



N° 54

Document mis
en distribution
le 16 juillet 2002

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 juillet 2002.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN
SUR LA PROPOSITION DE RÉOLUTION N° 27 de M. RENÉ ANDRÉ, RAPPORTEUR DE LA
DÉLÉGATION POUR L'UNION EUROPÉENNE, *sur l'avant-projet de budget général
des Communautés européennes pour 2003* (n° E 2030),

PAR M. GILLES CARREZ,

Rapporteur général,

Député.

Voir le numéro : 26

Politiques communautaires.

SOMMAIRE

| | Pages |
|--|-------|
| INTRODUCTION | 5 |
| I.- UN AVANT-PROJET DE BUDGET PRUDENT, MENAGEANT GLOBALEMENT DES MARGES IMPORTANTES, ET MARQUE PAR DES REFORMES ADMINISTRATIVES ET FINANCIERES PROMETTEUSES | 7 |
| A.- UN BUDGET RIGOUREUX, QUI RESPECTE LES PERSPECTIVES FINANCIERES ET PREVOIT DES MARGES IMPORTANTES..... | 7 |
| B.- DES REFORMES PROMETTEUSES POUR AMELIORER LA PROCEDURE BUDGETAIRE | 12 |
| 1.- L'APB 2003 anticipe la mise en place d'un nouveau cadre budgétaire | 12 |
| 2.- Une attention particulière est portée au règlement des « <i>restes à liquider</i> » | 13 |
| II.- UN AVANT-PROJET DE BUDGET NEANMOINS DESEQUILIBRE PAR LES PREPARATIFS DE L'ELARGISSEMENT | 15 |
| A.- UN BUDGET DESEQUILIBRE ET DONT LES MARGES APPARAISSENT PRECAIRES..... | 15 |
| 1.- Les dépenses agricoles | 15 |
| 2.- Les actions structurelles | 16 |
| 3.- Les politiques internes | 17 |
| 4.- Les actions extérieures | 18 |
| B.- UN BUDGET QUI NE REpond QUE PARTIELLEMENT AUX DEFIS DE L'ELARGISSEMENT | 19 |
| 1.- La préparation administrative de l'élargissement..... | 19 |
| 2.- Les instruments de préadhésion | 20 |
| EXAMEN EN COMMISSION | 23 |
| TEXTE DE LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION | 27 |
| TABLEAU COMPARATIF | 29 |

MESDAMES, MESSIEURS,

Pour la dixième année consécutive, la Délégation pour l'Union européenne a conclu à l'opportunité du dépôt d'une proposition de résolution sur l'avant-projet de budget général des Communautés européennes, lequel a été soumis aux assemblées par le Gouvernement, conformément à l'article 88-4 de la Constitution.

Cette procédure est traditionnelle. Elle offre à l'Assemblée nationale l'occasion de se prononcer une première fois sur la préparation du budget communautaire, une seconde occasion lui étant offerte lors de l'examen de l'article du projet de loi de finances fixant le montant du prélèvement sur recettes au profit des Communautés européennes. De surcroît, l'avis ainsi formulé est porté à la connaissance du Gouvernement avant la réunion du Conseil budget de l'Union européenne qui, cette année, devrait se tenir le 19 juillet prochain. A l'égard de ces délais, votre Rapporteur général ne peut que s'associer aux regrets formulés par notre collègue René André, Rapporteur de la Délégation pour l'Union européenne, dans son très éclairant rapport ⁽¹⁾, et relatifs aux retards croissants de transmission des documents nécessaires à une analyse approfondie de l'avant-projet de budget.

Il convient de rappeler que cet examen est essentiel, ne serait-ce qu'en raison de l'impact des choix budgétaires européens sur les finances nationales par le biais de la contribution des États membres, laquelle représentait en France 16.870 millions d'euros dans la loi de finances initiale pour 2002.

La discipline budgétaire dont s'inspire les États membres dans la gestion de leurs finances publiques doit être l'aune à laquelle apprécier les propositions de la Commission. Cette rigueur est d'autant plus indispensable que l'Union européenne est confrontée à brève échéance au défi de l'élargissement qui, s'il est une étape décisive et prometteuse pour la construction européenne, exercera une forte pression sur le budget communautaire.

⁽¹⁾ Rapport n° 26.

I.- UN AVANT-PROJET DE BUDGET PRUDENT, MENAGEANT GLOBALEMENT DES MARGES IMPORTANTES, ET MARQUE PAR DES REFORMES ADMINISTRATIVES ET FINANCIERES PROMETTEUSES

A.- UN BUDGET RIGOUREUX, QUI RESPECTE LES PERSPECTIVES FINANCIERES ET PREVOIT DES MARGES IMPORTANTES

Les orientations budgétaires annuelles sont dans leurs grandes lignes assez prédéterminées. En effet, les perspectives pluriannuelles couvrant la période 2000-2006 déterminent le plafond global des crédits de paiement comme les plafonds de dépenses des diverses rubriques du budget communautaire.

- Il convient de rappeler d'abord l'architecture globale des perspectives financières.

L'agriculture et les actions structurelles représentent la partie la plus importante des dépenses. La réforme de la PAC décidée lors du Conseil européen de Berlin en 1999 prévoit une augmentation initiale des dépenses agricoles jusqu'en 2003, suivie d'une diminution jusqu'à un niveau proche de celui de 2000 en 2006, avec un dixième de ces dépenses consacré au développement rural. A cet égard, le budget 2003 doit en quelque sorte constituer un sommet. Parallèlement, les dépenses pour actions structurelles doivent diminuer tout au long de la période, suite à leur concentration géographique et thématique. Les dépenses au titre des politiques internes comme les actions extérieures et les dépenses administratives connaîtront une certaine stabilité, afin de promouvoir une meilleure efficacité dans les opérations financées.

Ces principes doivent être gardés à l'esprit, dans la mesure où le budget 2003 s'inscrit dans des stratégies de moyen terme.

Conformément au point 15 de l'accord interinstitutionnel (AII) du 6 mai 1999 sur la discipline budgétaire et sur l'amélioration de la procédure budgétaire, les plafonds font l'objet d'un ajustement technique par la Commission, en fonction de l'évolution du revenu national brut de l'Union européenne et des prix ⁽¹⁾.

Ainsi, pour la rubrique 1 (dépenses agricoles) et, au sein de la rubrique 2, pour la sous-rubrique « Fonds structurels », la Commission a appliqué au tableau des perspectives financières un déflateur de 2% par an, soit 8,243% pour la période 2000-2003. De même, elle a retenu pour les autres plafonds un déflateur cumulé du PNB en euros de 8,5569% sur la même période.

Par conséquent, le plafond total des crédits pour engagements s'établit pour 2003 à 102.315 millions d'euros (1,07% du RNB communautaire) et le plafond des crédits pour paiements à 102.938 millions d'euros (1,08% du RNB communautaire).

⁽¹⁾ COM (2002) 86.

PERSPECTIVES FINANCIÈRES POUR L'UNION EUROPÉENNE À 15 AJUSTÉES À PRIX 2003

(en millions d'euros)

| | Prix courants | | | | Prix 2003 | | |
|--|---------------|---------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
| CREDITS POUR ENGAGEMENTS | | | | | | | |
| 1.- AGRICULTURE | 41.738 | 44.530 | 46.587 | 47.378 | 46.285 | 45.386 | 45.094 |
| Dépenses PAC (à l'exclusion du développement rural)..... | 37.352 | 40.035 | 41.992 | 42.680 | 41.576 | 40.667 | 40.364 |
| Développement rural et mesures d'accompagnement..... | 4.386 | 4.495 | 4.595 | 4.698 | 4.709 | 4.719 | 4.730 |
| 2.- ACTIONS STRUCTURELLES | 32.678 | 32.720 | 33.638 | 33.968 | 33.652 | 33.384 | 32.588 |
| Fonds structurels..... | 30.019 | 30.005 | 30.849 | 31.129 | 30.922 | 30.654 | 29.863 |
| Fonds de cohésion..... | 2.659 | 2.715 | 2.789 | 2.839 | 2.730 | 2.730 | 2.725 |
| 3.- POLITIQUES INTERNES | 6.031 | 6.272 | 6.558 | 6.796 | 6.915 | 7.034 | 7.165 |
| 4.- ACTIONS EXTÉRIEURES | 4.627 | 4.735 | 4.873 | 4.972 | 4.983 | 4.994 | 5.004 |
| 5.- ADMINISTRATION ^(a) | 4.638 | 4.776 | 5.012 | 5.211 | 5.319 | 5.428 | 5.536 |
| 6.- RÉSERVES | 906 | 916 | 676 | 434 | 434 | 434 | 434 |
| Réserve monétaire..... | 500 | 500 | 250 | | | | |
| Réserve pour aides d'urgence..... | 203 | 208 | 213 | 217 | 217 | 217 | 217 |
| Réserve pour garanties de prêts..... | 203 | 208 | 213 | 217 | 217 | 217 | 217 |
| 7.- AIDE DE PRÉADHÉSION | 3.174 | 3.240 | 3.328 | 3.386 | 3.386 | 3.386 | 3.386 |
| Agriculture..... | 529 | 540 | 555 | 564 | 564 | 564 | 564 |
| Instruments structurels de préadhésion..... | 1.058 | 1.080 | 1.109 | 1.129 | 1.129 | 1.129 | 1.129 |
| PHARE (pays candidats)..... | 1.587 | 1.620 | 1.664 | 1.693 | 1.693 | 1.693 | 1.693 |
| TOTAL DES CRÉDITS POUR ENGAGEMENTS | 93.792 | 97.189 | 100.672 | 102.145 | 100.974 | 100.046 | 99.207 |
| TOTAL DES CRÉDITS POUR PAIEMENTS | 91.322 | 94.730 | 100.078 | 102.767 | 99.553 | 97.659 | 97.075 |
| Crédits pour paiements (en % du PNB)..... | 1,10% | 1,10% | 1,12% | 1,10% | 1,04% | 1,00% | 0,97% |
| 8.- DISPONIBLE POUR ADHÉSION (crédits pour paiements) | — | — | 4.397 | 7.266 | 9.626 | 12.387 | 15.396 |
| Agriculture..... | — | — | 1.698 | 2.197 | 2.652 | 3.172 | 3.680 |
| Autres dépenses..... | — | — | 2.699 | 5.069 | 6.974 | 9.215 | 11.716 |
| PLAFOND DES CRÉDITS POUR PAIEMENTS | 91.322 | 94.730 | 104.475 | 110.033 | 109.179 | 110.046 | 112.471 |
| Plafond des crédits pour paiements (en % du PNB)..... | 1,10% | 1,10% | 1,17% | 1,18% | 1,14% | 1,12% | 1,12% |
| Marge pour imprévus..... | 0,17% | 0,17% | 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% |

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

Source : Commission des communautés européennes (Accord interinstitutionnel du 6 mai 1999 ajusté à l'évolution du PNB et des prix).

Parallèlement, le budget communautaire est financé conformément à la nouvelle décision (2000/597/CE, Euratom) relative au système des ressources propres des Communautés européennes, arrêtée par le Conseil le 29 septembre 2000 et entrée en vigueur le 1^{er} mars 2002. Cette nouvelle décision implique les modifications suivantes :

– le pourcentage des ressources propres traditionnelles retenu par les Etats membres à titre de frais de perception est porté de 10% à 25% ;

– le taux d'appel maximal de la ressource TVA est ramené de 1% à 0,75% (et 0,50% en 2004) ;

– la correction britannique est établie selon une nouvelle règle de calcul neutralisant notamment les gains exceptionnels du Royaume-Uni résultant de l'augmentation du pourcentage des ressources propres traditionnelles retenu par les États membres ;

– la part de l'Allemagne, de l'Autriche, des Pays-Bas et de la Suède dans le financement de la correction accordée au Royaume-Uni dans l'APB 2003 est ramenée à un quart du montant qu'impliquerait leur part dans le PNB communautaire ;

– le Système européen des comptes 1995 (SEC 95) remplace la version précédente (SEC 79). Désormais, la notion de revenu national brut (RNB) remplace celle de produit national brut (PNB). A cet égard, 1,27% du PNB communautaire relevant du SEC 79 correspond à 1,24% du RNB communautaire établi selon le SEC 95.

Au total, ces ajustements conduisent à laisser une marge de 0,16% du RNB entre le plafond des ressources propres (1,24% du RNB) et le plafond des crédits pour paiements, soit une légère progression par rapport à l'exercice 2002.

• L'avant-projet de budget (APB) respecte strictement les perspectives financières.

Les dépenses autorisées atteignent un montant global de 100.006,511 millions d'euros en crédits d'engagement et 98.217,526 millions d'euros en crédits de paiement, soit des taux d'accroissement respectivement de 1,39% et 2,68% par rapport au budget 2002. Les recettes budgétaires s'élèvent à 98.217,526 millions d'euros (1,02% du RNB communautaire), sensiblement moins que le montant prévu dans le budget 2002 (1,05%). Cet avant-projet témoigne donc d'un souci certain de rigueur, au moment où le rythme de croissance des dépenses publiques des États membres est estimé à 3,4% en 2003. Toutefois, cette rigueur doit être relativisée lorsqu'on la compare aux engagements d'évolution des dépenses publiques en volume à l'horizon 2005 pris par les États membres, qui, en moyenne, prévoient une augmentation annuelle de 1,11%.

L'avant-projet de budget ménage ainsi des marges importantes entre les dépenses et les plafonds des perspectives financières. Ainsi, la marge sous le plafond des crédits d'engagement atteint 2.308,489 millions d'euros (2.204,273 millions d'euros dans le budget 2002) et celle sous le plafond des crédits de paiement 4.720,474 millions d'euros (contre 4.590,241 millions d'euros en 2002). A la différence du débat budgétaire pour 2002, les marges sont prévues par la Commission elle-même dans ses propositions, donnant un champ plus vaste à l'initiative du Conseil et du Parlement lors de la suite de la procédure budgétaire.

Cependant, comme il apparaîtra en examinant la répartition des crédits par rubrique, ces marges sont très inégalement réparties et sont assises sur des hypothèses parfois trop optimistes. Ainsi, en crédits d'engagement, la marge résulte essentiellement de la rubrique 1, les dépenses agricoles, tandis que les plafonds sont dépassés de 65,814 millions d'euros pour les dépenses d'administration et de 27 millions d'euros pour les actions structurelles.

Reste que ce budget est dans l'ensemble prudent, et ce d'autant plus qu'il témoigne par ailleurs d'efforts louables pour améliorer la procédure budgétaire.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES PRÉVUE PAR L'AVANT-PROJET DE BUDGET POUR 2003

(crédits pour engagements ; en millions d'euros)

| | Budget 2002 ^(a) (1) | Perspectives financières 2003 ^(b) (2) | Augmentation maximale possible (2) / (1) | APB 2003 (3) | Variation (3) / (1) |
|---|-----------------------------------|--|---|------------------------|------------------------|
| 1. AGRICULTURE | 44.255,08 | 47.378 | 7% | 45.117,85 | 1,9% |
| Marge..... | 2.331,92 | | | 2.260,15 | |
| Dépenses agricoles (à l'exclusion du développement rural)..... | 39.660,08 | 42.680 | | 40.419,85 | 1,9% |
| Développement rural et mesures d'accompagnement..... | 4.595 | 4.698 | | 4.698 | 2,2% |
| 2. ACTIONS STRUCTURELLES | 33.838 | 33.968 | 3,8% | 33.995 | 0,5% |
| Marge..... | - 200 ^(c) | | | - 27 ^(d) | |
| Fonds structurels..... | 31.049 | 31.129 | | 31.156 | 0,3% |
| Fonds de cohésion..... | 2.789 | 2.839 | | 2.839 | 1,8% |
| 3. POLITIQUES INTERNES | 6.557,81 | 6.796 | 3,6% | 6.714,97 | 2,4% |
| Marge..... | 186,40 | | | 81,04 | |
| 4. ACTIONS EXTÉRIEURES | 4.803 | 4.972 | 3,5% | 4.911,88 | 2,3% |
| Marge..... | 70 | | | 60,12 | |
| 5. ADMINISTRATION | 5.176,83 | 5.381 | 3,95% | 5.446,81 | 5,2% |
| Marge..... | 2.166,76 | | | - 65,81 ^(e) | |
| 6. RÉSERVES | 676 | 434 | | 434 | - 35,8% |
| Réserve monétaire..... | 250 | | | | - 100% |
| Réserve pour aides d'urgence..... | 213 | 217 | | 217 | 1,9% |
| Réserve pour garanties..... | 213 | 217 | | 217 | 1,9% |
| 7. AIDE DE PRÉADHÉSION | 3.328 | 3.386 | 1,7% | 3.386 | 1,7% |
| Marge..... | 0 | | | 0 | |
| Agriculture..... | 555 | 564 | | 564 | 1,6% |
| Instrument structurel de préadhésion..... | 1.109 | 1.129 | | 1.129 | 1,8% |
| PHARE (pays candidats)..... | 1.664 | 1.693 | | 1.693 | 1,7% |
| CRÉDITS POUR ENGAGEMENTS | | | | | |
| Total | 98.634,73 | 102.315 | 3,7% | 100.006,51 | 1,4% |
| Marge CE..... | 2.204,27 | | | 2.308,49 | |
| CRÉDITS POUR PAIEMENTS | 95.654,76 | 102.938 | 7,6% | 98.217,53 | 2,7% |
| Marge CP..... | 4.590,24 | | | 4.720,47 | |
| CP en % du RNB..... | 1,05 | 1,08 | | 1,03 | |

(a) Y compris le BRS n° 1/2002.

(b) Y compris une dotation de 170 millions d'euros pour les contributions du personnel au régime de pensions.

(c) Après le retrait de 200 millions d'euros en crédits d'engagement de l'instrument de flexibilité.

(d) Après le retrait de 27 millions en crédits d'engagement de l'instrument de flexibilité.

(e) Après le retrait de 66 millions en crédits d'engagement de l'instrument de flexibilité.

Source : Commission des Communautés européennes.

B.- DES REFORMES PROMETTEUSES POUR AMELIORER LA PROCEDURE BUDGETAIRE

L'avant-projet de budget, est le dernier établi sous la forme traditionnelle, le règlement financier adopté par le Conseil de l'Union européenne le 18 juin 2002 s'appliquant à partir du 1^{er} janvier 2004. Il accorde en outre une attention particulière au problème récurrent des « restes à liquider ». Ces progrès sont d'autant plus importants que le budget 2003 sera sans doute le dernier budget avant l'élargissement.

1.- L'APB 2003 anticipe la mise en place d'un nouveau cadre budgétaire

La procédure budgétaire a connu des améliorations substantielles au cours des dernières années. Le nouveau règlement financier institutionnalise ces expérimentations, tout en dotant l'Union européenne d'un cadre budgétaire et comptable modernisé et rationalisé.

En premier lieu, afin d'éviter le saupoudrage qui caractérisait traditionnellement l'avant-projet de budget, la Commission s'attache, depuis deux exercices, à définir un petit nombre de priorités lors d'un débat d'orientation politique suivi d'une décision de stratégie politique annuelle (SPA).

Votre Rapporteur général regrette cependant que la concentration louable des objectifs (préparation à l'élargissement, stabilité et sécurité, économie durable et solidaire) soit accompagnée d'une liste pléthorique d'initiatives « *considérées comme particulièrement importantes* »⁽¹⁾. Ces mentions, d'une part, diluent les objectifs dans un saupoudrage que la SPA a précisément pour objet de réduire. D'autre part, elles constituent un regrettable « mélange des genres », en transformant l'APB en programme de législature.

En second lieu, le nouveau règlement financier consacre la nomenclature rénovée à partir de laquelle la Commission présente, à titre indicatif, les dépenses depuis l'APB 2001. La méthode d'établissement du budget sur la base des activités (EBA), introduite il y a deux ans, a encore été renforcée pour l'avant-projet de budget 2003 afin de permettre à toutes les parties de se familiariser avec elle. La présentation se fonde entièrement sur les objectifs à réaliser, chaque ligne étant introduite par une déclaration d'intention. Ainsi, les fiches par activité comprennent une description et une justification de l'activité en question, ainsi que ses objectifs généraux et, si possible, les résultats obtenus. L'APB 2003 comprend aussi, et pour la première fois, des fiches d'activités pour les activités ne s'appuyant pas sur des dépenses opérationnelles (« appui administratif » et « appui opérationnel et coordination »).

⁽¹⁾ Décision de stratégie politique annuelle du 27 février 2002, SEC (2002) 217.

Cette démarche, proche de celle qui a inspiré la rédaction de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, est prometteuse. Il importe toutefois que la Commission attache une importance particulière à la définition d'indicateurs de résultats pour chaque activité. L'examen attentif de la mise en œuvre de cette réforme pourra sans doute utilement servir notre Assemblée lorsqu'il s'agira pour elle de mettre effectivement en œuvre l'adaptation de nos propres méthodes financières aux principes d'une budgétisation par objectifs.

En dernier lieu, le nouveau règlement financier apporte lui-même un certain nombre d'innovations.

Il tend à mieux associer les Etats membres à la gestion partagée des dépenses communautaires. La gestion des subventions communautaires sera déconcentrée au niveau des administrations nationales, y compris pour l'aide extérieure. En outre, les Etats membres seront mieux impliqués dans la procédure de contrôle de la Cour des comptes et la procédure de décharge du Parlement.

Le nouveau règlement modernise par ailleurs la gestion budgétaire. Ainsi, en cours d'exercice, en application d'un principe de « flexibilité », la Commission sera autorisée à effectuer des virements affectant des lignes budgétaires, à l'intérieur d'une même rubrique – à l'exclusion de toute modification des perspectives financières par rubrique – dans la limite de 10% des crédits inscrits à la ligne ainsi modifiée. Le Parlement et le Conseil gardent un droit d'évocation des virements. Après la clôture de l'exercice, le calendrier de la reddition des comptes sera avancé d'un mois, de manière à raccourcir les délais menant à la présentation du rapport de la Cour des Comptes et permettre à l'autorité budgétaire de débiter plus tôt ses travaux menant à la décharge prononcée par le Parlement européen. Enfin, le règlement institutionnalise le remboursement aux Etats membres du solde non utilisé lors de l'exercice budgétaire précédent à travers la création d'un budget rectificatif spécifique non amendable par le Parlement.

Le règlement renforce enfin les contrôles sur l'exécution du budget. En contrepartie de la disparition des contrôles *ex ante* effectués au niveau central par les contrôleurs financiers, les contrôles internes exercés par les ordonnateurs respecteront les normes de contrôle modernes. En outre, le règlement crée une instance assistant l'autorité chargée de la discipline des ordonnateurs.

2.- Une attention particulière est portée au règlement des « restes à liquider »

La réalisation des engagements passés, consécutive aux retards dans la consommation des crédits, pèse lourdement sur le budget communautaire.

Les engagements ont en effet connu de très faibles niveaux d'exécution en 2000 et 2001, exercices au terme desquels plus de 10 milliards d'euros de crédits de paiement n'ont pas été dépensés chaque année. Ces sous-consommations concernent particulièrement le secteur des Fonds structurels. Au total, les données d'exécution font état d'un « reste à liquider » (RAL) de 110,447 milliards d'euros.

Le Conseil s'en est inquiété en soulignant, « *une nouvelle fois, l'importance de veiller à une évolution maîtrisée des crédits d'engagement et des crédits de paiement pour 2003* ». Il estime que « *les crédits de paiement doivent être inscrits dans le budget à un niveau suffisant qui tienne compte de l'exécution passée et des possibilités réelles d'exécution des crédits, en s'attachant à une relation stricte entre crédits pour engagements et crédits pour paiements* » et « *invite la Commission à poursuivre ses efforts afin de se doter d'instruments appropriés pour améliorer les prévisions budgétaires* »⁽¹⁾.

La Commission a par conséquent accordé une attention particulière aux RAL. Elle estime asseoir l'APB sur une analyse minutieuse des besoins et de la capacité d'absorption des crédits. Elle s'engage parallèlement à examiner 16.000 engagements, représentant un montant total de 11,7 milliards d'euros, dans le but d'éliminer le RAL injustifié pour la fin 2003. Elle considère en effet que les RAL « *anormaux* », c'est-à-dire très anciens ou n'ayant fait l'objet d'aucun paiement depuis une longue période (engagements dormants), ne représentent qu'une faible part du « *reste à liquider* ». On peut cependant s'interroger sur le caractère « *normal* » d'une pratique qui conduit à ne pas exécuter jusqu'à 10% des crédits de paiement d'un budget.

D'autres mesures sont plus prometteuses. Tout d'abord, le règlement (CE) n° 1260/1999 du Conseil du 21 juin 1999 portant dispositions générales sur les Fonds structurels dispose que les Etats membres devront présenter leurs demandes de paiement en mars 2003 au plus tard pour les programmes antérieurs de la période 1994 à 1999. Cette mesure conduira mécaniquement à liquider un certain nombre de RAL, la Commission prévoyant parallèlement une augmentation de 8% des paiements.

Ensuite, la Commission s'est dotée d'un instrument de gestion et d'alerte rapide en s'engageant à transmettre à l'autorité budgétaire un plan d'exécution du budget 2002 relatif à certaines lignes budgétaires particulières et à communiquer régulièrement les chiffres effectifs de l'exécution de ces lignes en les comparant aux prévisions et en justifiant tout écart significatif.

Enfin, et de manière plus essentielle, le nouveau règlement financier organise une procédure de dégagement pour les crédits d'engagement qui n'ont pas donné lieu à paiement pendant trois ans.

Au total, l'APB 2003 prévoit une augmentation importante des crédits de paiement à hauteur de 5,1% pour les fonds structurels, dont 7.904 millions d'euros pour les engagements restant à liquider de la période précédente, et de 10,1% pour la rubrique 7 consacrée aux « *Instruments de préadhésion* ».

Votre Rapporteur général regrette toutefois que la volonté affichée par la Commission de résoudre le problème ne se traduise que partiellement dans ses prévisions. Ainsi, en ce qui concerne le paiement des RAL des programmes antérieurs à 2000, il est permis de s'interroger sur les raisons ayant conduit la Commission à ne prévoir aucun dégagement en 2002, alors même qu'un montant

⁽¹⁾ Orientations budgétaires adoptées par le Conseil Ecofin le 5 mars 2002.

d'environ 1 milliard d'euros sera vraisemblablement dégagé au titre de l'exercice 2002, lequel permettrait de réduire de 752 millions d'euros les crédits de paiement pour l'année 2003 (soit 80% de l'augmentation prévue dans l'APB). Le satisfecit exprimé quant aux instruments nouveaux destinés à réduire le RAL ne dispense donc pas d'une vigilance accrue dans l'examen de leur utilisation par la Commission.

II.- UN AVANT-PROJET DE BUDGET NEANMOINS DESEQUILIBRE PAR LES PREPARATIFS DE L'ELARGISSEMENT

A.- UN BUDGET DESEQUILIBRE ET DONT LES MARGES APPARAISSENT PRECAIRES

1.- Les dépenses agricoles

Les dépenses agricoles représentent toujours l'essentiel du budget communautaire (45,1% des crédits d'engagement). L'APB est le troisième budget consécutif à devoir faire face aux besoins croissants liés au passage progressif d'un système de soutien des prix à un système d'aide au revenu, dans le cadre des réformes de l'Agenda 2000. Les moyens budgétaires nécessaires sont disponibles puisque le plafond de la rubrique 1 des perspectives financières augmente entre 2002 et 2003 de 791 millions d'euros.

La Commission propose d'inscrire 45.118 millions d'euros pour l'ensemble de la rubrique, dont 40.420 millions d'euros affectés à la sous-rubrique 1a (dépenses de marché) et 4.698 millions d'euros à la sous-rubrique 1b (développement rural). La croissance des crédits reste modérée (+1,9%), ce qui permet de ménager une marge de 2.260,15 millions d'euros, soit à peu près le même niveau qu'en 2002 (2.332 millions d'euros).

En ce qui concerne les dépenses de marché, le budget intègre des évolutions réglementaires, en application de l'Agenda 2000. Ainsi, dans le secteur des primes bovines, la troisième et dernière phase d'augmentation des primes en compensation de la baisse des prix (-7% par an en 2000, 2001 et 2002) implique une hausse des crédits de 1.000 millions d'euros. Dans le secteur des grandes cultures, la troisième et dernière baisse de l'aide aux oléagineux dégage 150 millions d'euros. Enfin, le secteur des primes ovines et caprines voit ses crédits augmenter de 1.240 millions d'euros, avec, pour partie, l'instauration d'une prime fixe et, pour partie, un effet de calendrier, le budget 2002 ne prévoyant, à titre de transition, que le paiement de la fin de la campagne antérieure.

Ces évolutions mesurées doivent être tempérées sur la forme et sur le fond. Sur la forme, la Commission inscrit en réserve 31 millions d'euros pour des programmes dont la base juridique n'est pas adoptée (programme de ressources énergétiques, actions vétérinaires et phytosanitaires, pêche dans les régions ultra périphériques), en prévoyant leur examen par le Conseil cet automne. Cette contrainte sur des décisions futures du Conseil est inutile, dans la mesure où la lettre

rectificative d'octobre permettra l'inscription des crédits nécessaires en fonction de l'avancement des procédures.

Sur le fond, ensuite, la marge prévue peut sembler surévaluée à trois égards.

D'une part, les prévisions retenues par la Commission semblent aujourd'hui optimistes. Elle anticipe une reprise des marchés du lait et des produits laitiers, sous-estimant sans doute la dépression du secteur. De même, face à la très grave perturbation du marché des céréales en 2002, due à la concurrence des importations de blé de la mer Noire, la Commission a réintroduit des restitutions positives pour le blé et l'orge, dans l'attente d'une réforme du système de calcul des protections tarifaires des céréales et du riz, sans pour autant budgétiser des montants équivalents au coût de ces mesures.

D'autre part, les prévisions d'évolution des marchés sont assises sur un taux de change de 1 euro pour 0,88 dollar. L'appréciation récente de l'euro pourrait compromettre les hypothèses optimistes de la Commission relatives à l'évolution des exportations agricoles européennes et de la consommation intérieure de produits agricoles communautaires, et ce d'autant plus que les États-unis se sont engagés sur la voie d'une augmentation importante des subventions à leur agriculture. Cette évolution sera difficile à compenser au moment même où la réserve monétaire, conçue pour faire face aux changements dans la parité euro-dollar, sera supprimée à partir de janvier 2003.

Enfin, les dépenses vétérinaires diminuent de 380 millions d'euros, la Commission estimant que les remboursements aux États membres au titre de l'épizootie de fièvre aphteuse devraient être achevés dans le cadre du budget 2002. On peut regretter que l'Union européenne ne sache guère anticiper ses dépenses sanitaires, par la conduite de politiques de prévention adéquate ou la constitution de réserves appropriées.

Au total, si l'on doit relever avec satisfaction que le budget agricole s'inscrit fermement dans les grandes orientations de la PAC définies à Berlin en 1999, les réserves soulevées ci-dessus mettent en évidence la nécessité de consolider les mutations engagées avant de négocier une nouvelle étape de la réforme des dépenses agricoles.

2.- Les actions structurelles

Les perspectives pluriannuelles prévoient que le plafond des dépenses pour les actions structurelles n'augmentera que de 0,1%, reflétant la stabilisation de l'intensité des aides et la sortie progressive du dispositif des régions non éligibles. En conséquence, la rubrique 2 connaît une stabilisation des crédits d'engagement (+0,5%), à 33.995 millions d'euros, avec un léger dépassement du plafond des perspectives financières. Celui-ci s'explique par « *l'action spécifique visant à promouvoir la reconversion des navires et des pêcheurs qui étaient, jusqu'en 1999, dépendants de l'accord de pêche avec le Maroc* », à concurrence de 27 millions d'euros, dont la Commission propose le financement par la mobilisation de l'instrument de flexibilité.

En revanche, les crédits de paiement progressent fortement (+4,4%) à 33.558,987 millions d'euros, ce montant couvrant deux éléments : des nouveaux programmes (23.056 millions d'euros, +4%) et les paiements relatifs aux engagements restant à liquider (7.903 millions d'euros).

Pour les nouveaux programmes, les derniers acomptes ayant été versés en 2002, les paiements de 2003 seront exclusivement des remboursements. La Commission tient compte, dans ses prévisions, des retards initiaux dans l'adoption et dans la phase de démarrage de ces programmes. Elle estime donc qu'environ 80% d'une tranche annuelle seront payés en 2003 en ce qui concerne les programmes généraux, et 65% en moyenne pour les initiatives communautaires.

Pour les programmes antérieurs jusqu'à 1999, l'hypothèse retenue est que 80% du RAL prévu à la fin 2002 seraient versés en 2003 (soit 7.904 millions d'euros sur un RAL de 9,9 milliards d'euros) dans la mesure où les Etats membres devront présenter leurs demandes de paiement au plus tard en mars 2003.

Les propositions de la Commission pour la rubrique 2 présentent deux faiblesses.

Tout d'abord, les taux d'exécution des engagements restent faibles. Ainsi, pour le Fonds de cohésion, seuls 70% des crédits de paiement ont été consommés en 2001. La Commission tient compte de cette mauvaise exécution en abaissant de 3,85% les crédits du Fonds de cohésion en 2003, après une décroissance de 9,1% en 2002. Une rigueur comparable serait bienvenue pour les autres Fonds structurels. Par ailleurs, votre Rapporteur général s'associe aux remarques faites par notre collègue René André, Rapporteur de la Délégation pour l'Union européenne, sur la lourdeur des procédures administratives, laquelle explique sans doute en partie la sous-consommation des crédits.

Ensuite, il est permis de s'interroger sur la légalité de l'utilisation de l'instrument de flexibilité deux années de suite pour un même objet. Il apparaît, en effet, possible de déplacer les crédits nécessaires au sein de la rubrique pour respecter le plafond.

3.- Les politiques internes

L'avant-projet de budget prévoit un total de 6.715 millions d'euros en crédits d'engagement et 6.132 millions en crédits de paiement, soit, respectivement, une augmentation de 2,4% et une diminution de 0,4% par rapport au budget 2002.

La marge sous le plafond des crédits d'engagement s'établit à 81 millions d'euros, soit un niveau qui ne laisse guère d'espace de discussion au Parlement européen et risque de se révéler insuffisant face à d'éventuels imprévus.

L'affectation de plus des quatre cinquièmes de l'enveloppe totale de la rubrique 3 est prédéterminée par les montants approuvés par codécision pour des programmes pluriannuels. Ainsi, l'augmentation du plafond est affectée à des augmentations déjà programmées pour les domaines du transport et de l'énergie

(85 millions d'euros), de l'éducation et de la culture (32 millions d'euros), de l'environnement (32 millions d'euros) ainsi que pour celui de la santé et de la protection des consommateurs (14 millions d'euros).

Le poste principal de la rubrique reste le chapitre relatif à la recherche et au développement technologique qui couvre, avec 4.055 millions d'euros, les deux tiers des dépenses, l'année 2003 étant l'année du lancement effectif du sixième programme cadre.

Pour autant, la Commission accorde une attention particulière à la préparation de l'élargissement. Par exemple, au sein du chapitre relatif aux réseaux transeuropéens concernant les transports (629 millions d'euros, +7,5%), 35 millions d'euros de crédits sont inscrits à titre d'assistance financière complémentaire aux Etats membres pour couvrir les besoins urgents d'amélioration des infrastructures de transport transfrontalières dans les régions voisines des pays candidats.

Cependant, au-delà de ces deux évolutions louables, on peut s'interroger sur des augmentations spectaculaires des crédits alloués aux agences. Ainsi, on remarque une très forte hausse (+83,3%) du chapitre des transports (53,5 millions d'euros) due en partie à l'abondement du budget des agences de sécurité aérienne et maritime, alors même que ce budget n'est pas encore arrêté de manière définitive. Parallèlement, les budgets de l'agence européenne d'évaluation des médicaments, de l'agence de sécurité sanitaire, de l'agence pour l'environnement et de l'observatoire européen des migrations augmentent respectivement de 53%, 120%, 10% et 86%.

4.- Les actions extérieures

Les crédits d'engagement de la rubrique 4 s'établissent dans l'APB 2003 à 4.911 millions d'euros (+2,3%). Les principales augmentations proposées concernent la poursuite du programme de reconstruction de l'Afghanistan (58 millions d'euros), la création d'une contribution pluriannuelle au profit du Fonds mondial pour la santé (35 millions d'euros), le programme de coopération avec l'Asie centrale (28 millions d'euros) et l'aide humanitaire d'urgence (28 millions d'euros). Parallèlement, les crédits pour les Balkans diminuent de 80 millions d'euros. Les actions extérieures semblent donc, une nouvelle fois, suivre péniblement et avec retard les nécessités de la conjoncture internationale. On peut regretter que la très faible marge prévue (60 millions d'euros) ne permette pas de compenser cette absence de prospective ou, tout au moins, de faire face à la survenance d'une nouvelle crise internationale de grande ampleur.

Au-delà même de ce manque d'anticipation et de l'insuffisance des marges, il convient de souligner l'efficacité parfois relative des actions extérieures. Ainsi, la majeure partie des RAL « anormaux » recensés par la Commission concerne cette rubrique. Deux programmes notamment connaissent des difficultés structurelles à consommer les crédits : la coopération avec les Balkans et la Méditerranée.

B.- UN BUDGET QUI NE REpond QUE PARTIELLEMENT AUX DEFIS DE L'ELARGISSEMENT

1.- La préparation administrative de l'élargissement

Les propositions de la Commission pour la rubrique 5 sont le cœur du débat relatif à cet avant-projet de budget. Ce dernier prévoit une hausse des dépenses d'administration de 5,22%. Bien que le plafond des perspectives financières augmente pour sa part de 4% (pensions comprises), les prévisions de la Commission conduisent à un dépassement du plafond d'un montant de 66 millions d'euros. Au total, les crédits inscrits dans l'APB représentent 5.446,814 millions d'euros.

La Commission met en avant la nécessité d'intégrer dans le budget 2003 les préparatifs administratifs de l'élargissement, à partir de l'hypothèse de l'entrée de 10 nouveaux membres dans l'Union européenne au 1^{er} janvier 2004. Elle invoque le rapport des secrétaires généraux des institutions de l'automne 2002 qui « *a mis en évidence un déficit alarmant de 130 millions d'euros au-dessus du plafond des perspectives financières* ». Elle estime, dans une communication du 30 avril 2002 relative aux ressources humaines dans une Union européenne élargie, que les institutions européennes auraient besoin de 3.900 postes supplémentaires en cinq ans (+13%), notamment dans les services linguistiques.

La croissance des besoins est par conséquent estimée à 4,8% pour la Commission (hors pension), avec 500 postes supplémentaires pour le personnel externe, à 11,6% pour le Conseil (288 nouveaux postes) et 1,9% pour le Parlement. Rappelons que, au regard des perspectives financières, la croissance des besoins aurait dû se limiter à 3,5% (pensions comprises) pour l'ensemble des institutions.

La nécessité d'une préparation administrative cohérente de l'élargissement n'est pas contestable. Elle est d'ailleurs un signe important envoyé aux Etats candidats. On ne peut par exemple nier la nécessité de traduire l'ensemble des Traités d'adhésion dans la langue de chacun des Etats candidats. De même, les dépenses d'investissement en infrastructure, pour, par exemple, l'accueil des nouveaux commissaires et de leurs cabinets au 1^{er} janvier 2004, sont inévitables.

Cependant, le projet de la Commission souffre de deux faiblesses.

Sur le fond, il convient de rappeler que les dépenses administratives liées à l'élargissement étaient programmées dès le Conseil européen de Berlin de 1999. Les perspectives financières arrêtées à cette occasion prévoient une hausse importante du plafond des perspectives financières dès 2002 et 2003, respectivement de 5,6% et 4%. Parallèlement, les dépenses de fonctionnement dues à l'élargissement devaient être gagées en partie par des gains de productivité au sein des institutions. Or, force est de constater que ces économies n'ont guère été spectaculaires. Les dépenses administratives ont augmenté de 4,82% entre le budget 2001 et le budget 2002 (dont les plafonds intégraient déjà un élargissement prévu pour 2002). Il est vrai que les pensions grèvent lourdement la rubrique (+11,3% entre 2001 et 2002, +6,9% entre 2002 et l'APB 2003). Il reste que les demandes de crédits de la Commission hors pensions et hors coûts supplémentaires de l'élargissement en 2003 progressent au

confortable rythme de 3,3%. Les économies intégrées par la Commission (11,7 millions d'euros) et les transferts d'agents du siège vers la délégation (100 agents concernés en 2003) sont insuffisants.

Votre Rapporteur général estime qu'un effort important de maîtrise des dépenses est la condition du succès de l'élargissement, lequel se traduira par des pressions extrêmement fortes sur les institutions et les politiques européennes. Le budget 2003 offre l'occasion de donner le ton, et d'introduire une stricte rigueur dans le fonctionnement administratif des Communautés. Par conséquent, une norme de progression de 3,5% (hors pensions) des crédits par rapport au budget 2002 pour chaque institution lui semble constituer un objectif raisonnable. Il serait hautement souhaitable que le Conseil ne s'exonère pas des efforts nécessaires, en particulier dans la perspective des négociations avec un Parlement ayant, pour sa part, fait preuve de sa modération.

En second lieu, et sur la forme, il faut relever que la Commission préconise l'utilisation de l'instrument de flexibilité pour couvrir le dépassement du plafond. Or, l'instrument de flexibilité doit être utilisé pour des dépenses réellement imprévues. De ce point de vue, considérer l'élargissement comme un imprévu est pour le moins contestable.

2.- Les instruments de préadhésion

Les crédits d'engagement sont fixés, comme prévu dans les perspectives financières, au niveau du plafond, soit 3.386 millions d'euros, en progression de 1,7% par rapport au budget 2002. En revanche, les crédits de paiement augmentent fortement, atteignant 2.857,4 millions d'euros, soit une augmentation de 10,1%. Cette hausse importante se fonde sur des retards importants dans l'exécution des engagements des instruments SAPARD (l'instrument agricole de préadhésion) et ISPA (l'instrument structurel de préadhésion) depuis 2000. La Commission estime que les programmes devraient atteindre leur rythme de croisière et faire face à d'importants remboursements. Au total, elle prévoit donc une augmentation des crédits consacrés à ces deux programmes de respectivement 46,9% et 9%. En revanche, les paiements relatifs au programme PHARE se stabiliseraient après une forte augmentation l'année dernière.

Ces dépenses sont évidemment politiquement prioritaires. On peut rappeler que deux des actions jugées prioritaires par la Commission pour la préparation de l'élargissement dans sa décision de stratégie politique annuelle relèvent directement de la rubrique 7 : le renforcement des capacités administratives et judiciaires des futurs États membres et la mobilisation des investissements nécessaires dans les pays candidats pour qu'ils puissent s'insérer efficacement dans les réseaux transeuropéens.

Il convient cependant de constater que l'expérience des premières années de mise en œuvre des Instruments de préadhésion révèle des difficultés importantes d'absorption des fonds chez les pays candidats. Les projets ISPA, qui visent à améliorer les infrastructures de transport et la protection de l'environnement dans les pays candidats, et sont donc d'une importance cruciale pour garantir un fonctionnement efficace du marché intérieur, connaissent en particulier une sous-exécution chronique des crédits. Ces difficultés doivent inciter la Commission à une prudence extrême dans la prévision des crédits de paiement, notamment lorsque le bénéfice des aides structurelles sera étendu aux nouveaux Etats membres. Il est à craindre que des crédits d'engagement excessifs augmentent encore à l'avenir le montant des «restes à liquider» que la Commission se donne précisément pour objectif de réduire.

*
* *

EXAMEN EN COMMISSION

La Commission a examiné la proposition de résolution (n° 27) au cours de sa séance du jeudi 11 juillet 2002.

Votre **Rapporteur général** a rappelé que l'examen de la proposition de résolution de la Délégation pour l'Union européenne offrait aux membres de la Commission des finances l'occasion de se prononcer une première fois sur la préparation du budget communautaire, l'Assemblée nationale se prononçant chaque année à deux reprises sur la préparation de ce budget. Au mois de juillet, elle adopte traditionnellement une résolution sur l'avant-projet de budget général des Communautés européennes (APB). Après que le Gouvernement a communiqué à l'Assemblée nationale l'avant-projet de budget, celui-ci est examiné par la Délégation pour l'Union européenne, qui peut prendre l'initiative d'une proposition de résolution, transmise ensuite à la Commission des finances, commission compétente au fond. Celle-ci examine la proposition de résolution et, le cas échéant, conclut à l'adoption d'une proposition de résolution. Le texte de la proposition de résolution adoptée par la Commission devient définitif si, à l'expiration d'un délai de huit jours francs suivant la distribution du rapport, aucune demande d'inscription à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale n'a été présentée par le Gouvernement, le président d'un groupe, le président d'une commission permanente ou le président de la Délégation pour l'Union européenne. Votre Rapporteur général a souligné que ces résolutions n'étaient pas juridiquement contraignantes pour le Gouvernement.

Il a ensuite rappelé que l'Assemblée nationale se prononçait une seconde fois sur la préparation du budget communautaire lors du vote de l'article du projet de loi de finances évaluant le montant du prélèvement sur les recettes de l'Etat au profit des Communautés européennes. Ce prélèvement a connu une forte progression, atteignant 16,87 milliards d'euros dans la loi de finances initiale pour 2002.

Abordant l'avant-projet de budget pour 2003, votre Rapporteur général a insisté sur son enjeu : les choix budgétaires européens, par le biais de la contribution des Etats membres, ont un impact certain sur nos finances publiques ; par ailleurs, l'avant-projet de budget pour 2003 sera probablement le dernier avant l'élargissement de l'Union européenne.

Présentant les principaux éléments de cet avant-projet, votre Rapporteur général a déploré le très faible niveau d'exécution des crédits d'engagement constaté en 2000 et 2001, exercices au terme desquels plus de dix milliards d'euros de crédits de paiement n'ont pas été dépensés.

Il s'est félicité, en conséquence, de ce que la Commission européenne accorde une attention particulière au « reste à liquider ». Souhaitant asseoir l'avant-projet de budget sur une analyse minutieuse des besoins et de la capacité d'absorption des crédits, la Commission européenne s'est en effet engagée à examiner 16.000 engagements dans le but d'éliminer le reste à liquider injustifié pour la fin 2003.

Votre Rapporteur général a souligné l'importance du nouveau règlement financier des Communautés, adopté par le Conseil le 18 juin dernier. Ce nouveau règlement dote l'Union européenne d'un cadre budgétaire et comptable rénové. Désormais, le budget sera présenté par missions, chaque ligne, correspondant à une activité, étant assortie d'un objectif clair et des résultats obtenus. Par ailleurs, ce règlement permettra de mieux associer les Etats membres à la gestion partagée des dépenses communautaires, introduit de la flexibilité dans la gestion des crédits en cours d'exercice, institutionnalise le remboursement aux Etats membres du solde non utilisé lors de l'exercice budgétaire et renforce les contrôles sur l'exécution du budget.

Abordant la nécessité, pour la Commission européenne, de respecter une stricte discipline budgétaire, votre Rapporteur général a estimé que les propositions de la Commission européenne témoignaient, certes, en première analyse, d'un souci certain de rigueur. Les crédits d'engagement s'élèveraient au total à 100,006 milliards d'euros, ce qui représente une progression modérée de 1,4% par rapport au budget rectifié pour 2002. Les crédits de paiement s'établiraient, pour leur part, à 98,217 milliards d'euros, ce qui représente la progression la plus faible de ces dernières années (+ 2,67%). En conséquence, les marges budgétaires seraient importantes : 2,308 milliards d'euros pour les crédits d'engagement et 4,72 milliards d'euros pour les crédits de paiement.

Au-delà de cette présentation globale, certaines réserves peuvent être cependant exprimées.

En ce qui concerne les dépenses agricoles, les besoins semblent sous-évalués. La faible croissance des crédits (+ 1,9%) ne prend pas la mesure de la dépression des marchés du lait et des produits laitiers et sous-estime la très grave perturbation du marché des céréales confronté à la concurrence des importations de blé de la mer Noire. Surtout, les prévisions d'évolution des marchés sont assises sur un taux de change qui semble aujourd'hui irréaliste, de 1 euro pour 0,88 dollar.

En ce qui concerne les actions structurelles, il est à craindre que la très forte croissance des crédits de paiement, fixée à 4,4%, augmente encore le montant des restes à liquider, les taux d'exécution demeurant très faibles.

Votre Rapporteur général a enfin exprimé des réserves quant aux conditions dans lesquelles la Commission européenne a pris en compte, dans l'avant-projet de budget, la perspective de l'élargissement. Les crédits de paiement consacrés aux instruments de préadhésion augmenteraient de plus de 10%, alors que l'expérience des premières années de leur mise en œuvre révèle des difficultés très importantes d'absorption des fonds chez les pays candidats, notamment dans le domaine des transports et de la protection de l'environnement. S'agissant des prévisions de dépenses administratives relatives à la préparation de l'élargissement, votre Rapporteur général a estimé excessive l'augmentation des crédits de la rubrique 5 : les dépenses d'administration augmenteraient de 5,2%, dépassant le plafond des perspectives financières à hauteur de 66 millions d'euros. Il convient donc de réaffirmer la volonté de la France d'introduire plus de rigueur dans le fonctionnement administratif des Communautés.

Après avoir salué la qualité du travail effectué par la Délégation pour l'Union européenne, votre Rapporteur général a proposé à la Commission d'adopter la proposition de résolution compte tenu de six amendements rédactionnels ou de précision.

M. Pierre Hériaud a souligné l'insuffisante consommation des crédits ouverts en matière d'action structurelle. En Loire-Atlantique, seuls 17% des dossiers sont acceptés alors même que l'additivité des crédits nécessaires pour mettre en œuvre les actions structurelles requises ne pose pas de difficulté.

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

La Commission a *adopté* six amendements présentés par votre **Rapporteur général**, tendant :

– le premier, à demander que la diminution éventuelle des marges qui demeurent sous le plafond des perspectives financières soit consacrée à l'amélioration de la mise en œuvre des politiques communes.

– le deuxième, d'ordre rédactionnel ;

– le troisième, à demander au Gouvernement de veiller à la fixation d'un niveau de crédits de paiement tenant compte de l'exécution passée ;

– le quatrième, à souligner la nécessité de maîtriser les dépenses administratives relatives à la préparation de l'élargissement ;

– le cinquième, à demander au Gouvernement de veiller au respect des plafonds des dépenses administratives précitées par l'ensemble des institutions européennes, sans recours à l'instrument de flexibilité ;

– et le dernier, de précision.

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

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

**Proposition de résolution sur l'avant-projet de budget général
des Communautés européennes pour l'exercice 2003 (n° E 2030)**

Article unique

L'Assemblée nationale,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu l'article 272 du traité instituant la Communauté européenne, l'article 177 du traité Euratom et l'article 78 du traité CECA,

Vu l'accord inter-institutionnel du 6 mai 1999 sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire,

Vu l'avant-projet de budget général des Communautés européennes pour l'exercice 2003 (E 2030),

Considérant que la Commission a présenté pour 2003 un avant-projet de budget qui prévoit une augmentation de 1,4 % des crédits d'engagement par rapport au budget 2002 ;

Considérant que l'augmentation des crédits de paiement se chiffre à 2,7 % par rapport à 2002, ce qui constitue la progression la plus faible de ces dernières années, et ce qui est inférieur à la croissance moyenne des dépenses publiques des Etats membres ;

Considérant que le niveau des crédits d'engagement et de paiement laisse une marge de 2,308 milliards et 4,72 milliards d'euros en dessous du plafond fixé par les perspectives financières pour la période 2000-2006 ;

1. Regrette, une fois de plus, le retard avec lequel l'avant-projet de budget pour 2003 a été transmis à l'Assemblée nationale ;

2. Souhaite que la diminution éventuelle des marges qui demeurent sous le plafond des perspectives financières soit consacrée en priorité à l'amélioration de la mise en œuvre des politiques communes ;

3. Déploie les très faibles niveaux d'exécution du budget communautaire en 2001, exercice au terme duquel presque 15 milliards d'euros de crédits de paiement n'ont pas été dépensés alors que de très nombreuses régions font état de l'insuffisance des versements consentis au titre des fonds structurels ;

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

4. Demande en conséquence au Gouvernement de veiller à la fixation d'un niveau de crédits pour paiement tenant compte de l'exécution passée ;

5. Rappelle que des crédits suffisants devraient être affectés au Fonds d'urgence vétérinaire et à la lutte contre de nouveaux foyers d'épizooties ;

6. Réaffirme son soutien aux fondements de la PAC et au respect du cadre financier défini par l'Agenda 2000 ;

7. Regrette l'absence d'informations sur les coûts de la réforme du secteur de la pêche engagée par la Commission et affirme sa volonté de maintenir une pêche artisanale forte ;

8. Regrette la distorsion entre les moyens mis en œuvre par l'Union européenne au titre des actions extérieures et sa faible influence sur la scène internationale ;

9. Affirme son attachement à la réussite du nouveau programme-cadre pour la recherche, qui sera lancé en 2003, et sera vigilante sur les conditions financières de sa mise en œuvre ;

10. Rappelle qu'un effort important de maîtrise des dépenses administratives contribuera au succès de l'élargissement ; regrette que ces dépenses s'accroissent de 5,2% par rapport au budget communautaire pour 2002, entraînant un dépassement du plafond de 66 millions d'euros ; estime que les augmentations des plafonds des crédits fixées dans les perspectives pluriannuelles sont importantes et intègrent le coût administratif de la préparation de l'élargissement ;

11. Demande en conséquence au Gouvernement de veiller à ce que l'ensemble des institutions européennes respectent les plafonds de dépenses administratives, l'utilisation de l'instrument de flexibilité pour compenser le déficit ne correspondant pas en tout état de cause à la vocation qui est de faire face à des dépenses imprévues ;

12. Demande au Gouvernement de veiller à ce que la Commission, en liaison avec les Etats membres, renforce son dispositif de lutte contre la fraude au budget communautaire, en raison de la hausse du nombre d'affaires révélées et de leur impact budgétaire.

TABLEAU COMPARATIF

| Texte de la proposition de résolution (n° 27) | Conclusions de la Commission |
|--|---|
| <p align="center">PROPOSITION DE RESOLUTION sur l'avant-projet de budget général des Communautés européennes pour l'exercice 2003 (n° E 2030)</p> | <p align="center">PROPOSITION DE RESOLUTION sur l'avant-projet de budget général des Communautés européennes pour l'exercice 2003 (n° E 2030)</p> |
| <p align="center">Article unique</p> | <p align="center">Article unique</p> |
| <p>L'Assemblée nationale,</p> | <p>Alinéa sans modification.</p> |
| <p>Vu l'article 88-4 de la Constitution,</p> | <p>Alinéa sans modification.</p> |
| <p>Vu l'article 272 du traité instituant la Communauté européenne, l'article 177 du traité Euratom et l'article 78 du traité CECA,</p> | <p>Alinéa sans modification.</p> |
| <p>Vu l'accord inter-institutionnel du 6 mai 1999 sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire,</p> | <p>Alinéa sans modification.</p> |
| <p>Vu l'avant-projet de budget général des Communautés européennes pour l'exercice 2003 (n° E 2030),</p> | <p>Alinéa sans modification.</p> |
| <p>Considérant que la Commission a présenté pour 2003 un avant-projet de budget qui prévoit une augmentation de 1,4 % des crédits d'engagement par rapport au budget 2002 ;</p> | <p>Alinéa sans modification.</p> |
| <p>Considérant que l'augmentation des crédits de paiement se chiffre à 2,7% par rapport à 2002, ce qui constitue la progression la plus faible de ces dernières années, et ce qui est inférieur à la croissance moyenne des dépenses publiques des Etats membres ;</p> | <p>Alinéa sans modification.</p> |
| <p>Considérant que le niveau des crédits d'engagement et de paiement laisse une marge de 2,308 milliards et 4,72 milliards d'euros en dessous du plafond fixé par les perspectives financières pour la période 2000-2006 ;</p> | <p>1. Alinéa sans modification.</p> |
| <p>1. Regrette, une fois de plus, le retard avec lequel l'avant-projet de budget pour 2003 a été transmis à l'Assemblée nationale ;</p> | <p>2. Souhaite que la diminution éventuelle des marges qui demeurent sous le plafond des perspectives financières soit consacrée en priorité à l'amélioration de la mise en œuvre des politiques communes ;</p> |
| <p>2. Souhaite que les marges qui demeurent sous le plafond des perspectives financières permettent d'améliorer la mise en œuvre des politiques communes, et de diminuer significativement le « restant à liquider » ;</p> | <p align="center">(Amendement n° 1 de M. Gilles Carrez, Rapporteur général)</p> |

Texte de la proposition de résolution (n° 27)

3. *Constate que, compte tenu de la difficulté de l'exécution, le solde récupéré par les Etats membres s'élèvera à près de 15 milliards d'euros pour l'exercice 2001, alors que de nombreuses régions souffrent de l'insuffisance des versements consentis au titre des fonds structurels ;*

4. Rappelle que des crédits suffisants devraient être affectés au Fonds d'urgence vétérinaire et à la lutte contre de nouveaux foyers d'épizooties ;

5. Réaffirme son soutien aux fondements de la PAC et au respect du cadre financier défini par l'Agenda 2000 ;

6. Regrette l'absence d'informations sur les coûts de la réforme du secteur de la pêche engagée par la Commission et affirme sa volonté de maintenir une pêche artisanale forte ;

7. Regrette la distorsion entre les moyens mis en œuvre par l'Union européenne au titre des actions extérieures et sa faible influence sur la scène internationale ;

8. Affirme son attachement à la réussite du nouveau programme-cadre pour la recherche, qui sera lancé en 2003, et sera vigilante sur les conditions financières de sa mise en œuvre ;

9. *Constate qu'en raison de la préparation de l'élargissement, le niveau des dépenses administratives s'accroît de 5,2% par rapport au budget 2002, ce qui entraîne un dépassement du plafond de 66 millions d'euros et estime que l'utilisation de l'instrument de flexibilité pour compenser ce déficit ne correspond pas à sa vocation, qui est de faire face à des dépenses imprévues ;*

Conclusions de la Commission

3. *Déplore les très faibles niveaux d'exécution du budget communautaire en 2001, exercice au terme duquel presque 15 milliards d'euros de crédits de paiement n'ont pas été dépensés alors que de très nombreuses régions font état de l'insuffisance des versements consentis au titre des fonds structurels ;*

**(Amendement n° 2 de M. Gilles Carrez,
Rapporteur général)**

4. *Demande en conséquence au Gouvernement de veiller à la fixation d'un niveau de crédits pour paiements tenant compte de l'exécution passée ;*

**(Amendement n° 3 de M. Gilles Carrez,
Rapporteur général)**

5. Alinéa sans modification.

6. Alinéa sans modification.

7. Alinéa sans modification.

8. Alinéa sans modification.

9. Alinéa sans modification.

10. *Rappelle qu'un effort important de maîtrise des dépenses administratives contribuera au succès de l'élargissement ; regrette que ces dépenses s'accroissent de 5,2% par rapport au budget communautaire pour 2002, entraînant un dépassement du plafond de 66 millions d'euros ; estime que les augmentations des plafonds des crédits fixées dans les perspectives pluriannuelles sont importantes et intègrent le coût administratif de la préparation de l'élargissement ;*

**(Amendement n° 4 de M. Gilles Carrez,
Rapporteur général)**

Texte de la proposition de résolution (n° 27)

10. *Souhaite* que la Commission, en liaison avec les Etats membres, renforce son dispositif de lutte contre la fraude au budget communautaire, en raison de la hausse du nombre d'affaires révélées et de leur impact budgétaire.

Conclusions de la Commission

11. *Demande en conséquence au Gouvernement de veiller à ce que l'ensemble des institutions européennes respectent les plafonds de dépenses administratives, l'utilisation de l'instrument de flexibilité pour compenser le déficit ne correspondant pas en tout état de cause à sa vocation qui est de faire face à des dépenses imprévues ;*

**(Amendement n° 5 de M. Gilles Carrez,
Rapporteur général)**

12. *Demande au Gouvernement de veiller à ce que la Commission...
... et de leur impact budgétaire.*

**(Amendement n° 6 de M. Gilles Carrez,
Rapporteur général)**