



N° 1722

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 juillet 2004

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

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

sur l'avant-projet de budget général de
la Commission européenne pour l'exercice 2005,

ET PRÉSENTÉ

PAR M. RENÉ ANDRÉ,

Député.

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

La Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne est composée de : M. Pierre Lequiller, *président* ; MM. Jean-Pierre Abelin, René André, Mme Elisabeth Guigou, M. Christian Philip, *vice-présidents* ; MM. François Guillaume, Jean-Claude Lefort, *secrétaires* ; MM. Alfred Almont, François Calvet, Mme Anne-Marie Comparini, MM. Bernard Deflesselles, Michel Delebarre, Bernard Derosier, Nicolas Dupont-Aignan, Jacques Floch, Pierre Forgues, Mme Arlette Franco, MM. Daniel Garrigue, Michel Herbillon, Marc Laffineur, Jérôme Lambert, Edouard Landrain, Robert Lecou, Pierre Lellouche, Guy Lengagne, Louis-Joseph Manscour, Thierry Mariani, Philippe Martin, Jacques Myard, Christian Paul, Didier Quentin, André Schneider, Jean-Marie Sermier, Mme Irène Tharin, MM. René-Paul Victoria, Gérard Voisin.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION.....	5
I. UN BUDGET RIGOUREUX QUI PERMET A L'UNION EUROPEENNE D'HONORER SES ENGAGEMENTS TOUT EN INTEGRANT LES NOUVEAUX ETATS MEMBRES	7
A. L'avant-projet de budget pour 2005 demeure inférieur aux plafonds des perspectives financières	7
B. Les propositions de dépenses permettent d'assurer la continuité des politiques communautaires, mais laissent peu de marge pour des initiatives nouvelles	11
1) Les priorités politiques de la Commission pour 2005	11
2) Les propositions de dépenses par rubrique.....	13
a) Les dépenses agricoles (rubrique 1)	13
b) Les actions structurelles (rubrique 2)	14
c) Les politiques internes (rubrique 3).....	15
d) Les actions extérieures (rubrique 4)	16
e) Les dépenses administratives (rubrique 5)	17
f) Les réserves (rubrique 6).....	18
g) Les aides de préadhésion (rubrique 7).....	18
h) Les compensations budgétaires (rubrique 8).....	18

II. L'APPROFONDISSEMENT DE LA COHESION DE L'UNION ELARGIE ET L'ACCROISSEMENT DES COMPETENCES COMMUNAUTAIRES NECESSITERONT DE REFORMER LE BUDGET EUROPEEN APRES 2006	21
A. La mise en œuvre prudente d'une véritable codécision en matière budgétaire	21
a) Les grandes étapes de la procédure budgétaire actuelle	21
b) Les nouvelles dispositions budgétaires de la Constitution européenne.....	23
B. La prochaine bataille budgétaire : la difficile négociation sur les prochaines perspectives financières 2007-2013	24
CONCLUSION.....	27
TRAVAUX DE LA DELEGATION	29
EXPOSE DES MOTIFS DE LA RESOLUTION	33
RESOLUTION ADOPTEE PAR LA DELEGATION.....	35
ANNEXE :	
• Calcul du financement de la correction en faveur du Royaume-Uni en 2005	39
• Récapitulation du financement du budget général par type de ressource propre et par Etat membre pour 2005.....	41

Mesdames, Messieurs,

Comme chaque année, la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne consacre un rapport d'information à l'avant-projet de budget général des Communautés européennes, qui lui est soumis en application de l'article 88-4 de la Constitution, et qui doit être examiné en première lecture par le Conseil « Ecofin » du 16 juillet 2004.

Le budget pour 2005 sera le premier budget prévoyant des dépenses pour vingt-cinq Etats membres sur l'ensemble de l'exercice. Il sera également le premier budget à être voté par un Conseil « Ecofin » représentant les vingt-cinq Etats et par un Parlement élargi et entièrement renouvelé, en attendant la nomination d'une nouvelle Commission le 1^{er} novembre.

Ce budget est évidemment marqué par l'élargissement. Mais il s'efforce plus particulièrement de traduire les priorités de l'Union européenne, qu'il s'agisse de la politique extérieure, de la consommation des fonds structurels, des réseaux transeuropéens, de la recherche, du soutien à la croissance ou de la lutte contre le terrorisme.

Les prévisions budgétaires pour 2005 s'inscrivent dans le cadre des perspectives financières 2000-2006. Elles sont même inférieures au plafond des dépenses autorisées, qu'il s'agisse de crédits d'engagement ou de crédits de paiement.

Cette stabilité pourrait cependant n'être que temporaire. Le débat sur le futur cadre financier postérieur à 2006, que la Commission a lancé en février 2004 et qui va se conclure avant la fin 2005, ainsi que le récent accord sur la nouvelle Constitution devraient profondément influencer sur les futures négociations budgétaires. A cet égard, le budget 2005 apparaît donc comme un budget de transition destiné à garantir la continuité des politiques et des institutions communautaires.

I. UN BUDGET RIGoureux QUI PERMET A L'UNION EUROPEENNE D'HONORER SES ENGAGEMENTS TOUT EN INTEGRANT LES NOUVEAUX ETATS MEMBRES

A. L'avant-projet de budget pour 2005 demeure inférieur aux plafonds des perspectives financières

Le budget 2005 permet à l'Union européenne de remplir ses engagements pris dans le cadre d'Agenda 2000, des traités d'adhésion et de la réforme de la PAC, d'apporter une aide accrue aux nouveaux Etats membres, de renforcer les politiques communautaires en matière de lutte contre le terrorisme et de relations extérieures, tout en restant en deçà des plafonds des perspectives financières 2000-2006, qui figurent dans l'accord interinstitutionnel du 6 mai 1999 et restent la principale référence pour la procédure budgétaire.

S'agissant des *crédits de paiement* (crédits pouvant être dépensés durant l'exercice en cours, y compris pour couvrir des engagements plus anciens), le volume des dépenses proposé par la Commission est de 109,5 milliards d'euros, soit 1,03 % du RNB de l'UE-25, et l'équivalent de 250 euros par habitant. Or, les perspectives financières prévoyaient un plafond de plus de 114 milliards d'euros (1,08 % du RNB) pour l'exercice 2005. La marge est de 4,7 milliards d'euros.

Néanmoins, par rapport au budget 2004, la hausse est de 9,7 milliards d'euros (+9,8 %, soit 11 % pour les dépenses non-obligatoires et 8,2 % pour les dépenses obligatoires). Cette évolution est due pour l'essentiel à l'intégration complète des nouveaux Etats membres (+3,9 milliards d'euros, soit au total plus de 10 milliards d'euros pour les 10 nouveaux membres), à la réforme de la PAC, décidée par le Conseil à Luxembourg

(+1,3 milliard d'euros) et à l'amélioration de l'utilisation des fonds structurels (+2,7 milliards d'euros).

On peut également mentionner l'incidence de la puissance de l'euro par rapport au dollar (+240 millions d'euros), ou des aides en faveur de la Turquie.

S'agissant des *crédits d'engagement* (montant maximal des engagements financiers nouveaux que l'Union peut contracter durant l'exercice), ils s'élèvent à 117,2 milliards d'euros pour l'UE-25 (1,1 % du RNB). Cela représente une augmentation de 5,8 milliards d'euros (+5,2 %) par rapport au budget 2004. Les dépenses obligatoires augmentent de 8,2 %, tandis que les dépenses non-obligatoires progressent de 3,3 %. Il en résulte une marge de 2,38 milliards d'euros sous le plafond des perspectives financières pour 2005. La marge disponible est cependant très inégalement répartie selon les rubriques.

La Commission prévoit une augmentation de 8,3 % des crédits d'engagement pour l'*agriculture*, en raison notamment du versement des aides directes aux nouveaux Etats membres. Les crédits d'engagement proposés s'élèvent à 50,67 milliards d'euros alors que le plafond est fixé à 51,4 milliards (la marge est de 763 millions d'euros).

Les conséquences de l'élargissement se font sentir en matière d'*actions structurelles*, puisque la Commission prévoit presque d'atteindre le plafond de 42,4 milliards d'euros de crédits d'engagement, soit une augmentation de 3,3 % par rapport à 2004 (la marge sous le plafond est à 62,5 millions d'euros).

Les crédits d'engagement des *politiques internes* seraient en légère augmentation (+2,9 %), à 8,9 milliards d'euros, et affectés aux nouvelles priorités (croissance, emploi, espace de sécurité et de justice). La marge sous le plafond est, là aussi, assez faible, à 53,4 millions d'euros. Mais elle est préservée, alors que, dans ses prévisions antérieures, la Commission craignait un dépassement du plafond.

La rubrique « *politiques extérieures* » est la seule pour laquelle le plafond est dépassé, avec 5,2 milliards d'euros de crédits d'engagement (+1,1 % par rapport à 2004), grâce à la mobilisation

de l'instrument de flexibilité, qui, conformément au règlement financier, permet temporairement de dépasser de 200 millions d'euros le plafond d'une rubrique en raison de circonstances exceptionnelles. En l'occurrence, il s'agit en particulier d'aider à la reconstruction de l'Irak, conformément aux décisions de la Conférence de Madrid.

La Commission prévoit de coller au plafond des *dépenses administratives*, fixé à 6,36 milliards d'euros de crédits d'engagement (+3,9 %), en demandant la création de 700 nouveaux postes de fonctionnaires, dont la moitié pour les services linguistiques.

La rubrique des *aides de préadhésion* est celle qui fournit l'essentiel de la marge disponible sous le plafond des perspectives financières. L'avant-projet de budget 2005 prévoit en effet 1,85 milliard d'euros de crédits d'engagement (+7,1 %), ce qui laisse une marge de 1,6 milliard d'euros.

La Commission a enfin inscrit une enveloppe de 1,3 milliard d'euros de crédits d'engagement au titre des *compensations budgétaires accordées aux nouveaux Etats membres* (-7,4 % par rapport à 2004). La marge de cette rubrique n'est que de 11 millions d'euros.

APB 2005 ET BUDGET 2004 PAR RUBRIQUE DES PERSPECTIVES FINANCIERES,
EN CREDITS D'ENGAGEMENT (DONNEES CHIFFREES GLOBALES)

	Budget 2004 ⁽¹⁾	Perspectives financières 2005	APB 2005	Différence 2004/2005	Différence 2004/2005
	(1)	(2)	(3)	(3/1)	(3-1)
Crédits pour engagements	Euros	Euros	Euros	%	Euros
I. AGRICULTURE	46 781 285 000	51 439 000 000	50 675 450 000	8,3 %	3 894 165 000
<i>Marge</i>	<i>2 523 715 000</i>		<i>763 550 000</i>		
– Dépenses agricoles (hors développement rural)	40 245 285 000	44 598 000 000	43 834 450 000	8,9 %	3 589 165 000
– Développement rural et mesures d'accompagnement	6 536 000 000	6 841 000 000	6 841 000 000	4,7 %	305 000 000
2. ACTIONS STRUCTURELLES	41 035 000 000	42 441 000 000	42 378 497 444	3,3 %	1 343 497 444
<i>Marge</i>	<i>0</i>		<i>62 502 556</i>		
– Fonds structurels	35 353 000 000	37 247 000 000	37 246 564 455	5,4 %	1 893 564 455
– Fonds de cohésion	5 682 000 000	5 194 000 000	5 131 932 989	-9,7 %	-550 067 011
3. POLITIQUES INTERNES	8 704 761 754	9 012 000 000	8 958 583 120	2,9 %	253 821 366
<i>Marge</i>	<i>17 238 246</i>		<i>53 416 880</i>		
4. ACTIONS EXTERIEURES	5 176 551 000	5 119 000 000	5 234 000 000	1,1 %	57 449 000
<i>Marge</i>	<i>-94 551 000</i>		<i>-115 000 000</i>		
5. ADMINISTRATION	6 121 313 544	6 360 000 000	6 360 000 000	3,9 %	238 686 456
<i>Marge</i>	<i>35 686 456</i>		<i>0</i>		
6. RESERVES	442 000 000	446 000 000	446 000 000	0,9 %	4 000 000
<i>Marge</i>	<i>0</i>		<i>0</i>		
– Réserve pour garanties	221 000 000	223 000 000	223 000 000	0,9 %	2 000 000
– Réserve pour aides d'urgence	221 000 000	223 000 000	223 000 000	0,9 %	2 000 000
7. STRATEGIE DE PREADHESION	1 733 261 220	3 472 000 000	1 856 000 000	7,1 %	122 738 780
<i>Marge</i>	<i>1 721 738 780</i>		<i>1 616 000 000</i>		
– Instrument SAPARD - Préadhésion	226 700 000		250 300 000	10,4%	23 600 000
– Instrument structurel de préadhésion (ISPA)	453 300 000		500 700 000	10,5%	47 400 000
– Instrument PHARE - Préadhésion	809 700 000		818 800 000	1,1%	9 100 000
– Turquie	242 600 000		286 200 000	18,0%	43 600 000
– Fonds de solidarité de l'Union européenne	961 220		p.m.	-100,0%	961 220
8. COMPENSATIONS	1 409 545 056	1 305 000 000	1 304 988 996	-7,4%	-104 556 060
<i>Marge</i>	<i>454 944</i>		<i>11 004</i>		
– Crédits pour engagements – Total	111 403 717 574	119 594 000 000	117 213 519 560	5,2%	5 809 801 986
<i>Marge</i>	<i>4 204 282 426</i>		<i>2 380 480 440</i>		
– Dépenses obligatoires	43 190 316 176		46 752 389 033	8,2%	3 562 072 857
– Dépenses non obligatoires	68 213 401 398		70 461 130 527	3,3%	2 247 729 129
– Crédits pour paiements – Total	99 805 932 101	114 235 000 000	109 539 516 839	9,8%	9 733 584 738
<i>Marge</i>	<i>11 748 067 899</i>		<i>4 695 483 161</i>		
– Dépenses obligatoires	43 244 650 814		46 778 408 033	8,2%	3 533 757 219
– Dépenses non obligatoires	56 561 281 287		62 761 108 806	11,0%	6 199 827 519
– Crédits pour paiements en % du RNB	0,99%	1,08%	1,03%		

(1) Budgets rectificatifs à 1 à 6 compris.

La Commission s'est efforcée par ailleurs de mieux maîtriser la croissance des crédits de paiement. En effet, la surbudgétisation des crédits de paiement dans la procédure budgétaire au cours des derniers exercices a donné lieu à des excédents budgétaires considérables reversés aux Etats. La Commission a veillé, dans la préparation de cet avant-projet, à ce que cela ne se reproduise pas en 2005.

La tendance pourrait d'ailleurs s'inverser. On constate en effet que le retard pris dans l'exécution des programmes des fonds structurels est rattrapé plus vite que prévu dans plusieurs Etats membres, dont la France, ce qui accroît les besoins en crédits de paiement. Une lettre rectificative (avant adoption du projet de budget) ou un budget rectificatif (après adoption) ne sont donc pas à exclure pour ajuster les crédits de paiement des fonds structurels prévus pour 2005 à l'exécution de ces crédits observée en 2004.

Cette réactivité doit être conjuguée à une surveillance accrue des engagements restant à liquider (le « RAL ») par la Commission. Si beaucoup d'engagements restant à liquider ne sont pas anormaux, dans la mesure où ils constituent la conséquence prévisible d'engagements pluriannuels, on constate depuis quelques années une forte augmentation du RAL, correspondant à des engagements dormants pour lesquels aucun paiement n'a été effectué au cours des cinq derniers exercices, malgré leur inscription au budget. On ne peut que saluer l'effort de la Commission, qui les a recensés, examinés et, selon les cas, a prévu de les payer, de les dégager, ou de les maintenir dans le budget pour des motifs justifiés. Ces travaux se poursuivront en 2005.

B. Les propositions de dépenses permettent d'assurer la continuité des politiques communautaires, mais laissent peu de marge pour des initiatives nouvelles

1) Les priorités politiques de la Commission pour 2005

Afin d'assurer la continuité et la cohérence des politiques communautaires, la Commission a élaboré un avant-projet de budget tenant compte de la nécessité d'assurer un bon passage de

témoin à la prochaine Commission et de garantir le bon fonctionnement de l'Europe élargie.

Les travaux préparatoires du budget ont été axés sur trois priorités. Un nouvel élan de croissance économique, fondé sur une compétitivité et une cohésion améliorées, en constitue l'objectif central. L'objectif de stabilité et de sécurité est maintenu. L'Union européenne assume également une nouvelle responsabilité extérieure, notamment de voisinage.

- *Compétitivité et cohésion*

Afin de stimuler la croissance, la Commission met l'accent sur la politique industrielle, la recherche, le commerce électronique, une meilleure exploitation du marché intérieur et l'aide aux régions en retard de développement. Le budget devra accompagner des initiatives dans le domaine de la gouvernance économique, favoriser l'aboutissement de projets de réseaux transeuropéens, l'adoption de la directive sur les services, le renforcement de l'intégration des services financiers, l'avancement de la proposition sur les marchés publics et la promotion du programme spatial européen.

- *Sécurité et citoyenneté*

Dans le cadre de l'Union élargie, le budget doit permettre de fournir un nouvel effort pour garantir une mobilité libre et sûre, et pour gérer une frontière terrestre de 6 000 km et une frontière maritime de 85 000 km. Parmi les actions visées, figurent la lutte contre le crime organisé et le terrorisme, le régime d'asile commun, la politique en matière de visa, le collège européen de police, la protection de l'environnement maritime, la protection contre les crises alimentaires et les risques liés à l'énergie nucléaire.

- *Responsabilité extérieure et relations avec les nouveaux voisins*

La participation de l'Union européenne à la reconstruction de l'Irak s'élèvera à 200 millions d'euros. Les crédits prévus pour les accords de pêche internationaux seront augmentés au cours des négociations sur de nombreux accords avec des pays tiers. L'Europe doit également mettre en place une nouvelle politique de voisinage et des accords de coopération régionaux.

2) *Les propositions de dépenses par rubrique*

a) *Les dépenses agricoles (rubrique 1)*

Les crédits d'engagement de l'agriculture représentent 50,67 milliards d'euros, dont 6,8 milliards prévus pour le développement rural et 43,8 milliards pour les dépenses agricoles proprement dites.

Alors que les dépenses pour l'UE à 15 sont stabilisées, les nouveaux Etats membres devraient se voir attribuer 3,6 milliards d'euros, dont 1,9 milliard pour le développement rural. Le montant affecté aux marchés agricoles et aux dépenses vétérinaires dans les nouveaux Etats membres a sensiblement augmenté, mais demeure relativement faible, du fait de l'introduction progressive des aides directes. L'exercice 2005 sera toutefois le premier à prévoir le paiement d'aides directes agricoles aux dix nouveaux membres de l'Union (pour 1,4 milliard d'euros).

Les augmentations sont notamment imputables à l'élargissement (+2,1 milliards d'euros par rapport à 2004), mais aussi au taux de change entre l'euro et le dollar américain, qui implique un coût supplémentaire de 240 millions d'euros pour les restitutions à l'exportation. A cela s'ajoute 1,3 milliard d'euros pour la réforme de la PAC, décidée en juin 2003. Le reste de l'augmentation s'explique pour l'essentiel par le retour à des conditions normales après la sécheresse de l'été 2003, qui avait eu pour conséquence le versement d'avances sur les aides prévues en 2004.

En octobre 2004, la Commission établira une lettre rectificative pour présenter les dernières prévisions relatives aux dépenses agricoles. La France souhaite en particulier que cette lettre rectificative permette de réviser les montants de restitution à l'exportation dans le secteur laitier et le secteur des volailles.

La France demande à la Commission de suivre tout particulièrement le secteur laitier, pour vérifier que les crédits concernant les mesures de marché soient suffisants, notamment en ce qui concerne les restitutions dont le niveau semble trop faible, compte tenu des prévisions de marché. La baisse des restitutions pourrait avoir pour effet d'augmenter le coût de l'intervention.

L'avant-projet de budget pour 2005 établit le programme d'aide pour la distribution de produits agricoles aux plus démunis à 216 millions d'euros, soit le même niveau qu'en 2004. Or, la France, qui consomme 35 % de ces crédits communautaires, regrette que cette mesure n'ait pas été revue à la hausse par la Commission, compte tenu de l'arrivée des nouveaux Etats membres.

Le Parlement européen, en ce qui le concerne, a mis l'accent sur l'insuffisance des crédits relatifs à la promotion des systèmes de qualité et à la lutte contre les risques liés aux épizooties.

b) Les actions structurelles (rubrique 2)

Les fonds structurels représentent le deuxième principal poste de dépenses de l'Union européenne.

Les volumes des crédits d'engagement proposés pour les actions structurelles (fonds structurels + fonds de cohésion) augmentent de 3,3 % par rapport à 2004. Sur un total de 42,37 milliards d'euros, 7,7 milliards bénéficieront aux nouveaux Etats membres. La Commission prévoit en parallèle une forte augmentation des crédits de paiement (+14,8 %), qui s'explique par l'amélioration de la consommation des crédits dans l'UE-15, et par la multiplication par deux des dépenses prévues dans les nouveaux Etats membres. Les dépenses du Fonds de cohésion sont en baisse (-9,7 %), tant pour les anciens Etats membres que pour les nouveaux, notamment en raison de la perte, par l'Irlande, de son éligibilité au titre de ce programme.

Malgré les justifications avancées, la France considère que la progression des crédits de paiement est trop forte. La faible exécution des fonds structurels, en dépit des progrès enregistrés, a conduit, au cours de ces dernières années, à une surbudgétisation récurrente, qui s'est encore traduite en 2003 par un excédent budgétaire de 5 milliards d'euros.

Les hypothèses de travail de la Commission et le pari d'une forte amélioration de la consommation des fonds structurels pour atteindre 95 % demeurent très optimistes. Il serait préférable de budgéter les crédits de paiement au plus juste, quitte à les abonder en cours d'année à la hauteur des besoins réellement constatés en votant un budget rectificatif et supplémentaire.

Par contre les crédits d'engagement de la rubrique 2 n'appellent pas d'observation. Ils sont conformes aux perspectives financières et aux conclusions du Conseil européen de Copenhague.

c) Les politiques internes (rubrique 3)

Le niveau des dépenses prévues demeure relativement stable, comparé au budget 2004. La Commission propose 8,95 milliards d'euros en crédits d'engagement (+ 2,9 %) et 7,7 milliards d'euros en crédits de paiement. Un montant de 5 milliards d'euros en crédits d'engagement est consacré aux dépenses de recherche (6^{ème} programme-cadre), ce qui montre que les objectifs de Lisbonne continuent à bénéficier d'une priorité élevée dans l'Union élargie.

Il est proposé d'affecter 885 millions d'euros à l'éducation et à la culture, qui sont également essentielles pour la compétitivité.

Les questions de sécurité et de protection recevront un appui financier dans les domaines de l'énergie et des transports. Le démantèlement des centrales nucléaires susceptibles d'être dangereuses (notamment Ignalina en Lituanie et Bohunice en Slovaquie) bénéficiera de plus de 200 millions d'euros. La santé, la politique des consommateurs et la sécurité alimentaire bénéficieront d'un montant total combiné de 120 millions d'euros.

Les nouvelles frontières extérieures et la zone élargie de libre-circulation seront protégées au moyen d'actions soutenues par le programme Douanes, et un montant de plus de 536 millions d'euros sera alloué au domaine de la justice et des affaires intérieures, comprenant le système d'information sur les visas et le Fonds pour les réfugiés. Un montant de 336 millions d'euros est prévu pour le contrôle aux frontières extérieures des nouveaux Etats membres, ainsi que 13 millions d'euros pour financer un dispositif de transit concernant Kaliningrad.

Le budget total des agences décentralisées financées sur la rubrique 3 s'élève à 252,6 millions d'euros, en augmentation de 31,6 % par rapport au budget 2004. Cette évolution reflète la tendance, préoccupante, de la multiplication des agences (agence ferroviaire, centre européen de contrôle et de prévention des

maladies, agence pour la sécurité aérienne, agence pour la sécurité maritime, collège européen de police...).

Il serait utile, pour se prononcer, de disposer du détail des mesures nouvelles demandées pour chaque agence, en distinguant les nouvelles agences et les structures fonctionnant déjà en régime de croisière, et des éventuels redéploiements auxquels il peut être procédé, tant en crédits qu'en effectifs. En tout état de cause, une progression de près de 32 % est excessive et doit être mieux maîtrisée.

d) Les actions extérieures (rubrique 4)

La Commission propose d'engager en 2005 des crédits supérieurs à 5,2 milliards d'euros pour les actions extérieures, ce qui correspond approximativement au niveau de 2004 (+1,1 %).

De plus, la Commission prévoit, comme en 2004, de mobiliser l'instrument de flexibilité pour dépasser le plafond du cadre financier pluriannuel afin de soutenir la stabilisation et la reconstruction en Irak (200 millions d'euros).

Les crédits de la rubrique 4 permettront de stabiliser l'aide octroyée à l'Europe orientale et à l'Asie centrale (515 millions d'euros), ainsi qu'à l'Amérique latine (315 millions d'euros), et de stimuler la politique de voisinage avec les pays méditerranéens et du Moyen-Orient (avec un total de 1,07 milliard d'euros). Après la période de reconstruction dans les Balkans, il est prévu que le niveau d'aide soit réduit à 554 millions d'euros. L'Union européenne pourra ainsi continuer de remplir des engagements politiques dans cette région d'Europe. Les crédits prévus pour l'Asie permettront de poursuivre l'aide à la reconstruction de l'Afghanistan (648 millions d'euros pour la région).

Dans les programmes thématiques, la coopération avec les pays tiers sur les questions de migration s'établira à 45 millions d'euros, l'aide alimentaire sera augmentée de 4 % (pour atteindre 436 millions d'euros), et les lignes budgétaires en matière de santé seront renforcées. Au total, un montant de plus d'un milliard d'euros est proposé dans le budget communautaire pour la politique de développement dans les pays les plus pauvres, sans compter les

3,4 milliards d'euros qui devraient provenir du Fonds européen de développement.

La Commission propose de programmer une dotation de 55 millions d'euros (+ 16 %), en crédits d'engagement, pour la PESC (politique extérieure et de sécurité commune). Les missions de police commune de l'Union européenne en Bosnie-Herzégovine et en Macédoine jouent un rôle très important à cet égard.

On peut signaler qu'en 2005, l'aide versée à la Croatie sera transférée pour la première fois de la rubrique 4 (actions extérieures) à la rubrique 7 (aides de préadhésion) du budget, ce qui semble vouloir accompagner l'ouverture de négociations en vue de l'adhésion de cet Etat.

La France considère que le niveau de la dotation proposée pour la PESC est tout à fait insuffisant, et elle défend un budget de 75 millions d'euros. Elle souhaiterait un renforcement du caractère prioritaire des relations avec les pays du Moyen-Orient et de la Méditerranée du Sud, à la fois en raison de leur cohérence avec les dernières orientations européennes sur la politique de voisinage et des risques spécifiques d'instabilité présents actuellement dans cette zone.

e) Les dépenses administratives (rubrique 5)

Les dépenses administratives prévues pour les institutions de l'Union européenne s'élèveront à 6,36 milliards d'euros, soit 3,9 % de plus qu'en 2004.

La Commission demande 700 nouveaux postes dans le cadre de l'adaptation à moyen terme à l'élargissement. La moitié de ces nouveaux personnels sera affectée aux services linguistiques. Le nombre de commissaires sera réduit de 30 à 25.

L'entrée en vigueur du nouveau statut du personnel entraînera des économies d'environ 40 millions d'euros pour le budget administratif de la Commission. La réintégration de l'immeuble Berlaymont coûtera, en loyers, 32 millions d'euros en 2005.

La France souhaite, en matière de PESD, le renforcement des crédits consacrés à la cellule civile et militaire, et au centre d'opérations au sein du budget du secrétariat général du Conseil.

f) Les réserves (rubrique 6)

La rubrique 6, en progression de 0,9 % par rapport à 2004, comprend deux réserves pour lesquelles il n'est prévu de procéder à l'appel de ressources que si le besoin s'en fait sentir en cours d'exercice :

- un montant de 223 millions d'euros est alloué à la réserve d'aide d'urgence dans les perspectives financières ;

- la réserve pour garantie est également de 223 millions d'euros.

La réserve monétaire pour les dépenses du FEOGA-Garantie était de 500 millions d'euros jusqu'en 2001. L'accord interinstitutionnel prévoyait de l'éliminer progressivement pour 2003. Aucun crédit n'est donc plus inscrit dans le budget.

g) Les aides de préadhésion (rubrique 7)

Les crédits d'engagement de préadhésion seront, en 2005, de 1,85 milliard d'euros (+7,1 %). La stratégie de préadhésion s'applique désormais à la Roumanie, à la Bulgarie et à la Turquie. Les aides accordées à ces trois pays seront considérablement renforcées. L'aide de préadhésion pour la Roumanie et la Bulgarie s'établira à 1,5 milliard d'euros, tandis que des crédits d'engagement de près de 300 millions d'euros (au lieu de 250 millions en 2004) seront consacrés à la Turquie. Des paiements seront encore versés aux dix nouveaux Etats membres à partir de cette rubrique, afin de clore les programmes de préadhésion lancés en 2003 ou auparavant.

h) Les compensations budgétaires (rubrique 8)

Conformément aux décisions de Copenhague, des paiements s'élevant à 1,3 milliard d'euros sont prévus en faveur des nouveaux Etats membres dans le budget 2005 au titre de compensation. Ces montants, qui garantissent que les nouveaux Etats membres

demeurent bénéficiaires nets après l'adhésion, représentent globalement 104 millions d'euros de moins qu'en 2004 (-7,4 %).

Sans ces compensations budgétaires temporaires, certains Etats, comme la Slovénie ou Chypre, auraient été contributeurs nets au budget de l'Union européenne dès la première année de leur adhésion.

II. L'APPROFONDISSEMENT DE LA COHESION DE L'UNION ELARGIE ET L'ACCROISSEMENT DES COMPETENCES COMMUNAUTAIRES NECESSITERONT DE REFORMER LE BUDGET EUROPEEN APRES 2006

A. La mise en œuvre prudente d'une véritable codécision en matière budgétaire

La Constitution européenne, en modernisant et en rééquilibrant la procédure budgétaire, devrait faciliter l'adaptation du budget communautaire aux nouveaux enjeux de la construction européenne.

a) Les grandes étapes de la procédure budgétaire actuelle

- *L'élaboration de l'avant-projet de budget par la Commission et la transmission à l'Autorité budgétaire le 15 juin au plus tard*

Après un débat d'orientation qui permet de définir les grandes priorités politiques et budgétaires pour l'exercice à venir, la Commission établit son « état prévisionnel » en collectant les demandes de l'ensemble des services et en procédant aux arbitrages internes. Elle tient également compte des conclusions d'un « Trilogue » entre les trois institutions sur les priorités budgétaires. Elle reçoit d'autre part les « états prévisionnels » des autres institutions, et regroupe le tout dans un avant-projet de budget, qui constitue la prévision globale des recettes et des dépenses pour l'exercice à venir. Ce document est adopté par le collège des commissaires début mai, et transmis à l'autorité budgétaire le 15 juin au plus tard.

L'avant-projet de budget peut être ultérieurement modifié par la Commission par voie de lettre rectificative, pour tenir compte d'éléments nouveaux qui n'étaient pas connus au moment de son établissement.

- *L'établissement du projet de budget par le Conseil*

Le Conseil procède à sa première lecture, et adopte avant le 31 juillet, sur la base de l'avant-projet de budget, un projet de budget qu'il transmet au Parlement dans la première quinzaine de septembre. En marge de cette lecture se déroule la procédure de concertation sur les dépenses obligatoires à inscrire au budget, qui donne lieu préalablement à un « Trilogue » entre les institutions vers la fin du mois de juin.

- *La première lecture du Parlement*

Le Parlement, sur la base du projet du Conseil, procède à sa première lecture dans le courant du mois d'octobre ; les amendements portant sur les dépenses non-obligatoires sont votés à la majorité absolue des membres. Des propositions de modifications portant sur les dépenses obligatoires sont votées à la majorité absolue des suffrages exprimés, lorsqu'un accord sur le montant de ces dépenses n'a pu être trouvé lors de la concertation.

- *La deuxième lecture du Conseil*

Le Conseil effectue cette deuxième lecture pendant la troisième semaine de novembre, après une concertation avec une délégation du Parlement européen. Le projet de budget peut être modifié en fonction des amendements (portant sur les dépenses non-obligatoires) ou des propositions de modifications (portant sur les dépenses obligatoires) votés par le Parlement.

Le résultat des délibérations du Conseil en deuxième lecture sur les dépenses obligatoires conduit normalement à la fixation de leurs montants définitifs : le Conseil exerce en effet, sauf rejet global ultérieur par le Parlement, le dernier mot sur cette catégorie de dépenses. Le projet de budget amendé puis modifié est de nouveau transmis au Parlement vers la fin novembre.

- *La deuxième lecture du Parlement et l'arrêt du budget*

Le Conseil ayant déjà exprimé son dernier mot sur les dépenses obligatoires, le Parlement consacrerait principalement la session plénière de décembre à l'examen des dépenses non-obligatoires, pour lesquelles il peut accepter ou refuser les propositions du Conseil. Le Parlement, statuant à la majorité de ses membres et des trois cinquièmes des suffrages exprimés, arrête alors le budget. L'arrêt est constaté par le Président du Parlement, et le budget devient exécutoire.

- b) *Les nouvelles dispositions budgétaires de la Constitution européenne*

Contrairement à ce que prévoyait la Convention, et en raison de l'opposition de la Grande-Bretagne et des Pays-Bas, la Constitution ne permet pas le vote à la majorité qualifiée des « modalités » des *ressources propres*. Seules les « mesures d'exécution » du futur système pourront éventuellement relever de la majorité qualifiée, pour autant que le Conseil en décide ainsi à l'unanimité dans le cadre des dispositions applicables aux ressources propres. Le plafond des ressources propres et donc le niveau des contributions nationales au budget européen continueront de dépendre d'une décision unanime des Etats membres. Dans ce cadre assez étroit, la Constitution ménage néanmoins la possibilité de créer de nouvelles ressources, y compris un impôt européen (même s'il n'est pas expressément mentionné). C'est dans cette perspective que se situent les récentes initiatives de la Commission visant à relancer l'harmonisation de l'assiette de l'impôt sur les sociétés, qui, selon les experts, pourrait être à terme transféré à l'Union européenne.

La Constitution retient l'une des principales innovations de la Convention en matière budgétaire : l'introduction des *perspectives financières* dans un cadre constitutionnel (article I-54). Le texte initial prévoyait des perspectives financières adoptées à la majorité qualifiée du Conseil, sur proposition de la Commission, après approbation à la majorité absolue du Parlement européen. Il était aussi envisagé que le premier cadre financier suivant l'entrée en vigueur de la Constitution resterait soumis à l'unanimité du Conseil. Plusieurs Etats, dont la Grande-Bretagne et les Pays-Bas, se sont opposés à ce projet d'adoption des perspectives financières à la majorité qualifiée, souhaitant que le Parlement européen ne dispose

que d'un pouvoir consultatif et que la règle de l'unanimité soit définitivement confirmée par la Constitution.

Le texte adopté par la Conférence intergouvernementale prévoit effectivement la fixation du cadre financier pluriannuel par le Conseil statuant à l'unanimité après approbation du Parlement européen. Toutefois, la Constitution met en place une clause passerelle, que les Pays-Bas n'ont pas réussi à faire supprimer : l'adoption du cadre financier pluriannuel pourra passer à la majorité qualifiée si le Conseil européen en décide ainsi à l'unanimité.

En compensation du pacte constitutionnel lui liant ainsi les mains sur le niveau global pluriannuel des dépenses, le Parlement européen a réussi à préserver l'essentiel de l'acquis de la Convention concernant la *procédure budgétaire annuelle*, qui lui confère désormais un véritable pouvoir de codécision. La distinction traditionnelle entre dépenses non-obligatoires et dépenses obligatoires est supprimée par la Constitution, ce qui étend cette codécision du Parlement à la totalité du budget, en particulier au budget agricole, toujours très sensible du côté français, italien, espagnol et irlandais. La nouvelle rédaction de l'article III-310 confirme le rôle ultime du Parlement sur le budget annuel, tout en l'obligeant à un fort consensus politique interne pour être en mesure de s'opposer au Conseil. Ainsi, au terme de la procédure de conciliation, phase finale du processus de codécision budgétaire, si le Parlement européen rejette à la majorité de ses membres le projet de budget, la Commission doit présenter un nouvel avant-projet et toute la procédure recommence en urgence. Inversement, si le Conseil vote contre l'accord de conciliation, le budget peut néanmoins être adopté par le Parlement selon ses vues s'il parvient à se prononcer dans les 14 jours après la décision du Conseil, à la majorité de ses membres et des trois cinquièmes des suffrages exprimés.

B. La prochaine bataille budgétaire : la difficile négociation sur les prochaines perspectives financières 2007-2013

L'épreuve de la Constitution vient d'être surmontée. Une nouvelle épreuve, budgétaire, se prépare et concerne la négociation des prochaines perspectives financières.

Les perspectives financières, adoptées pour la première fois par le Conseil européen de Bruxelles en février 1988, constituent le cadre financier pluriannuel des dépenses communautaires. Faisant encore l'objet d'un accord interinstitutionnel, elles fixent pour chaque année un plafond annuel en crédits d'engagement et en crédit de paiement. Les perspectives financières en vigueur s'achèveront au 31 décembre 2006.

La communication de la Commission de février 2004 relative aux prochaines perspectives financières (2007-2013) a ouvert le débat sur l'avenir des politiques communes et du financement de l'Union après 2006, mais les négociations ne devraient véritablement être engagées qu'au début 2005.

D'ores et déjà, deux tendances se dessinent.

Les six principaux contributeurs nets au budget communautaire (Allemagne, Royaume-Uni, Suède, Pays-Bas, Autriche et France) souhaitent stabiliser les dépenses au niveau actuel, soit 1 % du RNB communautaire. De son côté, la Commission a proposé de porter le budget à 1,15 % du RNB en paiements et 1,27 % en engagements.

La négociation, qui doit se conclure par un accord à l'unanimité des 25, s'annonce très difficile, car plusieurs Etats ont des sujets sensibles.

La croissance souhaitée par la Commission résulte en grande partie de la dotation proposée pour la période 2007-2013 en matière de politique régionale (près de 0,42 % du RNB de l'Union). La Commission, au-delà d'un effort naturel pour les nouveaux Etats membres, souhaite neutraliser l'impact de l'élargissement pour les actuels Etats membres. Les nouveaux membres attendent des aides, les anciens bénéficiaires veulent les conserver ou en perdre le moins possible.

Ces financements s'ajouteraient à ceux de la politique agricole commune, dont la France a obtenu la sanctuarisation en octobre 2002 à Bruxelles. Il conviendra donc de veiller, à l'occasion de la négociation sur les perspectives financières, à ce que cet accord ne soit pas remis en cause, alors que certains Etats n'attendent que cette occasion pour le faire, et qu'un récent rapport du Président de

la Commission du budget du Parlement européen l'a fortement critiqué.

Ainsi, à l'occasion de l'élargissement de 2007 à la Bulgarie et à la Roumanie, certains Etats pourraient proposer d'imputer la dépense agricole supplémentaire de 2 milliards d'euros sous le plafond prévu pour les 25 dans les nouvelles perspectives financières, ce qui ne paraît pas acceptable.

Enfin, le sujet de négociation le plus délicat constituera la répartition du financement des dépenses entre Etats membres. Dans la proposition de la Commission, le solde contributeur net de la France passerait de 2 milliards d'euros à 8 milliards d'euros en 2013. C'est la raison pour laquelle il convient de remettre en cause la correction britannique, dont la France assure le tiers du financement depuis les accords de Berlin en 1999. Ce véritable privilège, accordé en 1984, sous la forme d'une importante réduction de la contribution britannique au budget communautaire, était justifié à l'époque par le faible niveau de vie britannique (de 11 % inférieur à la moyenne communautaire). Or, aujourd'hui, le niveau de vie des Britanniques est supérieur de 20 % à la moyenne communautaire. C'est la raison pour laquelle un écrêtement généralisé des soldes contributeurs, voire des soldes débiteurs nets, pourrait être proposé par la Commission. La France est réservée sur cette proposition, qui est contraire à l'esprit européen, mais ce pourrait être le seul moyen de toucher à la correction britannique sans que ce soit un *casus belli* avec le Royaume-Uni.

CONCLUSION

Si le budget de l'Union européenne pour 2005 permettra à l'Union européenne d'honorer ses engagements et d'assurer la continuité des politiques communes, malgré l'élargissement, il ne semble pas de nature à donner à l'Europe un nouvel élan, en prenant des initiatives fortes dans les domaines où la nécessité de son intervention se fait le plus sentir : PESC, grandes infrastructures de transport, recherche et développement, environnement, défense, justice et affaires intérieures.

Le plafonnement du budget communautaire et l'absence de véritables ressources propres constituent encore un frein à l'approfondissement de l'Union.

L'Europe doit retrouver une véritable marge de manœuvre afin d'assurer une meilleure cohésion dans tous les secteurs structurants. Une telle évolution passe par une redéfinition des domaines budgétaires nationaux et communautaires. La Constitution européenne reste trop discrète sur ce sujet, mais elle a ouvert la voie à une simplification du processus décisionnel.

C'est dans cette perspective que doit s'ouvrir, à la fin 2004, le débat très attendu sur le nouveau cadre financier de l'Union européenne entre 2007 et 2013.

*
* *

TRAVAUX DE LA DELEGATION

La Délégation s'est réunie, le jeudi 8 juillet 2004, sous la présidence de M. Pierre Lequiller, Président, pour examiner le présent rapport d'information.

L'exposé du rapporteur a été suivi d'un débat.

Après avoir indiqué qu'il souscrivait aux observations du rapporteur, le **Président Pierre Lequiller** a rappelé que l'objectif du plafond de 1 % était de provoquer un réexamen de la correction de la contribution du Royaume-Uni au budget communautaire. Ce dispositif, fondé sur l'infériorité invoquée du niveau de vie britannique à l'époque, conduit actuellement à des transferts contestables. En l'état, la Slovénie serait un contributeur à la restitution britannique, alors que le niveau de vie anglais est maintenant supérieur de 20 % à la moyenne communautaire. S'agissant du niveau des fonds structurels prévus pour les pays adhérents, il ne faut pas négliger que les crédits correspondants ne pourront aisément être engagés en l'absence de structures administratives adéquates, sur place. Le budget 2005 sera donc dans l'ensemble un budget de transition.

M. Daniel Garrigue a indiqué que le plafond de 1 % répondait à un souci de rigueur et de remise en cause de l'avantage britannique, mais qu'il n'était pas tenable à moyen terme compte tenu des exigences du financement non seulement de la PAC et des fonds structurels, mais également du développement des autres actions communautaires. S'agissant de la recherche, un effort est indispensable, même si la demande de la Commission d'un doublement du programme-cadre de recherche et de développement peut paraître excessif. L'Europe est déjà en retard par rapport aux Etats-Unis et d'autres grands Etats ont prévu d'importants programmes de recherche, non seulement le Japon mais également la Chine et l'Inde. Au-delà, il convient également de songer aux actions internationales et à la PESC.

Sur un autre plan, la mention des crédits de préadhésion pour la Turquie pose un problème de principe. Il n'est pas envisageable de

continuer à alimenter ce processus sans que la question de l'adhésion ait été posée devant l'opinion publique. La difficulté tient d'ailleurs moins à la Turquie et à la manière dont elle remplit certains critères, qu'à l'idée que les Européens se font de l'Europe. Son périmètre n'a pas, en effet, été défini.

S'agissant enfin des actions de l'Europe envers le Proche-Orient, le Moyen-Orient et les pays du Sud de la Méditerranée, les observations du rapporteur sont d'une grande justesse et il conviendrait d'en faire la mention dans proposition de résolution.

Après s'être associé à l'observation de M. Daniel Garrigue sur la question du périmètre de l'Europe, le **Président Pierre Lequiller** a indiqué qu'une mission de la Délégation se rendrait en Turquie au mois de septembre 2004. Elle est destinée non à se prononcer sur l'opportunité de l'adhésion, qui est une question d'ordre politique qui doit être tranchée dans d'autres instances, mais à procéder à un constat objectif sur la manière dont le respect des critères politiques de Copenhague est assuré, en particulier au regard des droits de l'homme. Les enseignements de cette mission seront donc connus avant que la Commission ne rende, au mois d'octobre, son rapport.

M. Jérôme Lambert a d'abord relevé que l'augmentation du budget communautaire était inférieure au montant des dépenses destinées aux nouveaux adhérents, ce qui entraînait mécaniquement une réduction du niveau des crédits dont bénéficient les anciens Etats membres.

Il s'est ensuite étonné que la proposition de résolution soumise à la Délégation ne remette pas en cause les crédits de préadhésion destinés à la Turquie, ce qui serait la conséquence des opinions qui viennent d'être exprimées.

Il a enfin demandé quelques aménagements à la rédaction du point relatif à la réduction de la contribution britannique, jugeant que celle-ci n'était clairement plus justifiée selon les critères actuels.

M. Daniel Garrigue a proposé que la résolution mentionne la question de la présence au budget communautaire de crédits de préadhésion de la Turquie.

Le **Président Pierre Lequiller** a précisé que l'inscription de ces crédits relevait d'une obligation juridique, compte tenu du statut de candidat reconnu à cet Etat lors du Conseil européen d'Helsinki, en 1999.

M. Jacques Myard a souligné que le budget est le reflet du type de construction européenne que l'on souhaite. Dans cette perspective, la limitation du budget à 1 % du revenu national brut communautaire n'est pas logique car on s'oriente actuellement vers une Union de transferts, dans laquelle les crédits sont centralisés au niveau de l'Union, puis redistribués au plan local, par exemple dans le domaine du soutien aux petites et moyennes entreprises, des fonds structurels ou de la recherche. Cette situation conduit à un excès de centralisation, à un éparpillement des crédits et à des doublons du fait de l'intervention simultanée des différents acteurs nationaux et de l'Union. Il convient, à l'inverse, de fixer au niveau européen les grandes orientations et de conserver des moyens nationaux, ce qui justifie une limitation du budget européen.

Par ailleurs, il est vrai que la correction de contribution dont bénéficie le Royaume-Uni depuis 1984 n'a jamais été justifiée, au regard du bénéfice que celui-ci a tiré de l'entrée dans le marché commun.

En ce qui concerne la Turquie, il est manifeste, dans les conclusions du Conseil européen de Bruxelles, que les chefs d'Etat et de gouvernement se fondent sur des considérations géostratégiques. Historiquement, cette dimension a été prise en compte lors de l'adhésion de la Turquie au Conseil de l'Europe en 1949, à l'OTAN en 1952 et lors de la signature de l'accord d'association initié par le général de Gaulle et le Chancelier Adenauer en 1963. Cependant, la volonté d'intégrer la Turquie à une Europe uniforme entre en contradiction avec les préoccupations géostratégiques. L'Europe doit prendre en compte les différences nationales.

M. René André, rapporteur, a rappelé que la France avait pris des engagements lors du Conseil européen d'Helsinki en 1999 à propos de la Turquie, et que ceux-ci ne devaient pas être remis en cause. Ils ne préjugent cependant pas de la position qu'aura la France sur l'ouverture des négociations d'adhésion. Se ralliant aux différentes remarques intervenues sur les crédits de préadhésion pour la Turquie, il a proposé l'introduction d'un nouveau point ainsi rédigé dans la proposition de résolution : « *Prend acte des crédits d'aide à la préadhésion de la*

Turquie mais souligne qu'ils suscitent de nombreuses interrogations en France ».

Par ailleurs, l'augmentation des crédits pour l'agriculture et des crédits pour les fonds structurels en faveur des nouveaux Etats membres ne modifiera pas les sommes attribuées aux agriculteurs français. Mais les conditions d'accès des Quinze aux fonds structurels vont évoluer.

Enfin, la correction de la contribution du Royaume-Uni au budget n'a jamais été justifiée. Si le niveau de vie au Royaume-Uni est aujourd'hui supérieur à la moyenne de l'Union européenne, il convient de souligner que seule une partie de la population en bénéficie.

M. Jérôme Lambert a estimé que l'argument des engagements pris par la France évoqué à propos de la Turquie s'appliquait également à cette question.

Après les observations du **Président Pierre Lequiller**, **M. René André, rapporteur**, a accepté la suppression dans le point 11 des mots « *si tant est qu'elles aient jamais existé* ».

Le **Président Pierre Lequiller** a souligné que l'accord d'association de 1963 avec la Turquie était intervenu dans un contexte très différent de celui d'aujourd'hui. Il concrétisait la recherche d'une alliance stratégique, dans un monde bipolaire où l'Europe avait surtout une dimension économique. Le problème de la Turquie doit être posé aujourd'hui, dans le contexte d'une union politique.

Par ailleurs, il est important de faire preuve de détermination à propos du budget car une négociation va intervenir. Le maintien du plafond de 1 % du revenu national brut communautaire est justifié tant que cette négociation n'a pas commencé.

Après que les membres de la Délégation aient marqué leur accord aux modifications proposées, la Délégation a *adopté* – M. Jacques Myard s'abstenant – la proposition de résolution dont le texte figure ci-après.

EXPOSE DES MOTIFS DE LA RESOLUTION

L'avant-projet du budget général de la Commission européenne pour l'exercice 2005 sera le premier budget prévoyant des dépenses pour 25 Etats membres sur l'ensemble de l'année.

Il s'agit d'un budget rigoureux, qui permet à l'Union européenne d'honorer ses engagements, tout en intégrant les nouveaux Etats membres. Les plafonds des différentes rubriques des perspectives financières sont respectés, sauf pour les actions extérieures, en raison de la mobilisation de l'instrument de flexibilité afin d'aider à la reconstruction de l'Irak.

La marge globale disponible est de 2,380 milliards d'euros pour les crédits d'engagement et de 4,7 milliards d'euros pour les crédits de paiement.

Avec un montant de 109,5 milliards d'euros, le volume des crédits de paiement croît de 9,8 %. Les crédits d'engagement de l'Union élargie s'élèveront à 117,2 milliards d'euros (+5,2 % par rapport à 2004). Cette évolution résulte de l'intégration complète des nouveaux Etats membres, de la réforme de la PAC, et de l'amélioration de l'exécution des fonds structurels.

En crédits de paiement, l'avant-projet de budget pour 2005 ne représente que 1,03 % du RNB communautaire (contre 0,99 % en 2004 et 1,04 % en 2003), alors que les perspectives financières 2000-2006 prévoyaient 1,08 % en 2005.

Pour accompagner l'approfondissement de la cohésion de l'Union élargie et l'accroissement des compétences communautaires, il conviendra donc de réformer en profondeur le budget européen. Le projet de Constitution vient d'ores et déjà d'améliorer le processus décisionnel en donnant un fondement constitutionnel au cadre financier pluriannuel, en facilitant l'évolution du système des ressources propres et en mettant en œuvre une véritable codécision avec le Parlement européen sur le vote des dépenses.

La difficile bataille qui s'annonce sur les perspectives financières 2007-2013 permettra de confronter les points de vue des Etats qui, dans

le but de maîtriser leurs déficits publics, souhaitent stabiliser le budget européen à 1 % du RNB, et de ceux qui entendent donner à l'Union européenne une véritable marge de manœuvre dans les domaines où la nécessité de son intervention se fait le plus sentir : PESC, grandes infrastructures de transport, recherche et développement, environnement, défense, justice et affaires intérieures.

RESOLUTION ADOPTEE PAR LA DELEGATION

L'Assemblée nationale,

- Vu l'article 88-4 de la Constitution,**
- Vu l'article 272 du traité instituant la Communauté européenne et l'article 177 du traité Euratom,**
- Vu l'accord interinstitutionnel du 6 mai 1999 sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire,**
- Vu l'avant-projet du budget général de la Commission européenne pour l'exercice 2005 (E 2605 annexe 1).**

1. Prend acte des grandes orientations de l'avant-projet de budget pour 2005, première année complète pour l'Union européenne élargie à vingt-cinq Etats membres ; constate que les priorités budgétaires pour 2005 permettront d'assurer la continuité des politiques communautaires dans une Europe élargie, tout en respectant l'impératif de discipline budgétaire ;

2. S'oppose à toute réduction des dépenses agricoles au cours de la procédure budgétaire et, compte tenu des prévisions de marché, déplore l'insuffisance des crédits dans le secteur du lait, dont la fragilité ne permet pas d'exclure des besoins supplémentaires ;

3. Recommande d'accroître l'effort financier en faveur du développement rural, en particulier les subventions aux jeunes agriculteurs et la lutte contre les maladies animales, et demande le maintien du projet de création de labels de qualité européens en matière agricole ;

4. Rappelle l'importance des actions structurelles dans le cadre de la mise en œuvre d'une politique efficace de cohésion et de soutien à la croissance ; mais estime, malgré les progrès enregistrés dans l'exécution des programmes, que la croissance des crédits de paiement programmée en 2005 est trop forte, compte tenu des excédents budgétaires constatés en 2003 pour cette rubrique ;

5. Se déclare favorable à des mesures communautaires en faveur des petites et moyennes entreprises, conformément à la stratégie de Lisbonne, pour promouvoir la compétitivité sur un marché unique pleinement intégré ;

6. Rappelle que la politique de recherche et de développement demeure l'une des priorités de l'Union européenne et souhaite un budget plus ambitieux pour le septième programme-cadre de recherche et de développement ;

7. Suggère qu'une attention particulière soit accordée au renforcement d'un espace européen de sécurité, de liberté et de justice ; propose en particulier d'accélérer la mise en place du système d'information Schengen et du système d'information sur les visas dans les nouveaux Etats membres ;

8. Demande que la politique à l'égard des agences obéisse à une approche budgétaire plus rigoureuse ;

9. Exprime son soutien à une nouvelle politique de voisinage qui vise à la mise en place d'une zone de prospérité et de stabilité au sud et à l'est des frontières de l'Union européenne ;

10. Souhaite que les moyens financiers de la PESC (politique étrangère et de sécurité commune) soient renforcés et que des progrès soient réalisés vers l'établissement d'une diplomatie européenne commune ;

11. Prend acte des crédits d'aide à la préadhésion de la Turquie mais souligne qu'ils suscitent de nombreuses interrogations en France ;

12. Considère que les raisons qui ont conduit, en 1984, à l'octroi au Royaume-Uni d'une correction sur sa contribution au budget communautaire ont aujourd'hui disparu ; demande une renégociation de cet avantage injustifié dans le cadre de la préparation des futures perspectives financières 2007-2013.

ANNEXE
Calcul du financement de la correction
en faveur du Royaume-Uni en 2005
(5 115 150 953 euros)

Etats membres	Parts dans les assiettes « RNB » réduites (%)	Parts sans le Royaume-Uni (%)	Parts sans l'Allemagne, les Pays-Bas, l'Autriche, la Suède et le Royaume-Uni (%)	3/4 de la part de l'Allemagne, des Pays-Bas, de l'Autriche et de la Suède dans la colonne (2)	Colonne (4) répartie selon la clé de la colonne (3) (%)	Clé de financement (%)	Clé de financement appliquée à la correction (euros)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6) = (2) + (4) + (5)	(7)
Belgique	2,78	3,38	5,36		1,49	4,87	248 903 663
République tchèque	0,78	0,95	1,51		0,42	1,37	70 084 115
Danemark	1,90	2,31	3,67		1,02	3,33	170 491 608
Allemagne	21,05	25,58	0	- 19,19	0	6,40	327 163 174
Estonie	0,08	0,10	0,15		0,04	0,14	7 163 521
Grèce	1,66	2,02	3,21		0,89	2,91	148 843 753
Espagne	7,90	9,60	15,24		4,23	13,83	707 230 145
France	15,82	19,23	30,52		8,47	27,70	1 416 965 627
Irlande	1,19	1,45	2,29		0,64	2,08	106 473 014
Italie	13,11	15,93	25,29		7,02	22,95	1 174 030 013
Chypre	0,12	0,15	0,23		0,06	0,21	10 854 599
Lettonie	0,10	0,12	0,19		0,05	0,18	9 044 766
Lituanie	0,18	0,21	0,34		0,09	0,31	15 783 115
Luxembourg	0,22	0,27	0,43		0,12	0,39	19 804 092
Hongrie	0,79	0,96	1,52		0,42	1,38	70 461 820
Malte	0,04	0,05	0,08		0,02	0,08	3 908 867
Pays-Bas	4,44	5,40	0	- 4,05	0	1,35	69 036 330
Autriche	2,24	2,73	0	- 2,05	0	0,68	34 870 705
Pologne	1,83	2,22	3,52		0,98	3,20	163 551 630
Portugal	1,30	1,58	2,51		0,70	2,28	116 471 517
Slovénie	0,26	0,31	0,49		0,14	0,45	22 959 582
Slovaquie	0,33	0,40	0,63		0,18	0,57	29 348 064
Finlande	1,45	1,76	2,79		0,77	2,53	129 624 747
Suède	2,71	3,29	0	- 2,47	0	0,82	42 082 486
Royaume-Uni	17,72	0	0		0	0	-
Total	100	100	100	- 27,75	27,75	100	5 115 150 953

Récapitulation du financement du budget général par type de ressource propre et par Etat membre pour 2005

Etats membres	Droits agricoles (75 %)	Cotisations nettes dans le secteur du sucre et de l'isoglucose (75 %)	Droits de douane nets (75 %)	Total des ressources propres traditionnelles nettes (75 %)	Ressources propres « TVA » au taux uniforme	Ressources propres « RNB », réserves exclues	Ressources propres « RNB », réserves	Correction en faveur du Royaume-Uni	Total des ressources propres ⁽¹⁾	Participation au financement total en pourcentage
	(1)	(2)	(3)	(4) = (1) + (2) + (3)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9) = (4) + (5) + (6) + (7) + (8)	(10)
Belgique	15 675 000	42 675 000	1 200 675 000	1 259 025 000	371 009 090	2 235 404 175	12 396 158	248 903 663	4 126 738 086	3,80
République Tchèque	5 475 000	11 550 000	107 925 000	124 950 000	130 192 846	629 425 547	3 490 402	70 084 115	958 142 910	0,88
Danemark	9 825 000	23 025 000	204 825 000	237 675 000	245 658 623	1 531 185 388	8 491 000	170 491 608	2 193 501 619	2,02
Allemagne	113 475 000	249 525 000	2 153 025 000	2 516 025 000	3 044 023 939	16 929 955 089	93 882 970	327 163 174	22 911 050 172	21,11
Estonie	900 000	-	17 325 000	18 225 000	13 307 426	64 335 590	356 766	7 163 521	103 388 303	0,10
Grèce	8 700 000	10 800 000	148 275 000	167 775 000	276 501 911	1 336 765 975	7 412 870	148 843 753	1 937 299 509	1,78
Espagne	22 875 000	25 650 000	760 725 000	809 250 000	1 313 797 064	6 351 635 001	35 322 206	707 230 145	9 217 134 416	8,49
France	84 000 000	186 150 000	881 475 000	1 151 625 000	2 458 793 967	12 725 770 438	70 569 184	1 416 965 627	17 823 724 216	16,42
Irlande	450 000	6 600 000	107 550 000	114 600 000	197 791 248	956 234 300	5 302 678	106 473 014	1 380 401 240	1,27
Italie	56 400 000	62 700 000	1 084 200 000	1 203 300 000	1 811 071 404	10 543 965 323	58 470 254	1 174 030 013	14 790 836 994	13,63
Chypre	825 000	1 800 000	16 875 000	19 500 000	20 164 214	97 485 168	540 592	10 854 599	148 544 573	0,14
Lettonie	600 000	1 200 000	11 175 000	12 975 000	14 827 349	81 231 055	450 456	9 044 766	118 528 626	0,11
Lituanie	1 875 000	4 050 000	37 500 000	43 425 000	26 054 036	141 748 183	786 046	15 783 115	227 796 380	0,21
Luxembourg	150 000	-	13 125 000	13 275 000	36 789 380	177 860 583	986 304	19 804 092	248 715 359	0,23
Hongrie	8 400 000	17 700 000	165 225 000	191 325 000	130 894 494	632 817 710	3 509 212	70 461 820	1 029 008 236	0,95
Malte	525 000	1 125 000	10 725 000	12 375 000	7 261 368	35 105 542	194 674	3 908 867	58 845 451	0,05
Pays-Bas	172 350 000	45 900 000	1 110 450 000	1 328 700 000	709 063 974	3 572 474 109	19 810 712	69 036 330	5 699 085 125	5,25
Autriche	5 100 000	18 900 000	160 875 000	184 875 000	348 021 621	1 804 480 188	10 006 522	34 870 705	2 382 254 036	2,19
Pologne	9 375 000	19 875 000	185 550 000	214 800 000	303 824 226	1 468 857 435	8 145 368	163 551 630	2 159 178 659	1,99
Portugal	12 600 000	2 550 000	86 025 000	101 175 000	216 365 122	1 046 030 870	5 800 634	116 471 517	1 485 843 143	1,37
Slovénie	1 575 000	3 300 000	30 600 000	35 475 000	42 651 223	206 200 037	1 143 456	22 959 582	308 429 298	0,28
Slovaquie	2 625 000	5 550 000	51 975 000	60 150 000	49 397 043	263 575 007	1 461 622	29 348 064	403 931 736	0,37
Finlande	1 950 000	4 950 000	76 125 000	83 025 000	209 193 032	1 164 160 053	6 455 706	129 624 747	1 592 458 538	1,47
Suède	9 900 000	12 225 000	279 300 000	301 425 000	388 695 215	2 177 673 575	12 076 020	42 082 486	2 921 952 296	2,69
Royaume-Uni	273 825 000	35 775 000	1 848 375 000	2 157 975 000	2 948 144 114	14 252 989 183	79 038 188	- 5 115 150 953	14 322 995 532	13,19
Total	819 450 000	793 575 000	10 749 900 000	12 362 925 000	15 313 493 929	80 427 365 524	446 000 000	-	108 549 784 453	100

⁽¹⁾ Total des ressources propres en pourcentage du RNB : (108 549 784 453) / (10 584 036 600 000) = 1,03 % ; plafond des ressources propres en pourcentage du RNB : 1,24 %