



N° 1017

Document mis  
en distribution  
le 15 juillet 2003

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 juillet 2003.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN  
SUR LA PROPOSITION DE RÉOLUTION (N° 1008) de M. RENÉ ANDRÉ, RAPPORTEUR DE  
LA DÉLÉGATION POUR L'UNION EUROPÉENNE, *sur l'avant-projet de budget  
général des Communautés européennes pour 2004* (n° E 2275),

PAR M. GILLES CARREZ,

Rapporteur général,

Député.

---

---

Voir le numéro : **1008**

**Politiques communautaires.**



## SOMMAIRE

---

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I.- UN NOUVEAU CADRE FINANCIER POUR FAIRE FACE AUX DEFIS DE L'ELARGISSEMENT</b> .....	7
A.- DES PERSPECTIVES FINANCIERES ADAPTEES À UNE UNION A 25 .....	7
B.- UNE NOUVELLE DISCIPLINE BUDGETAIRE .....	8
<b>II.- UN BUDGET DE TRANSITION</b> .....	13
A.- UNE DISCIPLINE À POURSUIVRE .....	13
B.- UNE REPARTITION DES DEPENSES PAR RUBRIQUE CONFORME AUX PRIORITES TRADITIONNELLES .....	15
1.- Les dépenses agricoles .....	15
2.- Les fonds structurels .....	16
3.- Les politiques internes .....	17
4.- Les actions extérieures .....	18
5.- Les dépenses administratives .....	19
6.- Les dépenses de préadhésion .....	19
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	21
<b>TEXTE DE LA PROPOSITION DE RESOLUTION</b> .....	27
<b>TABLEAU COMPARATIF</b> .....	29
<b>AMENDEMENT NON ADOPTE PAR LA COMMISSION</b> .....	31



MESDAMES, MESSIEURS,

Comme il est désormais traditionnel, l'Assemblée nationale est appelée à se prononcer sur les choix budgétaires communautaires au stade de leur préparation.

En effet, la Délégation pour l'Union européenne a déposé, pour la onzième année consécutive, une proposition de résolution sur l'avant-projet de budget des Communautés européennes soumis par le Gouvernement au Parlement en application de l'article 88-4 de la Constitution.

Cette résolution constitue à vrai dire la seule opportunité qu'aient les assemblées parlementaires des Etats membres de pouvoir peser sur les choix financiers européens annuels. En effet, la procédure budgétaire communautaire fait intervenir le Conseil dès la fin du mois de juillet précédant l'exercice (cette année le 25 juillet), qui statue en première lecture sur l'avant-projet déposé par la Commission européenne, avant que l'examen par le Parlement européen ne débute en séance plénière en septembre. Dès lors, lorsque l'Assemblée nationale examine l'article du projet de loi de finances fixant le montant du prélèvement sur recettes au profit des Communautés européennes, les grandes orientations du budget européen sont très largement déterminées. Il convient en outre de remarquer qu'en tout état de cause, les contributions des Etats membres au budget communautaire arrêtées par le Président du Parlement européen sont dues et doivent être mises à la disposition de la Commission européenne.

L'usage de la faculté d'adresser au Gouvernement un avis sur l'avant-projet de budget est essentiel. En effet, l'effort financier de la France en faveur de l'Union européenne, qui a doublé depuis 1990 et représente désormais, avec 15,8 milliards d'euros en 2003, plus de 6% de ses recettes fiscales nettes, est devenu un enjeu majeur pour nos finances publiques. De même, notre pays bénéficie d'importants « retours » au titre des politiques communautaires, en particulier s'agissant des dépenses agricoles et, dans une bien moindre mesure cependant, des actions structurelles destinées à aider les régions européennes les moins favorisées. Les transferts financiers reçus placent notre pays au deuxième rang des bénéficiaires de l'Union européenne.

L'avant-projet de budget pour 2004 marque un tournant décisif dans l'histoire communautaire. En effet, au 1<sup>er</sup> mai 2004, le budget de l'Union européenne sera doté des crédits nécessaires à 25 membres. La Commission européenne a choisi de faire figurer dans son avant-projet les dépenses liées à l'élargissement, bien que formellement, pour la dernière année, la procédure budgétaire ne concerne que les 15 Etats membres au 1<sup>er</sup> janvier 2004. Un budget rectificatif sera ainsi intégré à la procédure globale annuelle et sera adopté sans débat à la fin du premier trimestre 2004 afin de fournir une base légale aux dépenses consacrées aux dix nouveaux Etats membres.

Il est indéniable qu'à bien des égards, comme l'a affirmé Mme Michaela Schreyer, Commissaire européen au Budget, l'avant-projet de budget pour 2004 « *concilie discipline budgétaire et ambitions dans les programmes de dépenses pour l'Union élargie* ». Cependant, un examen attentif suggère que cette discipline pourrait n'être que temporaire, et que l'évolution des moyens consacrés aux Communautés appelle une lecture critique et prudente, le changement d'échelle de la construction communautaire représentant un défi considérable en termes de maîtrise des dépenses et d'efficacité des programmes.

## I.- UN NOUVEAU CADRE FINANCIER POUR FAIRE FACE AUX DEFIS DE L'ELARGISSEMENT

### A.- DES PERSPECTIVES FINANCIERES ADAPTEES A UNE UNION A 25

- Le budget communautaire est singulier à trois égards.

Tout d'abord, son **montant est relativement modeste**. Plafonné à 1,24% du revenu national brut communautaire (RNB) en application de la décision 2000/597/CE Euratom du Conseil du 29 septembre 2000 relative aux ressources propres, il ne devrait atteindre que **0,99% du RNB<sup>(1)</sup> européen** en 2004 selon les propositions de la Commission, contre 1,04% l'année dernière. Il est en outre utile de rappeler que le budget doit être **équilibré** à chacune des étapes de la procédure budgétaire.

Ensuite, il est très largement **prédéterminé** dans ses évolutions. En effet, les risques de désaccords entre les deux autorités budgétaires européennes que sont le Conseil et le Parlement ont conduit ces derniers à élaborer avec la Commission un document contractuel définissant les règles de discipline budgétaire pluriannuelle et de concertation : l'accord interinstitutionnel (AAI) du 6 mai 1999. Ce dernier, outre des règles procédurales, détermine une programmation pluriannuelle des recettes et des dépenses pour la période 2000-2006. Ces perspectives financières introduisent un double plafonnement concernant, d'une part, la dépense totale (en crédits pour paiements) et, d'autre part, chaque catégorie de dépense (en crédits pour engagement).

Enfin, le budget communautaire est principalement un **budget d'intervention**, les programmes qu'il finance s'inscrivant dans une perspective de moyen terme. Les dépenses agricoles et celles de cohésion économique et sociale représentent en effet respectivement 42,5% et 36,5% de l'ensemble des crédits, tandis que moins de 5,5% du budget est consacré aux dépenses de fonctionnement. Dès lors, les propositions annuelles reflètent dans leurs grandes lignes les choix stratégiques effectués au début de chaque période de programmation. Le cadre financier 2000-2006 prévoit ainsi, en application de la réforme de la PAC décidée lors du Conseil européen de Berlin et de sa révision à mi-parcours, que les dépenses agricoles, après la montée en puissance des nouveaux programmes jusqu'en 2003, doivent à l'horizon 2006 se rapprocher du niveau atteint en 2000. En leur sein, la priorité doit être donnée au développement rural, appelé à bénéficier d'un dixième des crédits consacrés à l'agriculture. Parallèlement, le choix a été fait en 1999 de réduire les dépenses pour les actions structurelles en poursuivant leur concentration géographique et thématique, afin de renforcer leur efficacité pour les régions les moins favorisées et de préparer l'intégration des pays de l'Europe centrale et orientale. Enfin, les dépenses au titre des politiques internes comme les actions extérieures et les dépenses administratives doivent rester relativement stables, afin de promouvoir une meilleure efficacité dans les opérations financées.

---

(1) Avant-projet de budget à 15 comme à 25.

- L'évolution des perspectives financières pour 2004 appelle un double examen.

– S'agissant de l'Union à 15, conformément à l'accord institutionnel de 1999, et après l'ajustement effectué par la Commission pour tenir compte de l'évolution des prix <sup>(1)</sup>, l'augmentation des plafonds autorise une progression maximale de 4,8% des crédits pour paiements et de 4,0% des crédits pour engagement, l'écart reflétant la maturité progressive des programmes engagés depuis 2000. Les principales augmentations de plafond, s'agissant des engagements, concernent l'agriculture (+ 5,5%), les dépenses administratives (+ 4,5%) et les actions extérieures (+ 3,9%). Le montant maximal des crédits consacrés aux fonds structurels devrait, en application des perspectives financières déterminées en 1999, rester stable durant toute la période de programmation, mais la rebudgétisation sur les années 2002 à 2006, décidée en mai 2001, de 6,15 milliards d'euros non engagés imprime un rythme de progression de 1,0%. Il n'est guère pertinent d'examiner l'évolution de la rubrique 7 consacrée aux aides de préadhésion dans la mesure où l'élargissement conduit à exclure de leur bénéfice dès 2004 les nouveaux Etats membres.

– L'essentiel est en effet d'apprécier **l'impact de l'élargissement** sur le cadre budgétaire de l'Union à 25. Le 14 avril 2003, le Conseil et le Parlement, aux termes de débats animés, ont amendé les perspectives financières afin de tirer les conséquences de l'adhésion de 10 nouveaux Etats membres dès le 1<sup>er</sup> mai 2004. Pour 2004, les crédits liés à l'élargissement peuvent atteindre un montant **maximal de 9,28 milliards d'euros** s'agissant des paiements et de 11,88 milliards d'euros pour les engagements (soit des hausses respectives de 9,1% et de 11,5%), dont 6,7 milliards d'euros d'engagements pour les fonds structurels, 2,1 milliards d'euros pour l'agriculture et 1,7 milliard d'euros pour les politiques internes. Il convient de souligner que, conformément aux conclusions du Conseil européen de Copenhague en décembre 2002, une nouvelle rubrique 8 dotée de 1,4 milliard d'euros a été créée pour accorder, le cas échéant, des « compensations budgétaires temporaires » et de permettre l'accès à la « facilité de trésorerie spéciale temporaire », afin de garantir que tous les nouveaux Etats membres demeureront bénéficiaires nets dès leur adhésion.

## B.- UNE NOUVELLE DISCIPLINE BUDGETAIRE

Les autorités européennes ont entrepris d'ambitieuses réformes propres à renforcer substantiellement la discipline budgétaire communautaire. Le règlement n° 1605/2002 CE/Euratom du Conseil du 25 juin 2002, portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes, qui entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2004, a ainsi organisé la procédure budgétaire autour de quatre grands principes.

---

(1) La Commission applique un déflateur fixe de 2% par an (soit 10,41% cumulé entre 2000 et 2004) pour les dépenses agricoles et des fonds structurels, tandis qu'elle tient compte de l'inflation constatée et prévue pour les autres rubriques du budget (soit 1,7% en 2004 et un déflateur de 10,73% entre 2000 et 2004).

- En premier lieu, l'économie générale du règlement repose sur la transformation du budget communautaire en un **budget de résultats**.

Cela implique tout d'abord de définir des priorités générales inspirant l'architecture globale du budget. A cet effet, la Commission présente désormais en amont de la procédure budgétaire une stratégie politique annuelle (SPA) déterminant les grandes orientations politiques guidant les choix financiers communautaires. Ces priorités définissent le cadre dans lequel s'inscrivent à la fois l'élaboration de l'avant-projet de budget et la programmation opérationnelle des directions générales et des services. Force est malheureusement de constater que la concentration des objectifs n'a toujours pas à ce jour permis d'éviter le « saupoudrage » qui caractérise traditionnellement le budget communautaire. D'une part, les priorités politiques restent très générales et ambitieuses – la Commission a retenu le 5 mars 2003 l'adhésion des nouveaux Etats membres, la « stabilité » et la « croissance durable ». D'autre part, chaque objectif est assorti d'une liste pléthorique d'initiatives « *considérées comme particulièrement importantes* » qui tendent à transformer l'exercice en un véritable programme de législation.

L'émergence d'un budget de résultats appelle en outre de créer un lien entre les moyens financiers consentis et les activités qu'ils financent. La méthode d'établissement du budget sur la base des activités (EBA), introduite progressivement à titre expérimental durant les trois derniers exercices, répond à cette exigence. Désormais le budget est officiellement présenté en 29 titres correspondant aux domaines politiques de la Communauté identifiés par la Commission. Au sein de chacun de ces titres, plus de 200 activités concourant à ces politiques sont déclinées en chapitres, les dépenses administratives de personnel et de fonctionnement supports de ces programmes et les dépenses opérationnelles étant regroupées au sein de chapitres distincts. Chaque proposition fait l'objet d'une fiche d'activité comprenant les éléments essentiels justifiant la proposition ainsi que ses objectifs généraux et des indicateurs permettant d'apprécier les résultats atteints. Il est regrettable de constater que les définitions des indicateurs de résultat, ainsi que la répartition des différents programmes selon les activités, sont encore très perfectibles.

- En deuxième lieu, la **gestion des engagements** fait l'objet d'un effort de rationalisation très marqué suivant deux axes principaux : une meilleure définition des principes encadrant la gestion des tiers et surtout un contrôle plus rigoureux de l'exécution des programmes. La réalisation des engagements passés, qu'elle soit consécutive à des retards dans la consommation des crédits ou même à l'apparition d'« engagements dormants », pèse en effet lourdement sur un budget communautaire caractérisé par une assez faible exécution des engagements. L'écart entre les dépenses autorisées en 2002 et les crédits de paiements réellement consommés a ainsi atteint 8,95 milliards d'euros, malgré le report de 4,85 milliards d'euros de crédits relatifs aux fonds structurels vers la gestion 2003. Au total, compte tenu de recettes inférieures de 1,29 milliard d'euros aux prévisions, l'excédent net du budget communautaire en 2002 permettra de réduire de 6,4 milliards d'euros la contribution des Etats membres au titre de l'exercice 2003, dont 1,05 milliard d'euros pour la France.

Ces sous-consommations concernent particulièrement les fonds structurels. A la fin de l'année 2002, les engagements restants à liquider (RAL) s'élevaient encore à 99,6 milliards d'euros, contre 110,4 milliards d'euros un an plus tôt. Pour lutter contre ce phénomène, le nouveau règlement financier a prévu une « procédure de dégagement » des crédits d'engagement n'ayant pas donné lieu à paiements pendant deux années consécutives. Dans cet esprit, dès 2002, la Commission a identifié quelque 15.700 engagements dormants s'élevant à 11,8 milliards d'euros, qui ont pour la plupart été examinés et ont fait l'objet de clôture, de paiements ou de dégagements. En outre, comme en 2002, elle s'est engagée à transmettre au Conseil et au Parlement un rapport sur l'état du RAL potentiellement anormal assorti de plans d'action détaillés pour l'examen des cas en 2003 et 2004. Enfin, la Commission transmettra un « plan d'exécution » du budget pour 2003 permettant de communiquer régulièrement les chiffres de l'exécution, en les comparant aux prévisions et en justifiant tout écart significatif, afin de disposer d'un système d'alerte précoce dont seule l'expérience dira l'efficacité.

Votre Rapporteur général souhaite rappeler à ce stade que l'exécution des engagements, en particulier des fonds structurels, relève aussi, à bien des égards, de la responsabilité des Etats membres eux-mêmes.

C'est pourquoi il se réjouit de la réforme engagée par l'actuel Gouvernement et présentée par le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire lors du conseil des ministres du 31 juillet 2002.

Rompant avec les aménagements limités apportés jusqu'alors, le dispositif mis en place par les circulaires du 15 juillet, du 19 août, du 27 novembre et du 24 décembre 2002 semble de nature à améliorer l'accès aux programmes régionaux communautaires et à simplifier la mise en œuvre des fonds structurels dans notre pays, en allégeant considérablement les procédures, en renforçant l'appui donné aux bénéficiaires pour constituer les projets, en associant plus efficacement les collectivités locales et en rationalisant les contrôles.

S'agissant de la simplification des procédures, désormais les engagements des autorités publiques à cofinancer les programmes pourront être remplacés par de simples lettres d'intention, tandis que le contrôle financier déconcentré a été simplifié de façon significative. Dans cet esprit, des fonds de concours locaux ont été mis en place. Ainsi, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2003, les fonds reçus de la Commission européenne au titre de la programmation 2000-2006, à la suite d'une demande de paiement des préfets de région, même antérieure à cette date, ne sont plus rattachés au budget de l'Etat par voie de fonds de concours pour être ensuite délégués aux préfets, mais, sauf exceptions prévues par la circulaire du Premier ministre du 24 décembre 2002, rattachés directement au niveau local, ce qui réduit les délais de mandatement des crédits de 4 mois en moyenne à seulement 5 jours.

Concomitamment, afin de faciliter la constitution des dossiers, les programmes font l'objet d'une profonde simplification, tandis que se mettent progressivement en place des interlocuteurs locaux nommés « référents

territoriaux », soutenus par le programme national d'assistance technique, fournissant un appui au montage des dossiers.

En contrepartie de l'extension possible de leurs contributions <sup>(1)</sup>, les collectivités locales se voient mieux associées à la gestion des fonds structurels. Ainsi, à titre d'exemple, est expérimenté en Alsace un transfert des fonctions d'autorité de gestion à une région.

Enfin, les contrôles ont été considérablement rationalisés. La circulaire du Premier ministre du 15 juillet 2002 préconise de réexaminer, à l'occasion des comités de programmation, tout « *projet dormant* », c'est-à-dire tout projet qui n'a pas enregistré de début d'exécution dans les six mois suivant sa notification, afin que soit appréciée l'opportunité du maintien de sa programmation. Un suivi informatique est mis en place pour apprécier de manière fine l'exécution des engagements. En dernier lieu, au sommet de la chaîne des contrôles, la Commission interministérielle de coordination et des contrôles (CICC) s'est vu doter, en application de l'article 60 de la loi de finances rectificatives pour 2002 <sup>(2)</sup> (n° 2002-1576 du 30 décembre 2002), de moyens propres à lui permettre d'exercer plus efficacement ses missions.

- La troisième voie de progrès empruntée par la réforme du cadre budgétaire communautaire concerne la « **responsabilisation** » **accrue des ordonnateurs**. Le contrôle financier central indépendant est supprimé, et un auditeur disposant de larges garanties d'indépendance, chargé de délivrer une appréciation sur la qualité des procédures de la gestion et la performance du service, est nommé au sein de chaque service. Par ailleurs, est introduite la possibilité pour chaque institution de procéder librement à des virements de crédits, avec cependant des limites s'agissant des dépenses administratives de la Commission.

- En dernier lieu, la **procédure budgétaire** a été amendée. En particulier, un budget rectificatif spécifique à l'affectation du solde de l'exercice précédent résultant d'un éventuel excédent de recettes au regard de la consommation des crédits doit être voté avant le 31 mars de l'année, ce qui limite la possibilité des autorités budgétaires communautaires de prendre prétexte de l'examen du budget rectificatif pour affecter une partie du solde aux dépenses de l'année suivante.

---

(1) La circulaire interministérielle du 19 août 2002 a abrogé la circulaire de la ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement du 3 janvier 2000 qui plafonnait leurs contributions à 25% du montant des programmes.

(2) Rapport n° 444 de M. Gilles Carrez, Rapporteur général, p. 444 à 449.



## II.- UN BUDGET DE TRANSITION

### A.- UNE DISCIPLINE À POURSUIVRE

En apparence, l'avant-projet de budget pour 2004 témoigne d'un louable effort de rigueur budgétaire, comme l'illustre le tableau ci-après qui compare les propositions de la Commission aux évolutions maximales des dépenses autorisées par les perspectives financières. En effet, les **crédits pour paiements**, qui déterminent *in fine* le niveau des contributions des Etats membres, s'élèvent à 100,7 milliards d'euros dans l'APB, ne progressant que de **3,3%** pour l'Union élargie par rapport au budget pour 2003 qui ne couvrait pourtant que les 15 Etats membres actuels. Ainsi, le volume des dépenses pour l'Union dans ses frontières actuelles est réduit de 2,5%. Au total, les dépenses proposées par l'APB restent, malgré l'élargissement, considérablement en dessous du plafond des ressources propres et les marges par rapport aux plafonds des perspectives financières pour 2004 atteignent 10,9 milliards d'euros.

Cependant, votre Rapporteur général remarque que la baisse des crédits pour paiements n'est qu'un **phénomène transitoire**. Cette tendance s'inversera rapidement sous l'effet de la montée en charge des paiements dans les nouveaux Etats membres, comme le suggère la forte progression des **crédits pour engagement**. Ces derniers augmentent en effet de 12,6 % (0,7% pour l'Union à 15) pour atteindre **112,2 milliards d'euros**, la marge sous le plafond des perspectives financières s'établissant à seulement 3,4 milliards d'euros.

**ÉVOLUTION DES DÉPENSES PRÉVUE PAR L'AVANT-PROJET DE BUDGET POUR 2004**

(crédits pour engagement, en millions d'euros)

	Budget 2003 dans nomenclature 2004	Perspectives financières 2004 <sup>(b)</sup>	Augmentation maximale possible (2) / (1)	APB 2004 (UE 15)	APB 2004 (UE – 25)	Variation (3) / (1)	Différence APB/Budget (3) – (1)
	(1)	(2)			(3)		
<b>1. AGRICULTURE</b> .....	<b>44.780,4</b>	<b>49.305</b>	<b>10,1%</b>	45.786	<b>47.873,8</b>	<b>6,9%</b>	<b>3.093,3</b>
Marge .....	2.597,6			1425	1.431,2		
Dépenses agricoles (à l'exclusion du développement rural).....	40.082,4	42.769	<b>6,7%</b>	40.983	41.337,8	3,1%	1.255,3
Développement rural et mesures d'accompagnement .....	4.698	6.532	39,1%	4.803	6.536	39,1%	1.838
<b>2. ACTIONS STRUCTURELLES</b> .....	<b>33.980</b>	<b>41.035</b>	<b>20,8%</b>	34.326	<b>41.035</b>	<b>20,8%</b>	<b>7.055</b>
Marge .....	- 12			0	0		
Fonds structurels.....	31.141	35.353	13,5%	31.541	35.053	13,5%	4.212
Fonds de cohésion .....	2.839	5.682	100,1%	2.785	5.682	100,1%	2.843
<b>3. POLITIQUES INTERNES</b> .....	<b>6.789,3</b>	<b>8.722</b>	<b>28,5%</b>	7.006	<b>8.639,5</b>	<b>27,3%</b>	<b>1.850</b>
Marge .....	6,7			47	82,5		
<b>4. ACTIONS EXTÉRIEURES</b> .....	<b>4.806,9</b>	<b>5.082</b>	<b>5,7%</b>	4.996	<b>4.996</b>	<b>3,9%</b>	<b>189,1</b>
Marge .....	165,1			86	86		
<b>5. ADMINISTRATION</b> .....	<b>5.360,1</b>	<b>6.157</b>	<b>14,9%</b>	6.112	<b>6.112,2</b>	<b>14%</b>	<b>752,2</b>
Marge .....	21,9			45	44,8		
<b>6. RÉSERVES</b> .....	<b>434</b>	<b>442</b>	<b>1,8%</b>	442	<b>442</b>	<b>1,8%</b>	<b>8</b>
Marges.....	0			0	0		
Réserve monétaire .....	-				-		0
Réserve pour garanties .....	217	221	1,8%	221	221	1,8%	4
Réserve pour aides d'urgence.....	217	221		221	221	1,8%	4
<b>7. AIDE DE PRÉADHÉSION</b> .....	<b>3.535</b>	<b>3.455</b>	<b>- 2,3%</b>	1.732	<b>1.732,3</b>	<b>- 51%</b>	<b>- 1.802,7</b>
Marge .....	- 149			1.723	1.722,70		
Agriculture (SAPARD) .....	564			227	226,7	- 59,8%	- 337,3
Instrument structurel de préadhésion (ISPA) .....	1.129			453	453,3	- 59,8%	- 675,7
PHARE (pays candidats).....	1.693			810	809,7	- 52,2%	- 883,3
Turquie .....	149			243	242,6	62,8%	93,6
<b>8. COMPENSATION</b> .....		<b>1.410</b>			<b>1.409,5</b>		<b>1.409,5</b>
Marge .....					<b>0,5</b>		
<b>CRÉDITS POUR ENGAGEMENTS</b>							
<b>Total</b> .....	<b>99.685,7</b>	<b>115.608</b>	<b>16,0%</b>	100.400	<b>112.240,3</b>	<b>12,6%</b>	<b>12.554,6</b>
<b>Marge CE</b> .....	<b>2.630,3</b>		<b>14,4%</b>	3.326	<b>3.367,7</b>		
<b>CRÉDITS POUR PAIEMENTS</b> .....	<b>97.502,9</b>	<b>111.554</b>		95.587	<b>100.675,8</b>	<b>3,3%</b>	<b>3.172,9</b>
<b>Marge CP</b> .....	<b>5.435,1</b>			6.687	<b>10.878,2</b>		
CP en % du RNB.....	1,04	1,1			0,99%		

## B.- UNE REPARTITION DES DEPENSES PAR RUBRIQUE CONFORME AUX PRIORITES TRADITIONNELLES

L'examen détaillé de l'évolution des crédits affectés aux principales rubriques de l'avant-projet met en évidence une profonde stabilité des priorités financières retenues par la Commission. Les moyens réservés à l'élargissement sont dans l'ensemble compensés par une réelle maîtrise de l'évolution des crédits réservés aux actuels Etats membres. Cependant, cette stabilité trahit une certaine inertie des actions communautaires, alors même que l'inéluctable montée en puissance des paiements dans les nouveaux Etats membres impose à moyen terme de rendre plus lisibles les choix financiers européens et de renforcer le lien entre le poids relatif des programmes dans le budget et leur efficacité.

### 1.- Les dépenses agricoles

Si l'agriculture représente toujours le premier poste budgétaire communautaire avec près de 45% des crédits pour engagement, la croissance des dépenses qui lui sont consacrées dans l'avant-projet de budget, 6,9% par rapport à 2003, est sensiblement inférieure à la moyenne de progression globale qui atteint 12,6%.

- Les **besoins de l'Union à 15** estimés par la Commission s'élèvent à 45,8 milliards d'euros, ce qui permet de ménager une marge sous le plafond des perspectives financières de 1,4 milliard d'euros (après cependant deux années durant lesquelles elle avait atteint un montant de l'ordre de 2,5 milliards d'euros).

Les crédits destinés aux **actions de développement rural** bénéficient, comme il est traditionnel, d'une priorité marquée puisqu'ils s'établissent exactement au montant maximal autorisé par la programmation pluriannuelle, soit 4,80 milliards d'euros. Le budget pour 2004 couvrant les dépenses de la cinquième année de la période de programmation actuelle, il apparaît légitime de penser que son exécution sera satisfaisante et que les Etats membres absorberont aisément l'intégralité du montant affecté. Il convient en outre de remarquer que, conformément au principe de subsidiarité, la répartition des crédits entre les différents programmes de développement rural peut être, dans certaines limites, modifiée en cours d'année par les Etats.

Les dépenses de **marché** s'inscrivent dans une croissance plus modérée de 2,2%, portées en particulier par une forte progression des restitutions à l'exportation pour les cultures arables (35% des dépenses de la rubrique), en raison de la situation actuelle du marché des céréales et d'un effet de rattrapage, l'année 2003 ayant été atypique en raison de nombreux paiements anticipés dès 2002 liés aux fortes inondations en Italie et en Allemagne en particulier. De même, l'appréciation de l'euro par rapport au dollar (la Commission ayant retenu l'hypothèse d'une parité de 1,07 dollar pour un euro) implique de manière mécanique une hausse des restitutions pour ne pas compromettre l'évolution des exportations agricoles communautaires.

Force est de prendre acte de la stabilité et la maîtrise globale de la rubrique, sous la réserve de trois types de remarques.

Tout d'abord, la fragilité des secteurs du lait (6% des dépenses agricoles communautaires) et de l'élevage porcin pourrait nécessiter un renforcement substantiel des restitutions, voire des écoulements sur le marché intérieur. Il est permis de regretter que la Commission reporte à sa lettre rectificative en octobre 2003 son estimation définitive des besoins agricoles, alors même que les foyers de crises sont déjà identifiés et que l'importance des crédits de la rubrique au regard de l'ensemble du budget rend nécessaire d'apprécier suffisamment en amont l'ampleur de leur évolution.

Ensuite, la diminution de 3 millions d'euros des crédits accordés aux départements d'outre-mer (Programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité des DOM, POSEIDOM) semble tout à fait inopportune. Notons d'ailleurs que le programme spécifique à la pêche (Poséi-pêche) au sein de POSEIDOM ne bénéficie toujours pas d'une base légale dans l'attente de l'adoption de son règlement.

Enfin, la Commission a tenu à faire apparaître dans l'avant-projet de budget les premières incidences de la révision à mi-parcours de la PAC en anticipant dès 2004 une légère réduction des aides consacrées au fourrage séché et, pour partie, au secteur laitier. Cet ajustement semble très prématuré, dans la mesure où les décisions dans ce domaine sont extrêmement récentes, et qu'elles concerneront principalement des programmations à l'horizon de 2005. Elles témoignent en outre d'une certaine précipitation à l'égard de choix financiers majeurs qui relèvent clairement de la compétence des autorités budgétaires communautaires, au premier rang desquelles le Conseil.

- Les crédits consacrés à l'élargissement correspondent aux engagements pris lors du sommet européen de Copenhague en décembre 2002, soit 1.733 millions d'euros pour le développement rural et 361 millions d'euros pour les autres dépenses agricoles. Ces dépenses sont estimées avec une lucidité prometteuse dont témoigne le fort écart entre les crédits d'engagements consacrés au développement rural (1.733 millions d'euros) et leurs crédits de paiements (645 millions d'euros), la mise en place des programmes réclamant sans nul doute un délai important.

## 2.- Les fonds structurels

Votre Rapporteur général constate qu'une maîtrise comparable a présidé aux choix budgétaires de la Commission en matière de fonds structurels, bien que, là encore, l'élargissement soit appelé à avoir un impact extrêmement fort sur le niveau des crédits affectés à cette rubrique.

- S'agissant des dépenses affectées aux 15 Etats membres actuels, les crédits pour engagement s'inscrivent dans une augmentation maîtrisée de 1% par rapport à 2003, reflétant la maturité des programmes de la période 2000-2006. En outre, les crédits pour paiements diminuent de 12,8%, en raison :

- d'une part, de la clôture prévue en 2003 de l'ensemble des programmes antérieurs à 2000 (le délai fixé aux Etats membres pour présenter leurs demandes finales de paiement étant le 31 mars 2003), ce qui devrait limiter à 1 milliard d'euros

les paiements en souffrance en 2004 (soit moins de 5% du « restant à liquider » de la fin 2001) ;

– d'autre part, de la réduction de 41% des crédits des programmes d'intérêt communautaire au regard de leur sous-consommation chronique, et enfin de la reconduction à l'identique des crédits du Fonds de cohésion (bénéficiant à l'Espagne, au Portugal, à l'Irlande et à la Grèce). Cette prise en compte de l'expérience passée, ajoutée à un souci évident de modération, permet d'envisager avec optimisme l'extension du bénéfice de ces programmes aux nouveaux Etats membres.

- Les crédits affectés à l'élargissement sont d'ores et déjà, conformément aux engagements de Copenhague, très importants en 2004, avec 6,7 milliards d'euros de crédits pour engagement (20% des dépenses des fonds structurels dans l'Union à 15), contre 2,9 milliards d'euros de crédits pour paiements. Les priorités sont l'encouragement aux financements des infrastructures de transport et aux initiatives de protection de l'environnement. Votre Rapporteur général relève que le montant des fonds structurels consentis aux nouveaux Etats membres devrait considérablement progresser, puisque les crédits pour paiements inscrits dans l'APB 2004 ne représentent que 10% du total des engagements autorisés pour la période trisannuelle 2004-2006.

### 3.- Les politiques internes

A l'origine consacrée à la réalisation et à l'amélioration du fonctionnement du marché unique, la troisième rubrique du budget communautaire rassemble des actions dont la grande diversité, qui prête à la critique de « saupoudrage », nuit parfois à la lisibilité des politiques communautaires. En effet, si plus de 70% des crédits sont affectés à deux programmes prioritaires, la recherche et les réseaux transeuropéens (RTE concernant les transports, les télécommunications et l'énergie), le reste de la rubrique assure le financement de programmes pluriannuels dans plus de vingt domaines distincts, allant de l'éducation et la formation à la culture et à l'audiovisuel, en passant par la justice, la protection des consommateurs, etc. Il convient de remarquer que, conformément au principe de subsidiarité, ces politiques n'ont pas vocation à se substituer aux dispositifs d'aide nationaux mais visent à assurer une mise en réseau des dispositifs en leur conférant une dimension communautaire.

Dans l'avant-projet de budget pour 2004, trois priorités politiques ont été identifiées.

En premier lieu, un effort financier de 1,61 milliard d'euros (soit 20% du montant des crédits de la rubrique) est consacré à la préparation de l'élargissement, dont 938 millions d'euros pour adapter les programmes existants à la pleine intégration des nouveaux Etats membres, 317 millions d'euros pour assurer l'application de l'acquis de Schengen et préparer la levée des contrôles aux frontières intérieures de l'Union, 221 millions d'euros pour renforcer les capacités administratives et judiciaires des pays de l'Europe centrale et orientale et

138 millions d'euros pour démanteler progressivement des centrales nucléaires en Lituanie et en Slovaquie.

En deuxième lieu, l'objectif de stabilité intérieure induit une augmentation sans précédent des moyens consacrés à la constitution de l'espace européen de sécurité. La justice et les affaires intérieures bénéficient ainsi de 467 millions d'euros de crédits pour engagement (soit une augmentation de 355 millions d'euros par rapport à 2003).

En dernier lieu, la recherche et le développement technologique, qui bénéficient de 4,815 milliards d'euros de crédits, demeurent le principal poste de la rubrique (avec 67% de l'ensemble), en application du sixième programme-cadre communautaire.

Cette concentration des moyens sur des politiques clairement identifiées constitue un réel progrès. Il faut cependant déplorer que la marge sous le plafond des perspectives financières, inférieure à 83 millions d'euros (en diminution de 1% par rapport à l'APB 2003), limite considérablement les capacités d'initiative du Conseil et du Parlement. Des économies substantielles pourraient sans doute être utilement réalisées sur les budgets des agences communautaires, qui, pour la troisième année consécutive, augmentent dans des proportions considérables (66 millions d'euros en 2004, + 42%) sans qu'un examen approfondi de l'adéquation des moyens aux résultats atteints ait été effectué par la Commission européenne, malgré les recommandations renouvelées de la France.

#### 4.- Les actions extérieures

La rubrique des actions extérieures, à laquelle sont consacrés 4,99 milliards d'euros en crédits pour engagement et 4,79 milliards d'euros en crédits pour paiements (soit des augmentations de 3,9% et 2,1% par rapport au budget pour 2003), souffre toujours de trois grandes faiblesses.

La majeure partie des engagements dormants se concentre sur cette rubrique et, en son sein, sur deux programmes connaissant des difficultés structurelles de consommation des crédits : la coopération avec les Balkans et les actions en faveur du développement des pays méditerranéens (programme MEDA, vivement critiqué par les Etats membres du nord de l'Europe). Il convient à cet égard de rappeler que la Commission européenne a entrepris en 2003 une évaluation exhaustive des besoins en crédits pour paiements destinés aux actions extérieures. De plus, la création le 1<sup>er</sup> janvier 2001 de l'office de coopération EuropeAid, chargé d'instruire les projets et les programmes, de préparer leur financement et leur mise en œuvre et d'évaluer leurs résultats, contribue de manière croissante à rationaliser les interventions extérieures.

En outre, les divers programmes d'assistance traduisent un certain éparpillement. Si depuis quelques années l'Union a concentré ses actions extérieures sur son voisinage propre (les Balkans et la Méditerranée concentrent ainsi 32% des crédits de la rubrique dans l'APB 2004) et, au sein des autres continents, sur les pays à revenus intermédiaires offrant les perspectives commerciales les plus

prometteuses, l'ensemble des autres interventions couvre un spectre excessivement large par rapport aux moyens qui y sont affectés (par exemple, 490 millions d'euros, soit moins de 10% des crédits de la rubrique financent ainsi l'aide humanitaire au sens large ou bien 310 millions d'euros seulement sont consacrés à l'ensemble de l'Amérique latine). En outre, le problème de l'articulation de l'aide communautaire avec les interventions nationales se pose toujours avec acuité, sans que n'apparaissent clairement les spécificités de la politique européenne en ce domaine. Ainsi, à titre d'exemple, les crédits consacrés à la reconstruction de l'Afghanistan (184 millions d'euros), qui atteignent leur niveau de long terme conformément à l'engagement pris par l'Union à Tokyo en janvier 2002, se surajoutent aux contributions nationales sans que soit mise en place une réelle concertation relative à la rationalisation de la gestion des fonds provenant de ces diverses sources et à la cohérence des objectifs poursuivis.

Enfin, la marge laissée sous le plafond des perspectives financières, 86 millions d'euros, ne semble pas suffisante pour couvrir, le cas échéant, les éventuels besoins liés aux crises internationales ou à des actions majeures en matière d'approfondissement des processus de paix ou de reconstruction. La réactivité de l'aide extérieure communautaire en est considérablement affectée.

#### 5.- Les dépenses administratives

Les propositions de crédits consacrés aux dépenses administratives des institutions s'élèvent à 6,11 milliards d'euros, hors retraites, soit une augmentation de 14% par rapport à 2003, couvrant les dépenses relatives aux nouveaux commissaires, les postes supplémentaires pour la publication de la législation communautaire dans les neuf nouvelles langues officielles et diverses dépenses liées à l'élargissement. Au total, les effectifs devraient progresser de 780 postes, en sus des 500 postes créés en 2003, ce qui dépasse légèrement les estimations réalisées en mai 2002. En outre, la prévision de dépenses se fonde sur deux réformes dont l'issue reste à ce jour incertaine. La Commission a en effet intégré dans l'avant-projet de budget les économies (de 19,5 millions d'euros) liées à l'entrée en vigueur du nouveau statut des fonctionnaires européens qui fait encore l'objet de négociations. De même, elle appuie ses prévisions sur l'approfondissement du processus de déconcentration des personnels, avec une hypothèse ambitieuse de transfert de 117 fonctionnaires du siège aux délégations (sur un total de 258 aujourd'hui).

#### 6.- Les dépenses de préadhésion

Conformément aux conclusions du Conseil européen de Copenhague, les crédits pour engagement de la rubrique diminuent de 51% pour s'établir à 1,73 milliard d'euros, l'aide de préadhésion consacrée aux nouveaux Etats membres, logiquement interrompue au moment de l'élargissement, étant légèrement compensée par le transfert de l'aide à la Turquie de la rubrique 4 à la rubrique 7, ce qui, en complément de son augmentation (elle devrait atteindre près de 250 millions d'euros, soit une augmentation supérieure à 60% par rapport à 2003) constitue un signal fort à son attention. Les crédits pour paiements restent pour leur part relativement stables (2,96 milliards d'euros, soit une progression de 3,3%), reflétant

le « reste à liquider » des programmes SAPARD (agriculture et développement durable, 442 millions d'euros de crédits pour paiements), ISPA (infrastructures de transport et protection de l'environnement, 718 millions d'euros) et PHARE (renforcement des institutions et des infrastructures nécessaires à la mise en œuvre de l'acquis communautaire et soutien à la cohésion économique et sociale), ce dernier étant concentré sur la Bulgarie, la Roumanie et, au titre d'une base juridique spécifique, sur la Turquie.

\*  
\*      \*

## EXAMEN EN COMMISSION

La Commission a examiné la proposition de résolution (n° 1008) au cours de sa séance du 9 juillet 2003.

Votre **Rapporteur général** a indiqué que pour la onzième année consécutive, la Délégation pour l'Union européenne a examiné le projet d'acte communautaire relatif à l'avant-projet de budget pour 2004 proposé par la Commission européenne. A la suite de cet examen, le Rapporteur de la Délégation pour l'Union européenne a déposé une proposition de résolution, proposition qu'il appartient à la Commission des finances d'examiner au fond. La résolution, si elle est adoptée par la Commission des finances, sera considérée définitive dans un délai de huit jours francs suivant la distribution du rapport en rendant compte, dès lors que, dans ce délai, aucune demande d'inscription à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale n'aura été faite.

Il convient de ne pas sous-estimer l'importance des travaux de l'Assemblée nationale, à ce moment de l'année, sur l'avant-projet de budget proposé par la Commission européenne. En effet, lors des débats de l'automne relatifs au projet de loi de finances, le montant du prélèvement sur recettes destiné à permettre le financement par la France de sa quote-part du budget des Communautés européennes peut être considéré comme largement contraint, du fait de l'avancement des travaux propres aux autorités budgétaires communautaires.

Trois constantes peuvent être relevées concernant le budget communautaire :

– le montant des ressources qui lui sont affectées est faible. Ainsi, en 2004, ce montant devrait s'établir à 1% du revenu national brut communautaire. En tout état de cause, aux termes de la législation communautaire, ce montant ne peut dépasser 1,24% du revenu national brut communautaire ;

– le montant des dépenses est de fait plafonné globalement et par rubrique de dépenses, par les termes d'un accord interinstitutionnel qui couvre les années 2000 à 2006 ;

– il s'agit d'un budget d'intervention puisque 42,5% des crédits ouverts sont affectés à la politique agricole commune et 36,5% des crédits sont destinés aux actions structurelles. Seulement 5,5% des crédits sont destinés aux dépenses de fonctionnement.

L'adhésion à l'Union européenne de dix nouveaux membres constituera le principal événement de l'exécution du prochain budget communautaire. En effet, dès 2004, les montants des crédits pour engagement, comparables à des autorisations de programme, et des crédits pour paiements devraient être augmentés à ce titre de respectivement 12 et 6 milliards d'euros. Juridiquement, le budget communautaire initial ne procèdera pas à l'ouverture de ces crédits. Les autorités budgétaires communautaires prendront simplement, à l'occasion de l'adoption de ce budget,

l'engagement d'ouvrir ces crédits dans un budget rectificatif au début de l'année 2004. Sur les 12 milliards d'euros de crédits pour engagement supplémentaires induits en 2004 par l'élargissement de l'Union européenne, 6,7 milliards d'euros seront affectés aux politiques régionales structurelles, 2 milliards d'euros à la politique agricole commune et 1,6 milliard d'euros aux autres programmes communautaires.

D'ici trois ou quatre ans, le montant de la contribution française, ainsi que de celles des autres Etats actuellement membres de l'Union européenne, au budget communautaire sera sensiblement relevé du fait de la mise en œuvre progressive des programmes communautaires dans les pays qui auront rejoint l'Union européenne. L'inscription dès 2004 des crédits pour engagement liés à l'élargissement ouvre une phase de programmation pluriannuelle des politiques communautaires, qui, dans quelques années, aura une traduction significative sur le montant des crédits pour paiements, dont l'utilisation induit une augmentation réelle des décaissements. En tout état de cause, les capacités contributives des pays qui doivent rejoindre l'Union européenne en 2004 ne seront pas à la hauteur des montants qu'ils percevront.

La présentation du budget communautaire pour 2004 montre que l'approche de la réforme budgétaire telle qu'elle résulte de la loi n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances est aussi celle de la Commission européenne. Cette dernière propose que le budget soit présenté par activités – ce qui induit d'ailleurs une réflexion, qui est menée en France, s'agissant des « fonctions support » et des « fonctions polyvalentes » – activités auxquelles seraient associés des indicateurs de résultats.

Le budget communautaire est faiblement consommé. En cumul, 100 milliards d'euros de crédits pour engagement n'ont pas eu de traduction effective. Pour lutter contre cette sous-exécution chronique en ce qui la concerne, la France a réformé la gestion des crédits de fonds structurels par les excellentes circulaires des 15 juillet, 19 août, 27 novembre et 24 décembre 2002. Ces dispositions ont permis de ramener le délai de mandatement, qui court à compter de la mise à disposition par la Communauté européenne des crédits et s'interrompt dès lors qu'ils peuvent être dépensés en France, de 4 mois à 5 jours. Par ailleurs, la gestion des fonds structurels destinés à être dépensés sur le territoire de la région Alsace a été déléguée à son conseil régional.

Dans sa proposition de résolution, le Rapporteur de la Délégation pour l'Union européenne, après avoir proposé d'approuver les grandes orientations de l'avant-projet de budget des Communautés européennes pour 2004, a insisté sur les points suivants :

– les crédits de la rubrique des dépenses agricoles ne doivent pas faire l'objet de mesures d'économie en cours d'exercice budgétaire. A ce titre, les crédits qu'il est prévu d'affecter au secteur laitier ou au secteur de la viande porcine risquent de ne pas permettre de faire convenablement face à une crise qui surviendrait sur ces marchés. Le même constat peut être établi pour les crédits du programme *Poseidom*, qui permet de tenir compte des spécificités de l'agriculture et de la pêche dans les départements d'outre-mer. Enfin, l'intégration dans

l'avant-projet de budget de certains éléments issus de la révision à mi-parcours de la politique agricole commune est prématurée ;

– le renforcement d'une politique de sécurité maritime est indispensable, d'où la nécessité de maintenir les fonds prévus pour l'établissement de l'Agence européenne de sécurité maritime ;

– le montant des crédits qu'il est prévu d'affecter à la politique extérieure et de sécurité commune pourrait être accru, afin de contribuer à un renforcement de l'influence de l'Union européenne sur la scène internationale ;

– le dispositif du « chèque en retour » dont bénéficie spécifiquement le Royaume-Uni n'a plus de raison d'être et doit être supprimé à compter de l'année 2007.

Par ailleurs, le Rapporteur de la Délégation pour l'Union européenne propose de considérer le montant du budget communautaire comme trop limité pour convenablement mettre en oeuvre certaines politiques communautaires dans les domaines stratégiques des grandes infrastructures de transport, de la recherche et développement, de l'environnement et de la politique extérieure et de défense.

A cet égard, votre Rapporteur général a estimé que la Commission des finances doit attacher du prix à la cohérence de son approche en matière de maîtrise des dépenses publiques. Dans cet esprit, un amendement tendra à regretter non le montant trop limité de l'avant-projet de budget, mais plutôt une répartition des crédits entre les politiques communautaires ne permettant pas l'approfondissement nécessaire de celles évoquées par le Rapporteur de la Délégation pour l'Union européenne.

**M. Michel Bouvard** a estimé nécessaire de faire des propositions et non d'exprimer des regrets en matière de grandes infrastructures de transport. C'est le sens de son amendement précisant que l'Assemblée nationale souhaite que les projets énumérés lors du Conseil européen d'Essen en décembre 1994 fassent l'objet de propositions de financement de la part des autorités communautaires, permettant de mieux associer les capitaux privés et de mobiliser les ressources de la Banque européenne d'investissement. La liste de ces projets devrait d'ailleurs être prochainement complétée, à la suite des travaux du groupe de travail dirigé par M. Karel van Miert. L'objectif d'une meilleure association des capitaux privés au financement de ces projets constitue une invitation faite à la Commission européenne de modifier sa doctrine en matière de droit de la concurrence, doctrine qui entrave la participation des investisseurs privés à ce financement.

Il a par ailleurs regretté devoir témoigner, s'agissant de l'arc alpin français, que, malgré les recommandations du Premier Ministre, certains crédits d'investissement de la loi de finances pour 2003, dont la disponibilité est indispensable à l'obtention des financements communautaires, ont été mis en réserve ou même annulés.

**M. Augustin Bonrepaux** a souligné que le constat fait par M. Michel Bouvard sur les conséquences dommageables de la mise en réserve ou de

l'annulation de certains crédits d'investissement ne vaut pas seulement pour l'arc alpin. Le fait que cela puisse se produire malgré les instructions données par le Premier Ministre laisse songeur sur l'autorité qui s'attache à ses décisions.

Il a exprimé son accord avec la logique qui sous-tend la résolution dont la Commission des finances est saisie. On peut cependant s'étonner qu'une telle logique rencontre l'adhésion des commissaires de la majorité, alors qu'elle contredit manifestement la politique qu'ils soutiennent en France. La proposition de résolution suggère ainsi de regretter l'insuffisance des crédits proposés par l'avant-projet de budget pour la politique commune de marché dans le secteur du lait et pour le programme *Poseidom*, alors que ces catégories de crédits font, le cas échéant, l'objet de mises en réserve ou d'annulations dans le budget national.

M. Augustin Bonrepaux a enfin douté qu'il faille vraiment souhaiter une augmentation des crédits de la politique communautaire de l'environnement.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a estimé nécessaire de procéder à une évaluation circonstanciée des vingt politiques communautaires regroupées dans les « politiques internes » qui concernent des domaines hétérogènes, pour lesquelles les propositions d'ouverture de crédits de l'avant-projet de budget, d'un montant total de 2 milliards d'euros, relèvent du « saupoudrage » budgétaire. Il a souhaité obtenir confirmation du fait que les crédits pour la mise en œuvre de la politique agricole commune dans les dix pays qui devraient adhérer prochainement à l'Union européenne, d'un montant de 2 milliards d'euros, ne seront pas soustraits aux crédits que l'avant-projet de budget prévoit d'allouer au soutien à l'agriculture dans les actuels Etats membres.

**M. Jean-Louis Dumont** s'est étonné que la révision à mi-parcours de la politique agricole commune puisse déjà trouver sa traduction budgétaire, alors que les plus hautes autorités de l'Etat n'ont cessé de déclarer, en France, que tel ne serait pas le cas. Il a ensuite relevé la contradiction, de moins en moins soutenable, entre des décisions de mise en réserve ou même d'annulation de crédits ouverts par la loi de finances et la nécessité de financer des opérations permettant une mise en œuvre convenable de la directive dite Natura 2000.

Votre **Rapporteur général** a précisé que sa proposition d'amendement tendait à éviter le « saupoudrage » budgétaire, afin de concentrer l'action communautaire sur les politiques essentielles, compte tenu du fait que la politique de l'environnement doit s'entendre avant tout de la politique de sécurité maritime.

Les 2 milliards d'euros qui seront ouverts, au début de l'année 2004, au titre de la mise en œuvre de la politique agricole commune dans les dix pays qui devraient au cours de cette année adhérer à l'Union européenne, ne porteront aucun préjudice aux crédits agricoles qui seront ouverts pour 2004 dans les actuels Etats membres. La Commission européenne a certes souhaité que certaines des décisions adoptées à l'occasion de la révision à mi-parcours de la politique agricole commune aient une déclinaison budgétaire dans son avant-projet de budget pour 2004. Il s'agit notamment des décisions portant sur les secteurs laitier et du fourrage séché. Cette

proposition ne préjuge pas du choix qui sera *in fine* celui des autorités budgétaires communautaires compétentes.

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

La Commission a examiné l'amendement n° 1 présenté par votre **Rapporteur général**, tendant, outre quelques précisions rédactionnelles, à ce que le regret de l'Assemblée nationale d'une mise en œuvre insuffisamment efficace des politiques publiques en matière de grandes infrastructures de transport, de recherche et développement, d'environnement et de politique extérieure et de défense résulte non du faible niveau du budget communautaire, mais plutôt de la répartition inadéquate de certains crédits communautaires.

**M. Augustin Bonrepaux** a présenté un sous-amendement, tendant à exclure la protection de l'environnement des politiques précitées. Il ne convient pas d'encourager l'augmentation des crédits attribués à la politique communautaire de l'environnement, tant ses effets concrets sont parfois inutiles ou même néfastes.

Votre **Rapporteur général** s'est demandé si une telle exclusion ne risquait pas de rendre moins clair le soutien de l'Assemblée nationale à une politique communautaire ambitieuse dans le domaine de la sécurité maritime, qui doit notamment conduire au choix du lieu d'établissement de la future Agence européenne de sécurité maritime.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a estimé qu'à tout le moins, la politique communautaire de l'environnement devait entrer dans le champ de l'évaluation qu'il a préconisée.

**M. Michel Bouvard** s'est déclaré en accord avec les réserves de M. Augustin Bonrepaux quant aux effets concrets de la politique communautaire de l'environnement.

La Commission, suivant l'avis de votre **Rapporteur général**, a *adopté* le sous-amendement puis l'amendement n° 1 ainsi sous-amendé.

La Commission a ensuite *adopté* l'amendement n° 2 présenté par **M. Michel Bouvard**, invitant, pour le financement des projets dont la liste a été établie lors du Conseil européen d'Essen, la Commission européenne et le Parlement européen à proposer des solutions novatrices, permettant de mieux associer les capitaux privés et de mobiliser les ressources de la Banque européenne d'investissement.

La Commission a examiné un amendement présenté par **M. Augustin Bonrepaux**, invitant le Gouvernement à ne plus mettre en réserve des crédits conditionnant le bénéfice de financements communautaires. Après **M. Philippe Auberger**, votre **Rapporteur général** a estimé cet amendement sans rapport avec l'objet de la proposition de résolution, puisqu'il s'agirait alors de demander au Gouvernement une adaptation de sa propre politique budgétaire.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a précisé que si l'amendement ne pouvait être adopté par la Commission des finances, il ne serait peut-être pas inutile de saisir prochainement le Gouvernement du problème qu'il soulève.

**M. Augustin Bonrepaux** a retiré cet amendement.

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

**TEXTE DE LA PROPOSITION DE RESOLUTION  
ADOPTÉ PAR LA COMMISSION <sup>(1)</sup>**

**Proposition de résolution sur l'avant-projet de budget général des  
Communautés européennes pour l'exercice 2004 (n° E 2275)**

**Article unique**

L'Assemblée nationale,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

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

Vu l'accord 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 2004 (E 2275 annexe 1),

1. Approuve les grandes orientations de l'avant-projet de budget des Communautés européennes pour 2004, qui respecte les perspectives financières pluriannuelles et permet de dégager une importante marge disponible en crédits de paiement comme en crédits d'engagement ;

2. S'oppose à toute économie ou réduction de crédits au cours de la procédure budgétaire pour la rubrique des dépenses agricoles ;

3. Regrette l'insuffisance des crédits dans le secteur du lait, dont la fragilité ne permet pas d'exclure des besoins supplémentaires ;

4. Déploie la forte diminution des crédits du *Poseidom*, alors que ce programme autorise l'adaptation des mesures communautaires pour tenir compte de la spécificité des départements d'outre-mer dans les domaines de l'agriculture et de la pêche ;

5. Considère comme très prématurée l'intégration dans l'avant-projet de budget pour 2004 d'éléments relatifs à la révision à mi-parcours de la PAC ;

6. Réaffirme son attachement à un renforcement de la politique européenne en matière de sécurité maritime et son refus d'une éventuelle suppression de la réserve de 20 millions d'euros destinée à financer l'Agence européenne de sécurité maritime ;

---

(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.

7. Souhaite que les crédits affectés à la politique extérieure et de sécurité commune soient accrus afin de permettre à l'Union européenne de renforcer son influence sur la scène internationale ;

8. Considère que les raisons qui ont conduit à l'octroi au Royaume-Uni d'une correction sur sa contribution au budget communautaire sont aujourd'hui dépassées et demande que cet avantage injustifié ne soit pas maintenu dans le nouveau cadre financier qui verra le jour en 2007 ;

9. Regrette que la répartition des crédits au sein du budget communautaire ne réponde pas à la nécessité d'approfondir les politiques communes dans les domaines prioritaires des grandes infrastructures de transport, de la recherche et du développement et de la politique étrangère et de défense ;

10. Souhaite, s'agissant des infrastructures de transport, compte tenu du retard pris dans la réalisation des projets dont la liste a été établie au sommet d'Essen, que la Commission et le Parlement européen proposent des solutions de financement novatrices permettant de mieux associer les capitaux privés et de mobiliser les ressources de la Banque européenne d'investissement.

## TABLEAU COMPARATIF

Texte de la proposition de résolution (n° 1008)	Conclusions de la Commission
<p style="text-align: center;"><b>PROPOSITION DE RÉOLUTION</b> sur l'avant-projet de budget général des Communautés européennes pour l'exercice 2004 (n° E 2275)</p>	<p style="text-align: center;"><b>PROPOSITION DE RÉOLUTION</b> sur l'avant-projet de budget général des Communautés européennes pour l'exercice 2004 (n° E 2275)</p>
<b>Article unique</b>	<b>Article unique</b>
L'Assemblée nationale,	Alinéa sans modification.
Vu l'article 88-4 de la Constitution,	Alinéa sans modification.
Vu l'article 272 du traité instituant la Communauté européenne et l'article 177 du traité Euratom,	Alinéa sans modification.
Vu l'accord inter-institutionnel du 6 mai 1999 sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire,	Alinéa sans modification.
Vu l'avant-projet de budget général des Communautés européennes pour l'exercice 2004 (E 2275 annexe 1),	Alinéa sans modification.
1. Approuve les grandes orientations de l'avant-projet de budget des Communautés européennes pour 2004, qui respecte les perspectives financières pluriannuelles et permet de dégager une importante marge disponible en crédits de paiement comme en crédits d'engagement ;	1. Alinéa sans modification.
2. S'oppose à toute économie ou réduction de crédits au cours de la procédure budgétaire pour la rubrique des dépenses agricoles ;	2. Alinéa sans modification.
3. Regrette l'insuffisance des crédits dans le secteur du lait, dont la fragilité ne permet pas d'exclure des besoins supplémentaires ;	3. Alinéa sans modification.
4. Déploie la forte diminution des crédits du <i>Poseidom</i> , alors que ce programme autorise l'adaptation des mesures communautaires pour tenir compte de la spécificité des départements d'outre-mer dans les domaines de l'agriculture et de la pêche ;	4. Alinéa sans modification.
5. Considère comme très prématurée l'intégration dans l'avant-projet de budget pour 2004 d'éléments relatifs à la révision à mi-parcours de la PAC ;	5. Alinéa sans modification.
6. Réaffirme son attachement à un renforcement de la politique européenne en matière de sécurité maritime et son refus d'une éventuelle suppression de la réserve de 20 millions d'euros destinée à financer l'Agence européenne de sécurité maritime ;	6. Alinéa sans modification.

**Texte de la proposition de résolution (n° 1008)**

7. Souhaite que les crédits affectés à la politique extérieure et de sécurité commune soient accrus afin de permettre à l'Union européenne de renforcer son influence sur la scène internationale ;

8. Considère que les raisons qui ont conduit à l'octroi au Royaume-Uni d'une correction sur sa contribution au budget communautaire sont aujourd'hui dépassées et demande que cet avantage injustifié ne soit pas maintenu dans le nouveau cadre financier qui verra le jour en 2007 ;

9. Regrette *fortement* que le budget communautaire, dont le poids relatif ne cesse de décroître, soit d'un montant trop limité, et ne permette pas de mener à bien des politiques communes dans des domaines où la nécessité se fait le plus sentir : grandes infrastructures de transport, recherche et développement, environnement, *politique extérieure* et défense.

**Conclusions de la Commission**

7. Alinéa sans modification.

8. Alinéa sans modification.

9. Regrette que *la répartition des crédits au sein du budget communautaire ne réponde pas à la nécessité d'approfondir les politiques communes dans les domaines prioritaires des grandes infrastructures de transport, de la recherche et du développement et de la politique étrangère et de défense.*

**(Amendement n° 1 de M. Gilles Carrez,  
Rapporteur général)**

*10. Souhaite, s'agissant des infrastructures de transport, compte tenu du retard pris dans la réalisation des projets dont la liste a été établie au sommet d'Essen, que la Commission et le Parlement européen proposent des solutions de financement novatrices permettant de mieux associer les capitaux privés et de mobiliser les ressources de la Banque européenne d'investissement.*

**(Amendement n° 2 de M. Michel Bouvard)**

## **AMENDEMENT NON ADOPTE PAR LA COMMISSION**

### **Amendement présenté par M. Augustin Bonrepaux :**

Compléter la proposition de résolution par l'alinéa suivant :

10. Demande au Gouvernement de dégeler les crédits de l'État nécessaires à la mobilisation des crédits européens dont ils constituent la contrepartie.

---

N° 1017 – Rapport sur la proposition de résolution sur l'avant-projet de budget général des communautés européennes pour 2004 (M. Gilles Carrez)