en France en 2005.

En prolongement de la tendance déjà observée en 2003, l'année 2005 (2,5 milliards d'euros) se caractérise par une augmentation des paiements en volume par rapport à 2004 (2,4 milliards d'euros), traduisant une montée en puissance des programmes.

L'APB pour 2007 s'établit à 45,5 milliards d'euros en engagements, soit une augmentation par rapport à 2006 de 14,8 % pour les fonds structurels et de 18,1 % pour le fonds de cohésion. Les crédits de paiement de la politique régionale sont en hausse très sensible par rapport à 2006 (19,1 %), en particulier pour le fonds de cohésion (41,1 %), les objectifs *Coopération territoriale* (32,1 %) et *Compétitivité régionale et emploi* (28,1 %). Ces augmentations tiennent à la conjonction de décaissements importants au titre de la période 2000-2006 avec le lancement des programmes 2007-2013. Le Conseil a décidé un abattement de crédits de paiement de 425 millions d'euros, qui couvre intégralement les crédits de la programmation 2000-2006.

Le Comité interministériel sur l'aménagement du territoire (CIACT) du 6 mars dernier a arrêté le cadre dans lequel va s'inscrire l'utilisation des fonds structurels en France. Un Cadre de référence stratégique national (CRSN), en cours de concertation avec l'ensemble des acteurs concernés, servira de matrice à l'élaboration de Programmes opérationnels (ex-DOCUP), qui devront être définis pour chacune des régions françaises. Le Gouvernement a fait le choix structurant de reprendre au niveau national les objectifs de concentration des dépenses fixés par le Conseil européen ; ainsi, 60 % des crédits de l'objectif *Convergence* et 75 % de ceux de l'objectif *Compétitivité régionale et emploi* devront être mobilisés sur des projets directement liés à la stratégie de Lisbonne. Le CRSN sera transmis en octobre à la Commission européenne et les programmes opérationnels devront être envoyés à la Commission européenne par les régions au plus tard fin novembre, afin de ne pas obérer le démarrage de la programmation.

Lors du CIACT du 6 mars 2006, le Gouvernement a pris la décision de maintenir la gestion des fonds structurels au niveau de l'État, c'est-à-dire des préfets de région. Seule la région Alsace continue à bénéficier d'une expérience de gestion décentralisée, au niveau de son conseil régional. Dans les autres régions, des délégations de crédits pourront être accordées aux conseils régionaux, dans la limite de 40 % des enveloppes globales. Le Gouvernement envisage actuellement de porter ce pourcentage à 50 %.

Votre Rapporteur spécial regrette que le Gouvernement ait fait le choix de maintenir en l'état le système de gestion prévalant lors de la programmation qui s'achève. Ce maintien est en contradiction avec la deuxième vague de décentralisation de la loi « Libertés et responsabilités locales » du 13 août 2004 et en contradiction avec la logique institutionnelle voulue par le Premier ministre de

l'époque, M. Jean-Pierre Raffarin. Son article 44, adopté à la suite d'un amendement de votre Commission des finances à l'initiative de votre Rapporteur spécial, précisait que « *le Gouvernement adresse, au cours du premier semestre 2006, un rapport au Parlement portant sur l'ensemble des expérimentations mises en œuvre au titre du présent article, afin de lui préciser les conditions législatives dans lesquelles la décentralisation de la gestion des fonds structurels européens sera pérennisée dans le cadre des prochaines perspectives financières de l'Union européenne* ».

Votre Rapporteur spécial s'est fait remettre ce rapport lors de son entretien le 27 septembre 2006 avec M. Marc Gastambide, chef du bureau politiques européennes de la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT). C'est la DIACT qui assure le pilotage national des fonds structurels en France. Ce rapport analyse les expériences de décentralisation (Alsace, INTERREG, URBAN) et de délégation (les autres régions dans des proportions variables). Il estime que globalement les collectivités territoriales concernées ont su faire face dans de bonnes conditions aux tâches de gestion des fonds structurels : fonctionnement, animation, constitution d'une équipe de gestion compétente et en nombre suffisant, contrôles. Les relations avec l'État sont variées dans les différentes expérimentations, mais toujours existantes. Le rapport note le bon niveau de technicité des équipes de gestion décentralisées. En Alsace, notamment, seule région de France où l'expérience a couvert l'ensemble des fonds alloués, la prise en main de la gestion par les services du conseil régional s'est faite dans des délais très courts, malgré la gêne qu'a constituée une prise en charge en cours de période de programmation.

Dans ces conditions, votre Rapporteur spécial ne s'explique pourquoi le rapport ne conclut pas à l'extension des expériences de décentralisation. Il est d'ailleurs étrange que ce rapport soit daté du 30 juin 2006, alors que c'est le CIACT du 6 mars, quatre mois plus tôt, qui a décidé de la poursuite de la gestion centralisée.

En application de la loi « Libertés et responsabilités locales » du 13 août 2004, le conseil régional a compétence pour promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région, pour l'aménagement de son territoire et pour assurer la préservation de son identité. Il est l'interlocuteur logique pour les fonds européens lors de leur phase de définition, en liaison avec le CPER. La région est une collectivité chargée du développement économique, puisqu'elle est compétente en matière de planification économique et de programmation des équipements. Elle est également compétente pour la formation initiale (lycées) et professionnelle. Elle est chargée des aides directes ou indirectes aux entreprises et est présente dans les transports (transports ferroviaires de passagers, financement des infrastructures). À titre expérimental, elle s'investit dans la protection du patrimoine, le développement des ports et aéroports et la protection de l'environnement.

La Commission européenne elle-même incite d'ailleurs les États membres à favoriser l'implication des régions dans la gestion des fonds structurels, dans le respect du cadre constitutionnel de chacun. Plusieurs partenaires européens de la France pratiquent d'ailleurs avec succès une décentralisation de la gestion des fonds européens. Selon une enquête réalisée en juillet 2006 par la Conférence des régions périphériques et maritimes européennes, « *il n'existe pas de corrélation automatique entre les cadres institutionnels nationaux et le degré d'implication des régions dans la mise en œuvre de la future programmation* » : l'Italie, les Pays-Bas et le Danemark laissent une grande responsabilité aux régions, au contraire de l'Espagne, du Portugal et de la Suède. Les régions françaises ont acquis une expérience indiscutable en la matière, au cours de la période de programmation 2000-2006.

Votre Rapporteur spécial ne préconise pas non plus un désengagement total de l'État dans la gestion des fonds structurels, ce qui ne correspondrait ni à notre cadre constitutionnel ni à notre tradition administrative. D'ailleurs certaines régions, notamment le Nord-Pas-de-Calais, sont imprégnées d'une forte tradition républicaine et n'envisagent pas de se passer totalement de l'État pour la gestion des fonds européens. Il aurait fallu, dans un cadre clairement décentralisé, étudier la possibilité d'un partenariat actif et équilibré entre l'État et les régions, sans oublier d'associer les départements, les communes et leurs regroupements, autant que de besoin. Il suffit de se rappeler que la plupart des projets sont cofinancés et font intervenir des fonds en provenance de l'État, des collectivités territoriales (régions, mais aussi départements et communes ou leurs regroupements) et de l'Union européenne. Ce partenariat aurait pu prendre des formes diversifiées en fonction des particularités régionales, avec l'utilisation des moyens et les compétences des secrétariats généraux aux affaires régionales (SGAR) des préfetures de région, des services décentralisés des ministères (équipement, emploi...) et du réseau des trésoriers payeurs généraux pour les engagements et les paiements. La reconduction pure et simple du dispositif actuel, telle que décidée par le Gouvernement, est un signe de défiance à l'égard des régions et marque malheureusement un coup d'arrêt de la dynamique État-régions dans les projets européens.

Le Gouvernement a décidé de faire coïncider la programmation des fonds structurels européens avec les contrats de projet État-régions (CPER) pour la période 2007-2013. Cette décision se justifie par un souci de coordination, de complémentarité et de cohérence entre les deux exercices. Le choix du Gouvernement de maintenir une gestion centralisée des fonds structurels fait cependant craindre que les fonds européens soient substitués aux crédits de l'État dans le financement des CPER. Les 12 milliards d'euros des fonds européens viendraient compléter les 10 milliards d'euros de crédits budgétaires que l'État envisage d'affecter aux CPER sur sept ans. Votre Rapporteur spécial rappelle qu'une telle tentation est discutable d'un point de vue européen et contraire à la réglementation communautaire, qui prévoit explicitement la règle de l'additionalité : les projets doivent comporter une part financée sur fonds nationaux, les financements communautaires doivent apporter la preuve de leur

valeur ajoutée dans un projet et ne peuvent venir en remplacement des crédits nationaux. Les contrôles par sondage portant sur 5 % des projets vérifient d'ailleurs la réalité de cette additionalité.

Votre Rapporteur spécial souhaite rappeler les leçons tirées de la période de programmation qui se termine. Il faudra éviter les « coups d'accordéon » constatés entre 2000 et 2006, un démarrage particulièrement lent ayant été suivi d'une accélération à marche forcée des programmations afin d'éviter les dégagements d'office, pour terminer, en fin de période, par une raréfaction des enveloppes avant terme. Le fait que le Gouvernement organise dès cette année les conditions de mobilisation des fonds structurels à partir de 2007 devrait permettre un démarrage dès le 1<sup>er</sup> janvier prochain. D'autre part, il faudra veiller à privilégier les grands projets structurants, pour le tissu industriel, pour les équipements collectifs, afin d'éviter le « saupoudrage » des crédits, trop souvent critiqué dans le passé. La Commission européenne l'indique d'ailleurs dans ses orientations stratégiques. Il ne faudra pas pour autant oublier tout à fait les petits projets, qui correspondent à des pratiques profondément enracinées dans les mentalités et pour lesquels il faudra faire preuve de pédagogie auprès des élus locaux.

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

La nouvelle rubrique 2 *Conservation et gestion des ressources naturelles* permet d'assurer le regroupement de l'ensemble des dépenses relatives à la gestion des marchés agricoles (aides directes et soutien des marchés), au développement rural, au secteur de la pêche et à l'environnement. La PAC représente environ 95 % de l'enveloppe sur la période 2007-2013.

Pour l'essentiel, les outils financiers de ces politiques prolongent, sous une dénomination parfois différente, des dispositifs existants. Ainsi, les cinq principales politiques sont chacune financées par un fonds dédié :

– le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA), pour les dépenses relatives au marché agricole ;

– le Fonds européen agricole de développement rural (FEADER), pour le développement rural ;

– le Fonds européen de la pêche (FEP), finançant les actions structurelles dans le secteur de la pêche ;

– le second instrument financier pour la pêche, qui regroupe les actions de contrôle dans le secteur de la pêche ainsi que les accords internationaux de pêche ;

– l'instrument financier pour l'environnement (LIFE+), traitant des actions environnementales.

L'annexe jaune sur les relations financières avec l'UE fait valoir que « *les négociations des perspectives financières 2007-2013 ont été marquées par une érosion progressive mais limitée du budget de la PAC* ». Ainsi, le Conseil européen de décembre 2005 a prévu une enveloppe de **293,1 milliards d'euros (prix 2004) pour les dépenses relatives aux marchés agricoles**, soit un montant en retrait de 2 milliards d'euros par rapport au dernier compromis présenté par la présidence luxembourgeoise en juin 2005. La mécanique d'inclusion de la totalité des dépenses agricoles générées par l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie sous les plafonds décidés par le Conseil européen en octobre 2002, était de fait inévitable après le dernier compromis luxembourgeois. Le développement rural a constitué une des variables d'ajustement de la négociation ; le compromis finalement adopté prévoit pour le **développement rural 69,8 milliards d'euros (prix 2004)** sur la période, après une proposition initiale de 88,75 milliards d'euros par la Commission européenne.

Au total, le montant de la rubrique s'élève à **371,4 milliards d'euros (prix 2004), soit 418,1 milliards d'euros en termes courants sur sept ans**.

L'accord interinstitutionnel prévoit une « clause de réexamen » en 2008 - 2009. Cette échéance devra être préparée avec attention car elle constituera la quatrième grande réforme de la PAC, après celles de 1992, 1999 et 2003. Plusieurs pistes sont évoquées. Le renforcement du volet développement rural (transfert du premier au deuxième pilier) est évidemment dans la logique des réformes précédentes. Il s'agit d'un découplage de la PAC par rapport à la production agricole. Votre Rapporteur spécial estime que cette voie permettrait de s'éloigner de la logique productiviste pour prendre en compte les problématiques du monde rural dans leur ensemble. La diversification des activités économiques en zone rurale pourra être recherchée, avec par exemple le tourisme vert. Il s'agit aussi d'aider les agriculteurs plus que les productions, afin de maintenir l'occupation du territoire et d'entretenir le paysage. Dans cette logique, les États membres ayant des exploitations agricoles plus petites que la moyenne communautaire posent la question du plafonnement des soutiens reçus par exploitation. Une évolution de la PAC pourrait également favoriser la recherche de la qualité alimentaire plus que la quantité. Cette orientation est d'autant plus souhaitable que les risques sanitaires et phytosanitaires se sont aggravés ces dernières années, avec par exemple l'ESB puis la grippe aviaire. Votre Rapporteur spécial estime, dans ce contexte, nécessaire un renforcement des contrôles sanitaires aux frontières de l'Europe, à la mesure du marché unique maintenant composé de 25 - et très bientôt 27 - États membres. La prise en compte de la protection de l'environnement doit également devenir une priorité, avec la limitation du recours aux pesticides et aux engrais générateurs de pollutions, notamment de l'eau.

D'autres États membres, opposés par principe aux mécanismes de la PAC, proposent une renationalisation partielle ou totale. Il s'agirait, aux yeux de votre Rapporteur spécial, d'une régression de l'idée communautaire, voie à proscrire. L'idée serait de transférer les financements au niveau national, sans que l'on sache



d'ailleurs précisément si cela se fera selon des règles communes ou en ordre dispersé, avec les risques de distorsion que cela représente.

Les négociations en cours à l'OMC, dans le cadre du cycle de Doha, ont pour objectif de réduire les soutiens internes et les subventions à l'exportation, ainsi que d'augmenter l'accès au marché. Les pays en développement souhaitent une réduction forte des soutiens agricoles de l'Europe, des États-Unis et du Japon, qui selon eux entravent le développement de leur propre agriculture et, partant, leur développement tout court. Parallèlement, l'Europe (associée au Japon et à la Suisse) et les États-Unis (alliés au Canada, à l'Australie et à quelques autres pays développés exportateurs de produits agricoles) sont engagés dans une discussion difficile où chacun attaque les soutiens publics des autres tout en défendant les siens. L'Union européenne devra manœuvrer habilement pour ne pas se laisser dépasser par une alliance de circonstance entre ces derniers pays et les grands pays en développement exportateurs agricoles, comme le Brésil ou l'Argentine. Au milieu, les petits pays en développement, parmi les plus pauvres de la planète, notamment en Afrique, devront faire entendre leurs légitimes revendications. La suspension provisoire des négociations décidée après la réunion ministérielle de Genève les 22 et 23 juillet 2006 ne laisse pas présager de conclusion rapide de ce cycle. Dans ces conditions, les discussions sur la clause de réexamen pourraient donc se dérouler dans un contexte des négociations multilatérales à l'OMC.

En 2005, le taux de retour de la France au titre de la PAC devrait atteindre 20,6 % ; il perd un point par rapport à 2004, en raison de la montée en puissance des dépenses agricoles dans les nouveaux États membres. Au total, la France reste le premier bénéficiaire de la PAC, loin devant l'Espagne (14,6 %), l'Allemagne (13,9 %), l'Italie (11,6 %) et le Royaume-Uni (9,3 %). En volume, les retours de la France au titre de la politique agricole pour l'année 2005 s'élèvent à 10 milliards d'euros, soit 576 millions d'euros de plus (+6,1 %) qu'en 2004.

La France devrait rester, sur la période 2007-2013, le premier bénéficiaire des dépenses relatives aux marchés agricoles. Les dépenses générées par l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie et la montée en puissance des paiements directs dans les États ayant adhéré en mai 2004 contribueront cependant à faire baisser le taux de retour de la France sur la période : de 21,2 % environ en 2007, il pourrait fléchir à 19 % en 2013. En termes constants et sans prise en compte de la modulation, le « retour » pourrait être de 9,3 milliards d'euros en 2013, contre 9,7 milliards en 2007. Au total, les « retours » français sur la période 2007-2013 peuvent être estimés à 66,2 milliards d'euros, soit un taux de retour de 20,1 %. L'enveloppe allouée à la France au titre du développement rural devrait être de l'ordre de 6,4 milliards d'euros (y compris modulation), soit un taux de retour de 7,2 % sur cette politique.

L'APB présenté par la Commission pour 2007 prévoit, sur la rubrique 2, un montant de 57,2 milliards d'euros en crédits d'engagement et de 55,7 milliards d'euros en crédits de paiement. Le Conseil a décidé une réduction de 787,6 millions d'euros en crédits de paiement et de 746,4 millions d'euros en

crédits d'engagement. L'ampleur des économies proposées par la présidence finlandaise, conjuguée avec le fait que le schéma retenu affecte le secteur du lait et des produits laitiers (réduction de 150 millions d'euros) et l'aide au plus démunis (10 millions d'euros en crédit d'engagement et de paiement, ce qui ramène le montant de la ligne à son montant 2006), a entraîné l'opposition du Gouvernement français lors de la première lecture du projet de budget.

Au-delà de la PAC, l'enveloppe allouée aux actions structurelles dans le secteur de la **pêche sera de 4,3 milliards d'euros** dans la prochaine programmation financière. Le second instrument financier pour la pêche, doté de **2,3 milliards d'euros** sur la période 2007-2013, regroupe essentiellement les contributions consenties par l'UE en application des accords bilatéraux de pêche. Les « retours » français sur les actions structurelles en faveur de la pêche, estimés sur la période, devraient être de l'ordre de 190 millions d'euros, dont 30 millions d'euros réservés aux départements d'outre-mer, soit un taux de retour de 5,8 % sur la période.

L'instrument financier pour **l'environnement (LIFE+)** a pour but de contribuer à la promotion du développement durable dans l'Union européenne. Selon la position commune arrêtée par le Conseil, l'instrument serait doté de **2,1 milliards d'euros** sur la période 2007-2013. Enfin, sur les 80 % de l'enveloppe de l'instrument financier pour l'environnement (LIFE+), à répartir entre les États membres, le taux de retour de la France devrait s'établir à 8,8 %, soit une enveloppe de 148 millions d'euros en gestion déléguée sur la période. Une extrapolation de ce taux sur l'ensemble du fonds donne une prévision de « retour » pour la France de 184 millions d'euros sur la période.

#### D.- LIBERTÉ, SÉCURITÉ ET JUSTICE (SOUS-RUBRIQUE 3A)

La politique relative à la justice et aux affaires intérieures (JAI) a été introduite par le Traité de Maastricht, selon des procédures intergouvernementales. Depuis le Traité d'Amsterdam, entré en vigueur en 1999, les politiques d'immigration, d'asile, de protection des frontières et de visas relèvent du premier pilier régi par la méthode communautaire, de même que la matière du droit civil. La coopération judiciaire pénale et la coopération policière continuent de relever du troisième pilier de nature intergouvernementale.

Sur la période 2007-2013, le plafond de la sous-rubrique s'élève à **6,6 milliards d'euros prix 2004**, soit 7,6 milliards d'euros en prix courants, ce qui permet une **progression en termes réels de 15 % par an en moyenne**, la plus importante de toutes les rubriques, soulignant ainsi la priorité nouvelle accordée à cette politique, en particulier à son volet gestion des flux migratoires.

Le programme cadre *Solidarité et gestion des flux migratoires*, de loin le plus important puisqu'il représente à lui seul plus de la moitié de la sous-rubrique (4 milliards d'euros) recouvre un fonds préexistant, le Fonds européen pour les réfugiés, et trois nouveaux fonds, le Fonds pour les frontières extérieures, le Fonds pour l'intégration des ressortissants des pays tiers et le Fonds européen pour le retour, dont les règlements font encore l'objet de discussions.

Le programme-cadre *Sécurité et protection des libertés* s'inscrit dans le prolongement de la stratégie européenne de sécurité adoptée par le Conseil européen en décembre 2003 selon laquelle le terrorisme et le crime organisé représentent les deux menaces principales pour la sécurité européenne. Il est doté de 745 millions d'euros pour la période 2007-2013.

Le programme-cadre *Justice et droits fondamentaux* (543 millions d'euros courants) se présente comme un regroupement assez disparate de multiples programmes existants sous la génération 2000-2006 (justice pénale, lutte contre les violences aux enfants et aux femmes, drogue et droits fondamentaux).

Les trois systèmes d'information rattachés à la sous-rubrique (visas, Schengen et empreintes digitales) devraient être dotés de 714 millions d'euros courants sur la période.

L'ensemble des agences est doté d'un plafond global de 1 milliard d'euros sur la période : Frontex (coopération aux frontières), Eurojust (criminalité), Agence européenne des droits fondamentaux, Observatoire des drogues, Cepol (collège européen de police). Europol reste à ce stade directement financé par les seules contributions nationales.

La sous-rubrique est dotée de 561,7 millions d'euros en engagements et 400,1 millions en paiement dans le projet de budget pour 2007 adopté en première lecture par le Conseil.

#### E.– CITOYENNETÉ (SOUS-RUBRIQUE 3B)

Cette sous-rubrique recouvre principalement des thématiques liées à la citoyenneté au sens large, à savoir des programmes destinés à soutenir la culture et les médias, la jeunesse <sup>(1)</sup> ainsi que la santé et la protection des consommateurs. L'instrument de préparation et de réaction rapide aux urgences majeures figure également au sein de cette sous-rubrique, de même que la politique de communication et d'information de la Commission.

Lors du Conseil européen de décembre 2005, le plafond de la sous-rubrique a été fixé à 3,6 milliards d'euros (prix 2004) sur 2007-2013, sans que cela ait constitué un point de négociation difficile entre les États membres. Le Parlement européen s'est montré particulièrement sensible à ces actions. Ainsi, à l'issue du « trilogue » ayant permis la conclusion du nouvel accord interinstitutionnel, une enveloppe supplémentaire de 500 millions d'euros a été allouée à cette sous-rubrique, portant son plafond à 4,1 milliards d'euros (prix 2004), soit 4,7 milliards en euros courants.

---

(1) Hors programmes spécifiques relatifs à l'éducation et inscrits dans la sous-rubrique 1A (Erasmus).

L'ensemble des programmes rattachés aux thématiques « jeunesse, médias, culture et citoyens » représente **2,3 milliards d'euros** sur la période 2007-2013, soit près de la moitié de la sous-rubrique. Le programme *Jeunesse en action*, doté de 885 millions d'euros courants sur la période, vise à promouvoir une citoyenneté active auprès des jeunes, en particulier dans sa dimension européenne. Le programme *Média 2007* (diversité culturelle) est doté de 757 millions d'euros courants sur la période. Le nouveau programme *Culture 2007*, doté de 400 millions d'euros courants sur 2007-2013 permet d'apporter un soutien aux organismes culturels européens. La promotion de la citoyenneté européenne via l'appel à la société civile passe par le programme *L'Europe pour les citoyens*, doté de 215 millions d'euros courants sur la même période.

Le programme *Santé et protection des consommateurs*, proposé par la Commission en 2004, a été scindé entre les deux thématiques en juillet 2006, soit un programme pour la politique des consommateurs et un pour la santé. La dotation prévisionnelle des deux programmes est de 522 millions d'euros courants sur la période, dont 156,8 millions d'euros pour le programme politique des consommateurs.

L'autorité européenne de sécurité des aliments, instituée en janvier 2002, devrait être dotée de 502 millions d'euros sur la période 2007-2013.

Le Centre européen de prévention et de contrôle des maladies (CEPCM), créé en 2004 pour tendre vers plus de cohérence et d'efficacité dans l'action au niveau de l'UE (SRAS en Asie...), bénéficiera de 348 millions d'euros sur l'ensemble de la programmation.

Un instrument de préparation et de réaction rapide aux urgences majeures relevant de la protection civile entrera en vigueur à partir de 2007. Il relève de la codécision et pourrait faire l'objet d'une décision au niveau du Conseil en septembre 2006. Il devrait être doté de 134 millions d'euros courants sur sept ans.

La mobilisation du Fonds de solidarité de l'Union européenne (FSUE), hors plafond des perspectives financières, et utilisable en gestion par décision du Conseil et du Parlement européen dans la limite d'un milliard d'euros courants par an, essentiellement suite à des catastrophes naturelles, transite par cette sous-rubrique pour les États membres.

La Commission a proposé un avant-projet de budget pour 2007 en légère diminution en crédits d'engagement (-1,4 %). Le poids politique de cette sous-rubrique a conduit la présidence à proposer un schéma d'abattements à visée essentiellement tactique dans la perspective de la négociation avec le Parlement européen à l'automne 2006. La réduction des crédits d'engagement s'élève à 16,5 millions d'euros, celle des crédits de paiement à 31,6 millions d'euros.

## F.— L'UNION EUROPÉENNE EN TANT QUE PARTENAIRE MONDIAL (RUBRIQUE 4)

La nouvelle rubrique 4 *L'Union européenne en tant que partenaire mondial* regroupe l'ensemble des actions extérieures de l'UE.

Le nouveau format retenu répond au besoin d'assurer une plus grande unité des instruments de l'action extérieure. Trois d'entre eux reposent sur une base géographique en fonction des différents degrés de priorité de la politique extérieure de l'Union européenne : l'instrument de préadhésion (IPA) est destiné aux pays candidats reconnus ou potentiels ; l'instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP) couvre les pays du sud et de l'est de l'Europe relevant de la politique dite de voisinage ; l'instrument de financement de la coopération au développement et de la coopération économique (ICDCE) est destiné à l'ensemble des autres pays non couverts par les deux premiers instruments. Les trois autres instruments (instrument de stabilité, instrument d'aide humanitaire et assistance macro-économique) visent à répondre à des besoins spécifiques.

Alors que la proposition initiale de la Commission pour la rubrique 4 s'établissait à 70,2 milliards d'euros (hors Fonds européen de développement), le Conseil européen de décembre 2005 est parvenu à un compromis sur un montant de 50 milliards d'euros (prix 2004) identique au compromis présenté par la présidence luxembourgeoise en juin 2005. Cette enveloppe enregistre ainsi une progression réelle de 4,5 % par an. Devant les divergences existant en leur sein, les États membres ont renoncé à budgétiser le Fonds européen de développement (FED), malgré la proposition d'intégration dans le budget communautaire formulée par la Commission.

Lors de la négociation de l'accord interinstitutionnel avec le Parlement européen, le plafond de la rubrique 4 a été réduit à due concurrence de la sortie du plafond des perspectives financières de la réserve pour aide d'urgence, à hauteur de 1,5 milliard d'euros (prix 2004) sur la période. 1 milliard d'euros de crédits supplémentaires (prix 2004) a été alloué sur la période 2007-2013 au profit de la PESC (+800 millions d'euros) et de la politique de voisinage (+200 millions d'euros). Au total, après signature de l'accord interinstitutionnel, la nouvelle rubrique 4 est dotée d'un plafond de 49,5 milliards d'euros (prix 2004) pour la période 2007-2013.

L'Instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP) est doté de 11,2 milliards d'euros courants. Le 10<sup>ème</sup> FED est doté de 22,7 milliards d'euros.

Trois pays font l'objet de négociations d'adhésion : la Turquie, la Croatie et l'Ancienne république yougoslave de Macédoine (ARYM). La Roumanie et la Bulgarie, qui devraient adhérer le 1<sup>er</sup> janvier prochain, devraient bénéficier de 41,7 milliards d'euros sur la période 2007-2013.

L'instrument de stabilité est doté de 2,1 milliards d'euros. L'instrument de sûreté nucléaire (ISN) séparé de l'instrument de stabilité prévoit un montant de 524 millions d'euros. La fusion de l'aide humanitaire et de l'aide alimentaire est dotée de 5,6 milliards d'euros courants sur la période, en progression régulière. La réserve pour aide d'urgence, placée hors plafond, est dotée de 1,5 milliard d'euros (prix 2004), soit une stabilisation en euros constants à hauteur de 221 millions d'euros annuels. La Commission a proposé d'affecter 753 millions d'euros pour l'assistance macro-économique.

La PESC prévoit une enveloppe de 1,7 milliard d'euros (prix 2004) sur la période 2007-2013, en forte progression (+ 245 % sur la période par rapport à sept fois les montants de 2006).

La Commission a adopté un APB s'élevant à 6,7 milliards d'euros en crédits d'engagement. Le montant de l'APB 2007 inclus dans les plafonds ne s'élève qu'à 6,5 milliards d'euros, la différence tenant à la budgétisation de 234,5 millions d'euros de la réserve pour aide d'urgence qui a été placée au-delà des plafonds agréés dans les perspectives financières. Le Conseil a procédé à des réductions équilibrées sur cette rubrique, préservant la PESC, et a privilégié le soutien à l'Irak ; cet objectif a été atteint grâce à une réfaction ciblée de 109,7 millions d'euros en crédits d'engagement et 186 millions d'euros en crédits de paiement dans la majeure partie des dépenses de la rubrique.

#### G.– ADMINISTRATION (RUBRIQUE 5)

Dans sa proposition initiale, qui n'a pas été retenue, la Commission avait proposé de réduire le périmètre de la rubrique en affectant à chaque politique communautaire les dépenses administratives qui lui sont liées, ne laissant en rubrique 5 que les dépenses administratives des petites institutions (autres que la Commission, le Parlement européen, le Conseil, la Cour de justice, la Cour des comptes...), ainsi que les pensions et les dépenses des écoles européennes. De ce fait, le montant total de la rubrique se trouvait limité, sur la période 2007-2013, à 28,6 milliards d'euros soit un peu moins de 60 % du montant correspondant à la période 2000-2006, estimé à partir du niveau des dépenses de l'année 2006 multiplié par sept ans, soit 48 milliards d'euros.

La France, le Danemark, l'Autriche et les Pays-Bas soutenaient un élargissement du périmètre actuel de la rubrique par intégration des dépenses des agences, « exécutives » et « de régulation » qui constituent, de fait, des démembrements administratifs de la Commission et qui ont connu un développement très significatif au cours de la période 2000-2006.

La Commission proposait une progression annuelle des dépenses de 5 %, ce qui portait le total de la rubrique à 29 milliards d'euros selon le format Commission et à 57,6 milliards d'euros, à périmètre constant. À l'issue de l'accord interinstitutionnel du 17 mai 2006, le plafond des crédits de la rubrique 5

pour la période 2007-2013 a été fixé à 49,8 milliards d'euros en prix 2004, soit 56,2 milliards d'euros en prix courants et 5,8 % du total du budget, les dépenses correspondant aux pensions incluses sous le plafond étant calculées nettes des contributions, dans la limite de 500 millions d'euros (prix 2004) pour l'ensemble de la période.

S'agissant des effectifs, le Conseil s'est efforcé de dégager une position permettant de couvrir les besoins, accordant 1.279 créations de postes (834 pour la Commission et les Offices, 57 pour le Conseil, 125 pour la Cour de justice, 44 pour la Cour des comptes, 19 pour le Comité économique et social, 3 pour le Comité des régions, 3 pour le Contrôleur de la protection des données et 194 pour le Parlement).

Le Conseil a invité les institutions à présenter, avant la fin de l'année 2006, des plans de réduction de coûts intégrant les principes suivants :

- le non remplacement d'un poste sur deux, correspondant à des départs à la retraite, à l'exception des postes de traduction, ce qui pourrait représenter, sur la période 2007-2013, 1.200 postes pour la Commission et 200 pour les autres institutions. À ce titre, dès 2007, 200 postes, dont 170 pour la seule Commission, seraient gelés, avant d'être supprimés en 2008 ;

- la présentation par la Commission, en 2008, d'un plan de suppression d'emplois portant sur 500 postes d'ici à 2010 ;

- le renforcement des analyses coût/efficacité des programmes communautaires.

#### EFFECTIFS DES INSTITUTIONS COMMUNAUTAIRES

	Effectifs 2006	Effectifs APB 2007	Effectifs Projet de budget 2007
<b>Commission</b>	20.398	21.251	21.232
<b>Parlement européen</b>	5.801	5.995	5.995
<b>Conseil</b>	3.440	3.536	3.497
<b>Cour de justice</b>	1.757	1.911	1.882
<b>Cour des comptes</b>	791	841	835
<b>Comité économique et social européen</b>	671	704	690
<b>Comité des régions</b>	459	473	462
<b>Médiateur</b>	57	57	57
<b>Contrôleur protection des données</b>	24	29	27
<b>Total</b>	<b>33.398</b>	<b>34.797</b>	<b>34.677</b>

Source : Annexe jaune sur les relations financières avec l'Union européenne.





## CONCLUSION

Votre Rapporteur spécial demande à votre Commission d'approuver le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne.

Au terme de chacun de ses rapports spéciaux les années précédentes à la même période, se renforce la conviction de votre Rapporteur spécial qu'il faut un vrai budget pour l'Union européenne. La limitation du budget communautaire à environ 1 % du PIB, à la suite de la lettre des six États membres gros contributeurs, dont la France, n'est pas à la hauteur des ambitions de l'Europe. Même si cette idée doit être repoussée à d'autres horizons, il faudra bien un jour que l'Europe se dote d'un budget digne de ce nom, afin de porter de véritables projets économiques, sociaux et politiques.

Parallèlement, il importe de réfléchir dès 2007 à l'instauration d'un volet recettes qui ne soit plus le résultat de contributions des États membres, avec les mécanismes de correction que l'on connaît, mais de vraies ressources européennes. Au-delà des aspects financiers, il s'agira d'un élément essentiel de la citoyenneté européenne.



## EXAMEN EN COMMISSION

Votre commission des Finances a examiné le budget des affaires européennes, au cours de sa séance du 4 octobre 2006.

**Votre Rapporteur spécial** a rappelé que le prélèvement sur recettes s'élevé à 18,7 milliards d'euros en 2007. Après une stagnation sur la période 1998-2002, qui reflète en particulier la sous-consommation observée sur les fonds structurels, le budget communautaire connaît à nouveau une progression nette. Cette évolution devrait se poursuivre au cours des prochaines années, après l'accord du 17 mai 2006 sur les perspectives financières 2007-2013, qui permet de financer la solidarité nécessaire envers les nouveaux États membres, tout en préservant l'essentiel des politiques communautaires.

Le projet de budget communautaire pour 2007 inaugurera les nouvelles perspectives financières et concernera, très probablement, une Union européenne élargie à 27, avec l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie le 1<sup>er</sup> janvier prochain. Les nouvelles perspectives financières stabilisent le budget communautaire à environ 1 % du PIB annuel de l'Union. La Commission européenne avait initialement proposé un budget total européen atteignant 1,26 % du revenu national brut (RNB) annuel de l'UE, soit 1.024 milliards d'euros, en prix 2004, sur sept ans. La France s'était alors jointe à cinq autres gros contributeurs nets pour demander un budget limité à 1 % du RNB communautaire annuel. Le « paquet » finalement adopté par le Conseil européen de décembre 2005 prévoit des dépenses à hauteur de 1,045 % du RNB communautaire (862,4 milliards d'euros sur sept ans).

Le Conseil a introduit une « clause de réexamen » pour lancer une réflexion approfondie sur les finances communautaires en 2008 - 2009, et notre pays devra s'y préparer. Cette clause couvre l'ensemble du budget communautaire, en dépenses et en recettes ; elle mentionne explicitement la PAC et le chèque britannique, sans toutefois lier les deux sujets. Une ambiguïté persiste également sur la période de mise en œuvre, avant ou après 2013 ; en tout état de cause, le Conseil, statuant à l'unanimité, gardera un rôle central.

S'est engagé, au début de 2006, un « trilogue » entre la Commission, le Conseil et le Parlement européen. Ce dernier était très déçu du manque d'ambition du budget communautaire. La présidence autrichienne a alors laissé au Parlement européen une marge de manœuvre de 2 milliards d'euros, ce qui, en définitive, aboutit à un total de 864,3 milliards d'euros en crédits d'engagement (prix 2004) sur la période 2007-2013. Le résultat de ce « trilogue » est le signe d'une tendance de fond des institutions européennes vers une montée en puissance du Parlement européen. Cette évolution contribue à la résorption du « déficit démocratique » de l'UE si souvent décrié, et il faudra la consolider.

Ce budget manque singulièrement d'ambition pour l'Europe. Il faut reconnaître les limites des calculs en termes de « retour », qui ne prennent pas en compte les dynamiques communautaires. Mme Catherine Colonna, ministre déléguée aux Affaires européennes, déclarait le 29 août dernier, devant les ambassadeurs, qu'« *on ne devient pas une puissance en y consacrant 1 % de son PIB* ». Face à l'opposition unanime au maintien du « chèque » dont bénéficie le Royaume-Uni, la présidence britannique a accepté la remise en cause partielle de ce système. Au cours de la période 2007-2013, le Royaume-Uni devra verser au budget communautaire une contribution complémentaire dont le montant « *ne devra pas être supérieur à 10,5 milliards d'euros* ». La nouvelle décision sur les ressources propres devra faire l'objet d'un traité qui sera soumis à ratification des États membres, selon leurs procédures constitutionnelles nationales.

Le projet de budget pour 2007, issu du Conseil du 14 juillet 2006, prévoit en crédits d'engagement 125,8 milliards d'euros, soit 1,08 % du RNB de l'Union à 27 (+ 3,7 %), et en crédits de paiement, 114,6 milliards d'euros, soit 0,98 % du RNB (2,3 %). La France, quoi qu'elle ait appuyé les orientations générales de la Commission, n'a cependant pas souhaité, à ce stade, donner son accord, compte tenu du niveau d'économies jugé trop important sur les dépenses agricoles. La Commission s'oppose très fortement au compromis du Conseil, en particulier sur les économies qu'il entend réaliser sur les dépenses administratives, ce dernier proposant de supprimer la moitié des postes vacants à la suite des départs en retraite. Les parlementaires européens dénoncent, de leur côté, le calibrage restrictif des crédits de paiement.

Les contrôles sur les fonds communautaires sont traités cette année dans un chapitre spécifique de l'annexe jaune. En France, les contrôles sur les fonds structurels sont effectués par la Commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC - fonds structurels). Pour les subventions agricoles, ils sont effectués par les offices agricoles eux-mêmes, en liaison avec les services du ministère de l'Agriculture et sous la coordination de la CICC - FEOGA garantie. On peut s'interroger sur l'efficacité des contrôles de ces fonds, afin d'en améliorer l'utilisation, en particulier en Corse et dans les collectivités d'Outre-mer. Le secrétariat de la CICC - FEOGA garantie sera assuré par le ministère des Finances à partir du 1<sup>er</sup> janvier prochain, alors qu'il l'était jusqu'à maintenant par une émanation des offices agricoles, et les contrôles devraient ainsi gagner en indépendance. Le nouveau règlement financier agricole prévoit la mise en place, à partir de 2007, d'une déclaration d'assurance signée par les organismes payeurs ; pour ce faire, ils devront tous mettre en place un système d'audit interne. Les contrôles seront allégés sur les dépenses de développement rural. Le nouveau système évitera donc les redondances et renforcera l'efficacité des contrôles.

La Cour des comptes européenne estime que les dépenses agricoles sont toujours affectées d'un taux d'erreur significatif, en France comme dans plusieurs autres États membres. La Commission européenne elle-même effectue des missions d'enquête dans les États membres. En matière agricole, les refus d'apurement à la charge du budget de l'État français constituent une charge

annuelle de plus de 100 millions d'euros en moyenne depuis 1996 et un montant de 126 millions d'euros pour l'année 2006. Une correction de 118,3 millions d'euros a été décidée en 2006 au titre de la programmation du FSE. En outre, la France est concernée par 22 procédures devant la Cour de justice des Communautés européennes.

Les nouvelles rubriques de dépenses ne bouleversent pas la structure du budget communautaire.

La rubrique *Compétitivité pour la croissance et l'emploi* concentre les crédits affectés à la stratégie de Lisbonne. Ces dépenses d'avenir, qui incluent, au premier chef, la recherche et l'innovation, mais aussi l'éducation et la formation et les réseaux transeuropéens de transport et d'énergie, ont malheureusement constitué une variable d'ajustement de la négociation. De 114,6 milliards d'euros en crédits d'engagement proposés initialement par la Commission européenne, l'enveloppe est ramenée à 74,1 milliards d'euros en prix 2004 sur la période 2007-2013.

Deuxième poste en dépenses du budget communautaire, la politique régionale s'est vue affecter une enveloppe de 308 milliards d'euros, en prix 2004, sur la période 2007-2013, soit 36,5 % du budget communautaire en crédits d'engagement. Les crédits sont réorientés vers les priorités de la stratégie de Lisbonne (entre 60 et 75 % des crédits devront leur être affectés). La grande différence est la suppression de tout zonage, qui était source de difficulté de gestion et de complications administratives. La France devrait bénéficier de 12,7 milliards d'euros, en prix 2004, de retours sur la période 2007-2013, à comparer aux 15,7 milliards qu'elle avait reçus au cours de la précédente période 2000-2006.

Le Comité interministériel sur l'aménagement et la compétitivité des territoires du 6 mars dernier a arrêté le cadre dans lequel va s'inscrire l'utilisation des fonds structurels en France. Un Cadre de référence stratégique national, en cours de concertation, servira de matrice à l'élaboration de Programmes opérationnels, qui devront être définis pour chacune des régions françaises. Le Gouvernement a malheureusement pris la décision de maintenir la gestion des fonds structurels au niveau de l'État, c'est-à-dire des préfets de région. Seule la région Alsace continue à mener une expérience de gestion décentralisée. Dans les autres régions, des délégations de crédits pourront être accordées aux conseils régionaux, dans la limite de 40 % des enveloppes globales. Le Gouvernement envisage seulement de porter ce pourcentage à 50 %.

Ce maintien est contraire à la logique de la loi « Libertés et responsabilités locales » du 13 août 2004. Certes, certaines régions ne veulent pas assumer la gestion des fonds structurels, mais le Gouvernement aurait pu se montrer moins centralisateur, dans la mesure où, depuis de nombreux mois, les conseils régionaux ont fait la preuve de leur compétence. La Commission européenne elle-même incite d'ailleurs les États membres à favoriser l'implication des régions

dans la gestion des fonds structurels, et plusieurs États le font. Le Gouvernement a décidé de faire coïncider la programmation des fonds structurels européens avec les contrats de projet État-régions pour la période 2007-2013. Si cette décision se justifie par un souci de cohérence, elle laisse craindre que les fonds européens ne suppléent les manques de crédits de l'État dans le financement des contrats de projet. Cette tentation, qui jusqu'à présent est restée marginale, est contraire aux règlements communautaires en matière d'additionalité, et pourrait être sanctionnée. En outre, le Gouvernement devra faire en sorte que la nouvelle programmation évite les « coups d'accordéon » que l'on a connus entre 2000 et 2006, tout autant que le saupoudrage des crédits, en privilégiant les grands projets structurants.

La nouvelle rubrique 2 *Conservation et gestion des ressources naturelles* permet d'assurer le regroupement de l'ensemble des dépenses relatives à la PAC, au secteur de la pêche et à l'environnement. Si l'enveloppe des dépenses de marché est conforme aux conclusions de l'accord de Bruxelles d'octobre 2002, les dépenses de développement rural ont été fortement réduites par rapport aux propositions initiales de la Commission européenne.

Plusieurs pistes sont évoquées pour la quatrième grande réforme de la PAC après la « clause de réexamen » en 2008 - 2009 : découplage par rapport à la logique productiviste, diversification économique, soutien de la qualité, protection sanitaire, respect de l'environnement... Il faudra, en particulier, renforcer la sécurité alimentaire à nos frontières, pour faire face aux conséquences économiques de la multiplication des risques sanitaires et écologiques, dioxine et PCB notamment. La France reste le premier bénéficiaire de la PAC, avec des retours de 10 milliards d'euros en 2005, qui ne devraient pas beaucoup baisser, en volume, jusqu'en 2013.

Sur la période 2007-2013, le plafond de la sous-rubrique 3A *Liberté, sécurité et justice* s'élève à 6,6 milliards d'euros en prix 2004, ce qui permet une progression en termes réels de 15 % par an en moyenne, la plus importante de toutes, soulignant ainsi la priorité nouvelle accordée à cette politique, en particulier son volet gestion des flux migratoires. La sous-rubrique 3B *Citoyenneté* recouvre principalement des programmes destinés à soutenir la culture et les médias, la jeunesse, ainsi que la santé et la protection des consommateurs. On peut s'interroger sur la capacité de l'Europe à financer ses ambitions en la matière.

La nouvelle rubrique 4 dénommée *L'Union européenne en tant que partenaire mondial* regroupe l'ensemble des actions extérieures de l'Union. Les instruments financiers ont été rationalisés, selon une logique géographique : pré-adhésion, voisinage, coopération au développement, PESC. L'Union européenne devrait mieux mobiliser ses moyens pour mieux assurer son rayonnement international.

La limitation du budget communautaire à environ 1 % du PIB marque une certaine frilosité de l'Europe. Même si cette idée doit être repoussée à d'autres horizons, il faudra bien un jour que l'Europe se dote d'un budget digne de ce nom, afin de porter de véritables projets à la hauteur de ses ambitions. Parallèlement, il faut réfléchir, dès 2007, à l'instauration d'un volet recettes qui ne soit plus l'addition de contributions des États membres, avec les mécanismes de correction que l'on connaît, mais soit constitué de vraies ressources européennes représentatives de la richesse de l'espace européen. Il s'agit de marquer une volonté politique de développement et de solidarité et, au-delà des aspects financiers, d'affirmer un élément essentiel de la citoyenneté européenne.

**M. Augustin Bonrepaux** a estimé ne pas pouvoir voter le prélèvement européen, car cela signifierait accepter la limitation du budget communautaire et l'utilisation des crédits qui en est faite. Le Rapporteur spécial ne souhaite bien évidemment pas paralyser le fonctionnement de l'Europe, mais il explique bien en quoi un budget communautaire d'à peine plus de 1 % du RNB de l'Union européenne jusqu'en 2013 est largement insuffisant alors que le nombre de pays membres augmente. Cela risque d'avoir des conséquences sur l'aménagement du territoire et le développement rural en France, qui connaissent déjà aujourd'hui un manque de crédits. La décision du Gouvernement de coupler la programmation des fonds structurels et des contrats de projet État-régions risque d'exclure complètement les territoires ruraux des subventions publiques. Les financements vont se concentrer sur les pôles de compétitivité, plutôt situés dans des zones qui se développent naturellement, et non plus sur les zones les plus défavorisées du territoire français.

**M. Daniel Garrigue** a précisé que la fixation du budget communautaire à 1 % du RNB tient compte de la progression globale du PIB communautaire, avec l'arrivée de nouveaux États. Par ailleurs, la totalité des crédits de la précédente programmation financière, pourtant inférieure, n'a pas été consommée. Il convient donc, d'abord, de mieux définir les objectifs et les projets précis qu'entend conduire l'Union européenne, avant de se mettre d'accord sur une progression du budget communautaire conforme à ses légitimes ambitions. Il ne faut pas non plus faire de procès d'intention au Gouvernement en ce qui concerne les contrats de projet, car le couplage avec la programmation des fonds européens permettra une plus grande transparence des procédures. Ce souci de transparence est louable.

**M. Alain Rodet** a considéré qu'il y a peu de risque de fraudes aux fonds européens en France, compte tenu des contrôles menés par l'administration, notamment dans le domaine agricole. Les risques de dérives sont très rares. On peut se demander s'il en est de même en Italie du Sud par exemple, où par exemple la culture de tomates s'est développée en faisant appel à des travailleurs polonais, grâce à la PAC.

**M. Pierre Hériaud** a rappelé que la programmation financière 2007-2013 permettra de sanctuariser les dépenses du premier pilier de la PAC, ce qui est une garantie forte pour la France. Afin de bien prendre la mesure du budget communautaire, il convient de distinguer les sommes consacrées à l'ensemble de la programmation budgétaire de celles concernant les budgets annuels. Quel est le niveau de référence du PIB choisi : ainsi, le chiffre de 1.024 milliards d'euros en « prix 2004 » est-il pertinent ?

**Le Président Pierre Méhaignerie** a rappelé que le taux de 1 % correspond à un accord des différents peuples européens, compte tenu de leurs sensibilités propres. Il n'est pas possible de le remettre en cause dans un Parlement national. En revanche, on doit s'interroger sur l'utilisation des crédits européens en France, qui devrait être plus concentrée plutôt que saupoudrée sur de trop nombreux projets, parfois cofinancés à plus de 80 %. Si, en matière de politique régionale, les retours à destination de la France vont diminuer de 15,7 à 12,7 milliards d'euros, cela reflète la nécessaire solidarité qui doit exister au sein de l'Europe en faveur des nouveaux entrants d'Europe centrale et orientale, lesquels doivent aujourd'hui bénéficier de davantage de soutien. Les retours de la PAC à 10 milliards d'euros sont cependant sanctuarisés, ce dont il faut se féliciter, mais on peut aussi s'interroger sur la gestion de cette enveloppe, en menant des comparaisons entre un système centralisé comme c'est le cas en France et une régionalisation des enveloppes comme en Allemagne, ce qui permettrait peut être plus de flexibilité. Il serait intéressant de travailler sur ces sujets au moment où le ministère de l'Agriculture développe une réflexion sur ces thèmes.

**Votre Rapporteur spécial** a estimé que la concordance entre la programmation des fonds structurels et des contrats de projets sera une bonne chose, si cette transparence accrue permet de cofinancer des investissements structurants. Les conditions de réussite de cette approche nécessitent à la fois un accord entre la Commission européenne et le Gouvernement français sur les objectifs des politiques à mener, ainsi qu'un accord entre le Gouvernement et les différentes régions sur les projets précis entrant dans le cadre de ces objectifs. Les dépenses agricoles sont très contrôlées, car elles sont encadrées financièrement. Les erreurs rencontrées en France résultent pour l'essentiel de la complexité des dossiers de subvention liée à la conditionnalité des aides. Un meilleur travail en commun entre les cours des comptes européenne et française sur ce sujet permettrait d'éviter trop d'apurements.

La Commission a ensuite, sur proposition de votre Rapporteur spécial, *adopté* le budget des affaires européennes.



**ANNEXE 1 : LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR VOTRE  
RAPPORTEUR SPÉCIAL**

Mme Catherine Colonna, ministre déléguée aux Affaires européennes, le 11 octobre 2006.

M. Marc Gastambide, chef du bureau politiques européennes de la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT), le 27 septembre 2006.

Mme Danièle Lajouard, présidente de la Commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC – FEOGA garantie), le 28 septembre 2006.

Mme Danielle Bourlanges, directrice de l'Agence centrale des organismes d'intervention dans le domaine agricole (ACOFA), secrétaire de la Commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC – FEOGA garantie), le 28 septembre 2006.



## **ANNEXE 2 : LE RAPPORT DE SUIVI DU PROGRAMME NATIONAL DE RÉFORME DE LA FRANCE (SEPTEMBRE 2006)**

### **A - Rappel de la stratégie de Lisbonne**

Sur proposition de la Commission européenne, le Conseil a adopté en mars une stratégie de Lisbonne révisée en la recentrant sur la croissance et l'emploi <sup>(1)</sup>.

Dans le cadre de cette stratégie, le Conseil a ensuite adopté en juin 2005 des « lignes directrices intégrées » pour la croissance et l'emploi <sup>(2)</sup>.

CONSEIL EUROPÉEN DE BRUXELLES - 16 et 17 JUIN 2005

### **LIGNES DIRECTRICES INTÉGRÉES 2005-2008 POUR LA CROISSANCE ET L'EMPLOI**

#### **Liste :**

1. Garantir la stabilité économique pour une croissance durable
2. Sauvegarder la pérennité économique et budgétaire, préalable à la création d'emplois plus nombreux
3. Favoriser une affectation efficace des ressources, orientée vers la croissance et l'emploi
4. Veiller à ce que l'évolution des salaires contribue à la stabilité macroéconomique et à la croissance
5. Renforcer la cohérence des politiques macroéconomiques, structurelles et de l'emploi
6. Contribuer au dynamisme et au bon fonctionnement de l'UEM
7. Accroître et améliorer les investissements dans la recherche-développement en particulier dans le secteur privé en vue d'établir un espace européen de la connaissance
8. Faciliter l'innovation sous toutes ses formes
9. Faciliter la diffusion et l'usage efficace des TIC et construire une société de l'information pleinement inclusive
10. Renforcer les avantages compétitifs de sa base industrielle
11. Encourager l'utilisation durable des ressources et renforcer les synergies entre la protection de l'environnement et la croissance
12. Développer et approfondir le marché intérieur
13. Assurer l'ouverture et la compétitivité des marchés à l'intérieur et à l'extérieur de l'Europe, récolter les fruits de la globalisation
14. Rendre l'environnement des entreprises plus compétitif et encourager l'initiative privée grâce à l'amélioration de la réglementation
15. Encourager une culture plus entrepreneuriale et créer un environnement plus favorable aux PME

(1) Voir le rapport (n° 2353) et la résolution du 7 juin 2005 de M. Daniel Garrigue présenté au nom de la commission des Finances sur les lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi (2005-2008).

(2) Le texte intégral des 245 lignes directrices intégrées figure au Journal officiel des communautés européennes L205 du 6 août 2005.

16. Étendre, améliorer et relier les infrastructures européennes et achever les projets transfrontaliers prioritaires
17. Appliquer des politiques de l'emploi visant à atteindre le plein-emploi, à améliorer la qualité et la productivité du travail et à renforcer la cohésion sociale et territoriale
18. Favoriser une approche fondée sur le cycle de vie à l'égard du travail
19. Créer des marchés du travail qui favorisent l'insertion, augmenter l'attractivité du travail, rendre le travail financièrement attrayant pour les demandeurs d'emploi, y compris pour les personnes défavorisées et les inactifs
20. Améliorer la réponse aux besoins du marché du travail
21. Favoriser la flexibilité en la conciliant avec la sécurité de l'emploi et réduire la segmentation du marché du travail, en tenant dûment compte du rôle des partenaires sociaux
22. Assurer une évolution des coûts du travail et des mécanismes de fixation des salaires favorable à l'emploi
23. Accroître et améliorer l'investissement dans le capital humain
24. Adapter les systèmes d'éducation et de formation aux nouveaux besoins en matière de compétences

En application de cette procédure, chaque État membre de l'Union européenne a dû présenter à l'automne 2005 un programme national de réforme (PNR). La France l'a fait en octobre 2005 <sup>(1)</sup>.

La Commission européenne a présenté en janvier 2006 un premier rapport sur la mise en œuvre de la stratégie, d'un point de vue global et avec des observations sur chacun des vingt-cinq programmes nationaux <sup>(2)</sup>. Elle avait critiqué plusieurs aspects du PNR de la France. Tout en saluant l'accent mis sur le redressement des finances publiques, le soutien de la croissance, la réduction du chômage, la construction d'une économie de la connaissance, la compétitivité des entreprises, elle avait regretté la faiblesse des aspects traitant de la concurrence et de l'ouverture extérieure des marchés. Le PNR est souvent jugé trop général, sans définition d'objectifs précis, chiffrage, ou description précise des conditions de mise en œuvre. Les efforts de concertation sont jugés encore insuffisants. La Commission porte également son appréciation, point par point, sur chacun des dispositifs mis en place en France, par exemple : insuffisante évaluation de la « qualité » de la législation pour améliorer l'environnement des entreprises, faiblesse des efforts d'investissement dans le capital humain, défaut d'évaluation de l'impact sur l'emploi et la productivité de l'assouplissement de la législation sur le temps de travail...

---

(1) [http://www.sgei.gouv.fr/actualites/htmlpages/actu\\_pnr.html](http://www.sgei.gouv.fr/actualites/htmlpages/actu_pnr.html)

(2) [http://ec.europa.eu/growthandjobs/annual-report\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/growthandjobs/annual-report_fr.htm)

La stratégie de Lisbonne prévoit également que chaque État membre fasse un rapport de suivi annuel de son programme. Le Gouvernement français a préparé le 1<sup>er</sup> septembre 2006 un projet de rapport de suivi, qu'il a transmis pour consultation aux commissions permanentes des deux assemblées<sup>(1)</sup>.

L'exercice de PNR est utile dans la mesure où il permet une amorce de coordination des politiques économiques et sociales entre les États membres. Dans ce sens, il contrebalance la vision purement monétaire et financière de la Banque centrale européenne (BCE) ou du pacte de stabilité et de croissance. Au-delà des différences d'approches nationales, la mise en commun des vingt-cinq PNR permet d'esquisser les contours du « modèle social européen ». La stratégie de Lisbonne n'a que les moyens du cadre institutionnel dans lequel elle s'inscrit : pas de gouvernement économique de l'Europe, des ressources budgétaires dont la part dans les perspectives financières est encore très insuffisante, pas de sanction. Elle repose donc sur la conjonction des efforts volontaires des États membres, dans un exercice de transparence mutuelle, avec la mise en exergue des bonnes pratiques autant que des observations ou remarques des pairs, sous le regard attentif de la Commission européenne.

La stratégie de Lisbonne a le mérite de prévoir une réponse commune des États membres de l'Union européenne aux défis auxquels sont confrontées nos sociétés, en matière de croissance, de mondialisation, d'innovation technologique, de vieillissement de la population ou de respect de l'environnement.

### **B - Le rapport de suivi 2006 du programme national de réforme de la France 2005 - 2008**

Le PNR de la France met l'accent sur les trois priorités de la croissance économique, de l'emploi et de la connaissance.

Le rapport de suivi a en grande partie tenu compte des observations de la Commission européenne, sur les thèmes spécifiques qui avaient été jugés les plus faiblement traités, et sur l'exigence de précision dans les conditions de mise en œuvre des mesures, le chiffrage et l'évaluation. Mais il présente toujours de façon globale les priorités politiques françaises sans faire systématiquement de référence explicite aux lignes directrices correspondantes. Il énumère longuement les mesures déjà décidées ou entreprises, par exemple en matière de politique budgétaire, d'emploi, de politique industrielle, d'innovation ou de recherche. L'articulation entre ces mesures, pour créer une dynamique d'ensemble, n'est cependant pas toujours explicitée. Le rapport de suivi donne trop souvent l'impression d'être un « plaidoyer *pro domo* » destiné aux institutions communautaires. Il présente souvent trop favorablement la situation existant en France, alors qu'il serait utile de dire clairement à nos concitoyens les actions à mener pour relever les défis de la société française : déficits publics, vieillissement de la population, déficit extérieur croissant, efforts en matière de formation et de recherche...

---

(1) [http://www.sgci.gouv.fr/actualites/htmlpages/pnr\\_rapport\\_suivi.html](http://www.sgci.gouv.fr/actualites/htmlpages/pnr_rapport_suivi.html)

Le Gouvernement a engagé un processus de consultation des parties intéressées (élus nationaux et locaux, partenaires sociaux, société civile...). Mais le PNR d'octobre 2005 avait été transmis à la Commission européenne avant la consultation de la Commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale. Heureusement, l'édition de septembre 2006 a été transmise aux commissions permanentes des assemblées avant leur envoi à Bruxelles, prévu le 15 octobre. Ces efforts de consultation doivent être approfondis afin d'améliorer l'appropriation du PNR, pour qu'il ne reste pas un exercice théorique de compilation de décisions prises par ailleurs dans d'autres cadres. En France une impulsion politique forte est nécessaire pour la réussite du processus. Ainsi seulement, ce document pourrait devenir la base d'un dialogue approfondi avec toutes les parties intéressées, dans une perspective européenne qui transcende les clivages nationaux, sur les grands choix de politique économique et sociale auxquels la France sera confrontée dans les années à venir.

Le rapport de suivi pourrait utilement utiliser les expériences réussies de certains de nos partenaires pour, d'abord les faire connaître, ensuite en débattre avec les parties intéressées, et, le cas échéant, les adapter puis les appliquer à la situation de la France. Cela constituerait d'utiles pistes de réflexions sur des sujets aussi variés que les retraites, la sécurité sociale, le marché du travail et la « flexisécurité », la recherche, les mutations industrielles ou encore l'environnement des entreprises. Une synergie des mesures prises sur un même sujet dans différents États membres pourrait ainsi renforcer leurs résultats.

Le rapport décrit l'action entreprise par le Gouvernement en accord avec les lignes directrices intégrées de la stratégie de Lisbonne dans les domaines suivants, en résumé :

### **1. Créer les conditions d'une croissance sociale**

– finances publiques (État, collectivités territoriales et sécurité sociale) : rappel de l'engagement de ramener la dette publique à 60 % du PIB en 2010 et description des moyens mis en œuvre pour y arriver ;

– favoriser une croissance qui profite à tous : pouvoir d'achat, négociation salariale, inclusion sociale ;

– favoriser la création d'entreprises et le développement des PME ;

– veiller à la protection de l'environnement : eau, changement climatique ;

– mettre en œuvre une politique énergétique d'indépendance ;

## **2. La bataille pour l'emploi au service de la croissance sociale**

– promouvoir l'emploi des moins qualifiés : allègement des prélèvements sociaux ;

– développer les services à la personne : création de l'agence, CESU (chèque emploi service universel) ;

– inciter à l'entrée, au retour et au maintien dans l'emploi : prime pour l'emploi, simplification des mécanismes d'incitation à la reprise d'un emploi, service public de l'emploi, seniors, égalité homme-femme, simplification et rationalisation des contrats aidés, inclusion sociale, lutte contre les discriminations, au profit notamment des handicapés ;

– investir dans le capital humain : système scolaire, enseignement supérieur, apprentissage, contrats de professionnalisation, insertion des jeunes sur le marché du travail, maîtrise des TIC, formation professionnelle, validation des acquis de l'expérience ;

– améliorer le fonctionnement du marché du travail : contrat nouvelle embauche (CNE), meilleure gestion des mutations économiques, dialogue social ;

## **3. Construire l'économie de la connaissance et rendre la France plus compétitive**

– stimuler la recherche et l'innovation : efforts publics et privés, gouvernance du système de recherche, Agence nationale de la recherche, Agence de l'innovation industrielle, favoriser les coopérations ;

– politique industrielle : les pôles de compétitivité, valorisation des métiers de l'industrie, renforcement du soutien à l'exportation ;

– diffusion des TIC : internet haut débit et téléphonie mobile, notamment auprès des PME ;

– concurrence et fonctionnement des marchés : transposition des directives communautaires, assainissement de la concurrence dans le secteur du commerce, poursuite de l'ouverture à la concurrence des industries de réseau (électricité et gaz, transport ferroviaire, ports et aéroports, poste et télécommunications), secteur bancaire et financier (crédit hypothécaire, investissement dans l'immobilier, OPCV, assurance-vie, renforcer la concurrence dans le secteur financier, favoriser l'accès de l'ensemble de la population aux services financiers) ;

– cohésion sociale et développement des territoires : contrats de projet État-région, fonds structurels européens 2007-2013, cadre de référence stratégique national (CRSN) et programmes opérationnels (régions), FEDER et FSE.