N° 1030

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIEME LEGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 juillet 2008

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

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

***sur* l'avant-projet de budget général des Communautés européennes pour l'exercice 2009 (SEC [2008] 514 final / E 3891)**,

ET PRÉSENTÉ

PAR M. MARC LAFFINEUR,

Député.

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

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

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION..... 7

PREMIERE PARTIE : LA FRANCE A LA RESPONSABILITE DU BON DEROULEMENT DE LA PROCEDURE BUDGETAIRE 2009..... 9

I. LE PROJET DE BUDGET 2009 S'INSCRIT DANS UN TRIPLE CADRE..... 9

A. 2009, troisième année d'application du cadre financier pluriannuel 9

B. La stratégie politique annuelle de la Commission pour 2009 11

C. Les lignes directrices du Conseil pour le budget 2009.....11

D. Les spécificités du budget 2009.....12

II. L'AVANT-PROJET DE BUDGET POUR 2009 : HAUSSE MODEREE DES ENGAGEMENTS ET BAISSE DES PAIEMENTS..... 15

A. La Rubrique 1 « Croissance durable » 16

1) La sous-rubrique 1A « Compétitivité pour la croissance et l'emploi » 16

2) La sous-rubrique 1B « Cohésion pour la croissance et l'emploi » 17

B. La Rubrique 2 « Conservation et gestion des ressources naturelles » 19

C. La Rubrique 3 « Citoyenneté, liberté, sécurité et justice » 20

D. La Rubrique 4 « L'Union européenne, acteur mondial » 21

E. La Rubrique 5 « Administration » 22

F. Priorités du Parlement européen et état des négociations au sein du Conseil 23

DEUXIEME PARTIE : LA TACHE DE LA PRESIDENCE FRANCAISE SE TROUVE A LA FOIS SIMPLIFIEE ET COMPLIQUEE PAR LES INCERTITUDES DE CALENDRIER SUR DEUX « CHANTIERS » ESSENTIELS 29

I. LE LANCEMENT DES TRAVAUX SUR LA « CLAUSE DE REEXAMEN » EST RETARDE 29

A. Vers une réforme d'ensemble du système budgétaire communautaire : la « clause de rendez-vous » des perspectives financières 29

B. Dans l'attente des propositions de la Commission, dont on ignore encore la date de présentation, les réflexions préparatoires n'en sont qu'à un stade embryonnaire 30

II. EN REVANCHE, LA PRESIDENCE FRANCAISE DOIT POURSUIVRE LES TRAVAUX SUR LES CONSEQUENCES BUDGETAIRES DU TRAITE DE LISBONNE 35

A. Vers un renforcement des pouvoirs budgétaires du Parlement européen et une institutionnalisation des cadres financiers pluriannuels 36

B. Les autres aspects budgétaires de la préparation de l'entrée en vigueur du traité 39

TRAVAUX DE LA DELEGATION 43

PROPOSITION DE RESOLUTION 45

ANNEXES..... 47

ANNEXE 1 : Cadre financier 2007-2013 (Accord interinstitutionnel) 49

ANNEXE 2 : Calcul du financement de la correction en faveur du Royaume-Uni en 2009 51

ANNEXE 3 : Financement du budget général par type de ressource propre et par Etat membre en 2009.....53

ANNEXE 4 : La procédure d'adoption du budget telle que modifiée par les dispositions du traité de Lisbonne.....55

Mesdames, Messieurs,

Comme chaque année, la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne est saisie de l'avant-projet de budget général des Communautés européennes, en application de l'article 88-4 de la Constitution. Cet avant-projet de budget pour l'année 2009 doit être examiné en première lecture par le Conseil « Ecofin » du 17 juillet prochain.

Le budget général de l'Union européenne pour l'année 2009 sera le troisième budget d'application des perspectives financières 2007-2013. A ce titre, il ne semble pas présenter d'enjeu essentiel, les programmes de la période atteignant leur « vitesse de croisière ». La structure et le contenu de ce budget sont largement prédéterminés par des décisions antérieures à son élaboration, puisque l'objet même des perspectives financières pluriannuelles est de faciliter les négociations budgétaires annuelles de la période concernée.

Comme les avant-projets présentés les années précédentes, les propositions de la Commission européenne pour l'exercice 2009 sont globalement marquées par une saine discipline budgétaire, avec des montants globaux de crédits d'engagement et de crédits de paiement inférieurs aux plafonds fixés par les perspectives financières afin de ménager des marges devant permettre à la fois de faire face aux imprévus et de rendre possible une certaine rigueur budgétaire.

Mais à la différence des avant-projets des années précédentes, l'exercice de négociation budgétaire présente cette année plusieurs spécificités importantes : d'une part, pour la France, car c'est sur la présidence française que pèse la responsabilité du bon déroulement de la négociation budgétaire cette année ; et d'autre part pour l'ensemble de l'Union, car 2009 sera juridiquement et politiquement une année de profonds changements : élection du Parlement

européen, renouvellement de la Commission européenne, et, on peut l'espérer, entrée en vigueur du traité de Lisbonne – qui aura des conséquences très importantes en matière budgétaire.

PREMIERE PARTIE : LA FRANCE A LA RESPONSABILITE DU BON DEROULEMENT DE LA PROCEDURE BUDGETAIRE 2009

I. LE PROJET DE BUDGET 2009 S'INSCRIT DANS UN TRIPLE CADRE

Comme chaque année, même si la présentation par la Commission européenne de ses propositions pour le budget 2009 constitue formellement le point de départ de la procédure budgétaire annuelle, le résultat de celle-ci se trouve en réalité largement prédéterminé par trois ensembles de contraintes juridiques et politiques : l'accord interinstitutionnel du 17 mai 2006 sur les perspectives financières 2007-2013, la stratégie politique annuelle de la Commission présentée en février 2008, et les « lignes directrices » du Conseil des ministres « Ecofin ».

Toutefois, la procédure budgétaire 2009 présente plusieurs spécificités par rapport aux années précédentes.

A. 2009, troisième année d'application du cadre financier pluriannuel

L'accord interinstitutionnel du 17 mai 2006 sur la discipline budgétaire et la bonne gestion financière a fixé le cadre budgétaire pluriannuel pour les finances de l'Union européenne pour la période 2007-2013. L'avant-projet de budget pour 2009 est le troisième avant-projet qui s'inscrit dans ce cadre pluriannuel.

Plafonds fixés pour 2009 par les perspectives financières :
cadre financier ajusté pour 2009
(crédits d'engagement)

Rubrique	En millions d'euros, aux prix courants
1. Croissance durable	59 700
1A. Compétitivité pour la croissance et l'emploi	*11 272*
1B. Cohésion pour la croissance et l'emploi	*48 428*
2. Conservation et gestion des ressources naturelles	59 639
3. Citoyenneté, liberté, sécurité et justice	1 523
3A. Liberté, sécurité et justice	*872*
3B. Citoyenneté	*651*
4. L'UE, acteur mondial	7 440
5. Administration	7 699
6. Compensations	210
Total des crédits d'engagement	136 211

Les dispositions de l'accord interinstitutionnel sur les perspectives financières s'appliqueront pleinement, comme en 2007 et 2008, en ce qui concerne les ***dépenses*** de l'Union européenne. En ce qui concerne les ***recettes*** du budget de l'Union, les conséquences de l'accord sont juridiquement traduites dans la nouvelle décision « ressources propres »[(1)] destinée à régir le volet « recettes » jusqu'en 2013 mais qui ne deviendra applicable qu'une fois ratifiée par chacun des 27 Etats membres. Certes, une fois cette décision ratifiée, elle s'appliquera avec effet rétroactif au 1er janvier 2007 pour le calcul des recettes budgétaires de l'Union[(2)] ; mais dans l'intervalle, c'est encore l'ancienne décision « ressources propres », datant du 29 septembre 2000, qui continue de s'appliquer[(3)]. Aussi la Commission, bien qu'espérant une ratification complète pour le début de l'année 2009, a-t-elle décidé d'élaborer l'avant-projet de budget pour 2009 sur la base de la décision « ressources propres » de 2000.

Où en est la ratification de la nouvelle décision « ressources propres » ? Au 1er juin 2008, avaient ratifié cette décision : l'Autriche, Chypre, la République tchèque, le Danemark, l'Espagne, le Royaume-Uni, l'Italie, l'Irlande, la Lettonie, Malte, la Finlande,

---

(1) Décision du Conseil 2007/436/CE du 7 juin 2007 relative au système des ressources propres des Communautés européennes.
(2) En pratique, les contributions nationales appelées au titre de 2009 seront, selon les cas, majorées ou minorées des effets de la nouvelle décision au titre des années 2007 et 2008.
(3) Décision du Conseil 2000/597/CE du 29 septembre 2000, relative au système des ressources propres des Communautés européennes.

la Slovénie et la Slovaquie. La France a quant à elle ratifié cette décision par la loi n° 2008-570 du 19 juin 2008.

B. La stratégie politique annuelle de la Commission pour 2009

Le 13 février 2008, la Commission a présenté sa « stratégie politique annuelle » pour 2009 – tout en relevant que l'année 2009 sera celle de la mise en place d'une nouvelle Commission. Les différents objectifs et priorités de cette stratégie ont, comme chaque année, des implications budgétaires.

La Commission a ainsi indiqué dès le mois de février les montants qu'elle prévoyait de fixer pour certaines dotations de son avant-projet de budget 2009 (hausse des crédits de la sous-rubrique 1A consacrée aux programmes-clés de la stratégie de Lisbonne, financement de *Galileo* et de l'Institut européen de technologie, poursuite de l'introduction progressive des aides directes de la PAC dans les nouveaux Etats membres, fonds supplémentaires pour la politique commune en matière d'immigration, contribution de l'UE à l'instrument PEGASE pour la Palestine…).

En revanche la stratégie politique annuelle de la Commission pour 2009 ne contient qu'une référence succincte à la « clause de réexamen » des perspectives financières, ce qui est compréhensible compte tenu, d'une part, des échéances politiques communautaires de l'année 2009 (renouvellement du Parlement européen et de la Commission), et d'autre part de l'incertitude persistante qui pèse sur le calendrier de présentation, par la Commission, de ses propositions en la matière. Ce point sera évoqué plus longuement dans la seconde partie du présent rapport.

C. Les lignes directrices du Conseil pour le budget 2009

Les conclusions sur les lignes directrices du budget 2009 adoptées par le Conseil « Ecofin » du 4 mars 2008 s'inscrivent en amont de la procédure budgétaire annuelle, puisqu'elles ont pour but d'orienter les travaux de la Commission qui élabore son avant-projet de budget dans les premiers mois de l'année. En pratique on constate d'année en année que le niveau de l'APB

proposé par la Commission constitue le plus souvent le point de sortie du budget voté. Il est donc particulièrement important que les Etats membres adressent à la Commission un certain nombre de recommandations et de messages politiques avant la présentation de l'APB.

Le Conseil a donc réitéré à cette occasion sa volonté de voir respecté strictement le cadre financier pluriannuel, soulignant que « *les dépenses doivent rester rigoureusement dans les limites fixées par ce dernier* » et que « *des marges suffisantes doivent être maintenues sous tous les plafonds des différentes rubriques* (…) *afin d'assurer une bonne gestion financière et notamment d'être en mesure de faire face aux situations imprévues* ». Les Etats attachent une très grande importance à ce que soit appliqué au budget de l'UE « *un degré de rigueur budgétaire semblable à celui dont font preuve les Etats membres pour leur budget national* », en assurant « *une maîtrise rigoureuse des crédits de paiement* ».

Le texte des conclusions du Conseil sur les lignes directrices s'inscrit ainsi dans la continuité des orientations fixées les années précédentes.

D. Les spécificités du budget 2009

Du point de vue français, ce futur budget 2009 n'est pas tout à fait un budget « comme les autres ». En effet, la **procédure budgétaire pour 2009 est conduite sous présidence française,** puisque c'est la présidence du second semestre qui assume, comme il est de règle depuis le Conseil européen de Séville (2002), l'intégralité de la conduite de la procédure budgétaire pour l'exercice suivant, dès la présentation de l'avant-projet de budget par la Commission. **La France se trouve donc dans une position particulière cette année** dans les négociations sur le projet de budget, elle doit piloter la recherche d'un compromis entre les institutions.

De manière générale, le budget 2009 est également différent des précédents en raison de plusieurs facteurs :

Il pourrait bien être le dernier budget préparé selon la procédure basée sur les traités actuels, si le traité de Lisbonne entre

en vigueur en 2009 ; cette question sera abordée plus longuement dans la deuxième partie du présent rapport, de même que la question du lancement des négociations sur la réforme d'ensemble du système budgétaire communautaire, négociations pour lesquelles c'est finalement le budget 2009 qui constituera un point de référence pour la réflexion sur les dépenses et les recettes de l'Union.

S'agissant du contenu du budget 2009, le montant des crédits de paiement tel que proposé par la Commission **est en baisse** par rapport au budget 2008 ; cette baisse, qui est un élément positif pour la fixation du montant de la contribution française au budget communautaire, crée un élément de complexité supplémentaire dans le pilotage des négociations par la présidence française, notamment à l'égard du Parlement européen.

Car, et c'est le dernier élément tout à fait particulier qui distingue la procédure budgétaire 2009 des années précédentes, **le budget 2009 sera le dernier budget de la mandature du Parlement européen**. Or l'expérience passée montre que les exigences du Parlement européen ont tendance à croître en fin de mandat, ce qui risque de rendre très difficile l'acceptation du niveau total de crédits de paiement proposé par la Commission, en baisse par rapport au budget 2008.

AVANT-PROJET DE BUDGET 2009 ET BUDGET 2008
PAR RUBRIQUE DES PERSPECTIVES FINANCIERES,
en crédits d'engagement (données chiffrées globales)

Crédits pour engagements	**Budget 2008**(4)	**Cadre financier pour 2009**	**APB 2009**	**Différence 2008 / 2009**	
	(1)	**(2)**	**(3)**	**(3/1)**	**(3 – 1)**
	En euros	En euros	En euros	En %	En euros
1. CROISSANCE DURABLE	**58 337 948 720**	**59 700 000 000**	**60 103 850 669**	**+ 3 %**	**1 765 901 949**
Marge (5)			*96 149 331*		
1a. Compétitivité pour la croissance et l'emploi	11 082 000 000	11 272 000 000	11 689 966 000	+ 5,5 %	607 966 000
1b. Cohésion pour la croissance et l'emploi, dont :	47 255 948 720	48 428 000 000	48 413 884 669	+ 2,5 %	1 157 935 949
- Fonds structurels	*39 100 896 742*		*39 117 250 470*	*0 %*	*16 353 728*
- Fonds de cohésion	*8 155 051 978*		*9 296 634 199*	*+ 14 %*	*1 141 582 221*
2. CONSERVATION ET GESTION DES RESSOURCES NATURELLES *dont :*	**55 559 715 538**	**59 639 000 000**	**57 525 729 686**	**+ 3,5 %**	**1 966 014 148**
- dépenses de marché et paiements directs	*41 006 490 000*	*46 679 000 000*	*42 860 252 000*	*+ 4,5 %*	*1 853 762 000*
- développement rural	*13 303 108 653*		*13 401 618 209*	*+ 0,7 %*	*98 509 556*
Marge			*2 113 270 314*		
3. CITOYENNETE, LIBERTE, SECURITE ET JUSTICE	**1 612 288 197**	**1 523 000 000**	**1 467 858 000**	**- 9 %**	**- 144 430 197**
Marge			*55 142 000*		
3a. Liberté, sécurité et justice	729 534 000	872 000 000	839 125 000	+ 15 %	109 591 000
3b. Citoyenneté	882 754 197	651 000 000	628 733 000	- 28,8 %	- 254 021 197
4. L'U.E, ACTEUR MONDIAL	**7 311 218 000**	**7 440 000 000**	**7 440 432 000**	**+ 1,8 %**	**129 214 000**
Marge (6)			*243 568 000*		
5. ADMINISTRATION	**7 281 525 455**	**7 699 000 000**	**7 647 929 959**	**+ 5 %**	**366 404 504**
Marge			*129 070 041*		
6. COMPENSATIONS	**206 636 292**	**210 000 000**	**209 112 912**	**+ 1,2 %**	**2 476 620**
Marge			*887 088*		
Total des crédits d'engagement	**130 309 332 202**	**136 211 000 000**	**134 394 913 226**	**+ 3,1 %**	**4 085 581 024**
Marge			*2 638 086 774*		
- dépenses obligatoires	42 530 273 886		44 532 105 830	+ 4,7 %	2 001 831 944
- dépenses non obligatoires	87 779 058 316		89 862 807 396	+ 2,4 %	2 083 749 080
Crédits d'engagement en % du RNB	**1,04 %**	**1,05 %**	**1,04 %**		
Total des crédits de paiement	**120 668 785 029**	**123 858 000 000**	**116 736 436 306**	**- 3,3 %**	**- 3 932 348 723**
Marge			*7 443 563 694*		
- dépenses obligatoires	42 472 448 886		44 514 118 330	+ 4,8 %	2 041 669 444
- dépenses non obligatoires	78 196 336 143		72 222 317 976	- 7,6 %	- 5 974 018 167
Crédits de paiement en % du RNB	**0,96 %**	**0,95 %**	**0,90 %**		

(4) Budget rectificatif n° 1 et avant-projets de budget rectificatif n° 2, 3 et 4 compris.
(5) La marge pour la Rubrique 1 ne prend pas en compte les crédits liés au Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (500 millions d'euros).
(6) La marge pour la Rubrique 4 ne prend pas en compte les crédits liés à la réserve pour aides d'urgence (244 millions d'euros).

II. L'AVANT-PROJET DE BUDGET POUR 2009 : HAUSSE MODEREE DES ENGAGEMENTS ET BAISSE DES PAIEMENTS

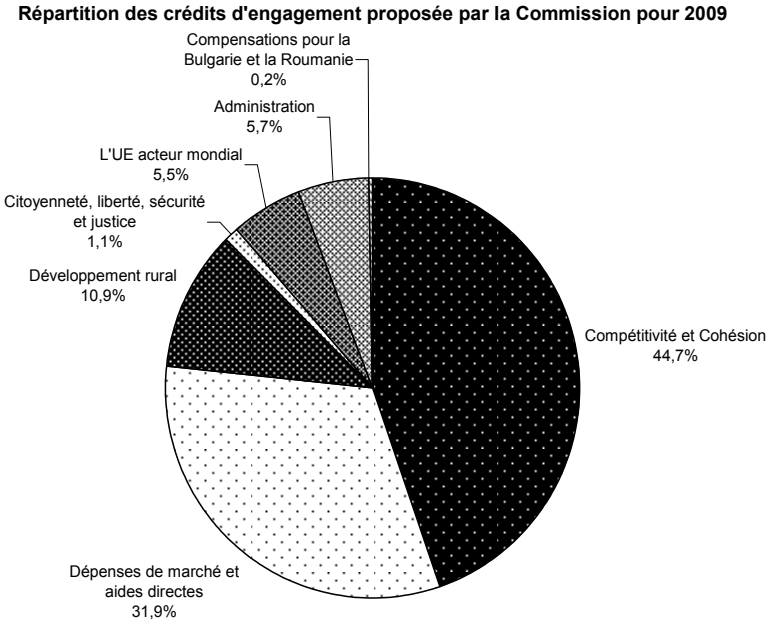
L'avant-projet de budget pour 2009 présenté par la Commission européenne le 6 mai 2008 s'établit à 134,4 milliards d'euros en crédits d'engagement, soit 1,04 % du RNB communautaire, en hausse de 3,1 % par rapport au budget 2008, et à 116,7 milliards d'euros en crédits de paiement, soit 0,90 % du RNB communautaire, en baisse de 3,3 % par rapport à 2008.

Les augmentations prévues au bénéfice de plusieurs politiques ne compensent pas, en effet, la diminution très sensible du niveau des crédits de paiement pour les Fonds structurels (- 5,6 milliards d'euros par rapport au budget 2008). **Cette baisse était prévue dans les perspectives financières 2007-2013**, dans lesquelles le plafond prévu pour 2009 est en retrait par rapport au plafond prévu pour 2008. Une remontée sensible est ensuite prévue pour l'exercice 2010[7].

La Commission a présenté cet APB comme un budget de consolidation, dans lequel il est nécessaire de prévoir des marges suffisantes sous les plafonds du cadre financier pluriannuel pour assurer une flexibilité.

---

[7] Voir Annexe 1.



A. La Rubrique 1 « Croissance durable »

La Rubrique 1 représente à elle seule 44,7 % de l'avant-projet de budget, soit 60 milliards d'euros.

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

La sous-rubrique 1 A voit augmenter les crédits d'engagement de 5,5 % pour être portés à 11,69 milliards d'euros, et les crédits de paiement (+ 5,3%) à 10,3 milliards d'euros. En faisant augmenter cette sous-rubrique plus fortement que le budget dans son ensemble, la Commission **vise à marquer une orientation plus nette du budget communautaire en faveur de la stratégie de Lisbonne**.

Parmi les programmes communautaires financés dans le cadre de cette sous-rubrique, on peut citer : **les programmes du septième programme-cadre de recherche-développement (PCRD)** qui représentent plus de la moitié des crédits de la sous-rubrique (6,72 milliards d'euros en crédits d'engagement), les réseaux

transeuropéens de transport et d'énergie (1,843 milliard d'euros), le programme *Innovation et compétitivité* (482,7 millions d'euros), le programme *Progress* (103,6 millions d'euros), les actions dans le domaine de l'éducation et de la formation…

La marge sous plafond est de 82 millions d'euros, ce montant assez faible laissant augurer des difficultés avec le Parlement européen qui souhaitera vraisemblablement utiliser cette marge au bénéfice de projets pilotes ou d'actions préparatoires.

Les hausses les plus sensibles (en crédits d'engagement) concernent le programme *Innovation et compétitivité* (+ 17,2 %), la mise en œuvre du septième PCRD (+ 10,4 %), et dans une moindre mesure la formation tout au long de la vie (« *Lifelong learning* ») et *Erasmus Mundus* (+ 6 %).

Les réseaux transeuropéens et *Galileo* subissent en crédits d'engagement une érosion, respectivement de 4,2 % et 6,7 % mais la Commission prévoit des décaissements importants au bénéfice de ces programmes, ce qui se traduit par des crédits de paiement en très forte hausse (+ 18,8 % pour les RTE et + 20,7 % pour *Galileo*). Les crédits de paiement prévus pour le septième PCRD sont en hausse de + 8,4 % pour s'établir pour l'année 2009 à 6,7 milliards d'euros.

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

La sous-rubrique 1 B a pour spécificité de suivre une logique d'**engagement automatique à hauteur des plafonds**, de telle sorte que les 48,4 milliards d'euros inscrits pour cette sous-rubrique dans l'avant-projet de budget ne laissent qu'une marge résiduelle de 14 millions d'euros sous le plafond prévu par le cadre financier pluriannuel. Les crédits d'engagement augmentent ainsi, conformément aux perspectives financières, de 2,5 % et ce, exclusivement du fait du Fonds de cohésion.

En engagements, le montant total des Fonds structurels reste stable par rapport à 2008. Mais cette stabilité masque une évolution croisée, attendue et déjà observée en 2008, entre l'objectif « Convergence » qui est en hausse (+ 1,8 %) et l'objectif « Compétitivité régionale et emploi » qui est en baisse (- 5,6 %).

La Commission a prévu un niveau de crédits de paiement, pour la politique de cohésion, en très nette baisse par rapport à 2008 (- 13,9 %), avec seulement 34,9 milliards d'euros. Encore faut-il souligner que la baisse est plus forte pour les Fonds structurels (- 18,3 %) et qu'en revanche les crédits de paiement du Fonds de cohésion sont en augmentation (+ 8,2 %).

Cette évolution est liée aux difficultés rencontrées par la Commission pour obtenir du Parlement européen la décharge pour l'exécution du budget 2006, difficultés qui vont amener la Commission à se montrer plus exigeante pour l'approbation des systèmes de gestion et de contrôle, approbation préalable aux paiements intermédiaires sur les nouveaux programmes 2007-2013.

La Commission a explicité les hypothèses sous-jacentes à son calibrage des crédits de paiement : les paiements liés à l'exécution des engagements de la période 2000-2006 (12,4 milliards d'euros pour 2009) affichent une baisse significative liée à la fin d'exécution et à une prévision d'exécution 2008 très favorable. Quant aux paiements liés aux programmes de la période 2007-2013 (22,5 milliards d'euros pour 2009), ils devraient également diminuer en raison de la réduction du montant des avances par rapport à 2008. Les prévisions de la Commission ont été ajustées pour tenir compte de quatre facteurs :

- le démarrage tardif des programmes « *Coopération territoriale européenne* » de la période 2007-2013 risque d'aboutir à l'absence de paiements significatifs au titre de cet objectif en 2009 ;

- la mise en œuvre de l'Agenda pour la croissance et l'emploi implique l'intervention de nombreux partenaires, ce qui pourrait ralentir les demandes de paiements ;

- les Etats membres retardent la mise en œuvre des programmes opérationnels tant que la Commission n'a pas approuvé les systèmes de gestion et de contrôle ;

- les quelque 900 « grands projets » doivent être approuvés par la Commission avant d'être mis en œuvre.

La présidence française, soutenue par l'ensemble des Etats membres, a obtenu de la Commission que soit établi mensuellement

un point de situation sur la transmission et l'évaluation des systèmes nationaux de gestion et de contrôle et leur acceptation par la Commission. Celle-ci s'est également engagée à fournir mensuellement un point de situation sur l'approbation des « grands projets ».

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

La Rubrique 2 de l'avant-projet de budget se caractérise cette année par une augmentation de 3,5 % en crédits d'engagement (57,5 milliards d'euros), laissant ainsi une marge de 2,1 milliards d'euros sous le plafond prévu par les perspectives financières.

Cette augmentation se traduit également en paiements (+ 3 %), avec 54,8 milliards d'euros, évolution justifiée principalement par la poursuite de l'introduction progressive (« *phasing in* ») des aides directes dans les nouveaux Etats membres.

La Rubrique 2 couvre essentiellement les deux « piliers » de la PAC, les affaires maritimes et la pêche, des actions dans le domaine de l'environnement (LIFE+ notamment). Les dépenses de marché et les aides directes (« premier pilier » de la PAC) s'établissent à 42,8 milliards d'euros en engagements et en paiements. En ce qui concerne le développement rural (« deuxième pilier » de la PAC), les engagements sont stables (+ 0,7 %) avec 13,4 milliards d'euros, et les paiements subissent une baisse de 4 % (10,9 milliards d'euros).

La Commission souligne que ce budget 2009 va marquer l'accélération de l'intégration des douze derniers Etats ayant adhéré à l'Union européenne dans les politiques communautaires, leurs enveloppes représentant désormais 50 % de la politique de cohésion et 18 % des dépenses agricoles.

S'agissant de la pêche, outre un montant de 29,5 millions d'euros pour les marchés de la pêche qui entre dans le cadre de la PAC, les deux instruments principaux sont le Fonds européen pour la pêche (FEP) et le « deuxième instrument » qui couvre toutes les autres actions de la politique commune de la pêche. Pour le FEP la Commission propose 631,7 millions d'euros en crédits

d'engagement (+ 3,1 %) et 561,1 millions en crédits de paiement (+ 24,5 %).

Enfin, en matière d'environnement, le programme *LIFE+* se voit doter de 287,8 millions d'euros en crédits d'engagement (+ 7,8 % par rapport à 2008) et de 216,8 millions d'euros en crédits de paiement (+ 39,3 %), destinés en partie à renforcer des activités dans les domaines du changement climatique.

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

Les crédits d'engagement de la Rubrique 3 représentent 1,1 % de l'APB 2009.

La sous-rubrique 3 A (Liberté, sécurité et justice) connaît une hausse significative en engagements (+ 15 %) pour s'établir à 839,1 millions d'euros, et en paiements (+ 11,7 %) avec 596,7 millions d'euros. Plus de la moitié des crédits de cette sous-rubrique (54,6 %) sont destinés au programme « *Solidarité et gestion des flux migratoires* », qui englobe quatre instruments financiers : le Fonds pour les frontières extérieures, le Fonds européen pour les réfugiés, le Fonds européen pour le retour, le Fonds européen pour l'intégration des ressortissants des pays tiers. L'année 2009 sera la première année complète du réseau européen des migrations (EMN), destiné à fournir des données actualisées sur l'évolution des migrations ; près de 9 millions d'euros sont prévus à cet effet, et vont pouvoir être effectivement versés puisque la base légale de ce réseau a été adoptée[8]. Par ailleurs, un renforcement des agences Frontex et Eurojust, ainsi que de l'Observatoire européen des drogues et toxicomanies, est prévu.

La sous-rubrique 3 B (Citoyenneté) enregistre une diminution considérable (- 28,8 % en engagements et – 31,4 % en paiements), pour atteindre 628,7 millions d'euros en engagements et 669 millions d'euros en paiements.

Toutefois, ces baisses ne sont qu'apparentes, liées à un effet de périmètre, car la base 2008 incorporait 260,4 millions d'euros de mobilisation du Fonds de solidarité de l'Union européenne ainsi que

---

[8] Décision 2008/381/CE du Conseil du 14 mai 2008 instituant un réseau européen des migrations.

la facilité de transition pour la Bulgarie et la Roumanie. Une fois écartés ces deux facteurs les engagements et les paiements de la sous-rubrique sont en fait en très légère hausse (+ 1% et + 0,7 %). C'est heureux, car **cette sous-rubrique couvre des questions qui sont au centre des préoccupations des citoyens européens**, notamment la santé publique (52,8 millions d'euros), la protection des consommateurs (22,6 millions d'euros) et la protection civile, ainsi que le financement de programmes culturels (*Culture 2007-2013* bénéficiera d'une dotation de 55,7 millions d'euros), le programme *MEDIA* 2007 (107,1 millions d'euros) et des actions destinées à informer le public des politiques européennes.

D. La Rubrique 4 « L'Union européenne, acteur mondial »

La Commission, lors de la présentation de son avant-projet de budget, a souligné que **l'incertitude qui pèse sur la Rubrique 4 est plus élevée encore que l'année dernière**.

La Rubrique 4 est marquée par une augmentation des engagements de 1,8 % (7,4 milliards d'euros) et une baisse des paiements de 6,6 % (7,6 milliards d'euros).

La marge sous le plafond s'établit à 243,6 millions d'euros, ce qui paraît considérable, mais la Commission ne cache pas qu'il sera nécessaire de puiser dans cette marge pour soutenir le processus de paix au Proche-Orient et pour des besoins additionnels au Kosovo. A ces deux facteurs qui pourraient justifier, comme l'année dernière, **une lettre rectificative à un stade ultérieur** de la procédure budgétaire, pourrait s'ajouter la nécessité d'utiliser cette marge pour faire face aux engagements de l'Union en faveur de l'aide alimentaire aux pays en voie de développement, suite à l'émergence de situations de crise dans le monde dues à la flambée des prix des denrées alimentaires.

Mi-juin, la Commission a indiqué ne pas être encore en mesure de quantifier les besoins qui seront couverts par la lettre rectificative attendue pour l'automne. La rapporteure du Parlement européen, Mme Jutta Haug (PSE, Allemagne), a critiqué le « flou » de l'approche de la Commission.

Plus de 70 % des crédits d'engagement de la Rubrique 4 sont désormais concentrés sur cinq instruments de coopération : l'Instrument de coopération au développement (31,8 % de la Rubrique), l'Instrument de préadhésion (19,9 %), l'Instrument de voisinage et de partenariat (19,9 %), l'Instrument pour la démocratie et les droits de l'homme (2 %) et l'Instrument de coopération avec les pays industrialisés (0,3 %). A l'intérieur du premier de ces instruments, l'ICD, on peut citer le programme thématique « *Environnement et la gestion durable des ressources naturelles, dont l'énergie* » (ENRTP), lié à la lutte contre le changement climatique et auquel sont attribués 145 millions d'euros, soit 10 millions d'euros supplémentaires par rapport à 2008.

La PESC représente 3,3 % des crédits de la Rubrique 4 et 0,17 % du total des crédits d'engagements de l'APB 2009. Il convient de relever que les propositions de la Commission concernant la Rubrique 4 se conforment strictement à la programmation prévue des crédits de la PESC sur la période 2007-2013, puisqu'elle prévoit une dotation en engagements de 243 millions d'euros pour 2009, en baisse par rapport au budget 2008 car l'autorité budgétaire avait dû mobiliser l'instrument de flexibilité à hauteur de 70 millions d'euros pour boucler le budget 2008. Le niveau des crédits de paiement pour 2009 bénéficie d'une hausse très importante puisqu'il est fixé à 234,2 millions d'euros (+ 30,3 %). **Comme en 2008, la majeure partie de ces ressources devrait servir à financer les opérations EULEX au Kosovo.**

E. La Rubrique 5 « Administration »

Enfin, avec 7,6 milliards d'euros en engagements comme en paiements, les dépenses administratives de la Rubrique 5 augmentent de 5 %. La Commission tient son engagement de ne demander que la dernière tranche des postes liés à l'élargissement à la Bulgarie et à la Roumanie (les autres besoins étant couverts par des redéploiements), et de ne pas demander la création de nouveaux postes d'ici 2013, sauf en cas d'élargissement.

Un élément délicat de la négociation va concerner **les agences**. La Commission a, dans son avant-projet de budget, mis en œuvre le resserrement induit par la diminution de 50 millions d'euros des dotations des agences sur la période 2009-2013 décidée dans le

contexte du bouclage, sous présidence portugaise, du financement de *Galileo*. Simultanément, il est nécessaire de trouver un moyen pour financer, dans le cadre de la sous-rubrique 1A, deux nouvelles agences : l'Autorité européenne du marché des communications électroniques (à hauteur de 84,1 millions d'euros pour la période 2009-2013) et l'Agence de coopération des régulateurs de l'énergie. La Commission a proposé dans son APB les solutions suivantes :

- pour la première agence, un redéploiement partiel au sein du domaine politique « Société de l'information » sur la période 2009-2013, une utilisation des crédits prévus pour l'Agence européenne chargée de la sécurité des réseaux et de l'information, et un recours à la marge sous plafond ;

- pour la seconde, un financement par des réductions dans d'autres actions du domaine politique « Transports et énergie ».

La question du financement de ces deux agences constitue à l'heure actuelle **un élément de tension dans les discussions avec le Parlement européen**. La rapporteure du Parlement européen, Mme Jutta Haug, et le président de la commission des budgets, M. Reimer Böge, ont indiqué qu'un accord sur la création effective de ces deux nouvelles agences proposées par la Commission ne pourrait être obtenu que si leur financement était assuré, ce qui n'est de leur point de vue pas le cas avec l'avant-projet de budget.

Le budget de l'agence Frontex pourrait également faire l'objet de discussions entre le Conseil et le Parlement, car cette agence avait initialement demandé une dotation de 94 millions d'euros pour 2009 mais l'APB de la Commission a retenu un montant de 75 millions.

F. Priorités du Parlement européen et état des négociations au sein du Conseil

Le calendrier de l'adoption du budget 2009 sera le suivant :

- le 17 juillet, première lecture du Conseil et réunion de concertation avec le Parlement européen ;

- au cours de la semaine de session de la fin du mois d'octobre, première lecture en plénière au Parlement européen ;

- le 21 novembre, seconde lecture par le Conseil ;

- à la mi-décembre, seconde lecture par le Parlement européen, en vue de l'adoption définitive.

Lors de la présentation de l'APB en comité budgétaire le 8 mai 2008, les Etats membres l'ont accueilli plutôt favorablement, mais **la diminution des crédits de paiement de la sous-rubrique 1 B crée un clivage entre les bénéficiaires de la politique régionale**, qui s'en inquiètent (Pologne, Grèce, Hongrie, Portugal, Italie, Roumanie, Lettonie, Espagne, Slovaquie, Estonie, Irlande, Chypre, Malte, Bulgarie et Lituanie), **et les contributeurs nets** au budget communautaire, qui estiment qu'il y a encore place pour des réductions supplémentaires (Royaume-Uni, Danemark, Pays-Bas, Allemagne, Autriche, Finlande et Suède).

Ce clivage est habituel dans les négociations budgétaires annuelles, mais il prend une dimension nouvelle cette année en conduisant les pays bénéficiaires de la politique de cohésion à adopter une position très critique vis-à-vis de l'APB présenté par la Commission (alors que les années précédentes ces pays avaient un positionnement traditionnel consistant à défendre l'APB de la Commission).

Les Etats contributeurs nets ont argué de la sous-exécution observée dans le passé pour demander des coupes supplémentaires ; mais sur ce point la Commission a pu faire valoir les bons résultats de l'exécution 2007 (voir encadré ci-dessous). L'élaboration du compromis sur cette sous-rubrique sera malgré tout un exercice difficile pour la présidence française.

En réponse, la Commission a fait valoir que la baisse des crédits de paiement pour l'année 2009 traduit essentiellement la montée en charge très progressive des demandes de versements formulées par les Etats membres en début de période pluriannuelle de programmation, compte tenu des procédures mises en œuvre. La Commission a également souligné que ses services ont été critiqués par le Parlement européen au sujet de la gestion des fonds structurels et que cela plaide pour une plus grande vigilance de sa

part dans cette gestion, ce qui justifie un rythme plus lent de décaissement.

L'exécution du budget communautaire en 2007

Le 27 juin 2008, la Commission a présenté le rapport financier sur le budget de l'UE en 2007, le premier budget de l'Union élargie à 27 membres et le premier du cadre financier 2007-2013. Il fait apparaître une nette augmentation de la part des crédits en faveur des nouveaux Etats membres, même si le groupe des principaux bénéficiaires des dépenses communautaires reste inchangé.

En 2007, le total des dépenses exécutées par l'UE s'est élevé à 113,953 milliards d'euros en crédits de paiement. Sur ce total, 44 milliards (38,4 %) ont été consacrés à la croissance et à l'emploi (recherche, réseaux transeuropéens, politique de cohésion…). Les dépenses de marché et les paiements directs de la PAC ont représenté environ 43 milliards d'euros (37,4 % du budget total exécuté), et 12 milliards d'euros ont été dépensés en faveur du développement rural, de la pêche et de l'environnement. Plus de 5 % ont été consacrés aux actions extérieures (7,3 milliards).

En termes absolus la **France est le principal bénéficiaire des dépenses de l'UE en 2007 (comme en 2006),** avec 13,89 milliards d'euros. Elle se place devant l'Espagne (12,79 milliards d'euros) qui était première en 2003, 2004 et 2005. Comme les années précédentes, l'Allemagne se place en troisième position des bénéficiaires (12,48 milliards d'euros), devant l'Italie et la Grèce. La Pologne occupe la sixième position, avec 7,7 milliards d'euros (elle était huitième en 2005 et 2006).

Le groupe des 12 nouveaux Etats membres ayant adhéré en 2004 et 2007 voit sa part dans les dépenses communautaires passer de 12,9 % en 2006 à 17 % en 2007 (+ 5,5 milliards d'euros). Ainsi, leur part atteint quasiment le triple de leur part dans le RNB de l'Union.

Par rubrique et par Etat membre, les données confirment que la France est le principal bénéficiaire des **dépenses agricoles** de l'UE en 2007 (10,36 milliards d'euros). La France reçoit 19,2 % du total des dépenses agricoles, devant l'Espagne (12,9 %), l'Allemagne (12,8 %), l'Italie (11 %) et le Royaume-Uni (7,9 %).

S'agissant de la **politique de cohésion**, c'est l'Espagne qui est le premier bénéficiaire en 2007 (avec 5,43 milliards d'euros au titre des Fonds structurels et du Fonds de cohésion), tout comme les années précédentes. Elle est suivie par la Grèce (4,59 milliards), l'Italie (4,45 milliards) et l'Allemagne (4,31 milliards). La Pologne est maintenant en cinquième position (4,22 milliards d'euros), devant le Portugal, la France et le Royaume-Uni.

Le **niveau élevé d'exécution du budget en 2007** laisse penser que l'amélioration de la gestion budgétaire porte ses fruits. L'excédent budgétaire en 2007 (1,5 milliard d'euros) est le plus bas de toute l'histoire du budget de l'UE. On peut rappeler qu'il était de 15 milliards d'euros en 2001 et qu'il était encore de 2,4 milliards en 2004. La Commission

relève toutefois l'inutilisation en 2007 de certains fonds, qui sont de ce fait perdus pour les Etats. Au total, 227 millions d'euros non dépensés sur les crédits de la période de programmation précédente (2000-2006) ont été annulés par la Commission en 2007. La plupart de ces **fonds perdus** proviennent du Fonds social européen (100 millions d'euros) et de certaines dépenses agricoles (49 millions) ou de la pêche (22 millions). Il convient de rappeler qu'en vertu de la règle dite « n+2 » les Etats membres perdent le bénéfice des engagements budgétaires dont le paiement n'est pas réclamé dans un délai de deux ans.

Sur ces 227 millions « perdus », c'est l'Allemagne qui a subi la plus grosse perte relative (66 millions d'euros) devant l'Italie (35,8 millions) et le Royaume-Uni (20,4 millions). Parmi les pays de l'UE-15, seules l'Irlande et la Finlande n'ont pas subi d'annulations de crédits. S'agissant des 12 Nouveaux Etats membres en revanche, les seuls concernés par ces annulations de crédits ont été, en 2007, la Slovénie (0,2 million) et la Slovaquie (1,4 million).

Les pays qui ont eu le meilleur **taux d'exécution des fonds structurels et de cohésion** pour la période 2000-2006 sont l'Irlande et l'Autriche (avec un taux d'exécution de 92 %). La France a un taux d'exécution de 86 % sur la période. Les taux les plus bas sont ceux de la Pologne (63 %), de la République tchèque (63 %), de Chypre (60 %) et des Pays-Bas (59 %).

On peut rappeler pour conclure que les plus importants contributeurs au budget de l'UE en 2007 ont été l'Allemagne (21,71 milliards d'euros), la France (16,98 milliards), l'Italie (14,02 milliards) et le Royaume-Uni (13,42 milliards).

Au sein du Conseil, des propositions successives de compromis ont été discutées à partir du 26 juin 2008, en vue de l'adoption en première lecture qui aura lieu le 17 juillet. Le clivage évoqué plus haut fait que les nouveaux Etats membres et les bénéficiaires traditionnels de la politique de cohésion s'opposeront vraisemblablement jusqu'au bout à toute coupe sur les crédits de cette politique. **La France, qui assure la présidence, doit tenter d'obtenir un compromis en suggérant certaines coupes très ciblées, et qui doivent épargner les priorités de la présidence française.** Comme chaque année, des coupes sont proposées par exemple au sein de la Rubrique 2, bien qu'il faille dans cette Rubrique trouver une solution pour la partie du financement de l'aide alimentaire qui ne pourra être prise en charge dans la Rubrique 4 (ce sujet ne sera toutefois réglé qu'au stade de la seconde lecture, quand la Commission aura présenté un chiffrage exact des besoins complémentaires de la Rubrique 4).

La présidence française est parvenue dans les premiers jours de juillet à obtenir l'accord de principe d'une majorité d'Etats membres

sur des propositions de coupes ainsi réparties : environ 500 millions en crédits d'engagement et 380 millions en crédits de paiement sur la Rubrique 2 ; environ 100 millions en crédits d'engagement comme en crédits de paiement sur la Rubrique 5 ; des coupes extrêmement faibles sur la Rubrique 3 (avec en particulier le souci de ne pas modifier la dotation de FRONTEX telle que prévue par l'APB) ; des coupes raisonnables dans la sous-rubrique 1A (autour de 80 millions d'euros en crédits d'engagement et environ 470 millions d'euros en crédits de paiement), de manière à ne pas affecter les domaines correspondant aux priorités de la présidence française (comme la politique en matière d'énergie et de climat). Enfin, pour la Rubrique 4, la France a proposé des coupes fondées sur la sous-exécution constatée les années précédentes et la mise en réserve de montants destinés aux actions en Palestine et au Kosovo, dans l'attente du chiffrage que présentera la Commission entre la première et la seconde lecture.

S'agissant de la commission des budgets du Parlement européen, les premières observations de la rapporteure (réunion du 29 mai 2008) ont été très critiques vis-à-vis de la proposition de la Commission. Elle a en effet regretté la faiblesse des marges sous plafond des rubriques 1A, 3B et 4, le décalage entre les priorités politiques et leur traduction budgétaire, et la baisse des crédits de paiement pour la politique de cohésion. Mme Haug s'est déclarée peu convaincue par les raisons invoquées par la Commission pour justifier cette baisse.

Le rapport de Mme Haug adopté par la commission des budgets, et la proposition de résolution correspondante, mettent notamment l'accent sur les points suivants, qui constituent les principaux axes que le Parlement européen devrait faire valoir dans les négociations des mois à venir, et ce, dès le trilogue du 17 juillet :

- nécessité d'un « niveau approprié des paiements » ;

- nécessité de « *dresser un tableau réaliste des besoins relevant de la rubrique 4* » ;

- recherche d'une « *réponse appropriée aux exigences dans le domaine de l'aide et de la sécurité alimentaires* » ;

- demande de ressources suffisantes pour l'Europe des citoyens et pour répondre aux priorités de l'UE tant en matière de « compétitivité pour la croissance et l'emploi » et de lutte contre le changement climatique, que de réalisation de la politique commune de l'immigration.

Le trilogue du 17 juillet aura pour objet de dégager la voie d'un compromis entre les termes de l'accord trouvé au sein du Conseil et les positions des représentants du Parlement européen.

DEUXIEME PARTIE : LA TACHE DE LA PRESIDENCE FRANCAISE SE TROUVE A LA FOIS SIMPLIFIEE ET COMPLIQUEE PAR LES INCERTITUDES DE CALENDRIER SUR DEUX « CHANTIERS » ESSENTIELS

I. LE LANCEMENT DES TRAVAUX SUR LA « CLAUSE DE REEXAMEN » EST RETARDE

A. Vers une réforme d'ensemble du système budgétaire communautaire : la « clause de rendez-vous » des perspectives financières

L'accord interinstitutionnel du 17 mai 2006 qui a fixé les perspectives financières 2007-2013 n'a pu être conclu qu'au terme de négociations très difficiles, et comporte une disposition-clé : l'annonce d'une réforme d'ensemble du système budgétaire communautaire à partir de 2008-2009.

Cette « clause de réexamen » ou « clause de rendez-vous », incluse dans les conclusions du Conseil européen du 16 décembre 2005, a été formulée de manière à la fois très ambitieuse en ce qui concerne son champ, et volontairement ambiguë en ce qui concerne le calendrier, pour pouvoir être acceptée par tous les Etats membres. Les conclusions du Conseil européen indiquent en effet :

« 79. (...) le Conseil européen convient que l'UE devrait réévaluer l'ensemble du cadre financier, pour ce qui concerne tant

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

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

La France a influencé cette rédaction pour que soit conféré au Conseil européen un rôle central dans la procédure. Mais le Parlement européen s'y trouvera étroitement associé (et une participation des Parlements nationaux est expressément prévue), sur la base d'une déclaration qui a été annexée à l'accord interinstitutionnel du 17 mai 2006.

Le processus qui conduira à l'adoption de cette vaste réforme démarrera formellement lorsque la Commission européenne, en vertu de son pouvoir d'initiative, présentera un ensemble de propositions. Alors qu'il était initialement envisagé que ces propositions soient présentées à l'automne 2008, il est finalement peu probable qu'elles le soient avant la fin de cette année. On peut s'en inquiéter, tant il est certain que cette réforme nécessitera de longues et difficiles négociations, mais en même temps il n'est peut-être pas regrettable que ce « chantier » ne soit pas à la charge de la présidence française, mais des présidences suivantes : ceci permettra à la France de prendre pleinement part aux débats au lieu d'être obligée d'adopter une position prudente de médiateur.

B. Dans l'attente des propositions de la Commission, dont on ignore encore la date de présentation, les réflexions préparatoires n'en sont qu'à un stade embryonnaire

La Commission a présenté en septembre 2007 un questionnaire portant sur les priorités de l'Union et le rôle du budget européen, qui ne comportait volontairement aucune donnée chiffrée sur le volume ou la structure du budget communautaire. Ce questionnaire a servi

de support à une large consultation publique sur l'avenir du budget européen, à laquelle ont été invités à prendre part tous les acteurs aux niveaux local, régional, national et européen, avec la volonté que les positions, notamment des Etats membres, ne se figent pas trop tôt.

Cette période de consultation devait initialement être clôturée en mai 2008, mais la Commission a décidé de la prolonger jusqu'en septembre, afin de recueillir le maximum de contributions – qu'elle publie d'ailleurs sur un site Internet spécialement créé à cet effet[9]. A ce jour, la Commission a ainsi reçu près de 300 contributions, de toutes origines (universitaires, ONG, gouvernements d'Etats membres, Comité économique et social européen, organisations professionnelles et syndicales, citoyens…). Elle présentera une première synthèse des résultats de cette consultation au cours d'une conférence qui aura lieu à l'automne 2008.

Le Parlement européen a, en amont, engagé de son côté un travail de réflexion auquel ont été associés les parlements nationaux. Le rapporteur désigné par la commission des budgets, M. Alain Lamassoure (PPE), a choisi de se concentrer tout d'abord sur le volet « recettes » du budget de l'Union, et plusieurs réunions de travail ont réuni des membres du Parlement européen et des représentants des Parlements nationaux. Ces travaux ont abouti au vote par le Parlement européen d'une résolution, le 29 mars 2007, en faveur d'une réforme en deux étapes du volet « recettes » du budget. Depuis lors, les travaux de réflexion continuent au sein du Parlement européen.

Compte tenu du fait que la Commission a prolongé la période de consultation publique, **c'est le budget 2009 qui constituera le point de référence pour les futures négociations sur cette réforme**, qui devraient donc s'engager en 2009 sur la base des futures propositions de la Commission. S'agissant de ce grand « chantier », d'une importance essentielle pour l'avenir de l'Union, la responsabilité de la présidence française sera moindre, du fait du calendrier choisi, mais cela ne doit pas empêcher les autorités françaises **d'engager un large débat au plan national.**

---

[9] Site de la DG Budget « Réformer le budget, changer l'Europe » : http://ec.europa.eu/budget/reform/index_fr.htm

A ce jour, la position du gouvernement français est formulée dans des termes très généraux, dans la contribution qu'il a déposé auprès de la Commission européenne dans le cadre de la consultation publique. Elle met l'accent sur les points suivants :

- l'exercice de réexamen constitue un tout, qui doit pleinement respecter un juste équilibre dans le traitement des aspects relatifs aux dépenses et des aspects relatifs aux recettes ;

- cette réflexion doit prendre en compte les travaux en cours ou à venir, parmi lesquels le « bilan de santé » de la PAC, le paquet énergie-climat, l'évaluation de la politique de cohésion, les réflexions sur l'avenir de la sécurité intérieure, celles sur l'avenir de la stratégie de Lisbonne… En tout état de cause, la future réforme du budget ne doit pas avoir pour conséquence de modifier le cadre 2007-2013, mais doit avoir pour objet de s'appliquer après 2013 ;

- s'agissant des dépenses, elles doivent respecter les principes de subsidiarité et de proportionnalité, atteindre la plus grande « valeur ajoutée » européenne possible, être sélectives et privilégier les domaines où l'effet de levier de l'Union est maximal ; il conviendra d'accroître la discipline budgétaire communautaire ;

- quant aux ressources du budget de l'Union, elles doivent être justes, équitables et lisibles ; les ressources propres traditionnelles liées à la mise en œuvre du marché unique demeurent adéquates, le principe d'une ressource assise sur le PNB doit également être conservé, mais en revanche la pertinence de la ressource TVA se pose ; au-delà, il est indispensable de sortir de la logique actuelle des rabais et corrections, et il paraît souhaitable d'entamer une véritable réflexion sur de nouveaux mécanismes de financements propres pour l'Union.

Au début du mois d'avril 2008, Mme Dalia Grybauskaite, commissaire européen au Budget, a jugé envisageable que la Commission puisse présenter ses premières propositions (sous forme d'une communication) avant la fin de l'année 2008 pour servir de support à une première discussion au Conseil européen de décembre, **si telle devait être la volonté de la présidence française, qui ne s'est pas à ce jour exprimée en ce sens.** Le lancement des travaux dépendra donc *in fine* d'une décision à prendre conjointement par le président de la Commission et les

autorités françaises. En tout état de cause, la conduite des négociations reviendra aux présidences qui succèderont à la présidence française (présidences tchèque et suédoise en 2009, espagnole et belge en 2010…).

II. EN REVANCHE, LA PRESIDENCE FRANCAISE DOIT POURSUIVRE LES TRAVAUX SUR LES CONSEQUENCES BUDGETAIRES DU TRAITE DE LISBONNE

Le budget 2009 pourrait bien être le dernier budget préparé selon la procédure basée sur les traités actuels, si le traité de Lisbonne entre en vigueur en 2009.

Ce point place la France dans une position particulière : comme il n'a pas été possible pour la présidence slovène de progresser significativement, c'est à la présidence française qu'incombe la responsabilité de poursuivre (et de mener à leur terme ?) les travaux sur la détermination des implications juridiques et techniques du traité de Lisbonne sur le budget et sur la procédure budgétaire.

Quand bien même le retard dans le processus de ratification amènerait la présidence française à ne faire que poursuivre les travaux sur cette question, sans avoir à les achever, ce « chantier » juridique constitue un élément de complexité accrue pour la négociation budgétaire annuelle. La présidence française, les membres du Parlement européen et la Commission sont d'accord pour reconnaître à ces travaux la priorité par rapport aux travaux sur la « clause de réexamen ».

L'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, dont on peut espérer qu'elle aura lieu en 2009 malgré les difficultés que rencontre le processus de ratification, aura **deux séries de conséquences importantes en matière budgétaire** : d'une part le traité modifie le déroulement de la procédure budgétaire de manière très profonde, et d'autre part il introduit des innovations institutionnelles qui vont affecter le contenu du budget.

A. Vers un renforcement des pouvoirs budgétaires du Parlement européen et une institutionnalisation des cadres financiers pluriannuels

Avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, les règles d'élaboration du budget européen devraient se trouver profondément transformées. Le calendrier budgétaire annuel serait simplifié et les pouvoirs du Parlement européen seraient accrus. Si le traité entre en vigueur en 2009, le Parlement européen nouvellement élu en 2009 devra être prêt à utiliser immédiatement la nouvelle procédure pour adopter le projet de budget pour 2010.

Comme l'expose le rapport d'information de la Délégation présenté par le président Pierre Lequiller[10], le traité de Lisbonne, en abandonnant la distinction entre les « dépenses obligatoires » (sur lesquelles le Conseil a le dernier mot en cas de désaccord avec le Parlement européen) et les « dépenses non obligatoires » (décidées en dernier ressort par le Parlement), **met le Conseil et le Parlement européen sur un pied d'égalité dans l'élaboration du budget**, avec cependant deux correctifs importants :

- afin d'accélérer la procédure, une seule lecture est prévue dans chaque institution et le calendrier d'examen est strictement encadré ;

- afin de trancher les éventuels conflits, le dernier mot est accordé au Parlement, avec cependant des contraintes de seuils l'obligeant à une forte cohésion : il ne pourra rejeter le projet de budget proposé par le comité de conciliation qu'à la majorité de ses membres ; et il lui faudra réunir les trois cinquièmes des suffrages exprimés représentant au moins la moitié de ses membres pour adopter un budget rejeté par le Conseil.

Par ailleurs, comme le relève la rapporteure du Parlement européen sur les aspects budgétaires du traité de Lisbonne, Mme Catherine Guy-Quint (PSE), la responsabilité du Parlement est accrue dans le domaine de la discipline budgétaire : le règlement financier devra être adopté par le Parlement et le Conseil selon la procédure législative ordinaire, c'est-à-dire en codécision.

---

(10) Rapport d'information n° 562 « *Le traité de Lisbonne : un traité indispensable et urgent* » (janvier 2008).

Tout en manifestant la plus grande prudence pour tenir compte des incertitudes sur la ratification du traité, la Commission travaille d'ores et déjà avec le Parlement européen et le Conseil sur l'établissement d'un « calendrier pragmatique » pour la procédure budgétaire d'élaboration du budget 2010, intégrant les modifications introduites par le traité de Lisbonne.

A l'heure actuelle, les propositions de la Commission, présentées sous forme d'un « document de travail » lors d'une rencontre entre les trois institutions le 16 avril 2008 (trilogue), consistent en **un calendrier assez proche du calendrier actuellement en vigueur, mais ne comprenant plus qu'une seule lecture du projet de budget annuel** par le Conseil et par le Parlement européen :

- adoption de l'avant-projet de budget par la Commission fin avril,

- trilogue début juillet,

- lecture du Conseil fin juillet,

- vote par la commission des budgets du Parlement européen fin septembre ou début octobre,

- et vote en plénière par le Parlement européen pendant la deuxième quinzaine d'octobre, suivi d'un travail interinstitutionnel dans le cadre du « comité de conciliation » en vue d'atteindre un accord à la mi-novembre.

Il reste un certain nombre de modalités à régler, par exemple la question de la disparition nécessaire de la traditionnelle « lettre rectificative agricole » qui ne pourra perdurer dans sa forme actuelle.

Le traité de Lisbonne introduit aussi des modifications en ce qui concerne le système des accords interinstitutionnels portant **perspectives financières pluriannuelles**.

Jusqu'alors, les traités ne prévoyaient que des budgets annuels. Le nouvel article 312 inséré par le traité de Lisbonne[11] consacre

[11] Voir Annexe 4.

l'existence d'un cadre financier pluriannuel, juridiquement contraignant. Il institutionnalise ainsi la pratique actuelle, tout en indiquant que le cadre financier *« est établi pour une période d'au moins cinq ans* ». L'objectif visé est de le faire coïncider dans la mesure du possible avec le mandat du Parlement européen et de la Commission, comme le Parlement européen le réclame depuis longtemps. Rappelons que la durée du cadre actuel est de sept ans, comme l'était celle des deux précédents (1993-1999 et 2000-2006), tandis que le tout premier cadre pluriannuel avait été de cinq ans (1988-1992).

Le nouvel article 312 dispose d'autre part que le cadre financier prendra juridiquement la forme d'un **règlement du Conseil**, adopté à l'unanimité, après approbation du Parlement européen qui se prononcera à la majorité des membres qui le composent. Enfin, une **« clause passerelle »** prévoit que le Conseil européen peut, à l'unanimité, adopter une décision autorisant le Conseil des ministres à statuer à la majorité qualifiée (au lieu de l'unanimité) pour l'adoption du règlement portant cadre financier pluriannuel.

Dans son rapport sur les aspects financiers du traité de Lisbonne, présenté le 11 juin 2008, Mme Catherine Guy-Quint se félicite de la formalisation du cadre pluriannuel dans le traité mais souligne qu'il sera nécessaire pour les institutions de parvenir à un accord avant l'entrée en vigueur du traité sur la manière de **mener la transition de l'ancien vers le nouveau système**, ce qui soulève de nombreuses questions, parmi lesquelles :

- l'actuel cadre financier étant applicable jusqu'en 2013, faut-il envisager de le prolonger jusqu'en 2014, année de fin de la mandature du Parlement européen et de la Commission, ou d'établir un cadre financier de six ans (2014-2019) pour faire la « jonction » entre deux mandatures ?

- faudra-t-il faire « glisser » certaines dispositions contenues dans l'actuel accord interinstitutionnel vers le futur règlement du Conseil portant cadre financier pluriannuel, tandis que d'autres dispositions trouveraient leur place dans d'autres textes ?

Le Conseil, la Commission et le Parlement doivent donc travailler dans les mois à venir sur la question de la transition

optimale vers les nouveaux actes juridiques et les nouvelles procédures de décision.

Mme Guy-Quint fait observer par ailleurs, avec justesse, que le passage de deux lectures à une lecture unique pour les budgets annuels va certes renforcer la position du Parlement, mais en l'obligeant à revoir profondément ses méthodes de travail, et que ce renforcement se vérifiera dans la capacité que le Parlement aura à gérer le resserrement du calendrier budgétaire.

B. Les autres aspects budgétaires de la préparation de l'entrée en vigueur du traité

L'entrée en vigueur du traité de Lisbonne aura un impact sur le contenu et la structure du budget en ce qui concerne **les innovations introduites au niveau institutionnel**, notamment l'élévation du Conseil européen au rang d'institution accompagnée de la création d'une présidence fixe, la création du poste de « Haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité », et la création du Service européen d'action extérieure (SEAE).

La mise en œuvre du traité est aussi susceptible d'avoir un impact financier lié aux **nouvelles compétences** attribuées à l'Union, mais il est pour l'instant impossible d'en évaluer l'importance car elles apparaîtront au fur et à mesure que les propositions législatives correspondantes seront élaborées.

Le Haut Représentant cumule ses responsabilités pour les affaires étrangères et la politique de sécurité avec le poste de Commissaire européen chargé des relations extérieures et de Vice-président de la Commission. Cette fusion permettra au Haut Représentant de mobiliser les moyens financiers importants dont dispose le Commissaire aux relations extérieures qu'il remplace. Mais plusieurs interrogations demeurent à propos du Haut Représentant, et l'étendue de ses compétences devra être précisée.

Le « service européen pour l'action extérieure » sera placé sous l'autorité du Haut Représentant. Le traité précise que ce service sera « *composé de fonctionnaires des services compétents du Secrétariat Général du Conseil et de la Commission, ainsi que de personnel détaché des services diplomatiques nationaux* ». L'organisation et le

fonctionnement de ce service seront définis par décision du Conseil, statuant à l'unanimité, sur proposition du Haut Représentant, après consultation du Parlement européen et approbation de la Commission. Le traité ne précise pas comment ce service sera organisé et géré, quelles seront ses compétences et son ancrage institutionnel.

Comme le prévoit une déclaration annexée au traité, dès la signature du traité de Lisbonne, le Secrétaire Général du Conseil, la Commission et les Etats membres ont entamé les travaux préparatoires relatifs à la mise en place du service. Le Parlement européen (qui sera simplement consulté) a fait connaître sa position dans une résolution adoptée le 26 mai 2005, demandant notamment que ce service soit intégré dans les structures de la Commission d'un point de vue organisationnel, administratif et budgétaire. Mais les Etats membres n'ont pas encore pris position sur ce sujet.

Un accord politique devra être trouvé entre les Etats membres et le Parlement européen avant l'entrée en vigueur du traité sur le financement de la présidence du Conseil européen et sur le financement du SEAE. Cependant, les négociations sur ces sujets sont encore à un stade très peu développé, car évidemment la plus grande prudence est de mise.

Suite au résultat négatif du référendum irlandais, les différentes commissions du Parlement européen qui préparaient des rapports sur la mise en œuvre du traité de Lisbonne ont décidé de suspendre ces travaux en attendant les futures décisions du Conseil européen pour sortir de la crise institutionnelle.

Au sein du Conseil, les réflexions n'ont pour l'instant abouti à aucune décision, et de nombreuses questions sont en suspens : quels effectifs faut-il prévoir pour assister le futur président du Conseil européen, et pour constituer le SEAE ? Comment définir la nature juridique de celui-ci et faut-il le rattacher au budget du Conseil ou au budget de la Commission ? Faut-il prévoir dans le projet de budget pour 2009 une réserve de crédits au cas où les innovations institutionnelles seraient mises en place dès les premiers mois de l'année 2009 ?

S'agissant de l'avant-projet de budget 2009, qui n'inclut pas pour l'instant les éventuelles conséquences de l'entrée en vigueur du

traité puisqu'il a été présenté début mai[12], la Commission considère que la marge de 129 millions d'euros ménagée dans la Rubrique 5 (dépenses administratives) permettra le cas échéant d'intégrer, par la voie d'une lettre rectificative, les effets institutionnels du traité de Lisbonne si celui-ci devait avoir des conséquences budgétaires dès 2009. **La majorité des Etats membres, dont la France, ont soutenu l'option retenue par la Commission de présenter le cas échéant une lettre rectificative à l'automne 2008**, plutôt que d'inclure une réserve dès le stade de l'avant-projet de budget.

Il est impossible à ce stade de préjuger du résultat de l'ensemble de ces négociations, mais il est certain que la présidence française aura de ce fait une lourde tâche à accomplir au cours du second semestre 2008.

En tout état de cause, il appartiendra aux parlementaires français, le moment venu, de prendre position sur la conception à retenir du rôle et du financement des innovations institutionnelles prévues par le traité.

---

[12] De même, le projet de budget présenté par la Cour de justice pour l'année 2009 ne prévoit pas de crédits pour la création des trois nouveaux avocats généraux prévus par le traité de Lisbonne.

TRAVAUX DE LA DELEGATION

La Délégation s'est réunie le mardi 8 juillet 2008, sous la présidence de M. Pierre Lequiller, Président, pour examiner le présent rapport d'information.

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

PROPOSITION DE RESOLUTION

L'Assemblée nationale,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

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

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

Vu l'avant-projet de budget général des Communautés européennes pour l'exercice 2009 (SEC [2008] 514 final/ n° E 3891),

1. Prend acte des grandes orientations de l'avant-projet de budget général pour 2009, troisième budget de la période couverte par les perspectives financières en vigueur ;

2. Relève que c'est à la présidence française que revient cette année la responsabilité du bon déroulement de la négociation budgétaire ;

3. Constate avec satisfaction que l'intégration progressive des nouveaux Etats membres dans les politiques communautaires, et sa traduction budgétaire, se poursuivent, notamment en ce qui concerne la politique agricole et la politique de cohésion ;

4. Approuve les augmentations de crédits proposées au bénéfice de programmes-clés pour la réalisation de la stratégie de Lisbonne, tels que le septième programme-cadre de recherche-développement et les programmes pour l'éducation et la formation ;

5. Prend acte de la diminution, dans l'avant-projet de budget présenté par la Commission, du niveau global des crédits de paiement pour 2009, diminution qui était prévue dans le cadre financier pluriannuel et qui s'explique à la fois par la fin progressive de l'exécution des programmes de la période précédente et par une plus grande prudence de la Commission dans le versement des fonds de la politique régionale ;

6. Demande cependant au gouvernement français de veiller à ce que cette diminution des crédits de paiements n'affecte ni la continuité des politiques communautaires, ni la capacité de l'Union européenne à tenir ses engagements et à réaliser ses ambitions ;

7. Souligne que la France doit veiller, d'une part, à faire progresser les travaux préparatoires à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, et d'autre part, à ce que les coupes budgétaires négociées au sein du Conseil pour aboutir à un compromis entre les Etats soient compatibles avec les priorités de la présidence française ;

8. Souhaite à terme une harmonisation des méthodes de calcul de l'assiette de l'impôt sur les sociétés.

ANNEXES

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

(en millions d'euros – aux prix courants)

Crédits d'engagement	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total 2007-2013
1. Croissance durable	**53 979**	**57 653**	**59 700**	**61 782**	**63 638**	**66 628**	**69 621**	**433 001**
1a. Compétitivité pour la croissance et l'emploi	8 918	10 386	11 272	12 388	12 987	14 203	15 433	85 587
1b. Cohésion pour la croissance et l'emploi	45 061	47 267	48 428	49 394	50 651	52 425	54 188	347 414
2. Conservation et gestion des ressources naturelles	**55 143**	**59 193**	**59 639**	**60 113**	**60 338**	**60 810**	**61 289**	**416 525**
dont: dépenses de marché et paiements directs	45 759	46 217	46 679	47 146	47 617	48 093	48 574	330 085
3. Citoyenneté, liberté, sécurité et justice	**1 273**	**1 362**	**1 523**	**1 693**	**1 889**	**2 105**	**2 376**	**12 221**
3a. Liberté, sécurité et justice	637	747	872	1 025	1 206	1 406	1 661	7 554
3b. Citoyenneté	636	615	651	668	683	699	715	4 667
4. L'UE acteur mondial	**6 578**	**7 002**	**7 440**	**7 893**	**8 430**	**8 997**	**9 595**	**55 935**
5. Administration (1)	**7 039**	**7 380**	**7 699**	**8 008**	**8 334**	**8 670**	**9 095**	**56 225**
6. Compensations	**445**	**207**	**210**					
Total crédits d'engagement	**124 457**	**132 797**	**136 211**	**139 489**	**142 629**	**147 210**	**151 976**	**974 769**
en % du RNB (2)	1,03 %	1,06 %	1,05 %	1,03 %	1,01 %	1,00 %	0,99 %	1,02 %
Total crédits de paiement	**122 190**	**129 681**	**123 858**	**133 505**	**133 452**	**140 200**	**142 408**	**925 294**
en % du RNB (2)	1,01 %	1,03 %	0,95 %	0,99 %	0,95 %	0,95 %	0,93 %	0,97 %
Marge disponible	0,23 %	0,21 %	0,29 %	0,25 %	0,29 %	0,29 %	0,31 %	0,27 %
Plafond des ressources propres en % du RNB	1,24 %	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%

(1) S'agissant des dépenses de pensions, les montants pris en compte sous le plafond de cette rubrique sont calculés nets des contributions du personnel au régime correspondant, dans la limite de 500 millions d'euros aux prix de 2004 pour la période 2007-2013.

(2) Ces chiffres sont fondés sur les prévisions du RNB établies en mai 2008

ANNEXE 2 :
Calcul du financement de la correction en faveur du Royaume-Uni en 2009
(6 279 852 489 euros)

Etats membres	Parts dans les assiettes « RNB »	Parts sans le Royaume-Uni	Parts sans l'Allemagne, les Pays-Bas, l'Autriche, la Suède et le Royaume-Uni	Trois quarts de la part de l'Allemagne, des Pays-Bas, de l'Autriche et de la Suède dans la colonne (2)	Colonne (4) répartie selon la clé de la colonne (3)	Clé de financement	Clé de financement appliquée à la correction
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6) = (2) + (4) + (5)	(7)
Belgique	2,76	3,26	4,99		1,30	4,56	286 341 385
Bulgarie	0,28	0,33	0,51		0,13	0,47	29 203 198
Rép.tchèque	1,15	1,36	2,08		0,54	1,90	119 500 358
Danemark	1,91	2,25	3,46		0,90	3,16	198 273 402
Allemagne	19,86	23,38	0,00	- 17,54	0,00	5,85	367 061 537
Estonie	0,14	0,16	0,25		0,07	0,23	14 289 053
Irlande	1,31	1,54	2,37		0,62	2,16	135 802 993
Grèce	1,96	2,30	3,54		0,92	3,23	202 673 930
Espagne	8,53	10,04	15,40		4,02	14,06	883 064 383
France	15,59	18,36	28,17		7,36	25,72	1 614 915 911
Italie	12,40	14,60	22,40		5,85	20,45	1 284 104 478
Chypre	0,13	0,16	0,24		0,06	0,22	13 810 723
Lettonie	0,19	0,23	0,35		0,09	0,32	20 108 141
Lituanie	0,26	0,31	0,48		0,12	0,43	27 273 286
Luxembourg	0,24	0,28	0,44		0,11	0,40	24 947 996
Hongrie	0,81	0,95	1,46		0,38	1,33	83 691 543
Malte	0,04	0,05	0,08		0,02	0,07	4 612 534
Pays-Bas	4,69	5,52	0,00	- 4,14	0,00	1,38	86 727 225
Autriche	2,25	2,64	0,00	- 1,98	0,00	0,66	41 508 659
Pologne	2,92	3,43	5,27		1,38	4,81	301 929 675
Portugal	1,28	1,51	2,31		0,60	2,11	132 583 256
Roumanie	1,11	1,31	2,00		0,52	1,83	114 881 443
Slovénie	0,29	0,34	0,53		0,14	0,48	30 233 797
Slovaquie	0,51	0,60	0,92		0,24	0,84	52 570 238
Finlande	1,53	1,80	2,76		0,72	2,52	158 429 447
Suède	2,78	3,27	0,00	- 2,45	0,00	0,82	51 313 898
Royaume-Uni	15,07	0,00	0,00		0,00	0,00	0
TOTAL	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**- 26,11**	**26,11**	**100,00**	**6 279 852 489**

ANNEXE 3 :
Financement du budget général par type de ressource propre et par Etat membre en 2009

En euros

Etats membres (27 Etats)	Droits agricoles nets (75 %)	Cotisations nettes dans le secteur du sucre et de l'isoglucose (75 %)	Droits de douane nets (75 %)	Total des ressources propres traditionnelles nettes (75 %)	Ressources propres « TVA »	Ressources propres « RNB »	Correction en faveur du Royaume-Uni	Total des ressources propres [13]	Participation au financement total **(en %)**
	(1)	(2)	(3)	(4) = (1)+(2)+(3)	(5)	(6)	(7)	(8) = (4)+(5)+(6)+(7)	
Belgique	17 000 000	6 900 000	1 966 300 000	1 990 200 000	503 752 559	2 116 557 048	286 341 385	4 896 850 992	3,02 %
Bulgarie	16 900 000	400 000	68 200 000	85 500 000	60 001 063	215 862 035	29 203 198	390 566 296	0,32 %
Rép. Tchèque	3 900 000	3 400 000	239 700 000	247 000 000	245 526 145	883 313 900	119 500 358	1 495 340 403	1,30 %
Danemark	34 600 000	3 500 000	330 200 000	368 300 000	343 931 192	1 465 582 652	198 273 402	2 376 087 246	2,09 %
Allemagne	171 800 000	28 700 000	3 382 900 000	3 583 400 000	3 614 399 571	15 200 574 068	367 061 537	22 765 435 176	19,95 %
Estonie	900 000	8 600 000	27 400 000	36 900 000	29 358 373	105 620 764	14 289 053	186 168 190	0,16 %
Irlande	700 000	0	258 700 000	259 400 000	279 021 635	1 003 818 509	135 802 993	1 678 043 137	1,48 %
Grèce	8 300 000	1 400 000	259 700 000	269 400 000	416 415 058	1 498 110 147	202 673 930	2 386 599 135	2,20 %
Espagne	37 700 000	6 500 000	1 402 000 000	1 446 200 000	1 814 349 321	6 527 369 928	883 064 383	10 670 983 632	9,59 %
France	113 100 000	32 700 000	1 311 300 000	1 457 100 000	3 215 679 805	11 937 015 862	1 614 915 911	18 224 711 578	17,44 %
Italie	150 700 000	4 700 000	1 759 100 000	1 914 500 000	2 184 628 599	9 491 748 404	1 284 104 478	14 874 981 481	13,48 %
Chypre	4 100 000	3 800 000	41 700 000	49 600 000	28 375 593	102 085 077	13 810 723	193 871 393	0,15 %
Lettonie	1 500 000	800 000	31 900 000	34 200 000	41 314 306	148 633 867	20 108 141	244 256 314	0,22 %
Lituanie	3 000 000	900 000	49 900 000	53 800 000	55 904 916	201 596 655	27 273 286	338 574 857	0,30 %
Luxembourg	700 000	0	22 000 000	22 700 000	51 258 300	184 408 747	24 947 996	283 315 043	0,27 %
Hongrie	5 100 000	2 900 000	130 700 000	138 700 000	154 327 498	618 624 953	83 691 543	995 343 994	0,89 %
Malte	1 500 000	200 000	8 400 000	10 100 000	9 476 940	34 094 588	4 612 534	58 284 062	0,05 %
Pays-Bas	249 200 000	7 300 000	1 859 500 000	2 116 000 000	980 578 541	3 591 505 704	86 727 225	6 774 811 470	4,84 %
Autriche	2 600 000	3 200 000	239 700 000	245 500 000	422 395 319	1 718 936 411	41 508 659	2 428 340 389	2,27 %
Pologne	41 300 000	14 000 000	420 700 000	476 000 000	620 346 501	2 231 781 415	301 929 675	3 630 057 591	3,28 %
Portugal	21 300 000	200 000	139 000 000	160 500 000	272 406 344	980 019 096	132 583 256	1 545 508 696	1,44 %
Roumanie	35 100 000	1 100 000	209 300 000	245 500 000	197 712 411	849 172 146	114 881 443	1 407 266 000	1,21 %
Slovénie	500 000	0	106 100 000	106 600 000	62 118 540	223 479 945	30 233 797	422 432 282	0,33 %
Slovaquie	1 300 000	2 300 000	114 600 000	118 200 000	89 183 103	388 584 796	52 570 238	648 538 137	0,55 %
Finlande	8 400 000	800 000	158 300 000	167 500 000	274 035 299	1 171 067 058	158 429 447	1 771 031 804	1,67 %
Suède	22 400 000	2 800 000	470 900 000	496 100 000	497 476 661	2 124 986 216	51 313 898	3 169 876 775	2,78 %
Royaume-Uni	449 900 000	9 700 000	2 647 600 000	3 107 200 000	3 152 143 715	11 538 191 901	- 6 279 852 489	11 517 683 127	8,75 %
Total	**1 403 500 000**	**146 800 000**	**17 655 800 000**	**19 206 100 000**	**19 616 117 308**	**76 552 741 892**	**0**	**115 374 959 200**	**100,00 %**

[13] Total des ressources propres en pourcentage du RNB:(115 374 959 200) / (12 984 373 100 000) = 0,89 % ; plafond des ressources propres en pourcentage du RNB: 1,24 %.

ANNEXE 4 :
La procédure d'adoption du budget telle que modifiée par les dispositions du traité de Lisbonne

(version consolidée du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, intégrant les modifications introduites par le traité de Lisbonne, et non encore entrée en vigueur)

« TITRE II
DISPOSITIONS FINANCIÈRES

Article 310
(ex-article 268 TCE)

1. Toutes les recettes et les dépenses de l'Union doivent faire l'objet de prévisions pour chaque exercice budgétaire et être inscrites au budget.

Le budget annuel de l'Union est établi par le Parlement européen et le Conseil conformément à l'article 314.

Le budget doit être équilibré en recettes et en dépenses.

2. Les dépenses inscrites au budget sont autorisées pour la durée de l'exercice budgétaire annuel en conformité avec le règlement visé à l'article 322.

3. L'exécution de dépenses inscrites au budget requiert l'adoption préalable d'un acte juridiquement contraignant de l'Union qui donne un fondement juridique à son action et à l'exécution de la dépense correspondante en conformité avec le règlement visé à l'article 322, sauf exceptions prévues par celui-ci.

4. En vue d'assurer la discipline budgétaire, l'Union n'adopte pas d'actes susceptibles d'avoir des incidences notables sur le budget sans donner l'assurance que les dépenses découlant de ces actes peuvent être financées dans la limite des ressources propres de l'Union et dans le respect du cadre financier pluriannuel visé à l'article 312.

5. Le budget est exécuté conformément au principe de la bonne gestion financière. Les États membres et l'Union coopèrent pour que les crédits inscrits au budget soient utilisés conformément à ce principe.

6. L'Union et les États membres, conformément à l'article 325, combattent la fraude et toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union.

CHAPITRE 1
LES RESSOURCES PROPRES DE L'UNION

Article 311
(ex-article 269 TCE)

L'Union se dote des moyens nécessaires pour atteindre ses objectifs et pour mener à bien ses politiques.

Le budget est, sans préjudice des autres recettes, intégralement financé par des ressources propres.

Le Conseil, statuant conformément à une procédure législative spéciale, à l'unanimité et après consultation du Parlement européen, adopte une décision fixant les dispositions applicables au système des ressources propres de l'Union. Il est possible, dans ce cadre, d'établir de nouvelles catégories de ressources propres ou d'abroger une catégorie existante. Cette décision n'entre en vigueur qu'après son approbation par les États membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

Le Conseil, statuant par voie de règlements conformément à une procédure législative spéciale, fixe les mesures d'exécution du système de ressources propres de l'Union dans la mesure où la décision adoptée sur la base du troisième alinéa le prévoit. Le Conseil statue après approbation du Parlement européen.

CHAPITRE 2
LE CADRE FINANCIER PLURIANNUEL

Article 312

1. Le cadre financier pluriannuel vise à assurer l'évolution ordonnée des dépenses de l'Union dans la limite de ses ressources propres.

Il est établi pour une période d'au moins cinq années.

Le budget annuel de l'Union respecte le cadre financier pluriannuel.

2. Le Conseil, statuant conformément à une procédure législative spéciale, adopte un règlement fixant le cadre financier pluriannuel. Il statue à l'unanimité, après approbation du Parlement européen, qui se prononce à la majorité des membres qui le composent.

Le Conseil européen peut, à l'unanimité, adopter une décision autorisant le Conseil à statuer à la majorité qualifiée lors de l'adoption du règlement visé au premier alinéa.

3. Le cadre financier fixe les montants des plafonds annuels des crédits pour engagements par catégorie de dépenses et du plafond annuel des crédits pour paiements. Les catégories de dépenses, d'un nombre limité, correspondent aux grands secteurs d'activité de l'Union.

Le cadre financier prévoit toute autre disposition utile au bon déroulement de la procédure budgétaire annuelle.

4. Lorsque le règlement du Conseil fixant un nouveau cadre financier n'a pas été adopté à l'échéance du cadre financier précédent, les plafonds et autres dispositions correspondant à la dernière année de celui-ci sont prorogés jusqu'à l'adoption de cet acte.

5. Tout au long de la procédure conduisant à l'adoption du cadre financier, le Parlement européen, le Conseil et la Commission prennent toute mesure nécessaire pour faciliter cette adoption.

CHAPITRE 3
LE BUDGET ANNUEL DE L'UNION

Article 313
(ex-article 272, paragraphe 1, TCE)

L'exercice budgétaire commence le 1er janvier et s'achève le 31 décembre.

Article 314
(ex-article 272, paragraphes 2 à 10, TCE)

Le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à une procédure législative spéciale, établissent le budget annuel de l'Union conformément aux dispositions ci-après.

1. Chaque institution, à l'exception de la Banque centrale européenne, dresse, avant le 1er juillet, un état prévisionnel de ses dépenses pour l'exercice budgétaire suivant. La Commission groupe ces états dans un projet de budget qui peut comporter des prévisions divergentes.

Ce projet comprend une prévision des recettes et une prévision des dépenses.

2. La Commission présente une proposition contenant le projet de budget au Parlement européen et au Conseil au plus tard le 1er septembre de l'année qui précède celle de l'exécution du budget.

La Commission peut modifier le projet de budget au cours de la procédure jusqu'à la convocation du comité de conciliation visé au paragraphe 5.

3. Le Conseil adopte sa position sur le projet de budget et la transmet au Parlement européen au plus tard le 1er octobre de l'année qui précède celle de l'exécution du budget. Il informe pleinement le Parlement européen des raisons qui l'ont conduit à adopter sa position.

4. Si, dans un délai de quarante-deux jours après cette transmission, le Parlement européen:

a) approuve la position du Conseil, le budget est adopté;

b) n'a pas statué, le budget est réputé adopté;

c) adopte, à la majorité des membres qui le composent, des amendements, le projet ainsi amendé est transmis au Conseil et à la Commission. Le président du Parlement européen, en accord avec le président du Conseil, convoque sans délai le comité de conciliation. Toutefois, le comité de conciliation ne se réunit pas si, dans un délai de dix jours après cette transmission, le Conseil informe le Parlement européen qu'il approuve tous ses amendements.

5. Le comité de conciliation, qui réunit les membres du Conseil ou leurs représentants et autant de membres représentant le Parlement européen, a pour mission d'aboutir, sur la base des positions du Parlement européen et du Conseil, à un accord sur un projet commun à la majorité qualifiée des membres du Conseil ou de leurs représentants et à la majorité des membres représentant le Parlement européen, dans un délai de vingt et un jours à partir de sa convocation.

La Commission participe aux travaux du comité de conciliation et prend toutes les initiatives nécessaires en vue de promouvoir un rapprochement des positions du Parlement européen et du Conseil.

6. Si, dans le délai de vingt et un jours visé au paragraphe 5, le comité de conciliation parvient à un accord sur un projet commun, le Parlement européen et le Conseil disposent chacun d'un délai de quatorze jours à compter de la date de cet accord pour approuver le projet commun.

7. Si, dans le délai de quatorze jours visé au paragraphe 6 :

a) le Parlement européen et le Conseil approuvent tous deux le projet commun ou ne parviennent pas à statuer, ou si l'une de ces institutions approuve le projet commun tandis que l'autre ne parvient pas à statuer, le budget est réputé définitivement adopté conformément au projet commun, ou

b) le Parlement européen, statuant à la majorité des membres qui le composent, et le Conseil rejettent tous deux le projet commun, ou si l'une de ces institutions rejette le projet commun tandis que l'autre ne parvient pas à statuer, un nouveau projet de budget est présenté par la Commission, ou

c) le Parlement européen, statuant à la majorité des membres qui le composent, rejette le projet commun tandis que le Conseil l'approuve, un nouveau projet de budget est présenté par la Commission, ou

d) le Parlement européen approuve le projet commun tandis que le Conseil le rejette, le Parlement européen peut, dans un délai de quatorze jours à compter de la date du rejet par le Conseil et statuant à la majorité des membres qui le composent et des trois cinquièmes des suffrages exprimés, décider de confirmer l'ensemble ou une partie des amendements visés au paragraphe 4, point c). Si l'un des amendements du Parlement européen n'est pas confirmé, la position agréée au sein du comité de conciliation concernant la ligne budgétaire qui fait l'objet de cet amendement est retenue. Le budget est réputé définitivement adopté sur cette base.

8. Si, dans le délai de vingt et un jours visé au paragraphe 5, le comité de conciliation ne parvient pas à un accord sur un projet commun, un nouveau projet de budget est présenté par la Commission.

9. Lorsque la procédure prévue au présent article est achevée, le président du Parlement européen constate que le budget est définitivement adopté.

10. Chaque institution exerce les pouvoirs qui lui sont dévolus par le présent article dans le respect des traités et des actes adoptés en vertu de ceux-ci, notamment en matière de ressources propres de l'Union et d'équilibre des recettes et des dépenses.

Article 315
(ex-article 273 TCE)

Si, au début d'un exercice budgétaire, le budget n'a pas encore été définitivement adopté, les dépenses peuvent être effectuées mensuellement par chapitre, d'après les dispositions du règlement pris en exécution de l'article 322, dans la limite du douzième des crédits ouverts au chapitre en question du budget de l'exercice précédent, sans pourvoir dépasser le douzième des crédits prévus au même chapitre dans le projet de budget.

Le Conseil, sur proposition de la Commission, peut, sous réserve que les autres conditions fixées au premier alinéa soient respectées, autoriser des dépenses excédant le douzième, conformément au règlement pris en exécution de l'article 322. Il transmet immédiatement sa décision au Parlement européen.

La décision visée au deuxième alinéa prévoit les mesures nécessaires en matière de ressources pour l'application du présent article, dans le respect des actes visés à l'article 311.

Elle entre en vigueur trente jours après son adoption si, dans ce délai, le Parlement européen, statuant à la majorité des membres qui le composent, ne décide pas de réduire ces dépenses.

Article 316
(ex-article 271 TCE)

Dans les conditions qui seront déterminées en application de l'article 322, les crédits, autres que ceux relatifs aux dépenses de personnel, qui seront inutilisés à la fin de l'exercice budgétaire pourront faire l'objet d'un report qui sera limité au seul exercice suivant.

Les crédits sont spécialisés par chapitres groupant les dépenses selon leur nature ou leur destination, et subdivisés conformément au règlement pris en exécution de l'article 322.

Les dépenses du Parlement européen, du Conseil européen et du Conseil, de la Commission, ainsi que de la Cour de justice de l'Union européenne font l'objet de parties séparées du budget sans préjudice d'un régime spécial pour certaines dépenses communes. »

* * *