
ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 juillet 2000.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN ⁽¹⁾
SUR LA PROPOSITION DE RÉOLUTION N° 2525 de M. GÉRARD FUCHS, RAPPORTEUR
DE LA DÉLÉGATION POUR L'UNION EUROPÉENNE, *sur l'avant-projet de budget
général des Communautés européennes pour 2001* (n° E 1464) et sur la
communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen
concernant la *révision des perspectives financières 2001-2006* (n° E 1466),

PAR M. DIDIER MIGAUD,

Rapporteur général,

Député.

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

Voir le numéro : 2524

Politiques communautaires.

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

M. Henri Emmanuelli, *président* ; M. Didier Migaud, *rapporteur général* ; MM. Michel Bouvard, Jean-Pierre Brard, 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, Augustin Bonrepaux, Jean-Michel Boucheron, Mme Nicole Bricq, MM. Christian Cabal, Jérôme Cahuzac, Thierry Carcenac, Gilles Carrez, Henry Chabert, Didier Chouat, Alain Claeys, Yves Cochet, Charles de Courson, Christian Cuvilliez, Arthur Dehaine, Jean-Pierre Delalande, Francis Delattre, Yves Deniaud, Michel Destot, Patrick Devedjian, Laurent Dominati, 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, Maurice Ligot, François Loos, Alain Madelin, Mme Béatrice Marre, MM. Pierre Méhaignerie, Louis Mexandeau, Gilbert Mitterrand, Jean Rigal, Alain Rodet, José Rossi, Nicolas Sarkozy, Gérard Saumade, Philippe Séguin, Georges Tron, Jean Vila.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I.- LE CADRE FINANCIER DE L'UNION EUROPEENNE POUR 2001-2006	7
A.- LES PERSPECTIVES FINANCIÈRES AJUSTÉES POUR 2001 POURRAIENT FAIRE L'OBJET D'UNE RÉVISION PLUS GÉNÉRALE POUR LA SUITE DE LA PÉRIODE.....	8
1.- L'ajustement technique pour 2001 basé sur l'évolution du PNB et des prix.....	8
2.- Une grande incertitude plane sur l'avenir des perspectives financières en raison des besoins liés à la reconstruction du Kosovo	12
B.- L'AVANT-PROJET DE BUDGET EST MARQUÉ PAR DES RÉFORMES ADMINISTRATIVES INTÉRESSANTES, MAIS AUSSI PAR LA PERSISTANCE DU « RESTE À LIQUIDER »	15
1.- Un nouveau mode d'élaboration du budget basé sur les besoins rapportés aux activités de la Commission.....	15
2.- La persistance de la contrainte du « reste à liquider » (RAL)	16
II.- UN AVANT-PROJET MARQUE PAR UNE RIGUEUR MAL REPARTIE	19
A.- UNE EVOLUTION GLOBALEMENT TRES MESUREE DES DEPENSES, A L'EXCEPTION DE LA RUBRIQUE AGRICOLE.....	19
1.- Des efforts de rigueur inégalement répartis	21
2.- Des marges maintenues à de faibles niveaux.....	25
B.- DES RESSOURCES PROPRES DANS L'ATTENTE D'UN NOUVEL ACCORD	26
EXAMEN EN COMMISSION	29
TEXTE DE LA PROPOSITION DE RESOLUTION ADOPTE PAR LA COMMISSION	31
TABLEAU COMPARATIF	33

MESDAMES, MESSIEURS,

L'avant-projet de budget des Communautés européennes, présenté par la nouvelle Commission européenne et soumis au Parlement au titre de l'article 88-4 de la Constitution ⁽¹⁾, a été transmis très tardivement. Le volume principal contenant l'introduction générale a, en effet, été reçu à la Présidence de l'Assemblée le 28 juin 2000.

Si ce retard est annonciateur de turbulences entre les trois institutions européennes, il est également préjudiciable à l'examen par le Parlement national.

Néanmoins, la Délégation pour l'Union européenne de notre Assemblée a été en mesure d'examiner l'excellent rapport présenté par notre collègue Gérard Fuchs ⁽²⁾ et d'adopter une proposition de résolution sur cet avant-projet ⁽³⁾.

Votre Rapporteur général s'est penché, à son tour, sur cet avant-projet, qui devrait faire l'objet d'un premier examen par le Conseil « budget » du 20 juillet prochain et sur lequel le Parlement européen a adopté une résolution le 5 juillet 2000.

Le Conseil européen de Berlin des 24 et 25 mars 1999 était parvenu à un accord sur l'Agenda 2000 et sur les moyens financiers nécessaires pour faire face à l'élargissement de l'Union.

Aujourd'hui, la Commission présente un avant-projet de budget qui prend en compte les contraintes résultant de cet accord.

On peut cependant émettre quelques doutes sur la réalité de la rigueur affichée et, notamment, sur le gel des recrutements par la Commission, dans la mesure où ces décisions risquent de compromettre certaines actions par ailleurs confirmées.

(1) Document E 1464 volume 0.

(2) Rapport n°2524.

(3) Proposition de résolution sur l'avant-projet de budget général des Communautés européennes (n°2525).

Face aux Etats-Unis, l'Europe a des faiblesses structurelles en matière de politique industrielle, dans le domaine de la recherche et de la technologie et du développement de l'Internet, qui s'expliquent, en partie, par la faiblesse des moyens engagés.

L'Euro-11 va bientôt devenir l'Euro-12 avec le passage prochain de la Grèce à la troisième phase de l'Union économique et monétaire. La nécessité d'une instance politique, aux côtés de la Banque centrale européenne, pour parler au nom de l'euro, notamment vis à vis des marchés financiers, est désormais largement admise. C'est un objectif majeur de la Présidence française de l'Union que de renforcer les pouvoirs du conseil informel des ministres des finances de la zone euro.

Face à ces enjeux, le rôle du budget européen paraît bien en retrait et ne reflète pas les ambitions affichées.

*
* *

I.- LE CADRE FINANCIER DE L'UNION EUROPEENNE POUR 2001-2006

Depuis l'unification monétaire européenne, la question de la coordination, voire de l'unification des politiques économiques des onze États de la zone euro est incontournable.

En effet, le budget communautaire, qui représente à peine plus de 1% du PIB agrégé des États membres, ne serait que faiblement en mesure d'atténuer d'éventuels chocs macro-économiques ou des fluctuations cycliques au sein de l'Union. Par ailleurs, la structure du budget communautaire privilégie largement les dépenses publiques d'allocation et de redistribution (politique agricole commune, fonds structurels) alors que les dépenses de stabilisation, qui permettraient d'éventuelles actions contracycliques, sont inexistantes.

Le cadre financier pour 2000-2006 adopté par le Conseil européen de Berlin en mars 1999 a maintenu le plafond des ressources propres à 1,27% du PNB communautaire en prévoyant une diminution des crédits pour paiements annuels, qui doivent passer de 1,13% du PIB en 1999 à 0,97% en 2006, avec un plafond maintenu à 1,13% du PIB. Si les perspectives d'élargissement de l'Union ont été traduites en termes budgétaires, les risques liés à la défaillance d'une politique budgétaire dans la nouvelle zone monétaire ont été passés sous silence. On ne peut pourtant éluder la question de savoir combien de temps la combinaison de plusieurs politiques budgétaires, même convergentes, sur fond de politique monétaire unique, restera optimale.

De surcroît, les conditions souvent tumultueuses dans lesquelles les deux branches de l'autorité budgétaire s'affrontent, ajoutées à l'intransigeance de la Commission, contribuent à décrédibiliser toute ébauche de politique budgétaire commune et peut-être à priver l'Union de certains bénéfices escomptés de la monnaie unique.

L'avant-projet de budget pour 2001, ne semble malheureusement pas déroger à la règle et reflète la difficulté à mettre en œuvre les priorités politiques de l'Europe, pourtant largement proclamées.

La Délégation pour l'Union européenne de notre Assemblée a déposé une proposition de résolution qui souligne les imperfections et les incertitudes qui caractérisent cet avant-projet de budget et, à quelques nuances près, votre Rapporteur général approuve les orientations de cette proposition.

A.- LES PERSPECTIVES FINANCIERES AJUSTEES POUR 2001
POURRAIENT FAIRE L'OBJET D'UNE REVISION PLUS GENERALE
POUR LA SUITE DE LA PERIODE

1.- L'ajustement technique pour 2001 basé sur l'évolution du PNB
et des prix.

L'accord interinstitutionnel du 6 mai 1999 est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2000. Cet accord entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission, portant sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire, a fixé les perspectives financières pour la période 2000-2006, sorte de programmation pluriannuelle des dépenses de l'Union européenne dans les limites des ressources propres.

Pour chaque catégorie et sous-catégorie de dépenses, des montants globaux annuels ont été établis en crédits pour engagements et en crédits pour paiements. A l'exception de la rubrique 7 des dépenses (Aide de préadhésion), dont les montants ont un caractère indicatif, les autres montants fixés par les perspectives financières constituent des plafonds indépassables pour les institutions de l'Union européenne. Par ailleurs, les dépenses d'élargissement (rubrique 8), qui devraient être au cœur des perspectives financières à partir de 2002, ont un statut spécifique. Les montants retenus par les perspectives financières constituent des crédits disponibles uniquement pour couvrir les dépenses qui seront directement occasionnées par les nouvelles adhésions, mais ne pourront couvrir des dépenses imprévues relevant des autres rubriques.

Le budget général des Communautés européennes adopté pour 2000⁽¹⁾, dont l'avant-projet avait fait l'objet d'une résolution de l'Assemblée nationale (TA n° 361)⁽²⁾, constitue le premier exercice couvert par les perspectives financières adoptées en annexe de l'accord interinstitutionnel.

S'agissant de l'avant-projet de budget pour 2001, il tient compte des ajustements effectués par la Commission en fonction de l'évolution des facteurs de croissance du PNB et des prix.

Le point 15 de l'accord interinstitutionnel prévoit en effet un ajustement technique annuel des perspectives financières. La Commission procède à cet ajustement sur la base des données et des prévisions économiques les plus récentes, en amont de l'exercice budgétaire de l'année concernée.

(1) Journal officiel des Communautés européennes, n° L. 40 du 14 février 2000.

(2) Texte devenu définitif le 11 juillet 1999.

L'ajustement technique des perspectives financières pour 2001 a fait l'objet d'une communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen⁽¹⁾, le 17 février 2000. Transmis à l'Assemblée dans le cadre de l'article 88-4 de la Constitution⁽²⁾, la communication de la Commission a été examinée par la Délégation pour l'Union européenne, dont les observations figurent dans le rapport d'information de M. Alain Barrau, président de la Délégation⁽³⁾.

Le tableau ci-dessous présente les perspectives financières ajustées à prix 2001 et intégrant les prévisions macro-économiques retenues par la Commission pour 2001, soit un taux de croissance en volume du PNB de l'Union européenne à 15 de 3%, contre 3,1% en 2000 et 1,9% en 1999.

(1) Document COM(2000)93 final.

(2) Document E 1423.

(3) Rapport n°2354 du 27 avril 2000 (page 31).

**PERSPECTIVES FINANCIÈRES POUR L'UNION EUROPÉENNE À 15
AJUSTÉES À PRIX 2001**

(en millions d'euros)

	Prix courants			Prix 2001					
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006		
CREDITS POUR ENGAGEMENTS									
1.- AGRICULTURE	41.738	44.531	45.674	45.538	44.488	43.624	43.344		
Dépenses PAC (à l'exclusion du développement rural)	37.352	40.031	41.169	41.023	39.962	39.088	38.797		
Développement rural et mesures d'accompagnement	4.386	4.499	4.504	4.515	4.526	4.536	4.547		
2.- ACTIONS STRUCTURELLES	32.678	32.721	32.104	31.503	30.785	30.785	30.343		
Fonds structurels	30.019	30.001	29.391	28.788	28.174	28.174	27.737		
Fonds de cohésion	2.659	2.719	2.713	2.715	2.611	2.611	2.606		
3.- POLITIQUES INTERIEURES ⁽¹⁾	6.031	6.271	6.384	6.500	6.614	6.729	6.853		
4.- ACTIONS EXTERIEURES (hors Phare à partir de 1999)	4.627	4.731	4.741	4.756	4.766	4.776	4.787		
5.- ADMINISTRATION ⁽²⁾	4.638	4.771	4.884	4.984	5.088	5.192	5.296		
6.- RÉSERVES	906	916	666	416	416	416	416		
Réserve monétaire	500	500	250	0	0	0	0		
Réserve pour aides d'urgence	203	208	208	208	208	208	208		
Réserve pour garanties de prêts	203	208	208	208	208	208	208		
7.- AIDE DE PRÉADHÉSION	3.174	3.241	3.241	3.240	3.240	3.240	3.240		
Agriculture	529	540	540	540	540	540	540		
Instruments structurels de préadhésion	1.058	1.084	1.084	1.080	1.080	1.080	1.080		
PHARE (pays candidats)	1.587	1.621	1.621	1.620	1.620	1.620	1.620		
TOTAL DES CRÉDITS POUR ENGAGEMENTS	93.792	97.181	97.691	96.937	95.397	94.762	94.279		
TOTAL DES CRÉDITS POUR PAIEMENTS	91.322	94.731	97.971	98.671	95.581	93.759	93.197		
Crédits pour paiements (en % du PNB)	1,12%	1,11%	1,12%	1,10%	1,04%	1,00%	0,97%		
8.- DISPONIBLE POUR ADHÉSION (crédits pour paiements) ⁽³⁾	-	-	4.304	6.979	9.247	11.899	14.792		
Agriculture	-	-	1.661	2.112	2.549	3.048	3.537		
Autres dépenses	-	-	2.643	4.867	6.698	8.851	11.255		
PLAFOND DES CRÉDITS POUR PAIEMENTS	91.322	94.731	102.281	105.650	104.828	105.658	107.989		
Plafond des crédits pour paiements (en % du PNB)	1,12%	1,11%	1,17%	1,18%	1,14%	1,12%	1,12%		
Marge pour imprévus	0,15%	0,16%	0,10%	0,09%	0,13%	0,15%	0,15%		
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.

(3) Ces crédits ne seront disponibles qu'au moment des premières adhésions, probablement en 2002.

Source : Communication de la Commission du 17 février 2000. (Accord interinstitutionnel du 6 mai 1999 ajusté à l'évolution du PNB et des prix)

Le plafond total des crédits pour engagements s'établit pour 2001 à 97,2 milliards d'euros, ce qui représente 1,19% du PNB. Le plafond total correspondant des crédits pour paiements s'élève à 94,7 milliards d'euros soit environ 1,11% du PNB.

Cet ajustement conduit à laisser une marge de 13,6 milliards d'euros (0,16% du PNB), entre le plafond des crédits pour paiements et le plafond des ressources propres (1,27% du PNB) fixé par l'accord interinstitutionnel, soit une très légère progression par rapport à l'exercice 2000, pour lequel la marge, actualisée, est de 0,15%.

Dans sa communication, la Commission présente également, à titre indicatif, le cadre financier ajusté à prix 2001 intégrant les estimations du PNB des six pays de la première vague d'adhésion (Pologne, République tchèque, Hongrie, Estonie, Slovaquie, Chypre).

Il faut rappeler, tout d'abord, que ces estimations sont encore basées sur le Système européen de comptes établi en 1979 (SEC 79) ; le nouveau SEC 95 ne sera utilisé à des fins budgétaires qu'à partir de 2002 et il pourrait donner lieu à des estimations différentes du PNB pour les Etats membres et pour l'Union européenne dans son ensemble. Une disposition visant à harmoniser la définition du PNB figure dans la proposition de décision du Conseil relative au système de ressources propres de l'Union européenne, en cours d'adoption ⁽¹⁾.

En second lieu, comme la Commission le précise dans sa communication, le mode de calcul utilisé pour l'ajustement a consisté à appliquer, conformément aux dispositions de l'accord interinstitutionnel, un déflateur cumulé du PNB de 4,04% couvrant la période 1999-2001 pour le plafond de la rubrique 1 (agriculture) et de la rubrique 2 (fonds structurels). Un déflateur cumulé de 3,84% a été appliqué aux autres plafonds à l'exception de la sous-rubrique 6 (réserve monétaire) fixée en prix courants. En ce qui concerne les paiements, l'ajustement repose sur les crédits estimés pour chaque rubrique au moment de l'établissement des perspectives financières aux prix de 1999 corrigés des déflateurs du PNB appliqués pour les engagements.

Enfin, les prévisions économiques associées à ces ajustements datent de l'automne 1999. Les prévisions économiques de la Commission publiées le 11 avril 2000 révisent à la hausse la croissance de la zone euro et

(1) Document COM(1999) 333 final.

de l'Union européenne qui devrait atteindre 3,4% du PNB en 2000 et 3,1% en 2001.

2.- Une grande incertitude plane sur l'avenir des perspectives financières en raison des besoins liés à la reconstruction du Kosovo.

Préalablement à la présentation de l'avant-projet de budget pour 2001, la Commission européenne a adopté, le 3 mai dernier, une proposition de révision pluriannuelle des perspectives financières sur la période 2001-2006.

Le cadre des perspectives financières, adopté à la suite du Conseil européen de Berlin de mars 1999, ne tenait pas compte des implications possibles sur le budget communautaire des événements survenus dans le même temps au Kosovo. Toutefois, une déclaration du Parlement européen et du Conseil concernant la situation dans les Balkans jointe à l'accord interinstitutionnel indique qu' « *au vu de l'évolution de la situation dans les Balkans, notamment au Kosovo, 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 budgétaires* ».

Cette déclaration avait d'ailleurs été approuvée, au point 11 de la résolution de l'Assemblée nationale sur l'avant-projet de budget 2000 qui, au point suivant, demandait « *au Gouvernement de faire rapport aux assemblées, d'une part, des résultats du Conseil 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* ».

Lors de l'adoption du budget 2000, le 16 décembre 1999, l'autorité budgétaire a décidé de recourir à l'instrument de flexibilité prévu au point 24 de l'accord interinstitutionnel, destiné à permettre de financer pour un exercice budgétaire donné, dans la limite d'un plafond de 200 millions d'euros, des dépenses précisément identifiées qui ne pourraient être financées dans les limites des plafonds disponibles des différentes rubriques.

La Commission considère aujourd'hui que l'ampleur du programme d'assistance pour les Balkans rend nécessaire la révision des perspectives financières accompagnée d'une reprogrammation de la rubrique 4 (actions extérieures).

Cette proposition laisse inchangés les plafonds globaux des crédits prévus pour la période. Au total, le montant maximum de l'aide aux Balkans occidentaux pourrait atteindre 5,5 milliards d'euros entre 2000 et 2006. 1,4 milliard d'euros pourraient être mobilisés par redéploiements au sein des dépenses extérieures. 1,8 milliard supplémentaires (300 millions d'euros par an de 2001 à 2006) seraient prévus pour les actions extérieures. Pour les années 2001 et 2002, la Commission propose un redéploiement en provenance des dépenses agricoles de 300 millions d'euros par année. La proposition de la Commission comporte un montant important pour la Serbie (2,3 milliards d'euros). Cet engagement est subordonné à la restauration d'un régime démocratique en Serbie.

Lors du « trilogue » budgétaire du 10 avril sur l'avant-projet de budget 2001, le Conseil a réitéré sa demande d'une étude complète des besoins et des contributions, y compris des contributions nationales, avant toute décision en matière de financement.

Dans l'attente d'une éventuelle révision, sur laquelle l'autorité budgétaire semble plutôt réservée, la Commission propose, dans l'avant-projet de budget pour 2001, de prélever sur la rubrique 1a (marchés agricoles) les sommes jugées nécessaires (300 millions d'euros) pour abonder la rubrique 4. Le même prélèvement serait effectué en 2002 et, pour les années suivantes, la Commission propose de dégager des économies de 300 millions d'euros par an sur l'ensemble du budget, afin de les affecter aux actions dans les Balkans.

Pour 2001, la révision proposée modifierait donc les plafonds des rubriques « agriculture » (plafond réduit de 300 millions d'euros), « actions extérieures » (plafond augmenté de 300 millions d'euros et nombreux redéploiements à l'intérieur de la rubrique), et « préadhésion » (transfert de 20 millions d'euros en provenance de la rubrique « actions extérieures » affectés à l'aide de préadhésion en faveur des deux pays méditerranéens candidats, Chypre et Malte).

Ce procédé est doublement critiquable. D'une part, il tend à mettre l'autorité budgétaire devant le fait accompli et d'autre part, il risque de faire naître dans les Balkans des attentes qui pourraient ne pas être suivies d'effet faute d'accord sur le mode de financement. En effet, le Parlement a déjà manifesté son opposition à ce que le financement de la reconstruction au Kosovo se fasse au détriment des autres actions extérieures et les chefs d'Etat et de gouvernement ont, lors du Conseil européen de Lisbonne, considéré, pour leur part, que ce financement devait s'effectuer dans le cadre actuel des perspectives financières 2000-2006.

Le tableau ci-dessous retrace les modifications proposées par la Commission pour les perspectives financières en 2001, au regard du budget voté pour 2000 et de l'avant-projet de budget pour 2001.

ÉVOLUTION DES BUDGETS 2000 ET 2001 AU REGARD DE LA PROPOSITION DE RÉVISION DES PERSPECTIVES FINANCIÈRES

(en millions d'euros)

Rubrique	Budget 2000	Perspectives financières 2001 ⁽¹⁾	Budget 2001
Crédits pour engagements			
1. Agriculture	40.973	44.230	44.100
- Dépenses de marché	36.889	39.735	39.605,2
- Mesures d'accompagnement	4.084	4.495	4.495
Marge			129,8
2. Actions structurelles	32.678	32.720	32.720
- Fonds structurels	30.019	30.005	30.005
- Fonds de cohésion	2.659	2.715	2.715
Marge			0
3. Politiques internes	6.049,5	6.272	6.135,7
Marge			136,28
4. Actions extérieures	4.790	5.015	4.932,8
Marge			82,2
5. Administration	4.702	4.939 ⁽²⁾	4.860,5
Marge			78,5
6. Réserves	906	916	916
- Réserve monétaire	500	500	500
- Réserve pour garanties	203	208	208
- Réserve pour aide d'urgence	203.000,00	208.000,00	208.000,00
Marge			0
7. Stratégie de préadhésion	3.181,7	3.260	3.259
- Agriculture	529	540	540
- ISPA	1.058	1.080	1.080
- PHARE (pays candidats)	1.579,7	1.620	1.620
- Pays méditerranéens candidats	15	20	19
Marge			1
Total des crédits pour engagements	93.280,4	97.352	96.924,2
Marge			427,7
Crédits pour paiements			
Total des crédits pour paiements	89.386,9	94.893	93.873,6
Marge		1.019,3	1.019,3
Crédits pour paiements en % du PNB	1,11%	1,11%	1,07%

(1) Proposition de la Commission du 3 mai 2000.

(2) Y compris 163 millions d'euros au titre des contributions du personnel au régime des pensions.

Source : Commission européenne.

Les propositions de la Commission auraient également des conséquences sur les marges des rubriques concernées⁽¹⁾. Si la proposition de révision était adoptée, la marge pour la rubrique « dépenses agricoles » serait ramenée à 130 millions d'euros sous le plafond 2001, au lieu de 430 millions d'euros sur la base des perspectives actuelles. De même pour la rubrique 4, à la suite de la révision, la marge sous le plafond serait de 82 millions d'euros. Pour la rubrique 7, la marge reste pratiquement nulle avant et après révision puisque le plafond ne serait ajusté que pour accueillir le transfert des aides à Chypre et à Malte.

B.- L'AVANT-PROJET DE BUDGET EST MARQUE PAR DES REFORMES ADMINISTRATIVES INTERESSANTES, MAIS AUSSI PAR LA PERSISTANCE DU « RESTE A LIQUIDER »

1.- Un nouveau mode d'élaboration du budget basé sur les besoins rapportés aux activités de la Commission

L'avant-projet de budget pour 2001 se présente conformément à la nomenclature budgétaire traditionnelle, mais il a été, pour la première fois, « établi sur la base des activités » (EBA), c'est à dire par la fixation de lignes directrices quantitatives à chacun des vingt-neuf domaines politiques de la Commission.

Cette approche « EBA » engagée par la nouvelle Commission, devrait permettre l'affectation des ressources « en pleine connaissance de l'ensemble des coûts des domaines politiques », selon la Commission. Plusieurs étapes restent encore à franchir avant d'aboutir à la présentation intégrale du budget par domaine politique et par activité, puisque le présent avant-projet associe la présentation traditionnelle, pour laquelle les principaux points de référence sont le respect des plafonds des perspectives financières et l'ampleur des diverses marges et l'amorce, pour certaines rubriques, d'une présentation des dépenses rapportées aux activités.

Malgré son caractère inachevé, cette démarche, par activité, qui oblige la Commission à procéder à l'évaluation de ses besoins en personnel et à des redéploiements, afin de mettre les ressources humaines en adéquation avec les activités, mérite d'être encouragée et ses résultats devront être examinés soigneusement dès que la mise en place sera achevée. La Commission prévoit en effet qu'à la suite de l'évaluation des besoins en fonction des activités, étape achevée avec la présentation de l'avant-projet

(1) On rappellera que la « marge » représente la différence entre le plafond fixé par les perspectives financières et les crédits votés annuellement.

pour 2001, une étape de redéploiement du personnel entre les directions générales en fonction des missions essentielles et des priorités politiques sera entreprise. Dans un troisième temps, après épuisement de toutes les possibilités de réaffectations des ressources humaines et évaluation des besoins globaux en effectifs, la Commission prévoit de soumettre à l'autorité budgétaire les éventuels besoins complémentaires en personnel.

Le redéploiement interservices de 570 fonctionnaires est en cours vers les directions générales prioritaires. L'évaluation générale des ressources humaines devrait être terminée en juillet prochain ce qui permettrait à la Commission de présenter à l'automne une lettre rectificative au projet de budget 2001 faisant état des résultats de ces évaluations et des éventuels besoins supplémentaires.

La conséquence la plus visible de cette démarche est, pour l'instant, le gel des créations de postes dans l'avant-projet de budget pour 2001, sauf pour l'Office de lutte anti-fraude (OLAF). Il convient, néanmoins, de nuancer cette observation, dans la mesure où, dans l'avant-projet de budget 2000, la Commission avait également, au vu des plafonds déterminés au Conseil de Berlin, renoncé à demander des emplois nouveaux, se réservant toutefois la possibilité d'en faire la demande dans sa lettre rectificative.

Il faut également souligner une autre conséquence, quelque peu paradoxale, de ce processus d'adéquation des ressources humaines aux activités : certains crédits ne sont pas demandés faute de ressources humaines pour en assurer la gestion. Il s'agit de mesures relevant des directions générales de l'emploi (action-pilote pour l'emploi local pour 17 millions d'euros), de l'environnement (programme LIFE III pour 60 millions d'euros) et de la fiscalité et de l'Union douanière (programme d'informatisation du système de contrôle des biens soumis à accises pour 3 millions d'euros).

Nul doute que le Parlement européen réservera un accueil critique à ce type de coupe budgétaire, d'autant que les programmes amputés figurent parmi les priorités politiques définies par lui.

2.- La persistance de la contrainte du « reste à liquider » (RAL)

La réalisation des engagements passés, consécutive aux retards dans la consommation des crédits, pèse encore lourdement à la fois sur les ressources humaines pour la gestion de ces crédits et aussi, sur le budget lui-même, notamment celui de la politique structurelle.

Le volume total du RAL a augmenté considérablement au cours des dernières années, passant de 52,5 milliards d'euros en 1997 à 58,9 milliards d'euros en 1998 et à 70,9 milliards d'euros en 1999, ce qui représente une part importante des crédits de paiement pour 2001.

La Commission avance trois explications à cette augmentation. Tout d'abord, l'augmentation du nombre de programmes pluriannuels se traduit par une augmentation des engagements supérieure aux paiements induisant des RAL. En deuxième lieu, les difficultés dans la mise en œuvre des programmes font que le rythme d'exécution des paiements est plus lent que celui des engagements, ce qui contribue à une augmentations graduelle du montant des engagements non liquidés. Enfin, les réductions substantielles opérées par l'autorité budgétaire au niveau des paiements au cours des dernières années ont retardé l'achèvement des programmes et les engagements non liquidés ont ainsi atteint un niveau élevé permanent par rapport au niveau disponible des paiements dans le budget.

Il est très souhaitable que les crédits de paiement nécessaires pour faire face aux engagements restant à liquider soient déterminés de façon réaliste, en tenant compte scrupuleusement des échéanciers fixés pour les différents programmes et des problèmes de délais connus en matière d'exécution.

Toutefois, le problème est récurrent et votre Rapporteur général avait déjà souligné, dans son rapport sur l'avant-projet de budget pour 2000 ⁽¹⁾, l'inversion préoccupante de l'évolution des crédits, puisque les crédits pour engagements baissaient de 4,4% tandis que les crédits pour paiements augmentaient de 4,7%, soit un rythme particulièrement élevé par rapport aux budgets précédents.

On peut craindre que la poursuite de cette politique n'ait pas plus d'effet que pour l'exercice précédent et que l'augmentation, dans le présent avant-projet, de 5% des crédits pour paiements par rapport au budget 2000 ne permette nullement de concrétiser la résorption des RAL.

C'est pourquoi il devient impératif de prendre des mesures plus efficaces et plus économiques, afin d'éliminer les engagements dormants, d'accélérer le cycle des programmes et de mieux prendre en compte la réelle capacité d'absorption des bénéficiaires.

Dans l'introduction générale à l'avant-projet de budget 2001, la Commission européenne s'engage, comme en 1999, à établir à la mi-juin un

(1) Rapport n°1750 ; 2 juillet 1999.

document de travail accompagnant l'avant-projet, document qui indiquera, pour chaque rubrique, la part des paiements qui concerne les engagements antérieurs et celle des nouveaux engagements, ainsi qu'une ventilation détaillée des engagements restant à liquider.

Lorsque ces données seront connues, votre Rapporteur général considère qu'il serait souhaitable que le Gouvernement œuvre dans le sens de la suppression pure et simple des engagements qui n'ont reçu aucun commencement d'exécution trois ans après la décision de l'autorité budgétaire ou, comme cela avait été suggéré dans la résolution de l'Assemblée nationale du 12 juillet 1998 sur l'avant-projet de budget pour l'exercice 1999 (T.A. n°185), du transfert d'une partie de ces engagements au bénéfice d'autres actions.

II.- UN AVANT-PROJET MARQUE PAR UNE RIGUEUR MAL REPARTIE

L'avant-projet de budget pour 2001 repose sur une hausse de 3,9% des crédits d'engagements (96,9 milliards d'euros) et de 5% des crédits pour paiements (93,8 milliards d'euros), par rapport à l'exercice précédent. Les crédits pour paiements augmentent donc légèrement plus vite que les crédits pour engagements en raison du poids du reste à liquider, mais cet écart est moins accentué que dans le budget pour 2000, où les crédits pour engagements accusaient une baisse de 4,4% et les crédits pour paiements une hausse de 4,7%, sans, comme il a été dit précédemment, que cette dernière hausse ait permis de résorber les engagements non liquidés.

Les ressources propres escomptées pour 2001 s'élèvent à 94,7 milliards d'euros. Les dépenses représenteraient ainsi 1,07% du PNB de l'Union européenne, contre 1,11% en 2000 ce qui reste donc inférieur au plafond maximum autorisé par les perspectives financières, soit 1,27%. Rappelons que la part des dépenses de l'Etat français dans le PIB national est de l'ordre de 23% et que le programme pluriannuel de finances publiques pour la période 2001-2003 prévoit une progression des dépenses de l'Etat, en volume, de 1% en cumulé au cours des trois années (en comptabilité budgétaire).

Il y a lieu de s'interroger sur la compatibilité entre les contraintes de rigueur budgétaire intégrées dans l'avant-projet et, notamment, les engagements diplomatiques de l'Union européenne, autrement dit sur la sincérité de l'avant-projet et son adéquation aux priorités politiques de l'Union. De plus, le gel des créations de postes pourrait voler en éclats au cours du débat budgétaire, au vu des résultats de l'évaluation des besoins en cours. Enfin, il faut signaler que les marges laissées sous les plafonds de dépenses fixés par l'accord interinstitutionnel sont en diminution par rapport aux budgets précédents.

A.- UNE EVOLUTION GLOBALEMENT TRES MESUREE DES DEPENSES, A L'EXCEPTION DE LA RUBRIQUE AGRICOLE

A l'exception des dépenses agricoles, qui progressent de 7,6%, la croissance moyenne des crédits d'engagements des autres rubriques, par rapport au budget 2000, est de 1,3%.

Les priorités annoncées par la Commission, à savoir, une implication accrue dans les affaires étrangères, un engagement résolu vers l'élargissement, le soutien au développement rural, la création d'une société

de connaissance et l'amélioration des conditions de vie des citoyens européens, pourraient toutefois pâtir de ce déséquilibre.

Le tableau ci-dessous présente l'évolution des dépenses par rubrique.

PROGRESSION DES DÉPENSES PRÉVUE PAR L'AVANT-PROJET DE BUDGET POUR 2001

(en millions d'euros)

	CRÉDITS BUDGET 2000		CRÉDITS APB 2001		ÉVOLUTION DES CRÉDITS EN %	
	Engagements	Paiements	Engagements	Paiements	Engagements	Paiements
1.- Politique agricole commune	40.97	40.97	44.10	44.10	+7,6	+7,6
dont :						
– dépenses agricoles.....	36.88	36.88	39.60	39.60	+7,4	+7,4
– développement rural et mesures d'accompagnement.....	4.08	4.08	4.49	4.49	+ 10	+10
2.- Actions structurelles	32.67	31.80	32.72	31.91	+0,1	+0,3
dont :						
– fonds structurels.....	30.01	29.00	30.00	29.41	-0,05	+1,4
– fonds de cohésion.....	2.65	2.80	2.71	2.50	+ 2,1	- 10,7
3.- Politiques internes	6.04	5.69	6.13	5.91	+ 1,4	+ 3,8
dont :						
– recherche et développement technologique.....	3.63	3.60	3.92	3.71	+ 8	+ 3
4.- Actions extérieures	4.79	3.60	4.92	3.97	+ 2,9	+ 10,1
dont :						
– coopération avec les pays tiers méditerranéens.....	1.12	545,9	1.00	544,3	- 10,8	- 0,3
5.- Dépenses administratives des institutions	4.70	4.70	4.86	4.86	+ 3,4	+ 3,4
dont :						
– Commission.....	3067,7	3.06	3.18	3.18	+3,8	+3,8
– autres institutions.....	1.63	1.63	1.67	1.67	+ 2,5	+ 2,5
6.- Réserves	906	906	916	916	+ 1,1	+ 1,1
dont :						
– réserve monétaire.....	500	500	500	500	-	-
– réserve pour aides d'urgence.....	203	203	208	208	+ 2,5	+ 2,5
– garanties.....	203	203	208	208	+ 2,5	+ 2,5
7.- Aide préadhésion	3.18	1.69	3.25	2.19	+ 2,4	+ 29,2
dont :						
– agriculture.....	529		540	210	+ 2	
– Instrument structurel de préadhésion.....	1.05	300	1.08	350	+ 2	+ 16,7
– PHARE (pays candidats).....	1.57	1.31	1.62	1.42	+ 2,5	+ 7,8
– Pays méditerranéens candidats.....	15		19			
TOTAL	93.28	89.38	96.92	93.87	+ 3,9	+ 5

Source : Commission des Communautés européennes.

1.- Des efforts de rigueur inégalement répartis

Comme il a été indiqué précédemment, l'impact des restes à liquider ne pourra être clairement identifié qu'après l'établissement, par la Commission, d'un document fournissant une ventilation détaillée de ces montants. En l'état des informations dont dispose votre Rapporteur général, il ne peut être fait mention que de la globalité des crédits pour paiements pour chaque rubrique financière.

➤ Les **dépenses agricoles (rubrique 1)** devraient atteindre, au total, 44,1 milliards d'euros soit une progression de 7,6% par rapport au budget 2000, qui avait été marqué, il est vrai, par un net ralentissement des dépenses agricoles de marchés.

Parmi ces dépenses, celles affectées au développement rural progressent le plus, pour atteindre 4,5 milliards d'euros soit une hausse de 10%. Cette rubrique est budgétisée au maximum, sans laisser de marge, en raison, notamment, de la prise en compte des dégâts causés par les tempêtes de l'hiver 1999, qui ont durement touché certains Etats membres.

La part revenant aux dépenses de marchés augmente de 7,4%, malgré l'évolution de la parité dollar/euro favorable aux exportations européennes, en raison de l'augmentation des aides directes. La marge de 130 millions d'euros sous le plafond 2001 de la rubrique 1a, tient compte de la révision des perspectives financières proposée par la Commission, qui ponctionnerait de 300 millions d'euros la rubrique agricole. Le maintien de la parité de l'euro autour de 0,99 dollar, devrait entraîner une réduction des dépenses liées aux restitutions aux exportations exprimées en euros et des économies d'environ 650 millions d'euros pourraient être réalisées.

Cette forte augmentation d'ensemble, qui contraste avec la rigueur générale, résulte dans une large mesure de la mise en œuvre des réformes adoptées dans l'Agenda 2000, arrêté par le Conseil européen de Berlin en mars 1999. Ces réformes entreront en vigueur au début de la campagne 2001 et se traduiront, dans un premier temps, par l'augmentation des paiements directs en compensation de la réduction des prix de soutien, notamment pour les **marchés des cultures arables** (céréales, oléagineux et protéagineux) et pour **ceux de la viande bovine**. **Par rapport au budget 2000, les dépenses pour ces deux secteurs devraient augmenter de 3,2 milliards d'euros, soit de 15%.**

L'organisation commune des marchés du vin a également été réformée et l'accent mis sur les mesures visant à favoriser la conversion à une production de qualité. **Pour ce secteur, les crédits augmentent de**

448 millions d'euros, soit une progression de 64,5% par rapport à 2000. En revanche, dans le secteur laitier, l'impact de l'Agenda 2000 est limité et concerne une augmentation modeste des quotas de production.

En 2001, la totalité des crédits pour paiements de l'agriculture devraient représenter 47% des dépenses totales du budget communautaire.

➤ **La rubrique 2 (actions structurelles)** connaît une très faible augmentation de ses crédits.

Pour 2001, les crédits pour engagements s'élèvent à 32,7 milliards d'euros, soit une augmentation de 0,1% et les crédits pour paiements atteignent 31,9 milliards d'euros, soit quasiment le même niveau qu'en 2000.

Il faut rappeler que, déjà, pour l'exercice 2000, les crédits pour engagements de la rubrique 2 avaient diminué de 16,3% en raison, notamment, du transfert sous la rubrique 1 des dépenses de développement rural conformément aux nouvelles perspectives financières. Dans l'avant-projet de budget 2000, l'ensemble des crédits pour paiements alloués aux actions structurelles voyaient leur niveau croître de 5,2%.

En 2001, ce sont les crédits du Fonds de cohésion qui, conformément aux mesures restrictives adoptées par le Conseil européen de Berlin baisseront le plus. Les crédits pour engagements sont de 2,7 milliards d'euros, soit une augmentation de 2,1% par rapport au budget 2000, mais les crédits pour paiements accusent une baisse de 10,7 %. Cependant, par rapport à l'exécution de 1999, les crédits de paiements du Fonds de cohésion augmentent de 31,2%.

➤ **Les politiques internes (rubrique 3)** sont contraintes par les décisions adoptées au Conseil européen de Lisbonne en matière économique et sociale, notamment les orientations en faveur de la société de l'information, des entreprises innovantes et de la formation des salariés.

Sous cette rubrique, les marges de manœuvre sont faibles, car une très large part des dépenses est prédéterminée par les enveloppes correspondant aux différents programmes.

C'est ainsi que l'augmentation globale de la rubrique par rapport à 2000 correspond à l'augmentation prévue par le cinquième programme cadre de recherche et développement (V^{ème} PCRD), qui absorbe les deux tiers des crédits de la rubrique. Les autres actions de politiques internes sont plus ou moins stabilisées dans leur dépenses.

➤ Les crédits relatifs aux **actions extérieures (rubrique 4)** constituent sans doute le maillon faible de cet avant-projet de budget.

Les crédits pour engagements proposés pour cette rubrique, s'élèvent à 4.932,8 millions d'euros, soit un montant supérieur au plafond fixé par les perspectives financières ajustées à prix 2001 (voir le point I. A. 2 ci-dessus). En effet, la Commission a élaboré cette rubrique en considérant comme adoptée sa proposition de révision des perspectives financières portant le plafond à 5.015 millions d'euros et reprogrammant l'ensemble de la rubrique 4 aux fins de faire face aux besoins de reconstruction des Balkans.

Comme votre Rapporteur général l'a souligné précédemment, cette méthode est très critiquable et risque de rendre plus difficile encore qu'à l'accoutumée, l'adoption du budget.

De surcroît, même en tenant compte de l'apport de 300 millions d'euros en provenance de la rubrique agricole, le financement du programme en faveur des Balkans est réalisé au moyen d'un redéploiement des crédits conduisant à une réduction de certains engagements qui pourrait ne pas être sans conséquence. Les crédits d'engagements pour l'aide alimentaire et humanitaire baissent de 0,9%, ceux de la coopération avec les pays en développement d'Asie, d'Amérique latine et d'Afrique australe de 6,2%, ceux de la coopération avec les pays tiers méditerranéens et du Proche et du Moyen-Orient sont amputés à hauteur de 10,8%. La politique étrangère et de sécurité commune (PESC) est la plus affectée par le redéploiement, avec une diminution de 23,4% des crédits pour engagements (on notera à cette occasion que la PESC est juridiquement dépossédée de la coopération avec les Balkans). La politique de soutien à la démocratie et aux droits de l'homme voit également sa dotation décroître de 12,3%.

Soucieuse d'afficher une augmentation globale très modérée de cette rubrique (+2,9%), la Commission s'efforce par tous les moyens, de contourner l'obstacle de la rigueur budgétaire et d'imposer une augmentation de l'aide pour les Balkans de 50% en crédits d'engagements.

S'il n'est pas question pour votre Rapporteur général de nier l'importance pour l'Union européenne de son implication dans la reconstruction du Kosovo et la stabilisation des Balkans, il ne peut que regretter que la proposition de la Commission ne soit pas justifiée par une évaluation très précise des besoins et accompagnée d'explications sur les modalités de mise en œuvre.

A la base de cette situation, force est de reconnaître que les perspectives financières annexées à l'accord interinstitutionnel du 6 mai 1999 ne sont pas en harmonie avec les priorités politiques affichées, notamment en matière de politique extérieure. Des redéploiements plus nets entre les rubriques financières auraient incontestablement rendu plus compatibles la rigueur budgétaire et le respect des engagements de l'Union.

➤ **Les aides de préadhésion**, regroupées au sein de la rubrique 7 créée dans le cadre des nouvelles perspectives financières, correspondent aux instruments de financement mis en place pour préparer l'élargissement.

Dans sa proposition d'avant-projet de budget, la Commission intègre, comme pour la rubrique précédente, sa proposition de révision des perspectives financières, qui se traduirait, en l'espèce, par l'intégration sous cette rubrique, des aides accordées à Chypre et à Malte.

Globalement les crédits pour engagements de cette rubrique progressent de façon très modérée (+2,4%) si on les compare à l'augmentation de 130,8% constatée pour l'exercice précédent, marqué par le regroupement et le démarrage de ces aides. Les crédits pour paiements, pour leur part, voient leur montant augmenter de 29,2%, ce qui est, là aussi, très en deçà de l'augmentation antérieure (+184%).

Dans le domaine agricole, la dotation pour 2001 s'élève à 540 millions d'euros et le montant des crédits pour paiements à 210 millions d'euros. Les mesures de préadhésion dans ce domaine visent, notamment, à apporter un soutien à l'amélioration de la productivité des exploitations, ainsi qu'à l'amélioration de la qualité des produits.

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, se voit doté d'un montant de 1.080 millions d'euros en crédits pour engagements, soit une hausse de 2% par rapport à l'exercice précédent. Les crédits pour paiements s'élèvent à 350 millions d'euros, en hausse de 16,7%.

Les crédits de l'instrument PHARE représentent, quant à eux, 1.620 millions d'euros en engagements, soit une augmentation de 40 millions d'euros (+2,5%), et 1.420 millions d'euros en paiements (+7,8%).

➤ Concernant la rubrique 5, **dépenses administratives**, qui correspond aux frais de personnel et de fonctionnement de l'ensemble des

institutions, la progression des crédits est de 3,4%, malgré le gel des recrutements. A l'intérieur de cet ensemble, les crédits de fonctionnement de la Commission, qui intègrent les pensions pour toutes les institutions (en augmentation de 57,2 millions d'euros, elles s'élèvent à 621,5 millions d'euros), s'établissent à 3.185,5 millions d'euros, en augmentation de 3,8% par rapport au budget 2000 (3.067,7 millions d'euros). L'augmentation importante du coût des pensions s'explique par l'accroissement du nombre de fonctionnaires à la retraite, par la hausse du coût moyen des pensions en raison de l'élévation du nombre d'années de service au moment du départ à la retraite et par les coefficients correcteurs appliqués pour tenir compte de l'évolution du coût de la vie dans les Etats membres.

➤ Enfin, **la rubrique 6, réserves**, comprend trois secteurs pour lesquels il est prévu de ne procéder à un appel de ressources que si le besoin s'en fait sentir en cours d'exercice. La réserve monétaire, pour les dépenses du FEOGA-garantie, d'un montant de 500 millions d'euros devrait être progressivement supprimée d'ici 2003. La réserve pour aides d'urgence, faiblement dotée de 208 millions d'euros, est destinée au secteur de l'aide humanitaire. Enfin la réserve pour garanties diverses, est dotée d'un même montant de 208 millions d'euros.

2.- Des marges maintenues à de faibles niveaux

Pour la rubrique la «Dépenses agricoles», la marge avant la proposition de révision formulée par la Commission est de 430 millions d'euros. Si l'on tient compte de la révision, il ne resterait que 130 millions d'euros sous le plafond 2001.

De même, pour la rubrique 4, compte tenu de la révision proposée, la marge sous le plafond serait de 82 millions d'euros.

Pour la rubrique 7 «Aide de préadhésion», la marge est pratiquement nulle avant et après la proposition de révision, étant donné que le plafond ne serait ajusté que pour accueillir le transfert des aides à Chypre et à Malte.

Pour la rubrique 2, l'avant-projet de budget applique les décisions de Berlin, à savoir de ne laisser aucune marge sous le plafond.

La marge pour la rubrique 3 est, quant à elle, déterminée par deux facteurs principaux. Le premier concerne l'achèvement du programme d'initiative pour l'emploi en 2000. Le second est apparu à la suite du gel de certaines interventions financières en raison de la pénurie de ressources

humaines évoquée par la Commission. Compte tenu de ces éléments, la marge atteint 136,3 millions d'euros.

Le plafond, ajusté à prix 2001, de la rubrique 5 « Dépenses administratives » est de 4.776 millions d'euros, non comprises les contributions du personnel au régime de pensions. Si l'on inclut ces dernières, qui s'élèvent à 163 millions d'euros, le plafond de la rubrique 5 passe à 4.939 millions d'euros en 2001. Comme les crédits de fonctionnement pour toutes les institutions dans l'avant-projet de budget 2001 totalisent 4.860,5 millions d'euros, la marge est de 78,5 millions d'euros.

Globalement, pour la totalité des crédits pour paiements, la marge pour imprévus s'établit à 0,16% du plafond de ces crédits, soit 1.019,3 millions d'euros.

Compte tenu des aléas et des incertitudes qui pèsent sur cet avant-projet de budget, ce niveau de sécurité apparaît insuffisant. Dans son rapport précité sur la proposition de résolution relative à l'avant-projet de budget pour 2000, votre Rapporteur général faisait la même critique, face à des marges pour imprévus tout aussi réduites (0,15% du montant total des crédits pour paiements en 2000). La résolution précitée adoptée par l'Assemblée nationale, sur l'avant-projet de budget pour 2000, soulignait également, dans son point 3, la marge trop réduite sous le plafond des perspectives financières.

B.- DES RESSOURCES PROPRES DANS L'ATTENTE D'UN NOUVEL ACCORD

Les prévisions de ressources propres pour l'exercice 2001 ont été effectuées, sans doute pour la dernière fois, en application de la décision du Conseil du 31 octobre 1994⁽¹⁾. Un nouvel accord est en cours de négociation depuis une année. Il porte, notamment, sur les nouvelles modalités de calcul de la correction dont bénéficie le Royaume-Uni et le mécanisme de répartition compensatoire lié au financement, par les autres Etats membres, de cette compensation.

Le montant total des recettes estimées pour 2001 s'établit à 94 milliards d'euros, en progression de 4,8% par rapport aux prévisions qui figuraient dans l'avant-projet de budget pour 2000 (89,6 milliards d'euros).

(1) Décision n° 94/728/CE, JOCE du 12 novembre 1994.

Les droits agricoles et les cotisations « sucre » et « isoglucose » s'établissent respectivement à 1,18 milliard d'euros et 1 milliard d'euros avant déduction de 10% au titre des frais de perception supportés par les Etats membres. En 2001, les droits agricoles et les cotisations sucre pourraient enregistrer une baisse par rapport à l'année précédente et représenter ensemble 2,10% du financement, par rapport aux 2,27% de l'année précédente.

Les prévisions relatives aux droits de douane prennent en compte une augmentation de la valeur des importations en provenance des pays tiers, liée à la reprise de l'activité économique et à la parité euro/dollar. L'estimation des droits de douane s'élève donc à 13,6 milliards d'euros avant déduction de 10% au titre des frais de perception. Cette ressource représente 13,09% du financement du budget, en hausse par rapport aux 12,36% de l'année 2000.

Les recettes de la ressource fondée sur la taxe sur la valeur ajoutée s'établissent à 33,5 milliards d'euros, ce qui représente 35,65% du financement du budget (36,34% en 2000).

La ressource complémentaire est fondée sur la somme des produits nationaux bruts des Etats membres aux prix du marché. Cette ressource « PNB » s'établirait ainsi à 45,5 milliards d'euros soit 48,42% du besoin de financement, pourcentage identique à celui de l'année 2000.

Les recettes diverses sont estimées à 695 millions d'euros (soit 0,75% du financement du budget) elles proviennent, notamment, des retenues sur les rémunérations du personnel, des intérêts bancaires, des contributions aux programmes complémentaires et des remboursements de certaines dépenses.

EXAMEN EN COMMISSION

La Commission a examiné la proposition de résolution (n° 2525) au cours de sa séance du mardi 10 juillet 2000.

Votre **Rapporteur général** a indiqué qu'il partageait les grandes orientations du rapport présenté par M. Gérard Fuchs au nom de la Délégation pour l'Union européenne et qu'il proposait uniquement des modifications mineures à la proposition de résolution, puisque cette dernière allait dans le sens des observations émises les années précédentes par la Commission des finances.

Il a précisé que le premier amendement avait pour objet de demander une évaluation réaliste de l'engagement financier de l'Union européenne vis-à-vis des Etats des Balkans, que le deuxième était rédactionnel et que le troisième visait à inviter les instances communautaires à remédier aux conséquences des insuffisances de prévision et de gestion du budget communautaire, qui se traduisent par d'importants engagements dormants et restes à liquider.

Le **Président Emmanuelli** a souligné que l'importance de la contribution française au budget communautaire, à raison de 96 milliards de francs, devait conduire à s'intéresser à l'ensemble des actions communautaires, et non aux seules actions qui étaient soulignées par le texte de la proposition de la résolution.

Mme Nicole Bricq s'est associée à ce propos.

Votre **Rapporteur général** a rappelé que le budget communautaire faisait l'objet d'un examen au fond lors de la discussion du projet de loi de finances de l'année, à propos de la contribution française, et que, s'agissant de l'avant-projet du budget général des Communautés européennes pour 2001, les positions du Conseil, de la Commission et du Parlement européen étaient pour l'instant très différentes. Les contours du budget 2001 ne seront ainsi connus qu'à l'issue des discussions en cours.

La Commission a *adopté* les trois amendements présentés par votre Rapporteur général, puis 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 2001
(n° E 1464) et sur la communication de la Commission au Conseil et au
Parlement européen concernant la révision
des perspectives financières 2001-2006 (n° E 1466)**

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 2001 (n° E 1464) ;

Vu la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant la révision des perspectives financières 2001-2006 (n° E 1466) ;

Considérant que les engagements pris par l'Union européenne à l'égard des Balkans occidentaux ont fait apparaître les limites de 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 ;

Considérant que la nécessaire adaptation du dispositif résultant de cet accord ne doit remettre en cause ni le principe d'un cadre financier pluriannuel des dépenses de l'Union, ni les grands équilibres prévus pour la période 2000-2006 ;

Considérant que le budget communautaire doit traduire le respect par l'Union de ses engagements extérieurs ainsi que les priorités internes qu'elle fixe à son action :

1. Demande au Gouvernement de rejeter la proposition de révision des perspectives financières 2001-2006 présentée par la Commission en

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

l'absence d'une évaluation sérieuse des besoins liés à la reconstruction de l'ex-Yougoslavie tenant compte de l'évolution de la situation politique dans cette zone, et particulièrement de celle qui continue à prévaloir en Serbie ; ses modalités paraissent dangereuses au regard des engagements agricoles d'Agenda 2000 qui doivent être respectés.

2. Souhaite que soient recherchés les moyens d'assurer une plus grande flexibilité de la programmation pluriannuelle de façon à permettre à l'Union de faire face à des besoins nouveaux sans compromettre le respect de ses engagements antérieurs.

3. Exprime sa satisfaction devant la présentation du budget par activités qui permettra de mieux discuter à l'avenir des priorités politiques de l'Union.

4. Regrette la faiblesse de la progression des crédits affectés aux politiques internes et l'absence de dotation destinée au financement d'actions nouvelles dans les secteurs de l'espace et des biotechnologies.

5. Demande au Gouvernement d'agir afin que les « engagements dormants » et les « restes à liquider » puissent être éliminés ou redéployés vers des rubriques où ils seraient véritablement utiles.

TABLEAU COMPARATIF

Texte de la proposition de résolution (n° 2525)	Conclusions de la Commission
<p style="text-align: center;">PROPOSITION DE RESOLUTION sur l'avant-projet de budget général des Communautés européennes pour 2001 (n° E 1464) et sur la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant la révision des perspectives financières 2001-2006 (n° E 1466)</p>	<p style="text-align: center;">PROPOSITION DE RESOLUTION sur l'avant-projet de budget général des Communautés européennes pour 2001 (n° E 1464) et sur la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant la révision des perspectives financières 2001-2006 (n° E 1466)</p>
Article unique	Article unique
L'Assemblée nationale,	Alinéa sans modification.
– Vu l'article 88-4 de la Constitution,	Alinéa sans modification.
– Vu l'avant-projet de budget général des Communautés européennes pour l'exercice 2001 (n° E 1464) ;	Alinéa sans modification.
– Vu la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant la révision des perspectives financières 2001-2006 (n° E 1466) ;	Alinéa sans modification.
– Considérant que les engagements pris par l'Union européenne à l'égard des Balkans occidentaux ont fait apparaître les limites de 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 ;	Alinéa sans modification.
– Considérant que la nécessaire adaptation du dispositif résultant de cet accord ne doit remettre en cause ni le principe d'un cadre financier pluriannuel des dépenses de l'Union, ni les grands équilibres prévus pour la période 2000-2006 ;	Alinéa sans modification.
– Considérant que le budget communautaire doit traduire le respect par l'Union de ses engagements extérieurs ainsi que les priorités internes qu'elle fixe à son action :	

Texte de la proposition de résolution (n° 2525)

1. Demande au Gouvernement de rejeter la proposition de révision des perspectives financières 2001-2006 présentée par la Commission : *son volume paraît exagéré compte tenu de la situation continuant malheureusement de prévaloir en Serbie* ; ses modalités paraissent dangereuses au regard des engagements agricoles d'Agenda 2000 qui doivent être respectés.

2. Souhaite que soient recherchés les moyens d'assurer une plus grande flexibilité de la programmation pluriannuelle de façon à permettre à l'Union de faire face à des besoins nouveaux sans compromettre le respect de ses engagements antérieurs.

3. *Se félicite de* la présentation du budget par activités qui permettra de mieux discuter à l'avenir des priorités politiques de l'Union.

4. Regrette la faiblesse de la progression des crédits affectés aux politiques internes et l'absence de dotation destinée au financement d'actions nouvelles dans les secteurs de l'espace et des biotechnologies.

Conclusions de la Commission

1. Demande au Gouvernement ...

... par la Commission *en l'absence d'une évaluation sérieuse des besoins liés à la reconstruction de l'ex-Yougoslavie tenant compte de l'évolution de la situation politique dans cette zone, et particulièrement de celle qui continue à prévaloir en Serbie* ; ses modalités paraissent dangereuses au regard des engagements agricoles d'Agenda 2000 qui doivent être respectés.

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

2. Alinéa sans modification.

3. *Exprime sa satisfaction devant* la présentation...

...de l'Union.

(Amendement n° 2 de M. Didier Migaud, Rapporteur général)

4. Alinéa sans modification.

5. *Demande au Gouvernement d'agir afin que les « engagements dormants » et les « restes à liquider » puissent être éliminés ou redéployés vers des rubriques où ils seraient véritablement utiles.*

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

2539 - Rapport de M. Didier Migaud (commission des finances) sur la proposition de résolution sur l'avant-projet de budget général des Communautés européennes pour 2001.