

*Annexes*  
*au document analysant les intentions, objectifs, conditions,*  
*les modalités et l'agenda attachés à l'établissement de*  
*la 'coopération structurée permanente'*

Le présent document réunit les annexes suivantes :

Annexe 1 : La méthode Lamfalussy

Annexe 2 : La politique monétaire et son concept stratégique

Annexe 3 : Déclaration des Chefs d'Etat et de Gouvernement de la zone  
(Bruxelles – 25 mars 2010)

Annexe 4 : La question du contrôle politique de la PESC : Un point de vue parlementaire

Annexe 5 : Les principaux éléments de la réglementation européenne relative aux politiques et actions structurelles de l'Union pour la période 2007 - 2010

Annexe 6 : Extraits du Rapport final du Groupe de travail VIII « Défense »  
de la Convention européenne sur l'avenir de l'Europe (mars 2002 - juin 2003)

Annexe 7 : La grande complexité du financement des politiques européennes

## Annexe 1

La méthode Lamfalussy  
(Frédéric Bobay - 2005)

### Qu'est-ce que la méthode Lamfalussy ?

#### La méthode Lamfalussy : un dispositif à 4 niveaux

Le principe général de la méthode Lamfalussy consiste à distinguer plusieurs niveaux de procédure. A chacun de ces niveaux, au nombre de quatre, correspondent des fonctions spécifiques en lien avec une comitologie *ad hoc*.

Cette architecture de comitologie à quatre niveaux constitue une véritable innovation par rapport au cadre usuel de la procédure de codécision. Dans ce dernier, il n'existe que, d'un côté, la préparation des directives au niveau de l'UE et, de l'autre, la transposition par les Etats membres dans leur droit national, sous surveillance de la Commission en tant que gardienne des traités.

A partir d'une architecture à quatre niveaux de procédure, la méthode Lamfalussy prévoit de :

- Redéfinir les organes et institutions qui sont décisionnaires pour chaque niveau.
- Adapter les modalités inter-institutionnelles de décisions (sur la base de la co-décision), en précisant pour chaque niveau les rôles et pouvoirs de la Commission, des représentants des Etats membres et du Parlement européen.
- Préciser les relations opérationnelles entre les niveaux.
- Impliquer les acteurs privés des services financiers (producteurs, usagers) dans le processus de préparation.
- Assurer un contrôle de la mise en œuvre : transposition, application effective.

Un des éléments de base de la méthode Lamfalussy consiste à distinguer deux aspects lors de la préparation d'une directive sur les services financiers : i) ce qui relève des principes généraux que le législateur veut établir et ii) les dispositions techniques de mises en œuvre.

Cette distinction fondamentale structure les missions du niveau 1 et du niveau 2, respectivement.

En complément, la méthode Lamfalussy prévoit d'accorder une importance élevée aux conditions de transposition des directives de l'UE (les actes résultant des niveaux 1 et 2) dans le droit des Etats membres. Assurer la qualité, l'homogénéité et l'échéancier de ces transpositions est la mission du niveau 3.

Enfin, une fois le droit de l'UE transposé dans tous les Etats membres, il est nécessaire de s'assurer que ce cadre juridique est effectivement et correctement mis en œuvre et est respecté par tous les acteurs. Ceci constitue la mission du niveau 4, avec d'un côté, le rôle propre de la Commission qui intervient pour garantir le respect du droit de l'UE dans tous les Etats membres et, de l'autre, l'élaboration de processus pré-contentieux de règlement des différends.

### *Architecture Lamfalussy à 4 niveaux*

- Niveau 1 : Adopter les **principes-cadres**<sup>1</sup> (directives résultant de la procédure de codécision habituelle)
- Niveau 2 : Assister la Commission à l'élaboration des **spécifications techniques de mise en œuvre** (préparation de règlements ou directives)
- Niveau 3 : Garantir la **bonne transposition** et interprétation dans le droit national des Etats membres (travail en réseaux des instances nationales de régulation)
- Niveau 4 : Garantir la **bonne application** de ces règles une fois transposées (Commission et dispositif pré-contentieux)

Pour chacun de ces niveaux, les missions sont définies en lien avec la comitologie ad hoc élaborée à cette fin. Celle-ci est essentiellement composée de deux comités distincts où sont représentés les Etats membres : le Comité européen des valeurs mobilières (CEVM) et le Comité européen des régulateurs des valeurs mobilières (CERVM).

Le CEVM et le CERVM sont tous deux consultés par la Commission en vue de la préparation des principes-cadres (directives de niveau 1) et des textes précisant les modalités techniques de mise en oeuvre (règlements ou directives de niveau 2). Le CEVM dispose d'un rôle prépondérant concernant la préparation des textes de niveau 1 et le CERVM pour ceux du niveau 2. En outre, le CERVM dispose d'un rôle essentiel au niveau 3, avec le suivi de la transposition des dispositions dans le droit des Etats membres.

La procédure inter-institutionnelle de codécision reste largement inchangée au niveau 1, associant la Commission, les Etats membres et le Parlement européen. Au niveau 2, le Parlement européen est dûment informé et consulté, mais selon une procédure allégée, suite à un accord en ce sens, et sous certaines conditions.<sup>2</sup>

Enfin, cette procédure d'élaboration de la réglementation prévoit la prise en compte de l'avis des parties prenantes du secteur financier, au travers d'un processus de consultation des différentes catégories d'acteurs de marchés et des clients. Cette démarche permet de fournir aux autorités une information précise sur leurs préoccupations et besoins et favorise une meilleure appropriation et un soutien plus large aux dispositions réglementaires adoptées.

### **Les succès de la méthode Lamfalussy**

#### **Lamfalussy I et Lamfalussy II**

La méthode Lamfalussy a été élaborée en 2000 et mise en œuvre dès 2001, les recommandations finales du Comité des sages en février ayant été entérinées en mars lors Conseil européen (Stockholm).

Dans le cadre de cette méthode, un ensemble important de travaux de réglementation des services financiers a alors été entrepris, conformément aux objectifs du PASF de décloisonnement des marchés financiers. Au total, quatre projets de nouvelle réglementation ont pu aboutir :

---

<sup>1</sup> « *Key framework principles* »

<sup>2</sup> Au niveau 2, le Parlement européen a accepté une réduction de sa capacité formelle de contrôle (par rapport à la codécision) sous condition notamment d'une clause d'extinction automatique (*sunset clause*) après un certain délai. Au niveau 1, des dispositions existent pour permettre une procédure d'examen accéléré (*fast track*) par le Conseil et le Parlement européen.

- Directive abus de marché (décembre 2002)
- Directive prospectus (juillet 2003)
- Directive sur les marchés d'instruments financiers (avril 2004)
- Directive sur la transparence (accord sur la directive, mai 2004)

En 2004, suite à une approbation du Parlement européen en mars, le Conseil adopte en mai une proposition<sup>3</sup> de la Commission d'étendre la méthode Lamfalussy à d'autres domaines. Appliquée seulement aux marchés des valeurs mobilières en 2002-2003 (« Lamfalussy I »), la démarche s'étend à partir de 2004 aux secteurs de la banque, de l'assurance et des OPCVM - organismes de placement collectif en valeurs mobilières – (« Lamfalussy II »).

Les procédures de prises de décision et la comitologie établies par Lamfalussy I ont été maintenues et dupliquées pour les nouveaux secteurs couverts dans le cadre de Lamfalussy II.

La décision de procéder à cette extension reflète le succès général de la méthode Lamfalussy et l'efficacité opérationnelle de l'approche. Sur cette base, certaines réflexions informelles ont évoqué l'hypothèse d'une extension de ce type de dispositif à d'autres domaines comme les secteurs de l'énergie ou des télécommunications<sup>4</sup>. Dans le cadre des discussions préparatoires à Lamfalussy II, il avait été temporairement envisagé d'inclure dans le nouveau champ le domaine du droit des sociétés.

Pour l'avenir, dans la perspective de l'entrée en vigueur la Constitution européenne, la Commission a souhaité préserver l'acquis de la méthode Lamfalussy. A cette fin, une disposition spécifique a été adoptée en annexe de la Constitution<sup>5</sup> permettant de maintenir ce dispositif dans le contexte de la nouvelle organisation institutionnelle de l'UE et des modifications apportées aux catégories d'actes juridiques.

### **Bilan : succès et recommandations**

Outre le fait qu'elle a été confirmée et étendue à de nouveaux secteurs, la méthode Lamfalussy a été qualifiée de succès notable par le Groupe interinstitutionnel de surveillance des marchés des valeurs mobilières.<sup>6</sup> Les conclusions du dernier rapport de ce Groupe mettent en évidence les avantages et accomplissements du nouveau dispositif de prise de décision et de comitologie.<sup>7</sup>

Au total, selon le Groupe, les principaux éléments de bilan de la mise en œuvre de la méthode Lamfalussy sont :

---

<sup>3</sup> COM(2003) 659 final.

<sup>4</sup> On note certains points communs entre les secteurs des services financiers, de l'énergie et des télécommunications comme ceux de la sécurité et de la défense, notamment au regard du haut niveau de technicité, de la rapidité des activités en lien avec le rôle des technologies et de l'importance des questions de normalisation.

<sup>5</sup> Déclaration ad article I-36 : « La Conférence prend acte de l'intention de la Commission de continuer à consulter les experts désignés par les États membres dans l'élaboration de ses projets de règlements européens délégués dans le domaine des services financiers, conformément à sa pratique constante. » (déclaration No. 8).

<sup>6</sup> Sur recommandation du Comité des sages, le « Groupe interinstitutionnel de surveillance des marchés des valeurs mobilières » a été créé en juillet 2002 par un accord entre la Commission, le Conseil et le Parlement européen. Il est composé de deux experts indépendants désignés par chacune de ces institutions et est chargé d'effectuer un suivi et une évaluation de la mise en œuvre de la méthode Lamfalussy et d'identifier les éventuels dysfonctionnements.

<sup>7</sup> Inter-Institutional Monitoring Group, *Third Report monitoring the Lamfalussy Process*, 17 novembre 2004.

- ⇒ Une plus grande rapidité de préparation et d'adoption de la réglementation : la durée moyenne d'élaboration d'une directive dans le domaine des services financiers a été accrue d'un facteur de 3 à 4.
- ⇒ En général, une bonne distinction de nature entre les textes juridiques relevant des principes-cadre (directives de niveau 1) et ceux portant sur les spécifications techniques de mise en œuvre (règlements ou directives de niveau 2).
- ⇒ Une bonne coopération inter-institutionnelle, notamment entre le Conseil et le Parlement européen, aussi bien au niveau 1 que 2, traduisant un effet positif des dispositions procédurales *ad hoc* prises sur ce point.
- ⇒ Un bon niveau de transparence et de participation des acteurs privés dans le processus de préparation des réglementations.
- ⇒ Concernant les missions relevant des niveaux 3 et 4, aucune appréciation n'est formulée du fait du caractère trop récent de mobilisation des instances de ces niveaux (manque d'éléments factuels d'expérience).

Néanmoins, plusieurs recommandations sont également notées par le Groupe, indiquant certains éléments de faiblesse du dispositif. Concernant les niveaux 1 et 2, il est ainsi recommandé de :

- ⇒ Réduire le niveau de détails des directives préparées au niveau 1, en vue de davantage laisser traiter les modalités techniques au niveau 2.<sup>8</sup>
- ⇒ Elargir la base des acteurs privés consultés.

Par ailleurs, le rapport du Groupe suggère de préciser les modalités de mise en œuvre des dispositions prévues pour le niveau 3. En effet, le bon déroulement de la phase de transposition par les Etats membres apparaît insuffisamment garanti. Il est recommandé sur ce point de consolider les dispositifs prévus afin d'assurer la rapidité de la transposition. Pour le niveau 3, il est ainsi proposé de préparer un échéancier précis des processus de transposition, un suivi de cet échéancier pour chaque Etat membre avec un système d'alerte avancée (*early warning*) en cas de retard et une mise en réseau des responsables nationaux. Enfin, il est suggéré de prendre en compte certaines difficultés de délais de mise en œuvre pour le secteur privé, en particulier lorsque la réglementation induit pour eux des investissements technologiques importants.

---

<sup>8</sup> Cette trop grande précision des directives du niveau 1 s'explique notamment par l'influence des groupes de pression. Ceux-ci étant préoccupés par les enjeux de certaines dispositions techniques, ils insistent pour qu'elles soient bien prises en compte au niveau 1. Il est supposé que, lorsque les textes du niveau 2 auront fait l'objet de plusieurs cycles de révision, cette pression devrait diminuer.

## Annexe 2

### La politique monétaire et son concept stratégique (Jean-Claude Trichet - 2006)<sup>9</sup>

#### Principes et résultats de la création de la monnaie unique

Aujourd'hui, l'euro – la monnaie unique des Européens – est un élément essentiel de la politique économique européenne. Mais l'euro est beaucoup plus que cela. Il symbolise l'unité profonde des Européens. Il est aussi un emblème d'une possible future souveraineté politique européenne.

Il faut prendre toute la mesure de la difficulté de la tâche que les Européens s'étaient assignée en créant la monnaie unique. D'abord, il leur fallait tout créer à partir de rien – institutions, monnaie, concept stratégique – et faire d'emblée de la nouvelle monnaie une entité au moins aussi crédible que la ou les meilleure(s) des anciennes monnaies. Et, ensuite, il leur fallait être sûr que leurs choix étaient optimaux dans le contexte d'une économie continentale en changement structurel permanent du fait même de l'intégration économique et monétaire européenne, donc dans un environnement comportant un degré significatif d'incertitude supplémentaire par rapport aux autres économies comparables et, en particulier, aux États-Unis.

C'est sur ces deux traits profondément originaux assignés à notre concept de politique monétaire, liés à la transition vers la monnaie unique et à la navigation monétaire dans l'incertain, que je voudrais appeler maintenant votre attention pour cette première partie de mon intervention.

Une stratégie monétaire conçue pour réussir la transition et ancrer la crédibilité de l'euro

S'engager dans la voie de la création d'une monnaie unique, cela voulait dire bâtir une banque centrale et une politique monétaire entièrement nouvelles, tirant leur crédibilité des seules pertinence et solidité de leurs constructions et non de leurs résultats passés propres.

L'exercice était d'autant plus difficile que la monnaie unique ne devait pas être simplement la meilleure possible. Elle devait avoir au moins le niveau de crédibilité de la (ou des) « meilleure(s) » monnaie(s) fusionnée(s). Cette exigence allait au-delà des critères de « convergence » du traité de Maastricht, qui semblent pouvoir autoriser des écarts résiduels vis-à-vis des « meilleures » monnaies du point de vue de la stabilité des prix. Cela eût été, en fait, totalement inacceptable, eu égard à l'engagement pris à l'égard de chacun des peuples européens que la nouvelle monnaie serait au moins aussi « bonne que l'ancienne ». Il est inutile de rappeler que, sans cette promesse, il était exclu d'obtenir l'assentiment des citoyens européens, et en particulier des citoyens belges et luxembourgeois qui, comme les allemands, les français et les néerlandais, en particulier, bénéficiaient en 1997 du même niveau de crédibilité monétaire, le meilleur au sein de la future zone euro. Pour respecter cette promesse, il fallait que l'euro se coule naturellement dans la courbe de rendement des taux d'intérêt de marché la plus basse, correspondant au niveau le plus élevé de crédibilité, aucun écart n'étant tolérable et ne devant être toléré.

---

<sup>9</sup> Conférence de Jean-Claude Trichet, le Président actuel de la Banque centrale européenne, prononcée lors des Grandes Conférences catholiques, le 23 mars 2006 -

La monnaie unique, l'euro, devait être, en somme, le fruit d'une convergence totalement réussie vers les meilleures monnaies. Jusqu'à la fin de l'année 1997, les observateurs, les investisseurs et les marchés ont jugé cette perspective irréaliste. Mais, grâce notamment à une campagne mondiale de communication menée par les banques centrales d'Europe, ils ont changé progressivement – mais radicalement – leur perception de la transition. Tous les taux d'intérêt de marché, de 3 mois à 30 ans, de la future zone euro se sont alignés sur les taux les plus bas. Ainsi, le 4 janvier 1999, premier jour ouvrable de l'euro, les marchés monétaires et financiers européens reflétaient une totale réussite de ce point de vue de la transition à l'euro : les 300 millions d'habitants de la zone euro bénéficiaient d'emblée, sans devoir concéder un seul « point de base », de l'environnement financier le meilleur, celui correspondant à une crédibilité acquise progressivement au cours des décennies antérieures dans une partie de la zone.

Comment cela a-t-il été possible ? Quels sont donc les arguments et les décisions qui ont, en définitive, convaincu les investisseurs et les opérateurs de marché ? Comment se fait-il qu'une monnaie et qu'une institution et un système qui n'avaient aucun passé – l'euro, la Banque centrale européenne et l'Eurosystème – aient pu apparaître aux yeux des investisseurs du monde entier comme pleinement crédibles aux horizons de 1 an, 2 ans, 5 ans, 10 ans, 30 ans, 50 ans ?

Pour réussir cet exploit, à notre connaissance absolument unique dans l'histoire monétaire, il a fallu réunir **quatre conditions relatives aux institutions** et **cinq éléments fondamentaux propres au concept de stratégie monétaire**. Dans ma compréhension de la transition, ces neuf conditions et caractéristiques étaient toutes sine qua non. La simple observation des faits suggère qu'elles ont été suffisantes. Voyons quelles sont ces conditions, et d'abord **les quatre conditions institutionnelles**.

En premier lieu, *l'unicité et la lisibilité de l'objectif premier de stabilité des prix*. Dès lors que la contrainte majeure de la transition était la préservation du très bas niveau des taux d'intérêt de marché à moyen et long terme, dont la condition nécessaire était la préservation du très bas niveau des anticipations d'inflation, toute ambiguïté devait être écartée s'agissant de l'objectif principal de la Banque centrale européenne. Ceci était d'autant plus indispensable que les banques centrales nationales dont les monnaies avaient le plus haut niveau de crédibilité avaient précisément comme objectif principal la stabilité des prix.

Deuxième condition institutionnelle, *l'indépendance de la banque centrale*. Les chercheurs ont montré son importance pour la crédibilité d'une banque centrale et donc pour créer les conditions d'un ancrage solide des anticipations d'inflation. C'est ce qui explique la généralisation de ce concept dans le monde. Dans le cas de la Banque centrale européenne, l'indépendance est garantie par le traité de Maastricht. Elle est donc encore mieux garantie qu'elle ne l'était par les lois nationales.

Troisième condition, *la responsabilité devant l'opinion publique, soulignée en particulier par les auditions régulières du président et des membres du Directoire de la BCE devant le Parlement européen*. Cette responsabilité ne correspond pas seulement à une exigence démocratique et institutionnelle. Elle est également fondamentale pour la crédibilité et l'efficacité de la banque centrale.

En quatrième lieu, la dernière mais peut-être la plus importante condition institutionnelle du point de vue de la crédibilité d'ensemble de l'Union économique et monétaire, *le Pacte de stabilité et de croissance*. Un tel instrument, demandant le respect de règles budgétaires et organisant la surveillance mutuelle des politiques budgétaires par les pairs, est le seul moyen

– mais un vrai moyen efficace – de pallier l’absence de gouvernement fédéral et de budget fédéral en Europe.

La clarté de l’objectif de stabilité des prix, l’indépendance de l’Institut d’émission, la responsabilité devant l’opinion, l’existence du Pacte de stabilité et de croissance étaient autant de conditions indispensables à la crédibilité de l’Union économique et monétaire, de la Banque centrale européenne et de l’Eurosystème, et à celle de la monnaie unique elle-même. Mais ces conditions institutionnelles, pour être toutes nécessaires, n’étaient pas suffisantes à elles seules.

Pour réussir l’exploit qui nous était demandé de transférer à la monnaie unique le meilleur niveau de crédibilité et de confiance disponible au sein des futurs participants à la zone euro – dans l’intérêt même de la croissance européenne et de la création d’emplois – il nous fallait réunir cinq autres conditions, relatives non plus au dispositif institutionnel lui-même mais au **concept stratégique de politique monétaire**. Dès le 13 octobre 1998, avant même la création de la monnaie unique, le Conseil des gouverneurs de la Banque centrale européenne prenait les **cinq orientations fondamentales suivantes** :

Première orientation : *préciser la définition arithmétique de la stabilité des prix, dans la continuité des « meilleures » définitions existant au sein des pays appelés à faire partie de la zone euro : « moins de 2 % » – notion clarifiée depuis par l’ajout de « proche de 2 % » pour bien marquer que nous entendions nous prémunir contre le risque éventuel de déflation.* Compte tenu des contraintes de la transition, une imprécision, un « flou » dans la définition de la stabilité des prix se seraient immédiatement traduits par des taux d’intérêt de marché supérieurs sur toute la courbe de rendement, incorporant une substantielle « prime de risque » correspondant à l’aléa sur l’inflation future. Le principe de responsabilité devant l’opinion exigeait aussi une définition précise de la stabilité des prix : sans elle, comment juger les résultats obtenus par la banque centrale ?

Deuxième orientation : *placer la stratégie monétaire dans une perspective de moyen terme.* Ceci présentait trois avantages. D’abord, être en mesure de tenir compte des différents canaux de transmission de la politique monétaire, y compris ceux qui font sentir leurs effets à plus long terme. Ensuite, apprécier les effets complexes des chocs et ne pas « surréagir » dans le cas de chocs ne comportant pas nécessairement d’effets de moyen terme. Enfin et surtout, dans la perspective de la transition, faciliter l’ancrage des anticipations d’inflation sur toutes les durées.

Troisième orientation : *assurer le caractère complet de l’analyse économique.* Nous partageons cette aspiration avec le Système de Réserve fédéral américain, qui refuse aussi de se retrouver prisonnier d’une équation ou d’un système d’équations. En outre, il nous est apparu qu’un modèle simplifié de prévision d’inflation, modèle nécessairement orienté à l’horizon de dix-huit mois à deux ans, n’était pas approprié. Dans la perspective de la réussite de la transition, il nous fallait ancrer aussi solidement que possible les anticipations sur des durées nettement plus longues et être capables de tester la « robustesse » de nos décisions sur une multiplicité de modèles conceptuellement différents et non sur un seul modèle éliminant nécessairement beaucoup d’informations.

Quatrième orientation : *vérifier la cohérence de l’analyse économique en la recoupant avec l’analyse monétaire.* C’est une originalité de notre concept stratégique que de retenir une approche dite à « deux piliers » : un pilier économique et un pilier monétaire. Ce choix répond au désir évoqué précédemment d’être aussi complet que possible dans nos analyses. Il reflète aussi le fait que les évolutions monétaires donnent des informations précieuses sur la

formation de certains phénomènes financiers, comme l'évolution du prix des actifs et la formation des bulles financières. Enfin, et surtout, la vérification croisée avec l'analyse monétaire est précieuse du fait des différences d'horizons temporels entre les analyses économique et monétaire. Les études empiriques ont montré que, à long terme, l'inflation est un phénomène monétaire. Du point de vue de la réussite de la transition monétaire, l'approche à deux piliers apportait donc une contribution supplémentaire très importante à l'ancrage nominal des anticipations d'inflation sur des durées plus longues que l'horizon habituel de l'analyse économique. Dois-je ajouter que toutes les banques centrales émettant les monnaies les plus crédibles avaient adopté directement ou indirectement des concepts de politique monétaire faisant jouer un rôle important à la monnaie ?

Cinquième orientation, enfin : *introduire un concept de transparence en temps réel de la banque centrale*. Lorsque la monnaie unique a été créée, en janvier 1999, au mieux certaines banques centrales rendaient-elles public le diagnostic de leur organe de décision, les « minutes », avec un délai important, de cinq à six semaines. Ceci nous est apparu incompatible avec la responsabilité de la Banque centrale européenne et de l'Eurosystème devant l'opinion. Incompatible aussi avec les nécessités complexes de la communication dans un espace comprenant douze cultures et dix langues différentes et dans lequel, par voie de conséquence, il fallait veiller particulièrement à l'unicité du discours. Incompatible enfin et surtout avec la nécessité absolument impérieuse de réussir la transition et d'ancrer solidement les anticipations des agents économiques sans laisser prise à des interprétations contradictoires. C'est ainsi que nous avons été la première banque centrale à publier un diagnostic complet, de quatre à cinq pages, immédiatement après la première réunion mensuelle du Conseil des gouverneurs, en temps réel. La plupart des autres banques centrales nous ont suivis dans cette voie. Nous sommes la première banque centrale, et restons l'une des seules, qui tient une conférence de presse immédiatement après avoir pris ses décisions et qui se met donc tous les mois à la disposition des journalistes du monde entier.

*Définition précise de la stabilité des prix, nature à moyen-long terme de notre stratégie, exhaustivité de l'analyse économique, recoupement de l'analyse économique par une analyse monétaire, renforcement de la transparence du diagnostic en temps réel : ces cinq traits de notre concept stratégique de politique monétaire ont tous été décidés avant même la création de l'euro.* Avec les quatre conditions institutionnelles déjà mentionnées, ils ont constitué l'ensemble, nécessaire et suffisant, qui a permis de réaliser, dès 1999, ce qui était encore considéré comme impossible par une majorité d'observateurs extra-européens à la fin de l'année 1997.

Mais le dispositif de la monnaie unique de l'Europe ne devait pas seulement être optimal du point de vue de la gestion monétaire d'une grande économie industrialisée moderne et propre à permettre la pleine réussite d'une transition extrêmement ambitieuse. Il devait aussi être optimisé du point de vue de la conduite de la politique monétaire dans « l'incertain » en sachant que la nature même de la construction européenne amplifie certains éléments d'incertitude.

### **Une stratégie monétaire parée pour la navigation dans « l'incertain »**

L'incertitude est une caractéristique permanente du monde réel et se trouve être particulièrement la marque des périodes comportant d'importants changements structurels. La Banque centrale européenne est elle-même confrontée à tous les types d'incertitude que rencontrent les grandes banques centrales des principaux pays industrialisés. L'incertitude sur l'état réel de l'économie, l'incertitude sur la structure et la dynamique de l'économie, et l'incertitude stratégique, liée à la réaction des agents économiques et des marchés financiers à

ses propres décisions de politique monétaire. Mais l'exercice de la politique monétaire par la Banque centrale européenne est rendu particulièrement exigeant du fait de la nature même de la zone euro, espace en construction, en voie d'intégration économique.

Ainsi, nous ne disposons pas encore, en matière de données économiques, de la même densité et de la même précocité de données qu'aux États-Unis, par exemple.

De même l'incertitude sur la dynamique engendrée par l'Union économique et monétaire est particulièrement marquée. Le concept de marché unique, puis de marché unique à monnaie unique, induit une transformation structurelle fondamentale, qui fait sentir ses effets dans le temps et rend la représentation modélisée d'autant plus incertaine.

S'agissant enfin de la question de l'incertitude stratégique, elle se posait aussi en termes extrêmement difficiles dans le cas de la Banque centrale européenne et de l'Eurosystème : une institution nouvelle, sans passé, est l'émettrice d'une monnaie nouvelle, sans passé. Comment, dans ces conditions, éviter que l'ensemble des agents économiques n'aient une grande difficulté à comprendre les décisions présentes et à anticiper les décisions futures de la Banque centrale européenne ?

L'incertitude est donc non seulement la marque de l'environnement économique de toutes les banques centrales mais aussi la marque toute particulière de l'environnement de la Banque centrale européenne. Il est, de ce fait, très important de vérifier que les principales caractéristiques retenues pour la monnaie unique européenne, particulièrement optimisées en vue de la réussite de la transition, correspondent également à un optimum du point de vue de la conduite de la politique monétaire dans l'incertain. Cela me semble être très largement le cas. J'insisterai plus particulièrement sur trois points.

D'abord, les quatre conditions institutionnelles que j'ai évoquées – l'unicité de l'objectif de la politique monétaire, l'indépendance de l'Institution, la responsabilité devant l'opinion publique, la surveillance mutuelle des politiques budgétaires – contribuent toutes à renforcer la crédibilité de l'union monétaire et de la stratégie monétaire, et donc à réduire l'incertitude stratégique.

Ensuite, parmi les cinq traits principaux de la stratégie de politique monétaire que j'ai soulignés comme étant autant de conditions nécessaires de la réussite de la transition, deux me paraissent de nature à réduire l'incertitude stratégique : la précision de la définition de la stabilité des prix et le principe de la transparence en « temps réel ». Les trois autres – l'exhaustivité de l'analyse économique, la vérification par l'analyse monétaire et la perspective de moyen terme – permettent de tenir compte tant de l'incertitude sur l'état réel de l'économie que de l'incertitude sur les modèles, leur paramétrage et sur la dynamique de l'économie.

Enfin, même si, comme je le crois pour l'Europe, les institutions et le concept de la stratégie monétaire sont optimaux, la conduite de la politique monétaire repose en dernière analyse sur un jugement synthétique qui fait très largement appel à l'expérience et à la sagesse collégiale. Ceci est particulièrement nécessaire dans les périodes de transformation structurelle rapide et puissante comme celle que nous traversons aujourd'hui. .../... »

### Annexe 3

Déclaration des Chefs d'Etat et de Gouvernement de la zone  
(Bruxelles – 25 mars 2010)

Nous réaffirmons que tous les membres de la zone euro doivent mener des politiques nationales saines conformes aux règles agréées. Ils ont une responsabilité partagée pour la stabilité économique et financière dans la zone.

Nous soutenons pleinement les efforts du gouvernement grec et saluons les mesures additionnelles annoncées le 3 mars qui permettront d'atteindre les objectifs budgétaires pour 2010.

Nous reconnaissons que les autorités grecques ont pris des actions ambitieuses et résolues qui devraient permettre à la Grèce de retrouver la pleine confiance des marchés.

Les mesures de redressement prises par la Grèce constituent une contribution importante au renforcement de la soutenabilité budgétaire et de la confiance des marchés. Le gouvernement grec n'a demandé aucune aide financière. Par conséquent, aujourd'hui, aucune décision n'a été prise pour activer le mécanisme décrit ci-dessous.

Dans ce contexte, nous réaffirmons notre volonté de prendre, si nécessaire, des mesures déterminées et coordonnées, pour préserver la stabilité financière de la zone euro dans son ensemble, tel que décidé le 11 février.

Dans le cadre d'un accord comprenant une implication financière substantielle du Fonds monétaire international et une majorité de financement européen, nous sommes prêts à contribuer à des prêts bilatéraux coordonnés.

Ce mécanisme, complétant un financement du Fonds monétaire international, doit être considéré comme un dernier recours, ce qui signifie en particulier que le financement de marché est insuffisant. Les déboursements des prêts bilatéraux seraient décidés par les États membres de la zone euro à l'unanimité et soumis à de fortes conditionnalités, sur la base d'une évaluation menée par la Commission européenne et la BCE. Nous nous attendons à ce que les États membres de la zone euro participent au prorata de leur part au capital de la BCE.

L'objectif de ce mécanisme ne sera pas de fournir un financement au taux moyen des emprunts des pays de la zone euro, mais comportera des incitations pour retourner vers des financements de marché le plus vite possible par une tarification adéquate du risque. Les taux d'intérêt seront non concessionnels, c'est-à-dire qu'ils ne contiendront aucun élément de subvention. Les décisions prises dans ce cadre seront pleinement compatibles avec le traité et les législations nationales.

Nous réaffirmons notre engagement à mettre en oeuvre des politiques économiques destinées à restaurer une croissance forte, stable et durable afin de favoriser les créations d'emplois et la cohésion sociale.

En outre, nous nous engageons à promouvoir une forte coordination des politiques économiques en Europe. Nous considérons que le Conseil européen doit renforcer le gouvernement économique de l'Union européenne et nous proposons de renforcer son rôle dans la coordination macroéconomique et la définition d'une stratégie de croissance européenne.

La situation actuelle démontre le besoin de renforcer et de compléter le cadre existant pour assurer la soutenabilité budgétaire dans la zone euro et de renforcer sa capacité à agir en temps de crise.

Pour le futur, la surveillance des risques économiques et budgétaires et les instruments de leur prévention, y compris la procédure pour déficit excessif, doivent être renforcés. En outre, nous devons disposer d'un cadre robuste pour la résolution des crises, respectant le principe de la responsabilité budgétaire de chaque État membre.

Nous demandons au Président du Conseil européen d'établir, en coopération avec la Commission, un groupe de travail avec les États membres, la présidence tournante et la BCE pour présenter au Conseil, avant la fin de l'année, les mesures nécessaires pour atteindre cet objectif, en explorant toutes les options pour renforcer le cadre juridique.

## Annexe 4

La question du contrôle politique de la PESC :  
Un point de vue parlementaire<sup>10</sup>

### *Le financement de la PESC et de la PESD / PSDC*

Le très faible montant des ressources financières affectées à la PESC contraste avec l'ambition des objectifs assignés à cette politique, tels qu'ils sont énoncés dans le traité sur l'Union européenne, à savoir :

- a) la sauvegarde des valeurs communes, des intérêts fondamentaux, de l'indépendance et de l'intégrité de l'Union, conformément aux principes de la charte des Nations unies ;
- b) le renforcement de la sécurité de l'Union sous toutes ses formes ;
- c) le maintien de la paix et le renforcement de la sécurité internationale,
- d) la promotion de la coopération internationale ;
- e) le développement et le renforcement de la démocratie et de l'Etat de droit, ainsi que le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Il est bien entendu qu'au-delà de la PESC, d'autres politiques concourent à la mise en oeuvre de ces objectifs. Néanmoins, un tel décalage entre le montant du budget affecté à la PESC et l'ambition des objectifs pèse sur la crédibilité de cette politique.

Au Sommet d'Hampton Court, en octobre 2005, la France a obtenu l'engagement de principe d'un accroissement progressif des moyens financiers de la PESC sur la période 2007-2013. Ainsi, le nouvel accord interinstitutionnel (AII)<sup>11</sup> conclu le 17 mai 2006 entre la Commission, le Parlement européen et le Conseil, prévoit qu'une enveloppe d'au moins 1,74 milliard d'euros sera disponible au titre de la PESC (rubrique 4 du budget) pour la période 2007-2013.

La majeure partie du budget de la PESC est aujourd'hui destinée aux opérations civiles de gestion des crises.

Une distinction doit en effet être établie entre les actions civiles financées sur le budget de la PESC et les interventions militaires relevant de la PESD et financées directement par les Etats membres dans le cadre d'un mécanisme spécifique dit « ATHENA ». Ce mécanisme permet à l'Union européenne de financer certaines catégories de coûts communs inhérents à des opérations militaires et plus particulièrement à des opérations de réaction rapide (missions humanitaires et d'évacuation). Tous les Etats membres participent à ce mécanisme, à l'exception du Danemark qui bénéficie d'une dérogation en matière de PSDC.

Le mécanisme ATHENA a ainsi permis d'assurer le financement des coûts communs de plusieurs opérations militaires.

<sup>10</sup> Rapport d'information n° 291 *sur l'avenir de la politique étrangère et de sécurité commune et sur son financement* de M. Blum – Commission des Affaires étrangères – Assemblée nationale – Paris – 16 octobre 2007

<sup>11</sup> Accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la discipline budgétaire et la bonne gestion financière (JO n° C 139 du 14 juin 2006).

Il présente un triple intérêt :

- f) il marque la solidarité des Etats Membres face aux charges financières représentées par les opérations militaires de l'UE ;
- g) il favorise, par un meilleur partage du fardeau, la participation des Etats membres les plus actifs en matière de PESD et celle des petits Etats membres ;
- h) il permet à l'Union européenne de réagir plus rapidement face aux crises.

Ce mécanisme est toutefois limité car la liste des dépenses prises en charge en commun ne dépasse pas 10% du coût total d'une opération. Malgré une révision de ce mécanisme en 2006, qui a notamment permis d'élargir la liste des coûts financés en commun, l'Allemagne et le Royaume-Uni s'opposent à toute prise en charge de coûts communs supplémentaires.

### *La question du contrôle politique de la PESD*

Cette question se pose tant au niveau européen – s'agissant des compétences du Parlement européen – qu'à celui des Etats membres, dans le cadre des procédures de contrôle parlementaire internes à chaque pays.

#### **a) L'avenir des compétences du Parlement européen dans le domaine de la PESD**

Dans le cadre de la procédure budgétaire européenne, les crédits de la PESD relevaient jusqu'à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne de la catégorie des dépenses dites « non obligatoires » pour lesquelles le Parlement européen a le dernier mot sur le Conseil des ministres de l'Union. C'est, en matière de PESD, l'un des seuls moyens de pression dont dispose le Parlement européen dont son rôle se limite – au mieux – à une simple consultation, du fait de la dimension exclusivement intergouvernementale de cette politique.

C'est ainsi que la PESD fait traditionnellement l'objet de tensions entre le Parlement et le Conseil. Le Parlement européen use de la possibilité de recourir à l'instrument de flexibilité<sup>12</sup> pour agir politiquement, par le biais du levier budgétaire, sur le financement des dépenses imprévues de la PESD.

La stratégie ainsi déployée consiste à montrer au Conseil qu'il doit désormais compter avec le Parlement européen, y compris sur les questions relatives à la PESD.

En effet, dans une résolution adoptée en février 2006<sup>13</sup>, les députés européens ont déploré le manque de consultation du Parlement européen en matière de PESD et ont demandé au Conseil « *de promouvoir une PESD beaucoup plus ouverte, plus transparente et plus responsable en prenant l'engagement de se présenter devant la Commission des affaires étrangères du Parlement européen pour rendre compte de tous les Conseils affaires générales et relations extérieures ainsi que de toute rencontre à haut niveau avec des partenaires internationaux importants* ».

---

<sup>12</sup> L'instrument de flexibilité permet de dégager jusqu'à 200 millions d'euros dans une rubrique où il n'y a plus de marge. Or le Conseil est très réticent à utiliser cet instrument.

<sup>13</sup> P6\_TA(2006) 0037, Résolution du Parlement européen sur le rapport annuel du Conseil au Parlement européen sur les principaux aspects et les choix fondamentaux de la PESD, y compris leurs implications financières pour le budget général de l'Union européenne – 2004.

A la suite de l'adoption de cette résolution, la négociation de l'accord interinstitutionnel (All) du 14 juin 2006 sur le cadre financier pluriannuel de l'Union pour la période 2007-2013 (en cours de réexamen) a permis au Parlement européen d'obtenir du Conseil un certain nombre de garanties sur la PESC.

Le paragraphe 43 de l'All prévoit en effet que :

*« Une fois par an, la Présidence du Conseil consultera le Parlement européen sur un document prévisionnel du Conseil, transmis au plus tard le 15 juin de l'année en question, qui présente les principaux aspects et choix fondamentaux de la PESC, y compris leurs implications financières pour le budget général de l'Union européenne, ainsi qu'une évaluation des mesures lancées au cours de l'année n-1. En outre, la Présidence du Conseil tiendra le Parlement européen informé en organisant des consultations communes au moins cinq fois par an dans le cadre du dialogue politique régulier sur la PESC, à convenir au plus tard lors de la réunion de concertation qui doit se tenir avant la deuxième lecture du Conseil.*

*La participation à ces réunions s'établira comme suit :*

- pour le Parlement européen : les bureaux des deux commissions concernées ;*
- pour le Conseil : un ambassadeur (le président du Comité politique et de sécurité) ;*
- la Commission sera associée et participera à ces réunions.*

*Chaque fois qu'il adopte, dans le domaine de la PESC, une décision entraînant des dépenses, le Conseil communiquera immédiatement au Parlement européen, et en tout cas au plus tard cinq jours ouvrables après la décision finale, une estimation des coûts envisagés (fiche financière), notamment ceux qui concernent le calendrier, le personnel, l'utilisation de locaux et d'autres infrastructures, les équipements de transport, les besoins de formation et les dispositions en matière de sécurité.*

*Une fois par trimestre, la Commission informera l'autorité budgétaire de l'exécution des actions PESC et des prévisions financières pour le reste de l'exercice ».*

La mise en oeuvre de ces dispositions, couplée à la création d'un Haut Représentant également vice-Président de la Commission européenne devrait conduire à renforcer l'influence politique du Parlement européen sur la PESC, sans pour autant empiéter sur un champ de compétences intergouvernementales.

Mais il est prévisible que plus la PESC sera amenée à se développer, plus le contrôle politique qu'exercera le Parlement européen sera conduit à s'intensifier.

#### **b) Au niveau national : le contrôle exercé par les parlements nationaux**

Dans son rapport relatif au bilan d'activités de la Commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale<sup>14</sup> qu'il a présidée sous la précédente législature (2002-2007), M. Edouard Balladur, ancien Premier ministre, a souligné la nécessité d'associer de façon plus étroite le Parlement national à la définition et au contrôle de la politique étrangère et européenne de la France.

Il déclare notamment : *« Je suis convaincu, pour ma part, que l'exercice des compétences diplomatiques du pouvoir exécutif ne fait pas obstacle à une association plus étroite du Parlement à son action, ainsi que c'est le cas dans toutes les démocraties voisines.*

*Je crois qu'à l'occasion de la prochaine législature, il serait nécessaire de poursuivre dans ce sens en franchissant une nouvelle étape afin de redonner au Parlement un droit d'initiative en matière de contrôle de la politique européenne avec la possibilité de voter des résolutions, évidemment non contraignantes pour le Gouvernement et le Président de la République. La*

---

<sup>14</sup> Rapport d'information n°3769 de M. Edouard Balladur, l'Assemblée nationale et la politique étrangère de la France (2002-2007) : Bilan d'activités de la Commission des Affaires étrangères, avril 2007

*politique européenne a une telle influence sur la politique nationale que le Parlement doit y être plus étroitement associé.*

*Pour que le Parlement revienne dans le « jeu européen » – ce qui est de plus en plus souhaité d'ailleurs pour les institutions communautaires elles-mêmes qui manquent cruellement d'assise démocratique –, il faut aussi réviser nos méthodes de travail ».*

## Annexe 5

Les principaux éléments de la réglementation européenne relative aux politiques et actions structurelles de l'Union pour la période 2007 - 2010<sup>15</sup>

### **Les objectifs et règles générales d'intervention des Fonds structurels et de cohésion pour la période 2007 – 2013**

En vertu des dispositions du Titre I du règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, les objectifs et règles générale d'intervention de ces Fonds dans les territoires des Etats membres sont les suivants :

#### *CHAPITRE I : Champ d'application et définitions*

##### *Article premier*

##### **Objet**

Le présent règlement établit les règles générales régissant le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds social européen (FSE) (ci-après dénommés: « les Fonds structurels »), ainsi que le Fonds de cohésion, sans préjudice des dispositions spécifiques prévues dans le règlement (CE) n°1080/2006, dans le règlement (CE) n° 1081/2006 et dans le règlement (CE) n° 1084/2006.

Le présent règlement définit les objectifs auxquels les Fonds structurels et le Fonds de cohésion (ci-après dénommés les « Fonds ») doivent contribuer, les critères d'éligibilité des États membres et régions à ces Fonds, les ressources financières disponibles et les critères présidant à leur répartition.

Le présent règlement définit le cadre dans lequel s'inscrit la politique de cohésion, y compris la méthode d'établissement des orientations stratégiques de la Communauté pour la cohésion, du cadre de référence stratégique national et du processus d'examen au niveau de la Communauté.

À cette fin, le présent règlement fixe les principes, les règles de partenariat, de programmation, d'évaluation, de gestion, y compris financière, de suivi et de contrôle sur la base d'un partage de responsabilités entre les États membres et la Commission.

##### *Article 2*

##### **Définitions**

Aux fins du présent règlement, on entend par :

- 1) «programme opérationnel»: un document soumis par un État membre et adopté par la Commission définissant une stratégie de développement selon un ensemble cohérent de priorités, pour la réalisation duquel il est fait appel à un Fonds ou, dans le cadre de l'objectif convergence, au Fonds de cohésion et au FEDER ;
- 2) «axe prioritaire»: une des priorités de la stratégie retenue dans un programme opérationnel consistant en un groupe d'opérations liées entre elles et ayant des objectifs spécifiques mesurables ;
- 3) «opération»: un projet ou un groupe de projets sélectionné par l'autorité de gestion du programme opérationnel concerné ou sous sa responsabilité selon les critères fixés par le

<sup>15</sup> Référence : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:210:0025:0078:FR:PDF>

Comité de suivi et mis en oeuvre par un ou plusieurs bénéficiaires en vue de réaliser les objectifs de l'axe prioritaire auquel il est rattaché ;

#### *Article 9*

##### **Complémentarité, cohérence, coordination et conformité**

1. Les Fonds interviennent en complément des actions nationales, y compris les actions au niveau régional et local, en y intégrant les priorités de la Communauté.

2. La Commission et les États membres veillent à la cohérence des interventions des Fonds avec les actions, politiques et priorités de la Communauté et à la complémentarité avec d'autres instruments financiers communautaires. Cette cohérence et cette complémentarité apparaissent notamment dans les orientations stratégiques de la Communauté pour la cohésion, dans le cadre de référence stratégique national et dans les programmes opérationnels.

3. L'intervention cofinancée par les Fonds est ciblée sur les priorités de l'Union européenne en matière de promotion de la compétitivité et de création d'emplois, y compris en vue de réaliser les objectifs des lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi 2005-2008 définies par la décision 2005/600/CE du Conseil (JO L 205 du 6.8.2005, p. 21). À cette fin, la Commission et les États membres, dans le respect de leurs compétences respectives, veillent à ce que 60 % des dépenses pour l'objectif convergence et 75 % des dépenses pour l'objectif compétitivité régionale et emploi de tous les États membres de l'Union européenne telle qu'elle était composée avant le 1er mai 2004 soient dévolus aux priorités visées ci-dessus. Ces objectifs, basés sur les catégories de dépenses figurant à l'annexe IV, s'entendent comme une moyenne sur l'ensemble de la période de programmation.

Pour que les spécificités nationales, y compris les priorités recensées dans le programme national de réforme de chaque État membre concerné, soient prises en compte, la Commission et chaque État membre concerné peuvent décider de compléter d'une manière appropriée la liste des catégories figurant à l'annexe IV.

Chaque État membre concerné contribue auxdits objectifs.

De leur propre initiative, les États membres qui ont adhéré à l'Union le 1er mai 2004 ou ultérieurement peuvent décider d'appliquer les présentes dispositions.

4. Dans le respect de leurs compétences respectives, la Commission et les États membres assurent la coordination entre les interventions des Fonds, le FEADER, le FEP, les interventions de la BEI et des autres instruments financiers existants.

5. Les opérations financées par les Fonds sont conformes aux dispositions du traité et des actes arrêtés en vertu de celui-ci.

#### *Article 10*

##### **Programmation**

Les objectifs des Fonds sont poursuivis dans le cadre d'une programmation pluriannuelle effectuée en plusieurs étapes, portant sur l'identification des priorités, le financement et le système de gestion et de contrôle.

#### *Article 11*

##### **Partenariat**

1. Les objectifs des Fonds sont poursuivis dans le cadre d'une coopération étroite (ci-après dénommée «partenariat»), entre la Commission et chaque État membre. Chaque État membre organise, au besoin et conformément aux règles et pratiques nationales en vigueur, un partenariat avec les autorités et les organismes tels que :

- a) les autorités régionales, locales, urbaines et autres autorités publiques compétentes ;
- b) les partenaires économiques et sociaux ;

c) tout autre organisme approprié représentant la société civile, des partenaires environnementaux, des organisations non gouvernementales et les organismes chargés de la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes.

L'État membre désigne les partenaires les plus représentatifs aux niveaux national, régional, local et dans les domaines économique, social, environnemental ou autre (ci-après dénommés «partenaires»), conformément aux règles et pratiques nationales, en tenant compte de la nécessité de promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes ainsi que le développement durable par l'intégration des exigences en matière de protection et d'amélioration de l'environnement.

2. Le partenariat est conduit dans le plein respect des compétences institutionnelles, juridiques et financières respectives de chaque catégorie de partenaires visée au paragraphe 1.

Le partenariat porte sur l'élaboration, la mise en oeuvre, le suivi et l'évaluation des programmes opérationnels. Les États membres associent, au besoin, chacun des partenaires concernés, et notamment les régions, aux différentes étapes de la programmation dans le respect du délai fixé pour chacune d'elles.

3. Chaque année, la Commission consulte les organisations représentant les partenaires économiques et sociaux au niveau européen sur l'intervention des Fonds.

#### *Article 12*

##### **Niveau territorial de mise en oeuvre**

La mise en oeuvre des programmes opérationnels visés à l'article 32 relève de la responsabilité des États membres au niveau territorial approprié selon le système institutionnel propre à chaque État membre. Cette responsabilité s'exerce conformément au présent règlement.

#### *Article 13*

##### **Intervention proportionnelle**

1. Les ressources financières et administratives utilisées par la Commission et les États membres pour la mise en oeuvre des Fonds en ce qui concerne:

a) le choix des indicateurs prévus à l'article 37, paragraphe 1, point c) ;

b) l'évaluation visée aux articles 47 et 48 ;

c) les principes généraux des systèmes de gestion et de contrôle visés à l'article 58, points e) et f) ;

d) l'établissement des rapports visé à l'article 67, sont proportionnelles au montant total des dépenses afférentes à un programme opérationnel.

2. En outre, des dispositions spécifiques relatives à la proportionnalité pour ce qui concerne les contrôles figurent à l'article 74 du présent règlement.

#### *Article 14*

##### **Gestion partagée**

1. Le budget de l'Union européenne alloué aux Fonds est exécuté dans le cadre de la gestion partagée entre les États membres et la Commission, au sens de l'article 53, paragraphe 1, point b), du règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil du 25 juin 2002 portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes (JO L 248 du 16.9.2002, p. 1.), à l'exception de l'assistance technique visée à l'article 45 du présent règlement.

Le principe de la bonne gestion financière s'applique conformément à l'article 48, paragraphe 2, du règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002.

2. La Commission assume ses responsabilités d'exécution du budget général de l'Union européenne selon les dispositions suivantes :

- a) elle s'assure de l'existence et du bon fonctionnement des systèmes de gestion et de contrôle dans les États membres conformément aux procédures décrites aux articles 71, 72 et 73 ;
- b) elle interrompt ou suspend tout ou partie des paiements conformément aux articles 91 et 92 en cas d'insuffisance des systèmes nationaux de gestion et de contrôle, et applique toute autre correction financière requise, conformément aux procédures décrites aux articles 100 et 101 ;
- c) elle s'assure du remboursement des acomptes et procède au dégagement d'office des engagements budgétaires conformément aux procédures prévues à l'article 82, paragraphe 2, et aux articles 93 à 97.

#### *Article 15*

##### **Additionnalité**

1. La contribution des Fonds structurels ne se substitue pas aux dépenses structurelles publiques ou assimilables d'un État membre.

2. Pour les régions relevant de l'objectif convergence, la Commission et l'État membre établissent le niveau des dépenses structurelles publiques ou assimilables que l'État membre maintient dans l'ensemble des régions concernées au cours de la période de programmation.

Le niveau des dépenses engagées par l'État membre est un des éléments couverts par la décision de la Commission relative au cadre de référence stratégique national visée à l'article 28, paragraphe

3. Le document méthodologique de la Commission, adopté selon la procédure visée à l'article 103, paragraphe 3, fournit des orientations.

3. En règle générale, le niveau des dépenses visées au paragraphe 2 est au moins égal au montant des dépenses moyennes annuelles en termes réels atteint au cours de la période de programmation précédente.

En outre, le niveau des dépenses est déterminé en fonction des conditions macroéconomiques générales dans lesquelles s'effectue le financement et en tenant compte de certaines situations économiques spécifiques ou exceptionnelles, telles que les privatisations ou un niveau extraordinaire de dépenses structurelles publiques ou assimilables de l'État membre durant la période de programmation précédente.

4. Pour l'objectif 'convergence', la Commission procède, en coopération avec chaque État membre, à une vérification de l'additionnalité à mi-parcours en 2011. Dans le cadre de cette vérification à mi-parcours, la Commission peut, en consultation avec l'État membre, décider de modifier le niveau de dépenses structurelles requis si la situation économique dans l'État membre concerné a changé de manière significative par rapport à celle qui existait au moment de la fixation du niveau des dépenses structurelles publiques ou assimilables visées au paragraphe 2. Cette correction donne lieu à une modification de la décision de la Commission visée à l'article 28, paragraphe 3.

Pour l'objectif 'convergence', la Commission procède, en coopération avec chaque État membre, à une vérification ex post de l'additionnalité à la date du 31 décembre 2016.

L'État membre transmet à la Commission les informations requises afin de permettre la vérification du respect du niveau préétabli de dépenses structurelles publiques ou assimilables.

Au besoin, des méthodes d'estimation statistique devraient être utilisées.

La Commission publie les résultats obtenus par l'État membre lors de la vérification de l'additionnalité, en indiquant la méthodologie et les sources d'information utilisées, à l'issue de chacune des trois étapes de vérification.

#### *Article 16*

##### **Égalité entre les hommes et les femmes et non-discrimination**

Les États membres et la Commission veillent à promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes et l'intégration du principe d'égalité des chances en ce domaine lors des différentes étapes de la mise en oeuvre des Fonds.

Les États membres et la Commission prennent les mesures appropriées pour prévenir toute discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, le handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle lors des différentes étapes de la mise en oeuvre des Fonds et notamment dans l'accès aux Fonds. En particulier, l'accessibilité aux personnes handicapées est l'un des critères à respecter lors de la définition d'opérations cofinancées par les Fonds et à prendre en compte pendant les différentes étapes de la mise en oeuvre.

#### *Article 17*

##### **Développement durable**

Les objectifs des Fonds sont poursuivis dans le cadre du développement durable et de la promotion par la Communauté de l'objectif de protéger et d'améliorer l'environnement conformément à l'article 6 du traité.

### **Approche stratégique pour la Cohésion**

En vertu des dispositions du Titre II du règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, l'approche stratégique pour la Cohésion se définit comme suit :

#### *CHAPITRE I : Orientations stratégiques de la Communauté pour la cohésion*

#### *Article 25*

##### **Contenu**

Le Conseil établit au niveau de la Communauté des orientations stratégiques concises pour la cohésion économique, sociale et territoriale définissant un cadre indicatif pour l'intervention des Fonds, compte tenu des autres politiques communautaires pertinentes.

Pour chacun des objectifs des Fonds, ces orientations transposent notamment les priorités de la Communauté afin de promouvoir son développement harmonieux, équilibré et durable, comme mentionné à l'article 3, paragraphe 1.

Ces orientations sont établies en tenant compte des lignes directrices intégrées comprenant les grandes orientations des politiques économiques et les lignes directrices pour l'emploi, adoptées par le Conseil conformément aux procédures prévues aux articles 99 et 128 du traité.

#### *Article 26*

##### **Adoption et révision**

La Commission propose, à la suite d'une coopération étroite avec les États membres, les orientations stratégiques de la Communauté pour la cohésion visées à l'article 25 du présent règlement. Ces orientations stratégiques sont adoptées selon la procédure prévue à l'article 161 du traité, au plus tard le 1er février 2007. Les orientations stratégiques de la Communauté pour la cohésion sont publiées au Journal officiel de l'Union européenne.

Les orientations stratégiques de la Communauté pour la cohésion peuvent faire l'objet, à la suite d'une coopération étroite avec les États membres, d'une révision à mi-parcours selon la procédure prévue au premier alinéa si cela s'impose pour tenir compte de tout changement important dans les priorités de la Communauté.

La révision à mi-parcours des orientations stratégiques de la Communauté pour la cohésion n'entraîne aucune obligation pour les États membres de réviser soit les programmes opérationnels, soit leur cadre de référence stratégique national.

## *CHAPITRE II : Cadre de référence stratégique national*

### *Article 27*

#### **Contenu**

1. L'État membre présente un cadre de référence stratégique national qui assure la cohérence des interventions des Fonds avec les orientations stratégiques de la Communauté pour la cohésion et identifie le lien entre les priorités de la Communauté, d'une part, et le programme national de réforme, d'autre part.
2. Chaque cadre de référence stratégique national constitue un instrument de référence pour préparer la programmation des Fonds.
3. Le cadre de référence stratégique national s'appliquera à l'objectif convergence et à l'objectif compétitivité régionale et emploi. Il peut également, si un État membre le décide, s'appliquer à l'objectif coopération territoriale européenne, sans préjudice des choix ultérieurs effectués par les autres États membres concernés.
4. Le cadre de référence stratégique national contient les éléments suivants :
  - a) une analyse des disparités, des retards et du potentiel de développement, en tenant compte des tendances de l'économie européenne et mondiale ;
  - b) la stratégie retenue sur la base de cette analyse, y compris les priorités thématiques et territoriales. Le cas échéant, ces priorités incluent des actions relatives au développement urbain durable, à la diversification des économies rurales et aux zones dépendant de la pêche ;
  - c) la liste des programmes opérationnels pour les objectifs convergence et compétitivité régionale et emploi ;
  - d) une description de la manière dont les dépenses au titre des objectifs convergence et compétitivité régionale et emploi contribueront aux priorités de l'UE en matière de promotion de la compétitivité et de création d'emplois, y compris en vue de réaliser les objectifs des lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi 2005-2008, comme prévu à l'article 9, paragraphe 3 ;
  - e) la dotation annuelle indicative de chaque Fonds par programme ;
  - f) pour les régions relevant de l'objectif convergence uniquement :
    - i) l'action envisagée pour renforcer l'efficacité administrative de l'État membre ;
    - ii) le montant de l'enveloppe financière annuelle totale prévue au titre du FEADER et du FEP ;
    - iii) les informations nécessaires pour la vérification ex ante du respect du principe d'additionnalité visé à l'article 13 ;
  - g) pour les États membres éligibles au Fonds de cohésion en vertu de l'article 5, paragraphe 2, et de l'article 8, paragraphe 3, des informations sur les mécanismes visant à assurer la coordination des programmes opérationnels entre eux et la coordination entre ces derniers et le FEADER, le FEP, ainsi que, le cas échéant, les interventions de la BEI et d'autres instruments financiers existants.
5. En outre, le cadre de référence stratégique national peut également contenir, le cas échéant :
  - a) la procédure de coordination entre la politique de cohésion de la communauté et les politiques nationales, sectorielles et régionales pertinentes de l'État membre concerné ;
  - b) pour les États membres autres que ceux qui sont visés au paragraphe 4, point g), des informations sur les mécanismes visant à assurer la coordination des programmes opérationnels entre eux et la coordination entre ces derniers et le FEADER, le FEP, ainsi que les interventions de la BEI et d'autres instruments financiers existants.
6. Les informations contenues dans le cadre de référence stratégique national tiennent compte des spécificités institutionnelles de chaque État membre.

## *Article 28*

### **Élaboration et adoption**

1. Le cadre de référence stratégique national est élaboré par l'État membre en accord avec les partenaires concernés visés à l'article 11, conformément à la procédure qu'il juge la plus appropriée et avec sa structure institutionnelle. Il couvre la période du 1er janvier 2007 au 31 décembre 2013.

L'État membre élabore le cadre stratégique de référence national en concertation avec la Commission afin d'assurer une approche commune.

2. Chaque État membre transmet le cadre de référence stratégique national à la Commission dans un délai de cinq mois à compter de l'adoption des orientations stratégiques de la Communauté pour la cohésion. La Commission prend note de la stratégie nationale et des thèmes prioritaires retenus pour l'intervention des Fonds et fait les observations qu'elle juge appropriées dans un délai de trois mois à compter de la date de réception du cadre.

L'État membre peut présenter simultanément le cadre de référence stratégique national et les programmes opérationnels visés à l'article 32.

3. Avant l'adoption des programmes opérationnels visée à l'article 32, paragraphe 5, ou au moment de leur adoption, la Commission prend, après consultation de l'État membre, une décision portant sur :

- a) la liste des programmes opérationnels visés à l'article 27, paragraphe 4, point c) ;
- b) la dotation annuelle indicative de chaque Fonds par programme visée à l'article 27, paragraphe 4, point e) ; et c) pour le seul objectif convergence, le niveau des dépenses garantissant le respect du principe d'additionnalité visé à l'article 15 et l'action envisagée pour renforcer l'efficacité administrative visée à l'article 27, paragraphe 4, point f) i).

## *CHAPITRE III : Suivi stratégique*

## *Article 29*

### **Rapports stratégiques des États membres**

1. Pour la première fois en 2007, chaque État membre inclut dans son rapport annuel sur la mise en oeuvre du programme national de réforme une section concise concernant la contribution des programmes opérationnels cofinancés par les Fonds à la mise en oeuvre du programme national de réforme.

2. Pour la fin de 2009 et de 2012 au plus tard, les États membres communiquent un rapport concis comprenant des informations sur la contribution des programmes cofinancés par les Fonds :

- a) à la réalisation des objectifs de la politique de cohésion définis par le traité ;
- b) à l'exécution des missions des Fonds telles que décrites dans le présent règlement ;
- c) à la mise en oeuvre des priorités détaillées dans les orientations stratégiques de la Communauté pour la cohésion visées à l'article 25 et précisées par le cadre de référence stratégique national visé à l'article 27 ;
- d) à la réalisation de l'objectif en matière de promotion de la compétitivité et de création d'emplois et aux progrès en vue de réaliser les objectifs des lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi 2005-2008, comme prévu à l'article 9, paragraphe 3.

3. Chaque État membre définit le contenu du rapport visé au paragraphe 2, en vue de mettre en évidence :

- a) la situation et l'évolution socio-économiques ;
- b) les réalisations, les enjeux et les perspectives en ce qui concerne la mise en oeuvre de la stratégie convenue ; et
- c) des exemples de bonne pratique.

4. Les références faites dans le présent article au programme national de réforme visent les lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi 2005-2008 et s'appliquent également

aux orientations équivalentes décidées par le Conseil européen.

#### *Article 30*

##### **Rapport stratégique de la Commission et débat sur la politique de cohésion**

1. Pour la première fois en 2008 et ensuite chaque année, la Commission inclut, dans son rapport annuel destiné au Conseil européen de printemps, une section résumant les rapports des États membres visés à l'article 29, paragraphe 1, en particulier les progrès accomplis dans la réalisation des priorités de l'Union européenne en matière de promotion de la compétitivité et de création d'emplois, y compris en vue de réaliser les objectifs des lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi 2005-2008, comme prévu à l'article 9, paragraphe 3.

2. En 2010 et en 2013, au plus tard pour le 1er avril, la Commission élabore un rapport stratégique résumant les rapports des États membres visés à l'article 29, paragraphe 2.

Au besoin, ce rapport est intégré au rapport visé à l'article 159 du traité, dont il constitue une section distincte.

3. Le Conseil examine le rapport stratégique visé au paragraphe 2 dans les meilleurs délais après sa publication. Ce rapport est soumis au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, qui sont invités à organiser un débat à son sujet.

#### *Article 31*

##### **Rapport sur la cohésion**

1. Le rapport de la Commission visé à l'article 159 du traité comprend notamment :

a) un bilan des progrès accomplis dans la réalisation de la cohésion économique et sociale, y compris la situation et l'évolution socio-économiques des régions, et la prise en compte des priorités de la Communauté ;

b) un bilan du rôle des Fonds, de la BEI et des autres instruments financiers, ainsi que l'effet des autres politiques communautaires et nationales sur les progrès réalisés.

2. Le rapport contient également, le cas échéant :

a) des propositions concernant les mesures et les politiques communautaires qui devraient être adoptées pour renforcer la cohésion économique et sociale;

b) des propositions d'adaptation des orientations stratégiques de la Communauté pour la cohésion en fonction de l'évolution de la politique communautaire.

## Annexe 6

Extraits du Rapport final du Groupe de travail VIII « Défense »  
de la Convention européenne sur l'avenir de l'Europe (mars 2002 - juin 2003) <sup>16</sup>  
(Armand Franjulien)

La lecture du Rapport final du Groupe de travail VIII « Défense » donne des indications précieuses pour comprendre les dispositions du traité de Lisbonne relatives à la 'coopération structurée permanente' – CSP -, une des deux innovations majeures de la PSDC.

Ces extraits du rapport<sup>17</sup> expliquent la raison d'être de la CSP (créer une « Eurozone de la défense » sur le modèle de l'Union économique et monétaire), montrent comment les coopérations renforcées ont été étendues au domaine de la sécurité et de la défense, énumèrent les critères qui pourraient être inscrits dans un protocole pour avoir le droit de participer à la CSP et enfin, mettent en relief le rôle que l'Agence européenne de défense pourrait jouer pour surveiller le développement des capacités.

*47. Les débats au sein du Groupe ont permis de constater les diversités existantes dans les Etats membres au niveau des capacités ainsi qu'au niveau de la volonté de s'engager même dans des missions qui sont déjà inscrites dans le traité (par exemple la mission d'imposition de la paix).*

*Dans ces conditions, comme le traité de Maastricht a créé une forme de coopération particulière pour la mise en place et la gestion de l'euro, il apparaît opportun de donner à ceux des Etats membres qui souhaitent entreprendre un engagement plus ferme, la possibilité de le faire dans le cadre de l'Union plutôt que dans le cadre d'une "Coalition of the Willing" en dehors de l'Union.*

---

### <sup>16</sup> Rappel des objectifs du groupe :

Le groupe doit réfléchir à l'inclusion de l'objectif de la lutte contre le terrorisme dans les traités. Cela donnerait à l'action de l'Union dans ce domaine une véritable légitimité et une base juridique. Il appartiendra au groupe de travail de donner son avis sur ce point. De même, il pourra s'interroger sur l'opportunité d'inscrire dans le traité une clause d'assistance mutuelle, assurée aujourd'hui par l'Union de l'Europe Occidentale. Cette proposition risque de susciter de fortes réticences, en particulier de la part des pays neutres : le groupe sera donc amené à réfléchir aux moyens de rendre ce changement acceptable par tous, notamment en laissant chacun libre d'adhérer ou non à la clause.

Le groupe de travail est également invité à s'interroger sur les moyens de renforcer la crédibilité de l'Union en matière de politique de défense. Les capacités militaires de l'Union ne sont pas à la hauteur de ses objectifs ; sa crédibilité en pâtit. Les efforts des États en matière d'armement sont très inégaux. Par quels moyens pourrait-on remédier à cette situation ? Faut-il des critères de convergence dans le domaine militaire ? Faut-il des objectifs de dépense ? Et si oui, est-il nécessaire de les inscrire dans les traités ?

Ce qui affaiblit l'Union, c'est également son manque de réactivité face aux crises. Aussi le groupe de travail se penchera-t-il sur ce problème. Il pourra réfléchir aux moyens d'améliorer la coordination, ainsi qu'à ceux de rendre plus opérationnel le système d'abstention constructive, par exemple en baissant les seuils.

Enfin, la question des coopérations renforcées figure en bonne place dans le mandat du groupe de travail. Le groupe est invité à se prononcer sur l'opportunité d'autoriser des coopérations renforcées en matière de défense, et sur les moyens de le faire : faut-il un mécanisme similaire au système utilisé dans les autres domaines ? Ou bien faut-il un mécanisme allégé, autorisant, par exemple, un plus petit nombre de pays à agir ?

<sup>17</sup> Les caractères gras figurent dans le rapport, tandis que les soulignements sont le fait de l'auteur de la présente note

48. Ceci impliquerait que dans le nouveau traité une **forme de coopération plus étroite en matière de politique de défense** serait inscrite, ouverte à la participation de tous les Etats membres qui souhaiteraient souscrire un tel engagement et rempliraient les conditions nécessaires pour que cet engagement soit crédible. L'une de ces conditions devrait être une forme de présomption de disponibilité de forces pré-identifiées. Les décisions concernant cette « Eurozone de la défense » seraient prises uniquement par les Etats membres participant à cette forme de coopération. Les modalités précises seraient inscrites dans le traité.

Les débats du groupe ont permis de constater les diversités qui existent entre les Etats membres au niveau des capacités ainsi qu'au niveau de la volonté de s'engager activement même dans des missions déjà inscrites dans le traité, comme par exemple le rétablissement de la paix. Plusieurs membres du groupe ont proposé que, comme le traité de Maastricht a créé une forme de coopération particulière pour la mise en place et la gestion de l'euro, le nouveau traité prévoit par conséquent une **forme de coopération plus étroite entre les Etats membres** qui souhaitent effectuer les missions les plus exigeantes et remplissent les conditions nécessaires pour que leur engagement soit crédible. L'une des conditions pour participer à cette 'Eurozone de la défense' devrait être une forme de présomption de disponibilité de forces pré-identifiées, ainsi que des capacités de commandement et de contrôle. Une autre condition pourrait être la participation aux forces multinationales avec des capacités de commandement et de contrôle intégrées. D'autres facteurs sont importants, comme l'état de préparation des forces, l'interopérabilité et les capacités de déploiement.

55. En complément de cette coopération particulière ainsi créée par le traité, certains membres ont également proposé de modifier les dispositions sur les coopérations renforcées, telles qu'elles résultent du traité de Nice. Ces dispositions devraient être, de manière générale, ouvertes à la coopération en matière de sécurité et de défense et leurs conditions d'utilisation seraient assouplies (décision d'instauration d'une coopération renforcée prise à la majorité qualifiée, abaissement du nombre d'Etats requis pour former une coopération renforcée, procédures de décision rapides). Certains membres du groupe ont marqué leur intérêt pour cette suggestion, mais ont considéré que cette question, parce qu'elle a des implications plus larges, devrait être approfondie compte tenu des discussions d'autres groupes de travail.

Quelques membres du groupe se sont opposés à l'application des dispositions sur les coopérations renforcées à la défense.

66. Un grand nombre de membres du groupe sont de l'avis que le développement de la PESD impose le renforcement des capacités militaires à la disposition de l'Union – qu'il s'agisse des engagements pris par les Etats membres pour assurer les missions de Petersberg ou des engagements plus approfondis qui pourraient être pris entre eux par certains Etats membres au titre d'une coopération plus étroite. Certains membres du groupe ont suggéré que ces engagements plus approfondis prennent la forme d'un protocole annexé au traité, par lequel les Etats volontaires harmoniseraient leurs besoins militaires, mettraient en commun leurs capacités et leurs ressources et assureraient une spécialisation de leurs efforts de défense.

Dans ce contexte, le besoin a été constaté d'un mécanisme permettant d'évaluer et d'améliorer la manière dont les Etats membres remplissent leurs engagements. Une série d'objectifs peut être envisagée, qui évaluerait notamment :

- la proportion du budget de défense par rapport au PIB, et en particulier la proportion des dépenses d'équipement et des dépenses de recherche dans le budget de défense ;

- *l'état de préparation des forces, y compris les capacités de déploiement des forces et leur interopérabilité.*

*Plusieurs membres du groupe ont proposé que le respect de ces différents engagements par les Etats Membres fasse l'objet d'un exercice d'évaluation et de surveillance.*

*67. Cette fonction pourrait être confiée à l'agence de l'armement, qui deviendrait ainsi une véritable **agence des capacités** dont le rôle consisterait à promouvoir les efforts des Etats membres pour améliorer leurs capacités. Le chef de l'agence pourrait ainsi être habilité à surveiller les progrès accomplis par les Etats membres dans le développement des capacités au regard des différents objectifs agréés et à proposer à certains pays la participation à des programmes spécifiques.*

### **Remarques :**

A la date d'établissement de ce rapport, la Convention n'avait pas encore ouvert la voie à la possibilité de recourir à l'instrument de la coopération renforcée pour les questions ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense<sup>18</sup>.

Par ailleurs, l'agence envisagée à cette date n'était pas encore l'Agence européenne de défense qui a été créée dans sa configuration actuelle par décision du Conseil européen de Thessalonique du 20 juin 2003<sup>19</sup>, mais une agence d'armement<sup>20</sup> aux ambitions plus limitées.

C'est la CIG chargée de préparer le traité instituant une Constitution pour l'Europe qui a pris la décision de ce sceller cette nouvelle orientation en l'inscrivant dans l'assise juridique primaire de l'Union que constitue le traité.

<sup>18</sup><http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do;jsessionid=67A5A7E15EF10102373DD641CB61FBA1.node2?pubRef=-//EP//TEXT+PRESS+BI-20030530-1+0+DOC+XML+V0//FR>

<sup>19</sup> **Agence dans le domaine du développement des capacités de défense**

65. À la suite du Conseil européen de printemps de 2003, le Conseil européen charge les instances compétentes du Conseil de prendre les mesures nécessaires en vue de créer dans le courant de l'année 2004 une agence intergouvernementale dans le domaine du développement des capacités de défense, de la recherche, des acquisitions et de l'armement. Cette agence, qui sera placée sous l'autorité du Conseil et ouverte à la participation de tous les États membres, visera à développer les capacités de défense dans le domaine de la gestion des crises, à promouvoir et à renforcer la coopération européenne en matière d'armement, à renforcer la base technologique et industrielle européenne en matière de défense et à créer un marché européen concurrentiel des équipements de défense, ainsi qu'à favoriser, le cas échéant en liaison avec les activités de recherche communautaires, la recherche en vue d'être à la pointe des technologies stratégiques pour les futures capacités de défense et de sécurité, afin de renforcer le potentiel industriel européen dans ce domaine.

<sup>20</sup><http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do;jsessionid=67A5A7E15EF10102373DD641CB61FBA1.node2?pubRef=-//EP//TEXT+PRESS+BI-20030530-1+0+DOC+XML+V0//FR>

## Annexe 7

### La grande complexité du financement des politiques européennes (Alain Lamassoure - 2010)

Contrairement à ce que l'on pourrait penser, le budget de l'Union est loin d'être le seul instrument permettant de financer les politiques européennes et, au-delà, les actions liées à des objectifs communs européens. En fait, il n'y a pas moins de 7 catégories de sources, obéissant chacune à des règles différentes.

1. *Le budget européen* proprement dit. Depuis le traité de Lisbonne, il est adopté par accord entre le Conseil et le Parlement, selon une procédure particulière de codécision. En 2010 il se monte à 123 Md. Depuis 1988, le budget annuel est enserré dans un cadre pluriannuel qui plafonne les dépenses en 5 catégories. Le cadre en cours porte sur les années 2007-2013 et doit faire l'objet d'une révision à mi-parcours en 2010.

2. *Le FED, Fonds européen de développement*, finance l'aide aux pays ACP. C'est un fonds interétatique, mais il est géré sous un contrôle politique assez étroit du Parlement européen. Tout le monde convient qu'à terme il a vocation à rejoindre le budget communautaire, mais chaque présidence tournante successive y renonce vite: la clef de répartition du financement entre les Etats membres est différente de la clef communautaire, et sa renégociation n'est envisageable que dans le cadre d'une refonte globale des finances européennes.

Les gouvernements sont tentés de reproduire ce type de formule : ils y ont recouru, presque en catimini, lors du Conseil européen de mars 2010, pour financer l'aide promise par l'U.E. aux pays en développement pour lutter contre l'effet de serre. Mais à la différence du FED, pour l'instant il ne s'agit pas d'un fonds doté d'un statut, de règles de fonctionnement et d'un contrôle démocratique. Les gouvernements se sont simplement mis d'accord sur le principe et le montant de l'aide, et sa répartition entre les Etats membres – sans recourir au budget communautaire.

3. *Les contributions officielles des Etats membres au financement de politiques ou d'institutions européennes*. C'est une rubrique assez vaste et hétérogène. On y trouve à la fois :

- Les cofinancements nationaux des programmes communautaires qui les requièrent : fonds structurels, politique de cohésion, programme-cadre recherche notamment.
- Les financements nationaux complétant des programmes communautaires ou complétés par eux : les financements des programmes spatiaux de l'ESA, ceux du fonctionnement d'une majorité d'agences européennes en sont des illustrations.
- Les dépenses engagées par les Etats pour des actions parallèles à celles de l'Union sont une variante de cette catégorie : ainsi pour les opérations de maintien de la paix, dont les dépenses civiles sont prises en charge par le budget européen, selon des procédures appropriées, alors que chaque Etat garde la responsabilité de ses dépenses militaires opérationnelles. Notons au passage que les Etats qui acceptent de participer à de telles opérations payent deux fois (sur leur budget national et dans leur participation au budget commun), à quoi s'ajoutent les pertes humaines : c'est un domaine où il existe une marge de progression dans la solidarité communautaire.

- Les coopérations renforcées et les coopérations structurées permanentes prévues par le traité de Lisbonne pourront donner lieu aussi à la recherche de financements dont la répartition devra être débattue entre les participants.

#### 4. *Les dépenses nationales qui contribuent à la réalisation d'objectifs communs européens.*

C'est la catégorie sans doute la plus importante en volume, mais aussi celle qu'il est le plus difficile de cerner de manière précise. Par « objectifs communs européens », il faut entendre les domaines dans lesquels la compétence juridique et financière reste essentiellement nationale, mais pour lesquels les Etats membres se donnent ensemble les mêmes objectifs : la stratégie de Lisbonne, le plan énergie-climat, la stratégie de sécurité de l'Union en sont les meilleurs exemples.

Identifier ces dépenses et les évaluer est très important pour deux raisons. D'une part, face aux difficultés extrêmes d'accroître le budget européen, c'est le seul moyen de vérifier que pourront être financés ces objectifs majeurs ; d'autre part, le bon usage de ces fonds pose un problème de contrôle démocratique, donc de coordination entre les parlements nationaux, qui en disposent, et le parlement européen, chargé de suivre la réalisation des objectifs.

#### 5. *Les dépenses engagées par les Etats membres au profit de citoyens de l'Union venus bénéficiaire de leurs services publics.*

Ce problème radicalement nouveau n'a jamais donné lieu à examen dans un cadre communautaire. Pourtant, il y a déjà cinq ans, l'arrêt Watts de la Cour de Justice a joué le rôle de détonateur : la Cour a contraint le N.H.S. britannique à payer à un hôpital français les frais de chirurgie liés au traitement d'une ressortissante britannique qui n'avait pu obtenir des soins appropriés dans son pays. Cette validation juridictionnelle du « droit au tourisme sanitaire » a une portée telle que l'Espagne, dont les services hospitaliers sont particulièrement prisés de ses voisins, s'est opposée au projet de directive destiné à y donner suite. Mais le problème ne pourra pas être éternellement éludé. D'autant qu'il ne se limite pas au domaine de la santé : le droit communautaire supprimant désormais les conditions de ressources dont un citoyen européen devait justifier pour séjourner dans un autre pays de l'Union, le partage de la prise en charge de l'aide sociale devra bien être négocié entre les Etats, bilatéralement, multilatéralement, ou au niveau communautaire. Une forme de chambre de compensation sera sans doute nécessaire. Mieux vaut y réfléchir et s'accorder avant d'être débordé par le nombre de cas.

6. *Les prêts de la B.E.I.* qui financent des projets communautaires, souvent en complément de fonds européens. Institution originale, créée par le traité de Rome mais dont les seuls actionnaires sont les Etats membres, la B.E.I. est un puissant financeur des investissements décidés à Bruxelles. Son rôle ne pourra que s'accroître en période de très basses eaux budgétaires.

7. Il existe maintenant une *autre catégorie de prêts, consentis par certains Etats membres à d'autres Etats membres en difficulté financière.* Le traité a prévu un mécanisme d'aide de l'Union aux Etats connaissant des difficultés exceptionnelles (article 122). Depuis la crise grecque s'ajoute maintenant la possibilité de prêts publics accordés par certains gouvernements, même à un pays de l'euro, selon une clef de répartition au cas par cas. Les parlements nationaux sont saisis de la validation juridique et politique de la décision mais, s'agissant de l'exercice de la solidarité européenne et du fonctionnement de la zone euro, leur intervention ne doit pas être exclusive de celle du parlement européen. Encore un domaine nouveau pour la coopération interparlementaire.