

# Projet de loi de finances pour 2002

Relations financières  
avec l'Union européenne



## Table des matières

<b>Introduction</b>	<b>5</b>
<b>Présentation générale des relations financières entre la France et l'Union européenne</b>	<b>7</b>
La procédure budgétaire communautaire	8
Les acteurs et le calendrier	9
L'encadrement par les perspectives financières	11
Le financement du budget communautaire	12
L'évolution de la contribution française et des dépenses communautaires en France	15
<b>Le projet de budget pour 2002</b>	<b>25</b>
Présentation générale	26
Le projet de budget pour 2002 par catégories de dépenses	28
La politique agricole commune	28
Les actions structurelles	31
Les politiques internes	38
Les actions extérieures	47
Les aides de préadhésion	50
Les dépenses administratives	53
<b>L'exécution du budget communautaire : du contrôle à l'amélioration de la gestion</b>	<b>59</b>
Les dispositifs de contrôle	
Le rapport annuel de la Cour des comptes relatif à l'exercice 1999	60
La protection des intérêts financiers de l'Union	69
Le contrôle des fonds communautaires	70
La modernisation de la gestion financière : la refonte du règlement financier	73



## **Introduction**

---

La France consacrera **16,87 Mds€** (prévision de prélèvement sur recettes) au budget communautaire en 2002, soit 6,7 % de ses recettes fiscales nettes. Le budget communautaire représente donc un enjeu majeur pour les finances publiques nationales.

L'effort financier de la France en faveur de l'Union européenne connaît une progression constante : il a doublé depuis 1990 et progresse en 2002 de 11,2 % par rapport à la LFI 2001. Deux raisons expliquent le dynamisme du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne.

■ **Cette progression de la contribution française résulte d'abord de la forte croissance que connaît le budget communautaire** : après un doublement au cours de la dernière décennie, les perspectives financières définies en 1999 à Berlin prévoient une hausse de 16 % en termes réels du plafond des crédits de paiement sur la période 2000-2006. Pour 2002, le projet de budget adopté par le Conseil en première lecture s'établit à 95,6 Mds€, soit une progression de 3,4 % par rapport au budget initialement voté pour 2001 (+ 2,5 % par rapport au budget tel que modifié par les budgets rectificatifs et supplémentaires intervenus en 2001).

■ **La forte hausse prévue pour 2002 s'explique également par l'entrée en vigueur de la nouvelle décision ressources propres** adoptée par le Conseil le 29 septembre 2000 conformément aux accords de Berlin, et qui devrait être approuvée par chacun des parlements nationaux d'ici la fin de l'année 2001. Cet aménagement des modalités de calcul des contributions des États membres qui prendra effet au 1<sup>er</sup> janvier 2002 se traduit par une hausse du taux de contribution de la France au budget communautaire.

**Le montant du prélèvement sur recettes au profit des Communautés européennes en 2002 est donc la traduction pour cet exercice budgétaire, tant en dépenses qu'en recettes, de l'accord trouvé en mars 1999 à Berlin par les chefs d'État et de Gouvernement pour la période 2000-2006.** Il représente la contribution de la France au financement des priorités de l'Union, telles qu'elles ont été définies dans un cadre pluriannuel par le Conseil européen en accord avec le Parlement européen et la Commission.

Le projet de budget pour 2002 prévoit ainsi les moyens nécessaires pour poursuivre la réforme de la politique agricole commune décidée à Berlin et faire face aux crises animales (les crédits de la PAC augmentent de 4,2 % par rapport au budget voté pour 2001, soit + 1,8 Md€), ainsi que les crédits nécessaires à la mise en œuvre de la deuxième année de programmation des fonds structurels. D'importants moyens sont également consacrés à la préparation de l'élargissement (+ 21 % par rapport au budget 2001, soit 440 M€ supplémentaires).

La présente annexe explicative au projet de loi de finances pour 2002 s'organise de la façon suivante :

- **une première partie rappelle le cadre général dans lequel s'inscrit la procédure budgétaire communautaire pour 2002** (principales caractéristiques de la procédure, modalités d'encadrement par les perspectives financières, modalités de financement du budget communautaire et modifications apportées par la nouvelle décision ressources propres, évolution à moyen terme de la contribution française et des dépenses dont bénéficie la France au titre des politiques communautaires) ;
- **une seconde partie présente le projet de budget pour 2002**, dans ses grandes lignes puis par rubrique des perspectives financières ;
- **une troisième partie est consacrée à l'exécution du budget communautaire**, aux dispositifs de contrôle du bon emploi des fonds communautaires et aux réformes entreprises pour améliorer la gestion de ces fonds.

**Présentation générale  
des relations financières  
entre la France et l'Union européenne**

---

Le budget général des Communautés européennes atteint près de 97 Mds€ en 2001 (crédits d'engagements) ce qui représente plus du tiers (37 %) du budget de l'État et 1 % du PNB communautaire.

Consacré essentiellement à la politique agricole commune (45 % des crédits) et à la politique régionale (34 %), ce budget est financé par les États membres dans le cadre d'un système de ressources propres faisant intervenir plusieurs types de contributions. Second contributeur en volume, la France est aussi un important bénéficiaire du budget communautaire.

## LA PROCÉDURE BUDGÉTAIRE COMMUNAUTAIRE

**Partagé entre les deux branches de l'Autorité budgétaire, le pouvoir budgétaire s'exerce au cours d'une procédure qui ne s'achèvera qu'en décembre.**

Le Conseil et le Parlement constituent les deux branches de l'Autorité budgétaire. Ces deux institutions exercent chacune une compétence en dernier ressort sur une partie des dépenses communautaires. Le Conseil est compétent pour fixer le niveau des dépenses obligatoires (les dépenses obligatoires sont celles qui découlent « obligatoirement » du Traité, et recouvrent en pratique essentiellement la politique agricole commune, qui représente 47 % des dépenses du budget), tandis que le Parlement fixe le niveau des dépenses non obligatoires (fonds structurels, politiques internes, la majeure partie des actions extérieures et des dépenses administratives). Les décisions relatives aux recettes relèvent du seul Conseil.

En matière budgétaire comme dans les autres domaines, la Commission dispose du monopole de l'initiative qu'elle exerce en présentant au Conseil et au Parlement un avant-projet de budget (APB).

### LE PARLEMENT EUROPÉEN DANS LA PROCÉDURE BUDGÉTAIRE

La commission des budgets (COBU) exerce l'essentiel des attributions du Parlement en matière budgétaire. Elle est notamment chargée du suivi de la procédure budgétaire communautaire, puisqu'elle représente le Parlement lors des différentes conciliations avec le Conseil et la Commission, et prépare le vote du Parlement sur le projet de budget.

La COBU se prononce également sur les réglementations financières et comptables, ainsi que sur les incidences financières des actes communautaires, sans préjudice des compétences des commissions spécialisées.

En matière d'exécution du budget, la COBU examine les virements de crédits en cours d'exercice, mais les compétences en matière de contrôle de l'exécution sont exercées par la Commission du contrôle des budgets (COCOBU).

La COBU est également compétente en ce qui concerne le budget de la CECA, le Fonds européen de développement (FED) et les activités de la Banque européenne d'investissement (BEI).

#### Liste des membres du bureau de la COBU et principaux rapporteurs

Président : Terence Wynn, Parti socialiste européen (PSE), Royaume-Uni

Vice-président : Reimer Böge, Parti populaire européen (PPE), Allemagne

Vice-président : Barbara Duhrkop Duhrkop, PSE, Espagne



Vice-président : Giuseppe Pisicchio, PPE, Italie

Rapporteur pour le budget 2002 (dépenses opérationnelles) : Carlos Costa Neves, PPE, Portugal

Rapporteur pour le budget 2002 (dépenses administratives autres institutions) : Kathalijne Maria Buitenweg, Verts/alliance libre européenne, Pays-Bas

Rapporteur pour les perspectives financières : Joan Colom i Naval, PSE, Espagne

### **Membres français de la COBU**

Jean-Louis Bourlanges, PPE

Chantal Cauquil, Gauche unitaire européenne (GUE)

Catherine Guy-Quint, PSE

Brice Hortefeux, PPE

Florence Kuntz, Groupe pour l'Europe des démocraties et des différences

Alain Madelin, PPE

Gérard Onesta, Verts/Alliance libre européenne

Charles Pasqua, Union pour l'Europe des Nations

Francis Wurtz, GUE

Le Traité fixe les grandes étapes du calendrier budgétaire (l'article 272 du Traité prévoit un calendrier théorique qui est largement anticipé dans la pratique) :

- la Commission saisit le Conseil de l'avant-projet de budget au plus tard le 1<sup>er</sup> septembre de l'année qui précède l'exercice budgétaire concerné ; en pratique, le Conseil est saisi dans le courant du mois de mai et au plus tard le 15 juin ;
- le Conseil statue en première lecture à la majorité qualifiée et transmet le projet de budget au Parlement européen au plus tard le 5 octobre ; en 2001, le premier Conseil budget s'est ainsi tenu le 20 juillet ;
- le Parlement dispose de 45 jours à partir de la date du 5 octobre pour examiner le projet qui lui a été transmis. Il adopte des amendements sur les dépenses non obligatoires à la majorité absolue de ses membres et propose des modifications sur les dépenses obligatoires à la majorité absolue des suffrages exprimés ;
- le Conseil se prononce en deuxième lecture dans les 15 jours suivant la transmission du projet de budget modifié par le Parlement. Il peut modifier ou rejeter les propositions de modification du Parlement sur les dépenses obligatoires, et modifier les amendements adoptés par le Parlement sur les dépenses non obligatoires. C'est à ce stade que le montant des dépenses obligatoires est définitivement arrêté (sauf rejet par le Parlement de l'ensemble du projet de budget en deuxième lecture).
- le Parlement dispose en deuxième lecture de 15 jours pour modifier le projet de budget tel qu'il résulte de la deuxième lecture du Conseil. Les débats se concentrent sur les dépenses non obligatoires, puisque le niveau des dépenses obligatoires a été en théorie arrêté lors de la précédente étape de la procédure budgétaire. Le Parlement peut amender ou rejeter à la majorité des membres qui le composent et des 3/5 des suffrages exprimés les modifications apportées par le Conseil aux dépenses non obligatoires. C'est le président du Parlement qui arrête définitivement le budget.

Le Parlement européen peut « pour des motifs importants » rejeter le projet de budget à la majorité des membres qui le composent et des 2/3 des suffrages exprimés. Une troisième lecture est alors organisée, tandis que les premiers mois de l'exercice budgétaire sont assurés par le système des douzièmes provisoires, comme ce fut le cas en 1985, 1986 et 1988.

## **La procédure budgétaire annuelle est largement encadrée par l'accord interinstitutionnel du 6 mai 1999 qui renforce les procédures de concertation entre les deux branches de l'autorité budgétaire et détermine un cadrage financier pluriannuel.**

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

Outre des règles procédurales, l'All détermine une programmation pluriannuelle des dépenses (un plafond de crédits pour chaque catégorie de dépenses), les « perspectives financières ». Cette programmation est compatible avec le plafond des ressources propres fixé à 1,27 % du PNB communautaire. La programmation pluriannuelle se substitue au système d'encadrement annuel de la dépense prévu par le Traité (principe d'un taux maximal d'augmentation des dépenses non obligatoires par rapport aux dépenses de même nature de l'exercice en cours, article 272 du Traité<sup>1</sup>), en permettant d'y déroger par un taux d'augmentation des dépenses plus élevé que le TMA.

Trois accords interinstitutionnels ont été signés jusqu'à présent, pour les périodes 1988-1992, 1993-1999, et 2000-2006, permettant d'apaiser sensiblement les relations entre les deux branches de l'Autorité budgétaire.

Les traits marquants du cadrage pluriannuel des finances publiques communautaires pour 2000-2006 (« Agenda 2000 ») sont les suivants :

- il renforce et complète les priorités engagées par le paquet Delors II : l'Agenda 2000 constitue un paquet équilibré, qui stabilise certains crédits prévus par la précédente programmation à un niveau élevé (un montant de 230 Mds€ est prévu pour les fonds structurels entre 2000 et 2006) et prévoit une progression importante de nombreux postes budgétaires : les politiques internes bénéficieront de 46 Mds€ entre 2000 et 2006, soit une progression en termes réels de 30 % par rapport au paquet précédent ; l'effort de l'Union envers les pays tiers est en forte progression (+ 25 % à structure constante, c'est-à-dire en dehors de l'effort nouveau réalisé envers les pays candidats à l'adhésion).
- il prévoit des réformes essentielles pour adapter l'Union aux enjeux liés à l'internationalisation croissante des échanges en matière agricole ; la politique agricole commune a été réformée et une politique de développement rural, qui constitue désormais le deuxième pilier de la PAC, a été initiée : elle vise à assurer une gestion de l'espace rural, prenant en compte les dimensions environnementale et sociale de l'agriculture ;
- enfin, l'Agenda 2000 permet de préparer l'élargissement puisqu'il regroupe les aides aux pays candidats sous une nouvelle rubrique budgétaire (3,3 Mds€ par an sont consacrés aux dépenses de préadhésion à partir de 2000) et permettra de mobiliser des ressources importantes pour l'élargissement (62 Mds€ sur 5 ans sont prévus correspondant à une hypothèse d'adhésion de 6 pays en 2002).

(1) Selon le Traité, le TMA est déterminé en fonction de l'évolution du PNB en volume de la Communauté, de la variation moyenne des budgets des États membres et de l'évolution du coût de la vie au cours du dernier exercice.

## Les perspectives financières (2000-2006)

(en prix courants pour les trois premières années ; prix 2002 pour les années suivantes)

Années	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
■ Agriculture	41 738	44 530	46 587	46 449	45 377	44 497	44 209
– dépenses de marché	37 352	40 035	41 992	41 843	40 761	39 870	39 572
– développement rural	4 386	4 495	4 595	4 606	4 616	4 627	4 637
■ Actions structurelles	32 678	32 720	33 638	33 331	33 062	32 816	32 036
– fonds structurels	30 019	30 005	30 849	30 542	30 380	30 134	29 359
– fonds de cohésion	2 659	2 715	2 789	2 789	2 682	2 682	2 677
■ Politiques internes	6 031	6 272	6 558	6 676	6 793	6 910	7 038
■ Actions extérieures	4 627	4 735	4 873	4 884	4 895	4 905	4 916
■ Administration*	4 638	4 776	5 012	5 119	5 225	5 332	5 439
■ Réserves	906	916	676	426	426	426	426
■ Préadhésion	3 174	3 240	3 328	3 328	3 328	3 328	3 328
– SAPARD (agriculture)	529	540	555	555	555	555	555
– ISPA (actions structurelles)	1 058	1 080	1 109	1 109	1 109	1 109	1 109
– PHARE	1 587	1 620	1 664	1 664	1 664	1 664	1 664
■ Élargissement	0	0	6 851	9 588	12 327	15 075	17 813
– Agriculture	-	-	1 698	2 154	2 600	3 109	3 608
– Actions structurelles	-	-	3 980	6 187	8 405	10 612	12 819
– Politiques internes	-	-	778	810	842	874	906
– Administration	-	-	395	437	480	480	480
<b>Total CE</b>	<b>93 792</b>	<b>97 189</b>	<b>107 523</b>	<b>109 801</b>	<b>111 433</b>	<b>113 289</b>	<b>115 205</b>
<b>Total CP UE 15</b>	<b>91 322</b>	<b>94 730</b>	<b>100 078</b>	<b>100 795</b>	<b>97 645</b>	<b>95 789</b>	<b>95 217</b>
CP disponibles pour adhésion	0	0	4 397	7 125	9 440	12 146	15 097
<b>Plafond CP UE 21</b>			<b>104 475</b>	<b>107 920</b>	<b>107 085</b>	<b>107 935</b>	<b>110 314</b>
<b>Plafond ressources propres (% PNB)</b>	<b>1,27 %</b>	<b>1,27 %</b>	<b>1,27 %</b>	<b>1,27 %</b>	<b>1,27 %</b>	<b>1,27 %</b>	<b>1,27 %</b>

\* Pour les dépenses de pensions, les montants pris en compte sous cette rubrique sont exprimés nets des contributions du personnel au régime, dans la limite de 1 100 M€ pour la période 2000-2006.

Les perspectives financières font l'objet d'ajustements techniques annuels (l'actualisation correspond à + 2 % pour la PAC et les fonds structurels, et à l'inflation communautaire pour les autres rubriques) et peuvent être révisées, si besoin est, avec l'accord du Conseil et du Parlement pour faire face à des situations non prévues lors de la fixation des plafonds (à la majorité qualifiée si la révision est inférieure à 0,03 % du PNB communautaire ; toute révision plus importante requiert l'unanimité au Conseil).

L'autorité budgétaire dispose en outre d'un instrument de flexibilité, doté de 200 M€, afin de faire face à une dépense qui ne pourrait être financée sous les plafonds disponibles d'une ou de plusieurs des rubriques. La décision de recourir à l'instrument de flexibilité est prise d'un commun accord entre les deux branches de l'autorité budgétaire et sur proposition de la Commission.

## LE FINANCEMENT DU BUDGET COMMUNAUTAIRE

L'article 269 du Traité instituant la Communauté européenne prévoit que le budget de la Communauté européenne « est, sans préjudice des autres recettes, intégralement financé par des ressources propres ». Si le financement de la Communauté reposait initialement sur un système de contributions acquittées par chaque État, un régime de ressources propres a été mis en place conformément au Traité par la décision du Conseil du 21 avril 1970.

Conformément au Traité, cette décision adoptée à l'unanimité du Conseil a été approuvée par les parlements nationaux, tout comme les décisions qui lui ont succédé lors de chaque réforme du mécanisme des ressources propres (1985, 1988, 1994). La décision actuellement en vigueur est la décision du 31 octobre 1994 relative au système des ressources propres des Communautés européennes (94/728/CE, Euratom).

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

Les ressources propres dites « traditionnelles », constituées de prélèvements agricoles, de cotisations sur le sucre et de droits de douanes, et parfois considérées comme des ressources propres « par nature » dans la mesure où il s'agit de recettes perçues dans le cadre des politiques communautaires. Les montants recouverts par les administrations nationales sont directement reversés au budget de la Communauté européenne, après un prélèvement de 10 % correspondant aux frais de perception.

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

- Le montant de la ressource TVA dû par chaque État membre est obtenu par l'application d'un taux déterminé par la décision ressources propres<sup>2</sup> à l'assiette de la TVA, évaluée de manière uniforme pour tous les États membres. Cette assiette ne peut dépasser 50 % du PNB de l'État membre.
- Le montant de la ressource PNB est obtenu par l'application d'un taux fixé au cours de la procédure budgétaire à une assiette constituée du PNB de la Communauté. Cette ressource est la ressource d'équilibre du budget. Le taux est donc fixé de manière à financer par cette ressource la différence entre le montant des dépenses de l'année et le produit des autres ressources propres et des recettes diverses. Le financement de cette ressource est réparti entre les États membres au prorata de leur part dans le PNB communautaire.

Une dérogation au régime de droit commun des ressources propres est prévue en faveur du Royaume-Uni : les deux tiers du déséquilibre budgétaire constaté entre les versements de recettes effectués par le Royaume-Uni et les dépenses de la Communauté sur le sol britannique sont pris en charge par les autres États membres au prorata de leur part dans le PNB communautaire, l'Allemagne bénéficiant d'une réduction d'un tiers de sa contribution à ce titre (cette réduction est financée par les autres États membres au prorata de leur part dans le PNB).

Le fonctionnement du mécanisme des ressources propres a été analysé dans un rapport de la Commission de 1998 qui dresse les constats suivants :

- les réformes introduites par les décisions ressources propres de 1988 et de 1994 ont entraîné une diminution graduelle de la part des contributions TVA dans le budget ;
- l'importance relative des ressources propres traditionnelles diminue en raison de la libéralisation des échanges ;

(2) « Taux uniforme » égal à l'écart entre le « taux d'appel maximal » fixé à 1 % en 2001 et 0,75 % en 2002, et le « taux gelé » représentatif de la correction britannique. Le financement de la correction britannique est imputé par ce biais sur la ressource TVA.

- la part de la ressource PNB dans le budget a, en conséquence, sensiblement augmenté.

Au total, le système des ressources propres garantit une meilleure adéquation entre le montant des contributions et la richesse des États mesurée par leur PNB, plusieurs mécanismes contribuant toutefois à restreindre l'équité du système : les ressources propres traditionnelles se traduisent par une charge apparente plus lourde pesant sur les États dotés d'importantes installations portuaires (Pays-Bas, Belgique, Irlande, Grande-Bretagne) même si ces droits sont *in fine* supportés par des consommateurs résidant dans d'autres États membres, et le mécanisme de la correction britannique réduit la corrélation entre les contributions et les capacités contributives.

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

### Part relative de chaque État membre dans le financement du budget communautaire (en %)

	1997 (1)	1998 (1)	1999 (1)	2000 (2)	2001 (3)	2002 (4)
Belgique	3,9	3,8	3,9	3,8	4,3	3,9
Danemark	2	2,1	2,0	2,0	2,1	2,1
Allemagne	28,3	25,1	25,5	25,2	25,4	23,7
Grèce	1,6	1,6	1,6	1,6	1,7	1,7
Espagne	7,1	7,0	7,6	7,3	8,1	7,9
<b>France</b>	<b>17,5</b>	<b>16,5</b>	<b>17,0</b>	<b>16,7</b>	<b>17,6</b>	<b>17,3</b>
Irlande	0,9	1,2	1,3	1,1	1,4	1,3
Italie	11,5	12,9	13,0	12,6	13,8	13,8
Luxembourg	0,2	0,3	0,2	0,2	0,3	0,3
Pays-Bas	6,4	6,2	6,2	6,1	6,8	6,0
Autriche	2,8	2,5	2,5	2,5	2,6	2,3
Portugal	1,4	1,3	1,5	1,4	1,5	1,5
Finlande	1,4	1,4	1,5	1,4	1,5	1,5
Suède	3,1	2,9	2,8	2,9	3,0	2,6
Royaume-Uni	11,9	15,2	13,4	15,1	9,9	14,1

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

(2) Chiffres budget 2000 modifié par le budget rectificatif et supplémentaire 1/2000.

(3) Chiffres budget 2001 après BRS 3/2001.

(4) Projet de budget 2002 établi selon la nouvelle décision ressources propres (cf. encadré suivant).

**NB : l'écart entre les taux de contribution 2002 et 2001 figurant dans le tableau ci-dessus ne permet pas d'apprécier l'impact réel de la nouvelle décision ressources propres sur les taux de contribution. Les taux de contribution pour 2001 intègrent l'effet des importantes régularisations au titre des années antérieures intervenues en 2001, concernant notamment la correction britannique qui avait été sous-évaluée. Le remboursement dont a bénéficié le Royaume-Uni cette année à ce titre explique son faible taux de contribution pour 2001, et inversement le niveau élevé du taux de contribution de la France qui finance en 2001 plus d'un cinquième de la correction britannique. Seul un calcul « toutes choses égales par ailleurs » permet d'apprécier l'impact de la nouvelle décision ressources propres (cf. ci-dessous).**

## LA NOUVELLE DÉCISION RESSOURCES PROPRES

Les chefs d'État et de gouvernement ont arrêté lors du Conseil européen de Berlin les principes d'une réforme du système des ressources propres, principes mis en œuvre par la décision du Conseil du 29 septembre 2000 actuellement soumise à l'approbation des Parlements nationaux.

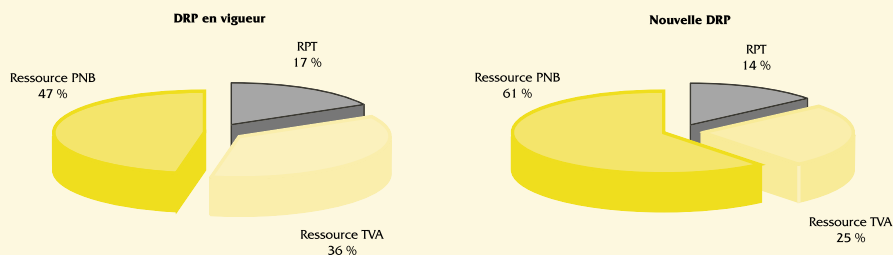
Sans modifier fondamentalement le régime en vigueur, la nouvelle décision fait une place plus grande à la ressource PNB au détriment de la ressource TVA et des ressources propres traditionnelles. Le produit de ces deux dernières ressources sera en effet réduit de la manière suivante :

- le taux d'appel maximal de la ressource TVA passera de 1 % actuellement à 0,75 % en 2002 et 0,5 % à partir de 2004 ;
- les frais de perception sur les ressources propres traditionnelles passent de 10 % à 25 %, cet accroissement des frais de perception restitués aux États membres entraînant une diminution du montant des ressources propres traditionnelles inscrites en partie recettes du budget communautaire.

Sans remettre en cause le principe et le montant de la correction britannique, la nouvelle décision ressources propres réduit par ailleurs les participations de l'Allemagne, de la Suède, de l'Autriche et des Pays-Bas au financement de la correction britannique à 25 % du montant normal. Le montant de la correction britannique restant inchangé, cette réduction est financée par les autres États membres.

En faisant une plus large place à la contribution PNB, qui représentera à partir de 2004 près de 70 % des recettes du budget communautaire, la décision contribue à rendre plus équitable le financement de l'Union européenne.

**En 2002**, première étape de la réduction du taux d'appel maximal de la ressource TVA, **la part des différentes ressources dans le financement du budget communautaire est modifiée de la manière suivante** (chiffage établi à partir du projet de budget) :



Cette réforme, décidée dans le cadre plus global des négociations d'Agenda 2000, induit cependant des transferts de charge entre les États membres. Ces transferts tendent à relever le taux de contribution de la France au budget communautaire en raison d'un accroissement de sa participation au financement de la correction britannique et de la réduction de la part des ressources propres traditionnelles au profit de la ressource PNB à laquelle elle contribue davantage. Ce dernier facteur de surcoût est de surcroît majoré en 2002 du fait de l'application rétroactive à l'année 2001 de la hausse des frais de perception des ressources propres traditionnelles.

La contribution de la France, telle qu'elle est évaluée en loi de finances (prélèvement sur recettes), augmente à ce titre de 1 142 M€ soit 7,5 MdsF sur un total de progression de 11,2 MdsF. Déduction faite du surcoût ponctuel lié à la régularisation des frais de perception 2001, le surcoût brut pérenne se limite à 717 M€ (4,7 MdsF).

Compte tenu des frais de perception qui lui sont restitués et inscrits en recettes non fiscales, le surcoût net pour la France en 2002 se limite à 589 M€ (3,8 MdsF). Déduction faite du surcoût ponctuel lié à la régularisation des frais de perception 2001, le surcoût net pérenne est de 444 M€ (2,9 MdsF).

## L'ÉVOLUTION DE LA CONTRIBUTION FRANÇAISE ET LES DÉPENSES COMMUNAUTAIRES EN FRANCE

### La contribution française connaît une progression constante.

Le montant du prélèvement sur recettes au profit des Communautés européennes est en effet passé de 1,3 MdF en 1971, à 16,9 MdsF en 1980, 56,1 MdsF en 1990, pour atteindre 110,7 MdsF (16,87 Mds€, prévision) en 2002. La France consacre ainsi 6,7 % de ses recettes fiscales nettes au budget communautaire.

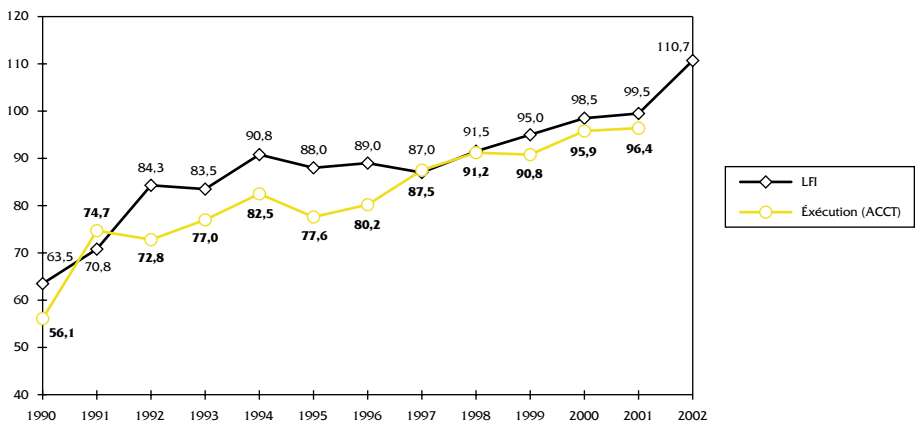
### Comparaison du prélèvement sur recettes de l'État opéré au profit du budget communautaire avec le montant des recettes fiscales perçues par l'État

(en MdsF courants)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<b>En LFI</b>											
Prélèvement CE	84,3	83,5	90,8	88,0	89,0	87,0	91,5	95,0	98,5	99,5	110,7
Recettes fiscales nettes	1 335	1 309	1 238	1 305	1 401	1 395	1 448	1 534	1 551	1 629	1 643
%	6,3	6,4	7,3	6,7	6,3	6,2	6,3	6,2	6,3	6,1	6,7
<b>En exécution (1)</b>											
Prélèvement CE	72,8	77,0	82,5	77,6	80,2	87,5	91,2	90,8	95,9	96,4	
Recettes fiscales nettes	1 242	1 193	1 254	1 301	1 359	1 416	1 452	1 565	1 574	1 607	
%	5,8	6,4	6,6	6,0	6,0	6,2	6,3	5,8	6,0	6,0	

(1) Pour 2001, prévisions.

**Prélèvement sur recettes au profit des Communautés européennes**  
en milliards de francs



Des écarts entre prévision et exécution sont régulièrement constatés. Ils peuvent avoir deux causes principales.

**Ils peuvent en premier lieu résulter de l'évolution de la partie « dépenses » du budget communautaire :** l'estimation du montant de la contribution française au budget communautaire est effectuée chaque année après l'adoption par le Conseil du projet de

budget. Le montant des dépenses arrêté par le Conseil sert généralement de base pour le calcul de la contribution<sup>3</sup>.

Le calcul de la contribution française prend également en compte une estimation du report de solde excédentaire de l'exercice précédent et de sous-consommation des réserves. Ces hypothèses de dépenses restent toutefois susceptibles de variations jusqu'à l'issue de la procédure budgétaire, puisque le budget n'est définitivement arrêté par le Parlement européen que dans le courant du mois de décembre. En outre, les dépenses du budget peuvent encore évoluer en cours d'exécution par le biais de budgets rectificatifs et supplémentaires (BRS) qui sont susceptibles de modifier le budget initial. A titre d'exemple, le budget 1999 a été modifié par cinq BRS successifs.

**L'écart entre prévision et exécution peut également être dû à l'évolution de la partie « recettes » du budget communautaire**, qui est construite sur une prévision en  $n - 1$  des assiettes des différentes ressources du budget pour l'exercice  $n$  (assiettes TVA et PNB notamment). Or les ressources propres traditionnelles (droits de douane, prélèvements agricoles et cotisations sur le sucre) versées en cours d'exercice sont celles qui sont effectivement perçues par les États membres. Les assiettes des ressources TVA et PNB sont quant à elle réajustées une première fois en cours d'exécution et les écarts qui subsistent entre cette prévision réajustée et l'exécution définitive ne sont régularisés qu'en décembre de l'exercice  $n + 1$ . L'estimation de la correction britannique figurant dans le budget peut également faire l'objet d'une révision en cours d'année à laquelle peuvent s'ajouter des régularisations au titre des années antérieures.

Ainsi, la contribution pour 2001 sera par exemple affectée des évolutions suivantes : écarts entre la prévision des ressources propres traditionnelles et leur exécution pour 2001, premier réajustement des prévisions de recettes TVA et PNB pour 2001 (par le biais du BRS 3/2001), écarts entre la prévision et l'exécution définitive des ressources TVA et PNB pour 2000, écart entre le report de solde anticipé en loi de finances et le report effectif, révision du montant de la correction britannique inscrit dans le budget et autres ajustements concernant cette correction au titre des années antérieures.

**Pour 2000, la contribution française s'est finalement élevée à 14,6 Mds€ pour une estimation initiale en LFI de 15,0 Mds€.** Les principaux facteurs de variation de la contribution par rapport à la prévision en 2000 ont été :

- à la baisse : la révision des assiettes PNB et TVA de l'année 2000, notamment du fait de la forte croissance britannique qui a réduit la part relative de la France dans ces assiettes ;
- à la hausse : un surcroît de recettes fiscales au titre des ressources propres traditionnelles et les actualisations et régularisations des assiettes TVA et PNB des années antérieures effectuées par la Commission.

**Pour 2001, la loi de finances initiale prévoyait un prélèvement sur recettes au profit des Communautés européennes de 15,2 Mds€.** Compte tenu des éléments nouveaux intervenus depuis, la contribution de la France devrait finalement s'élever à 14,7 Mds€. Les principaux facteurs de variation de la contribution par rapport à la prévision en 2001 sont :

*L'évolution du montant des dépenses à financer par rapport à celui retenu lors de l'élaboration du PLF 2001* (– 100 M€, soit une réduction de la contribution française de près de 17 M€). Cet écart résulte de deux mouvements de sens contraire : si le montant arrêté par le Parlement en décembre 2000 est inférieur à celui estimé en juillet 2000, principalement en raison de la restitution anticipée d'une partie du solde 2000, trois budgets rectificatifs et supplémentaires destinés à financer les besoins liés à l'ESB, à l'extension des missions du Conseil ou à l'aide aux Balkans sont venus majorer le budget communautaire de 1 186 M€ au premier semestre 2001.

(3) Pour 2002 cependant, compte tenu des conditions dans lesquelles a été adopté le projet de budget et du caractère conservatoire du rejet de la réserve agricole, un montant de dépense supérieur à celui voté par le Conseil a été retenu pour déterminer le montant de la contribution française.



*Un solde 2000 très supérieur à l'estimation faite lors de l'élaboration de la LFI, impliquant une réduction du prélèvement communautaire de 1,3 Md€ par rapport à la LFI. L'exécution 2000 du budget communautaire s'est traduite par une sous-consommation exceptionnelle des crédits principalement imputable aux difficultés rencontrées pour la programmation des fonds structurels. Le solde constaté s'établit à 11,6 Mds€ et se traduit pour la France par une réduction de près de 1,7 Md€ de sa contribution normalement due au titre de 2001 (contre une réduction de 0,4 Md€ déjà prévue en LFI).*

*La révision des prévisions concernant le recouvrement des ressources propres traditionnelles et les assiettes des ressources PNB et TVA de l'année en cours (+ 183 M€). L'ajustement à la hausse de l'assiette TVA française pour 2001 associé à une révision à la baisse des assiettes allemandes et britanniques se traduit notamment par d'importants transferts de charges, au détriment de la France.*

*Les régularisations au titre des années antérieures concernant la correction britannique et l'assiette TVA. La Commission a procédé dans le cadre du BRS 3/2001 à des ajustements des montants dus par les États membres au titre du financement de la correction britannique. Le calcul de la correction britannique pour les années 1997, 1998 et 2000 laisse en effet apparaître un déficit de 2 076 M€ en défaveur du Royaume-Uni. Le financement de ce déficit coûte près de 457 M€ à la France, ce qui diminue d'autant le gain procuré par le solde exceptionnellement élevé constaté en 2000. Des régularisations sont également susceptibles d'intervenir en 2001 suite à des arrêts rendus par la Cour de Justice des Communautés européenne en matière de TVA.*

**Pour 2002, le projet de loi de finances évalue le prélèvement sur recettes à 16,87 Mds€.** Cette estimation repose sur les hypothèses suivantes.

Le montant retenu pour les dépenses communautaires à financer correspond au montant voté par le Conseil en première lecture (95,6 Mds€), mais prend également en compte les risques de dépenses supplémentaires liées à la lettre rectificative d'automne dans laquelle la Commission présentera une évaluation détaillée des besoins suite à l'épidémie de fièvre aphteuse.

L'évaluation du prélèvement 2002 intègre l'effet de l'application rétroactive à l'année 2001 de la hausse des frais de perception sur les ressources propres traditionnelles prévues par la nouvelle décision ressources propres : la contribution PNB s'en trouve accrue pour compenser le manque à gagner de l'UE. Cet accroissement n'est pas intégralement compensé par le surcroît de recettes non fiscales qui en résulte.

Enfin, elle comprend un ajustement de 635 M€ au titre du report de solde de l'exercice 2001 et de la sous-exécution probable des réserves en 2001.

### **La France est un des principaux bénéficiaires des dépenses de l'UE.**

Deux catégories de dépenses constituent la plus grande part des versements de l'Union européenne à la France : les dépenses au titre du FEOGA-Garantie représentent 74 % des dépenses du budget communautaire en France et les dépenses au titre des fonds structurels constituent 22,3 % de ces mêmes dépenses (données Cour des Comptes européennes pour 1999). Les données relatives aux « retours » des États membres pour les principaux postes de dépenses sont fournies par la Cour des comptes européenne, qui procède à l'arrêt comptable définitif du budget. Le dernier rapport de la Cour des comptes européenne porte sur l'exercice 1999.

Le montant des retours au titre des autres catégories de dépenses est moins significatif : les dépenses de politiques internes se prêtent mal au calcul du taux de retour, étant donnée la multiplicité des canaux par lesquels les versements bénéficient à la France. Les dépenses pour actions extérieures, ainsi que certaines dépenses administratives, ne donnent pas lieu à des versements du budget communautaire aux États membres : aucun taux de retour n'existe pour ces catégories de dépenses.

## La politique agricole commune

### Versements agricoles au profit de la France (1994-2000)

(en Mécus/M€ courants)

FEOGA-Garantie*	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Paiements totaux	33 605,4	34 497,7	39 107,8	40 674,9	38 748,1	39 540,8	40 436
Paiements en France	8 048,8	8 376,5	9 9557,6	9 141,7	9 007,2	9 348,3	8 982,2
<b>Part de la France dans la dépense en %</b>	<b>24,0</b>	<b>24,3</b>	<b>24,4</b>	<b>22,5</b>	<b>23,2</b>	<b>23,6</b>	<b>22,2</b>

\* Chiffres issus des rapports financiers de la direction générale agriculture de la Commission.

Le montant de crédits inscrits au budget du FEOGA-Garantie pour l'exercice 2000 était de 40 969 M€ (hors réserve monétaire), dont 36 885 M€ pour les dépenses de marché et 4.084 M€ pour les dépenses de développement rural. Les dépenses réalisées au cours de cet exercice s'élèvent à 40 436 M€ (hors crédits reportés), dont 36 260 M€ pour les dépenses de marché et 4 176 M€ pour les dépenses de développement rural. Les dépenses de développement rural ont excédé de 92 M€ les crédits initiaux, qui ont été couverts par virement, sans atteindre toutefois le sous-plafond des perspectives financières (4 386 M€). La consommation des crédits s'établit ainsi à 98,7 % du montant inscrit au budget. Les dépenses totales ont été exécutées à 533 M€ en dessous des crédits initiaux, après virement de 310 M€ vers la réserve monétaire, compte tenu des économies réalisées du fait de l'évolution de la parité euro/dollar (510 M€ au total par rapport aux crédits initiaux).

Les dépenses de l'exercice 2000, premier exercice budgétaire des perspectives financières établies par le Conseil européen de Berlin, présentent une hausse de 2,3 % par rapport à l'exercice 1999. Celle-ci est due au nouveau périmètre de la rubrique 1 qui couvre en particulier les dépenses de développement rural ainsi que les mesures vétérinaires et phytosanitaires et les actions d'information sur la Politique agricole commune, précédemment financées sous la rubrique 3. Hors dépenses de développement rural, les dépenses de marché ont diminué de 8,3 % par rapport à 1999. Cette diminution s'explique par le fait que les conséquences de la réforme de la PAC de 1999 sur l'exercice 2000 se sont avérées limitées. En effet, l'augmentation des aides directes en 2000 ne sera supportée qu'à partir de l'exercice 2001, compte tenu du décalage entre la date de clôture de l'exercice du FEOGA-garantie (15 octobre) et de celle du début des paiements des aides directes (16 octobre). Par ailleurs, la suppression de l'avance accordée sur l'aide aux oléagineux et l'alignement de son paiement sur les autres aides compensatoires à la surface a induit une économie de gestion sur l'exercice 2000 de l'ordre de 1,25 Md€.

En l'absence de crise majeure sur les marchés agricoles, l'exercice 2000 a ainsi constitué une année de transition, confirmant toutefois l'effort de stabilisation de la dépense agricole amorcé en 1997 qui a permis de limiter de près d'un point par rapport à l'exécution 1999 le surcalibrage persistant des crédits votés par rapport aux dépenses constatées ex post.

Le taux de retour dont la France a bénéficié en 2000 (22,2 %) est en diminution par rapport à 1999 (23,6 %). Cette diminution en volume (336 M€) s'explique en grande partie par le report de l'impact budgétaire de la réforme d'Agenda 2000 sur le budget 2001. En pourcentage, le retour français sur les seules dépenses de marché est toutefois resté stable en 2000 (23,5 %). Par ailleurs, le retard pris dans la mise en œuvre du programme de développement rural en 2000 a limité à 11,3 % le retour sur le second pilier de la PAC. D'une façon générale, la nouvelle structure de la PAC induira une légère baisse du taux de retour agricole global de la France, compte tenu du taux de retour moyen attendu sur les dépenses de développement rural (17,5 %).

Le taux de retour de la France reste toutefois en 2000 largement supérieur à son taux de contribution au budget communautaire (16,7 %). La France reste ainsi le premier bénéficiaire de la politique agricole commune, loin devant l'Allemagne (14 %), l'Espagne (13,5 %), l'Italie (12,4 %) et le Royaume-Uni (10 %).

Les aides de la PAC sont versées par les États membres et remboursées par le budget communautaire avec un décalage de deux mois. Le préfinancement des aides, majoritairement versées en fin d'année, se traduit pour l'État par d'importants frais financiers (de l'ordre de 200 MF en 2000).

### Part de la France dans les postes de dépenses du FEOGA-Garantie en 2000 (en M€ courants)

FEOGA-Garantie (en M€)	Ensemble	France	% en 2000	Rappel % en 1999
Cultures arables	16 663,1	5 121,4	30,7	31,8
Sucre	1 910,2	552,6	28,9	28,7
Huile d'olive	2 210,3	3,6	0,2	0,3
Fourrages séchés et légumes secs	381,3	82,9	21,7	23,3
Plantes textiles et vers à soie	991,4	40,3	4,1	3,7
Fruits et légumes	1 551,3	238,1	15,3	15,6
Secteur viti-vinicole	765,5	201,5	26,3	23,3
Tabac	987,7	79,7	8,1	7,4
Autres secteurs végétaux	350	31,1	8,9	9,3
<b>Total secteur végétal</b>	<b>25 810,6</b>	<b>6 351,2</b>	<b>24,6</b>	<b>25,7</b>
Lait et produits laitiers	2 544,3	724,5	28,4	30,8
Viande bovine	4 539,6	1 069,2	23,5	23,9
Viandes ovine et caprine	1 735,6	170,8	9,8	10,0
Viande porcine, œufs et volailles	435,2	119,5	27,4	29,4
Autres actions produits animaux	11,7	1,5	12,8	14,0
Pêche	9,4	3,9	41,5	30,8
<b>Total secteur animal</b>	<b>9 275,7</b>	<b>2 089,4</b>	<b>22,5</b>	<b>23,2</b>
Dépenses annexes	1 172,9	67,5	5,7	12,3
Mesures d'accompagnement	-	-	-	6,9
Total des dépenses de marché (sous-plafond 1a)	36.259,2	8 508,1	23,5	23,6
Développement rural (sous-plafond 1b)	4.176,4	474,1	11,3	-
<b>Total général du FEOGA-Garantie</b>	<b>40 435,7</b>	<b>8 982,2</b>	<b>22,2</b>	<b>23,6</b>

### La politique structurelle

Dans la mesure où les actions structurelles sont principalement destinées à aider les régions européennes les plus défavorisées, les retours dont bénéficie la France au titre de cette politique sont relativement faibles.

Au cours de la période de programmation 1989-1993, les versements à la France ont représenté 10,2 % des dépenses communautaires dans ce domaine.

Les perspectives financières arrêtées à Édimbourg pour la période 1994-1999 se sont traduites par un renforcement important des crédits en faveur des actions structurelles et une concentration accrue des interventions communautaires en faveur des régions en retard de développement et notamment des États du Sud (à travers le Fonds de cohésion, doté de 14,4 milliards d'écus valeur 1994 sur la période 1994-1999). Cette concentration a entraîné mécaniquement une baisse du taux de retour de la France au titre de la politique structurelle.

Le maintien de la part relative de la France, importante sur les objectifs à caractère agricole (adaptation des structures agricoles et développement des zones rurales) et la progression de la part concernant les régions de reconversion industrielle, ainsi que de celle des dépenses de lutte contre le chômage, ont toutefois permis de limiter cette diminution. À titre indicatif, les versements communautaires au profit de la France par le biais des fonds structurels devraient représenter en moyenne 9,8 % des dépenses structurelles totales sur la période 1994-1999, hors Fonds de cohésion auquel la France n'est pas éligible, et 8,9 % avec le Fonds de cohésion.

Le nouvel effort de concentration de l'aide sur les régions les plus en difficulté, issu de la réforme des fonds structurels dans le cadre d'Agenda 2000, se traduira par une diminution de la part relative de la France dans les retours, diminution dont l'effet restera toutefois limité en valeur absolue du fait de la progression de l'enveloppe totale de 6,5 % de période à période. Le taux de retour prévu pour la période 2000-2006 sur les principaux objectifs et les programmes d'initiative communautaire, hors Fonds de cohésion, s'établit à un peu plus de 8 %.

### Évolution des crédits d'engagement au titre de la politique structurelle au profit de la France (1989-1999)

		1989-1993	(Mécus 1994)	1994-1999	(Mécus 1994)
		CE dépensés	Part	CE dépensés	Part
		en France	de la France	en France	de la France
Objectif 1	Régions en retard de développement	1 082	2,4 %	2 190	2,3 %
Objectif 2	Régions de reconversion industrielle	1 495	18,3 %	3 769	24,5 %
Objectifs 3 et 4	Lutte contre le chômage	1 809	20,5 %	3 203	21,1 %
Objectif 5a	Structures agricoles	1 400	33,7 %	1 936	31,5 %
Objectif 5b	Zones de développement rural	1 170	36,8 %	2 236	32,6 %
PIC	Programmes d'initiative communautaire	453	10,1 %	1 605	11,4 %
<b>Total</b>		<b>7 409</b>	<b>10,2 %</b>	<b>14 939</b>	<b>9,8 %</b>

Source : Commission, premier rapport sur la cohésion (1996).

### Répartition des fonds pour 2000-2006

		2000-2006	(M€ 1999)
		CE prévus	Part relative
		pour la France	de la France
Objectif 1	Régions en retard de développement	3 254	2,5 %
	Sortie de l'objectif 1	551	6,5 %
Objectif 2	Régions en reconversion économique	5 437	27,5 %
	Sortie de l'objectif 2	613	22,5 %
Objectif 3	Éducation, formation, emploi	4 540	18,9 %
IFOP	Pêche hors objectif 1	225	20,3 %
PIC	Programmes d'initiative communautaire	1 046	10,0 %
<b>Total</b>		<b>15 666</b>	<b>8,08 %</b>

Source : Commission.

Pour la nouvelle génération de programmes 2000-2006, la répartition des crédits repose sur un périmètre d'intervention des fonds structurels modifié. La comparaison avec la période précédente doit en conséquence intégrer l'allongement d'un an de la période de programmation désormais établie sur 7 ans, la nouvelle structuration des objectifs, ainsi que

le transfert de 14 Mds€ (au niveau communautaire) sous la rubrique 1 pour le financement des mesures de développement rural, montant s'ajoutant aux dépenses structurelles ici retracées. Les différents objectifs sont mis en œuvre par l'intermédiaire des quatre fonds structurels suivants : FEOGA-Orientation (agriculture), FEDER (développement régional), FSE (social) et IFOP (pêche).

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

(en Meuros)

	1992		1993		1994		1995	
	Montant dépensé en France	Part relative de la France	Montant dépensé en France	Part relative de la France	Montant dépensé en France	Part relative de la France	Montant dépensé en France	Part relative de la France
<b>FEOGA-Orientation + IFOP</b>								
CE	495,7	18,3 %	605,6	19,9 %	653,2	17,8 %	331,4	8,7 %
CP	462,2	17,9 %	582,8	21,4 %	384,1	13,3 %	358,8	12,9 %
<b>FEDER</b>								
CE	463,2	6,7 %	597,8	7,3 %	742,3	7,6 %	403,1	3,8 %
CP	430,0	5,8 %	532,0	6,5 %	460,8	7,2 %	266,0	3,2 %
<b>FSE</b>								
CE	716,5	14,4 %	467,7	8,3 %	683,3	12,3 %	593,4	11,6 %
CP	549,0	13,7 %	567,6	11,1 %	453,3	10,9 %	501,3	10,6 %
<b>TOTAL</b>								
<b>CE</b>	<b>1 675,3</b>	<b>11,5 %</b>	<b>1 671,1</b>	<b>9,9 %</b>	<b>2 078,8</b>	<b>10,9 %</b>	<b>1 327,9</b>	<b>6,8 %</b>
<b>CP</b>	<b>1 441,1</b>	<b>11,0 %</b>	<b>1 682,4</b>	<b>10,5 %</b>	<b>1 298,2</b>	<b>9,7 %</b>	<b>1 126,1</b>	<b>7,1 %</b>

Source : Cour des comptes européenne

(en M€)

	1996		1997		1998		1999	
	Montant dépensé en France	Part relative de la France	Montant dépensé en France	Part relative de la France	Montant dépensé en France	Part relative de la France	Montant dépensé en France	Part relative de la France
<b>FEOGA-Orientation + IFOP</b>								
CE	482,4	11,7 %						
CP	442,3	11,6 %	617,3	15,2 %	660,8	16,8 %	711,5	16,4 %
<b>FEDER</b>								
CE	854,1	7,2 %						
CP	637,1	6 %	1 111,5	9,6 %	505,3	4,3 %	1 006,8	9,0 %
<b>FSE</b>								
CE	692,5	9,7 %						
CP	650,7	10,8 %	559,3	9,1 %	829,8	10,9 %	932,2	12,9 %
<b>Autres actions structurelles *</b>								
CP			172,2	8,7 %	244,1	9,4 %	213,6	9,6 %
<b>TOTAL</b>								
<b>CE</b>	<b>2 029</b>	<b>8,8 %</b>						
<b>CP</b>	<b>1 730,2</b>	<b>8,4 %</b>	<b>2 460,3</b>	<b>9,4 %</b>	<b>2 240</b>	<b>7,9 %</b>	<b>2 864,1</b>	<b>11,4 %</b>

\* Les autres actions structurelles comprennent notamment les initiatives communautaires.

Sources : Cour des comptes européenne ; Commission.

Les paiements relatifs aux fonds structurels, effectués en France par l'Union de 1990 à 1995, se sont caractérisés par une diminution continue de la part française dans ces paiements, puisqu'ils représentaient 11,6 % en 1990 pour n'en représenter en 1995 que 7,1 %, soit une baisse de 4,5 points sur la période. Si les montants de ces paiements ont crû en valeur absolue, de 1990 à 1993, ils ont diminué depuis 1993 pour atteindre en 1995 (1 126 Mécus) un montant inférieur à celui de 1990 (1 152 Mécus). La baisse du taux de retour de la France sur les fonds structurels dans les premiers exercices du « paquet Delors II » s'explique essentiellement par des retards dans la mise en œuvre des projets nationaux cofinancés sur des fonds structurels.

Un rattrapage est intervenu dans la deuxième moitié des années 90 : l'exercice 1996 marque en effet une rupture. Les paiements progressent en valeur absolue de 54 % en 1996 et de 42 % en 1997, tandis que les taux de retour atteignent, respectivement pour ces deux années, 8,4 % et 9,4 %. En 1998, l'exécution des paiements diminue en valeur absolue de 9 %, et le taux de retour s'établit à 7,9 %, tandis qu'il augmente à nouveau en 1999 pour atteindre 11,4 %.

### **Dans l'ensemble, s'il demeure négatif et place la France parmi les contributeurs nets au budget de l'Union européenne, le solde budgétaire de la France reste proche de l'équilibre.**

Les données permettant de calculer les soldes budgétaires des États membres sont établies par la Cour des comptes européenne dans son rapport annuel. Cet indicateur, qui retrace la différence entre les paiements effectués par la France et les dépenses effectuées par l'Union européenne sur le territoire national, ne permet pas d'établir un bilan exhaustif des coûts et bénéfiques pour la France de l'appartenance à l'Union. Il ne donne qu'un aperçu comptable de l'écart entre les flux financiers de la France vers l'Union et les dépenses de l'Union sur le territoire français.

La répartition des dépenses du budget communautaire entre les États membres présente un certain nombre de difficultés, certaines catégories de dépenses (actions extérieures, aides de pré-adhésion, dépenses administratives) ne se prêtant pas à une répartition par États membres. La Cour des comptes européenne ne répartit de ce fait qu'environ 90 % des dépenses budgétaires.

### **Évolution du solde budgétaire français**

(M€ courants)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Paiements en France	9 050	10 526	9 925	10 150	11 951	12 201	11 866	12 830
Ressources propres versées par la France	10 493	11 546	12 551	11 877	12 411	13 186	13 584	13 994
<b>Solde</b>	<b>- 1 443</b>	<b>- 1 020</b>	<b>- 2 626</b>	<b>- 1 727</b>	<b>- 460</b>	<b>- 985</b>	<b>- 1 718</b>	<b>- 1 164</b>

Source : Cour des Comptes européenne.

La France est un pays structurellement contributeur net, le niveau tendanciel du solde français étant compris entre - 0,5 et - 2,5 Mds€. En 1999, notre solde s'établit à - 1 164 M€, ce qui place la France au septième rang des contributeurs nets, derrière l'Allemagne, le Royaume-Uni, les Pays-Bas, l'Italie, la Belgique et la Suède. À titre de comparaison la France se plaçait au sixième rang des contributeurs nets en 1997 et au septième en 1996. La France se place au deuxième rang des contributeurs en volume, puisqu'elle finance 17 % du budget communautaire (derrière l'Allemagne, qui finance 25,5 % du budget communautaire), et occupe également la deuxième position des bénéficiaires, en recevant 16,9 % de l'ensemble des crédits communautaires (derrière l'Espagne, qui reçoit 17 % des crédits communautaires).

**Solde budgétaire par État membre selon la Cour des comptes européenne**

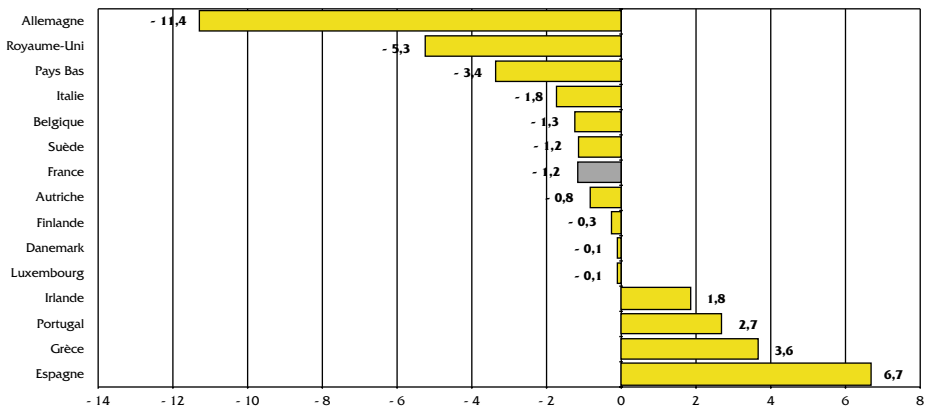
	Solde 1996	Solde 1997	Solde 1998	Recettes 1999		Dépenses 1999			Solde 1999
	M€	M€	M€	M€	%	M€	% (1)	% (2)	M€
Belgique	- 746,2	- 990,0	- 1 427,5	3 196,0	3,9 %	1 920,5	2,4 %	2,5 %	- 1 275,5
Danemark	- 193,4	24,0	- 192,3	1 656,3	2,0 %	1 511,7	1,9 %	2,0 %	- 144,6
Allemagne	- 10 894,4	- 11 228,1	- 10 465,7	21 069,0	25,5 %	9 710,0	12,1 %	12,8 %	- 11 359,0
Grèce	3 932,7	4 194,0	4 566,3	1 350,8	1,6 %	4 991,7	6,2 %	6,6 %	3 640,9
Espagne	5 972,2	5 850,0	6 482,6	6 231,3	7,6 %	12 887,4	16,0 %	17,0 %	6 656,1
France	- 459,8	- 985,0	- 1 718,3	13 994,1	17,0 %	12 829,7	16,0 %	16,9 %	- 1 164,4
Irlande	2 260,3	2 623,0	2 134,8	1 059,6	1,3 %	2 882,2	3,6 %	3,8 %	1 822,6
Italie	- 1 402,3	- 323,0	- 2 110,6	10 765,6	13,0 %	9 013,9	11,2 %	11,9 %	- 1 751,7
Luxembourg	- 79,3	- 64,0	- 133,7	194,1	0,2 %	80,1	0,1 %	0,1 %	- 114,0
Pays-Bas	- 2 446,8	- 2 348,0	- 3 046,6	5 091,5	6,2 %	1 733,5	2,2 %	2,3 %	- 3 358,0
Autriche	- 272,2	- 792,0	- 822,4	2 053,6	2,5 %	1 217,6	1,5 %	1,6 %	- 836,0
Portugal	2 774,3	2 612,0	2 824,4	1 227,7	1,5 %	3 905,1	4,9 %	5,2 %	2 677,4
Finlande	27,1	- 4,0	- 228,6	1 210,8	1,5 %	900,7	1,1 %	1,2 %	- 310,1
Suède	- 752,5	- 1 227,0	- 1 122,5	2 348,9	2,8 %	1 122,0	1,4 %	1,5 %	- 1 226,9
Royaume-Uni	- 2 276,0	- 1 833,0	- 5 659,0	11 083,4	13,4 %	5 793,4	7,2 %	7,6 %	- 5 290,0
<b>Dépenses non réparties</b>						<b>9 810,0</b>	<b>12,2 %</b>	<b>7,0 %</b>	
<b>Total</b>				<b>82 532,7</b>	<b>100,0 %</b>	<b>80 309,5</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	

Source : Cour des comptes européennes

(1) et (2) : la première colonne présente le taux de retour calculé sur la base des dépenses totales effectuées en 1999 (les dépenses administratives sont considérées comme des dépenses non réparties) ; la deuxième colonne correspond au taux de retour hors dépenses administratives.

**Les soldes budgétaires par État membre en 1999**

Données : Cour des Comptes européenne - en Mds€



Ce classement des États membres en raison de leur effort contributif doit cependant être analysé avec prudence : l'imputation à un État membre d'une recette ou d'une dépense n'est en effet pas toujours aussi clairement établie que cela pourrait paraître en première analyse.

L'effort financier effectif des États membres ne correspond pas au montant des ressources propres acquitté : même s'ils sont versés par chaque État membre, les droits de douanes sont supportés *in fine* par l'ensemble des agents économiques européens. Les États membres qui disposent d'infrastructures importantes destinées à accueillir les importations extra-communautaires (tels que les Pays-Bas, avec le port de Rotterdam) acquittent un volume plus important de droits de douane (ceux-ci représentent 34 % des ressources versées par les Pays-Bas, contre 12 % pour la France) et font donc supporter une partie de leur contribution par les importateurs, quel que soit leur pays d'origine et l'État membre destinataire des marchandises.

En outre, certaines catégories de dépenses ne bénéficient pas *in fine* à l'État membre dans lequel elles sont effectuées : les dotations versées au titre des fonds structurels sont destinées en grande partie aux États de la cohésion mais bénéficient indirectement à d'autres États membres, souvent plus prospères, par le biais des appels d'offre remportés par leurs entreprises (en particulier pour la construction d'infrastructures).

Enfin, la Belgique et le Luxembourg deviennent des bénéficiaires nets si l'on prend en compte les dépenses administratives.



## **Le projet de budget pour 2002**

---

## PRÉSENTATION GÉNÉRALE

La France poursuit au cours de la procédure budgétaire pour 2002 les mêmes objectifs que ceux qu'elle s'était fixés l'an passé alors qu'elle assurait la présidence de l'Union :

- l'adoption d'un budget pour 2002 permettant de financer l'ensemble des priorités de l'Union dans le respect des perspectives financières de Berlin ;
- la modération de la progression des crédits de paiement afin de limiter la hausse de la contribution française en 2002, première année de mise en œuvre de la nouvelle décision ressources propres ;
- le suivi attentif de la procédure de réforme de la Commission européenne, en ce qui concerne notamment la gestion financière. Le Conseil souhaite participer activement à la mise en place d'un système de gestion plus efficace, fondé sur la modernisation des procédures budgétaires et comptables (grâce à la refonte du règlement financier), et sur le redéploiement des moyens et des effectifs correspondant aux missions que la Commission prend en charge directement.

Plusieurs traits marquants caractérisent par ailleurs plus spécifiquement le budget pour 2002 :

- la poursuite des adaptations de la PAC décidées à Berlin doivent se traduire cette année encore par un surcoût important dans la limite des plafonds de Berlin (compensation de la baisse des prix) ;
- la nécessité de faire face aux conséquences des épidémies animales (ESB et fièvre aphteuse) ;
- la volonté partagée par les trois institutions de contribuer à la résorption du reste à liquider (volume des engagements n'ayant pas donné lieu à paiement en fin d'exercice) en prévoyant des dotations suffisantes en crédits de paiement (pour les actions extérieures notamment) ;
- la montée en puissance des dépenses au titre des aides de pré-adhésion.

### **Tout en respectant globalement les perspectives financières, l'APB prévoyait une forte progression des crédits de paiement.**

L'avant projet de budget (APB) proposé par la Commission s'établissait à 100,3 Mds€ en crédits d'engagement (CE, + 4,2 % par rapport au budget initial pour 2001, + 3,5 % par rapport au budget modifié) et 97,8 Mds€ en crédits de paiement (CP, + 5,6 % par rapport au budget initial et + 4,8 % par rapport au budget modifié). Si les plafonds fixés par les perspectives financières étaient respectés, tant en CE qu'en CP, à l'exception d'un dépassement de 5 M€ du plafond de la rubrique 5 (dépenses administratives) après addition des revendications des différentes institutions, la croissance des crédits de paiement proposée par la Commission ne pouvait être jugée compatible avec les objectifs de maîtrise de la dépense publique que s'est fixé le gouvernement français pour 2002.

La nécessité de prévoir des moyens suffisants pour faire face aux conséquences des épidémies animales ou l'objectif d'une résorption du reste à liquider mis en avant par la Commission pour justifier les fortes progressions des dotations en CP sont en effet compatibles avec une forte limitation de la croissance des crédits de paiement par rapport à l'APB.

### **Assurant une croissance modérée des crédits de paiement, le projet de budget pour 2002 établi par le Conseil en première lecture permet de financer les priorités de l'Union.**

Le Conseil budget a adopté le 20 juillet dernier un projet de budget qui s'établit à 99 Mds€ en CE et 95,6 Mds€ en crédits de paiement (CP). Par rapport au budget 2001 modifié, le projet de budget prévoit une augmentation de + 2,1 % en CE et + 2,5 % en CP.

Ce projet de budget constitue un compromis équilibré, qui a fait l'objet d'une approbation unanime au sein du Conseil. Il respecte les deux objectifs prioritaires du Conseil : maintien

des perspectives financières et modération de la croissance des crédits de paiement : de + 4,8 % dans l'avant-projet de budget, cette croissance passe à 2,5 % dans le projet du Conseil. Cette plus grande rigueur ne remet pas en cause le financement des priorités de l'Union :

- Les moyens nécessaires à la poursuite de la mise en œuvre de la réforme de la PAC figurent au budget (leur augmentation résulte de la décision des chefs d'État et de gouvernement prise à Berlin en 1999 d'adapter la PAC aux règles de la concurrence internationale en baissant les prix agricoles en contrepartie d'une hausse des aides directes).
- Le refus de la réserve agricole de 1 Md€ proposée par la Commission dans l'attente d'une évaluation plus précise des besoins à l'occasion de la lettre rectificative d'automne n'empêchera pas l'Union européenne de faire face à ses responsabilités en la matière : outre les moyens d'ores et déjà inscrits au budget 2001 et consolidés voire renforcés en 2002, le Conseil examinera au cours de la suite de la procédure budgétaire les moyens supplémentaires qui pourraient s'avérer nécessaires.
- Les crédits des actions structurelles sont stabilisés à un niveau élevé au regard des rythmes effectifs de consommation en ce début de période de programmation.
- Les crédits pour les actions extérieures augmentent fortement (+ 6,3 %) afin de contribuer à la résorption du reste à liquider important sous cette rubrique.
- L'augmentation de + 4,3 % des dépenses administratives traduit l'extension des missions du Conseil ainsi que le soutien apporté par le Conseil à la réforme de la Commission.
- Enfin, les crédits de paiement en faveur de la pré-adhésion augmentent de + 20,9 %, traduisant la priorité accordée par le Conseil à la préparation de l'élargissement.

Le vote du budget en première lecture par le Conseil a été précédé d'une concertation avec le Parlement européen et la Commission. À cette occasion, les deux déclarations du Conseil concernant la rubrique 1 (cf. infra) et les dépenses administratives ont reçu le soutien du Parlement.

## Dépenses prévues pour 2002

(en M€ courants)

Rubriques budgétaires	Budget 2001		APB 2002		Écart APB/B2001		Conseil Budget		Écart Conseil/B2001		Écart Conseil/APB	
	CE	CP	CE	CP	CE	CP	CE	CP	CE	CP	CE	CP
	■ PAC	44 024	44 024	46 222	46 222	5,0 %	5,0 %	45 022	45 022	2,3 %	2,3 %	-1 200
Marge sous les PF			365				1 565					
■ Actions structurelles	32 720	31 574	33 638	32 450	2,8 %	2,8 %	33 638	32 075	2,8 %	1,6 %	0	-375
Marge sous les PF			0				0					
■ Politiques internes	6 232	5 855	6 490	6 057	4,1 %	3,5 %	6 447	5 993	3,5 %	2,4 %	-43	-65
Marge sous les PF			68				111					
■ Actions extérieures	4 929	3 921	4 826	4 296	-2,1 %	9,6 %	4 773	4 167	-3,2 %	6,3 %	-53	-129
Marge sous les PF			47				100					
■ Dépenses administratives	4 914	4 914	5 185	5 185	5,5 %	5,5 %	5 126	5 126	4,3 %	4,3 %	-59	-59
Marge sous les PF			-6				54					
■ Réserves	916	916	676	676	-26,2 %	-26,2 %	676	676	-26,2 %	-26,2 %	0	0
■ Pré-adhésion	3 240	2 101	3 328	2 921	2,7 %	39,0 %	3 328	2 541	2,7 %	20,9 %	0	-380
Marge sous les PF			0				0					
<b>TOTAL</b>	<b>96 975</b>	<b>93 305</b>	<b>100 364</b>	<b>97 807</b>	<b>3,5 %</b>	<b>4,8 %</b>	<b>99 009</b>	<b>95 599</b>	<b>2,1 %</b>	<b>2,5 %</b>	<b>-1 355</b>	<b>-2 208</b>
MARGE EN CP				2 438				4 647				
% PNB EUR15 (pour les CP)				1,06				1,03				

## LE PROJET DE BUDGET POUR 2002 PAR CATÉGORIE DE DÉPENSES

Le projet de budget est présenté ci-dessous dans le cadre des rubriques retenues par les perspectives financières.

### LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE

#### Budget de la PAC (1998-projet 2002)

(en M€)

	Exécution 1998	Exécution 1999	Exécution 2000	Budget 2001	Projet Budget 2002
Produits végétaux	26 544	26 739	25 811	27 355	27 465
Produits animaux	9 631	9 440	9 276	11 130	11 841
<i>dont dépenses ESB</i>	-	-	-	938	1 215
Dépenses annexes	726	773	1 173	1 044	1 121
<i>dont dépenses de fièvre aphteuse</i>	-	-	-	-	200
Mesures d'accompagnement	1 847	2 588	-	-	-
<b>Total mesures de marché</b>	<b>38 748</b>	<b>39 540</b>	<b>36 260</b>	<b>39 529</b>	<b>40 427</b>
Sous-plafond des perspectives financières				40 035	41 992
■ marge				506	1 565
Développement rural	-	-	4 176	4 495	4 595
<b>Total développement rural</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>4 176</b>	<b>4 495</b>	<b>4 595</b>
Sous-plafond des perspectives financières				4 495	4 595
■ marge				0	0
<b>Total FEOGA-Garantie</b>	<b>38 748</b>	<b>39 540</b>	<b>40 436</b>	<b>44 024</b>	<b>45 022</b>
Plafond des perspectives financières				44 530	46 587
■ marge				506	1 565

**Le projet de budget du FEOGA-garantie pour 2001 s'établit à 45 022 M€. Il permet dans le cadre des perspectives financières de faire face aux deux priorités agricoles : le financement des conséquences des crises intervenues dans le secteur animal et la poursuite de la mise en œuvre de la réforme de la PAC de 1999.**

**Le projet de budget prévoit une enveloppe de 1 415 M€ pour le financement des crises du secteur animal, soit + 51 % par rapport aux crédits inscrits en 2001.**

Le Conseil a repoussé le principe de la mise en réserve de 1Md€ de crédits additionnels proposé par la Commission. Compte tenu du manque de visibilité sur l'évolution des besoins réels au titre des crises animales, seul le financement des dépenses correspondant aux besoins prévisibles et aux capacités d'intervention de l'Union européenne a en effet été retenu à ce stade.

Le projet de budget prévoit ainsi un montant de 1 215 M€ au titre de l'ESB, destiné à financer les dépenses d'intervention (stockage) ainsi que les mesures adoptées par l'Union européenne en 2000 visant à rétablir le marché de la viande bovine (Cf. encadré ci-après). Par ailleurs, un montant de 200 M€ a été inscrit dans le fonds vétérinaire d'urgence pour indemniser les États membres des dépenses engagées à la suite de la crise de la fièvre aphteuse.

***Les dépenses agricoles, hors crises, s'élèvent à 43 607 M€ et progressent de 1,3 % par rapport au budget 2001.***

La poursuite de la mise en œuvre de la réforme de la PAC de 1999 induit une nouvelle augmentation des aides directes compensatoires dans le secteur bovin et dans celui des grandes cultures ainsi que la montée en puissance du programme de restructuration du vignoble. La progression des dépenses de marché est toutefois limitée à 1,2 % par rapport à 2001 du fait des économies induites par les réformes récemment adoptées par le Conseil (coton, lin, chanvre et sucre) ou en cours (riz et ovins/caprins, par un transfert de dépenses de 2002 sur 2003 pour ce dernier secteur) et de la bonne situation de la plupart des marchés agricoles, en dehors du secteur viti-vinicole.

Le Conseil a inscrit les crédits des dépenses de développement rural au niveau du sous-plafond des perspectives financières (4 595 M€), soit une progression des crédits de 2,2 % par rapport à 2001. Après le retard enregistré lors des deux premières années de programmation, le projet de budget table en effet sur une pleine application des programmes de développement rural dans l'ensemble des États membres.

***Au total, le projet de budget prévoit une progression de 2,3 % du FEOGA-Garantie en 2002 et dégage une marge de 1 565 M€.***

Cette évolution du budget de la rubrique 1 est conforme au profil des dépenses défini par le Conseil européen de Berlin dans le cadre des perspectives financières 2000-2006 qui prévoit, après une année de transition en 2000, une progression de la dépense agricole sur les exercices 2001 et 2002 avant de tendre à la baisse à partir de 2003 pour le reste de la période.

La modération du Conseil sur les dépenses agricoles permet de retenir des augmentations de crédits plus importantes sur les autres rubriques du budget communautaire, dans le respect d'un critère de progression du budget européen compatible avec les contraintes des finances publiques nationales.

***Le niveau des crédits des dépenses de marché sera réexaminé en seconde lecture à la lumière des prévisions de dépenses de la Commission, qu'elle actualisera comme chaque année à l'automne lors de la présentation de la lettre rectificative agricole.***

La Commission avait évalué les besoins nécessaires aux dépenses de marché, hors crise, à 39 212 M€. Le Conseil a décidé d'opérer une réduction forfaitaire de 200 M€ des crédits prévisionnels pour ces dépenses, compte tenu de la situation actuelle des marchés agricoles. Ces économies ne touchent pas les secteurs liés aux crises animales ou ceux actuellement en cours de réforme (riz et ovins/caprins).

La Commission procédera, comme chaque année dans la lettre rectificative qu'elle présentera dans le courant de l'automne, à une nouvelle estimation des besoins qu'elle juge nécessaires pour couvrir les dépenses de la PAC. À ce titre, le Conseil a adopté deux déclarations pour prendre en compte en particulier les incertitudes qui pèsent sur l'évolution des besoins des secteurs en crise.

## LE FINANCEMENT COMMUNAUTAIRE DES CRISES ANIMALES

### La crise de l'ESB

Le budget communautaire en 2001 a été doté par voie de Budget rectificatif et supplémentaire en janvier 2001 d'un montant de 938 M€ pour assurer le financement des mesures destinées à rétablir le marché de la viande bovine qui ont été décidées par l'Union européenne au début de la crise, à l'hiver 2000 :

- le déclenchement des mesures d'intervention qui prévoient, dans le cadre de l'organisation commune de marché de la viande bovine, des mécanismes de stockage privé et surtout public de viande. Le plafond d'intervention du stockage public a par ailleurs été relevé par le Conseil pour l'année 2001 de 150 000 tonnes, portant l'autorisation de stockage de l'Union européenne de 350 000 à 500 000 tonnes ;
- le programme de retrait des bovins de plus de 30 mois prévu pour 2001 au titre duquel la Communauté cofinance à hauteur de 70 % le prix d'achat des bovins (la part de l'indemnisation restante ainsi que les frais de destruction ou de stockage restant à la charge du budget des États membres).

En prolongement du budget 2001, le projet de budget 2002 prévoit à ce stade un montant de 1 215 M€ pour financer les suites de la crise.

### La crise de la fièvre aphteuse

L'Union européenne assure le remboursement aux États membres de 60 % des dépenses qu'ils ont supportées pour l'indemnisation des propriétaires d'animaux abattus, la destruction des animaux ainsi que la désinfection des installations et des équipements contaminés.

La Commission européenne évalue à ce stade à environ 1 Md€ le coût de ces mesures pour le budget communautaire. La crise étant survenue dans le courant 2001, le budget 2001 ne prévoyait pas de crédits spécifiquement pour cet effet. Compte tenu des sous-consommations de crédits attendues sur l'exercice 2001, une partie du coût pourrait être prise en charge sur cet exercice par redéploiement, à hauteur d'au moins 400 M€ qui seront budgétés sur le fonds vétérinaire d'urgence.

En fonction de l'estimation des besoins révisée que la Commission devrait présenter à l'automne, une fois que toutes les demandes de remboursement des États membres (principalement le Royaume-Uni) auront été présentées et expertisées, le total de la prise en charge du coût sur l'exercice 2001 et les dotations du fonds vétérinaire d'urgence pour 2002, de 200 M€ dans le projet de budget, pourront être ajustés. Les remboursements pourraient s'échelonner jusqu'à l'exercice 2003, suivant les délais de traitement des dossiers par les différents États membres concernés (Royaume-Uni, Irlande, Pays-Bas et France) et par les services de la Commission.

## LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT RURAL

### ***1. La réforme de 1999 a institué depuis 2000 le développement rural, politique à la charnière de la PAC et de la politique structurelle, comme second pilier de la PAC***

La réforme de la PAC définie par le Conseil européen de Berlin la renforce d'un second pilier en transférant les dépenses de développement rural de la politique structurelle (rubrique 2 du budget communautaire) sous la rubrique 1 (FEOGA-Garantie). Cette politique est destinée à compléter la politique de soutien des marchés dans les domaines de l'environnement, de l'aménagement du territoire ou de l'emploi. Parmi 22 mesures de développement rural, relevant de 9 domaines d'action, deux catégories peuvent être distinguées : les mesures d'accompagnement issues de la réforme de 1992 (mesures agro-

environnementales, mesures en faveur du boisement et préretraite) et les nouvelles mesures transférées comme la modernisation ou la diversification des exploitations agricoles, l'installation des jeunes agriculteurs, la formation, les actions de promotion.

Cofinancées par les États membres, les mesures de développement rural font l'objet d'une programmation pluriannuelle sur la période 2000-2006, similaire à celle qui existe pour les fonds structurels, dans le cadre des plans de développement rural (PDR), régionaux ou nationaux, présentés par les États membres. Cette programmation pluriannuelle, en offrant un cadre d'action unique, est destinée à assurer une meilleure cohérence à la fois entre les différentes actions structurelles, financées dans le cadre des nouveaux objectifs des fonds structurels et des initiatives communautaires, et avec la PAC. La France, avec une enveloppe financière moyenne de 760 M€ par an, représentant 17,5 % des crédits de développement rural, sera le premier bénéficiaire de la politique de développement rural. Les États membres ont déposé leur PDR auprès de la Commission au cours du premier semestre 2000. Leur approbation par la Commission, conditionnant leur application, n'est intervenue qu'à l'automne 2000 alors qu'elle était prévue pour le 30 juin 2000 au plus tard. Pour sa part, le plan de développement rural national de la France a été approuvé par la Commission le 7 septembre 2000 alors que celle des différents plans régionaux, intégrés aux documents uniques de programmation des fonds structurels n'est intervenue qu'en mars 2001. La mise en œuvre effective de ces plans a ainsi enregistré un certain retard depuis 2000.

### ***2. En France, cette politique de développement rural s'appuie notamment sur les contrats territoriaux d'exploitation (CTE) instaurés par la loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999***

La programmation des mesures de développement rural au sein du PDR français s'articule en grande partie autour du CTE. Les CTE organisent la réorientation et le rééquilibrage des soutiens à l'agriculture en s'inscrivant dans le cadre du programme de développement rural. Sous la forme d'un contrat entre l'État et l'exploitant, le CTE vise à assurer la cohérence des différentes interventions publiques en milieu rural dans le cadre d'un projet global pour l'exploitation. Il est financé par les crédits issus de la modulation des aides agricoles, introduite par la réforme de la PAC, et un cofinancement national.

## **LES ACTIONS STRUCTURELLES**

La priorité budgétaire accordée à la cohésion économique et sociale depuis 1988 a été confirmée par le sommet européen de Berlin qui a scellé l'accord politique sur la réforme des fonds structurels pour les années 2000 à 2006.

Les actions structurelles ont vocation à renforcer la cohésion sociale et économique au sein de l'Union, en réduisant l'écart de développement entre régions. Quatre fonds structurels (Fonds européen de Développement Régional – FEDER, Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole section orientation – FEOGA-O, Fonds social européen – FSE, et Instrument financier et d'orientation de la pêche – IFOP) constituent les instruments de cette politique, complétés depuis 1993 par le fonds de cohésion, instrument de redistribution à vocation nationale à l'intention des États dont le PNB est inférieur à 90 % de la moyenne communautaire, à savoir la Grèce, l'Espagne, le Portugal et l'Irlande.

### ***Les principes de la réforme***

Le cadre réglementaire des fonds structurels (règlement CE n° 1260/99), adopté au titre de l'« Agenda 2000 » à l'issue du Sommet européen de Berlin de mars 1999, confirme et renforce les principes de base d'intervention des fonds structurels, tout en poursuivant le triple objectif

d'une concentration de l'aide sur les régions les plus en difficulté, d'une simplification des procédures de mise en œuvre par une plus grande déconcentration et d'un renforcement des procédures d'évaluation et de contrôle.

La réforme adoptée s'articule autour de ces trois axes :

■ **une concentration des aides sur les territoires souffrant des handicaps les plus marqués**

Dans un souci de simplification et de rationalisation des interventions communautaires, les objectifs prioritaires sont ramenés de sept à trois dans la nouvelle génération de fonds. Par ailleurs, le règlement prévoit une réduction significative de la couverture de population éligible à chacun de ces objectifs, compensée par une augmentation de l'intensité de l'aide par habitant octroyée aux régions demeurant éligibles.

Le nouvel objectif 1, intitulé « promouvoir le développement et l'ajustement structurel des régions en retard de développement » s'analyse comme la juxtaposition des anciens objectifs 1 (régions en retard de développement) et 6 (régions à très faible densité de population en Finlande et en Suède). Y sont éligibles les régions dont le PIB/habitant est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire, ainsi que les anciennes régions d'objectif 6. Cet objectif, qui regroupera 22,2 % de la population de l'Union (contre 25 % précédemment), bénéficiera de 69,7 % des fonds, soit 135,9 Mds€, en progression de 15 % en volume au regard de la période de programmation passée. En France, seuls les DOM demeurent éligibles à cet objectif, la Corse et le Hainaut en perdant le bénéfice de manière progressive.

L'objectif 2 « soutenir la reconversion économique et sociale des zones en difficulté structurelle » rassemble l'ancien objectif 2 (reconversion des régions affectées par le déclin industriel) et une partie de l'ex-objectif 5b (développement des zones rurales). Cet objectif territorialisé couvre les zones en mutation socio-économique dans les secteurs de l'industrie et des services, les zones rurales en déclin, les zones urbaines en difficulté, ainsi que les zones en crise dépendant de la pêche. La volonté de concentration se traduit par une réduction de la couverture de l'objectif 2, qui passe de 25,2 % de la population communautaire sur la période précédente à 18 % pour 2000-2006. Avec 11,5 % de la dotation, l'objectif 2 bénéficie de 22,5 Mds€, en recul de 9,4 % en volume par rapport à la période précédente.

L'objectif 3 « soutenir l'adaptation et la modernisation des politiques et systèmes d'éducation, de formation et d'emploi » regroupe les anciens objectifs 3 (combattre le chômage de longue durée et faciliter l'insertion professionnelle des jeunes et des personnes exposées à l'exclusion du marché du travail) et 4 (faciliter l'adaptation des travailleurs aux mutations industrielles), et y ajoute le domaine de l'éducation. Il intervient sur l'ensemble du territoire communautaire en dehors des régions d'objectif 1, et reçoit 12,3 % de la dotation (24,05 Mds€) en progression de 22,5 % en comparaison des crédits 1994-1999.

Les mesures de développement rural (ex-objectif 5a « agriculture » ainsi qu'une partie des crédits de l'ancien objectif 5b) sont transférées sur la rubrique 1 du budget communautaire, en vue de la définition d'une politique intégrée en matière de développement rural, qui constitue désormais le deuxième pilier de la politique agricole commune.

Un processus de sortie progressive est prévu pour les régions perdant le bénéfice de l'objectif 1 ou 2 : elles bénéficieront d'aides dégressives jusqu'au 31 décembre 2005. Sont ainsi concernés la Corse et le Hainaut en France, ainsi que les régions qui perdront le bénéfice de l'objectif 2.

L'objectif de concentration des moyens financiers en faveur des régions en retard de développement se traduit également par le maintien du Fonds de cohésion : en bénéficient les pays dont le PNB par habitant est inférieur à 90 % de la moyenne communautaire et qui ont



mis en place un programme de convergence (Espagne, Portugal, Irlande, Grèce). La dotation de ce fonds est reconduite en euros constants, soit un budget de 18 Mds€ pour les années 2000 à 2006, permettant de financer des projets en matière d'environnement ou d'infrastructures de transport.

■ **une mise en œuvre des fonds simplifiée et déconcentrée, axée sur un renforcement du partenariat et sur la simplification des mécanismes de gestion financière**

Afin de renforcer le rôle et la responsabilité des États dans la mise en œuvre des programmes, la réforme s'attache à simplifier la procédure de programmation, par l'introduction du concept nouveau de « complément de programmation », document rassemblant le détail des mesures choisies, dont la transmission à la Commission ne s'effectue que pour information.

Les règlements prévoient par ailleurs une modification des modalités de gestion financière, rompant le lien entre engagements et paiements, souvent considéré comme source de retards dans l'arrivée des fonds communautaires : le nouveau système repose ainsi, au niveau communautaire, sur le principe d'une avance initiale au moment de l'adoption d'un programme en 2000 et 2001, suivie par des engagements annuels automatiques et un système de paiements en remboursement des dépenses effectuées. En contrepartie, les crédits pour lesquels aucun engagement ne sera intervenu dans les deux ans suivant l'année de leur rattachement seront dégagés automatiquement.

■ **un renforcement des procédures de contrôle et d'évaluation**

Les dispositions en matière de contrôle et de sanctions financières sont reprises au sein du règlement général des fonds structurels et visent à un contrôle renforcé de la mise en œuvre des fonds structurels, en contrepartie des responsabilités accrues confiées aux États membres dans le suivi et la mise en œuvre des programmes. La possibilité de sanctions financières en cas de mauvaise gestion figure explicitement dans le nouveau corpus réglementaire.

Ainsi, des règlements d'application ont été adoptés en mars 2001 pour la mise en œuvre de systèmes de contrôle et de gestion des fonds structurels (CE n° 438/01), et des corrections financières applicables à la suite de ces contrôles (CE n° 448/01).

## **Le maintien de la priorité budgétaire accordée à la politique de cohésion**

Avec un budget total de 213 Mds€ (prix 1999), l'enveloppe déterminée à Berlin marque, à structure constante, c'est-à-dire hors développement rural, une progression de 6,5 % au regard de la programmation pour les années 1994-1999.

Le budget des actions structurelles, qui regroupe les dépenses des fonds structurels ainsi que celles du Fonds de cohésion, constitue le deuxième poste de dépenses du budget communautaire (33,5 % des CP du budget 2001), marqué par une forte progression depuis 1988 :

- les dotations consacrées aux fonds structurels ont doublé en écus constants entre 1988 et 1993 (« Paquet Delors I ») ;
- le montant global des crédits d'engagement prévus pour la période 1994-1999 (« Paquet Delors II ») a connu un doublement à prix courants par rapport à la période de programmation antérieure ;
- la progression de 6,5 % en euros constants pour la période 2000-2006 au regard de la programmation passée, actée lors du sommet européen de Berlin, traduit un effort considérable dans un contexte budgétaire contraint.

## Les perspectives financières de 2000 à 2006

(en M€ 1999)

Engagements	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Fonds structurels	29 430	28 840	28 250	27 670	27 080	27 080	26 660
Fonds de cohésion	2 615	2 615	2 615	2 615	2 515	2 515	2 510
<b>Total</b>	<b>32 045</b>	<b>31 455</b>	<b>30 865</b>	<b>30 285</b>	<b>29 595</b>	<b>29 595</b>	<b>29 170</b>

La France bénéficiera sur la période 2000-2006 d'une enveloppe globale de 15.666 M€ (en prix 1999, soit près de 103 milliards de francs), dont 3 254 M€ pour les DOM en objectif 1 (21,3 MdsF).

## Répartition des ressources par État membre et par objectif sur la période 2000-2006

(en M€ 1999)

État	Obj. 1	Phasing	Obj. 2	Phasing	Obj. 3	IFOP	Total	PIC	Fonds de	Total
		Out obj. 1		Out obj. 2						
Belgique		625	368	65	737	34	1 829	209		2 038
Danemark			156	27	365	197	745	83		828
Allemagne	19 229	729	2 984	526	4 581	107	28 156	1 608		29 764
Grèce	20 961						20 961	862	3 060	24 883
Espagne	37 744	352	2 533	98	2 140	200	43 087	1 958	11 160	56 205
France	3 254	551	5 437	613	4 540	225	14 620	1 046		15 666
Irlande	1 315	1 773					3 088	166	720	3 974
Italie	21 935	187	2 145	377	3 744	96	28 484	1 172		29 656
Luxembourg			34	6	38		78	13		91
Pays-Bas		123	676	119	1 686	31	2 635	651		3 286
Portugal	16 124	2 905					19 029	671	3 060	22 760
Royaume-Uni	5 085	1 166	3 989	706	4 568	121	15 635	961		16 596
Autriche	261		578	102	528	4	1 473	358		1 831
Finlande	913		459	30	403	31	1 836	254		2 090
Suède	722		354	52	720	60	1 908	278		2 394
<b>Non réparti</b>								1 411		1 411
<b>TOTAL</b>	<b>127 543</b>	<b>8 411</b>	<b>19 733</b>	<b>2 721</b>	<b>24 050</b>	<b>1 106</b>	<b>183 564</b>	<b>11 701</b>	<b>18 000</b>	<b>213 265</b>

Source : Commission.

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

« PIC » : programme d'initiatives communautaires.

### LES PROGRAMMES D'INITIATIVES COMMUNAUTAIRES : UN INSTRUMENT D'APPOINT AUX FONDS STRUCTURELS

Les programmes d'initiatives communautaires (PIC) sont des programmes décidés par la Commission qui financent des actions revêtant un intérêt particulier pour la Communauté. Ils disposent, sur la période 2000-2006, d'une enveloppe budgétaire s'élevant à 5,35 % du total des crédits d'engagement des fonds structurels, soit 10 433 M€ valeur 1999.

La rationalisation des actions soutenues par les fonds structurels trouve sa traduction dans une réduction importante du nombre d'initiatives, qui passe de 13 à 4 :

- INTERREG en matière de « coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale visant à stimuler un développement harmonieux, équilibré et durable de l'ensemble de l'espace communautaire ». Le Conseil européen de Berlin a souhaité que les PIC soient consacrés en priorité à cette action, qui bénéficiera de 50 % des crédits à travers l'initiative INTERREG, dotée de 4 875 M€.
- EQUAL concernant « la coopération transnationale pour la promotion de pratiques nouvelles de lutte contre les discriminations de toute nature en relation avec le marché du travail », qui recevra 2 847 M€.
- LEADER + qui vient compléter les actions classiques de développement rural, en promouvant des programmes intégrés, conçus et mis en œuvre dans le cadre de partenariats locaux. Ce programme est doté de 2 020 M€.
- URBAN dédié à « la régénération économique et sociale des villes en crise en vue de promouvoir un développement urbain durable », doté de 700 M€.

Les actions traditionnellement financées par d'autres programmes non reconduits, tels que PESCA (pêche), REGIS (régions ultrapériphériques), RETEX (textile), RESIDER (sidérurgie), RECHAR (charbon), KONVER (défense), PME, ADAPT et EMPLOI (intégrées en partie dans la nouvelle initiative EQUAL), pourront être financées dans le cadre des objectifs principaux des fonds. Enfin, par souci de simplification, les PIC ne bénéficient plus que du soutien d'un seul fonds par initiative.

L'exécution 2000 pour les PIC de la période 2000-2006 a été nulle en crédits d'engagement, alors qu'un montant de 1 683 M€ était prévu. Ceci s'explique par l'adoption très tardive des programmes : seul le programme Equal a pu être approuvé avant la fin de l'année 2000, les autres n'ayant été approuvés qu'en 2001. Ces montants ont été rebudgétisés en totalité sur les années 2002 à 2006, conformément à l'accord interinstitutionnel.

## **Le projet de budget pour 2002 traduit l'engagement souscrit par le Conseil européen de Berlin**

Le projet de budget pour 2002 est conforme au profil fixé par le sommet européen de Berlin. Avec un montant de 33 638 M€ en CE et 32 075 M€ en CP, il enregistre une hausse de 2,8 % en CE, et de 1,6 % en CP.

Pour les fonds structurels, les perspectives financières constituent des objectifs de dépense. Ainsi, les crédits d'engagement correspondent aux plafonds décidés à Berlin, actualisés en fonction de l'inflation<sup>4</sup>. Les CE sont par ailleurs augmentés de 870 M€, suite à l'adaptation des perspectives financières, conformément à l'Accord interinstitutionnel pour l'année 2002. Celui-ci prévoit en effet que les CE non utilisés en 2000, qui ne sont pas reportés en 2001, sont rebudgétisés sur les années 2002 à 2006, soit un montant total de 6,1 Mds€. La méthode de rebudgétisation s'applique uniquement sur la rubrique 2, pour la première année de la nouvelle programmation (2000).

Les crédits de paiement serviront pour leur part à couvrir :

- l'apurement des engagements des années passées n'ayant pas donné lieu à paiement (communément qualifiés de « restes à liquider » ou RAL), dont le montant total est évalué à

(4) Au taux forfaitaire de 2 %/an au titre de l'inflation communautaire pour les fonds structurels, en application du règlement général, et au taux de 6,64 % (inflation constatée pour 2000-2002) en ce qui concerne le fonds de cohésion.

23,4 Mds€ à la fin 2000 au titre des seuls fonds structurels. Un montant de 7,32 Mds€ est prévu en 2002 pour payer le RAL des programmes 1994-1999 pour les fonds structurels.

■ les remboursements correspondant aux mesures engagées sur la nouvelle programmation, pour un montant de 22 153 Mds€ (hors fonds de cohésion).

Par rapport à la proposition de la Commission dans son avant-projet de budget pour 2002, le Conseil a décidé de diminuer de 375 M€ la dotation en crédits de paiement pour les Programmes d'initiative communautaire (PIC). En effet, tenant compte de la très mauvaise exécution des PIC en 2000, il a considéré que ceux-ci seraient encore proches de la phase de démarrage en 2002, et que l'on pouvait par conséquent prévoir des CP moins importants que ceux demandés par la Commission qui n'a pas suffisamment pris en compte ce retard d'exécution. Le Conseil a néanmoins accepté la proposition de la Commission sur tous les autres points, ne remettant pas en cause les montants prévus pour les nouveaux programmes d'objectif 1, 2 et 3, pour le fonds de cohésion, et pour le paiement du RAL des programmes 1994-1999.

(en M€)

	Exécution 1999		Exécution 2000		Budget 2001		Projet de budget 2002	
	CE	CP	CE	CP	CE	CP	CE	CP
B2/10 Objectif 1	18 394	15 944	12 704	15 485	20 832	18 745	21 329,6	18 810
B2/11 Objectif 2	6 683	2 996	710	32 860	3 613	4 323	3 729,8	4 360
B2/12 Objectif 3	3 035	2 793	3 373	3 094	3 575	3 205	3 646,0	3 360
B2/13 Pêche	1 587	985	172	981	164	464	168,9	380
B2/14 PIC	3 665	2 060	851	2 301	1 683	1 747	1 830,4	2 317
B2/16 Assistance technique	199	152	33	185	138	230	144,3	240
B2/3 Fonds de cohésion	3 118	1 716	2 246	1 895	2 715	2 860	2 789	2 600
B2/4 Espace économique	0	0	0	0	0	0		
<b>Total</b>	<b>36 680</b>	<b>26 644</b>	<b>20 090</b>	<b>27 801</b>	<b>32 720</b>	<b>31 574</b>	<b>33 638</b>	<b>32 075</b>
Perspectives financières			32 678		32 720		33 638	

## BILAN D'EXÉCUTION DE LA PROGRAMMATION DES FONDS STRUCTURELS SUR LA PÉRIODE 1994-1999

**I — La dotation décidée à Édimbourg pour la période 1994-1999 a été engagée en totalité, au prix d'une reprogrammation massive sur l'exercice 1999 et de reports importants sur l'exercice 2000**

### — en engagements

Le budget 1999 a été marqué par une très forte progression des crédits d'engagement par rapport à l'année 1998 (+ 18 %, soit + 5,4 Mds€) : cette augmentation résulte en grande partie des « rebudgétisations » provenant des sous-exécutions des années précédentes qui s'élevaient à 3 171 M€. Les engagements exécutés en 1999 s'élèvent à 33 692 M€ (+ 11 % par rapport à 1998), et les crédits inutilisés (avant report) sont de 2 346 M€.

Le taux de sous-exécution (part des engagements inscrits au budget et n'ayant pas été exécutés dans l'année) avait ainsi augmenté en 1999 par rapport aux années précédentes, atteignant 6,5 %. Cependant, les CE non utilisés restaient inférieurs de 825 M€ aux montants « rebudgétisés », ce qui traduisait en fait un rattrapage des retards passés. Cette sous-exécution est imputable à la concentration des crédits sur la fin de la période, du fait de la nécessité d'adopter avant le 31 décembre 1999 les décisions modificatives de participation des fonds. Du fait des « rebudgétisations » successives opérées entre 1994

et 1999, le profil initial des actions structurelles n'a pas été intégralement respecté, mais la quasi-totalité des crédits prévus par la programmation d'Édimbourg ont pu être engagés. D'un point de vue comptable, cette opération a nécessité des reports importants sur l'année 2000. Ainsi, le budget 2000 prévoyait encore des CE (crédits reportés) destinés à financer les obligations en suspens de la période 1994-1999 (2,2 Mds€ reportés en CE de 1999 vers 2000, et 164 M€ pris par virement sur des montants non utilisés des lignes assistance technique et innovation de l'exercice 2000). Ces montants reportés de l'exercice précédent ont été complètement engagés pendant l'exercice 2000 (pour un montant de 2 397 M€).

#### **– en paiements**

Les paiements exécutés en 2000 au titre de la programmation 1994-1999 s'élèvent à 19 999 M€, et les crédits non utilisés se montent à 4 245 M€ par rapport aux crédits de l'exercice. En effet, un virement de 2,2 Mds€ a été effectué en cours d'exercice au profit des programmes de la période 2000-2006. Le taux de sous-exécution, qui avait diminué au cours de la période, passant de 25 % en 1994 à 1 % en 1998, est de nouveau en progression en 1999 (13,3 %) et 2000 (9 %).

#### **II – La liquidation du « reste à liquider » (RAL) accumulé jusqu'en 1999 au titre de la programmation 1994-1999 est progressive.**

Le montant de l'écart entre les engagements contractés et les paiements effectifs correspondants, qualifié de « reste à liquider », était passé de 15,4 à 41,6 Mds€ entre fin 1993 et fin 1999 pour les fonds structurels, soit une progression de 270 % en 5 ans. Il a diminué sur l'année 2000, pour s'établir à 23,6 Mds€ fin 2000. Cependant, seulement 47 % du RAL a pu être liquidé en 2000, contre 50 % prévu dans le budget 2000 initial. La résorption du RAL sur les programmes antérieurs à 1999 se poursuit donc, même si celle-ci est un peu moins rapide que prévue.

Les engagements hérités des périodes antérieures à 1994 ne représentent plus que 991 M€ fin 2000, (soit 4,2 % du RAL total), dont 889 M€ pour la période 1989-1993. Le niveau du RAL est donc largement imputable à la période 1994-1999.

L'analyse par objectif montre que le RAL concerne essentiellement l'objectif 1, et dans une moindre mesure l'objectif 2 et les initiatives communautaires.

#### **III – Les règles de programmation 2000-2006 devraient permettre un meilleur respect du profil des engagements pluriannuels décidés à Berlin.**

Selon les nouvelles règles de gestion des engagements des fonds structurels pour la période 2000-2006, les « rebudgétisations » sont limitées aux crédits non utilisés en 2000, en cas de retard dans l'adoption des programmes. La programmation 2000-2006 a en effet connu un démarrage très lent, se traduisant par une sous-exécution de 14 409 M€ en CE pour l'année 2000, dont 8 226 M€ ont été reportés sur l'année 2001, et 6 153 M€ ont été rebudgétisés sur les années 2002 à 2006. Une fois les programmes adoptés, les engagements sont effectués automatiquement, en règle générale le 30 avril de chaque année, sur la base des décisions de participation des fonds. Ce mécanisme supprime toute « rebudgétisation » d'année en année, ce qui évitera de concentrer les engagements en fin de période.

En revanche, les engagements qui n'auront pas fait l'objet d'une demande de paiement recevable auprès de la Commission à l'issue de la deuxième année suivant celle de l'engagement seront dégagés d'office, la Commission en informant préalablement l'État membre. En conséquence, les États membres devront assurer une gestion et un suivi attentif des projets financés par les fonds structurels, au risque de ne pas pouvoir utiliser pleinement leur dotation.

Par ailleurs, dans le cadre du programme « SEM 2000 » (Sound and efficient financial management), des efforts sont engagés pour améliorer la gestion financière des programmes. Ce programme, lancé par la Commission en 1995, a pour objectif de rendre la dépense communautaire plus efficace, et de renforcer la « culture » budgétaire et financière des services de la Commission. Il prévoit notamment un partenariat renforcé avec les États membres, qui se développe au sein du groupe des représentants personnels des ministres des finances et du budget : celui-ci examine régulièrement des sujets tels que le recouvrement des ressources propres, l'amélioration des prévisions et du suivi d'exécution budgétaires, l'évaluation des politiques communautaires, les règles d'éligibilité aux fonds structurels, l'application de sanctions financières et la lutte contre la fraude.

## LES POLITIQUES INTERNES

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

Cette rubrique présente ainsi la particularité de financer une grande diversité d'actions. Alors que l'essentiel de la rubrique (73,5 % dans le projet de budget 2002) est consacré aux deux politiques prioritaires que constituent la recherche et les réseaux transeuropéens (transport, télécommunications et énergie), 26,5 % des crédits assurent le financement de mesures multiples dans une vingtaine de domaines distincts (éducation et formation, marché de l'emploi, marché intérieur, environnement, industrie, protection des consommateurs, culture et audiovisuel, énergie, justice, etc.). La rubrique « politiques internes » est en effet composée d'une quarantaine de programmes pluriannuels portant sur des sujets prioritaires, complétés par des lignes au financement annuel, qui correspondent, pour l'essentiel, soit aux actions propres de la Commission au titre des prérogatives qui lui sont conférées par le Traité, soit à des actions préparatoires à de nouveaux programmes ou projets pilotes, soit au budget annuel d'agences décentralisées.

### Les perspectives financières 2000-2006 prennent acte de l'accroissement des compétences communautaires

Le volet de l'« Agenda 2000 » consacré aux politiques internes a conduit à l'adoption d'un plafond de dépenses pour l'ensemble de la rubrique 3, dans le cadre des perspectives financières pour les années 2000-2006, qui prévoit une forte croissance de ces politiques sur la période. Le plafond de ces dépenses pour les quinze États membres actuels progresse en effet de 11,3 % entre 2000 et 2006 en euros constants (valeur 1999), pour tenir compte du renforcement de certaines politiques internes induit par l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, comme la communautarisation d'une partie du troisième pilier relatif à la justice et aux affaires intérieures ou l'intégration de l'acquis de Schengen.

#### Les perspectives financières de 2000 à 2006

(en M€ 1999)

Engagements	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Politiques internes</b>	<b>5 930</b>	<b>6 040</b>	<b>6 150</b>	<b>6 260</b>	<b>6 370</b>	<b>6 480</b>	<b>6 600</b>

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

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

- l'exécution des crédits requiert l'adoption préalable d'un acte de base (règlement, directive ou décision) ; dès lors qu'une proposition d'acte de base existe sans être encore adoptée, les crédits correspondants sont inscrits en réserve (au chapitre BO/40) ;
- les crédits pour des projets pilotes visant à tester la faisabilité d'une action sont autorisés pour deux exercices au maximum dans la limite totale de 32 M€ ;
- les crédits destinés à des actions préparatoires à de futures propositions ne peuvent être inscrits que pour trois exercices budgétaires successifs ;
- les montants de référence inscrits dans les programmes adoptés en codécision doivent être respectés par les deux branches de l'Autorité budgétaire.

### La dotation des politiques internes retenue par le Conseil pour le budget 2002 conserve une marge suffisante sous le plafond des perspectives financières et autorise une légère progression des paiements

Pour 2002, les perspectives financières prévoient un plafond de 6 558 M€ en crédits d'engagement pour les politiques internes.

#### Crédits budgétaires de la rubrique 3 (1999-2002)

(en M€ courants)

	Exécution 1999		Exécution 2000		Budget 2001		Projet Budget 2002	
	CE	CP	CE	CP	CE	CP	CE	CP
<b>TOTAL</b>								
<b>politiques internes</b>	<b>5 734</b>	<b>4 332</b>	<b>6 008</b>	<b>5 361</b>	<b>6 232</b>	<b>5 855</b>	<b>6 447</b>	<b>5 993</b>
<i>Marge sous plafond</i>	652		23		40		111	
<i>dont : Recherche</i>	3 337	2 446	3 820	3 404	3 920	3 610	4 055	3 700
<i>dont : Réseaux</i>	580	445	663	508	665	608	677	598

Le projet de budget du Conseil retient pour cette rubrique un montant de 6 447,2 M€ en crédits d'engagement (CE) et 5 992,5 M€ en crédits de paiement (CP), soit une augmentation de 3,5 % (+ 215 M€) par rapport au budget 2001 en engagements, et une progression de 2,4 % (+ 138 M€) en paiements.

La marge sous le plafond des perspectives financières en CE s'élève dans le projet de budget à 110,8 M€, contre 68 M€ proposés dans l'APB de la Commission.

Le projet de budget voté par le Conseil témoigne de l'adéquation des nouvelles perspectives financières aux besoins identifiés. Il autorise un financement adéquat des politiques prioritaires tout en préservant une marge suffisante, bien qu'encore fragile, sous le plafond, en réponse à une triple préoccupation du Conseil :

- préserver une marge disponible suffisante, afin d'inscrire en cours d'exercice, en cas de besoin, des crédits supplémentaires sans révision des perspectives financières ;



- conserver une marge de manœuvre suffisante pour faire face aux augmentations potentielles que pourrait décider le Parlement, statuant en dernier ressort sur ces dépenses, pour les programmes e-learning et immigration sur lesquels il a déjà fait connaître ses priorités, et plus généralement aux besoins qui pourraient découler des programmes en cours d'examen;
- limiter la progression du budget communautaire selon des normes comparables à l'évolution de la dépense publique nationale en matière d'intervention.

Le projet de budget pour 2002 confirme la priorité allouée par le Conseil à l'innovation et aux investissements, au travers de la part importante réservée aux programmes de recherche, aux réseaux transeuropéens et à « l'Europe de la connaissance ».

Les années 1999 et 2000 ont été marquées par la renégociation d'une large majorité des programmes pluriannuels de cette rubrique, selon les procédures propres à chaque action en fonction de sa base juridique.

La Commission a fait du développement et du renforcement des politiques internes l'une de ses priorités pour atteindre ses objectifs : créer les conditions d'une croissance durable riche en emplois, promouvoir le savoir et les nouvelles technologies, moderniser les systèmes d'emplois et améliorer les conditions de vie. Cette orientation s'est traduite par un très fort accroissement des dotations budgétaires proposées par la Commission pour les différents programmes lors de leur négociation, et par une réorientation du budget de la rubrique 3 en faveur du développement de l'innovation et des investissements créateurs d'emplois.

### **La recherche et le développement technologique**

Les crédits inscrits pour 2002 correspondent à la dernière année du cinquième Programme Cadre de Recherche et Développement (PCRD), adopté le 22 décembre 1998 pour la période 1999-2002 avec une dotation de 14,96 Mds€. Les dépenses relatives à la recherche et au développement technologique confortent leur prédominance, puisqu'elles représentent 63 % du total des engagements de la rubrique (4 055 M€).

Le montant des crédits d'engagement consacrés à la recherche en 2002 connaît une progression de 3,4 % par rapport à 2001 (+ 135 M€). Cette dotation est conforme au profil retenu dans la décision cadre. S'agissant de la dernière année de ce programme, le Conseil a souhaité approuver sans le modifier l'APB de la Commission, de façon à faciliter le déroulement des projets. Les crédits de paiement du PCRD sont en augmentation de 2,5 % par rapport au niveau du budget 2001.

Ces dotations financeront les actions prévues dans le cadre du cinquième programme-cadre, selon la répartition fixée pour les différents programmes spécifiques. En réponse à certaines critiques émises sur le bilan du IVe PCRD, les actions spécifiques proposées par la Commission sur la période 1999-2002 témoignent d'un souci de concentration et de rationalisation des interventions. Les principaux volets d'activité sont ainsi regroupés dans quatre programmes thématiques (qualité de la vie et gestion du vivant, société de l'information conviviale, croissance et compétitivité durables, énergie et environnement) et trois programmes horizontaux (affirmer le rôle international de la recherche communautaire, promouvoir l'innovation et encourager la participation des PME, améliorer le potentiel humain de recherche et la base de connaissances socio-économiques).

L'année 2001 est également marquée dans ce domaine, par le lancement au Conseil Recherche des négociations pour le sixième PCRD qui couvrira la période 2003-2006. Dans la proposition de la Commission, en cours de discussion au Conseil, il est doté d'un montant de 17,5 Mds€, contre 14,96 Mds€ pour la période 1999-2002.

Ce programme devrait être adopté au premier semestre 2002.



**CINQUIÈME PCRD 1999/2002**

Crédits d'engagement	Total 1999-2002 en M€	Part relative en %
<b>PREMIÈRE ACTION</b>	<b>10 843</b>	<b>72,5</b>
<b>Qualité de la vie et gestion des ressources du vivant</b>	<b>2 413</b>	<b>16,1</b>
Alimentation, nutrition et santé	290	1,9
Maîtrise des maladies infectieuses	300	2,0
L'usine cellulaire	400	2,7
Environnement et santé	160	1,1
Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et de la sylviculture	520	3,5
Vieillesse de la population et handicaps	190	1,3
Activités génériques	483	3,2
Infrastructures	70	0,5
<b>Société de l'information conviviale</b>	<b>3 600</b>	<b>24,1</b>
Systèmes et services pour le citoyen	646	4,3
Nouvelles méthodes de travail et commerce électronique	547	3,7
Contenu et outils multimedia	564	3,8
Technologies et infrastructures essentielles	1 363	9,1
Activités génériques	319	2,1
Infrastructures, mises en réseau	161	1,1
<b>Croissance compétitive et durable</b>	<b>2 705</b>	<b>18,1</b>
Produits, procédés et organisation innovants	731	4,9
Mobilité durable et intermodalité	371	2,5
Technologies des transports terrestres et de la mer	320	2,1
Nouvelles perspectives pour l'aéronautique	700	4,7
Activités génériques	546	3,6
Infrastructures	37	0,2
<b>Énergie, environnement et développement durable</b>	<b>2 125</b>	<b>14,2</b>
<i>Environnement et développement durable</i>	<i>1 083</i>	<i>7,2</i>
Gestion durable et qualité de l'eau	254	1,7
Changements planétaires, climat et biodiversité	301	2,0
Gestion durable des écosystèmes marins	170	1,1
La ville de demain et le patrimoine culturel	170	1,1
Activités génériques	119	0,8
Infrastructures	69	0,5
Énergie	1 042	7,0
Une énergie plus propre, y compris sources d'énergie renouvelable	479	3,2
Une énergie économique, efficace pour une Europe concurrentielle	547	3,7
Activités génériques	16	0,1
<b>DEUXIÈME ACTION</b>	<b>475</b>	<b>3,2</b>
<b>Affirmer le rôle international de la recherche communautaire</b>		
Coopération avec les pays tiers		
États en phase de préadhésion	26	0,2
NEI et PECO (1)	112	0,7
Partenaires méditerranéens	55	0,4
Pays en développement	210	1,4
Pays à économie émergente et pays industrialisés	5	0,0
Formation des chercheurs	15	0,1
Coordination	52	0,3

**CINQUIÈME PCRD 1999/2002 (suite)**

Crédits d'engagement	Total 1999-2002 en M€	Part relative en %
<b>TROISIÈME ACTION</b>	<b>363</b>	<b>2,4</b>
<b>Promouvoir l'innovation et encourager la participation des PME</b>		
Promotion de l'innovation	119	0,8
Encouragement de la participation des PME	44	0,3
Activités communes innovation/PME	200	1,3
<b>QUATRIÈME ACTION</b>		
<b>Améliorer le potentiel humain de recherche et la base des connaissances socio-économiques</b>	<b>1 280</b>	<b>8,6</b>
Soutien à la formation et à la mobilité des chercheurs	858	5,7
Amélioration de l'accès aux infrastructures de recherche	182	1,2
Promotion de l'excellence scientifique et technologique	50	0,3
Amélioration de la base de connaissances socio-économiques	165	1,1
Développement des politiques scientifiques et technologiques en Europe	25	0,2
<b>Centre Commun de Recherche (CCR) : Actions directes</b>	<b>739</b>	<b>4,9</b>
Servir le citoyen	292	2,0
Renforcer le développement durable	321	2,1
Soutenir la compétitivité européenne	126	0,8
<b>TOTAL Programme-cadre</b>	<b>13 700</b>	<b>91,6</b>
<b>EURATOM</b>	<b>1 260</b>	<b>8,4</b>
Programme-cadre	979	6,5
Fusion contrôlée	788	5,3
Fission	142	0,9
Actions génériques	39	0,3
Infrastructures	10	0,1
<b>CCR</b>	<b>281</b>	<b>1,9</b>
Sûreté de la fission	122	0,8
Sécurité nucléaire	138	0,9
Déclassement et gestion des déchets	21	0,1
<b>TOTAL</b>	<b>14 960</b>	<b>100,0</b>

(1) PECO : pays d'Europe centrale et orientale ; NEI : Nouveaux États Indépendants.

**Les réseaux transeuropéens**

Dans le projet de budget 2002, les CE correspondent au profil d'engagement prévu par le Conseil au moment de l'adoption de ces programmes pluriannuels. Ils sont en augmentation de 1,8 % par rapport au budget 2001. Les CP diminuent de 1,7 % par rapport au budget 2001, mais avaient connu de fortes augmentations dans les budgets 2000 (+ 13,8 %) et 2001 (+ 16,9 %).

Le 6 mai 1999, le Parlement et le Conseil ont adopté dans le cadre de l'« Agenda 2000 » le règlement qui modifie les règles générales d'octroi d'un concours financier communautaire et prévoit un montant global de référence financière de 4 600 M€ (30 MdsF) pour la période 2000-2006, à comparer aux 2 345 M€ (environ 15 MdsF) alloués pour la période 1995-1999. La priorité accordée aux investissements trouve sa traduction dans une progression de

+ 23,5 % de l'enveloppe des crédits consacrés au financement des réseaux transeuropéens par rapport à sa stabilisation en euros constants.

La répartition de cette enveloppe se décompose en 4 170 M€ pour les réseaux « transport », soit 91 % du montant global, 155 M€ pour les réseaux « énergie » et 275 M€ pour les réseaux « télécommunications ».

## RTE – programmation financière 2000-2006

(en M€ prix courants)

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

### L'Europe de la connaissance

Troisième pilier de l'intervention des politiques internes, l'effort communautaire en faveur de l'éducation, de la formation et de la jeunesse a vu sa priorité réaffirmée dans la communication de la Commission intitulée « Europe de la connaissance » qui a accompagné la proposition de renouvellement des trois programmes dans ce domaine et par les conclusions du sommet de Lisbonne des 23 et 24 mars 2000. Les programmes SOCRATES en matière d'éducation, qui comportent notamment l'action ERASMUS d'échanges d'étudiants, LEONARDO dans le domaine de la formation professionnelle et JEUNESSE pour l'Europe, qui ont été renégociés en 2000, bénéficient d'une enveloppe budgétaire en forte progression par rapport à la période précédente. La dotation budgétaire pour l'ensemble de ces trois programmes est passée de 1713 M€ pour la période 1995-1999 à 3520 M€ pour 2000-2006.

Les dotations du projet de budget 2002 pour ces programmes sont conformes aux prévisions de la programmation pluriannuelle présentée lors de l'adoption des programmes.

Dans ce cadre, l'initiative e-europe, lancée en décembre 1999, propose des objectifs ambitieux pour renforcer l'utilisation des nouvelles technologies dans des secteurs clés de la société européenne, notamment le secteur éducatif. Ainsi, la Commission a adopté le 24 mai 2000 la communication « e-learning, penser l'éducation de demain », puis un plan d'action en mars 2001, qui concrétise et développe le plan d'action « e-europe » dans les domaines de l'éducation et de la formation. L'initiative e-learning cherche essentiellement à assurer une cohérence d'ensemble des actions entreprises en faveur de ces objectifs, en mobilisant des ressources budgétaires présentes dans les programmes existants : programmes dans les domaines éducatifs, culturels et de formation, mais aussi fonds structurels, programme de recherche.

Le Parlement européen a indiqué cette année sa priorité pour une mise en œuvre effective et efficace de l'initiative e-learning. La Commission a déjà prévu pour 2001 et 2002 une action préparatoire, en plus des financements prévus dans les programmes déjà existants, visant à financer certains projets innovants pour la mise en œuvre de cette initiative. Les demandes du Parlement européen pourraient aller au-delà.

### La généralisation de programmes cadres pour les autres politiques internes répond à un besoin de rationalisation de l'intervention communautaire

Les autres politiques de la rubrique 3 recouvrent l'ensemble des actions communautaires en faveur des États membres dans différents secteurs socio-économiques, notamment l'environnement, la culture et l'audiovisuel, l'industrie, le marché intérieur, l'action sociale, la justice ainsi que l'information et la communication.

À la diversité des domaines abordés correspond une grande variété de formes d'intervention : subventions coordonnées au sein de programmes d'intervention pluriannuels, actions

techniques votées dans un cadre annuel, aides à la reconstruction, prêts bonifiés, actions d'information et de communication des services de la Commission, etc. Elles regroupent également les subventions versées par le budget communautaire aux agences européennes (environnement, marques, médicament, toxicomanie,...).

Obéissant à des modalités très diverses, elles ont en règle générale pour objectif, soit de favoriser la confrontation et la diffusion d'expériences, à travers le financement de rencontres, d'études et de mise en réseaux, soit de proposer des dispositifs incitatifs à la production (audiovisuelle, par exemple), aux échanges (d'étudiants, de fonctionnaires), à la formation ou au lancement de projets innovants, tel le service volontaire européen introduit en 1996.

Ainsi, conformément à l'accord interinstitutionnel sur les bases légales et à un souci de cohérence des interventions, de nombreuses lignes d'importance moindre et faisant l'objet d'une dotation annuelle sont progressivement incluses dans les programmes pluriannuels à l'occasion de leur renouvellement.

L'objectif recherché tenant dans la détermination d'un programme cadre par domaine d'intervention, les programmes suivants ont fait l'objet d'une adoption entre 1999 et 2001 ou sont en cours de négociation :

- **Programme cadre énergie** : doté de 170 M€ sur la période 1998-2002, ce programme rassemble six actions jusqu'alors indépendantes en un ensemble cohérent : SAVE (promotion de l'efficacité énergétique), ALTENER (promotion des sources d'énergie renouvelables), SURE (sécurité du transport des matières radioactives), CARNOT (utilisation propre et efficace des combustibles solides), ETAP (études, prévisions dans le secteur de l'énergie) et SYNERGY (coopération internationale dans le secteur de l'énergie).

- **Programme cadre en faveur des consommateurs** : ce programme regroupe les actions en faveur de la promotion des intérêts et de la santé des consommateurs. Il est doté de 112,5 M€ sur la période 1999-2003, soit une progression de 23 % par rapport à la stabilisation en euros constants du montant exécuté sur les 5 années précédentes.

- **Programme « culture 2000 »** : adopté en 1999 au terme d'une conciliation pour un montant de 167 M€ réparti sur les années 2000 à 2004, ce programme regroupe l'ensemble des actions communautaires en faveur du secteur de la culture, autrefois réparties dans les trois programmes ARIANE (livre et lecture), KALÉIDOSCOPE (activités artistiques et culturelles) et RAPHAEL (patrimoine culturel).

- **LIFE III dans le domaine de l'environnement**, pour lequel un accord a été trouvé en mai 2000 autour d'un programme doté de 640 M€ sur la période 2000-2004. Dans le projet de budget 2002, l'augmentation en CE de la ligne environnement (+ 72 %) provient pour une large part du retard pris dans l'adoption du programme Life et du report des crédits en conséquence sur le budget 2002. De nouveaux programmes ont également été adoptés dans ce domaine (coopération communautaire dans le domaine de la pollution marine adopté en décembre 2000, cadre commun favorisant le développement durable en milieu urbain), ou sont en cours de négociation au Conseil (promotion des ONG dans le domaine de l'environnement).

- **Media plus (audiovisuel)**, qui succède au programme Media II doté de 310 M€ sur la période 1996-2000, adopté en décembre 2000 avec une dotation de 350 M€ pour la période 2001-2005. Il est complété par un programme Média Formation (50 M€), pour encourager le développement de l'industrie audiovisuelle.

- **Programme « pour l'entreprise et l'esprit d'entreprise »**, adopté dans le cadre des négociations du budget 2001 pour remplacer les programmes PME et « Initiative emploi » existants, et doté d'un montant de 450 M€, pour la période 2001-2005. Ce programme répond aux conclusions du Conseil de Lisbonne pour développer une approche systématique d'encouragement à l'entrepreneuriat et définit le cadre général pour des actions destinées à accroître la performance des entreprises et à stimuler un esprit d'entreprise productif. Une partie est spécifiquement réservée à l'amélioration de l'environnement financier des PME (317 M€). Ce programme reprend certains mécanismes d'assistance financière aux PME innovantes et créatrices d'emploi prévus sur la période 1998-2000 : guichet « aide au

démarrage », géré par le Fonds européen d'investissement (FEI), qui permet de soutenir la création et le financement des PME en phase de démarrage ; mécanisme de garantie géré par le FEI destiné à accroître le volume des prêts accessibles aux PME, action capital d'amorçage visant à promouvoir l'apport en capital pour la création d'entreprises nouvelles ; octroi de contributions financières (Joint European Venture) prévues dans l'ancienne programmation 1998-2000.

■ **Programme d'action communautaire dans le domaine de la santé publique :** actuellement en cours de négociation pour son renouvellement, il est doté d'un montant de 300 M€ pour les années 2001-2006 dans la proposition de la Commission.

■ **Programme de lutte contre l'exclusion :** actuellement en procédure de conciliation, il devrait être adopté avant la fin de l'année 2001. Il est doté d'un montant de 70 M€ dans la proposition de la Commission pour la période 2001-2005.

Dans le projet de budget 2002, on note un accroissement substantiel du budget consacré à la **justice et aux affaires intérieures** (+ 8,7 % en CE et + 15,8 % en CP par rapport au budget 2001). Ceci est une conséquence de l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, qui prévoyait la communautarisation d'une partie du troisième pilier relatif à la justice et aux affaires intérieures, et l'intégration sous cette rubrique de l'acquis de Schengen. Ainsi, le budget prévu pour le financement d'Eurojust, nouvelle unité de procureurs, magistrats ou officiers de police des États membres créée pour renforcer la coopération judiciaire entre États membres, notamment dans la lutte contre les formes graves de criminalité organisée, est inscrit dans ce chapitre. Est également prévu le financement des actions nécessaires pour la mise en œuvre du Système d'information de Schengen de deuxième génération, qui devra prendre en compte notamment les problèmes liés à l'élargissement.

Enfin, il convient de noter le poids de plus en plus important que représente la participation communautaire au budget des **agences décentralisées**. En effet, en plus du budget dynamique des agences existantes, est prévu dans le projet de budget 2002 le financement de trois nouvelles agences qui devraient être créées en 2002 : l'autorité alimentaire européenne (7,5 M€ en CE pour 2002), l'agence de sécurité aérienne (2,3 M€) et l'agence de sécurité maritime (1,7 M€). Ces budgets ne correspondent d'ailleurs qu'à la phase de création des agences, et pourraient augmenter fortement dans les années à venir.

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

(en M€)

	Exécution 1999		Exécution 2000		Budget 2001		Projet de Budget 2002	
	CE	CP	CE	CP	CE	CP	CE	CP
B2/5 - Actions agricoles	148	139	49	76	55	109	52	55
B2/6 - Actions régionales	17	18	15	17	15	15	15	15
B2/7 - Transport	21	16	20	12	25	21	24	24
B2/9 - Pêche	77	54	46	41	61	56	63	57
B3/1 - Éducation, formation	442	348	548	484	491	428	499	484
B3/2 - Culture et audiovisuel	96	87	119	88	120	113	114	116
B3/3 - Information	97	90	98	90	103	105	102	93
B3/4 - Social	122	92	137	107	148	140	149	138
B4/1 - Énergie	39	27	2	28	34	33	32	33
B4/2 - Contrôle nucléaire	15	14	17	19	18	17	18	18
B4/3 - Environnement	181	120	49	103	116	143	196	141
B5/1 - Consommateurs	22	19	22	15	23	20	23	20
B5/2 - Reconstruction	2	2	2	2	1	1	1	1
B5/3 - Marché intérieur	132	123	121	129	159	160	163	151
B5/4 - Industrie	90	82	2	104	pm	pm	0	62
B5/5 - Emploi et innovation	196	116	194	46	127	128	104	122
B5/6 - Statistiques	32	27	32	28	33	31	34	31
B5/7 - Réseaux	580	445	663	508	665	608	677	598
B5/8 - Justice	81	63	50	57	94	112	123	129
B5/9 - Lutte contre la fraude	5	4	5	3	5	5	6	5
B6 - Recherche	3 337	2 446	3 820	3 404	3 920	3 610	4 055	3 700
<b>Total</b>	<b>5 734</b>	<b>4 332</b>	<b>6 008</b>	<b>5 361</b>	<b>6 232</b>	<b>5 855</b>	<b>6 447</b>	<b>5 992,5</b>
<b>P.F.</b>	<b>6 386</b>		<b>6 031</b>		<b>6 272</b>		<b>6 558</b>	
Marge sous les PF	652		23		40		111	

La progression des crédits communautaires affectés au financement des politiques internes justifie une pleine prise en compte de ces mesures dans l'évaluation des politiques publiques en faveur des secteurs concernés, en particulier en matière d'analyse des soutiens publics.

## LES ACTIONS EXTÉRIEURES

### Projet de budget de la rubrique 4 pour 2001

	budget 2001		APB 2002		Projet de budget 2002		Variation en % budget 2001	
	CE	CP	CE	CP	CE	CP	CE	CP
Aide humanitaire	455,0	400,0	433,8	377,0	433,8	377,0	- 4,6	- 5,8
Aide alimentaire	473,0	473,0	473,0	473,0	473,0	473,0	0,0	0,0
Coopération PVD ASIE	446,0	370,0	436,0	367,3	431,1	345,6	- 3,3	- 6,6
Coopération PVD	336,3	252,0	315,0	267,7	304,0	250,0	- 9,6	- 0,8
Amérique Latine								
Coopération Afrique du Sud	122,0	135,0	125,0	130,1	125,0	130,1	2,5	- 3,6
Méditerranée	896,3	459,4	863,3	547,2	852,0	494,7	- 4,9	7,7
BERD	0,0	7,4	0,0	8,4	0,0	8,4	0,0	13,6
Europe orientale	469,3	463,1	469,9	470,0	467,9	465,0	- 0,3	0,4
Balkans	839,0	490,5	828,0	775,0	814,0	750,0	- 3,0	52,9
Autres actions de coopération	388,5	380,0	378,5	383,3	376,0	380,8	- 3,2	0,2
Démocratie et droits de l'Homme	103,0	82,8	95,0	81,0	95,0	81,0	- 7,8	- 2,2
Accords de pêche	270,3	272,3	269,7	275,5	269,7	275,5	- 0,2	1,2
Volet externe des politiques communautaires	74,9	87,5	82,4	85,6	81,4	85,4	8,7	- 2,4
PESC	36,0	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	- 2,8	0,0
Malte Chypre Turquie	19,0	13,0	21,0	20,3	21,0	20,3	10,5	55,8
Lignes BA					- 6,5	- 4,7		
<b>Total rubrique</b>	<b>4 928,7</b>	<b>3 921,0</b>	<b>4 825,8</b>	<b>4 296,4</b>	<b>4 772,6</b>	<b>4 167,0</b>	<b>- 3,2</b>	<b>6,3</b>
Plafond			4 873		4 873			
Marge			47,2		100,4			

Les actions extérieures de l'Union européenne regroupent trois grands chapitres géographiques (Méditerranée, Amérique latine/Asie et Est de l'Europe — hors PECO), un chapitre important relatif à l'aide alimentaire et humanitaire, trois autres chapitres thématiques de montant moindre (volet externe, autres actions de coopération et Droits de l'Homme), enfin les crédits concernant la PESC (politique étrangère et sécurité commune). Les crédits consacrés à ces actions sont regroupés au sein de la rubrique 4 du budget.

### Les perspectives financières de 2000 à 2006 pour la rubrique 4

Les résultats du Conseil européen de Berlin comportaient deux décisions majeures concernant les actions extérieures de l'Union : d'une part, la détermination des nouvelles perspectives financières, d'autre part, la création d'une nouvelle rubrique 7 regroupant l'ensemble des crédits relatifs aux aides de préadhésion dont l'une des conséquences est le basculement des crédits « Phare » (1 580 M€ en 2000) de la rubrique 4 vers la rubrique 7.

### Les perspectives financières de 2000 à 2006

(en M€ 1999)

Engagements (M€ 1999)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Actions extérieures</b>	<b>4 550</b>	<b>4 560</b>	<b>4 570</b>	<b>4 580</b>	<b>4 590</b>	<b>4 600</b>	<b>4 610</b>

## **Pour la première fois depuis deux exercices, la Commission a présenté un APB qui ne s'accompagne pas d'une remise en cause du plafond des perspectives financières de la rubrique 4**

L'avant-projet de budget des actions extérieures de l'Union européenne présenté par la Commission s'élève à 4 826 M€ en crédits pour engagement (CE) (soit une marge de 47 M€ sous le plafond des perspectives financières de la rubrique 4) qui correspondent à une diminution de 2,1 % par rapport au budget voté pour 2001. Cette diminution résulte de l'absence de mobilisation de l'instrument de flexibilité pour 2002 alors que le budget 2001 avait fait l'objet, grâce à l'utilisation de cet instrument, d'un déplafonnement de 200 M€ notamment pour financer l'aide de l'Union européenne à la région des Balkans.

En ce qui concerne les crédits pour paiements (CP), la Commission propose une augmentation de 9,6 % (soit 375 M€ de plus que le budget 2001).

## **Le Conseil a renforcé de 50 M€ la marge disponible sous le plafond de la rubrique 4**

Les débats sur la définition du niveau des CE ont été beaucoup plus simples et consensuels que pour les deux années précédentes. La question des crédits relatifs aux accords de pêche avec le Maroc et la recherche d'une marge plus significative que celle proposée par la Commission ont été au centre des travaux du Conseil.

Les lignes relatives aux accords de pêche de l'avant-projet de budget de la Commission se caractérisent par le montant important des crédits inscrits en réserve (125 M€). Ces crédits correspondent aux accords internationaux de pêche auxquels l'Union est partie et qui sont en cours de renouvellement. C'est notamment le cas pour l'accord entre l'Union européenne et le Maroc dont les crédits avaient également été mis en réserve au cours des procédures budgétaires pour 2000 et 2001.

Lors des deux derniers exercices, ces crédits n'avaient pas fait l'objet d'un basculement sur les lignes opérationnelles en raison de la non-signature d'un nouvel accord entre les autorités marocaines et la Commission.

Le Conseil a décidé de maintenir en première lecture les crédits en réserve dans la mesure où, d'une part, les négociations permettraient encore d'obtenir un accord et où, d'autre part, rien n'est décidé à ce stade en ce qui concerne l'indemnisation ou la restructuration de la pêche espagnole.

### **ACCORD DE PÊCHE AVEC LE MAROC**

Lors du Sommet européen de Nice, le Conseil a invité la Commission (point 59 des conclusions), dans le cas où la conclusion de l'accord de pêche entre l'Union européenne et le Maroc n'interviendrait pas avant 2001, à :

- d'une part, proroger le système actuel d'aides à l'inactivité de la flotte communautaire qui avait des activités dans cette zone (essentiellement les flottes espagnoles des Canaries et des Açores) ;
- d'autre part, proposer, dans le cadre des perspectives financières, un programme d'action spécifique pour la restructuration de cette flotte.

La traduction budgétaire de cet aspect des conclusions de Nice est encore à ce stade en cours d'examen. En tout état de cause, un équilibre devra être trouvé entre l'engagement pris vis-à-vis des États membres dont relève cette flotte et les marges de manœuvre ténues des rubriques éventuellement concernées.

Les crédits relatifs à cet accord (125 M€ en CE et en CP) devront lors de la première lecture au moins être conservés en réserve. Ce n'est que lorsque la Commission aura été en



mesure de présenter un plan global sur ce sujet que l'avenir de ces crédits pourra être tranché.

En effet, les actions communautaires qui pourront être mise en œuvre dans le cadre de la restructuration de la flotte concernée sont encore en cours de discussion. Ces mesures seront financées soit sur la rubrique 2 (Actions structurelles) qui accueille d'ores et déjà des indemnités sur la base de l'instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP), soit sur la rubrique 3 (Politiques internes).

Sur la base d'un « paquet » présenté par la présidence suédoise, le Conseil a adopté un ensemble de diminutions des crédits pour engagement qui permet de sécuriser la marge (100 M€ au lieu des 47 M€ proposés par la Commission dans son APB).

Les économies par rapport à l'APB adoptées par le Conseil constituent un ensemble de réductions mineures dont aucune n'atteint un niveau susceptible de remettre en cause la traduction budgétaire des priorités de l'Union européenne telle que la Commission l'a présentée dans son APB.

Ces ajustements dépassent 10 M€ pour ce qui concerne la politique méditerranéenne de l'Union (– 11,3 M€ par rapport à l'APB soit une dotation globale de 852 M€), les Balkans (– 14 M€ soit une dotation globale de 814 M€) et la coopération avec l'Amérique Latine (– 11 M€ soit une dotation globale de 304 M€). Les autres mesures proposées concernent la réduction des crédits de l'ensemble des lignes administratives liés aux crédits opérationnels (– 6,5 M€), les crédits pour l'Asie (– 5 M€ qui s'accompagnent d'un redéploiement interne en faveur des crédits pour le Timor de + 14 M€).

### **En ce qui concerne les CP, la position du Conseil vise à établir une adéquation du niveau des CP et des capacités de décaissement de la Commission sur les différents programmes**

Le projet de budget voté par le Conseil réduit de 130 M€ l'APB en CP, ce qui représente toutefois une augmentation de 6,3 % par rapport à 2001, et porte essentiellement sur cinq points :

- La politique méditerranéenne de l'Union : une diminution de 52,5 M€ sur des lignes (Meda et les protocoles méditerranéens et l'aide au Proche-Orient) dotées dans l'APB de 547 M€ en CP (soit 495 M€ pour la première lecture du Conseil). Cette réduction tient compte des difficultés récurrentes d'exécution des CP par la Commission.
- Les Balkans, une diminution de 25 M€, soit un niveau global pour la région se situant à 750 M€ contre 775 M€ proposés par la Commission.
- L'Asie et l'Amérique latine qui subissent une réduction respectivement de – 21,7 M€ (soit un niveau de CP de 346 M€) et de – 17,7 M€ (soit un niveau de CP de 250 M€).
- La zone Europe orientale (Programme TACIS) avec une diminution de 5 M€ d'où résulte un niveau de CP de 465 M€.
- Une réduction des CP des lignes BA (dépenses de soutien prévu sur des lignes opérationnelles spécifiques) à hauteur de 4,7 M€ (soit 42 M€).

Toutefois, conscient de la priorité qui s'attache à la mise en œuvre rapide de certains projets et à la remise en cause du montant important des restes à liquider (RAL) sur cette rubrique, le Conseil a très clairement accepté une augmentation des CP conséquente (proche de 6,3 %) et supérieure à l'évolution des CE comme à la progression des CP pour l'ensemble du budget. La réduction du RAL passe par un ensemble de mesures (définition cohérente des enveloppes en CE tenant compte des capacités réelles d'absorption, dégagements automatiques des engagements dormants, amélioration continue de la gestion...) et non uniquement par l'augmentation des dotations budgétaires en CP.

## LES AIDES DE PRÉADHÉSION

Dans le cadre de l'élargissement de l'Union européenne, trois programmes de préadhésion, PHARE, ISPA et SAPARD, ont été mis en place dans les pays d'Europe centrale et orientale (PECO). Les Partenariats d'adhésion (PA) et les Programmes nationaux pour l'adoption de l'acquis communautaire (PNNA) forment le cadre général et pluriannuel de ces trois instruments. Ces programmes sont applicables durant la période des négociations.

Leur objectif général est de favoriser la convergence des économies de ces pays candidats, seuls bénéficiaires, de permettre la reprise de l'acquis communautaire dans le respect des critères d'adhésion définis à Copenhague, et de mettre en place les structures nécessaires à la gestion des politiques communautaires après leur adhésion. PHARE (aide institutionnelle de préadhésion), ISPA (instrument structurel de pré-adhésion) et SAPARD (soutien agricole de préadhésion au développement rural) s'intègrent à la stratégie établie par la Commission dont l'objectif essentiel est de permettre le rattrapage nécessaire à une adhésion des PECO soutenable pour les pays actuellement membres et pour les politiques communautaires dans une Union élargie. Le but poursuivi est donc d'exercer l'effet de levier le plus important possible sur les transferts de technologies, qu'elles soient d'entreprises ou administratives. Pour ce faire, un budget annuel moyen total de 3 120 M€ est prévu sur la période 2000-2006, soit un total de 21 840 M€ (valeur 1999), regroupé sur la rubrique 7 du budget communautaire.

### Les perspectives financières pour la rubrique 7

(en M€ 1999)

Engagements	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
SAPARD	520	520	520	520	520	520	520
ISPA	1 040	1 040	1 040	1 040	1 040	1 040	1 040
PHARE	1 560	1 560	1 560	1 560	1 560	1 560	1 560
<b>Total</b>	<b>3 120</b>	<b>3 120</b>	<b>3 120</b>	<b>3 120</b>	<b>3 120</b>	<b>3 120</b>	<b>3 120</b>

### PRÉSENTATION DES INSTRUMENTS DE PRÉADHÉSION

#### PHARE

Créé en 1990 et devenu en juin 1998 l'instrument essentiel du soutien aux pays candidats, PHARE est un programme communautaire dont l'objectif est d'apporter une aide financière et technique favorisant la création d'une économie de marché viable dans les PECO. Ses principaux objectifs, redéfinis pour la période 2000-2006, entièrement réorientés vers l'adhésion, interviennent dans deux grands domaines :

- le renforcement des capacités institutionnelles (30 % de l'enveloppe globale) ;
- l'aide à l'investissement (70 % de l'enveloppe) dans des secteurs prioritaires comme l'alignement sur les normes et pratiques communautaires, le développement économique et social (en particulier les infrastructures), les PME ou le développement régional.

La Communauté fournit des subventions ou cofinance expertises et jumelages institutionnels, assistances techniques, formation et développement des ressources humaines ou encore travaux et fournitures liés à l'exécution des projets. C'est dans le cadre de PHARE que s'effectue l'essentiel de la reprise de l'acquis communautaire, via les aides institutionnelles que ce programme procure aux administrations des pays bénéficiaires. Le programme PHARE représente une enveloppe annuelle de 1 560 M€, dont 400 sont consacrés aux programmes multilatéraux, soit 10 920 M€ (en valeur 1999) pour la période 2000-2006.

**ISPA**

L'objectif d'ISPA est la mise à niveau des infrastructures des PECO. Son objet et son mode de fonctionnement s'inspirent largement du Fonds de cohésion. ISPA sert donc à financer des projets d'infrastructures pour un montant minimum de 5 M€ dans deux domaines :

- Environnement, pour des projets permettant aux pays bénéficiaires de satisfaire aux exigences de la législation communautaire ;
- Transport, l'aide s'adressant aux projets d'interconnexion et d'interopérabilité des réseaux nationaux entre eux et avec les réseaux transeuropéens.

Au sein de la Commission, la Direction ISPA, DG Regio, a préparé des documents cadres de financement par ISPA dans ces secteurs, afin de préciser le champ d'intervention de cet instrument et de contribuer ainsi à l'élaboration de la stratégie ISPA. La Commission a suivi les orientations essentielles suivantes :

1. Dimension communautaire des investissements ;
2. Approches systématiques (absence d'intervention ad hoc isolée) ;
3. Accent mis sur des projets touchant un nombre maximum de personnes ;
4. Effet de levier maximum sur le plan financier.

Les modalités de financement seront prochainement réformées de manière à accroître la part de cofinancement fournie par les institutions financières internationales (BEI, BERD), donc le nombre de projets cofinancés. Le mode de gestion des projets devrait encore faire l'objet d'une réforme visant à en accroître la décentralisation.

ISPA représente un budget annuel de 1 040 M€, soit un total de 7 280 M€ (en valeur 1999) sur toute la période.

**SAPARD**

Les objectifs de SAPARD sont d'établir un cadre d'aide communautaire à l'agriculture et au développement rural durable, de résoudre les problèmes d'adaptation à long terme du secteur de l'agriculture et des zones rurales, et enfin d'aider à la mise en œuvre de l'acquis communautaire en matière de politique agricole commune sur un modèle proche de celui du deuxième pilier « développement rural » de la PAC. Les règles de fonctionnement financier adoptées pour la gestion de SAPARD sont d'ailleurs celles du FEOGA-Garantie.

Sous le contrôle de la DG Agri, la mise en œuvre du programme, totalement décentralisée, fait l'objet d'un accord entre la Commission européenne et les pays bénéficiaires dans le cadre des programmes nationaux de développement des zones rurales établis pour 2000-2006. Les fonds SAPARD participent aux projets acceptés dans le cadre de ces programmes nationaux pour un cofinancement allant jusqu'à 75 % des dépenses publiques engagées, 50 % s'il s'agit d'investissements générant un revenu. Chaque pays candidat a ainsi élaboré des programmes contenant les objectifs à réaliser et éligibles aux fonds SAPARD. Ces fonds sont répartis dans les pays bénéficiaires en fonction des mesures du règlement SAPARD auxquels ils sont destinés et de leur part dans les dépenses publiques engagées.

Ces priorités, les mesures à prendre pour les réaliser et la part du soutien SAPARD ont été, à ce jour, définies par la Commission et les États bénéficiaires.

Les projets éligibles, présentés par des organismes locaux ou par des entreprises répondant aux critères, seront soumis à une évaluation et à une sélection effectuées par l'Agence. Les projets retenus recevront un financement SAPARD, sous forme de subvention.

SAPARD représente un budget annuel de 520 M€, soit un total de 3 640 M€ (en valeur 1999) sur toute la période.

## Le projet de budget pour 2002

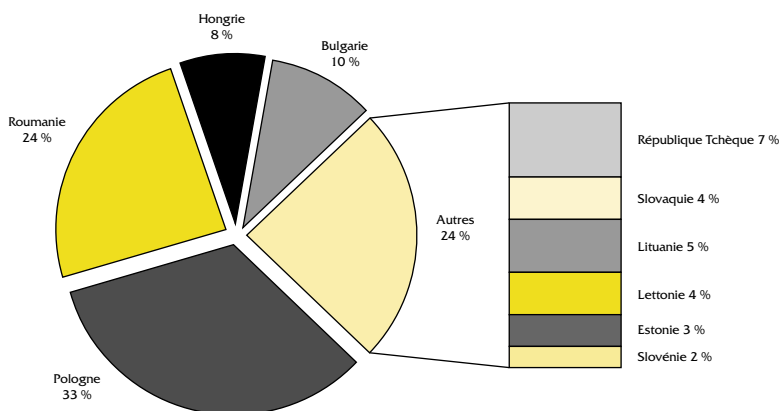
Le tableau suivant récapitule les **allocations annuelles moyennes**<sup>5</sup> indicatives pour 2000-2006 (en M€ de 1999) par pays candidat :

(en M€ 1999)

	Pologne	Roumanie	Hongrie	Bulgarie	République tchèque	Slovaquie	Lituanie	Lettonie	Estonie	Slovénie	Plafond PF (1)	Total 2000-2001
PHARE	398	242	96	100	79	49	42	30	24	25	1 560	10 920
ISPA	384,8	270,4	104	124,8	83,2	57,2	62,4	57,2	36,4	20,8	1 040	7 280
SAPARD	168,7	150,6	38,1	52,1	22,1	18,3	29,8	21,8	12,1	6,3	520	3 640

(1) Perspectives financières.

### Répartition des aides de préadhésion 2000-2006 (PHARE - ISPA - SAPARD)



### Budget de la rubrique 7

	Exécution 2000		Budget 2001		APB 2002		Projet de budget Pour 2002		Variation en % depuis budget 2001	
	CE	CP	CE	CP	CE	CP	CE	CP	CE	CP
Préadhésion agricole (SAPARD)	528,9	0,0	540,0	330,8	555,0	470,0	555,0	370,0	2,8	11,9
Préadhésion structurelle (ISPA)	1 016,3	172,5	1 080,0	350,0	1 109,0	900,0	1 109,0	650,0	3	86
PHARE	1 567,2	1 200,9	1 620,0	1 420,4	1 664,0	1 550,7	1 664,0	1 520,7	3	7
<b>Total</b>	<b>3 112,4</b>	<b>1 373,3</b>	<b>3 240,0</b>	<b>2 101,2</b>	<b>3 328,0</b>	<b>2 920,7</b>	<b>3 328,0</b>	<b>2 540,7</b>	<b>2,7</b>	<b>20,9</b>
<b>Perspectives financières</b>					<b>3 328,0</b>		<b>3 328,0</b>			
Marge sous les PF					0,0		0,0			

(5) Les règlements PHARE et ISPA fixent des dotations maximales et minimales par pays, qui permettent de tenir le plafond fixé à Berlin, modulables en fonction des besoins exprimés par les pays bénéficiaires. Les montants présentés ici donnent une moyenne annuelle.

## **La position du Conseil se caractérise par le respect strict de la programmation des crédits d'engagement.**

Les crédits d'engagement correspondent au plafond des perspectives financières soit un total de 3 328 M€. S'agissant de dépenses « privilégiées », le Conseil et le Parlement ne remettent pas en cause la fixation de ces CE au niveau du plafond de la rubrique.

Le projet de budget pour 2002 traduit la priorité que constitue l'élargissement par une augmentation importante des crédits de paiement (+ 20 %) relatifs aux aides de préadhésion. En ce qui concerne les crédits pour paiements, le Conseil a décidé de ramener l'évolution proposée par la Commission (2 921 M€ soit une progression de 39 %) vers une position cohérente avec le rythme d'adoption des programmes et les données techniques relatives à l'exécution de ces programmes en 2000 et en 2001. En effet, les données communiquées par la Commission sur ces exécutions montrent que les augmentations qu'elle propose ne sont pas cohérentes avec le décaissement des crédits de paiement 2001 des programmes SAPARD et ISPA pour lesquels les conditions techniques préalables à tout décaissement ne sont pas encore réunies.

La mise en œuvre des programmes ISPA et SAPARD rencontre en effet des difficultés : le retard d'exécution actuel est lié aux difficultés des pays bénéficiaires à mettre en place et à faire valider le circuit de gestion nécessaire à l'application des programmes. À titre d'exemple, seules la Bulgarie et l'Estonie ont obtenu l'accréditation de leurs Agences de gestion SAPARD, étape préalable à tout paiement. En ce qui concerne ISPA, les premiers Comités de suivi, tenus entre avril et juin 2001, ont insisté sur les normes à respecter dans le montage des projets proposés au financement.

Toutefois, le caractère prioritaire qui s'attache à ces crédits a conduit le Conseil à adopter une augmentation des CP de 20 % qui pourrait se décliner ainsi :

- les CP de SAPARD serait fixées à 370 M€, soit une augmentation de 12 % par rapport au budget 2001 (+ 39 M€) ;
  - concernant ISPA, ils pourraient être fixés à 650 M€, soit + 28 % par rapport au budget 2001 (+ 300 M€) ;
  - les CP de PHARE progresseraient de + 6,2 % par rapport à l'APB 2001 (soit + 100 M€).
- Cette augmentation des crédits de paiement constitue, dans l'ensemble du budget de l'Union européenne pour 2001, une des progressions les plus fortes et traduit ainsi la priorité que constituent pour l'Union les dépenses de préparation à l'élargissement.

## **LES DÉPENSES ADMINISTRATIVES**

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

Les dépenses administratives sont d'une importance comparable à celles des politiques internes et des actions extérieures. Depuis une vingtaine d'années, elles ont fortement augmenté en valeur absolue, au rythme des différents élargissements et de la création de nouvelles institutions, passant de 501,6 Mécus en 1977 à 5 135 M€ dans le présent projet de budget, soit une multiplication par 10. Dans le même temps, les effectifs ont connu une très forte progression, passant de 14 728 agents en 1977 à 30 777 en 2000.

## Perspectives financières 2000-2006

(en M€ 1999)

Engagements	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Administration	4 560	4 600	4 700	4 800	4 900	5 000	5 100

Les conclusions du Conseil de Berlin soulignent que, concernant les dépenses de pensions, les contributions du personnel au régime (8,25 % des salaires) ne sont pas prises en compte pour le calcul du plafond, dans la limite de 1 100 M€ sur la période 2000-2006 (soit 160 M€ par an).

### Deux grands blocs inégaux : les dépenses de personnel et les crédits de fonctionnement

Les dépenses administratives se décomposent essentiellement en deux grandes masses de crédits : les dépenses de personnel et les dépenses relatives aux immeubles, matériels et dépenses diverses de fonctionnement. Les premières représentent environ deux tiers du budget de l'ensemble des institutions, alors que la part relative des secondes est de l'ordre d'un tiers du total.

Au sein des dépenses de personnel deux catégories méritent d'être distinguées : les crédits relatifs à la rémunération des fonctionnaires communautaires et les crédits destinés au financement du régime des pensions.

Les rémunérations représentent 70 % des dépenses de personnel. Elles font l'objet d'une adaptation annuelle selon une méthode inscrite dans le statut des fonctionnaires communautaires, qui tient compte de l'indice du coût de la vie à Bruxelles, avec respect de la parité de pouvoir d'achat dans les autres lieux d'affectation.

Les dépenses de pension représentent une part non négligeable des dépenses de personnel (30 %). Ce poste a tendance à augmenter fortement (+ 11 % entre le budget pour 2001 et l'APB 2002) : l'équilibre financier du régime risque de ne plus être assuré si le système actuel n'est pas révisé. Fortement mobilisé sur cette question, le Conseil a chargé la Commission de procéder aux études nécessaires. Celle-ci devrait présenter des premières mesures en 2001 dans le cadre de sa réforme ainsi qu'un rapport sur la faisabilité d'un fonds de pension d'ici la fin de l'année 2002.

### Le projet de budget des dépenses administratives pour 2002 traduit la volonté du Conseil de limiter la progression de dépenses de l'ensemble des institutions de l'Union

L'ensemble constitué par l'APB de la Commission et les états prévisionnels des autres institutions tel qu'il a été présenté pour l'exercice 2002 dépasse de 5,6 M€ le plafond de la rubrique 5 des perspectives financières. Il se situe à un niveau de 5 184,6 M€, soit en progression de 5,5 % par rapport au budget 2001 (modifié par le BRS n° 1 ajoutant 10 M€ sur le budget initial du Conseil pour tenir compte des dépenses de défense). Les crédits de la rubrique 5 sont non dissociés (CE = CP).

Cette marge négative (5,6 M€) montre la pression importante qui fait peser une menace tangible sur le plafond des perspectives financières de cette rubrique.

Le Conseil a reconstitué une marge de sécurité (53,5 M€) et a limité l'évolution globale de la rubrique.

Le projet de budget pour la rubrique 5 s'établit à 5 125,5 M€, soit une progression de 4,3 % par rapport au budget 2001 modifié. Cette progression d'ensemble qui recouvre des taux de progression de crédits différents suivant les institutions, permet de reconstituer une marge de 53,5 M€.

**Budget de la rubrique 5 et effectifs en 2002**

	Effectifs 2001	Budget 2000	Budget 2001	APB 2002	PB 2002	Évolution 2001-2002
Partie A (hors pensions)		2 503,4	2 598,9	2 700,6	2 668,6	+ 2,7 %
<b>Pensions (toutes institutions)</b>		<b>564,3</b>	<b>618,3</b>	<b>688,1</b>	<b>688,1</b>	<b>+ 11,3 %</b>
<b>Total de la Commission</b>	<b>21 479</b>	<b>3 067,7</b>	<b>3 217,2</b>	<b>3 388,7</b>	<b>3 356,67</b>	<b>4 %</b>
Parlement européen	4 161	979,9	987,8	1 035,0	1 035,0	5 %
Conseil	2 652	354,4	367,2	411,4	401,7	9 %
Cour de justice	1 050	131,2	141,9	149,1	146,5	3 %
Cour des comptes	552	70,3	73,4	80,7	76,6	4 %
CES	519	80,9	78,0	78,7	78,2	0 %
CDR	234	35,1	34,9	37,1	36,5	4 %
Médiateur	12	3,9	3,9	3,9	3,9	0 %
<b>Total des autres Institutions</b>	<b>9 180</b>	<b>1 656,0</b>	<b>1 687,1</b>	<b>1 796,0</b>	<b>1 778,33</b>	<b>5 %</b>
<b>Total</b>	<b>30 659</b>	<b>4 723,7</b>	<b>4 904,3</b>	<b>5 184,6</b>	<b>5 135,00</b>	<b>4,7 %</b>
P.F		4 835,9	4 939	<b>5 179,0</b>	<b>5 179,0</b>	
marge sous plafond		112,2	35	- 5,6	44,0	

**Les dépenses administratives de la Commission**

Le budget de fonctionnement de la Commission représente 66 % de la rubrique 5.

L'APB pour 2002 se situait à un niveau de 3 388,7 M€ soit une augmentation de 5,3 % représentant 171,5 M€ alors que la reconduction en volume du budget 2001 donnerait, pour 2002, un budget de 3 281,5 M€ (soit une augmentation de 65 M€).

Le Conseil a voté un projet de budget pour la Commission à 3 347 M€, soit une augmentation de 4 % par rapport au budget 2001 (+ 129 M€). Cette augmentation se situe 41.8 M€ en dessous de l'APB proposé par la Commission.

La Commission prévoit une augmentation de 11,3 % des crédits relatifs aux pensions, soit une augmentation de 70 M€. Le montant et le dynamisme de ces crédits correspondent à la progression rapide des coûts du régime de pension.

L'APB se caractérisait également par une demande de 317 nouveaux postes qui constitue le second volet du plan d'adéquation des effectifs aux missions au titre duquel l'autorité budgétaire a accordé pour 2001 la création de 400 postes nouveaux<sup>6</sup>. La Commission proposait à ce titre l'imputation des crédits correspondants à 317 postes (239 au siège et 78 en délégation) pour 6 mois (22 M€) correspondant en année pleine à 35 M€.

Le Conseil a accepté la création des 78 emplois dans les délégations extérieures de la Commission et a pris l'engagement d'examiner les autres créations d'emploi (239 au siège) lorsque la décision relative à la cessation définitive de fonctions de fonctionnaires de la Commission aura été prise. En conséquence, le titre A1 (personnel) du budget de la Commission a été réduit de 35 M€ intégrant l'absence de prise en compte des 239 postes ainsi qu'une réduction forfaitaire de 25 M€.

(6) Dont le coût en année pleine est de 15 M€ pour 2002.

Le régime de cessation définitive d'activité est de fait intimement lié aux créations demandées en 2002. En effet, dans la lettre rectificative n° 1 au budget 2001, qui constitue le document de référence de ce volet emplois, il était explicitement indiqué que les 317 créations 2002 n'impliqueraient une variation réelle du tableau des effectifs que de + 146 dans la mesure où la Commission s'était engagée à rendre à l'autorité budgétaire 171 postes sur les 300 postes concernés par la cessation définitive d'activité.

La proposition de règlement concernant le régime de cessation définitive d'activité est actuellement en discussion au sein des organes compétents du Conseil.

Par ailleurs, les budgets de l'OLAF et de l'OPOCE qui sont intégrés dans l'APB de la Commission, ces institutions n'étant pas dotées d'une personnalité juridique propre, ont vu leur progression réduite de 1,5 M€ et les dépenses de fonctionnement des délégations ont été réduites de 5 M€.

### **Les dépenses administratives du Parlement**

Conformément à un « gentleman's agreement » résultant d'une résolution inscrite au procès-verbal de la session du Conseil du 22 avril 1970, le Conseil n'examine pas les dépenses administratives de l'autre branche de l'autorité budgétaire. De même, le Parlement européen ne se prononce pas sur les dépenses administratives du Conseil.

À titre d'information, les dépenses administratives du PE, qui représentent 20 % de la rubrique 5 (1 035 M€), sont présentées en augmentation de 4,8 % par rapport au budget 2001 (soit + 48 M€).

### **Les dépenses administratives du Conseil**

Le budget du Conseil représente environ 7,5 % de la rubrique et 22 % du budget des « autres institutions » (rubrique 5 hors Commission et hors pensions).

L'état prévisionnel pour 2002 se situe à un niveau de 411,4 M€, soit une augmentation de 9 % en prenant en compte l'impact du BRS sur le budget 2001 intervenu en cours d'exécution pour tenir compte de l'extension des missions du Conseil en application du Traité d'Amsterdam (Politique Européenne de Sécurité et de Défense, PESD) représentant une augmentation réelle de 44 M€.

Le Conseil a fixé le niveau du budget du Secrétariat Général du Conseil à 401,8 M€, soit en progression de 6,6 % par rapport au budget 2001 modifié. L'augmentation nette correspond à 24,8 M€. Ce niveau de crédits résulte de la prise en compte de l'effet en année pleine des crédits relatifs à la PESD en 2002 (de 17,9 M€ en 2001 à 21,4 M€ en 2002) et de l'adaptation annuelle des salaires (+ 4 M€).

Il prend également en compte des éléments nouveaux, dont le plus important est une provision de 8,5 M€ destiné à préparer la politique immobilière du Conseil relative à l'élargissement de l'Union. Le Secrétariat Général du Conseil avait proposé à ce titre un total de 17 M€. Le Conseil propose donc d'accorder la moitié de cette demande. La prise en compte de la décision relative à l'organisation des Sommets dans la capitale belge a conduit le Conseil à provisionner 0,95 M€ à cet effet (le Secrétariat Général du Conseil demandait 1,7 M€).

### **Les dépenses administratives des autres institutions**

**Le budget de la Cour de justice** représente environ 3 % de la rubrique et 8 % du budget des « autres institutions » (rubrique 5 hors Commission et hors pensions). Le budget pour 2001 de cette institution s'élève à 141,9 M€. L'état prévisionnel pour 2002 se situe à un niveau de 149,1 M€ soit une augmentation de 5,1 % représentant 7,2 M€.



La variation proposée pèse essentiellement sur le titre 1 (personnel) avec un ressaut de 6,422 M€ (+ 4,53 %) et plus précisément sur le chapitre 11 relatif au personnel de l'institution. Les titres 2 (immeuble et fonctionnement) et 3 (missions spécifiques) connaissent une progression plus mesurée avec une augmentation de 0,8 M€ (+ 0,57 %).

Le Conseil a fixé le projet de budget pour cette institution à 146,6 M€ soit une augmentation de + 3,3 % (+ 4,8 M€, au-delà de la reconduction en volume soit + 2,8 M€) en réduisant notamment le nombre de nouveaux postes créés, de revalorisation et l'abattement forfaitaire. Le budget de fonctionnement de la **Cour des comptes** représente environ 1,5 % de la rubrique et 4 % du budget des « autres institutions ». Le budget pour 2001 de cette institution s'élève à 73,39 M€. L'état prévisionnel pour 2002 se situe à un niveau de 80,71 M€, soit une augmentation de presque 10 % représentant 7,32 M€. Le Conseil a fixé le budget de la Cour à 76,6 M€ en progression de 4,4 % par rapport à l'exercice 2001 (+ 3,2 M€, au-delà de la reconduction en volume soit + 1,47 M€). Il a décidé de décaler la seconde extension des bâtiments de la Cour et de ne pas créer l'ensemble des emplois nouveaux demandés.

Le budget du **Comité économique et social** représente environ 1,6 % de la rubrique et 5 % du budget des « autres institutions ». L'état prévisionnel pour 2002 se situe à un niveau de 78,7 M€ soit une augmentation de 0,9 % représentant 0,7 M€. Le Conseil a fixé à 78,2 M€ le budget du CES (soit - 0,5 %).

Le budget du **Comité des Régions** représente environ 0,7 % de la rubrique et 2 % du budget des « autres institutions ». L'état prévisionnel pour 2002 se situe à un niveau de 37,12 M€ soit une augmentation de 6,25 % représentant 2,18 M€. Toutefois, cette augmentation doit être appréciée en intégrant 0,4 M€ supplémentaires qui sont transférés du budget du CES au CDR. A périmètre constant, l'augmentation est de 1,78 M€. Le Conseil a fixé à 36,4 M€ le budget du CDR (soit - 0,7 %).

Le **Médiateur** propose un budget pour 2002 de 3,912 M€ en augmentation de 0,26 % par rapport au budget 2001 (soit + 0,01 M€). Ce budget a été accepté par le Conseil.

## LA RÉFORME DE LA COMMISSION

Lors de son accession à la présidence de la Commission, Romano Prodi s'est engagé à présenter un schéma global de réforme de la Commission européenne permettant de répondre aux critiques formulées par les rapports des sages ayant abouti à la démission de la Commission Santer. Le vice-président de la Commission Neil Kinnock a été chargé de la mise en œuvre de cette réforme.

Le 1<sup>er</sup> mars 2000, la Commission, après avoir mené de larges consultations au sein des Institutions européennes et avec l'ensemble du personnel sur la base du document consultatif transmis le 24 janvier 2000, a présenté un Livre blanc intitulé : « Réforme de la Commission » ainsi que le plan d'action y afférent. La Commission y propose une stratégie axée sur trois thèmes étroitement reliés :

- une réforme des modes de fixation des priorités politiques et d'affectation des ressources : cette proposition se traduira notamment par la mise en place d'une gestion par activité qui permettra d'affecter à un certain nombre de politiques définies de la Commission les crédits correspondants aux besoins identifiés. Le budget 2001 a déjà fait l'objet d'une présentation sous cette forme à titre expérimental ;
- une évolution de la politique des ressources humaines : les actions proposées dans le plan d'action concernant le volet « ressources humaines » sont centrées sur l'amélioration de la gestion et portent sur l'ensemble de la carrière : la politique de recrutement, la structure des carrières, l'évaluation du personnel et la promotion, l'orientation professionnelle, la mobilité, le dégageant des cadres, l'insuffisance professionnelle, la formation, l'égalité des chances et l'équilibre entre hommes et femmes ;
- une réforme en profondeur de l'organisation financière : la réorganisation des services chargés du contrôle financier a déjà commencé, et se traduira par la mise en place d'une

structure d'audit et d'évaluation qui se substituera progressivement au contrôle financier existant. La refonte du règlement financier devrait permettre de moderniser l'ensemble des procédures financières et budgétaires.

État d'avancement du volet « ressources humaines » de la réforme :

La Commission a présenté le 28 février 2001 un ensemble de documents de travail préfigurant les différents aspects de la réforme, en particulier sur les rémunérations et les pensions, la structure de carrière, les concours et le recrutement, la promotion et la formation.

Pendant la présidence suédoise, ces documents ont été examinés en parallèle au sein d'un groupe de haut niveau, réunissant sous la direction de M. Ersboell (ancien Secrétaire général du Conseil) des représentants des OSP (organisations syndicales du personnel) et de la Commission, et au sein du Conseil. Le Conseil a adopté un rapport le 29 juin dernier où il adresse à la Commission un signal sur les différents éléments de la réforme.

Le Conseil appuie sans équivoque la volonté de réforme de la Commission et soutient plusieurs aspects de ses propositions : amélioration du système de recrutement et des méthodes de sélection dans le respect de l'équilibre géographique prévu par le statut, promotion fondée sur le mérite, simplification du régime indemnitaire traité globalement de façon à ne pas entraîner de coût supplémentaire.

Il adresse à la Commission un message de mise en garde sur deux aspects importants de la réforme : le respect du calendrier initial, c'est-à-dire la présentation au Conseil et au Parlement de propositions finalisées de règlements avant la fin 2001 et le respect du plafond de la rubrique 5 des perspectives financières. A ce titre le Conseil demande à la Commission de présenter un chiffrage complet de ses propositions de réforme et de leur financement sur la rubrique 5 sur la période 2001-2006.

Le Conseil prend également une position ferme contre l'intégration de la méthode d'adaptation des rémunérations dans le statut et demande à la Commission de proposer sans plus tarder des mesures pour assurer l'équilibre actuariel du régime des pensions (relèvement de l'âge de la retraite, révision de la base de calcul des pensions...).

Deux sujets sensibles n'ont pas encore fait l'objet d'une position ferme du Conseil : le choix de la structure de carrière et la réforme du régime des pensions. Sur le premier point le Conseil demeure ouvert aux deux options (carrière linéaire ou simple réforme du système actuel) proposées par la Commission et attend que ces options soient précisées ; il attend en tout état de cause que les promotions soient fondées principalement sur le mérite au détriment de l'ancienneté. Sur les pensions, le Conseil est davantage divisé entre les États favorables à la mise en place d'un fonds de pension (Royaume-Uni, Pays-Bas, Danemark, Suède) et ceux (comme la France) qui subordonnent leur avis à une expertise de fond qui n'a pas encore été présentée.

**L'exécution du budget communautaire :  
du contrôle à l'amélioration de la gestion**

---

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

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

En amont, l'amélioration de l'efficacité de la gestion passe par une modernisation de la réglementation financière européenne. Tel est l'objet de la refonte du règlement financier entreprise par la Commission dans le cadre de sa réforme avec le soutien du Conseil et du Parlement.

## **RAPPORT ANNUEL DE LA COUR DES COMPTES RELATIF À L'EXERCICE 1999**

La Cour des comptes européenne a rendu public, le 1<sup>er</sup> décembre 2000, son rapport annuel relatif à l'exercice 1999, assorti de la déclaration d'assurance sur la fiabilité des comptes.

### **L'examen du rapport annuel de la Cour des comptes et l'exercice de décharge prennent une importance croissante dans la réflexion des institutions sur la gestion financière de l'Union européenne.**

Le rapport annuel de la Cour des comptes européenne relatif à l'exercice 1999 constitue la première étape de la procédure de décharge de la Commission sur l'exécution du budget. En plus de ce rapport, la Cour publie des rapports spéciaux<sup>7</sup>. La plupart des résultats d'audit sont contenus dans les rapports spéciaux et le rapport annuel constitue la synthèse d'ensemble de l'analyse de la Cour concernant un exercice.

Le rapport annuel intègre la déclaration d'assurance sur la fiabilité des comptes résultant d'une extrapolation à partir d'un échantillon représentatif d'opérations de recettes et de dépenses. Cette déclaration conclut globalement à la fiabilité des comptes de l'exercice ainsi qu'à la légalité et à la régularité des opérations sous-jacentes aux recettes et aux engagements.

La Cour cependant a relevé trop d'erreurs sur les opérations sous-jacentes aux paiements pour pouvoir donner une assurance positive globale quant à leur régularité. C'est la sixième année consécutive que la Cour dresse un constat identique.

Ce rapport met également en cause les États membres. La majorité des erreurs a été relevée pour des dépenses communautaires qui sont essentiellement gérées par les autorités des États membres, et représentent plus de 80 % du budget général. Les États membres sont individuellement invités à répondre aux éléments du rapport qui mettent en cause leur gestion ou leur suivi des dépenses communautaires. Cet exercice est distinct de celui de la décharge et prend la forme d'un rapport de suivi unique publié à l'automne.

Le rapport annuel de la Cour, instrument d'analyse de l'exécution budgétaire, permet au Conseil d'adresser des messages à la Commission, en amont de la procédure budgétaire, concernant la nécessité de définir des priorités claires, de resserrer le suivi de l'exécution et de mettre en lumière les améliorations nécessaires de la gestion des crédits.

Le rapport de la Cour intervient dans un contexte de réforme. La Cour rappelle que 1999 a constitué une année importante en ce qui concerne la gestion financière. En effet, d'une part

(7) La Cour a adopté 19 rapports spéciaux en 2000, 9 en 1999 et 25 en 1998.

la précédente Commission a été conduite à démissionner principalement du fait de ses erreurs de gestion, d'autre part, la nouvelle Commission a engagé un programme ambitieux de réformes.

Ce programme comporte trois axes : révision des modalités d'établissement des priorités politiques et d'affectation des ressources ; réformes de la politique du personnel et refonte complète de la gestion et du contrôle financier.

À ce titre la Cour souligne trois chantiers qui selon elle devraient être mis en œuvre : réforme des règles en matière de passation de marchés, réforme du contrôle interne afin de pallier les « déficiences fondamentales et structurelles » qui l'affectent et se traduisent « par un affaiblissement de la responsabilité des ordonnateurs » et remise en cause de la « pénurie persistante des ressources » affectées à la gestion de certains programmes qui a entraîné la prolifération de structures irrégulières (tels les bureaux d'assistance technique).

Par ailleurs, la Cour confirme par ces analyses le bien-fondé de certaines des priorités du Conseil quant à la réforme de la gestion financière. C'est notamment le cas du dégage­ment automatique des engagements dormants, de l'amélioration du suivi des dégage­ments des programmes antérieur à 1994 dans le domaine des fonds structurels, de l'amélioration de la programmation des engagements au cours de l'année, de la définition d'objectifs clairs et hiérarchisés pour les politiques mises en œuvre.

#### **DÉCLARATION D'ASSURANCE DE LA COUR DES COMPTES RELATIVE À L'EXERCICE 1999**

Depuis 1994, la Cour des Comptes produit, en plus de son rapport annuel, une déclaration d'assurance (DAS) sur la fiabilité des comptes et sur la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes aux dépenses de l'Union.

Contrairement au rapport annuel, dans lequel la Cour examine les opérations dans certains secteurs particuliers et, dans certains pays, et formule des observations ponctuelles, la DAS constitue une appréciation globale résultant d'une extrapolation à partir d'un échantillon représentatif d'opérations de recettes et de dépenses et de sondages.

**Les comptes de l'exercice 1999 peuvent être considérés comme fiables**, sous réserve de certains éléments qui pour l'essentiel figuraient déjà dans les rapports précédents et dont la solution relève très largement de l'amélioration des règles relatives à la comptabilité qui pourra être mise en œuvre dans le cadre de la refonte du règlement financier :

- évaluation et présentation incorrectes des immobilisations ayant engendré une sous-estimation de crédit-bail concernant les immeubles du Parlement européen et de la Cour de Justice ;
- surestimation des créances restant à liquider notamment en ce qui concerne les ressources propres dues aux communautés ;
- sous-estimation de la trésorerie et des créances notamment dans le domaine des actions extérieures ;
- manque d'informations sur les paiements budgétaires effectués sous la forme d'avances ou d'acomptes ;
- sous-évaluation du montant total des engagements restant à liquider d'un montant net d'environ 2 600 M€, traduisant d'une part, des engagements « dormants » non susceptibles de donner lieu à paiements, d'autre part, des engagements politiques contractés par la Commission à l'égard de pays tiers au-delà des crédits d'engagement inscrits au budget ;
- sous-estimation de certains engagements et dettes potentielles.

De manière plus générale, la Cour réitère son invitation à améliorer le système de suivi des restes à liquider, afin de disposer d'une image fiable des obligations réelles de la Communauté et de pouvoir mieux évaluer les crédits de paiement nécessaires.

**La Cour se déclare dans l'impossibilité de donner une assurance globale positive sur la régularité et la légalité des opérations sous-jacentes aux paiements, pour les raisons suivantes :**

L'audit de la Cour a révélé un « niveau inacceptable » d'erreurs substantielles affectant les montants des opérations sous-jacentes aux paiements. Ces erreurs sont imputables au non-respect de la réglementation et, dans de nombreux cas, elles sont également révélatrices de déficiences spécifiques des systèmes.

Les erreurs substantielles sont généralement produites par les États et portent tout particulièrement sur le FEOGA-Garantie et sur les fonds structurels.

La Cour souligne notamment : « À l'instar des années précédentes, la majorité des erreurs a été relevée dans les domaines des dépenses communautaires qui sont essentiellement gérées par les autorités des États membres et qui représentent plus de 80 % du budget général ».

Ces erreurs recouvrent principalement les formes suivantes : actions et coûts cofinancés ne répondant pas aux conditions d'éligibilité, surdéclaration de quantités, de coûts ou de superficie, insuffisance des éléments attestant la réalité des coûts déclarés et erreurs de calcul donnant définitivement lieu à des paiements indus à la charge du budget communautaire.

Concernant le FEOGA-Garantie, la Cour constate que la majorité des erreurs substantielles proviennent de déclarations erronées des bénéficiaires qui se traduisent, le plus souvent, par des paiements indus relativement modestes en termes de pourcentage. Elle note cependant que l'incidence globale de ces erreurs demeure significative.

Concernant les fonds structurels, dans leur majorité, ces erreurs concernent l'éligibilité des opérations, mais également, dans une moindre mesure, la réalité des dépenses pour lesquelles un financement est demandé, l'existence de pièces justificatives ou l'exactitude du calcul du concours communautaire.

Ces erreurs touchent également les autres rubriques du budget. La Cour des comptes souligne tout particulièrement cette année les erreurs touchant les politiques internes dont la gestion relève directement de la Commission.

La Cour invite la Commission à renforcer ses procédures de gestion afin que les règles en matière de contrôle et d'administration soient mises en œuvre comme prévu.

Elle insiste tout particulièrement sur la nécessité pour la Commission de mettre en place, afin d'améliorer la fiabilité des comptes, un cadre comptable adéquat et complet de nature à garantir un traitement uniforme et approprié à l'ensemble des opérations de même nature dans les états financiers consolidés.

La Cour considère que la Commission devrait notamment se doter des moyens humains et techniques nécessaires pour mettre en place un système comptable efficace basé sur les principes d'une comptabilité patrimoniale. La refonte du règlement financier devrait être l'occasion d'introduire les dispositions nécessaires à cette évolution.

## Aperçu de l'exécution budgétaire 1999

### Paielements par secteur en 1999 (CP totaux, y compris les reports de 1998 et dépenses administratives)

Secteur	(CP, en Mécus)	%
Fonctionnement	4 507	5,6
FEOGA-Garantie	39 780	49,5
Actions structurelles et pêche	26 663	33,2
Formation, jeunesse et actions sociales	687	0,9
Énergie, Euratom et environnement	162	0,2
Marché intérieur et réseaux transeuropéens	848	1,1
Recherche et développement technologique	2 575	3,2
Autres actions structurelles	200	0,2
Actions extérieures	4 558	5,7
Politique extérieure et de sécurité commune	28	0,0
Garantie, réserves	300	0,4
<b>Total</b>	<b>80 309</b>	<b>100,00</b>

Après adoption des budgets rectificatifs et supplémentaires et prise en compte des reports de 1998, les crédits d'engagement disponibles se sont élevés à 97 832 M€ et ont été consommés à 95,7 %, soit 93 620 M€. Le total des crédits de paiement disponibles a, pour sa part, atteint 87 381 M€, et les paiements se sont élevés à 80 309 M€, soit 91,9 % des crédits disponibles.

## La politique agricole commune

Alors que les crédits initiaux de l'exercice 1999 s'élevaient à 40 940 M€ (réserves comprises), les crédits définitifs ont été ramenés à 40 038 M€ compte tenu des deux budgets rectificatifs et supplémentaires (- 402 M€ en tout) adoptés en cours d'exécution. Les dépenses agricoles communautaires se sont élevées à 39 541 M€, soit un taux d'exécution de 98 % des crédits définitifs (hors réserve monétaire).

Les transferts de crédits intervenus en cours d'exécution (4 141 M€, soit 10 % des crédits initiaux) ont permis une utilisation élevée de la majorité des lignes budgétaires. Ils traduisent toutefois une qualité variable des prévisions tant des recettes que des dépenses. La Cour invite ainsi la Commission à améliorer, en liaison avec les États membres, la qualité de ces prévisions pour réduire le nombre de virements entre lignes en cours d'exercice. Par ailleurs, la Commission devrait rendre la gestion des virements plus rigoureuse pour éviter de réaliser des mouvements de pure opportunité. L'imposition de délais plus stricts aux États membres pour la présentation des prévisions de dépenses et l'instauration d'un système de suivi des prévisions plus contraignant seraient de nature à remédier à cette situation. La Cour estime que la pratique des dépenses négatives (corrections financières d'apurement et prélèvement supplémentaire laitier) devrait être réformée dans le cadre de la révision du règlement financier.

L'exercice 1999 se caractérise par l'importance des réductions d'avance aux États membres pour des raisons liées à une mauvaise application du Système Intégré de Gestion et de

Contrôle (SIGC). La légalité et la régularité des opérations sous-jacentes ne se sont pas améliorées d'une façon significative en 1999. La Cour invite la Commission et les États membres à renforcer l'efficacité des contrôles en complétant la mise en œuvre du SIGC et en prévoyant pour les organisations communes de marché non encore assujetties au SIGC des mesures d'un effet comparable.

L'Union européenne a financé par ailleurs une aide alimentaire à la Russie par reports de crédits mobilisés à la fin de l'exercice 1998 sur l'exercice 1999, qui relèverait pour la Cour davantage par nature des actions extérieures que des dépenses agricoles.

S'agissant de la procédure d'apurement des comptes, la Cour estime que l'objectif que la Commission s'est fixé, dans le cadre de la procédure réformée en 1995, de prendre deux décisions d'apurement de conformité par an devrait permettre d'assurer une meilleure protection des intérêts financiers de la Communauté, en accélérant les délais de traitement par rapport à la procédure antérieure. Compte tenu du fait que les décisions de conformité dépendent des régimes examinés par la Commission, de la capacité des États membres à respecter les délais de paiement et que les décisions peuvent couvrir plusieurs exercices, la valeur finale des corrections n'est toutefois connue que plusieurs années après la clôture des comptes. Cette situation rend toute comparaison entre les exercices impossible à court terme.

*Dans le cadre de son suivi des observations antérieures, la Cour souligne que :*

- la réforme de l'OCM viti-vinicole de 1999 n'a que partiellement répondu aux observations formulées dans les rapports annuels de 1993 et 1996. Si des progrès ont été réalisés (fixation des prix dans le cadre du régime de distillation, établissement de règles strictes en matière de communications d'informations par les producteurs et mise en place d'un inventaire concernant le potentiel de production), certaines insuffisances demeurent (replantation de vigne pouvant offrir de meilleurs rendements possibles après arrachage, retard dans l'établissement des casiers viticoles et insuffisances des effectifs de contrôle spécifique) ;
- la persistance des excédents structurels dans le secteur du lait rend les mesures de stockage et d'écoulement nécessaires. La réforme adoptée dans le cadre d'Agenda 2000 risque toutefois d'entraîner une augmentation encore plus forte des excédents sur le marché du lait et des produits laitiers ainsi qu'une charge financière lourde et continue pour le budget communautaire ;
- la nouvelle réglementation adoptée en matière de lait écrémé en poudre destiné à l'alimentation animale a permis d'améliorer la gestion de ce produit. Toutefois, le délai entre le contrôle de conformité et l'utilisation effective des produits faisant l'objet d'une demande d'aide est trop important et ne permet pas d'assurer le respect des teneurs de référence en protéines ;
- le rythme de recouvrement des arriérés des importations à taux préférentiel de fromages suisses et de produits laitiers néo-zélandais n'est pas satisfaisant et des contrôles spécifiques sur les autres produits agricoles importés à taux préférentiels devraient être instaurés.

## **LA PAC : LES RAPPORTS SPÉCIAUX**

### **• La peste porcine classique (rapport spécial N° 1/00)**

La Cour estime que la politique de non-vaccination de l'Union européenne devrait être revue, compte tenu du coût très élevé de l'épizootie de peste porcine classique de 1997/1998 (570 Mécus pour les mesures exceptionnelles de soutien au marché et 80,5 Mécus pour les mesures vétérinaires) et de la possibilité d'utiliser des vaccins marqueurs. Le système de notification des mouvements d'animaux de l'Union européenne n'a pas fourni les informations indispensables à la lutte contre la propagation de la maladie. En Espagne, la maladie n'a pas été détectée dès le départ, ce qui lui a permis de s'étendre. Depuis l'épizootie de 1993/1995, l'élaboration d'une stratégie pour lutter contre la réapparition de la maladie a été lente. La Cour invite la Commission à consacrer les moyens nécessaires à la révision complète de la réglementation et de la politique communautaire



dans ce domaine et les États membres à assurer la mise en œuvre effective de la réglementation communautaire afin de prévenir le risque de nouvelles épizooties.

• **Les mesures communautaires d'écoulement des matières grasses butyriques (rapport spécial N° 8/00)**

La Cour considère que des mesures structurelles destinées à encourager la demande de beurre non subventionné ou à en limiter l'offre devraient être prises à la suite d'une évaluation complète des mesures d'écoulement. Par ailleurs, les procédures d'appel d'offres devraient être révisées et l'aide devrait être progressivement réduite et concentrée sur les matières grasses butyriques de qualité, non importées, utilisées pour les produits pour lesquels une demande supplémentaire pourrait être générée.

• **Le régime d'aide dans le secteur de l'huile d'olive (rapport spécial N° 11/00)**

La Cour souligne que toute réforme du régime d'aide devrait veiller à allouer les ressources financières à des objectifs strictement mesurables. Le contrôle des moulins devrait être ainsi privilégié à celui des producteurs dans la mesure où il est moins coûteux et plus facile à réaliser. La compétence sur les programmes d'amélioration de la qualité pourrait être transférée aux États membres. La Cour invite la Commission à agir d'urgence par le biais de la procédure d'apurement des comptes pour protéger les intérêts financiers de la Communauté dans ce secteur et les États membres à accélérer le recouvrement des aides à la consommation indûment versées. À ce titre, la Cour suggère d'introduire une date butoir pour le recouvrement par les États membres des aides indûment versées. Tout montant non recouvré passé ce délai serait porté au crédit du budget communautaire dans le cadre de la procédure d'apurement des comptes.

• **La PAC et l'environnement (rapport spécial N° 14/00)**

La Cour estime que l'agriculture européenne n'intègre pas encore suffisamment la dimension environnementale. Les règles d'écoconditionnalité introduites de façon facultative par Agenda 2000 auraient dû être rendues obligatoires et renforcées et devraient constituer des conditions à l'octroi des aides. L'aide à l'élevage de bétail devrait être subordonnée en particulier au respect de limites de densité ainsi que des réglementations locales en matière vétérinaire et de bien-être des animaux. L'Union européenne et les États membres devraient par ailleurs mieux cibler l'aide sur les zones et activités où elle peut garantir le meilleur rapport coût/avantage pour l'environnement.

• **Le programme d'approvisionnement en produits agricoles de la Fédération de Russie (rapport spécial N° 18/00)**

Faute d'une analyse préalable des besoins, la Cour estime que la nécessité d'une telle aide n'a pas été préalablement démontrée. L'aide n'était en effet pas indispensable dans la mesure où la Russie pouvait s'approvisionner sur le marché international en laissant agir les opérateurs privés. L'impact du programme a été réduit car il n'a pas été concentré sur les régions les plus démunies et que l'arrivée à destination des denrées a été retardée pour éviter un impact négatif sur le marché local. Si une aide alimentaire devait être accordée à la Russie, un programme humanitaire mieux ciblé sur les couches les plus défavorisées dans la population aurait été ainsi plus approprié.

• **La gestion de l'OCM sucre (rapport spécial N° 20/00)**

La Cour considère que la réforme de l'OCM sucre devrait tenir compte des éléments suivants : le niveau élevé des quotas de production, l'excédent structurel de ce secteur, le coût de la politique actuellement menée par l'Union européenne pour les consommateurs, le niveau de la réglementation et de concurrence dans l'industrie sucrière.

## **Les actions structurelles**

Les principales conclusions de la Cour des comptes sont les suivantes :

### **Exécution budgétaire 1999**

Les taux respectifs d'exécution budgétaire en 1999 se sont élevés à 94 % et 87 % pour les crédits d'engagement et de paiement. L'essentiel des crédits non utilisés ont été reportés sur l'exercice 2000. L'année 1999 a été marquée par une importante concentration des opérations en fin d'année, et la reprogrammation de la majorité des interventions des fonds structurels de la période pour permettre l'engagement des enveloppes prévues dans les perspectives financières. La Cour relève que les prévisions budgétaires de la Commission pourraient être améliorées. Elle souhaite que celles-ci soient plus fiables à l'avenir, et souligne le besoin d'améliorer le fonctionnement du réseau de prévision SEM 2000, dont les résultats arrivent trop tard pour une prise en compte dans la procédure budgétaire.

### **Exécution des programmations**

La Cour déplore le retard pris dans le traitement des problèmes relatifs à la clôture des programmes antérieurs à 1999, qui pèse sur le montant du « reste à liquider ». Elle regrette par ailleurs le manque de suivi sérieux par la Commission de l'avancement de la programmation des fonds structurels pour 1994-1999. Elle regrette le manque d'informations d'ensemble sur la typologie des projets financés et sur leur impact, notamment dans le cas des programmes d'objectif 2.

### **Le contrôle des fonds structurels**

La Cour constate qu'un niveau élevé d'anomalies demeure dans les déclarations de dépenses (problème d'éligibilité des dépenses, non-respect des règles sur les marchés publics, manque de pièces justificatives...). Des erreurs formelles sont également relevées, dues notamment à l'inclusion de montants forfaitaires au lieu des dépenses réelles. Elle recommande des efforts complémentaires pour la supervision et le contrôle des clôtures, et préconise que la Commission suive avec plus d'attention la mise en œuvre dans les États des règlements relatifs au contrôle des fonds structurels, pour une application rapide, efficace et homogène au sein de l'Union.

### **Gestion financière des actions structurelles**

En 1999, la Cour a réalisé plusieurs enquêtes relatives aux actions structurelles qui ont conduit à la publication de rapports spéciaux (principe d'additionnalité, développement des sites industriels, emploi des jeunes, fonds de cohésion...).

Le recoupement des observations formulées montre le caractère récurrent de certaines faiblesses. Pour y remédier, la Cour recommande de rechercher une meilleure efficacité des actions structurelles en définissant mieux certains concepts et règles d'application, notamment le principe d'additionnalité, et les pratiques d'analyse financière et d'analyse coût-bénéfice pour le fonds de cohésion. Elle préconise un renforcement des liens entre les différentes actions, et une attention accrue accordée à la fixation d'objectifs et à la définition d'indicateurs pour un meilleur suivi des actions.

## **Les politiques internes**

### **Exécution budgétaire**

Le montant des crédits disponibles pour les politiques internes s'élevait en 1999 à 6 144 M€ en engagement et à 5 242 M€ en paiement. Ces crédits ont été respectivement consommés à hauteur de 95,9 % et de 88,2 %. La Cour regrette que les commentaires fournis par la Commission dans le compte de gestion ne portent que sur 25 % des crédits inscrits au budget.

### **Audits effectués**

L'audit des paiements a permis de détecter un nombre significatif d'erreurs substantielles et formelles. La Cour considère que la Commission vérifie insuffisamment les dépenses déclarées, et souligne qu'il n'existe aucune sanction contractuelle visant à dissuader les bénéficiaires finals d'établir des déclarations de dépenses excessives.

En 1999, la Commission a effectué 324 audits portant sur 750 contrats, qui viennent étayer les travaux d'audit de la Cour. Cependant, la durée moyenne de ces audits internes est de deux ans, ce qui empêche la Commission de prendre rapidement des mesures correctrices. D'autre part, la qualité des rapports, en particulier ceux effectués par des consultants externes, est parfois insuffisante.

### **Emplois au sein de la Direction générale de la recherche**

La Cour regrette que la Commission n'ait toujours pas réussi à mettre en place la structure des personnels recherche, telle qu'elle l'avait décidée en 1996. Elle note en effet une situation peu satisfaisante relative au nombre, à l'affectation et à la nature des fonctions des fonctionnaires de catégorie A. À peine 27 % des fonctionnaires occupent des postes à responsabilité, contre 61 % d'agents temporaires et 12 % d'autres agents.

### **Programme FAIR (Fisheries, Agriculture et Agro-Industrial Research)**

Les résultats de l'audit de la Cour sur les procédures de gestion montrent que les responsabilités et les pouvoirs des trois directions générales cogestionnaires n'ayant pas été formalisées, la gestion du programme a manqué de clarté et d'homogénéité. Par ailleurs, l'absence d'objectifs quantifiés préalablement définis a rendu difficile la mesure des résultats. La Cour relève également une insuffisance des procédures d'évaluation propres au programme, et des cas de non-respect des dispositions réglementaires ou contractuelles. Elle recommande notamment que la Commission élabore des indicateurs pertinents et renforce la coordination entre les programmes communautaires, pour améliorer l'homogénéité des procédures.

### **Réseaux transeuropéens de télécommunications (RTE-Télécoms)**

L'audit de la Cour a révélé de trop longues procédures de consultation et de décision, dans un domaine innovateur qui demande de la rapidité. La Cour note que les règles générales du domaine RTE ne sont pas adaptées au RTE-Télécoms. Elle regrette que la Commission n'ait pas, dans le cadre des fonds structurels, défini de stratégie claire pour le secteur des télécommunications.

## **Les actions extérieures**

Pour l'exercice 1999, les actions extérieures de l'Union ont représenté 6 112 M€ en CE et 4 452 M€ en CP.

La Cour des comptes relève principalement la très forte concentration des engagements en fin d'année et souligne que concernant certains programmes (MED, ALA) la majeure partie des engagements ont été contractés en décembre. Elle constate qu'une telle concentration d'engagements sur une période aussi courte n'est pas propice à une bonne gestion financière. Par ailleurs, la Cour a constaté tant en ce qui concerne certains engagements (Balkans et Kosovo) que certains paiements (Phare, Tacis, Kosovo et aide humanitaire) que l'exécution du budget s'éloignait considérablement des crédits votés. L'autorité budgétaire a dû ainsi autoriser en cours d'exercice des virements et des renforcements (BRS) qui sont parfois intervenus très tardivement et n'ont pas pu être exécutés de façon satisfaisante.

Enfin, la Cour souligne le caractère très incomplet du « compte de gestion et du bilan financier » en ce qui concerne les actions extérieures. En effet ce document ne retrace pas les opérations relatives à l'aide humanitaire, l'aide alimentaire, la coopération avec les PVD ALA, les PECOS et les NEI, soit la plus grande partie des masses financières de la rubrique 4.

La Cour critique la procédure des « fonds spéciaux », prévue par les règlements Phare et Tacis et qui permettent de verser dans le cadre des contrats de fournitures ou de services des avances au contractant, qui ne fait pas l'objet d'une procédure comptable appropriée ni d'audits finals permettant de clôturer les avances.

L'examen des modalités de cofinancement d'actions gérées par les organisations non gouvernementales (ONG) dans le cadre de l'aide extérieure de l'Union montre que les situations et les procédures de contrôle mises en œuvre sont très variables (« les procédures n'ont été appliquées ni systématiquement ni de manière cohérente »). La Cour plaide pour un renforcement du rôle attribué aux délégations (bureaux de représentation de la Commission dans les pays tiers), notamment pour les missions de suivi et de vérification des informations techniques et financières figurant dans les rapports transmis à la Commission.

Enfin, l'examen par la Cour du système de gestion déconcentrée en Bosnie fait l'objet d'un rapport favorable. La Cour souligne la bonne organisation et la motivation des agents du bureau de la Commission et le fait que les procédures de gestion financière mises en place étaient correctement définies.

**Au total, la Cour n'a relevé aucune erreur significative affectant la régularité ou la légalité des opérations concernées.**

## **Le Fonds Européen de développement (FED)**

Le Fonds Européen de développement, dont les recettes et les dépenses sont exécutées en dehors du budget communautaire, constitue le principal instrument financier pour la mise en œuvre de la coopération entre l'Union européenne et les 95 États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique adhérents à la convention de Lomé.

En 1999, l'exécution des crédits des 6<sup>e</sup>, 7<sup>e</sup> et 8<sup>e</sup> Fonds européens de développement, qui bien qu'ayant en principe une durée de 5 ans sont actuellement mis en œuvre simultanément, s'est établie à 2 692,8 M€ en crédits d'engagement (2 296,3 M€ en 1998) et 1 275,4 M€ en crédits de paiement (1 439,6 M€ en 1998).

Le 8<sup>e</sup> FED est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 1998, il est doté d'un montant total de 13 167 M€. D'une façon générale, la Cour des comptes européenne ne critique pas la gestion des crédits du FED par la Commission. Elle est en mesure de formuler une DAS positive pour cet exercice.

### ***Les dépenses administratives***

La Cour constate que la légalité et la régularité des dépenses administratives sont généralement satisfaisantes.

L'examen approfondi auquel elle s'est livrée, comme en 1998, à la fois sur les traitements et les opérations immobilières a donné des résultats satisfaisants.

La Cour rappelle que dans son rapport spécial 10/1998 sur les indemnités des députés européens, elle avait recommandé de baser le régime indemnitaire des membres sur la prise en compte des frais réels. À ce stade, et dans l'attente de l'adoption du « statut des députés européens », un tel système n'a pas encore été mis en place.

La Cour souligne également les recommandations qu'elle a formulées dans le cadre de son rapport 5/2000, relatif aux opérations immobilières de la Cour de justice, et qui ont vocation à s'appliquer à l'ensemble des opérations immobilières des institutions. Ces recommandations sont les suivantes :

- autorisation préalable de l'autorité budgétaire avant de s'engager dans un projet immobilier ;
- nécessité de mise en place de budget pluriannuels d'investissements ;
- modification du cadre législatif pour permettre de financer les programmes immobiliers par un appel direct à l'emprunt ;
- nécessité de développer en interne ou de recourir en externe à des spécialistes en projets immobiliers (administratif, financier et techniques) ;
- imposition aux éventuels mandataires du même respect des règles de concurrence que celles qui pèsent sur les institutions.

### **LA PROTECTION DES INTÉRÊTS FINANCIERS DE L'UNION**

La protection des intérêts financiers de l'Union et la lutte contre la fraude restent marquées, en 2001, par la mise en place progressive de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF). En effet, cette entité, créée le 1<sup>er</sup> juin 1999, est en phase de consolidation qui s'accompagne d'une politique de recrutement qui permettra à l'OLAF de disposer de 300 agents fin 2001.

#### ***La création de l'Office européen de lutte antifraude***

**La mise en place à compter du 1<sup>er</sup> juin 1999 de l'OLAF constitue très largement le résultat d'une concertation continue entre le Conseil, la Commission et le Parlement européen.**

La création de l'OLAF constitue incontestablement un progrès dans la mesure où :

- l'indépendance fonctionnelle de l'entité chargée de la lutte antifraude a été renforcée, notamment par la création d'un Comité de surveillance (CS) dont les membres sont nommés par accord entre le PE, le Conseil et la Commission et par les dispositions relatives au directeur de l'office (lien avec le CS, compétence, saisine possible de la Cour en cas d'entraves) ;
- les pouvoirs de l'Office concernant les enquêtes internes ont été complétés par l'élargissement de son champ de compétence (fraude, protection des intérêts financiers, corruption, faits graves susceptibles de recevoir une qualification pénale), par le renforcement de ses moyens d'action (accès aux documents, interrogation des agents) et par la généralisation à toutes les institutions de sa mission ;
- l'équilibre institutionnel défini par le traité est respecté. La Commission conserve son rôle de surveillance de la bonne gestion financière que lui confère le traité contrairement à la proposition initiale qui créait un office indépendant doté d'une personnalité juridique propre et qui avait été rejetée par les États membres pour cette raison.

Conformément à l'article 280 § 5 du traité CE, la Commission européenne a élaboré le rapport annuel retraçant son activité et celle des États membres au cours de l'année 2000 en matière de protection des intérêts financiers.

Il s'agit du premier rapport d'activité de l'OLAF couvrant une année entière puisque depuis sa création (1<sup>er</sup> juin 1999) l'OLAF n'avait présenté qu'un rapport intérimaire (1<sup>er</sup> juin 1999 au 1<sup>er</sup> mars 2000).

Le niveau des fraudes et irrégularités constatées ou soupçonnées en 2000 dépasse celui des années précédentes (6 955 cas contre 5 318 en 1999 et 5 048 en 1998). Il est en faible baisse en matière de ressources propres mais en augmentation pour le FEOGA-Garantie et les actions structurelles.

En ce qui concerne les montants impliqués, le rapport de l'OLAF indique une augmentation importante dans l'ensemble des domaines budgétaires (2,029 milliards d'euros en 2000 contre 577 millions d'écus en 1999 et 1,019 milliard d'écus en 1998). La France se distingue en matière de FEOGA-Garantie par la communication d'un taux de dépenses irrégulières « significativement plus élevé que par le passé », ce qui est la traduction d'une vigilance accrue en la matière.

Sur la base de ce rapport, le Conseil a dressé un certain nombre de constats : le renforcement des législations relatives à la lutte contre la fraude au sein des États membres et également l'accroissement notable du nombre de cas recensés et des montants en cause sur la période de référence, lié en partie à l'efficacité accrue des contrôles.

Il a invité la Commission à améliorer, en contact avec les États membres, la distinction entre cas de fraudes, irrégularités et négligences administratives. L'OLAF est également invité à prévoir dans ses rapports annuels un chapitre spécifiquement consacré aux dépenses gérées directement par la Commission.

En ce qui concerne les orientations pour l'avenir, le Conseil souhaite voir l'OLAF associé à la mise en œuvre du Livre blanc sur la réforme de la Commission et souligne la nécessité d'associer dès maintenant les pays candidats à l'adhésion aux travaux législatifs relatifs à la fraude.

## LE CONTRÔLE DES FONDS COMMUNAUTAIRES

### *Les dépenses du FEOGA-Garantie*

Les dépenses du FEOGA-Garantie font l'objet d'un apurement au terme duquel la Commission peut infliger des corrections financières aux États membres. La procédure d'apurement des comptes est strictement encadrée par la réglementation communautaire. En pratique, la Commission effectue des missions de contrôle, ciblées par type d'aide, sur les exercices clôturés. Elle examine la conformité des circuits de paiement et des modalités de contrôle avec la réglementation communautaire. Les résultats de ces vérifications font l'objet de plusieurs échanges avec l'État membre. En cas de désaccord, celui-ci peut saisir un organe de conciliation, qui examine le dossier et rend un avis. La Commission n'est toutefois pas tenue de suivre cet avis. Au terme de cette procédure, la Commission décide des dépenses à exclure du financement communautaire. Les décisions d'apurement de la Commission peuvent être contestées devant la Cour de Justice des Communautés Européennes (CJCE). Les corrections financières infligées à la France se sont très sensiblement accrues sur les derniers exercices apurés. De l'ordre de 100 MF jusqu'au milieu des années 90, soit 0,2 % des aides versées en France, elles ont progressé pour atteindre 1,5 MdF en 2000 (2,4 % des aides versées en France, ce montant couvrant plusieurs exercices). En 2001, le montant des

corrections financières imputées à la France devrait s'élever à 284 MF. Cette diminution sensible s'explique toutefois en partie par le retard pris par la Commission dans la procédure qui entraînera le report des conséquences financières d'un certain nombre de dossiers sur 2002. De façon générale, trois causes principales motivent les sanctions financières appliquées par la Commission européenne :

- la mauvaise application de la réglementation, qui peut être liée à sa complexité mais aussi à la prise en compte de certaines spécificités nationales ;
- les insuffisances dans les dispositifs de contrôles nationaux, susceptibles de faire courir des risques financiers au budget communautaire ;
- l'absence de sanctions des fraudes et irrégularités détectées et le retard pris dans le recouvrement des sommes indûment versées.

Le deuxième cas de figure a tendance à devenir le principal motif de correction. L'exigence croissante de la Commission et l'application de nouvelles règles concernant le calcul des corrections financières ont en outre tendance à renchérir le montant de ces sanctions. La pratique de corrections forfaitaires de 2, 5, 10, voire 25 %, appliquées à l'échelle nationale en fonction de l'appréciation portée par la Commission, a ainsi tendance à se généraliser et est particulièrement onéreuse pour la France quand elle touche les aides directes. De plus, les corrections financières ne sont plus présentées par exercice mais s'appliquent, depuis la réforme de la procédure d'apurement de 1995, sur les 24 mois précédant la transmission des résultats de l'enquête, jusqu'à ce que la Commission estime que l'État membre s'est conformé à la réglementation en vigueur. En pratique la Commission adopte semestriellement une décision globale d'exclusion des dépenses.

Au regard des enjeux et des risques financiers à venir du fait de l'entrée en vigueur de la réforme de la PAC, qui étend notamment le champ des dépenses soumises à la procédure d'apurement des comptes à l'ensemble des actions de développement rural, les autorités françaises se sont fortement mobilisées pour remédier à la situation actuelle. Les efforts ont porté essentiellement, ces derniers mois, sur le renforcement des contrôles de second niveau, en développant en particulier les activités de la Commission Interministérielle de Coordination des Contrôles (CICC). Une expertise de l'ensemble des contrôles de premier niveau est également en cours. Par ailleurs, à l'initiative de la CICC, des procédures destinées à améliorer le recouvrement des sommes indûment versées vont être mises en place très prochainement.

## **RAPPORT SPÉCIAL DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE N° 22/00**

### **L'évaluation de la procédure d'apurement des comptes depuis sa réforme**

Bien que la procédure d'apurement révisée vise à accélérer l'apurement des dépenses, la Cour ne peut juger si cet objectif a réellement été atteint. Elle estime toutefois que la réforme a permis de responsabiliser davantage les États membres et qu'elle doit être considérée comme une avancée notable. Le nombre d'organismes payeurs dans l'Union européenne (86) reste encore trop élevé et certains organismes, y compris parmi les plus importants, ne respectent pas tous les critères d'agrément définis par la réglementation communautaire. Si les organes de certification des comptes réussissent généralement à produire les rapports et certificats dans les délais fixés, un certain nombre de déficiences techniques sont encore relevées (extrapolation des erreurs, utilisation des ressources d'audit interne des organismes payeurs...). Par ailleurs, la Cour note que le recours à l'organe de conciliation s'est traduit par une réduction globale des corrections financières mais que celui-ci n'a pas su rapprocher les vues opposées de la Commission et des États membres dans de nombreux cas et que la procédure souffre de retards.



## **Les actions structurelles**

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

Le règlement CE n° 2064/97 prévoit le renforcement de l'efficacité des dispositifs de gestion et de contrôle par la création d'une « piste d'audit », l'accroissement significatif du volume des opérations contrôlées, la certification par un organisme indépendant de la validité de la demande de paiement final (clôture).

Les principes sur le contrôle financier ainsi que sur les corrections financières, y compris la possibilité de corrections forfaitaires dans le cas de défaillances systémiques de la gestion et du contrôle des fonds, ont été clairement affirmés dans le corps du règlement général sur les fonds structurels n° 1260/99 issu d'« Agenda 2000 ». Deux règlements d'application ont été adoptés en mars 2001, relatifs aux modalités de gestion et de contrôle des fonds structurels (n° 438/01) et aux corrections financières applicables suite aux contrôles (n° 448/01). Le premier texte définit le rôle respectif des autorités de paiement et autorités de gestion, deux notions introduites dans le nouveau règlement des fonds structurels. Il insiste sur une séparation suffisante des tâches au sein des services. Il prévoit également la mise en place d'un audit interne des systèmes de gestion et de contrôle par des services qui ont pour mission d'inspecter les autorités de gestion, et l'obligation de tenir une comptabilité des montants recouverts en cas de paiements irréguliers. Il reprend les dispositions du règlement n° 2064/97 en ce qui concerne la piste d'audit, et la certification de validité de la demande de solde, et donne des précisions sur l'organisation des contrôles à mettre en place par les États membres.

Le deuxième texte concerne la procédure de mise en œuvre des corrections financières applicables, et détaille dans quels cas et avec quel impact financier des mesures de corrections forfaitaires ou par extrapolation pourraient être mises en œuvre.

Dès 1993, la France a mis en place une Commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC), composée de membres des différentes inspections générales concernées. La circulaire du Premier ministre en date du 12 mai 1998, relative au renforcement du dispositif de gestion, de suivi et de contrôle des programmes cofinancés par les fonds structurels européens et publiée au Journal officiel du 15 mai 1998, a traduit les principes énoncés par le règlement de 1997. À cette occasion, la CICC a été désignée comme l'organisme chargé d'élaborer le rapport annuel prévu par le règlement CE n° 2064/97 sur l'application dans notre pays de la réglementation sur les fonds structurels et d'établir la certification nécessaire à la clôture des comptes. Dans cette perspective, la CICC a entrepris une série d'audits auprès des gestionnaires des fonds structurels. Dans son rapport 1999, elle relève un renforcement du dispositif de gestion et de contrôle mis en place, mais indique que d'importantes difficultés subsistent en ce qui concerne la mise en œuvre de l'outil informatique nécessaire à la gestion des fonds structurels, le manque d'effectifs d'assistance technique dans certaines régions, la communication insuffisante des irrégularités auprès de l'OLAF, et l'apurement du passé, sur lequel elle devra se prononcer au moment de la certification.

Depuis, toutes les régions ont bénéficié d'un renforcement en termes d'agents pour l'assistance technique, les contrôles et l'évaluation. Par ailleurs, un effort tout particulier a été porté pour développer l'outil unique de suivi informatisé des programmes régionaux, PRÉSAGE, qui a donné lieu à l'élaboration du Programme national informatique adopté par la Commission européenne.

Par ailleurs, une nouvelle circulaire du Premier ministre est en préparation pour la mise en œuvre des dispositions nouvelles des règlements n° 438/01 et n° 448/01. Il est notamment prévu de confier à la CICC la mission d'audit interne des systèmes de contrôle et de gestion. L'approche de la date limite pour la clôture des programmes 1994-1999 (fixée au



31 décembre 2001) et la mise en œuvre des nouveaux règlements dont certains sont largement influencés par les modes de corrections appliqués dans le cas du FEOGA-Garantie, font peser des risques renforcés de demandes de remboursement par la Commission de montants indûment versés.

## LA MODERNISATION DE LA GESTION FINANCIÈRE : LA REFONTE DU RÈGLEMENT FINANCIER

Le règlement financier applicable au budget européen, datant de 1977, précise et complète l'ensemble des règles budgétaires et comptables définies dans le Traité. Ce texte, qui a subi 14 modifications techniques depuis l'origine, peut être comparé, en droit budgétaire français, à l'ordonnance organique relative aux lois de Finances et au décret sur la comptabilité publique.

La Commission a présenté en octobre 2000 une proposition de refonte du règlement financier dont les grandes lignes ont fait l'objet d'une analyse approfondie par le comité budgétaire du Conseil.

Outre le toilettage et la simplification du texte, la refonte du règlement proposée par la Commission vise à moderniser la gestion financière communautaire. Le schéma proposé repose sur un système d'audit et d'évaluation des objectifs assignés aux politiques communautaires, qui se substituerait au système actuel basé essentiellement sur l'autorisation budgétaire initiale et sur le contrôle de la régularité de la dépense. Au total, la refonte du règlement financier devrait donc permettre d'améliorer la qualité de gestion des crédits communautaires, en répondant à des demandes récurrentes du Conseil.

### La modernisation de la pratique budgétaire repose essentiellement sur la budgétisation par activités

La Commission propose de moderniser la nomenclature budgétaire, en procédant à une budgétisation des crédits en fonction des activités poursuivies, et non plus en fonction de leur nature.

Après une première expérimentation pour le budget 2001, la Commission a établi son APB selon cette nouvelle nomenclature, parallèlement à l'ancienne. Elle a identifié 30 domaines politiques couvrant la plupart de ces domaines de compétences. A chacun de ces domaines sont rattachés une enveloppe de crédits de fonctionnement et de personnel d'une part, des activités opérationnelles d'autre part, à chacune de ces activités devant à terme correspondre des objectifs et des indicateurs précis.

#### L'ÉTABLISSEMENT DU BUDGET PAR ACTIVITÉ (EBA)

La réforme de la nomenclature budgétaire communautaire proposée dans le cadre de la refonte du règlement financier a pour objectif de permettre une budgétisation par activité, en anglais *activity based budgeting* (ABB), traduit en français par établissement du budget par activité (EBA). La finalité de ce mode de budgétisation consiste en une meilleure identification des objectifs assignés à chaque activité ainsi que des résultats attendus puis effectivement obtenus. La refonte du règlement financier apparaît en cela proche dans son inspiration de la réforme de l'ordonnance organique relative aux lois de finances.

La Commission propose, dans la présentation sous forme d'ABB de l'avant-projet de budget pour 2002, d'identifier **30 domaines politiques** constituant les titres du budget com-

munautaire. Plusieurs de ces domaines ont un caractère transversal (pensions, statistiques, budget, contrôle financier...), d'autres correspondent aux grands domaines d'intervention de la Communauté européenne et respectent globalement la délimitation des directions générales. Cet **alignement de la nomenclature budgétaire sur l'organisation administrative** de la Commission rapproche le budget communautaire du budget de l'État dans sa présentation actuelle par sections ministérielles. Le regroupement des activités en domaines politiques obéit donc à une logique décisionnelle : ces domaines doivent former des blocs cohérents dans le cadre du processus de décision budgétaire, ils doivent pouvoir refléter les priorités politiques communautaires. À une activité et à un domaine politique ne peut correspondre qu'une seule entité administrative responsable.

**Au sein des 30 domaines politiques, la Commission identifie près de 200 activités qui constituent les chapitres.** Les dépenses d'intervention sont ventilées par activité, la structure des lignes budgétaires actuelles (à l'article ou au poste) étant respectée. Les dépenses de fonctionnement et de personnel sont ventilées par domaine politique. Chaque domaine politique dispose donc d'un chapitre unique regroupant les dépenses de fonctionnement, et d'une ventilation des dépenses opérationnelles par activités.

Selon la proposition de refonte du règlement financier proposée par la Commission, **cette nouvelle nomenclature s'accompagne d'une plus large autonomie dans la gestion des crédits** en exécution, avec certaines limites concernant les dépenses administratives. Ainsi, pour les dépenses opérationnelles, les virements pourraient être effectués librement par la Commission, dans une limite de 10 % de l'autorisation initiale, entre les chapitres (i.e. entre les activités) d'un même titre (domaine politique).

Pour les dépenses administratives, les virements pourraient être effectués sans limite, entre des titres différents tout en respectant la nature des dépenses. À ce stade, la possibilité d'effectuer des virements entre crédits opérationnels et administratifs n'est pas prévue.

**Favorable à l'EBA, le Conseil souhaite qu'il permette véritablement d'améliorer l'évaluation de l'efficacité des politiques communautaires.** Il ne peut être qu'un prétexte à l'accroissement de l'autonomie de gestion de la Commission. Si celui-ci peut être justifié, ce n'est qu'en contrepartie d'une plus grande implication du Conseil dans le contrôle et l'évaluation des politiques.

**Il importe par conséquent notamment que la Commission présente à l'appui de sa proposition de réforme la méthodologie qu'elle entend mettre en œuvre pour définir les activités, déterminer les objectifs et identifier les indicateurs permettant de mesurer les résultats obtenus.**

La Commission souhaite également obtenir une marge de manœuvre plus importante en matière de gestion, impliquant notamment une fongibilité partielle des crédits au sein des domaines politiques (virements possibles au sein d'un même domaine politique sans contrôle de l'Autorité budgétaire, à concurrence de 10 % des montants votés initialement ; virements possibles de crédits administratifs de même nature entre les politiques).

Dans le cadre de cette réforme qui offre plus de souplesse à la Commission dans la gestion des crédits, une modification des procédures de contrôle est envisagée. La Commission propose ainsi de supprimer la fonction de contrôleur financier, en faisant porter la responsabilité du contrôle de la régularité des opérations aux ordonnateurs eux-mêmes ; un pôle d'audit serait également créé dans chaque direction générale, afin de s'assurer de l'efficacité des systèmes de contrôle.

D'une manière générale, la plus grande autonomie de gestion de la Commission devra entraîner une évolution des méthodes de travail du Conseil en matière budgétaire : l'essentiel du contrôle ne s'exercera plus au moment de l'autorisation budgétaire, mais grâce à une

analyse de l'exécution des crédits et des résultats des évaluations. Le débat d'orientation budgétaire qui a eu lieu lors de l'ECOFIN du 12 mars 2001 constitue à cet égard une première évolution dans cette direction.

### **Le Conseil a apporté son soutien à l'initiative de la Commission tout en souhaitant qu'elle amende sa proposition.**

En raison de la complexité du texte, le Conseil en a tout d'abord examiné les lignes directrices, repoussant à une étape ultérieure l'examen article par article. Cet examen a conduit aux conclusions du Conseil ECOFIN du 5 juin 2001. Si elles accueillent favorablement la proposition de la Commission, les conclusions soulignent notamment la nécessité :

- de disposer des textes d'application en même temps que de la proposition modifiée ;
- de prévoir une modalité d'examen de la conformité des dispositions financières des règlements sectoriels avec le règlement financier ;
- d'intégrer dans le règlement financier l'obligation de restituer au plus tôt dans l'année le solde de l'exercice  $n - 1$  ;
- de préciser les modalités de fixation des objectifs et d'évaluation dans le cadre de la budgétisation par activités ;
- de préciser le rôle de l'auditeur interne ;
- de prévoir une clause de dégageant d'office pour les engagements individuels.

Plusieurs questions soulevées par la proposition de la Commission n'ont pu être tranchées au cours de l'examen du projet de conclusions, en l'absence d'accord voire de positions des États membres. C'est notamment le cas du sort à réserver aux « dépenses négatives » du budget communautaire (modalité actuelle de budgétisation des crédits liés à l'apurement agricole), ou de l'ampleur de l'autonomie à laisser à la Commission dans la gestion des crédits (seuil pour les virements).

Il importe désormais d'obtenir au plus vite une proposition révisée de la Commission afin d'engager l'examen article par article. Il est cependant nécessaire pour cela de disposer au préalable de l'avis du Parlement. Si celui-ci a mené parallèlement au Conseil son examen de la proposition de la Commission, il refuse pour le moment de rendre son avis tant qu'il n'a pas obtenu du Conseil et de la Commission la garantie d'une association à l'élaboration du règlement financier plus étroite que ne le prévoient les textes. Les amendements parlementaires ont été votés en session plénière en mai 2001 mais la résolution qui devait les accompagner et qui constitue juridiquement l'avis du Parlement n'a pas été votée. Juridiquement, la Commission ne peut donc avancer sa proposition révisée, faute d'avis officiel du Parlement.







*IMPRIMERIE NATIONALE*

1 000175 1

