

Document mis  
en distribution  
le 13 juillet 2001



N° 3227

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 juillet 2001.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN  
(1) SUR LA PROPOSITION DE RÉOLUTION N° 3221 de M. GÉRARD FUCHS, RAPPORTEUR  
DE LA DÉLÉGATION POUR L'UNION EUROPÉENNE, *sur l'avant-projet de budget  
général des Communautés européennes pour 2002* (n° E 1739),

PAR M. DIDIER MIGAUD,

Rapporteur général,

Député.

---

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

Voir le numéro : **3220**

**Politiques communautaires.**

La *Commission des finances, de l'économie générale et du Plan* est composée de : M. Henri Emmanuelli, *président* ; M. Michel Bouvard, M. Jean-Pierre Brard, M. Yves Tavernier, *vice-présidents* ; M. Pierre Bourguignon, M. Jean-Jacques Jégou, M. Michel Suchod, *secrétaires* ; M. Didier Migaud, *Rapporteur Général* ; M. Maurice Adevah-Poeuf, M. André Aschieri, M. Philippe Auberger, M. François d'Aubert, M. Dominique Baert, M. Jean-Pierre Balligand, M. Gérard Bapt, M. François Baroin, M. Alain Barrau, M. Jacques Barrot, M. Christian Bergelin, M. Éric Besson, M. Alain Bocquet, M. Augustin Bonrepaux, M. Jean-Michel Boucheron, Mme Nicole Bricq, M. Christian Cabal, M. Jérôme Cahuzac, M. Thierry Carcenac, M. Gilles Carrez, M. Henry Chabert, M. Didier Chouat, M. Alain Claeys, M. Charles de Courson, M. Christian Cuvilliez, M. Arthur Dehaine, M. Jean-Pierre Delalande, M. Yves Deniaud, M. Michel Destot, M. Patrick Devedjian, M. Laurent Dominati, M. Julien Dray, M. Tony Dreyfus, M. Jean-Louis Dumont, M. Daniel Feurtet, M. Pierre Forgues, M. Gérard Fuchs, M. Gilbert Gantier, M. Jean de Gaulle, M. Hervé Gaymard, M. Jacques Guyard, M. Pierre Hériaud, M. Edmond Hervé, M. Jean-Louis Idiart, Mme Anne-Marie Idrac, M. Michel Inchauspé, M. Jean-Pierre Kucheida, M. Marc Laffineur, M. Jean-Marie Le Guen, M. Maurice Ligot, M. François Loos, M. Alain Madelin, Mme Béatrice Marre, M. Pierre Méhaignerie, M. Louis Mexandeau, M. Gilbert Mitterrand, M. Jean Rigal, M. Gilles de Robien, M. Alain Rodet, M. José Rossi, M. Nicolas Sarkozy, M. Gérard Saumade, M. Philippe Séguin, M. Georges Tron, M. Jean Vila.

## Sommaire

---

	Pages
<b>introduction</b>	5
<i>I.- un avant-projet de budget s'inscrivant pleinement dans les perspectives financières 2000-2006 et poursuivant l'effort en vue d'une présentation renouée</i>	7
<i>A.- une adaptation limitée des PERSPECTIVES financières</i>	7
<i>B.- une PRÉSENTATION sur la base des activités plus étoffée</i>	10
<i>II.- Une maîtrise budgétaire toute relative et inégalement répartie</i>	13
<i>A.- une progression générale des crédits très significative</i>	13
<i>B.- une répartition des crédits par rubrique discutable</i>	16
<i>1.- Les dépenses agricoles</i>	16
<i>2.- Les actions structurelles</i>	18
<i>3.- Les politiques internes</i>	19
<i>4.- Les actions extérieures</i>	20
<i>5.- Les dépenses administratives</i>	21
<i>6.- Les dépenses de préadhésion</i>	21
<b>examen en commission</b>	23
<b>TEXTE DE LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION</b>	27
<b>tableau comparatif</b>	29

Mesdames, Messieurs,

Si l'examen de l'avant-projet de budget communautaire constitue désormais une étape importante dans l'information du Parlement sur les finances communautaires, il semble que la transmission on ne peut plus tardive de ce document au titre de l'article 88-4 de la Constitution devienne malheureusement également une tradition bien enracinée. Le volume contenant l'introduction générale () a en effet été reçu à la présidence de l'Assemblée nationale le 18 juin dernier, ce qui ne représente qu'un progrès des plus limités par rapport à l'an dernier. En effet, l'introduction générale de l'avant-projet de budget pour 2001 avait été enregistrée à la Présidence de l'Assemblée nationale le 28 juin 2000.

Malgré des délais resserrés, la Délégation pour l'Union européenne de notre Assemblée a pu examiner le rapport très éclairant de notre collègue Gérard Fuchs () et adopter la proposition de résolution () qui fait l'objet du présent rapport.

Notre collègue a relevé que cet avant-projet de budget était sans surprise, ce qui est effectivement le cas. On notera que, dans une large mesure, les choix de politique budgétaire en matière communautaire relèvent de toute façon davantage de décisions pluriannuelles que d'arbitrages annuels. Les perspectives financières pluriannuelles adoptées lors du Conseil européen de Berlin, couvrant la période 2000-2006, constituent en effet une décision fondamentale, déterminant de façon stricte les plafonds de dépenses des diverses rubriques du budget communautaire pour l'exercice 2002. Hormis des modifications dans les priorités au sein des rubriques et hors le cas d'événements exceptionnels, nécessitant souvent une révision des perspectives financières, les orientations budgétaires annuelles sont donc dans leurs grandes lignes assez prédéterminées.

Il n'en reste pas moins que l'avant-projet de budget traduit les choix de la Commission européenne, et mérite à ce titre d'être étudié attentivement et en détail. Il constitue le texte de base et la première étape de la discussion budgétaire.

Toutefois, s'agissant de l'impact sur les finances nationales par le biais des contributions des Etats, c'est davantage le projet de budget qui sera adopté par le Conseil en première lecture qui constituera la référence la plus pertinente, servant notamment en France au calcul du prélèvement sur recettes au profit des Communautés européennes devant figurer dans le prochain projet de loi de finances.

\*

\*           \*

***I.- un avant-projet de budget s'inscrivant pleinement dans les perspectives financières 2000-2006 et poursuivant l'effort en vue d'une présentation renouée***

Contrairement à ce qui était intervenu l'an passé, la Commission européenne n'a pas déposé de proposition de révision des perspectives financières 2000-2006, adoptées lors du Conseil européen tenu à Berlin en mars 1999. On rappellera qu'elle avait proposé une telle révision pour faire face aux nécessités de la reconstruction du Kosovo et de l'assistance économique dans la région des Balkans. Les financements correspondant avaient finalement pu être trouvés dans le cadre des plafonds de dépenses définis à Berlin. Malgré les tensions se manifestant sur les dépenses agricoles, la Commission européenne n'a pas tenté de renouveler cette tentative pour 2002 et ultérieurement. Les perspectives financières ne font donc cette année l'objet que des ajustements techniques habituels, ainsi que d'une proposition d'adaptation aux conditions d'exécution. Ces modifications sont d'une ampleur limitée.

Bien plus significative est, en revanche, la poursuite et l'approfondissement de la présentation du budget sur la base des activités. Outre la présentation traditionnelle, les documents budgétaires font donc apparaître pour la deuxième année consécutive, mais cette fois de façon nettement plus détaillée, une analyse des dépenses par activité.

***A.- une adaptation limitée des PERSPECTIVES financières***

Comme le stipule le point 15 de l'accord interinstitutionnel (AII) du 6 mai 1999 sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire, il appartient à la Commission européenne de procéder chaque année, en amont de la procédure budgétaire de l'exercice  $n + 1$ , à l'ajustement technique des perspectives financières en fonction de l'évolution du produit national brut (PNB) de l'Union européenne et des prix.

Cet ajustement technique a été présenté dans une communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen du 1<sup>er</sup> mars dernier <sup>(1)</sup>, transmise à l'Assemblée nationale le 12 mars <sup>(2)</sup>.

Le mode de calcul utilisé pour l'ajustement a consisté à appliquer au tableau des perspectives financières (établi à prix 1999) :

– un déflateur cumulé de 6,12% couvrant la période 2000-2002 pour le plafond de la rubrique 1 et, au sein de la rubrique 2, pour le montant « Fonds structurels », en vertu du point 15 de l'AII ;

– le déflateur cumulé du PNB en euros pour 2000-2002, soit 6,64%, 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 est fondé sur les estimations rubrique par rubrique des montants en crédits pour paiements effectués lors de l'établissement du tableau des perspectives financières à prix 1999.

Les données macro-économiques retenues pour cet exercice sont issues des

travaux d'Eurostat et des prévisions économiques réalisées à l'automne 2000 par la Commission européenne.

Le taux de croissance en volume de l'Union pour 2001 et 2002 est ainsi estimé à 3,1%, tandis que le déflateur du PNB est respectivement de 1,8 et 2%. On notera donc que le calcul du PNB communautaire pour 2002, et par conséquent du niveau des ressources propres (plafonné à 1,27% du PIB), s'appuie sur des données traduisant un optimisme qui n'est plus guère partagé, compte tenu des développements les plus récents. Ainsi, la Commission européenne elle-même a révisé à la baisse ses prévisions, ramenant au printemps dernier à 2,8% en 2001 et 2,9% en 2002 le taux de croissance anticipé au sein de l'Union.

Ces éléments doivent être bien gardés à l'esprit. Les plafonds de dépenses calculés apparaissent plutôt généreux, et c'est à cette aune que doivent être jugées les marges laissées par la Commission européenne sous ces plafonds.

Par ailleurs, en application des articles 16 à 18 de l'accord interinstitutionnel précité, la Commission européenne a proposé aux deux branches de l'autorité budgétaire des adaptations des perspectives financières jugées nécessaires en fonction des conditions d'exécution ().

On rappellera que cette procédure concerne :

– l'adaptation du montant total des crédits pour paiements pour assurer une évolution ordonnée par rapport aux crédits d'engagement ;

– à l'occasion de l'exercice d'adaptation effectué en 2001, et en cas de retard dans l'adoption des programmes relatifs aux actions structurelles, le transfert sur les années ultérieures, en augmentation des plafonds correspondants de dépenses, des dotations non utilisées au cours de l'exercice 2000. Les deux branches de l'autorité budgétaire se sont engagées à autoriser ce transfert.

S'agissant de ce dernier point, le nouvel accord interinstitutionnel est revenu sur le principe antérieur du transfert automatique des dotations non utilisées de la rubrique 2 (Actions structurelles).

Dorénavant, la possibilité d'un tel transfert est limitée à une sous-utilisation des dotations pour la seule première année des perspectives financières et subordonnée à un retard dans l'adoption des programmes.

La Commission européenne s'est donc livrée à l'exercice de savoir si le retard dans l'adoption de certains programmes à l'origine du transfert de crédits pour engagements aura une incidence sur le moment auquel les demandes de paiements seront adressées à la Commission.

Elle en a conclu que : « *Le retard dans l'adoption des programmes ne devrait pas se refléter entièrement par un retard correspondant aux paiements* » et qu'« *il ne semble donc pas justifié, à ce stade, de procéder à une adaptation à la hausse des crédits pour paiements, sur la période 2002-2006, en liaison avec les transferts effectués sur les engagements. Toutefois, la situation sera réexaminée, à l'occasion des exercices annuels ultérieurs d'adaptation des perspectives financières, à la lumière en*

*particulier de l'évolution effective des demandes de remboursements qui seront présentées par les Etats membres ».*

Si aucune augmentation de plafonds en crédits pour paiements n'est demandée à ce premier titre, il n'en est pas de même s'agissant de la question des restes à liquider (RAL).

Comme le note la Commission européenne : « *L'exercice d'adaptation des perspectives financières est l'occasion de vérifier, à la lumière de l'exécution du budget, si la relation établie lors de l'élaboration du cadre financier reste valide et d'ajuster si nécessaire le plafond total des crédits pour paiements.*

*L'exercice consiste, en pratique, à comparer l'évolution des montants restant à liquider (RAL) correspondant aux plafonds en engagements et en paiements fixés dans les perspectives financières avec l'évolution effective du RAL telle qu'elle résulte de l'exécution budgétaire. Une variation du RAL effectivement constaté supérieure à celle incorporée dans les perspectives financières indiquerait un montant potentiel de paiements sur la suite de la période plus élevée qu'initialement prévu dans le cadre financier, et donc un risque, dans l'hypothèse d'une pleine utilisation des plafonds en engagements, d'insuffisance du plafond total en paiements ».*

Or, cette année encore, la réalisation des engagements passés, consécutive aux retards dans la consommation des crédits, pèse de nouveau lourdement sur le budget communautaire.

Le problème est certes récurrent : en 1998, le volume des RAL s'était élevé à 58,9 milliards d'euros ; il avait atteint 70,9 milliards d'euros en 1999.

A la fin de 2000, les données d'exécution font état d'un RAL de 65,03 milliards d'euros avant reports, et de 72,15 milliards d'euros si l'on prend en considération les reports vers 2001.

La Commission se veut naturellement rassurante s'agissant de cette évolution. Elle relève ainsi que : « *Les paiements effectués sur les engagements nouveaux de l'exercice 2000 conduisent, en tenant compte par ailleurs des reports de crédits pour engagements et pour paiements vers 2001, à une augmentation du RAL globalement inférieure (de 660 millions) à ce qui était envisagé dans les perspectives financières ».*

Ce résultat s'explique essentiellement par le retard pris dans l'exécution des programmes, s'agissant des fonds structurels.

Dans l'introduction générale de l'avant-projet du budget pour 2002, la Commission souligne par ailleurs qu' « *en dépit de la forte augmentation du RAL au cours des dernières années, la plupart des engagements restant à liquider ne sont pas anormaux. Ne sont préoccupants que ceux qui sont très anciens ou qui n'ont fait l'objet d'aucun paiement depuis une longue période (engagements dormants). A la fin de l'année 1999, la composante anormale du RAL s'est élevée à près de 5 milliards d'euros. Ce chiffre reste faible par rapport au RAL total, soit presque 59 milliards d'euros. En outre, cette composante est inégalement répartie entre les rubriques des perspectives financières, alors que le RAL total est imputable pour les trois-quarts aux actions structurelles, le RAL anormal est proportionnellement plus élevé dans les*



*actions extérieures* ».

Dès lors, la proposition précitée d'adaptation des perspectives financières a conclu à l'absence de nécessité d'une augmentation du plafond total des crédits pour paiements. L'adaptation proposée pour le plafond des crédits d'engagement de la sous-rubrique « Fonds structurels » au sein de la rubrique 2 s'élève quant à elle à 1,16 milliard d'euros pour 2002.

Il n'en reste pas moins que la question des RAL continue à peser sur la détermination des montants de crédits de paiement par rubrique, comme on le verra plus en détail plus loin.

### *B.- une PRÉSENTATION sur la base des activités plus étoffée*

L'avant-projet de budget pour 2001 avait déjà fait l'objet d'une démarche d'établissement sur la base des activités (EBA), permettant d'affecter les ressources en fonction de domaines politiques clairement identifiables.

Comme le reconnaît la Commission européenne, « *le potentiel de cette nouvelle approche ne sera pleinement réalisé qu'une fois mise en place la gestion par activités, qui a une portée plus vaste. Toutefois, la méthode a été affinée et améliorée par la mise en place d'une nouvelle nomenclature qui facilitera la lecture du budget, par exemple par la création d'un chapitre identique pour les activités horizontales communes à tous les domaines politiques* ».

La méthode dite EBA permet de répartir les missions de la Commission en quelque 200 activités, ces dernières regroupées en 30 domaines politiques, qui constituent la base de l'analyse agrégée présentée à l'occasion de l'avant-projet pour 2002.

L'EBA permet de visualiser l'utilisation complète des ressources pour chacune des politiques de la Commission, qu'il s'agisse des dépenses opérationnelles et administratives ou des ressources humaines. La présentation de ce document remplace l'analyse traditionnelle qui reposait sur les titres et chapitres du budget, où tout le volet des dépenses budgétaires comportait une partie A pour les crédits de fonctionnement et une partie B pour les crédits opérationnels.

L'analyse présentée à l'occasion de l'avant-projet de budget pour 2002 suit la nomenclature en cours d'élaboration dans les services de la Commission, qui doit toujours être considérée comme provisoire. Cette nomenclature est divisée en titres, qui correspondent aux domaines politiques, et subdivisée en chapitres, qui correspondent aux activités. Le premier chapitre de chaque titre regroupe toutes les ressources de gestion et d'appui du domaine politique concerné, ce qui permet de visualiser l'ensemble des ressources allouées à chaque domaine politique correspondant à un titre. Les autres chapitres contiennent les ressources en interventions financières, y compris les programmes, les subventions, etc.

Toutefois, ce sont les perspectives financières définies dans l'accord interinstitutionnel précité sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire qui constituent le cadre général du budget. Ainsi, bien que la méthode dite

EBA ait été appliquée lors de la préparation de l'avant-projet de budget pour 2002, les plafonds par rubrique des perspectives financières restent le principal point de référence.

Le tableau ci-après permet de faire le lien entre la nomenclature de l'EBA et les rubriques des perspectives financières par domaine politique et par rubrique. Les lignes correspondent aux domaines politiques dans lesquels ont été regroupées les activités de la Commission. Dans les colonnes figurent les rubriques des perspectives financières (et le cas échéant les sous-rubriques). Ce tableau indique pour chaque domaine politique les ressources qui relèvent de chacune des rubriques des perspectives financières.

Comme on peut le constater, bien des domaines politiques disposent de crédits dans plusieurs rubriques, ce qui souligne le caractère conventionnel de la présentation traditionnelle du budget par rubrique.

La double présentation actuelle constitue donc un apport non négligeable. La présentation traditionnelle du budget a également été modifiée, chaque ligne budgétaire faisant désormais l'objet d'une brève description des actions couvertes.

Toutefois, tant que la refonte du règlement financier n'aura pas été approuvée, l'avant-projet de budget sera officiellement transmis à l'autorité budgétaire sous sa forme traditionnelle, car celle-ci constituera la base du processus décisionnel.

**Présentation de l'APB 2002 par domaine politique et par rubrique des perspectives financières**

<i>(interventions financières + crédits de gestion et d'appui en millions d'euros)</i>										
Domaine politique	Total	1. Agriculture		2. Opérations structurelles		3. Politiques internes	4. Politiques externes	5. Administration	6. Réserves	7. Aides pré-adhésion
		1a.PAC	1b. Dev. rural	2a. Fonds struct.	2b. Fonds de cohésion					
Affaires économiques et financières	494,0					99,9	124,0	57,1	213,0	
Entreprises	293,5					200,3		93,2		
Concurrence	74,1							74,1		
Emploi et affaires sociales	9.735,2			9.522,1		133,1		80,0		
Agriculture et développement rural	49.556,7	41.025,1	4.595,0	2.957,1		54,3	5,4	114,8	250,0	555,0
Energie et transports	1.022,1					928,8	0,2	93,0		
Environnement	266,3					191,3	14,0	61,0		
Recherche indirecte	2.524,2					2.478,0	0,0	46,2		
Recherche directe	259,5					258,3		1,2		
Société de l'information	1.070,3					1.023,5		46,8		
Pêche	1.005,8	32,2		559,6		109,2	273,4	31,4		
Marché intérieur	66,3					14,2		52,1		
Politique régionale	21.778,0			17.810,2	2.789,0	15,0		54,8		1.109,0
Fiscalité et union douanière	89,4					38,1	1,5	49,8		
Education et culture	744,9					621,7	18,1	101,2		4,0
Médias et communication	149,9					69,3		80,6		
Santé et protection des consommateurs	743,0	569,5				76,5		97,0		
Justice et affaires intérieures	119,2					80,6	10,0	28,6		
Relations extérieures	3.284,4					11,5	2.948,5	288,5		
Commerce	66,6						8,0	58,6		
Développement et relations avec les pays ACP	1.056,7						883,7	172,9		

Elargissement	1.802,2					5,0	66,0	71,2		1.660,0
Aide humanitaire	702,0						473,0	16,0	213,0	
Lutte contre la fraude	48,3					6,1		42,2		
Coordination des politiques de la Commission et conseil juridique	195,8					7,2		188,5		
Administration	546,3					24,2		522,1		
Budget	52,7							52,7	0,0	
Contrôle financier	19,0							19,0		
Statistiques	117,6					44,0		73,6		
Pensions	701,7							701,7		
A affecter	18,7							18,7		
<b>Total</b>	<b>98.568,3</b>	<b>41.626,8</b>	<b>4.595,0</b>	<b>30.849,0</b>	<b>2.789,0</b>	<b>6.490,0</b>	<b>4.825,8</b>	<b>3.388,7</b>	<b>676,0</b>	<b>3.328,0</b>
Autres institutions (à l'exclusion des pensions)	1.760,0							1.760,0		
<b>Total général</b>	<b>100.328,3</b>	<b>41.626,8</b>	<b>4.595,0</b>	<b>30.849,0</b>	<b>2.789,0</b>	<b>6.490,0</b>	<b>4.825,8</b>	<b>5.148,7</b>	<b>676,0</b>	<b>3.328,0</b>
Plafonds	100.839,0	41.992,0	4.595,0	30.849,0	2.789,0	6.558,0	4.873,0	5.179,0	676,0	3.328,0
Marge	510,7	365,2	0,0	0,0	0,0	68,0	47,2	30,3	0,0	0,0
<i>Source : Commission des Communautés européennes.</i>										

## **II.- Une maîtrise budgétaire toute relative et**

### ***inégalement répartie***

Le cycle d'élaboration de l'avant-projet de budget communautaire a débuté par le débat d'orientation politique de décembre 2000, lequel a été suivi par une décision de stratégie politique annuelle en février 2001 <sup>(1)</sup>, devant permettre à la Commission européenne d'identifier un nombre limité de priorités. Selon cette dernière, pour 2002, six grands objectifs ont été choisis : l'euro, le développement durable, la coopération au développement, la Méditerranée, l'élargissement et la nouvelle gouvernance.

Cette volonté de dégager des priorités est d'autant plus louable que le saupoudrage a souvent été l'un des défauts majeurs des avant-projets de budget présentés par la Commission européenne. Il n'en reste pas moins que malgré cet effort, couplé aux progrès de la présentation sur la base des activités, ce sont les rubriques des

perspectives financières qui continuent à former le cadre essentiel du budget communautaire.

De ce point de vue l'analyse de l'évolution proposée pour les crédits ne peut s'affranchir de ce cadre. Plus généralement, il convient avant tout de considérer la progression globale des crédits proposée par la Commission européenne, notamment en ce qui concerne sa compatibilité avec les encouragements insistants à la maîtrise budgétaire que cette dernière ne manque pas d'adresser aux Etats membres.

#### *A.- une progression générale des crédits très significative*

Le tableau ci-après récapitule les évolutions proposées par la Commission pour les dépenses du budget communautaire en 2002.

Le total des crédits pour engagements s'élève à 100,33 milliards d'euros, soit une progression de 3,5% par rapport au budget 2001 (y compris le budget rectificatif et supplémentaire n° 1).

Les dépenses obligatoires augmenteraient de 4,6% (+5% pour l'agriculture) et les dépenses non obligatoires de 2,6%.

Les crédits pour paiements connaîtraient quant à eux une progression beaucoup plus rapide : avec +4,8% ils atteignent 97,77 millions d'euros. Si l'on compare les crédits pour paiements prévus pour 2002 au budget voté en 2001 (hors BRS n° 1/2001), la croissance s'établit même à 5,6%.

La répartition serait toutefois plus équilibrée entre dépenses obligatoires (+4,6%) et dépenses non obligatoires (+4,9%).

Or, ce sont bien entendu les crédits pour paiements qui constituent l'indicateur le plus pertinent, ne serait-ce que parce que c'est leur montant qui, *in fine*, détermine les contributions de chacun des Etats membres.

## ÉVOLUTION DES DÉPENSES PRÉVUE PAR L'AVANT-PROJET DE BUDGET POUR 2002

(crédits pour engagements ; en millions d'euros)

	Budget 2001 + BRS 1/2001 (1)	Perspectives financières 2002 (2)	Augmentation maximale possible (2) / (1)	APB 2002 (3)	Variation (3) / (1)
<b>1. AGRICULTURE</b>	<b>44.023,7</b>	<b>46.587</b>	<b>5,8%</b>	<b>46.221,8</b>	<b>5,0%</b>
Marge	506,3			365,2	
Dépenses agricoles (à l'exclusion du développement rural)	39.528,7	41.992	6,2%	41.626,8	5,3%
Développement rural et mesures d'accompagnement	4.495	4.595	2,2%	4.595	2,2%
<b>2. ACTIONS STRUCTURELLES</b>	<b>32.720</b>	<b>33.638</b>	<b>2,8%</b>	<b>33.638</b>	<b>2,8%</b>
Marge	0			0	
Fonds structurels	30.005	30.849	2,8%	30.849	2,8%
Fonds de cohésion	2.715	2.789	2,7%	2.789	2,7%
<b>3. POLITIQUES INTERNES</b>	<b>6.232,16</b>	<b>6.558</b>	<b>5,2%</b>	<b>6.490,03</b>	<b>4,1%</b>
Marge	39,84			67,97	
<b>4. ACTIONS EXTÉRIEURES (b)</b>	<b>4.928,67</b>	<b>4.873</b>	<b>- 1,1%</b>	<b>4.825,78</b>	<b>- 2,1%</b>
Marge	- 193,67			47,22	
<b>5. ADMINISTRATION (a)</b>	<b>4.904,29</b>	<b>5.179</b>	<b>5,6%</b>	<b>5.148,66</b>	<b>5,0%</b>
Marge	34,70			30,33	
<b>6. RÉSERVES</b>	<b>916</b>	<b>676</b>	<b>- 26,2%</b>	<b>676</b>	<b>- 26,2%</b>
Réserve monétaire	500	250	- 50%	250	- 50%
Réserve pour aides d'urgence	208	213	2,4%	213	2,4%
Réserve pour garanties	208	213	2,4%	213	2,4%
<b>7. AIDE DE PRÉADHÉSION</b>	<b>3.240</b>	<b>3.328</b>	<b>2,7%</b>	<b>3.328</b>	<b>2,7%</b>
Marge	0			0	
Agriculture	540	555	2,8%	555	2,8%
Instrument structurel de préadhésion	1.080	1.109	2,7%	1.109	2,7%
PHARE (pays candidats)	1.620	1.664	2,7%	1.664	2,7%
<b>CRÉDITS POUR ENGAGEMENTS (a)</b>					
<b>Total</b>	<b>96.979,23</b>	<b>100.839</b>	<b>4,0%</b>	<b>100.328,18</b>	<b>3,5%</b>
Marge CE	372,77			510,72	
<b>CRÉDITS POUR PAIEMENTS</b>	<b>93.307,97</b>	<b>100.245</b>	<b>7,4%</b>	<b>97.770,98</b>	<b>4,8%</b>
Marge CP	1.569,73			2.474,02	
CP en % du PNB	1,07	1,08		1,06	
(a) Une dotation de 167 millions d'euros pour les contributions du personnel au régime de pensions est incluse dans le plafond de la rubrique 5.					
(b) Le montant prévu dans le budget 2001 sous cette rubrique est supérieur au chiffre des perspectives financières en raison du recours à l'instrument de flexibilité, comme prévu dans l'accord interinstitutionnel, pour un montant de 200 millions d'euros en faveur de la Serbie.					

Source : Commission des Communautés européennes.

La Commission européenne précise certes que « *la hausse des crédits de paiements pour les dépenses non obligatoires est principalement due à la nécessité de financer les engagements restant à liquider (RAL) et [que] les besoins globaux ont été définis avec un soin particulier cette année* ». Elle indique également que les montants des paiements restent nettement en deçà du plafond fixé par les perspectives financières et correspondent à 1,06% du PNB de l'Union européenne (le plafond des dépenses étant de 1,27%).

Comme on le verra plus loin s'agissant notamment des crédits de paiement de la rubrique 4 (actions extérieures) et de la rubrique 7 (instrument de préadhésion), il n'est pas établi que cette invocation des RAL soit une justification suffisante des très fortes augmentations proposées, compte tenu du niveau réel de consommation des crédits de ces rubriques en 2000. Si le taux de consommation des crédits pour paiements a atteint 92,1% en ce qui concerne la rubrique 4, il n'a été que de 76% s'agissant de la rubrique 7.

- Malgré ces affirmations concernant la rigueur observée en matière de détermination des montants demandés, il n'en reste pas moins que la Commission doit également concéder que « *selon les prévisions économiques d'avril 2001, cet accroissement des paiements est plus élevé que l'accroissement total des dépenses publiques des Etats membres qui s'élève en moyenne à 3,8% pour les quinze Etats membres* ».

On rappellera que, pour la France, le programme pluriannuel de finances publiques à l'horizon 2004 a retenu pour le budget général un taux de progression cumulé des dépenses en volume sur trois ans limité à 1%. Même en prenant en compte l'inflation, il apparaît clairement que ces objectifs de maîtrise des dépenses sont très nettement plus ambitieux que ceux affichés par la Commission européenne pour le budget communautaire.

Le manque de rigueur de l'avant-projet de budget communautaire pose un problème important en ceci que les marges disponibles sous les plafonds sont dans l'ensemble faibles, alors même que, comme il a été vu précédemment, ces plafonds ont été calculés sur la base d'hypothèses de croissance optimistes qui ne sont malheureusement plus guère de mise. Ainsi, la marge sous le plafond des crédits pour engagements atteint seulement 510,7 millions d'euros. En ce qui concerne les crédits pour paiements, si la marge semble plus grande, avec 2,47 milliards d'euros, elle n'en est pas moins mal répartie. Ainsi, le plafond de la rubrique 5 (dépenses administratives) est dépassé de 5 millions d'euros si l'on prend en considération les revendications des différentes institutions.

La faiblesse des marges disponibles soulève une double difficulté.

D'une part, elle tend à rendre plus difficile les discussions entre le Parlement européen et le Conseil pour la suite de la procédure d'élaboration du budget.

D'autre part, elle limite les capacités de réaction ultérieures du budget en cas d'événement exceptionnel. En cas de survenue d'un besoin significatif de crédits (action extérieure ou crise agricole, par exemple), la faiblesse de la marge de manœuvre risquerait de conduire à une demande de révision des perspectives financières.

A un moment où, en raison du ralentissement économique, les Etats membres vont avoir à faire face à une érosion plus ou moins sensible de leurs recettes, se pose la question de la fonction du budget communautaire. S'agit-il d'un budget destiné simplement à financer les actions communes ou, de façon plus ambitieuse, d'un budget tendant à s'accroître jusqu'au point où il atteindrait la masse critique susceptible de pouvoir lui faire jouer un rôle conjoncturel identique à celui d'un budget fédéral ?

Compte tenu des règles de plafonnement à 1,27% du PNB communautaire retenues lors du sommet de Berlin, il semble bien que, pour encore un certain temps, le budget communautaire n'ait qu'un rôle subsidiaire en matière de régulation macro-économique.

Ainsi, la proposition de notre collègue Gérard Fuchs de procéder à une mise en réserve d'une partie de l'excédent redistribué aux Etats membres à l'issue de la clôture d'un exercice antérieur, en vue d'assurer une forme de régulation conjoncturelle de l'activité économique par le biais le budget communautaire, est intéressante mais elle peut apparaître encore difficile à concrétiser. Il est certain que le débat sur la fonction du budget communautaire ne peut pas être évité. Toutefois, il n'en est pas moins vrai que, dans le système actuel, les versements d'excédents du fait de la sous-consommation des crédits jouent un rôle important, en permettant en effet souvent de limiter les contributions des Etats membres. De ce fait, il n'est pas interdit de penser que, compte tenu du rôle premier des budgets nationaux dans l'adaptation à la conjoncture économique, ces crédits sont sans doute plus efficaces pour favoriser la croissance et l'emploi par l'intermédiaire de mesures nationales qu'ils permettent de financer plutôt que par leur mise en réserve, fut-elle partielle.

## *B.- une répartition des crédits par rubrique discutable*

### *1.- Les dépenses agricoles*

Les dépenses agricoles continuent de représenter l'essentiel de la masse du budget communautaire. Avec 46,22 milliards d'euros prévus dans l'avant-projet de budget pour 2002, elles représentent en effet 46,1% des crédits pour engagements et 47,3% des crédits pour paiements. La marge sous le plafond de la rubrique est de 365 millions d'euros.

Au total, elles progresseraient de 5% par rapport au budget 2001, si l'on prend en compte le budget rectificatif et supplémentaire n° 1 de 2001. Si l'on considère seulement le budget initial, leur croissance s'établit à 7%. L'impact des dépenses liées aux épizooties d'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) et de fièvre aphteuse est donc très sensible.

Les dépenses de la sous-rubrique 1a (organisations communes des marchés agricoles et dépenses vétérinaires) représentent l'essentiel des dépenses agricoles, avec une prévision de dépenses pour 2002 représentant 41,63 milliards d'euros (+ 7,6% par rapport au budget initial et + 5,3% par rapport au budget rectifié).

Comme l'indique la Commission européenne dans l'introduction générale de



l'avant-projet de budget, les dépenses agricoles doivent faire face au double défi que constitue la réforme de la politique agricole commune, décidée lors du sommet de Berlin, et la charge financière considérable que représente la crise dans le secteur animal (ESB et fièvre aphteuse).

Le budget 2002 est en effet le deuxième budget consécutif devant couvrir la croissance progressive de besoins, liée au passage d'un système de soutien des prix à un système d'aide au revenu des agriculteurs. On notera cependant que les moyens budgétaires sont suffisants, le plafond de la sous-rubrique 1a étant augmenté de 1,95 milliard d'euros de 2001 à 2002.

La principale tension sur la rubrique résulte donc de la nécessité de faire face aux conséquences financières des épizooties de fièvre aphteuse et d'ESB.

Deux chapitres sont particulièrement concernés.

**Le chapitre B1-21 « Viande bovine »** serait doté de 8,37 milliards d'euros en 2002, soit 1,39 milliard d'euros de crédits supplémentaires par rapport au budget rectifié 2001 (+ 20%).

On rappellera que le BRS n° 1/2001 a pris en considération, pour 2001, des surcoûts liés à l'ESB pour un montant de 971 millions d'euros. Par ailleurs, les propositions contenues dans le plan présenté par la Commission européenne en février dernier sont couvertes à hauteur de 1.215 millions d'euros dans l'avant-projet de budget. Ces crédits sont destinés à financer une augmentation des dépenses de stockage public de viande bovine et des dépenses liées au programme d'achat spécial. La Commission européenne précise que les dotations ont été calculées à partir d'une hypothèse de baisse de la consommation de viande bovine de 10% en 2001 et de 7% en 2002.

Le second chapitre mis à contribution est celui relatif aux **mesures vétérinaires et phytosanitaires (B1-33)**. Il progresse de 254 millions d'euros par rapport au budget rectifié pour 2001 (+ 153%), atteignant ainsi 419,5 millions d'euros. Sur ce total, 250 millions d'euros sont consacrés à la fièvre aphteuse. S'agissant de l'ESB, la Commission européenne rappelle que : *« Le budget de l'UE finance une partie des coûts entraînés par les tests ESB, qui sont désormais obligatoires pour les bovins abattus et âgés de trente mois et plus. A l'heure actuelle, un cofinancement de 15 euros par kit de dépistage est prévu. Ce cofinancement sera revu par la Commission dans le cadre de la lettre rectificative d'octobre, à la lumière des rapports que les Etats membres présenteront, conformément à la décision 2000/773/CE de la Commission, en vue de l'ajustement de la contribution communautaire à la diminution des coûts de dépistage »*.

Malgré ces fortes progressions des crédits, la Commission européenne souligne que la situation relative aux deux crises liées aux épizooties reste incertaine. En conséquence, elle annonce qu'elle présentera une lettre rectificative en octobre prochain, afin de mieux prendre en considération l'évolution des besoins. Il s'agit là d'une démarche qui ne peut qu'emporter l'adhésion.

Mais il est permis d'être beaucoup plus circonspect s'agissant de la deuxième proposition de la Commission européenne en la matière, à savoir la création d'une

réserve d'un milliard d'euros, destinée à couvrir, le cas échéant, de nouvelles dépenses liées aux crises de la fièvre aphteuse et de l'ESB.

D'une part, cette constitution de réserve est susceptible de créer plus de complications que n'en entraînerait le recours à la procédure de la lettre rectificative ou, éventuellement, du budget rectificatif et supplémentaire en cours d'exercice.

D'autre part, la marge sous le plafond de la rubrique, y compris cette réserve, est plutôt importante, comme on l'a précédemment noté (365 millions d'euros).

Enfin, compte tenu du coût d'ores et déjà anticipé pour la fièvre aphteuse, il ne serait pas dénué de fondement d'inscrire dès à présent sur les chapitres concernés, au moins une partie de ce qu'il est prévu au titre de la réserve. L'évaluation du coût de la crise par le ministère de l'agriculture se situe en effet entre 500 et 700 millions d'euros. Elle est basée sur l'ampleur des abattages en France et au Royaume-Uni, et sur le retard pris par ce dernier dans la présentation de ses demandes de remboursement. Sur ce coût total estimé, une partie des besoins est d'ores et déjà couverte (100 millions d'euros sur le budget 2001 et 250 millions d'euros prévus en 2002).

Les dépenses liées au développement rural (sous-rubrique 1b), devenu le « second pilier » de la PAC, n'appellent, quant à elles, guère de commentaires. Elles s'élèvent à 4,59 milliards d'euros, soit le plafond prévu par les perspectives financières.

## ***2.- Les actions structurelles***

Les actions structurelles (rubrique 2) représentent le deuxième poste du budget communautaire en termes de masses financières. Pour 2002, la Commission européenne propose, conformément aux conclusions du Conseil européen de Berlin, d'inscrire en crédits pour engagements le montant du plafond de la rubrique, tel que défini par les perspectives financières, soit 33,64 milliards d'euros (+ 2,8%). Conformément au point 17 de l'accord interinstitutionnel, les crédits qui n'ont été ni utilisés en 2000, ni reportés à 2001 doivent être transférés aux exercices futurs par un ajustement des perspectives financières et inscrits à nouveau dans les prochains budgets. Les montants proposés pour l'avant-projet de budget pour 2002 concernant les fonds structurels comprennent ainsi une rebudgétisation pour un montant de 870 millions d'euros, conformément à la décision arrêtée par les deux branches de l'autorité budgétaire.

S'agissant des crédits pour paiements, ils s'élèvent à 32,45 milliards d'euros, soit une croissance de 2,8%. La situation est toutefois très différente selon qu'il s'agit du fonds de cohésion ou des fonds structurels.

Les crédits pour paiements du fonds de cohésion sont en effet en diminution de 9,1% par rapport au budget 2001. Comme le relève M. Gérard Fuchs dans son rapport précité, la Commission européenne a, à juste titre, tenu compte de la forte sous-consommation des crédits constatée en 1999 (60% des crédits initiaux consommés) et en 2000 (57% des crédits consommés).

Inversement, les crédits pour paiements des fonds structurels augmentent de 4% et atteignent 29,85 milliards de francs.

Cette forte augmentation est largement imputable à l'impact des RAL. Comme le reconnaît la Commission européenne, « *les paiements relatifs aux engagements restant à liquider (RAL) de la période précédente nécessiteront toutefois encore un montant substantiel en 2002 (7.322 millions d'euros), puisque à la fin du mois de mars 2003 vient à échéance le délai fixé pour l'envoi des dernières demandes de paiement à la Commission, conformément au nouveau règlement sur les Fonds structurels. Il est prévu qu'environ la moitié du RAL de fin 2001 sera liquidée* ».

Or, comme le note M. Gérard Fuchs dans son rapport précité, l'exécution 2000 a été très faible s'agissant des fonds structurels, notamment en raison du retard pris dans le démarrage des programmes 2000-2006. Les crédits pour paiements non consommés se sont ainsi élevés à 6,7 milliards d'euros. Il est donc tout à fait raisonnable d'envisager une réduction des crédits pour paiements des fonds structurels afin, d'une part, de mieux adapter leur niveau au rythme de consommation réellement constaté et, d'autre part, de dégager des marges de manœuvre supplémentaires.

### **3.- Les politiques internes**

La rubrique 3 (politiques internes) n'appelle guère de commentaires.

Les crédits pour engagements s'élèvent à 6,49 milliards d'euros (+ 4,1%) et les crédits pour paiements à 6,06 milliards d'euros (+ 3,5%).

On remarquera que, contrairement à une pratique qui a longtemps pu être le principal défaut de cette rubrique, à savoir le saupoudrage des crédits, les efforts ont été concentrés sur quelques objectifs bien identifiés.

Ainsi, l'augmentation du plafond de la rubrique (286 millions d'euros) est principalement utilisée pour le programme cadre de recherche (135 millions d'euros) et dans le domaine de l'environnement (84 millions d'euros).

Le chapitre relatif à la recherche et au développement technologique reste de très loin le principal programme de la rubrique, avec 4,05 milliards d'euros (soit 62,5% des crédits de la rubrique).

S'agissant de l'environnement, les crédits du programme LIFE III s'élèvent à 140,6 millions d'euros (+ 84,2 millions d'euros par rapport à 2001).

Enfin, les crédits relatifs aux réseaux transeuropéens progressent de 1,7% s'agissant des transports et de 5,7% s'agissant des télécommunications.

On remarquera que la marge sous le plafond de la rubrique est faible, avec 67,98 millions d'euros, ce qui ne laisse guère d'espace de discussion au Parlement européen et risque d'être insuffisant pour faire face à d'éventuels imprévus.

#### 4.- Les actions extérieures

Les évolutions proposées pour la rubrique 4 sont contrastées.

Les crédits pour engagements s'élèveraient au total à 4,82 milliards d'euros, soit une baisse de 2,1% par rapport au budget 2001. Il convient toutefois de noter que cette diminution est largement optique et s'explique par la mobilisation en 2001 de l'instrument de flexibilité, à hauteur de 200 millions d'euros, afin de faire face aux besoins du programme d'assistance à la région des Balkans. La marge sous le plafond de la rubrique est de fait très faible (47,2 millions d'euros).

Inversement, l'augmentation des crédits pour paiements est très significative : avec + 9,6%, ils s'établiraient au total à 4,29 milliards d'euros. La Commission indique que cette croissance des dotations vise à *« poursuivre l'effort déjà entrepris en 2000 pour l'absorption des engagements restant à liquider générés dans le passé. Il est utile de rappeler que la Commission a déjà effectué une analyse approfondie de tous les anciens engagements « dormants », dont certains sont antérieurs à 1996 : cet exercice a déjà produit de bons résultats car la Commission a dégagé d'importants montants et le processus se poursuit. Afin de respecter les deux exigences mentionnées ci-dessus, une évaluation soigneuse des besoins réels en termes de paiements a été effectuée : cette analyse est également destinée à réduire au minimum le nombre d'ajustements devant être opérés au cours de l'année (transferts, budgets rectificatifs) »*.

Malgré ce plaidoyer, il faut bien constater que les informations chiffrées concernant le RAL de cette rubrique ne sont pas suffisamment détaillées pour permettre de l'analyser par chapitre. Selon la proposition d'adaptation des perspectives financières précitée, il s'élevait à 15,76 milliards d'euros à la fin 2000 pour l'ensemble de la rubrique.

Par delà ce problème d'information, il convient de noter que la réduction du RAL ne peut être envisagée par la seule augmentation des dotations en crédits pour paiements et passe également par un ensemble de mesures comprenant notamment l'amélioration de la gestion des programmes et une définition des dotations budgétaires tenant compte des capacités réelles d'absorption.

A cet égard, il convient de s'interroger sur le réalisme des dotations proposées s'agissant des deux principaux programmes de la rubrique que sont la coopération avec les Balkans et avec la Méditerranée.

Les crédits pour paiements pour les Balkans s'élèvent en effet à 775 millions d'euros, soit une augmentation de 284 millions d'euros par rapport au budget initial pour 2001 (+ 58%).

De même, les crédits pour paiements pour la Méditerranée atteignent 547 millions d'euros, soit une hausse de 19%.

Compte tenu des difficultés à consommer effectivement les crédits de ces deux programmes, constatées de façon récurrente s'agissant du deuxième, on peut considérer qu'une augmentation plus mesurée serait tout aussi significative de la priorité politique accordée à ces deux dossiers, tout en étant davantage réaliste.

### ***5.- Les dépenses administratives***

Les crédits de la rubrique 5 continuent à croître de façon soutenue. Ils atteindraient au total 5,15 milliards d'euros en 2002 (+ 5%). On rappellera que si l'on prend en considération les demandes des institutions autres que la Commission européenne, qui n'ont pas encore été définitivement formulées et font donc l'objet d'une simple évaluation, le plafond de la rubrique est dépassé de 5 millions d'euros.

On notera d'ailleurs que la progression de crédits des « autres institutions » s'établirait à 4,3%, tandis que celle des crédits prévus pour la Commission européenne atteindrait 5,3%, pensions incluses. Ces dernières continuent en effet à progresser de façon très rapide, avec + 11,3% prévus pour 2002.

S'agissant des dépenses de la Commission européenne, hors pensions, leur croissance atteindrait 3,9%, notamment sous l'effet des mesures de créations de postes. On rappellera que, dans le cadre de sa réforme, la Commission a obtenu pour 2001 la création de 400 postes, dont le coût est évalué en année pleine pour 2002 à 15 millions d'euros.

Par ailleurs, outre un redéploiement annoncé pour 2002 portant sur 234 postes, la Commission demande 317 nouveaux postes. Si, dans son principe, cette demande est sans doute acceptable, il n'en reste pas moins que des précisions devront être apportées au cours de la suite de la procédure de discussion du budget s'agissant de l'articulation de cette mesure avec les besoins identifiés et avec le rythme réel de création des nouveaux postes d'ores et déjà accordés pour 2001.

### ***6.- Les dépenses de préadhésion***

Le caractère prioritaire de la rubrique 7 se manifeste au travers de l'absence de marge sous le plafond de la rubrique : les crédits pour engagements s'élèvent exactement au niveau du plafond prévu par les perspectives financières, soit 3,33 milliards d'euros (+ 2,7%).

Les dotations proposées pour les paiements sont nettement plus dynamiques : avec un total de 2,92 milliards d'euros, elles augmentent de 39% par rapport à 2001.

La Commission européenne justifie cette proposition en rappelant que l'instrument agricole de préadhésion (SAPARD) et l'instrument structurel de préadhésion (ISPA) n'ont fait l'objet d'aucun paiement au cours de leur première année de mise en œuvre en 2000. Elle s'attend en conséquence à un phénomène de rattrapage, les demandes de remboursement devant se multiplier alors même que les programmes atteindraient leur plein régime en 2002.

Ainsi, les crédits de SAPARD s'élèveraient à 470 millions d'euros (+ 42%) tandis que ceux de l'ISPA atteindraient 900 millions d'euros (contre 350 millions d'euros en 2001, soit + 157%).

Si la priorité politique que représente cette rubrique est indéniable, il semble que les propositions de la Commission européenne sont manifestement surévaluées et qu'un rythme de progression des crédits pour paiements plus modéré devrait permettre de faire face à la montée en puissance de ces programmes.

### examen en commission

La Commission a examiné la proposition de résolution (n° 3221) au cours de sa séance du 11 juillet 2001.

Votre **Rapporteur général** a critiqué, comme M. Gérard Fuchs dans son rapport au nom de la Délégation pour l'Union européenne, le retard avec lequel les documents budgétaires communautaires ont été transmis à l'Assemblée nationale. Alors que l'avant-projet de budget a été adopté le 8 mai 2001 par la Commission européenne, l'introduction générale n'a été transmise à l'Assemblée que le 18 juin, imposant des délais d'examen trop brefs, compte tenu des masses financières en jeu. Il est vrai, cependant, que l'impact sur les finances publiques nationales, sous la forme du prélèvement sur recettes au profit des Communautés européennes, résultera du projet de budget proprement dit qui sera adopté par le Conseil en première lecture. L'avant-projet de budget examiné aujourd'hui traduit, cependant, les grandes orientations de la Commission. Il servira de base à la discussion budgétaire et mérite donc d'être étudié attentivement.

Cet avant-projet approfondit la démarche d'établissement sur la base des activités (EBA), entreprise par la Commission, qui permet d'affecter les ressources en fonction de domaines politiques clairement identifiables. Cette méthode a permis de répartir les missions de la Commission en quelque deux cents activités regroupées en trente domaines politiques. Les crédits pour les dépenses opérationnelles, administratives et de personnels peuvent être ainsi plus clairement visualisés, même si la démarche mérite d'être encore améliorée dans le sens d'une plus grande lisibilité des priorités.

La progression générale des crédits pour 2002 est significative. Les crédits pour engagements devraient s'élever au total à 100,33 milliards d'euros, soit une progression de 3,5% par rapport au budget rectifié pour 2001. Les crédits pour paiements connaîtraient, pour leur part, une progression encore plus rapide de 4,8%, atteignant 97,77 milliards d'euros. Si l'on compare les crédits pour paiements prévus pour 2002, au budget voté initialement pour 2001 la croissance est même de 5,6%. La Commission européenne a d'ailleurs reconnu que cet accroissement des paiements est plus élevé que l'accroissement de la dépense publique des États membres qui s'élève en moyenne à 3,8%. Votre Rapporteur général a souligné que le programme pluriannuel de finances publiques de la France à l'horizon 2004 a retenu un taux de progression cumulé des dépenses en volume sur trois ans de 1%. Même en tenant compte de l'inflation, il apparaît que cet objectif de maîtrise des dépenses publiques est nettement plus ambitieux que celui retenu par la Commission pour le budget communautaire. Le ralentissement économique actuel entraînant pour les États membres une probable érosion de leurs recettes fiscales, il serait opportun que les dépenses du budget communautaire soient revues à la baisse, préservant ainsi une marge d'adaptation, à moins que l'on considère que le budget européen est susceptible de jouer un rôle contracyclique.

Abordant les dépenses agricoles, votre Rapporteur général a indiqué qu'elles progresseraient de 5% par rapport au budget rectificatif et supplémentaire de 2001, en raison notamment des dépenses découlant des épizooties d'encéphalopathie spongiforme bovine et de fièvre aphteuse. Le chapitre « viande bovine » serait doté de 8,37 milliards d'euros en 2002, soit 20% d'augmentation. Le chapitre « mesures vétérinaires et phytosanitaires » progresserait de 254 millions d'euros (+153%) pour atteindre 419,5 millions d'euros, dont 250 millions d'euros consacrés à la fièvre aphteuse. Ces montants pouvant s'avérer néanmoins insuffisants, la Commission a annoncé la présentation, en octobre prochain, d'une lettre rectificative prenant en compte l'évolution des besoins. La création d'une réserve d'un milliard d'euros est d'ailleurs proposée par la Commission afin de couvrir d'éventuelles nouvelles dépenses liées aux épizooties. Votre Rapporteur général a émis des réserves sur l'opportunité de cette proposition, en raison de l'existence d'importantes marges disponibles sous le plafond de la rubrique.

S'agissant des dépenses d'actions extérieures, si les crédits pour engagements baissent de 2,2% par rapport à 2001, les crédits pour paiements augmentent de 9,6% principalement en raison du reste à liquider. La réduction de ce dernier ne devrait pas résulter de l'augmentation des crédits de paiement mais davantage de mesures d'amélioration de la gestion des programmes et d'une prise en compte de la capacité réelle d'absorption des bénéficiaires dans la fixation des dotations.

Enfin, les crédits pour paiements des dépenses de préadhésion augmentent de 39%. Il s'agit certes d'une priorité politique mais les dotations sont élevées au regard du retard pris dans la mise en œuvre de l'instrument agricole de préadhésion et de l'instrument structurel de préadhésion qui n'ont procédé à aucun règlement au cours de leur première mise en œuvre en 2000. Les leçons de gestion prodiguées par la Commission font preuve de leurs limites au vu de la façon dont elle gère son propre budget.

Votre Rapporteur général a conclu en proposant à la Commission d'adopter la proposition de résolution de la Délégation pour l'Union européenne sous réserve des trois amendements qu'il proposait.

**M. Maurice Ligot** a fait état de trois points qui ont particulièrement fait débat au sein de la Délégation pour l'Union européenne. En ce qui concerne le problème de la réserve au sein de la rubrique agriculture, il serait maladroit, de la part de la France, de demander la réduction de dépenses agricoles. Sur le rôle du budget européen dans la régulation économique conjoncturelle, M. Maurice Ligot s'est déclaré en accord avec les objectifs poursuivis par la proposition, tout en indiquant que la rédaction proposée par votre Rapporteur général recevait son approbation. Enfin, la proposition de création d'un impôt communautaire n'a pas recueilli l'assentiment de l'opposition, l'affectation d'une partie du produit de l'impôt sur le revenu à l'Union européenne n'apparaissant pas adaptée compte tenu du faible nombre de ses redevables en France. M. Maurice Ligot s'est déclaré favorable à l'amendement de votre Rapporteur général sur ce point.



**M. Michel Bouvard** a regretté l'impossibilité dans laquelle se trouve la Commission de mener des politiques nouvelles. En particulier, aucune suite n'est donnée aux grands projets d'infrastructures communautaires qui devraient être au cœur d'une réelle politique européenne, et qui ne doivent pas se résumer, contrairement à ce que sous-entend la proposition de résolution, au domaine des satellites. Le retard dans la mise en œuvre des politiques financées par les fonds structurels est également préoccupant même si la lourdeur des procédures de mise en œuvre au niveau national en est largement responsable : les programmes qui auraient dû voir le jour au 1<sup>er</sup> janvier 2000 n'ont en réalité été mis en place que depuis deux mois. Ce retard risque d'affecter le taux de retour pour la France par rapport à ce qu'il sera dans les autres États membres puisque les crédits n'auront pas été utilisés.

Votre **Rapporteur général** a rejoint M. Michel Bouvard dans son appréciation sur la lourdeur des procédures nationales de mise en œuvre des fonds structurels. Il a ensuite souligné que la proposition de résolution de la Délégation pour l'Union européenne n'évoquait les satellites qu'à titre d'exemple d'une action nouvelle.

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

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

Puis, elle a examiné l'amendement n° 2, du même auteur, souhaitant qu'il soit procédé à une étude sur l'impact, en termes de régulation conjoncturelle favorable à la croissance et à l'emploi, par exemple en finançant les grands réseaux, de l'éventuelle mise en réserve d'une partie de l'excédent de recettes redistribué aux États membres à l'issue de la clôture d'un exercice antérieur.

Votre **Rapporteur général** a précisé qu'il convenait de s'interroger sur la possibilité réelle pour le budget européen d'assurer une forme de régulation conjoncturelle économique, comme l'affirme la proposition.

**M. Maurice Ligot** a considéré que l'amendement répondait à la préoccupation de M. Michel Bouvard d'un financement des grands réseaux.

**Mme Nicole Bricq** a regretté que l'exposé des motifs semble établir un lien entre la question des effets de l'insuffisance de croissance et la question éminemment politique du rôle dévolu au budget communautaire.

Votre **Rapporteur général** a convenu qu'il s'agissait bien d'un débat politique. Il a rappelé que, dans le cas où, du fait de la sous-consommation des crédits communautaires, le budget de l'Union européenne dégagait des excédents de recettes, les contributions des États membres au budget des Communautés européennes étaient diminuées. Il a considéré que les crédits ainsi restitués étaient sans doute mieux utilisés par les budgets nationaux.

La Commission a ensuite *adopté* l'amendement n° 2.

Puis elle a *examiné* l'amendement n° 3 de votre **Rapporteur général**, tendant à modifier la rédaction du dernier alinéa de la proposition de résolution.

Votre **Rapporteur général** a indiqué qu'il souhaitait mieux faire apparaître à chaque citoyen la part représentée par l'Union européenne dans le financement des administrations publiques et que la perspective d'une réforme des institutions devait s'accompagner d'une réflexion sur le poids souhaitable du budget communautaire. Il a ajouté que cette réflexion ne devrait pas exclure l'hypothèse, à pression fiscale constante, d'un « impôt européen ».

La Commission a *adopté* cet amendement.

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

**TEXTE DE LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION  
ADOPTÉ PAR LA COMMISSION <sup>0</sup>**

**Proposition de résolution sur l'avant-projet de budget général  
des Communautés européennes pour 2002 (n° E 1739)**

**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 2002 (n° E 1739),

Considérant que l'avant-projet de budget général des Communautés européennes pour 2002 s'inscrit dans le cadre des perspectives financières, pour la période 2000-2006 ;

Considérant que le rôle d'un budget européen est de mettre en œuvre des politiques publiques dans les domaines où l'action communautaire est plus efficace que les actions nationales isolées ;

Considérant que les choix budgétaires effectués par l'Union devraient à la fois assurer la pérennité des principales politiques communautaires, accompagner le processus d'élargissement et assurer la mise en œuvre d'actions nouvelles renforçant le poids de l'Union dans la compétition mondiale ;

1. Regrette le retard avec lequel l'avant-projet de budget, adopté par la Commission le 8 mai 2001, a été transmis à l'Assemblée nationale ;

2. Regrette que malgré la présentation du budget par activités, les dotations proposées pour les différentes rubriques ne permettent pas de discerner les priorités politiques de l'Union ;

3. Regrette la faiblesse des crédits affectés aux politiques internes et l'absence de dotation destinée au financement d'actions nouvelles, par exemple dans le domaine des satellites ;

4. Souhaite que le Conseil et la Commission européenne procèdent à une étude sur l'impact, en termes de régulation conjoncturelle favorable à la croissance et à l'emploi, par exemple en finançant les grands réseaux, de l'éventuelle mise en réserve d'une partie de l'excédent de recettes redistribué aux Etats membres à l'issue de la clôture d'un exercice antérieur ;

5. Souligne la nécessité de faire mieux apparaître à chaque citoyen la part que représente l'Union européenne au sein du financement des administrations publiques et considère que la perspective d'une réforme des institutions européennes doit s'accompagner d'une réflexion sur le poids souhaitable, pour l'avenir, du budget communautaire ; estime que cette réflexion ne doit pas exclure l'hypothèse, à pression fiscale constante, d'un « impôt européen ».

**tableau comparatif**

Texte de la proposition de résolution (n° 3221)	Conclusions de la Commission
<p align="center"><b>Proposition de résolution sur l'avant-projet de budget général des Communautés européennes pour 2002 (n° E 1739)</b></p>	<p align="center"><b>Proposition de résolution sur l'avant-projet de budget général des Communautés européennes pour 2002 (n° E 1739)</b></p>
<p align="center"><b>Article unique</b> l'Assemblée nationale, Vu l'article 88-4 de la Constitution,</p>	<p align="center"><b>Article unique</b> Alinéa sans modification.</p>
<p>Vu l'avant-projet de budget général des Communautés européennes pour l'exercice 2002 (n° E 1739),</p>	<p>Alinéa sans modification.</p>
<p>Considérant que l'avant-projet de budget général des Communautés européennes pour 2002 s'inscrit dans le cadre des perspectives financières, pour la période 2000-2006 ;</p>	<p>Alinéa sans modification.</p>
<p>Considérant que le rôle d'un budget européen est de mettre en œuvre des politiques publiques dans les domaines où l'action communautaire est plus efficace que les actions nationales isolées ;</p>	<p>Alinéa sans modification.</p>
<p>Considérant que les choix budgétaires effectués par l'Union devraient à la fois assurer la pérennité des principales politiques communautaires, accompagner le processus d'élargissement et assurer la mise en œuvre d'actions nouvelles renforçant le poids de l'Union dans la compétition mondiale ;</p>	<p>Alinéa sans modification.</p>
<p>1. Regrette le retard avec lequel l'avant-projet de budget, adopté par la Commission le 8 mai 2001, a été transmis à la <i>Délégation pour l'Union européenne</i> ;</p>	<p>1. Regrette... ...a été transmis à <i>l'Assemblée nationale</i> ;</p>
	<p align="center"><b>(Amendement n° 1 de M. Didier Migaud, Rapporteur général)</b></p>
<p>2. Regrette que malgré la présentation du budget par activités, les dotations proposées pour les différentes rubriques ne permettent pas de discerner les priorités politiques de l'Union ;</p>	<p>2. Sans modification.</p>

<p>3. Regrette la faiblesse des crédits affectés aux politiques internes et l'absence de dotation destinée au financement d'actions nouvelles, par exemple dans le domaine des satellites ;</p>	<p>3. Sans modification.</p>
<p>4. <i>Recommande la mise en réserve d'une partie de l'excédent de recettes redistribué aux Etats membres à l'issue de la clôture d'un exercice antérieur pour assurer une régulation conjoncturelle favorable à la croissance et à l'emploi, par exemple en finançant les grands réseaux ;</i></p>	<p>4. <i>Souhaite que le Conseil et la Commission européenne procèdent à une étude sur l'impact, en termes de régulation conjoncturelle favorable à la croissance et à l'emploi, par exemple en finançant les grands réseaux, de l'éventuelle mise en réserve d'une partie de l'excédent de recettes redistribué aux Etats membres à l'issue de la clôture d'un exercice antérieur ;</i></p>
	<p><b>(Amendement n° 2 de M. Didier Migaud, Rapporteur général)</b></p>
<p>5. <i>Considère que la mise en œuvre souhaitable de nouvelles politiques communes doit s'accompagner d'une réflexion sur la création d'un impôt communautaire. Souligne qu'une telle création suppose une harmonisation préalable des bases retenues. Estime que la possibilité d'affecter, par exemple, une part de l'impôt sur le revenu des personnes physiques à l'Union européenne, à prélèvement constant pour les citoyens, peut être une des pistes étudiées.</i></p>	<p>5. <i>Souligne la nécessité de faire mieux apparaître à chaque citoyen la part que représente l'Union européenne au sein du financement des administrations publiques et considère que la perspective d'une réforme des institutions européennes doit s'accompagner d'une réflexion sur le poids souhaitable, pour l'avenir, du budget communautaire ; estime que cette réflexion ne doit pas exclure l'hypothèse, à pression fiscale constante, d'un « impôt européen ».</i></p>
	<p><b>(Amendement n° 3 de M. Didier Migaud, Rapporteur général)</b></p>

3227. - Rapport sur la proposition de résolution N° 3221 de M. Gérard Fuchs, pour la Délégation pour l'Union européenne, sur l'avant-projet de budget général des Communautés européennes pour 2002 (n° E 1739) (commission des finances)

(

- 1) *Document E 1739 – Annexe 11.*
- 2) *Rapport n° 3220.*
- 3) *Proposition de résolution sur l'avant-projet de budget général des communautés européennes (n° 3221).*
- 4) *Document COM (2001) 97 final.*
- 5) *Document E 1694.*
- 6) *Document COM (2001) 149 final, transmis sous la référence E 1704.*
- 7) *SEC (2001) 268.*
- 8) *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.*