

Document mis
en distribution
le 2 juillet 1999



N° 1750

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 30 juin 1999.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN ⁽¹⁾
SUR LA PROPOSITION DE RÉOLUTION n° 1676 de M. GÉRARD FUCHS, RAPPORTEUR DE
LA DELEGATION POUR L'UNION EUROPEENNE, *sur l'avant-projet de budget
général des Communautés européennes pour l'exercice 2000* (n° E 1253),

PAR M. DIDIER MIGAUD,

Rapporteur général,

Député.

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

Voir le numéro : 1675.

Politiques communautaires.

La commission des finances, de l'économie générale et du plan est composée de :

M. Augustin Bonrepaux, *président* ; M. Didier Migaud, *rapporteur général* ; MM. Jean-Pierre Brard, Arthur Dehaine, Yves Tavernier, *vice-présidents*, MM. Pierre Bourguignon, Jean-Jacques Jégou, Michel Suchod, *secrétaires* ; MM. Maurice Adevah-Poeuf, Philippe Auberger, François d'Aubert, Dominique Baert, Jean-Pierre Balligand, Gérard Bapt, François Baroin, Alain Barrau, Jacques Barrot, Christian Bergelin, Eric Besson, Alain Bocquet, Jean-Michel Boucheron, Michel Bouvard, Mme Nicole Bricq, MM. Christian Cabal, Jérôme Cahuzac, Thierry Carcenac, Gilles Carrez, Henry Chabert, Didier Chouat, Alain Claeys, Charles de Courson, Christian Cuvilliez, Jean-Pierre Delalande, Francis Delattre, Yves Deniaud, Michel Destot, Patrick Devedjian, Laurent Dominati, Raymond Douyère, Tony Dreyfus, Jean-Louis Dumont, Daniel Feurtet, Pierre Forgues, Gérard Fuchs, Gilbert Gantier, Jean de Gaulle, Hervé Gaymard, Jacques Guyard, Pierre Hériaud, Edmond Hervé, Jacques Heuclin, Jean-Louis Idiart, Mme Anne-Marie Idrac, MM. Michel Inchauspé, Jean-Pierre Kucheida, Marc Laffineur, Jean-Marie Le Guen, Guy Lengagne, François Loos, Alain Madelin, Mme Béatrice Marre, MM. Pierre Méhaignerie, Louis Mexandeau, Gilbert Mitterrand, Jean Rigal, Alain Rodet, Nicolas Sarkozy, Gérard Saumade, Philippe Séguin, Jean-Pierre Soisson, Georges Tron, Philippe Vasseur, Jean Vila.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I.- LE RENOUVELLEMENT DU CADRE FINANCIER DE L'UNION	7
A.- DES PERSPECTIVES FINANCIÈRES POUR LA PÉRIODE 2000-2006 SENSIBLEMENT AMENDÉES	7
1.- Une progression globale des crédits plus raisonnable.....	7
2.- Un effort d'économie équilibré entre les rubriques préservant cependant les dépenses en faveur de la préadhésion.....	10
B.- UN NOUVEL ÉQUILIBRE INSTITUTIONNEL EN MATIÈRE BUDGÉTAIRE ET UN DÉBAT SUR LES SOLDES BUDGÉTAIRES EN PARTIE DÉSAMORCÉ	13
1.- Un accroissement des pouvoirs du Parlement européen	13
2.- Un débat sur les soldes budgétaires – provisoirement ? – apaisé.....	14
II.- UN AVANT-PROJET DESEQUILIBRE PAR LES ENGAGEMENTS ANTERIEURS ET NE DEGAGEANT PAS LES MARGES DE MANŒUVRE NECESSAIRES	17
A.- UNE EVOLUTION ATYPIQUE DES DEPENSES	17
1.- Une croissance des crédits pour paiements résultant principalement des engagements antérieurs non liquidés.....	17
2.- Des rubriques budgétaires inégalement contraintes	21
B.- DES MARGES DE MANŒUVRE INSUFFISANTES POUR FAIRE FACE AUX IMPREVUS	24
1.- Une tendance constante de la Commission européenne	24
2.- L'aide aux pays des Balkans, encore difficile à évaluer, fait peser une forte incertitude sur le budget communautaire pour 2000	25
EXAMEN EN COMMISSION	27
TEXTE DE LA PROPOSITION DE RESOLUTION ADOPTE PAR LA COMMISSION	33
TABLEAU COMPARATIF	37

MESDAMES, MESSIEURS,

L'examen de l'avant-projet de budget des Communautés européennes, présenté par la Commission européenne et soumis aux assemblées au titre de l'article 884 de la Constitution, constitue désormais en quelque sorte une tradition. Cette année encore, la Délégation pour l'Union européenne a souhaité, à juste titre, déposer une proposition de résolution ⁽¹⁾.

Cet exercice de contrôle présente cependant cette année l'originalité d'intervenir après l'adoption, par l'Assemblée nationale, de trois résolutions, le 17 mars dernier, portant sur la réforme de la politique agricole commune, sur celle des fonds structurels et sur l'établissement de nouvelles perspectives financières pour la période 2000-2006. L'examen de l'avant-projet de budget communautaire offre donc l'opportunité d'examiner les décisions finalement prises lors du Conseil européen de Berlin les 24 et 25 mars dernier s'agissant des perspectives financières, ainsi que l'accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire du 6 mai dernier.

Cet examen est d'autant plus nécessaire que l'avant-projet de budget pour 2000 est déterminé par le nouveau cadre fixé par les perspectives financières 2000-2006, mais aussi, et c'est plus regrettable, par les décisions prises s'agissant de la liquidation des engagements de la période précédente. Il s'agit donc d'un budget de transition, traduisant en matière de paiements le choix fait précédemment de respecter strictement le plafond des crédits pour engagements des actions structurelles, prévu par la programmation financière définie à Edimbourg en 1992. Aussi, la progression des dépenses est particulièrement sensible et pèsera sur les contributions des Etats membres.

Malgré cette contrainte réelle, il semble que la Commission européenne n'ait, de surcroît, pas défini assez strictement les priorités afin de faire face aux imprévus, alors même que les dépenses futures en faveur de la reconstruction des Balkans font peser une forte incertitude sur le budget communautaire pour 2000.

(1) Proposition de résolution sur l'avant-projet de budget général des Communautés européennes pour l'exercice 2000, présentée par M. Gérard Fuchs, Rapporteur de la Délégation pour l'Union européenne (n° 1676). On peut aussi très utilement se référer à son excellent rapport d'information (n° 1675).

I.- LE RENOUVELLEMENT DU CADRE FINANCIER DE L'UNION

L'avant-projet de budget général des Communautés européennes pour 2000 s'inscrit dans un cadre profondément renouvelé par rapport à l'exercice précédent. En effet, de nouvelles perspectives financières pluriannuelles ont finalement été adoptées à l'issue du Conseil européen de Berlin, qui s'est tenu les 24 et 25 mars dernier. Elles figurent au sein du nouvel accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire qui a été conclu le 6 mai dernier entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission européenne. L'Assemblée nationale s'était prononcée sur les propositions ou projets à l'origine de ce texte dans sa résolution du 17 mars 1999 (TA n° 268). Il convient donc d'étudier dans quelle mesure les souhaits et recommandations alors formulés sur ces sujets, engageant les finances communautaires pour les sept prochaines années, ont été pris en compte.

A.- DES PERSPECTIVES FINANCIERES POUR LA PERIODE 2000-2006 SENSIBLEMENT AMENDEES

1.- Une progression globale des crédits plus raisonnable

A l'occasion de l'examen des propositions de la Commission européenne sur l'établissement de nouvelles perspectives financières pour la période 2000-2006⁽¹⁾, l'Assemblée nationale avait fait valoir que l'effort d'encadrement de la dépense publique consenti par les Etats membres devait aussi s'appliquer au budget communautaire. Elle avait également dû constater que, malheureusement, les propositions de la Commission européenne s'éloignaient fortement de la rigueur affichée.

On rappellera que, s'agissant des crédits pour engagements, ils devaient passer, au total, de 103,4 milliards d'euros en 1999, si l'on prend pour base les perspectives financières pour cet exercice, à 105,2 milliards d'euros en 2006, soit « *une progression moyenne de 0,2% par an en termes réels, y compris la préadhésion* », selon la Commission européenne, qui jugeait que « *ces plafonds de dépenses (...) sont en très faible augmentation* ».

Cependant, si les crédits pour engagements n'augmentaient que de 1,77% selon la présentation de la Commission européenne, qui retenait pour

(1) COM [1998] 164 final/n° E 1049.

base de comparaison les plafonds théoriques de dépenses prévus par les perspectives financières définies à Edimbourg en 1992, ils croissaient de 8,5% si l'on se référait au budget voté pour 1999. La différence était encore nettement plus marquée s'agissant des crédits pour paiements, avec une augmentation de 22,2% à l'horizon 2006, contre +8,5% selon la Commission européenne.

On remarquera que ce sont d'ailleurs les crédits pour paiements qui sont les plus significatifs, car ils servent de base pour le calcul des contributions des différents Etats membres. Or, ils devaient progresser de 19 milliards d'euros en sept ans.

Il était de surcroît possible de noter que le budget voté pour 1999 ne constituait sans doute même pas la meilleure base de comparaison possible. En effet, après deux exercices marqués par une croissance très limitée des crédits pour paiements (+0,52% en 1997 et +1,41% en 1998), l'exercice 1999 s'est traduit par une augmentation globale de 2,4% de ceux-ci, sous l'effet de la « surbudgétisation » des crédits relatifs aux actions structurelles en fin de programmation, en raison de la sous-consommation observée lors des exercices précédents.

Face aux propositions de la Commission européenne, peu soutenables au regard de la nécessité de maîtriser les finances publiques, le Gouvernement français avait proposé un contre-projet de stabilisation des dépenses sur l'ensemble de la période considérée aux alentours de 85 milliards d'euros en crédits pour paiements par an.

Si cette proposition n'a finalement pas été retenue en l'état, elle a cependant contribué aux résultats, dans l'ensemble satisfaisants, du Conseil européen de Berlin.

Ainsi, les conclusions de la Présidence mentionnent expressément le fait que l'Agenda 2000 doit assurer « *la même rigueur budgétaire au niveau de l'Union qu'au niveau national* » et précisent que « *les dépenses de l'Union doivent respecter à la fois les impératifs de la discipline budgétaire et ceux de l'efficacité des dépenses* ».

Le tableau ci-après présente les perspectives financières pour la période 2000-2006, telles qu'elles figurent désormais en annexe de l'accord interinstitutionnel du 6 mai dernier.

PERSPECTIVES FINANCIÈRES POUR L'UNION EUROPÉENNE À 15

(en millions d'euros - prix 1999 - crédits pour engagements)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1.- AGRICULTURE	40.920	42.80	43.90	43.770	42.760	41.930	41.660
Dépenses PAC (à l'exclusion du développement rural)	36.620	38.48	39.57	39.430	38.410	37.570	37.290
Développement rural et mesures d'accompagnement	4.300	4.32	4.33	4.340	4.350	4.360	4.370
2.- ACTIONS STRUCTURELLES	32.045	31.45	30.86	30.285	29.595	29.595	29.170
Fonds structurels	29.430	28.84	28.25	27.670	27.080	27.080	26.660
Fonds de cohésion	2.615	2.61	2.61	2.615	2.515	2.515	2.510
3.- POLITIQUES INTERNES (1)	5.930	6.04	6.15	6.260	6.370	6.480	6.600
4.- ACTIONS EXTÉRIEURES	4.550	4.56	4.57	4.580	4.590	4.600	4.610
5.- ADMINISTRATION (2)	4.560	4.60	4.70	4.800	4.900	5.000	5.100
6.- RÉSERVES	900	900	650	400	400	400	400
Réserve monétaire	500	500	250	0	0	0	0
Réserve pour aides d'urgence	200	200	200	200	200	200	200
Réserve pour garanties de prêts	200	200	200	200	200	200	200
7.- AIDE DE PRÉADHÉSION	3.120	3.12	3.12	3.120	3.120	3.120	3.120
Agriculture	520	520	520	520	520	520	520
Instruments structurels de préadhésion	1.040	1.04	1.04	1.040	1.040	1.040	1.040
PHARE (pays candidats)	1.560	1.56	1.56	1.560	1.560	1.560	1.560
TOTAL DES CRÉDITS POUR ENGAGEMENTS	92.025	93.47	93.95	93.215	91.735	91.125	90.660
TOTAL DES CRÉDITS POUR PAIEMENTS	89.600	91.11	94.22	94.880	91.910	90.160	89.620
Crédits pour paiements (en % du PNB)	1,13%	1,12%	1,13%	1,11%	1,05%	1,00%	0,97%
DISPONIBLE POUR ADHÉSION (crédits pour paiements)							
Agriculture			4.14	6.710	8.890	11.400	14.220
Autres dépenses			1.60	2.030	2.450	2.930	3.400
PLAFOND DES CRÉDITS POUR PAIEMENTS	89.600	91.11	98.36	101.590	100.800	101.600	103.840
Plafond des crédits pour paiements (en % du PNB)	1,13%	1,12%	1,18%	1,19%	1,15%	1,13%	1,13%
Marge pour imprévus	0,14%	0,15%	0,09%	0,08%	0,12%	0,14%	0,14%
Plafond des ressources propres	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%

(1) Conformément à l'article 2 de la décision n° 182/1999/CE du Parlement européen et du Conseil et à l'article 2 de la décision 1999/64/Euratom du Conseil (JO L 26 du 1.2.1999, p. 1 et p. 34), le montant des dépenses disponibles au cours de la période 2000-2002 pour la recherche s'élève à 11.510 millions d'euros à prix courants.

(2) S'agissant des dépenses de pensions, les montants pris en compte sous le plafond de cette rubrique sont calculés nets des contributions du personnel au régime correspondant, dans la limite de 1.100 millions d'euros aux prix de 1999 pour la période 2000-2006.

Source : Accord interinstitutionnel du 6 mai 1999.

Alors que les propositions de la Commission européenne se traduisaient par une augmentation continue tant des crédits pour engagements que des crédits pour paiements sur la période considérée, les perspectives financières définitives (hors dépenses pour l'adhésion des futurs Etats membres à compter de 2002) conduisent tout d'abord à une augmentation des crédits jusqu'en 2002-2003, puis à leur diminution progressive. Pour comparer de façon significative les propositions de la Commission européenne et les perspectives financières adoptées, c'est le total des crédits prévus pour la période qu'il convient donc de prendre en compte.

S'agissant des crédits pour engagements, le total des plafonds dépenses prévus sur sept ans est ainsi ramené de 728,1 milliards d'euros à 646,2 milliards d'euros. Pour les crédits pour paiements, la réduction est tout aussi sensible, le montant cumulé passant de 719,4 milliards d'euros à 641,5 milliards d'euros.

L'effort consenti est donc très sensible. Ainsi, le plafond des crédits pour paiements en 2006, hors adhésion, a pu être ramené de 1,13% à 0,97% du PNB.

2.- Un effort d'économie équilibré entre les rubriques préservant cependant les dépenses en faveur de la préadhésion

Dans sa résolution précitée, l'Assemblée nationale avait certes appelé à une stabilisation globale des dépenses communautaires, mais avait aussi mis en garde contre l'utilisation de la politique agricole commune (PAC) comme unique variable d'ajustement. Le texte adopté mentionnait donc la préférence marquée en faveur d'*« un effort équilibré entre les différentes rubriques du budget, à l'exception des dépenses consacrées à l'élargissement »*.

Au vu des perspectives financières finalement adoptées, il est certain que les dépenses agricoles ont joué un rôle particulièrement important dans l'ajustement à la baisse des dépenses. Cette rubrique a été de surcroît particulièrement mise à contribution afin de répondre pour partie aux revendications portant sur leur solde budgétaire exprimées par plusieurs Etats membres. Les conclusions de la présidence précitées le reconnaissent sans détour en relevant que la réforme de la PAC, *« s'inscrivant dans des paramètres budgétaires stricts et entraînant une dégressivité des dépenses au cours de la période, apportera une contribution importante à l'objectif global de la réalisation d'un cadre financier plus équitable »*.

Ainsi, le plafond annuel moyen des crédits pour engagements de la rubrique 1 (agriculture), a été ramené de 48,2 milliards d'euros à 42,5 milliards d'euros. Ce dernier montant comporte 40,5 milliards d'euros en moyenne annuelle pour la PAC proprement dite, auxquels s'ajoutent 2 milliards d'euros par an sur la période concernée pour le développement rural ainsi que pour les mesures vétérinaires et phytosanitaires.

Ce résultat a pu être obtenu grâce à l'accord du Conseil « Agriculture » tenu en mars dernier. Afin d'atteindre effectivement l'objectif de stabilisation des dépenses agricoles en termes réels, le Conseil a invité la Commission à présenter, en 2002, un rapport sur l'évolution des dépenses agricoles, pour pouvoir alors prendre les mesures nécessaires.

Toutefois, les autres rubriques n'ont pas été exonérées de tout effort, loin s'en faut.

Si les dépenses administratives ont été relativement épargnées, avec une réduction de 4% par rapport aux propositions de la Commission européenne, les autres rubriques traditionnelles des perspectives financières ont fait l'objet d'économies importantes.

Ainsi, les actions structurelles, hors aide préadhésion, voient leurs crédits réduits de 11% (dont – 10,7% pour les fonds structurels et – 14,3% pour le fonds de cohésion).

S'agissant des fonds structurels, on remarquera toutefois que cette réduction des crédits par rapport aux propositions initiales doit s'accompagner d'une plus grande concentration des interventions dans les zones qui en ont le plus besoin, au moyen notamment d'une réduction substantielle du nombre d'objectifs, ramené à trois (développement et ajustement structurel dans les régions en retard de développement, reconversion économique et sociale des zones en difficulté structurelle, adaptation et modernisation des politiques et systèmes d'éducation, de formation et d'emploi). Par ailleurs, les conclusions de la présidence précitées font état de la nécessité d'une amélioration de la gestion financière des fonds et de la simplification de leur fonctionnement. Cet objectif rencontrera à l'évidence l'approbation la plus large sur tous les bancs de notre Assemblée, qui veillera étroitement à ce que les réalisations en la matière, qu'elle appelle de ses vœux depuis la mise en œuvre, en 1993, de l'article 88-4 de la Constitution, soient à la hauteur des attentes suscitées par ces annonces.

En ce qui concerne le Fonds de cohésion, le Conseil européen de Berlin a décidé que, si les quatre pays bénéficiaires actuels devaient continuer à pouvoir en bénéficier, le niveau global de l'aide serait ajusté afin de tenir compte des progrès constants réalisés vers la convergence réelle et du rattrapage effectué ces dernières années. Par ailleurs, il sera procédé à mi-parcours, en 2003, à une vérification de l'éligibilité en fonction du critère de 90% de la moyenne du PNB communautaire.

Enfin, les politiques internes voient le total de leurs plafonds de dépenses diminué de 11%, tandis que la réduction concernant les actions extérieures atteint 21,8%.

L'effort d'économie réalisé épargne bien évidemment les crédits consacrés à la principale priorité des nouvelles perspectives financières que constitue l'élargissement de l'Union.

Conformément au souhait manifesté par l'Assemblée nationale dans sa résolution précitée, les dépenses relatives à l'aide de préadhésion ont été isolées dans une nouvelle rubrique (n° 7) des perspectives financières, afin de distinguer clairement les dotations réservées au processus d'élargissement. Les dotations prévues, soit 3,12 milliards d'euros par an, ont été maintenues au niveau initialement prévu. On notera toutefois que les plafonds définis ne constituent pas des objectifs de dépenses, comme le mentionne expressément l'accord interinstitutionnel du 6 mai dernier.

Par ailleurs, les dépenses prévues pour faire face à l'élargissement proprement dit, à compter de 2002, ont été maintenues à 58 milliards d'euros. Dans le cadre financier indicatif pour une Union comprenant 21 membres, ces dépenses sont, elles aussi, isolées au sein d'une rubrique des perspectives financières (n° 8), comprenant les dépenses agricoles, les actions structurelles, les politiques internes et les dépenses administratives nécessitées par l'élargissement.

Au total, l'ensemble des dépenses d'aide de préadhésion et d'élargissement représente environ 80 milliards d'euros sur la période 2000-2006.

Enfin, on notera que les dotations prévues pour l'aide de préadhésion et l'élargissement sont en quelque sorte « sanctuarisées » par l'accord interinstitutionnel du 6 mai dernier. Ainsi, en cas de révision des perspectives financières, « *les dépenses réservées à l'aide de préadhésion ne peuvent pas être utilisées pour les rubriques 1 à 6* ». Par ailleurs, « *les montants disponibles pour l'adhésion ne peuvent être utilisés que pour couvrir les dépenses qui constituent une conséquence directe de*

l'élargissement et ne peuvent pas couvrir des dépenses imprévues découlant des rubriques 1 à 7 des perspectives financières. Inversement, les dépenses affectées aux rubriques 1 à 7 ne peuvent pas être utilisées pour faire face aux frais des nouvelles adhésions ».

B.- UN NOUVEL EQUILIBRE INSTITUTIONNEL EN MATIERE BUDGETAIRE ET UN DEBAT SUR LES SOLDES BUDGETAIRES EN PARTIE DESAMORCE

1.- Un accroissement des pouvoirs du Parlement européen

Comme le souligne notre collègue M. Gérard Fuchs dans son rapport d'information précité sur l'avant-projet de budget communautaire pour l'exercice 2000, l'accord interinstitutionnel du 6 mai dernier comprend, outre les dispositions concernant les perspectives financières elles-mêmes, un certain nombre de mesures à propos de la collaboration interinstitutionnelle, en étendant notamment la procédure de concertation aux dépenses non obligatoires. Il reprend par ailleurs des accords antérieurs, comme celui du 13 octobre 1998 sur les bases légales et l'exécution du budget.

Surtout, il aborde un domaine sensible : la classification des dépenses entre dépenses obligatoires (DO) et dépenses non obligatoires (DNO). Dans sa résolution précitée, l'Assemblée nationale avait fermement contesté les propositions de la Commission européenne en vue d'une nouvelle classification. Elle avait approuvé l'inscription sous la ligne directrice agricole des mesures relatives au développement rural et des mesures vétérinaires et phytosanitaires, sous réserve que ces dotations soient considérées comme des dépenses obligatoires. Or, la nouvelle classification des dépenses, figurant en annexe de l'accord interinstitutionnel précise que ces dépenses, inscrites au sein de la rubrique 1, sont désormais des dépenses non obligatoires. Ainsi, alors que les dépenses agricoles avaient toujours été intégralement considérées comme des dépenses obligatoires, une partie des crédits de cette rubrique sera désormais déterminée, en dernier ressort, par le Parlement européen. Le rôle de ce dernier en matière budgétaire est d'ailleurs encore accru par le classement en dépenses non obligatoires des dépenses d'aides de préadhésion (rubrique 7).

2.- Un débat sur les soldes budgétaires – provisoirement ? – apaisé

Le débat sur l'Agenda 2000 a été largement marqué par les revendications, parfois vigoureuses, de certains Etats membres concernant leur contribution nette, jugée trop élevée. Sans revenir sur les différentes mesures possibles des soldes nets, il est nécessaire de rappeler que l'Assemblée nationale avait nettement pris position en faveur d'une approche du débat sur le budget communautaire qui dépasse les égoïsmes nationaux et prennent en compte la nécessaire solidarité entre les Etats membres s'exprimant au travers de ce budget. Elle s'était ainsi opposée à l'éventuelle mise en place d'un mécanisme généralisé d'écrêtement des soldes budgétaires négatifs jugés excessifs ou d'un dispositif de cofinancement des aides directes versées au titre de la PAC.

Si la demande, alors exprimée, d'un réexamen de la correction budgétaire dont bénéficie le Royaume-Uni depuis 1984 n'a pas été suivie par le Conseil européen de Berlin, dans l'ensemble, les solutions adoptées sont conformes aux souhaits manifestés dans la résolution précitée.

Comme cela a déjà été mentionné, la stabilisation des dépenses agricoles contribuera largement à réduire les déséquilibres budgétaires, conformément d'ailleurs à ce qui était prévu dans la proposition alternative de stabilisation des dépenses présentée par la France et soutenue par l'Assemblée nationale. Par ailleurs, la réduction du rythme de croissance prévu pour l'ensemble des dépenses communautaires pour la période 2000-2006 contribuera incontestablement à rendre plus acceptables les contributions de chaque Etat membre.

Enfin, conformément au souhait exprimé dans la résolution précitée d'accroître la part de la ressource PNB afin d'améliorer la justice du prélèvement européen, le Conseil européen a décidé d'engager le processus de modification de la décision relative aux ressources propres. L'objectif fixé est une entrée en vigueur au début de 2002, à l'issue de la ratification d'une nouvelle décision par chacun des Etats membres.

Il est prévu de ramener le taux d'appel maximal de la ressource TVA à 0,75% en 2002 et à 0,5% en 2004, afin de prendre en compte « *la capacité contributive de chaque Etat membre et de corriger, pour les Etats membres les moins prospères, les éléments régressifs du système actuel* ». Par ailleurs, les ressources propres traditionnelles seront maintenues, mais le pourcentage revenant aux Etats membres au titre des frais de perception sera porté de 10% à 25% à partir de 2001.

Enfin, le Conseil européen a invité la Commission à entreprendre une révision générale du système des ressources propres avant le 1^{er} janvier 2006 et de traiter, dans le cadre de cette procédure, de la question de la création de nouvelles ressources propres autonomes.

L'effet de ces mesures de rééquilibrage des contributions est extrêmement difficile à appréhender. S'agissant plus particulièrement de la France, la stabilisation des dépenses agricoles ne sera pas sans conséquence sur son solde net budgétaire. On rappellera qu'en 1996, elle s'est située au septième rang des contributeurs nets avec un solde négatif de 460 millions d'écus (1,7 milliard d'écus en 1995, quatrième rang des contributeurs nets ; 2,6 milliards d'écus en 1994, deuxième rang). Alors que la France voyait son rôle de contributeur net s'amoinrir depuis 1994, un mouvement inverse devrait désormais s'engager, conduisant à « dégrader » sa position relative. En ce qui concerne le prélèvement sur recettes au profit des Communautés européennes, le rapport déposé par le Gouvernement pour le débat d'orientation budgétaire en juin 1999 estime que la mise en œuvre des nouveaux plafonds des perspectives financières devrait conduire à une augmentation de la contribution française, qui passerait de 95 milliards de francs en 1999 à 125 milliards de francs en 2006. Selon les estimations présentées par notre collègue Gérard Fuchs, la contribution française pour 2000 pourrait déjà s'élever à environ 103,5 milliards de francs. On notera toutefois que cette contribution est susceptible de fortes variations par rapport aux prévisions, en raison notamment du rythme incertain de liquidation des crédits d'engagements rattachés aux précédentes perspectives financières et du calendrier effectif de l'élargissement.

Quoiqu'il en soit, la contribution française est destinée à augmenter les prochaines années, et l'avant-projet de budget communautaire pour 1999 constitue à cet égard une étape importante.

II.- UN AVANT-PROJET DESEQUILIBRE PAR LES ENGAGEMENTS ANTERIEURS ET NE DEGAGEANT PAS LES MARGES DE MANŒUVRE NECESSAIRES

Premier budget de la nouvelle programmation financière pour la période 2000-2006, l'avant-projet de budget communautaire pour 2000 prend en compte la nouvelle répartition des dépenses entre rubriques, avec notamment l'apparition d'une nouvelle rubrique 7 regroupant l'ensemble des crédits destinés à l'aide de préadhésion. Malgré ces habits neufs, le projet présenté par la Commission européenne est, en fait, fortement déterminé par le poids des engagements contractés durant la précédente programmation budgétaire, définie en 1992 à Edimbourg. Ce phénomène explique largement que, malgré une augmentation déjà conséquente des crédits, cet avant-projet ne puisse prendre en compte certains engagements politiques, actuellement difficilement quantifiables mais probablement importants, tels que l'aide à la reconstruction et au développement dans les Balkans.

A.- UNE EVOLUTION ATYPIQUE DES DEPENSES

1.- Une croissance des crédits pour paiements résultant principalement des engagements antérieurs non liquidés

- D'une certaine manière, l'avant-projet de budget pour 2000 est aussi atypique que le budget pour 1999, mais de façon différente. Ce dernier avait été, en effet, profondément déséquilibré par la priorité accordée aux actions structurelles afin de « solder » les perspectives financières d'Edimbourg. Compte tenu de la sous-consommation récurrente des crédits et de l'engagement de rebudgétiser sur les années ultérieures les dotations non utilisées, les crédits pour engagements relatifs aux actions structurelles ont progressé de 16,6% dans le budget pour 1999. L'effort d'économie consenti par les autres rubriques n'a pas pu compenser cet effet de ressaut considérable : au total, les crédits pour engagements ont donc augmenté de 6,5% et les crédits pour paiements de 2,4%.

Dans sa résolution du 12 juillet 1998 sur l'avant-projet de budget pour l'exercice 1999 (T.A. n° 185), l'Assemblée nationale avait estimé que la « *nécessité de respecter les engagements inscrits dans l'accord interinstitutionnel du 29 octobre 1993 sur les dépenses consacrées aux actions structurelles ne saurait, sous peine de favoriser une gestion financière laxiste, exonérer ces dernières d'un effort de rigueur tant en*

matière de sélection que de gestion des projets développés dans ce domaine d'intervention communautaire». En conséquence, elle avait jugé « souhaitable un étalement des crédits d'engagement disponibles en matière d'actions structurelles au-delà de 1999 ou le transfert d'une partie de ceux-ci au bénéfice d'autres actions en faveur de l'aménagement du territoire ou de l'emploi » et estimé, « à défaut, nécessaire un étalement, sur les exercices ultérieurs, des crédits de paiement consacrés aux actions structurelles en fonction des profils d'exécution des différents objectifs ».

Comme on l'a vu, ces suggestions n'ont pas été retenues dans le budget pour 1999, ce qui explique les augmentations précitées. L'inquiétude manifestée alors portait aussi sur les exercices ultérieurs. A cet égard, la non-résolution du problème posé principalement par la budgétisation de l'ensemble des crédits pour engagements relatifs aux actions structurelles non consommés précédemment a des conséquences très sensibles sur l'évolution des crédits pour 2000.

Comme l'indique le tableau ci-après, alors que 1999 avait été caractérisé par la forte augmentation des crédits pour engagements, 2000 le sera par celle des crédits pour paiements.

Par une sorte d'effet de ciseaux, les crédits pour engagements baissent de 4,4%, tandis que, cette fois, les crédits pour paiements croissent de 4,7%, soit un rythme particulièrement élevé par rapport aux précédents budgets. Ces derniers avaient été marqués par un souci de modération, afin notamment d'éviter une croissance trop rapide des contributions versées par les Etats membres. Ainsi, en 1997, les crédits pour paiements avaient augmenté de 0,5% et, en 1998, de 1,4%.

S'agissant des crédits pour engagements, on soulignera que cette diminution est largement optique et résulte de la surbudgétisation opérée en 1999, notamment au titre des actions structurelles. Ainsi, par rapport au niveau des crédits pour engagements du budget 1998, leur progression s'établit à 1,9%. L'exercice 2000 représente, dans ces conditions, une forme de retour à la normale en la matière.

PROGRESSION DES DÉPENSES PRÉVUE PAR L'AVANT-PROJET DE BUDGET POUR 2000

(en millions d'euros)

	CRÉDITS BUDGET 1999		CRÉDITS APB 2000		ÉVOLUTION DES CRÉDITS EN %	
	Engagements	Paiements	Engagements	Paiements	Engagements	Paiements
1.- Politique agricole commune	40.44	40.44	40.90	40.90	1,1	1,1
dont :						
– dépenses agricoles.....	37.82	37.82	37.31	37.31	- 1,3	- 1,3
– développement rural et mesures d'accompagnement.....	2.61	2.61	3.58	3.58	37,1	37,1
2.- Actions structurelles	39.00	30.42	32.67	32.00	- 16,2	5,2
dont :						
– fonds structurels.....	35.87	27.54	30.01	29.20	- 16,3	6
– fonds de cohésion.....	3.11	2.87	2.65	2.80	- 14,7	- 2,7
3.- Politiques internes	5.88	5.04	5.93	5.62	0,9	11,4
dont :						
– recherche et développement technologique.....	3.45	2.99	3.63	3.60	5,2	20,3
4.- Actions extérieures	4.53	3.17	4.47	3.33	- 1,2	5,1
dont :						
– coopération avec les pays tiers méditerranéens.....	1.09	548,2	1.14	551,7	4,8	0,6
5.- Dépenses administratives des institutions	4.50	4.50	4.63	4.63	3	3
dont :						
– Commission.....	2.42	2.42	2.49	2.49	2,7	2,7
– autres institutions.....	1.57	1.57	1.58	1.58	0,2	0,2
6.- Réserves	1.19	1.19	906	906	- 24	- 24
dont :						
– réserve monétaire.....	500	500	500	500	0	0
– réserve pour aides d'urgence.....	346	346	203	203	- 41,3	- 41,3
– garanties.....	346	346	203	203	- 41,3	- 41,3
7.- Aide préadhésion	1.37	755,7	3.16	2.14	130,8	184
dont :						
– agriculture.....	-	-	529	n.d.	n.s.	-
– Instrument structurel de préadhésion.....	-	-	1.05	300	n.s.	n.s.
– PHARE (pays candidats).....	1.37	755,7	1.57	1.31	15,1	74,3
TOTAL	96.92	85.55	92.70	89.58	- 4,4	4,7

Source : Commission des Communautés européennes.

C'est donc avec pertinence que la présente proposition de résolution souligne que l'avant-projet proposé par la Commission européenne se traduit par une progression des crédits pour paiements largement supérieure à celle qu'enregistreront les budgets des Etats membres. On remarquera que la rigueur toute relative du projet présenté se traduit par la faiblesse de la marge sous le plafond des crédits défini par les perspectives financières. Cette marge s'élève à 1,05 milliard d'euros pour les crédits pour engagements et à 1,73 milliard d'euros s'agissant des crédits pour paiements, alors qu'en 1999, malgré la forte croissance du budget communautaire, ces marges étaient respectivement de 6,45 et de 11,1 milliards d'euros.

- Ainsi qu'il est mentionné dans la présente proposition de résolution et expliqué dans le rapport d'information précité de notre collègue M. Gérard Fuchs, l'augmentation des crédits pour paiements résulte, dans une large mesure, de la nécessité de liquider les engagements contractés lors de la précédente programmation financière.

Selon les estimations de la Commission européenne, le « reste à liquider », qui correspond à l'écart entre les engagements contractés auparavant et les paiements liquidés en conséquence, s'élèverait au 31 décembre 1999 à environ 70 milliards d'euros.

Ces restes à liquider sont inégalement répartis selon les rubriques. Ils concernent, pour l'essentiel, les actions structurelles (45,4 milliards d'euros), puis les actions extérieures (15,9 milliards d'euros) et les politiques internes (8,6 milliards d'euros).

Dans les conclusions de la présidence publiées à l'issue du Conseil européen tenu à Berlin les 24 et 25 mars dernier, il est rappelé que l'hypothèse de travail retenue par la Commission européenne pour la solution de ce problème fait état d'un taux de liquidation dégressif durant les quatre premières années couvertes par les nouvelles perspectives financières, soit 45%, 25%, 20% et 10%.

Une large partie des marges de manœuvre budgétaires pour 2000 est donc absorbée, même si le problème des restes à liquider se pose avec une acuité inégale selon les rubriques.

2.- Des rubriques budgétaires inégalement contraintes

L'évolution, par rapport à l'exercice précédent, des crédits des différentes rubriques des perspectives financières pour l'exercice 2000 est relativement difficile à appréhender. D'une part, l'impact des restes à liquider n'est pas toujours clairement identifié. D'autre part, des transferts entre rubriques ont été opérés, tandis qu'une nouvelle rubrique 7 apparaît.

Si la **rubrique 2 (actions structurelles)** n'est pas celle qui connaît la plus forte augmentation de ses crédits pour paiements (+5,2%, dont +6% au titre des fonds structurels), elle est bien celle qui ressent le plus de poids des restes à liquider. En effet, les crédits pour paiements relatifs aux fonds structurels s'élèvent à 29,2 milliards d'euros, dont pas moins de 19,8 milliards d'euros au titre du reste à liquider. L'exercice 2000 permettrait ainsi de liquider, selon la Commission européenne, 48% des engagements de la période précédente.

S'agissant de la diminution de 16,3% des crédits pour engagements de la rubrique 2, outre l'effet de base résultant des rebudgétisations opérées en 1999, elle a été aussi optiquement amplifiée par le transfert sous la rubrique 1 (agriculture) des dépenses de développement rural, comme prévu dans les nouvelles perspectives financières.

Les politiques internes (rubrique 3) connaissent la progression la plus dynamique des crédits pour paiements, avec +11,4%, et ce alors même que 105 millions d'euros de crédits pour paiements relatifs aux mesures vétérinaires et phytosanitaires ont été transférés sous la rubrique 1. Selon les termes mêmes de l'aperçu général, ces propositions de dépenses *« ont été établies dans le souci de privilégier les programmes retenus comme priorités dans l'Agenda 2000, en raison de l'effet de levier qu'ils produisent en termes de croissance, d'emploi et de développement et de diffusion des nouvelles technologies »*. Cette forte croissance résulte aussi de l'importance des restes à liquider. On regrettera à cet égard qu'à la différence de la présentation retenue pour les fonds structurels, la Commission européenne ne fournisse pas de chiffres précis sur le taux de liquidation appliqué et n'opère pas, au sein de chaque chapitre, de distinction entre la liquidation des engagements du passé et la mise en œuvre des engagements de la nouvelle période.

Le poids du passé est cependant sensible, sans être exactement quantifiable, pour la recherche et le développement technologique, dont les crédits pour paiements progressent de plus de 20% par rapport à 1999.

La priorité accordée en réseaux transeuropéens se traduit par une dotation de 522 milliards d'euros de crédits pour paiements, soit +15,4%.

Les crédits relatifs aux **actions extérieures (rubrique 4)** ont également été favorisés, avec certes une diminution de 1,2% des crédits pour engagements, mais une croissance des crédits pour paiements de 5,1%. Cette croissance aurait d'ailleurs été beaucoup plus importante sans le transfert sous la nouvelle rubrique 7 (aide de préadhésion) des crédits du programme PHARE en faveur des pays candidats à la première phase de l'élargissement.

Comme l'indique l'aperçu général présenté par la Commission européenne, l'effort principal a porté sur l'aide humanitaire, dotée de 473 millions d'euros de crédits pour engagements (+43,3%). On remarquera que cette progression compense la diminution à due concurrence de la réserve pour aide d'urgence. La coopération avec les pays tiers méditerranéens représente 1,15 milliard d'euros de crédits pour engagements (+4,8%), même si les crédits pour paiements progressent seulement de 0,6%. Au sein de ce titre, une nouvelle ligne retraçant la stratégie de préadhésion pour Chypre et Malte a été créée, les crédits relatifs à cet objectif restant financés sous la rubrique 4.

Enfin, les crédits en faveur de la coopération avec les pays en développement d'Asie, d'Amérique latine et d'Afrique australe augmentent de 1,1% en engagements et de 16,5% en paiements.

L'**aide de préadhésion**, regroupée au sein d'une nouvelle rubrique 7 des perspectives financières, connaît une très forte croissance de ses crédits, tant en ce qui concerne les paiements (+184%) que les engagements (+130,8%). Cette comparaison est cependant quelque peu artificielle, dans la mesure où il s'agit d'une nouvelle rubrique et où la seule base de comparaison est constituée par la part des crédits du programme PHARE précédemment financée sous la rubrique 4. Quoiqu'il en soit, ces chiffres traduisent pleinement la priorité politique que constitue l'élargissement.

Dans le domaine agricole, les crédits pour engagements s'élèvent à 529 millions d'euros. Ils ont pour destination notamment le soutien à l'efficacité des exploitations, à la transformation et à la distribution des produits ainsi qu'aux contrôles vétérinaires et de qualité.

L'instrument structurel de préadhésion (ISPA), destiné aux dix pays candidats d'Europe centrale et orientale, conçu un peu à la manière du Fonds de cohésion, a pour objet de contribuer au rattrapage des normes

communautaires en matière d'infrastructures dans le secteur des transports et de l'environnement. Il serait doté pour 2000 de 1,06 milliards d'euros de crédits pour engagements et de 300 millions d'euros de crédits pour paiements. Les crédits de l'instrument PHARE/préadhésion représentent quant à eux 1,58 milliards d'euros en engagements (+15,1%) et 1,32 milliard d'euros en paiements (soit +74%, augmentation qui, selon la Commission européenne « *se justifie par un problème de résorption du reste à liquider particulièrement aigu* »).

Enfin, parmi les catégories de dépenses augmentant de façon significative, on notera que les **dépenses administratives** progresseraient de 3%, dont +2,7% pour les crédits gérés par la Commission européenne.

L'augmentation des crédits est d'autant plus significative que l'avant-projet de budget pour 2000, élaboré par la précédente commission, ne prévoit pas la création d'emplois nouveau. Malgré cela, les dépenses de personnel progressent de 6,2%, sous l'effet notamment de la croissance des pensions, qui représentent 30% des crédits de rémunérations. Par ailleurs, comme c'est l'usage, les dépenses des autres institutions ont été simplement reconduites et actualisées et ont vocation à s'accroître, elles aussi, durant les phases ultérieurement de la procédure budgétaire.

Seule les **dépenses agricoles (rubrique 1)** voient leur progression ralentie de manière sensible. Avec 40,9 milliards d'euros de crédits, leur croissance représente 1,1%. On remarquera que, si les mesures d'accompagnement et de développement rural progressent de 37,1%, en raison principalement du transfert des mesures de développement rural (précédemment financées sous la rubrique 2), les organisations de marché et les dépenses annexes voient leur dotation baisser de 1,3%. Cette réduction est d'autant plus significative qu'elle intervient malgré le transfert à ce poste des mesures vétérinaires et phytosanitaires, auparavant inscrites au sein de la rubrique 3 (politiques internes). Le montant des crédits demandés pour ces mesures en 2000 s'élève à 105 millions d'euros, en forte croissance du fait de l'impact de l'épizootie de peste porcine.

Si, sur le plan réglementaire, l'avant-projet de budget prend en considération les décisions intervenues dans le cadre de l'Agenda 2000, celles-ci n'ont en fait guère d'influence sur l'exercice 2000, à l'exception de la suppression de l'avance accordée au titre des graines oléagineuses, qui permet une économie de 1,25 milliard d'euros. Les principales réformes des marchés interviendront en effet plus tard : 2000-2001 pour les organisations communes de marché des grandes cultures, des produits viti-vinicoles et de la viande bovine, 2005-2006 pour les produits laitiers.

Les dépenses agricoles ont donc été strictement encadrées, comme en témoigne la marge sous le plafond de la rubrique 1, qui, avec 837 millions d'euros, représente 79,4% de la marge totale sous le plafond des crédits pour engagements. Cette concentration de l'effort d'économie sur une seule rubrique témoigne, *a contrario*, de l'insuffisance des marges de manœuvre dégagées par la Commission européenne.

B.- DES MARGES DE MANŒUVRE INSUFFISANTES POUR FAIRE FACE AUX IMPREVUS

1.- Une tendance constante de la Commission européenne

L'insuffisance de la marge sous le plafond de dépenses défini par les nouvelles perspectives financières est d'autant plus inquiétante que, comme le relève notre collègue M. Gérard Fuchs dans son rapport précité, de nombreux dossiers n'ont pas été pris en compte et risquent de modifier sensiblement l'avant-projet élaboré par l'ancienne Commission. D'une certaine manière, celui-ci est emblématique d'une tendance systématique de la Commission européenne à surévaluer les dépenses durant la première phase de la procédure budgétaire, laissant au Conseil le soin d'opérer ensuite les nécessaires coupes budgétaires. Cette pratique a conduit notre Assemblée, depuis plusieurs années, à dénoncer le caractère irréaliste des programmations présentées. Aussi, c'est à juste titre que la présente proposition de résolution souligne la nécessité de ne pas élaborer dès l'origine un avant-projet ne laissant que peu de marge de manœuvre, et ce d'autant plus que la procédure budgétaire communautaire débute très tôt dans l'année, empêchant souvent de prendre en considération tous les facteurs pouvant avoir un impact sur le niveau des dépenses.

S'agissant des dépenses administratives, il a déjà été mentionné qu'aucune demande de création de nouveaux postes n'a été effectuée par l'ancienne Commission européenne qui, dans un premier temps, avait pourtant prévu 150 créations. Pour les dépenses agricoles, par nature sujettes à de fortes variations en fonction notamment des conditions climatiques, le montant de crédits prévus est d'autant moins intangible que l'accord interinstitutionnel du 6 mai 1999 a consacré la pratique de la lettre rectificative tardive, en vue d'adapter les prévisions budgétaires aux dernières évolutions connues des marchés agricoles.

Toutefois, les principaux facteurs de tensions budgétaires éventuelles concernent les actions extérieures, alors même que la marge disponible sous le plafond de cette rubrique est très faible, avec 147,5 millions d'euros. Selon la Commission européenne, « *cette marge*

devrait permettre de prendre en compte, dans la lettre rectificative d'octobre, les conséquences financières d'un éventuel accord de pêche avec le Maroc ». On rappellera que le précédent accord, établi sur une période de quatre ans, avait entraîné des dépenses de 500 millions d'euros. Même si les conditions précises d'un éventuel renouvellement ne sont pas encore connues, il apparaît clairement que la marge disponible risque d'être sérieusement amputée par ce dernier.

2.- L'aide aux pays des Balkans, encore difficile à évaluer, fait peser une forte incertitude sur le budget communautaire pour 2000

Or, le dossier de la reconstruction de l'ex-Yougoslavie et du financement de l'aide au développement de l'ensemble de la région des Balkans n'est que très partiellement pris en compte dans l'avant-projet de budget. Le chapitre consacré à la coopération avec les pays des Balkans est doté de seulement 280 millions d'euros. Il est vrai que la Commission européenne ne pouvait de fait pas anticiper sur des décisions encore à prendre et alors même que la guerre se poursuivait au moment de la rédaction de l'avant-projet. Elle précise donc que *« cette évaluation conservatrice des crédits ne tient pas compte des besoins qui pourraient résulter des événements récents. Elle pourra si nécessaire faire l'objet d'ajustements, soit pendant la procédure budgétaire par voie d'une lettre rectificative, soit en 2000 par la voie d'un BRS, ce qui pourrait éventuellement impliquer une révision du cadre financier »*.

L'engagement de contribuer fortement au relèvement économique de cette région a été renforcé par une déclaration du Parlement européen et du Conseil, annexée à l'accord interinstitutionnel du 6 mai dernier, précisant que *« les deux branches de l'autorité budgétaire invitent la Commission à présenter, lorsque les besoins auront été constatés et estimés, les propositions nécessaires en matière budgétaire, y compris, le cas échéant, une proposition de révision des perspectives financières »*.

Le sommet du G 7 qui s'est tenu à Cologne dernièrement n'a pas permis une entente sur l'évaluation du coût de la reconstruction et sur la répartition des dépenses. La discussion sur ces deux dossiers a été renvoyée à deux prochaines conférences, l'une en juillet consacrée au seul Kosovo, l'autre à l'automne, élargie à l'ensemble de la région.

Compte tenu de l'impact sans doute très important de ces questions sur les finances communautaires, il serait souhaitable que le Gouvernement communique à l'Assemblée nationale, dès que possible, les données dont il disposera sur la nature des mesures prises et sur leur coût.

EXAMEN EN COMMISSION

La Commission a examiné la proposition de résolution (n° 1676) au cours de sa séance du mercredi 30 juin 1999.

Votre **Rapporteur général** a indiqué que l'examen, maintenant traditionnel, d'une proposition de résolution sur l'avant-projet de budget communautaire présentait, cette année, une certaine originalité, dans la mesure où l'Assemblée nationale avait largement débattu, en mars dernier, des réformes de la politique agricole commune et des fonds structurels, mais aussi des nouvelles perspectives financières pour 2000-2006 et du projet d'accord interinstitutionnel sur la discipline et la procédure budgétaire. Il a rappelé qu'au travers des trois résolutions alors adoptées, nombre de points importants avaient pu être abordés, ce qui expliquait sans doute pour partie la concision de la proposition de résolution soumise à la Commission, concision qui n'enlevait rien à sa portée.

Il a jugé que cet examen fournissait l'occasion de voir dans quelle mesure les souhaits alors exprimés avaient été suivis ou non d'effets. Il a rappelé que, dans sa résolution sur les nouvelles perspectives financières, l'Assemblée nationale avait souligné que l'effort d'encadrement de la dépense publique consenti par les Etats membres devait s'appliquer aussi au budget communautaire. Il a considéré que les résultats obtenus étaient à la mesure des souhaits exprimés, puisque le principe général de respect des impératifs de l'efficacité des dépenses avait été solennellement rappelé par le Conseil et que le plafond des crédits pour paiement à l'horizon 2006 avait pu être ramené de 1,13% à 0,97% du PNB. Il a souligné que cet effort sensible avait été accompli en respectant les priorités que constituent l'aide de préadhésion et l'élargissement, dotées de 80 milliards d'euros sur l'ensemble de la période.

Abordant l'avant-projet de budget proprement dit, il a noté qu'il s'agissait du premier budget de la nouvelle programmation financière pour la période 2000-2006 et qu'il prenait en compte la nouvelle répartition des rubriques budgétaires, avec notamment l'apparition d'une rubrique 7 regroupant l'ensemble des crédits destinés à l'aide de préadhésion. Il a regretté que, malgré ces habits neufs, l'avant-projet présenté par la Commission européenne soit, en fait, fortement déterminé par le poids des engagements contractés durant la précédente programmation budgétaire, définie en 1992 à Edimbourg.

Il a rappelé que le précédent budget avait été caractérisé par un déséquilibre résultant de la priorité décidée en faveur des actions

structurelles, afin de « solder » les précédentes perspectives financières, et que les crédits pour engagements avaient donc fortement progressé.

Il a constaté que, par une sorte d'effet de ciseaux, pour 2000, les crédits pour engagements baissaient de 4,4%, tandis que, cette fois, les crédits pour paiements croissaient de 4,7%, soit un rythme particulièrement élevé par rapport aux précédents budgets.

Il a observé que la proposition de résolution soulignait, à juste titre, que l'avant-projet présenté par la Commission européenne se traduisait par une progression des crédits pour paiements largement supérieure à celle qu'enregistreront les budgets des Etats membres. Il a remarqué que la rigueur toute relative de cet avant-projet se traduisait par la faiblesse de la marge sous le plafond des crédits défini par les perspectives financières. Il a précisé que cette marge s'élevait à 1,05 milliard d'euros pour les crédits pour engagements, alors qu'en 1999, malgré la forte croissance du budget communautaire, cette marge était de 6,45 milliards d'euros.

Il a cependant reconnu que, dans une large mesure, l'augmentation des crédits résultait de la nécessité de liquider les engagements contractés lors de la précédente programmation. Il a indiqué que, selon les estimations de la Commission européenne, le « reste à liquider », correspondant à l'écart entre les engagements contractés auparavant et les paiements liquidés en conséquence, s'élèverait, au 31 décembre 1999, à environ 70 milliards d'euros, dont plus de 45 milliards pour les actions structurelles.

Il a remarqué que l'insuffisance de la marge sous le plafond était d'autant plus inquiétante que, comme le relevait M. Gérard Fuchs dans son rapport, de nombreux dossiers n'avaient pas été pris en compte et risquaient de modifier sensiblement l'avant-projet élaboré par l'ancienne Commission. Il a jugé que, d'une certaine manière, celui-ci était emblématique d'une tendance systématique de la Commission européenne à surévaluer les dépenses durant la première phase de la procédure budgétaire, laissant au Conseil le soin d'opérer ensuite les coupes nécessaires. Il a estimé qu'il fallait dénoncer, une fois de plus, cette pratique d'autant plus fâcheuse cette année que les besoins liés à la reconstruction de l'ex-Yougoslavie et au financement de l'aide au développement de l'ensemble de la région des Balkans n'étaient que très partiellement pris en compte dans l'avant-projet de budget. Il a précisé que le chapitre consacré à la coopération avec les pays des Balkans était doté de 280 millions d'euros seulement, tout en admettant que la Commission européenne n'avait, de fait, pas pu anticiper sur des décisions encore à prendre, alors même que les opérations militaires se poursuivaient au moment de la rédaction de l'avant-projet.

Il a rappelé que l'engagement politique en faveur de cette priorité avait été réaffirmé par une déclaration du Parlement européen et du Conseil, annexée au nouvel accord interinstitutionnel, qui prévoyait, le cas échéant, le recours à une révision des perspectives financières.

Il a donc jugé probable que le budget communautaire pour 2000 serait assez sensiblement différent de l'avant-projet qui avait été transmis.

Evoquant l'impact sans doute très important de la question du financement de l'« après-guerre » sur le budget communautaire, il a jugé souhaitable que le Gouvernement communique à l'Assemblée nationale, dès que possible, les données dont il disposerait sur la nature des mesures prises et sur leur coût.

Il a conclu en notant que le faible nombre d'amendements qu'il proposait témoignait de la qualité du travail de la Délégation pour l'Union européenne et de son Rapporteur.

M. Gérard Fuchs, intervenant en qualité de Rapporteur de la Délégation pour l'Union européenne, a indiqué que certaines décisions prises lors du Conseil européen de Berlin concernant l'Agenda 2000 n'avaient pas été médiatisées, mais engageaient profondément les finances communautaires jusqu'en 2006. Il a noté que le déplacement progressif des ressources, de la recette fondée sur la TVA au profit de la ressource assise sur le PNB, permettait, d'une part, de régler en partie le problème du solde budgétaire de l'Allemagne et, d'autre part, de favoriser une ressource plus indiscutable, sous réserve d'une harmonisation des comptes nationaux. Il a jugé, que, si l'Union décidait de se doter de nouvelles politiques, il serait sans doute possible d'accroître la ressource PNB dans des proportions acceptables.

Il a précisé, par ailleurs, que le taux de rétrocession des ressources propres traditionnelles au titre des frais de gestion passerait de 10 à 25%, ce qui permettrait de prendre en compte les « effets Rotterdam » et « Anvers », même si le principe d'autonomie des ressources du budget communautaire en était affecté.

Il a souligné qu'à la demande du Parlement européen, le budget communautaire serait désormais doté d'un instrument de flexibilité de 200 millions d'euros par an, le report des crédits étant cependant limité à deux ans. Il a estimé qu'il s'agissait d'un instrument nécessaire de souplesse qui permettrait d'éviter les acrobaties effectuées antérieurement pour faire face à des imprévus ou à des décisions nouvelles.

Il a conclu son propos en déclarant que l'avant-projet de budget présenté par la Commission serait sans doute modifié et que la progression de 4,7% des crédits pour paiements devrait être ramenée à un rythme plus raisonnable. Il a jugé que le démarrage relativement lent de la nouvelle programmation en matière de fonds structurels permettrait probablement de réaliser certaines économies, afin de ramener la progression des dépenses communautaires au voisinage des normes nationales en la matière.

M. Philippe Auberger a jugé surréaliste la discussion d'un avant-projet de budget alors que la nouvelle Commission européenne n'était pas encore désignée et a jugé incohérent le calendrier prévoyant l'adoption du projet de budget dans le cadre du Conseil du 16 juillet, estimant peu probable que la nouvelle Commission reprenne les orientations arrêtées par la précédente.

Votre **Rapporteur général** a rappelé que l'examen de l'avant-projet de budget communautaire à cette époque de l'année faisait partie des travaux imposés à la Commission des finances et au Parlement et qu'une lettre rectificative pourrait éventuellement prendre en compte les orientations de la nouvelle Commission. Il a précisé que l'avant-projet de budget avait nécessairement dû être arrêté avant la réunion du Conseil prévue pour le 16 juillet. Il a fait valoir la nécessité pour l'Assemblée nationale de s'intéresser le plus en amont possible aux travaux budgétaires des institutions communautaires, observant que la contribution française au budget des Communautés, fixée à 95 milliards de francs pour 1999, pourrait dépasser 103 milliards de francs dès 2000 pour atteindre 125 milliards de francs en 2006.

M. Gérard Fuchs a observé que les institutions nationales n'étaient saisies, à ce stade, que d'un avant-projet de budget et qu'il appartiendrait ensuite, sur cette base, aux institutions communautaires d'engager les procédures prévues par le traité, indiquant que le Conseil pourrait réagir éventuellement aux propositions de la nouvelle Commission européenne, dont l'entrée en fonction devrait intervenir à bref délai.

La Commission a ensuite examiné les amendements à l'article unique de la proposition de résolution.

La Commission a *adopté* l'amendement n° 1, de cohérence, présenté par votre **Rapporteur général**.

Puis, elle a examiné l'amendement n° 2 du même auteur, invitant à la liquidation rapide des engagements contractés lors de la précédente programmation en matière d'actions structurelles.

M. Gérard Fuchs a indiqué que l'adoption de cet amendement aboutirait à supprimer une formule insistant sur la nécessité d'une liquidation complète des restes à liquider sur les engagements des fonds structurels, notamment de ceux du FEDER. Il a, en conséquence, proposé un amendement n° 6 à caractère rédactionnel.

Cet amendement a été *adopté* après l'avis favorable de votre **Rapporteur général**. En conséquence, l'amendement n° 2 de celui-ci est devenu sans objet.

La Commission a ensuite examiné l'amendement n° 3 de votre Rapporteur général, ayant pour objet de demander que le Gouvernement mette en œuvre, au plan national, toutes dispositions susceptibles d'améliorer la gestion des fonds structurels.

Votre **Rapporteur général** a estimé que, cette gestion posant manifestement problème au plan national, il convenait de réitérer la demande d'une gestion plus efficace des crédits en la matière.

La Commission a *adopté* cet amendement, ainsi que l'amendement rédactionnel n° 4 du même auteur.

Elle a ensuite examiné l'amendement n° 5 de votre Rapporteur général, ayant pour objet de demander au Gouvernement de faire rapport aux assemblées, d'une part, des résultats du Conseil budget du 16 juillet prochain et, d'autre part, des décisions prises s'agissant de la reconstruction de l'ex-Yougoslavie et du développement des Balkans ayant une incidence sur les finances communautaires.

Votre **Rapporteur général** a indiqué que l'évaluation des besoins de la région des Balkans était encore en cours, tandis qu'aucune décision sur le partage de cette charge n'avait pour l'instant été prise. S'agissant du principal facteur d'incertitude pour l'avant-projet de budget communautaire pour l'exercice 2000 et compte tenu de l'importance de ce dossier, il a jugé nécessaire que le Gouvernement transmette dès que possible les informations dont il disposera sur le coût et les modalités de financement des décisions qui seront prises.

M. Gérard Fuchs s'est félicité de ce que l'achèvement des opérations militaires en ex-Yougoslavie permette de passer à cette nouvelle étape.

La Commission a *adopté* cet amendement.

La Commission a ensuite *adopté* l'article unique ainsi amendé de la proposition de résolution.

**TEXTE DE LA PROPOSITION DE RESOLUTION
ADOPTÉ PAR LA COMMISSION ⁽¹⁾**

**Proposition de résolution sur l'avant-projet de budget général des
Communautés européennes pour l'exercice 2000 (n° E 1253)**

Article unique

L'Assemblée nationale,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu l'avant-projet de budget général des Communautés européennes pour l'exercice 2000 (n° E 1253),

Vu les résultats du Conseil européen qui s'est réuni à Berlin les 24 et 25 mars dernier,

Rappelant que l'accord interinstitutionnel conclu le 6 mai 1999 entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire précise le nouveau cadre financier de l'Union européenne ;

1. Considère que la Commission a proposé dans son avant-projet de budget communautaire pour l'exercice 2000 une progression des crédits pour paiements largement supérieure à celle qu'enregistreront les dépenses nationales ;

2. Constate que cette augmentation est, pour une bonne part, justifiée par la nécessité de liquider les engagements contractés lors de la précédente programmation financière établie par le Conseil européen à Edimbourg les 11 et 12 décembre 1992 ;

3. Souligne que cette progression laisse une marge très réduite sous le plafond des perspectives financières, alors que de nombreux facteurs aux incidences budgétaires encore inconnues, tels que les conséquences du conflit au Kosovo, risquent de modifier significativement le budget communautaire pour l'exercice 2000 ;

(1) Ce texte sera considéré comme définitif dans les conditions prévues aux premier et deuxième alinéas de l'article 151-3 du Règlement de l'Assemblée nationale.

4. Estime par conséquent souhaitable de réduire certains crédits de paiement dans les premières étapes de la procédure budgétaire ;

5. Observe qu'au sein de la rubrique 1, l'évaluation des besoins agricoles pour l'exercice 2000 a conduit la Commission à fixer les dépenses de marché au niveau du sous-plafond prévu dans les perspectives financières ; estime par conséquent qu'une éventuelle révision à la baisse des dotations ne pourra intervenir qu'au moment de la lettre rectificative que présentera la Commission, conformément à l'accord interinstitutionnel du 6 mai 1999 ;

6. Tout en souhaitant la liquidation complète des engagements de la précédente programmation en matière d'actions structurelles, demande que la détermination des crédits de paiement prévus à cet effet tienne compte de l'éventuelle sous-exécution de crédits d'engagement en 1999 ;

7. Souligne, au regard des lenteurs qui caractérisent souvent le démarrage des programmes communautaires, particulièrement dans les rubriques 2 et 4 du budget, la nécessité de procéder à une évaluation plus réaliste des besoins en crédits de paiement qui, sans nuire à la mise en œuvre de ces actions, évite un appel inutile des contributions nationales ;

8. Souhaite que la réforme des fonds structurels permette effectivement de réduire la sous-consommation des crédits et demande au Gouvernement de mettre en œuvre, au plan national, toutes dispositions susceptibles d'améliorer la gestion de ces fonds ;

9. Constate avec satisfaction la progression des crédits proposée par la Commission en faveur des politiques internes et particulièrement des réseaux transeuropéens ;

10. Réitère son regret de ne pas voir les perspectives financières pour 2000-2006 prévoir le financement de politiques nouvelles, particulièrement dans les secteurs de l'espace et des biotechnologies, et rappelle son souhait de voir un groupe de travail chargé de présenter des propositions en ce sens être rapidement créé ;

11. Approuve l'engagement pris par le Conseil et le Parlement européen dans une déclaration annexée à l'accord interinstitutionnel du 6 mai 1999 d'assurer, y compris par une révision des perspectives financières, le financement des besoins liés à la reconstruction de l'ex-Yougoslavie et au développement économique des Balkans ;

12. Demande au Gouvernement de faire rapport aux assemblées, d'une part, des résultats du Conseil budget du 16 juillet prochain et, d'autre part, des décisions prises s'agissant de la reconstruction de l'ex-Yougoslavie et du développement des Balkans ayant une incidence sur les finances communautaires ;

13. Considère en conclusion que l'avant-projet de budget communautaire pour l'exercice 2000 ne s'inscrira dans l'esprit des perspectives financières arrêtées pour la période 2000-2006 qu'à condition que les crédits de paiement qu'il prévoit soient ajustés conformément aux orientations définies dans la présente résolution.

TABLEAU COMPARATIF

Texte de la proposition de résolution (n° 1676)	Conclusions de la Commission
<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">PROPOSITION DE RESOLUTION sur l'avant-projet de budget général des Communautés européennes pour l'exercice 2000 (n° E 1253)</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">PROPOSITION DE RESOLUTION sur l'avant-projet de budget général des Communautés européennes pour l'exercice 2000 (n° E 1253)</p>
Article unique	Article unique
L'Assemblée nationale	Alinéa sans modification.
– Vu l'article 88-4 de la Constitution,	
– Vu l'avant-projet de budget général des Communautés européennes pour l'exercice 2000 (n° E 1253),	Alinéa sans modification.
– Vu les résultats du Conseil européen qui s'est réuni à Berlin les 24 et 25 mars dernier,	Alinéa sans modification.
Rappelant que l'accord interinstitutionnel conclu le 6 mai 1999 entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire précise le nouveau cadre financier de l'Union européenne ;	Alinéa sans modification.
1. Considère que la Commission a proposé dans son avant-projet de budget communautaire pour l'exercice 2000 une progression des crédits pour paiements largement supérieure à celle qu'enregistreront les dépenses nationales ;	1. Alinéa sans modification.
2. Constate que cette augmentation est, pour une bonne part, justifiée par la nécessité de liquider les engagements contractés lors de la précédente programmation financière établie par le Conseil européen à Edimbourg les 11 et 12 décembre 1992 ;	2. Alinéa sans modification.
3. Souligne que cette progression laisse une marge très réduite sous le plafond des perspectives financières, alors que de nombreux facteurs aux incidences budgétaires encore inconnues, tels que les conséquences du conflit au Kosovo, risquent de modifier significativement le budget communautaire pour l'exercice 2000 ;	3. Alinéa sans modification.
4. Estime par conséquent souhaitable, <i>afin d'éviter une révision des perspectives financières</i> , de réduire certains crédits de paiement dans les premières étapes de la procédure budgétaire ;	4. Estime par conséquent souhaitable de réduire certainsbudgétaire ;

Texte de la proposition de résolution (n° 1676)

5. Observe qu'au sein de la rubrique 1, l'évaluation des besoins agricoles pour l'exercice 2000 a conduit la Commission à fixer les dépenses de marché au niveau du sous-plafond prévu dans les perspectives financières ; estime par conséquent qu'une éventuelle révision à la baisse des dotations ne pourra intervenir qu'au moment de la lettre rectificative que présentera la Commission, conformément à l'accord interinstitutionnel du 6 mai 1999 ;

6. Tout en souhaitant la liquidation complète des engagements *contractés lors* de la précédente programmation en matière d'actions structurelles, demande que la détermination des crédits de paiement prévus à cet effet tienne compte de l'éventuelle sous-exécution de crédits d'engagement en 1999 ;

7. Souligne, au regard des lenteurs qui caractérisent souvent le démarrage des programmes communautaires, particulièrement dans les rubriques 2 et 4 du budget, la nécessité de procéder à une évaluation plus réaliste des besoins en crédits de paiement qui, sans nuire à la mise en œuvre de ces actions, évite un appel inutile des contributions nationales ;

8. Constate avec satisfaction la progression des crédits proposée par la Commission en faveur des politiques internes et particulièrement des réseaux transeuropéens ;

9. Réitère son regret de ne pas voir les perspectives financières pour 2000-2006 prévoir le financement de politiques nouvelles, particulièrement dans les secteurs de l'espace et des biotechnologies, et rappelle son souhait de voir un groupe de travail chargé de présenter des propositions

Conclusions de la Commission

**(Amendement n° 1 de M. Didier Migaud,
Rapporteur général)**

5. Alinéa sans modification.

6. Tout en souhaitant la liquidation complète des engagements de la précédente programmation...
...en 1999 ;

(Amendement n° 6 de M. Gérard Fuchs)

7. Alinéa sans modification.

8. Souhaite que la réforme des fonds structurels permette effectivement de réduire la sous-consommation des crédits et demande au Gouvernement de mettre en œuvre, au plan national, toutes dispositions susceptibles d'améliorer la gestion de ces fonds ;

**(Amendement n° 3 de M. Didier Migaud,
Rapporteur général)**

9. Alinéa sans modification.

10. Alinéa sans modification.

Texte de la proposition de résolution (n° 1676)

en ce sens être rapidement créé ;

10. Approuve l'engagement pris par le Conseil et le Parlement européen dans une déclaration annexée à l'accord interinstitutionnel du 6 mai 1999 d'assurer, y compris par une révision des perspectives financières, le financement des besoins liés à la *situation dans les Balkans* ;

11. Considère en conclusion que l'avant-projet de budget communautaire pour l'exercice 2000 ne s'inscrit dans l'esprit des perspectives financières arrêtées pour la période 2000-2006 qu'à condition que les crédits de paiement qu'il prévoit soient ajustés conformément aux orientations définies dans la présente résolution

Conclusions de la Commission

11. Approuve...

...des besoins liés à la *reconstruction de l'ex-Yougoslavie et au développement économique des Balkans* ;

(Amendement n° 4 de M. Didier Migaud, Rapporteur général)

12. *Demande au Gouvernement de faire rapport aux assemblées, d'une part, des résultats du Conseil budget du 16 juillet prochain et, d'autre part, des décisions prises s'agissant de la reconstruction de l'ex-Yougoslavie et du développement des Balkans ayant une incidence sur les finances communautaires ;*

(Amendement n° 5 de M. Didier Migaud, Rapporteur général)

13. Alinéa sans modification.

N° 1750.- Rapport de M. Didier Migaud, rapporteur *général* (au nom de la *commission des finances*), sur proposition de résolution (n° 1676) de M. Gérard Fuchs, Rapporteur de la délégation pour l'Union européenne, sur l'avant-projet de budget général des Communautés européennes pour l'exercice 2000 (n° E 1253).