



N° 2524

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 28 juin 2000

## RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

PAR LA DÉLÉGATION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE  
POUR L'UNION EUROPÉENNE (1),

*sur l'avant-projet de budget général des Communautés  
européennes pour 2001*

ET PRÉSENTÉ

PAR M. GERARD FUCHS,

Député.

---

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

**Politiques communautaires.**

*La Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne est composée de : M. Alain Barrau, président ; Mme Nicole Catala, MM. Gérard Fuchs, Maurice Ligot, Jean-Claude Lefort, vice-présidents ; MM. Jean-Louis Bianco, Didier Boulaud, secrétaires ; Mmes Michèle Alliot-Marie, Nicole Ameline, M. René André, Mme Marie-Hélène Aubert, MM. Jacques Blanc, Jean-Marie Bockel, Pierre Brana, Yves Bur, Yves Coussain, Camille Darsières, Yves Dauge, Bernard Derosier, Philippe Douste-Blazy, Mme Nicole Feidt, MM. Yves Fromion, Gaëtan Gorce, François Guillaume, Christian Jacob, Pierre Lellouche, Pierre Lequiller, François Loncle, Mme Béatrice Marre, MM. Gabriel Montcharmont, Jacques Myard, Daniel Paul, Joseph Parrenin, Jean-Bernard Raimond, Mme Michèle Rivasi, M. Michel Suchod.*

## SOMMAIRE

---

	Pages
<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>5</b>
<b>I. UN AVANT-PROJET DE BUDGET POUR 2001 QUI S'INSCRIT DANS UN CADRE FINANCIER REVISE .....</b>	<b>7</b>
<b>A. L'accord interinstitutionnel du 6 mai 1999 : une tentative de stabilisation du cadre financier du budget communautaire qui a très vite montré ses limites .....</b>	<b>7</b>
1) Une tentative de stabilisation des dépenses communautaires.....	7
2) Les limites de la fixation d'un cadre pluriannuel de dépenses sont très vite apparues.....	8
<b>B. La révision des perspectives financières pour 2001-2006 demandée par la Commission.....</b>	<b>11</b>
1) Le dispositif proposé par la Commission.....	11
2) Les réticences suscitées par la proposition de révision des perspectives financières .....	15

<b>II. UN AVANT-PROJET DE BUDGET POUR 2001 QUI SUSCITE DE NOMBREUSES INTERROGATIONS.....</b>	<b>19</b>
<b>A. Une innovation <i>a priori</i> intéressante : l'établissement du budget sur la base des activités.....</b>	<b>21</b>
<b>B. Un avant-projet de budget de rigueur ou de croissance ? .....</b>	<b>22</b>
<b>C. Une priorité mal maîtrisée.....</b>	<b>23</b>
<b>D. Un manque de lisibilité des autres orientations de l'avant-projet de budget.....</b>	<b>26</b>
<b>E. Des moyens humains soumis à un impératif de rigueur.....</b>	<b>29</b>
<b>PROPOSITION DE RESOLUTION DEPOSEE PAR LA DELEGATION .....</b>	<b>35</b>

Mesdames, Messieurs,

En vous présentant l'année dernière l'avant-projet de budget communautaire pour l'exercice 2000, le rapporteur avait inscrit son analyse dans les perspectives tracées par l'accord interinstitutionnel du 6 mai 1999 fixant les plafonds annuels de dépenses pour les sept exercices budgétaires suivants, et avait considéré que les dépenses des Quinze s'inscrivaient désormais dans « un cadre financier stabilisé ».

Force est de constater aujourd'hui que ce cadre n'aura pas tenu longtemps à l'épreuve des faits, puisque l'avant-projet de budget communautaire pour 2001 qui nous est soumis en application de l'article 88-4 de la Constitution s'appuie sur des perspectives financières sensiblement modifiées. L'accord interinstitutionnel auquel il avait été si difficile de parvenir n'aura donc pas survécu au premier exercice budgétaire.

Le rapporteur de l'avant-projet de budget pour 2001 se doit donc de présenter à la Délégation pour l'Union européenne les tenants et les aboutissants de la révision des perspectives financières 2001-2006, sur la base de laquelle a été élaboré ce document.

Il tient à signaler les difficultés particulières qu'il a rencontrées dans cet exercice, en raison de la longueur inhabituelle du délai qui s'est écoulé entre l'adoption par la Commission de l'avant-projet de budget et le moment où le document a été disponible. Adopté par la Commission le 10 mai, l'avant-projet de budget n'a en effet été rendu public – et seulement dans une version provisoire – que deux semaines plus tard. Il n'a pas été possible d'obtenir d'explication sur ce retard, qui n'est donc peut-être que purement technique, mais dont on ne peut totalement exclure, dans le contexte particulier de la procédure budgétaire de cette année, qu'il soit aussi dû à d'autres difficultés. Quoi qu'il en soit, le rapporteur s'est trouvé confronté à un déficit d'information qui, compte tenu des délais qui s'imposent

à la Délégation pour l'examen de l'avant-projet de budget, n'a pas facilité sa tâche.

C'est dans ce contexte qu'il présente à la Délégation un avant-projet de budget pour 2001 qui s'inscrit dans un cadre financier sensiblement modifié et qui suscite de nombreuses interrogations.

## **I. UN AVANT-PROJET DE BUDGET POUR 2001 QUI S'INSCRIT DANS UN CADRE FINANCIER REVISE**

La difficile mise au point de l'accord interinstitutionnel du 6 mai 1999, formalisant, avec les modifications introduites par le Parlement européen, les résultats obtenus par le Conseil européen sur le volet budgétaire d'« Agenda 2000 », aurait pu légitimement rendre optimiste sur ses chances de pérennité. En réalité, la tentative de stabilisation qu'a traduit la fixation de perspectives financières censées constituer des plafonds annuels de dépenses pour les années 2000 à 2006 a très vite montré ses limites. La révision du cadre financier pluriannuel demandée aujourd'hui par la Commission et – avec d'importantes nuances dans l'approche de la question – par le Parlement européen, témoigne de la fragilité de l'équilibre laborieusement atteint l'année dernière.

### **A. L'accord interinstitutionnel du 6 mai 1999 : une tentative de stabilisation du cadre financier du budget communautaire qui a très vite montré ses limites**

#### *1) Une tentative de stabilisation des dépenses communautaires*

Rappelons que sous l'impulsion de plusieurs Etats membres, au premier rang desquels la France, le Conseil s'était prononcé en 1999 pour une stabilisation des dépenses communautaires. Dans la même ligne, le Conseil européen – réuni à Berlin les 24 et 25 mars 1999 – ainsi que le Parlement européen avaient eux aussi estimé nécessaire de faire preuve au niveau de l'Union de la même rigueur budgétaire qu'au niveau national. Ce souci de rigueur avait conduit le Conseil et le Parlement européen à réduire les plafonds de dépense proposés par la Commission, car celle-ci, sous couvert du maintien à 1,27 % du PNB communautaire du plafond des ressources propres de la

Communauté, avait présenté des perspectives financières intégrant une progression sensible des dépenses communautaires.

Sans revenir sur l'examen détaillé des perspectives financières pour la période 2000-2006 telles qu'annexées à l'accord interinstitutionnel du 6 mai 1999, il est nécessaire d'en rappeler les grandes lignes de façon à appréhender les motivations et la portée de la révision qui en est demandée cette année par la Commission.

L'accord interinstitutionnel a tout d'abord garanti la pérennisation de la PAC. Conformément aux conclusions du Conseil européen de Berlin, a été retenu comme plafond pour la rubrique 1 un montant moyen de 40,5 milliards d'euros à périmètre constant par rapport à la précédente programmation financière, auxquels s'ajoutent, de 2000 à 2006, 14 milliards d'euros destinés au développement rural et aux mesures vétérinaires et phytosanitaires.

Il a ensuite maintenu une partie du statut « privilégié » des actions structurelles et consacré la priorité accordée à la politique de cohésion économique et sociale.

Pour le reste, le rapporteur avait noté – pour le déplorer – la faiblesse de la marge disponible pour de nouvelles actions communautaires, qu'il s'agisse tant des politiques internes que des actions extérieures. Sur ce dernier point, il s'était interrogé sur les possibilités de financement offertes par la rubrique 4 des perspectives financières pour permettre d'affirmer plus avant l'identité extérieure de l'Union.

## ***2) Les limites de la fixation d'un cadre pluriannuel de dépenses sont très vite apparues***

Fondé sur le souci, certes louable, d'encadrer la progression des dépenses des Quinze dans un cadre pluriannuel admis par les Etats membres et avalisé par l'ensemble des institutions communautaires, l'accord interinstitutionnel contenait en lui-même ses propres limites. Des engagements extérieurs que le contexte international a amené l'Union européenne à prendre ont rapidement fait apparaître l'inadaptation des procédures existantes pour faire face à des besoins nouveaux.

Le principe d'une programmation budgétaire pluriannuelle n'est certes pas à rejeter en lui-même, dans la mesure où il permet de définir des priorités à moyen terme et de prévoir les moyens financiers de les concrétiser. Associé, comme ce fut le cas pour les perspectives financières pour 2000-2006 annexées à l'accord interinstitutionnel du 6 mai 1999, à une volonté de rigueur budgétaire, il donne alors au cadre sur lequel il est fondé une rigidité qui risque de compromettre la mise en œuvre de politiques communautaires dynamiques dans des secteurs où des actions volontaristes pourraient être particulièrement utiles, ou de faire obstacle à la satisfaction de besoins imprévus, notamment dans le domaine des relations extérieures.

Certes, le Conseil et le Parlement européen ont institué, dans l'accord interinstitutionnel du 6 mai 1999, des mécanismes de flexibilité destinés à permettre le financement d'actions nouvelles. Il est ainsi prévu que les perspectives financières puissent faire l'objet de modifications au-delà des ajustements techniques annuels permettant de tenir compte de l'évolution des prix et du PNB et de leur adaptation aux conditions d'exécution, de façon à moduler sur plusieurs exercices les transferts de crédits d'engagement non dépensés au titre des actions structurelles. Par ailleurs, a été mis en place, à la demande du Parlement européen, un instrument de flexibilité. Fonctionnant dans la limite d'un montant annuel maximal de 200 millions d'euros, ce mécanisme est destiné à permettre, pour un exercice budgétaire donné, le financement de dépenses précises qui ne pourraient être financées dans les limites des plafonds disponibles d'une ou plusieurs autres rubriques.

Les mécanismes de flexibilité ainsi prévus par l'accord interinstitutionnel inspirent deux commentaires. L'instrument de flexibilité proprement dit constitue certes une atténuation à la rigidité des perspectives financières et leur confère une certaine souplesse. Sa portée est toutefois limitée puisqu'il ne peut être utilisé pour les mêmes besoins au cours de deux exercices consécutifs, ce qui ne permet pas le financement durable d'une action communautaire. Quant à la révision des perspectives financières, il est un peu abusif de la présenter comme un mécanisme de flexibilité, dans la mesure où recourir à une telle procédure témoigne précisément de l'insuffisante souplesse du dispositif de programmation pluriannuelle.

Les limites intrinsèques d'un cadre financier pluriannuel ont d'ailleurs bien été perçues dès l'origine par les deux branches de l'autorité budgétaire communautaire. L'accord interinstitutionnel du 6 mai 1999 comporte en effet une déclaration sur la situation dans les Balkans, et particulièrement au Kosovo, invitant la Commission à présenter, lorsque les besoins auront été constatés et estimés, les propositions budgétaires pour les financer, en recourant le cas échéant à une révision des perspectives financières. Avec cette déclaration, on se trouve déjà, en réalité, au cœur du problème qui motive les propositions formulées aujourd'hui par la Commission, tant en ce qui concerne la révision des perspectives financières que les choix budgétaires pour 2001 qui en découlent pour l'essentiel.

D'ailleurs, la contrainte budgétaire imposée notamment aux actions extérieures par les perspectives financières a dû être desserrée dès la procédure d'adoption du budget communautaire pour 2000. Le 16 décembre 1999, l'autorité budgétaire a ainsi décidé de recourir à l'instrument de flexibilité pour un montant de 200 millions d'euros pour compléter le financement nécessaire cette année à la reconstruction du Kosovo. La Commission avait alors indiqué qu'elle proposerait ultérieurement un programme d'assistance aux Balkans occidentaux pour la période 2000-2006, dont le montant devrait l'amener à présenter une proposition de révision des perspectives financières. Pour leur part, le Parlement européen et le Conseil ont alors constaté que si devait être convenu un montant se traduisant par un effort significativement supérieur à ce qui avait déjà été programmé, cela impliquerait un dépassement des plafonds fixés pour la rubrique 4 des perspectives financières arrêtées avec l'accord interinstitutionnel du 6 mai 1999. Quand on se souvient par ailleurs que le Président de la Commission, M. Romano Prodi, avait annoncé dès novembre 1999 que le programme d'aide communautaire pour les Balkans se monterait à 5,5 milliards d'euros pour les années 2001 à 2006, alors que le montant prévu par Agenda 2000 n'était que de 3,5 milliards d'euros, on ne peut pas être surpris que l'assistance aux Balkans soit cette année au cœur de la problématique financière et budgétaire.

## **B. La révision des perspectives financières pour 2001-2006 demandée par la Commission**

En préalable à l'avant-projet de budget pour 2001, la Commission européenne a adopté le 3 mai 2000 une proposition de révision pluriannuelle des perspectives financières pour la période 2001-2006, fondée sur les besoins liés à la reconstruction des Balkans (cf. document E 1466). Cette proposition, mal accueillie par les deux branches de l'autorité budgétaire mais pour des motifs sensiblement différents, paraît, sinon sans justification sur le fond, au moins inadaptée dans la méthode qu'elle met en œuvre. L'inadéquation entre le problème, réel, auquel est confrontée l'Union européenne et la solution envisagée, qui n'est certainement pas satisfaisante, devrait inciter d'urgence à une réflexion sur les moyens de trouver le juste équilibre entre le souci d'encadrement des dépenses et la souplesse nécessaire à des actions à la fois efficaces et ambitieuses.

### *1) Le dispositif proposé par la Commission*

- Pour justifier la révision des perspectives financières qu'elle estime nécessaire, la Commission fait valoir l'inadaptation du cadre pluriannuel arrêté par l'accord interinstitutionnel du 6 mai 1999 aux nouveaux besoins engendrés par l'évolution de la situation dans les Balkans depuis cette date.

– La Commission rappelle tout d'abord que les perspectives financières issues de l'accord des Quinze sur « Agenda 2000 » ne tenaient pas compte des possibles implications budgétaires de la situation dans les Balkans. Elle ne manque par ailleurs pas de faire état de la déclaration conjointe du Parlement européen et du Conseil annexée à l'accord interinstitutionnel – évoquée ci-dessus –, aux termes de laquelle « *au vu de la situation dans les Balkans, notamment au Kosovo, les deux branches de l'autorité budgétaire invitent la Commission à présenter, lorsque les besoins auront été constatés et estimés, les propositions nécessaires en matière budgétaire, y compris, le cas échéant, une proposition de révision des perspectives financières* ». Elle ne manque pas non plus de rappeler la décision de l'autorité budgétaire, le 16 décembre 1999, de recourir à l'instrument de flexibilité pour le Kosovo, l'indication donnée à cette occasion par la Commission qu'elle proposerait une révision des perspectives financières, et la déclaration du Parlement

et du Conseil prenant acte de la possibilité d'un dépassement des plafonds de la rubrique 4 des perspectives financières.

– La deuxième étape de la démarche consiste à définir les besoins liés à la reconstruction du Kosovo, et, plus largement au développement des Balkans occidentaux. Tel est l'objet du « programme d'assistance à la reconstruction, au développement et à la stabilisation des Balkans occidentaux » dit « programme CARDS ». Ce programme concerne l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, la République fédérale de Yougoslavie (Serbie, Monténégro et Kosovo), et l'ancienne République yougoslave de Macédoine. Sa finalité générale est d'établir un cadre légal d'ensemble pour la coopération entre l'Union européenne et les Balkans et de permettre la mise en œuvre d'un plan de reconstruction et de développement économique. Quatre objectifs plus spécifiques lui sont assignés : la reconstruction et la stabilisation de la région ; la création d'un cadre institutionnel et législatif en soutien de la démocratie, de l'état de droit, des droits de l'Homme et des minorités ; le développement et les réformes économiques orientées vers l'économie de marché ; le développement de relations plus étroites entre les pays bénéficiaires, comme entre ces pays et l'Union européenne.

La Commission prévoit un montant de référence pouvant aller jusqu'à 5,5 milliards d'euros sur la période 2000-2006 pour les dépenses au titre de ce programme et des aides macro-financières aux pays de la région. La répartition indicative de cette enveloppe se présente ainsi :

(EN MILLIONS D'EUROS)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total
Albanie, Croatie, Bosnie-Herzégovine, (y compris assistance macro-fin.), Fyrom, Montenegro	203	255	230	210	210	200	200	1508
Serbie	-	40 (+200)	320	420	420	430	430	2060 (+200)
Kosovo	310	350	240	110	30	30	30	1100
Coopération régionale	28	80	90	90	90	90	90	558
Assistance macro-fin.	pm*	75	pm*	pm*	pm*	pm*	pm*	75
Total	541	800 (+200)	880	830	750	750	750	5300 (+200)

\* Les dépenses effectives à ce titre s'imputeront sur les dotations par ailleurs prévues dans le tableau pour les pays bénéficiaires.

On notera, à la lecture de ce tableau, que presque la moitié des aides (2,06 milliards d'euros) est destinée à la Serbie. Pour 2001, l'augmentation du plafond de la rubrique 4 ne prend en compte pour la Serbie que le montant de 40 millions d'euros prévu pour assister les forces démocratiques et les villes administrées par l'opposition. L'octroi des autres aides est subordonné au fait que la Serbie aura satisfait aux conditions politiques posées par l'Union européenne, c'est-à-dire, en clair, qu'elles seront gelées tant que Slobodan Milosevic sera au pouvoir.

– La Commission envisage dans un troisième temps les modalités possibles de financement complémentaire. En effet, si l'accord institutionnel du 6 mai 1999 permet de procéder à une révision des perspectives financières pour faire face à des situations non prévues à l'origine, le recours à cette procédure est soumis à un double préalable : d'une part, examiner les possibilités de redéploiement au sein de la catégorie budgétaire concernée, d'autre part, envisager la possibilité de compenser le relèvement du plafond d'une rubrique par une réduction équivalente d'une autre.

Aussi, la Commission a-t-elle procédé à un réexamen de la programmation des politiques externes de l'Union au titre de la rubrique 4. Il en ressort, selon elle, qu'un montant de 1,43 milliard d'euros pourrait être réaffecté au programme CARDS sur la période

2001-2006. Elle en conclut que, sur la base de cette reprogrammation, un relèvement des plafonds de la rubrique 4 de 300 millions d'euros chaque année de la période considérée devrait permettre de couvrir les besoins du programme CARDS tout en laissant des marges de sécurité suffisantes.

Parallèlement, la Commission a examiné les possibilités de compenser l'augmentation du plafond de la rubrique 4 par la diminution de celui d'autres rubriques. Selon les prévisions les plus récentes, les dépenses relevant de la sous-rubrique 1.a (dépenses PAC, à l'exclusion du développement rural) font apparaître pour 2001, à législation inchangée et sur la base d'une gestion rigoureuse, une marge inutilisée estimée à 400 millions d'euros. Une marge équivalente serait prévisible pour 2002. La Commission propose donc de réduire le plafond de la sous-rubrique 1.a de 300 millions d'euros en 2001 et en 2002, ce qui laisserait une certaine marge de sécurité. En revanche, elle n'envisage pas de modification du plafond de la sous-rubrique pour les années 2003 à 2006, pour ne pas préjuger des résultats de l'examen du rapport que la Commission doit présenter aux Quinze en 2002 sur l'évolution des dépenses agricoles.

– La Commission présente en outre un deuxième volet à sa proposition de révision des perspectives financières, celui-là purement technique. Il s'agit, conformément aux conclusions du Conseil européen d'Helsinki sur l'élargissement, de transférer les aides en faveur de Chypre et Malte de la rubrique 4 (actions extérieures) à la rubrique 7 (stratégie de pré-adhésion), de façon à donner à ces interventions le caractère d'aides de pré-adhésion qui leur sera conféré par le renouvellement de leur base légale. La dotation annuelle prévue pour ces deux pays est de 20 millions d'euros. De même que pour les autres pays candidats bénéficiant d'aides au titre de la pré-adhésion, ce même montant sera repris chaque année au cours de la période 2001 à 2006, et le plafond de la rubrique 4 sera réduit d'autant.

• Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, la révision des perspectives financières proposée par la Commission se présente de la façon suivante :

VARIATIONS DES PLAFONDS DES PERSPECTIVES FINANCIERES  
(PRIX COURANTS)

Rubriques	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total
<b>1. Agriculture</b>	-300	-300	-	-	-	-	-600
1.a Dépenses PAC (à l'exclusion du développement rural)	-300	-300	-	-	-	-	-600
<b>4 Actions extérieures</b>	+280	+280	+280	+280	+280	+280	1680
- Financement du programme CARDS	+300	+300	+300	+300	+300	+300	+1800
- Transfert des aides à Chypre et à Malte	-20	-20	-20	-20	-20	-20	-120
<b>7. Aide de pré-adhésion</b>	+20	+20	+20	+20	+20	+20	+120
7.a Pays candidats d'Europe centrale et orientale	Inchangé						
7.b Pays candidats méditerranéens	+20	+20	+20	+20	+20	+20	+120
<b>Total en crédits pour engagements</b>	0	0	+300	+300	+300	+300	+1200
<b>Total en crédits pour paiements</b>	Inchangé						

**2) Les réticences suscitées par la proposition de révision des perspectives financières**

Le Parlement et le Conseil ont mal accueilli les propositions de révision des perspectives financières formulées par la Commission, mais les deux branches de l'autorité budgétaire appréhendent le dossier de manière sensiblement différente. Les Etats membres sont hostiles au principe même d'une révision des perspectives financières, seule la Grèce s'étant montrée jusqu'à présent prudemment ouverte. Au Parlement européen, c'est le transfert de 300 millions de la rubrique 1 (dépenses agricoles) vers la rubrique 4 (actions extérieures) qui est contesté, la Commission des budgets étant plutôt favorable à une augmentation globale des plafonds de dépenses.

On doit certes reconnaître une certaine pertinence aux justifications présentées par la Commission à l'appui de ses propositions, ainsi qu'une certaine cohérence au dispositif qu'elle préconise. La reconstruction des Balkans et, plus généralement, le développement de cette région sensible, constituent à n'en pas douter une priorité pour l'Union européenne. La Commission a

d'ailleurs beau jeu de rappeler les engagements pris en ce sens par le Conseil. Quant à la révision des perspectives financières, elle est présentée non sans habileté comme un simple abaissement du plafond de la rubrique 1 (dépenses agricoles) destiné à permettre un relèvement du même montant du plafond de la rubrique 4 (actions structurelles), l'opération étant réalisée à somme nulle.

Les propositions de la Commission ne peuvent toutefois manquer de susciter un certain nombre de critiques qui empêchent de s'y rallier. En préalable aux éléments d'analyse ci-après, le rapporteur tient à souligner qu'il n'entend aucunement remettre en cause le bien-fondé d'une action déterminante de l'Union européenne en faveur des Balkans occidentaux, qu'il estime au contraire devoir être une de ses priorités. C'est le choix des moyens qui suscite de nombreuses réticences.

– Il paraît tout d'abord surprenant, et difficilement justifiable, de faire de la révision des perspectives financières un préalable à la discussion budgétaire, comme le demande la Commission, appuyée par le Parlement européen. La révision des perspectives financières ne peut logiquement résulter que du constat, partagé par les deux branches de l'Autorité budgétaire, de l'insuffisance de crédits pour financer un surcoût budgétaire, une fois que toutes les solutions à enveloppe constante (virements, redéploiements) auront été envisagées. Les crédits qui apparaissent nécessaires pour l'année prochaine au titre de la reconstruction des Balkans peuvent être dégagés dans le cadre de la procédure budgétaire pour 2001 et sous le plafond des perspectives financières, indépendamment des pressions exercées en faveur de la révision pluriannuelle de celles-ci. Comme le demande la France, il convient que les discussions portent d'abord sur la procédure budgétaire 2001 et n'abordent éventuellement que dans un second temps la possibilité d'une révision des perspectives financières.

– La démarche proposée par la Commission paraît d'autant plus contestable que les arguments techniques qu'elle fait valoir apparaissent tout à fait insuffisants. Le coût de la reconstruction des Balkans arrêté par le programme CARDS, qui constitue la justification présentée à l'appui du relèvement du plafond de la rubrique 4, est chiffré à 5,5 milliards d'euros pour la période 2000-2006. Curieusement, ce chiffre reprend exactement le « montant politique » annoncé par le Président de la Commission,

M. Romano Prodi, dès le mois de novembre 1999 en l'absence de toute justification technique. On ne peut donc manquer de se demander si la proposition de relèvement pluriannuel du plafond de la rubrique 4 ne constitue pas une tentative de la Commission de faire coïncider la réalité budgétaire avec l'annonce politique faite par son Président il y a plusieurs mois.

– Il faut noter dans le même sens l'absence d'arguments techniques à l'appui de l'enveloppe pluriannuelle destinée à financer le programme CARDS. Le tableau faisant état de la répartition indicative de la dotation de 5,5 milliards d'euros entre les différents pays concernés, qui figure ci-dessus, à l'appui de la présentation de la proposition de révision des perspectives financières, n'est étayé par aucun élément permettant d'évaluer précisément tant les besoins à couvrir que les capacités d'absorption des pays de la zone. A cet égard, il peut être intéressant de signaler que si la Commission – dans le cadre de la procédure budgétaire pour l'exercice 2000 – avançait des besoins financiers à satisfaire rapidement de 100 millions d'euros pour mars 2000, une vingtaine de millions seulement avaient été engagés à la fin du mois de février 2000. Par ailleurs, on peut s'étonner que le plan d'aide aux Balkans occidentaux ne fasse appel au financement que du seul budget communautaire, sans prendre en compte les autres sources de financement possibles (notamment par la BEI et la BERD).

– Un dernier élément, et non le moindre, jette le doute sur la réalité des besoins de financement fondant la demande de révision des perspectives financières : le chiffrage de 5,5 milliards d'euros du plan d'assistance aux Balkans recouvre pour près de la moitié (jusqu'à 2,26 milliards d'euros sur l'ensemble de la période) des aides destinées à la Serbie alors que, dans l'état actuel des choses, celle-ci ne remplit pas les conditions politiques fixées par les Etats membres et l'Union pour bénéficier de l'aide communautaire. Certes les montants prévus seront « gelés » et ne pourront être utilisés à d'autres fins tant que ces conditions ne seront pas remplies. Tant que ce ne sera pas le cas, l'augmentation du plafond pour les actions extérieures ne se traduira pas dans le budget annuel. A l'évidence, la justification de la demande de révision des perspectives financières par le coût de la reconstruction des Balkans est très sérieusement affaiblie par la conditionnalité de la moitié des sommes à dégager. En excluant la Serbie du programme d'assistance aux Balkans, le montant des moyens supplémentaires à

prévoir se trouve ramené à hauteur de 3 milliards d'euros sur l'ensemble de la période 2000-2006, qui peuvent dès lors être financés sous le plafond des perspectives financières annexées à l'accord interinstitutionnel du 6 mai 1999.

– Au demeurant, le dispositif présenté par la Commission sur la révision des perspectives financières ne constitue pas une solution techniquement acceptable. En effet, le relèvement du plafond de la rubrique 4 qu'elle propose n'est gagé par une réduction équivalente du plafond de la rubrique 1 que pour les exercices 2001 et 2002. Alors qu'elle identifie des besoins jusqu'en 2006, le redéploiement qu'elle préconise ne constitue pas une solution durable pour les financer.

– En tout état de cause, la réduction du plafond de la rubrique des dépenses agricoles ne peut être considérée comme une mesure acceptable. Certes la Commission fait valoir qu'elle propose un abaissement du seul plafond mais pas des crédits. Comme on le verra plus loin, malgré une augmentation importante des dépenses agricoles prévue pour 2001, celles-ci restent encore en-dessous du plafond réduit de 300 millions d'euros.

Mais cette situation présente trois dangers. La marge disponible pour 2001 sous le plafond révisé risque d'être trop faible (130 millions d'euros) pour faire face à une crise de marché importante ou à une évolution défavorable du taux de change euro/dollar. La situation est encore plus délicate pour 2002, en raison de l'impact prévisible de la réforme de l'organisation commune du marché du sucre. Enfin, l'existence d'une marge très réduite sous le plafond ne permettra pas d'aborder dans des conditions satisfaisantes l'évaluation à mi-parcours de la réforme de la PAC, prévue pour 2003. Même si dans l'immédiat la réduction du plafond des dépenses agricoles ne compromet pas le financement de la PAC tel que prévu par « Agenda 2000 », elle ferait peser sur les années à venir une hypothèque que rien ne justifie sérieusement par ailleurs.

## **II. UN AVANT-PROJET DE BUDGET POUR 2001 QUI SUSCITE DE NOMBREUSES INTERROGATIONS**

L'avant-projet de budget pour 2001 adopté par la Commission le 10 mai dernier qui s'établit, globalement à 96,924 milliards d'euros en crédits d'engagement et 93,874 milliards d'euros en crédits de paiement, présente deux caractéristiques essentielles. Tout d'abord il intègre et traduit en termes budgétaires la proposition de révision des perspectives financières analysées ci-dessus. Ensuite, il prévoit, alors qu'il est présenté officiellement comme un budget de rigueur, une augmentation de 5 % des crédits pour paiements.

Le tableau ci-après présente les grandes lignes de l'avant-projet de budget pour 2001 en les mettant en perspective avec le budget communautaire arrêté pour 2000 et les perspectives financières révisées suivant les propositions de la Commission.

AVANT-PROJET DE BUDGET GENERAL POUR 2001

(EN EUROS)

Rubrique	Budget 2000	Perspectives financières 2001 <sup>(1)</sup>	Budget 2001	Variation	
				en % 3 : 1	en montant 3 - 1
	(1)	(2)	(3)		
<i>Crédits pour engagements</i>					
<b>1. Agriculture</b>	<b>40.973.000.000</b>	<b>44.230.000.000</b>	<b>44.100.200.000</b>	<b>7,6</b>	<b>3.127.200.000</b>
– Dépenses de marchés	36.889.000.000	39.735.000.000	39.605.200.000	7,4	2.716.200.000
– Mesures d'accompagnement	4.084.000.000	4.495.000.000	4.495.000.000	10,1	411.000.000
<i>Marge</i>			<i>129.800.000</i>		
<b>2. Actions structurelles</b>	<b>32.678.000.000</b>	<b>32.720.000.000</b>	<b>32.720.000.000</b>	<b>0,1</b>	<b>42.000.000</b>
– Fonds structurels	30.019.000.000	30.005.000.000	30.005.000.000	0	– 14.000.000
– Fonds de cohésion	2.659.000.000	2.715.000.000	2.715.000.000	2,1	56.000.000
<i>Marge</i>			<i>0</i>		
<b>3. Politiques internes</b>	<b>6.049.551.000</b>	<b>6.272.000.000</b>	<b>6.135.720.000</b>	<b>1,4</b>	<b>86.169.000</b>
<i>Marge</i>			<i>136.280.000</i>		
<b>4. Actions extérieures</b>	<b>4.790.070.000</b>	<b>5.015.000.000</b>	<b>4.932.797.000</b>	<b>3</b>	<b>142.727.000</b>
<i>Marge</i>			<i>82.203.000</i>		
<b>5. Administration</b>	<b>4.702.073.770</b>	<b>(2)4.939.000.000</b>	<b>4.860.517.000</b>	<b>3,4</b>	<b>158.443.230</b>
<i>Marge</i>			<i>78.483.000</i>		
<b>6. Réserves</b>	<b>906.000.000</b>	<b>916.000.000</b>	<b>916.000.000</b>	<b>1,1</b>	<b>10.000.000</b>
– Réserve monétaire	500.000.000	500.000.000	500.000.000		0
– Réserve pour garanties	203.000.000	208.000.000	208.000.000	2,5	5.000.000
– Réserve pour aide d'urgence	203.000.000	208.000.000	208.000.000	2,5	5.000.000
<i>Marge</i>			<i>0</i>		
<b>7. Stratégie de préadhésion</b>	<b>3.181.710.000</b>	<b>3.260.000.000</b>	<b>3.259.000.000</b>	<b>2,4</b>	<b>77.290.000</b>
– Agriculture	529.000.000	540.000.000	540.000.000	2,1	11.000.000
– ISPA	1.058.000.000	1.080.000.000	1.080.000.000	2,1	22.000.000
– PHARE (pays candidats)	1.579.710.000	1.620.000.000	1.620.000.000	2,6	40.290.000
– Pays méditerranéens candidats	15.000.000	20.000.000	19.000.000	26,7	4.000.000
<i>Marge</i>			<i>1.000.000</i>		
<b>Total des crédits pour engagements</b>	<b>93.280.404.770</b>	<b>97.352.000.000</b>	<b>96.924.234.000</b>	<b>3,9</b>	<b>3.643.829.230</b>
<i>Marge</i>			<i>427.766.000</i>		
<i>Crédits pour paiements</i>					
<b>Total des crédits pour paiements</b>	<b>89.386.951.293</b>	<b>94.893.000.000</b>	<b>93.873.646.000</b>	<b>5</b>	<b>4.486.694.707</b>
<i>Marge</i>			<i>1.019.354.000</i>		
Crédits pour paiements en % du PNB	1,11 %	1,11 %	1,07 %		

(1) Proposition de la Commission.

(2) Y compris 163 Mio€ au titre des contributions du personnel au régime des pensions.

Il comporte par ailleurs une nouveauté intéressante : il est pour la première fois établi sur la base des activités, même si c'est sous sa forme traditionnelle qu'il suivra le processus décisionnel.

A côté de l'innovation prometteuse que constitue la présentation sur la base des activités, l'avant-projet de budget pour

2001 suscite de nombreuses interrogations que l'on peut regrouper autour de trois thèmes. En premier lieu, s'agit-il d'un budget de rigueur ou d'un budget laxiste ? Ensuite, la priorité majeure qu'il affiche, l'aide aux Balkans, apparaît mal maîtrisée. Enfin, les autres orientations qu'il traduit manquent de lisibilité.

#### **A. Une innovation *a priori* intéressante : l'établissement du budget sur la base des activités**

Suite à une décision prise en novembre 1999 par la Commission, l'avant-projet de budget 2001 est pour la première fois établi, parallèlement à sa présentation traditionnelle, sur la base des activités. Composante budgétaire du concept plus large de gestion par activités, l'établissement du budget par activités (EBA) a pour objet de regrouper l'ensemble des dépenses tant de fonctionnement que de nature opérationnelle concourant aux différentes politiques communautaires. Faisant clairement apparaître le coût total de chacune d'entre elles, ce système présente un double avantage : il assure une meilleure lisibilité des actions communautaires et il permet une meilleure adéquation des moyens aux finalités arrêtées par les autorités communautaires.

Dans la structure actuelle du budget, qui comporte une partie A relative d'une part aux dépenses administratives et d'autre part aux ressources humaines, et une partie B consacrée aux dépenses opérationnelles, il est très difficile de connaître le coût total de telle ou telle politique. Les trois types de dépenses étant déterminés séparément, l'affectation des ressources est souvent déséquilibrée, avec une tendance à porter une attention insuffisante aux besoins en ressources administratives et humaines. Pour remédier à ces inconvénients, a été instauré depuis l'élaboration du budget 1997 un débat d'orientation destiné à définir les grandes orientations qualitatives pour engager la procédure budgétaire annuelle. En réalité, le débat d'orientation s'est concentré sur la budgétisation et n'a pas été associé à un débat politique sur les priorités globales de la Commission. En outre, l'exercice n'a pas fourni de directives suffisamment précises aux services, ni permis d'apprécier exactement le coût réel des politiques.

La procédure du budgétisation est la première à faire l'objet d'une réforme, dans le cadre plus large de la réforme administrative

lancée par la Commission Prodi. Les principes directeurs définis pour l'établissement du budget sur la base des activités sont : la cohérence dans la traduction des priorités politiques dans les ressources budgétaires ; la transparence dans l'affectation des ressources et le coût global des activités ; la décentralisation de la gestion des ressources ; la responsabilité des gestionnaires en ce qui concerne les objectifs visés et les résultats atteints.

Dans le cadre de l'EBA, l'activité, qui correspond au type de tâche effectuée dans un secteur donné de la Commission, constitue l'élément de base aux fins de la planification, de la budgétisation, de la programmation, de l'établissement de rapports et du contrôle par la Commission. Afin de faciliter la détermination des priorités au sein du collège des commissaires, les activités seront regroupées dans environ trente à quarante domaines politiques, regroupant chacun de cinq à dix activités. Sans pouvoir ici entrer plus avant dans le détail des changements que la mise en œuvre de l'EBA devrait entraîner dans la procédure interne d'élaboration de l'avant-projet de budget, il apparaît que cette réforme va *a priori* dans le bon sens, en favorisant à la fois la transparence administrative et la pertinence politique. Le rapporteur ne manquera pas, à l'occasion de l'examen du prochain avant-projet de budget, d'être attentif à la façon dont les méthodes qui seront mises en œuvre par la Commission permettront la réalisation effective de ces objectifs.

## **B. Un avant-projet de budget de rigueur ou de croissance ?**

Poser la question de savoir un budget traduit une volonté de rigueur ou de croissance des dépenses paraît *a priori* incongru, la lecture des taux d'augmentation globaux des crédits permettant en principe de se faire immédiatement une idée exacte sur le sujet. Le cas de l'avant-projet de budget 2001 est à cet égard moins habituel et plus complexe.

Selon la présentation officielle, l'avant-projet de budget est « *placé sous le signe de la rigueur budgétaire* ». A l'appui de cette affirmation, la Commission fait valoir que, si l'on excepte les dépenses agricoles, la croissance des crédits d'engagement par rapport au budget 2000 n'est que de 1 %. Par ailleurs, les crédits de paiement ne représentent que 1,07 % du PNB communautaire, au

lieu de 1,11 % pour le budget 2000, et donc loin sous le plafond maximum de 1,27 % autorisé par les perspectives financières.

Le discours officiel sur la rigueur masque une réalité sensiblement différente. En fait, l'avant-projet de budget fait apparaître une forte augmentation (+ 3,9 %) des crédits pour engagements et une hausse encore plus forte (+ 5 %) des crédits pour paiements. La présentation officielle de la Commission ne saurait être acceptée : les dépenses liées à la PAC ne peuvent pas être exclues de l'évolution général du budget alors qu'elles représentent plus de 46 % des crédits communautaires. L'augmentation qu'elles enregistrent (+ 7,6 % par rapport à 2000, + 7,4 % pour les dépenses de marché) résulte certes dans une large mesure des décisions sur l'Agenda 2000 prises à Berlin au printemps 1999. Mais quoi qu'il en soit, on ne peut sans mauvaise foi qualifier de rigoureux un budget dont les crédits progressent de 5 %. Par ailleurs, le fait que les crédits de paiement ne représentent que 1,07 % du PNB communautaire au lieu de 1,1 % pour le budget 2000, présenté comme « *d'une extrême importance* » par la Commission, doit être relativisé en raison de la progression du taux de croissance du PNB des Etats membres.

La forte augmentation des crédits de paiements qui caractérise l'avant-projet de budget 2001 n'est donc pas comparable aux normes de progression des dépenses publiques respectées par les Etats membres. Certains de ceux-ci, au premier rang desquels les pays contributeurs nets et budgétairement rigoureux, tels l'Allemagne, l'Autriche, la Finlande, les Pays-Bas, la Suède et le Royaume-Uni ne sont pas disposés à admettre un taux d'augmentation des dépenses communautaires qui ne soit pas compatible avec l'évolution des budgets nationaux et attendent de la présidence française qu'elle défende une progression des crédits de paiement sensiblement inférieure à celle prévue aujourd'hui.

### **C. Une priorité mal maîtrisée**

La priorité politique que traduit l'avant-projet de budget 2001 est l'aide au processus de reconstruction et de stabilisation des Balkans. Comme on l'a vu, c'est cette orientation majeure qui, non seulement a conditionné l'établissement de l'avant-projet de budget pour 2001, mais qui a aussi conduit la Commission à demander une

révision des perspectives financières pluriannuelles constituant le cadre de référence pour les exercices budgétaires 2001 à 2006. On ne reviendra pas ici sur les critiques que suscitent le principe de la révision des perspectives financières et les modalités envisagées par la Commission, pour aborder les implications budgétaires entraînées pour 2001 par le dispositif proposé.

Pour 2001, les crédits destinés à la coopération avec les pays des Balkans occidentaux devraient s'élever à près de 815 millions d'euros, soit une augmentation de 72,6 % par rapport au budget 2000. Il faut toutefois noter qu'ils incluent désormais une nouvelle ligne consacrée aux administrations civiles provisoires, dotée de 15 millions d'euros, dont les crédits figuraient l'année dernière au chapitre « politique étrangère et de sécurité commune » (la diminution de 23,4 % des crédits de ce chapitre s'explique donc par ce transfert).

Sur ce total, 40 millions d'euros sont prévus pour assister les forces démocratiques et les villes administrées par l'opposition en Serbie, ainsi qu'une aide conditionnelle de 200 millions d'euros qui sera débloquée seulement si une évolution démocratique se produit en Serbie. Le principe même de cette dernière dotation, ainsi que l'importance de son montant, paraissent surprenants, dans la mesure où les Quinze n'ont encore arrêté aucune décision en la matière.

L'importance de la dotation prévue pour le Kosovo n'est pas, pour d'autres raisons, sans susciter d'interrogations. Au vu des montants de crédits qui ont pu effectivement être engagés sur les premiers mois de l'année 2000 (une vingtaine de millions d'euros au début mars alors que la Commission avait fait état en décembre 1999 de besoins à hauteur de 100 millions à cette date), on peut s'interroger sur la capacité réelle d'absorption par le Kosovo des 350 millions qu'il est prévu de lui affecter en 2001. On ne peut exclure que les crédits demandés au titre du Kosovo aient été volontairement « gonflés » pour 2001 (on notera d'ailleurs que le programme CARDS prévoit pour les années suivantes des dotations sensiblement inférieures : 240 millions d'euros en 2002, 110 en 2003, 30 pour les années 2004, 2005 et 2006), de façon à ce que même si les crédits en faveur de la Serbie ne sont pas engagés, la nécessité de relever le plafond de la rubrique 4 en 2001 ne soit pas remise en cause.

Par ailleurs, la priorité accordée aux Balkans occidentaux a conduit la Commission à opérer au sein de la rubrique 4 des redéploiements de grande envergure, qui se traduisent par des réductions importantes des crédits affectés à la plupart des autres actions extérieures de l'Union. Selon la Commission, ces redéploiements ont été programmés, sans coupe horizontale, selon des critères précis : importance géopolitique de la région, respect des programmes de lutte contre la pauvreté, niveau d'utilisation des crédits disponibles les années précédentes.

Le rapporteur ne méconnaît pas l'importance des restes à liquider sur certains programmes d'aide extérieure, qui peut justifier certaines réductions des crédits d'engagement. Compte tenu de l'ampleur des coupes opérées, il s'interroge néanmoins sur la capacité de l'Union, dans ces conditions, à respecter les priorités qu'elle a elle-même définies et les engagements qu'elle a pris envers ses partenaires. Ainsi, les pays en développement d'Asie voient les crédits qui leur sont destinés baisser de 4,8 %, ceux d'Amérique latine subissent une réduction de 9,2 % et les pays tiers méditerranéens et le Moyen-Orient de 10,8 %. De même les crédits alloués aux activités en faveur des droits de l'homme et de la démocratie, qui prennent la forme de subventions à des associations, des médias, des ONG, diminuent de 12,3 % par rapport à la dotation ouverte par le budget 2000. Et si le montant prévu pour l'aide humanitaire (455 millions d'euros) est identique à celui figurant au budget 2000, les crédits destinés à l'aide alimentaire, ramenés de 463 à 455 millions d'euros, baissent de 1,8 %. Cette évolution ne paraît guère cohérente avec le souci exprimé par la Commission, dans le cadre des redéploiements opérés à l'intérieur de la rubrique 4, d'orienter davantage la stratégie de l'Union vers la lutte contre la pauvreté.

Au bout du compte, la seule action extérieure qui ne soit pas, peu ou prou, sacrifiée en faveur de l'assistance aux pays des Balkans est la coopération avec l'Europe orientale, le Caucase et les Républiques d'Asie centrale. Il n'est toutefois pas certain que la très faible augmentation des crédits prévue à ce titre (+ 1,8 %) soit bien adaptée à l'importance géostratégique des pays considérés, d'autant que le montant des aides qui leur sont accordées avait été sensiblement réduit en 2000 par rapport à 1999.

#### **D. Un manque de lisibilité des autres orientations de l'avant-projet de budget**

La priorité accordée par la Commission au programme d'assistance aux Balkans domine, pour ne pas dire écrase, l'ensemble de l'avant-projet de budget. Celui-ci ne fait en effet apparaître aucune autre orientation bien définie qui soit susceptible de caractériser les actions qui seront financées par l'Union en 2001.

- Plus que jamais les dépenses agricoles pèsent sur le budget communautaire, puisque le total des crédits pour l'agriculture proposé par l'avant-projet de budget 2001 s'élève à 44.100 millions d'euros, soit près de 46 % du total des crédits pour engagements. Elles connaissent en outre une augmentation importante de 7,6 % par rapport au budget 2000. Cette hausse n'est pas surprenante, car elle est dans une large mesure la conséquence de la mise en œuvre de l'Agenda 2000, décidée au Conseil européen de Berlin en mars 1999, dont l'incidence devait être limitée sur le budget 2000, mais forte sur les exercices budgétaires 2001 et 2002.

Ce sont en effet les réformes arrêtées dans l'Agenda 2000 pour trois grandes organisations communes de marchés qui, entrant en vigueur au début de la campagne 2001, se traduiront par des dépenses supplémentaires importantes dans le budget 2001.

En raison des changements apportés au fonctionnement des organisations communes de marchés pour les cultures arables (céréales, oléagineux et protéagineux) ainsi que pour la viande bovine, le niveau des paiements directs augmentera tandis que les prix de soutien seront réduits. Les dépenses supplémentaires résultant de l'augmentation des paiements directs ne seront compensées que partiellement par les économies réalisées sur les interventions sur le marché. Au total, les dépenses relatives à ces deux secteurs devraient s'accroître de 15 % par rapport au budget 2000. Pour l'organisation commune de marché du vin, troisième à faire l'objet d'une réforme, les crédits devraient augmenter de 64,5 %.

L'avant-projet de budget 2000 étant fondé sur une parité moyenne entre le dollar et l'euro de 1 euro = 0,99 dollar, au lieu de 1 euro = 1,12 dollar pour le budget 2000, les dépenses pour les restitutions à l'exportation exprimées en euros devraient connaître

une diminution importante. C'est ce qui explique que, malgré l'augmentation sensible des dépenses de marchés prévue pour 2001, la Commission ait pu proposer une réduction du plafond de la rubrique 1 pour compenser le relèvement de celui de la rubrique 4 (actions extérieures) tout en laissant subsister une marge de 130 millions d'euros dans la rubrique 1. On a vu plus haut les critiques que peut susciter ce dispositif, malgré l'augmentation notable du niveau des crédits alloués à l'agriculture dans l'avant-projet de budget 2001.

- Les actions structurelles bénéficient d'une dotation globale de 32,7 milliards d'euros en crédits d'engagement, soit près de 35 % du total des crédits pour engagements inscrits à l'avant-projet de budget. Ceci ne représente qu'une très légère augmentation par rapport au dernier exercice (+ 0,1 %).

Doté de 20,8 milliards d'euros, l'objectif 1 concentre 69 % des crédits d'engagement alloués aux fonds structurels, l'objectif 2, avec 3,6 milliards d'euros, en représentant 12 % et l'objectif 3, avec 3,5 milliards d'euros, 11,7 %.

Quant aux crédits pour paiement d'un montant de 31,9 milliards d'euros, ils sont globalement quasiment stables par rapport au budget 2000. Ceux qui sont affectés aux fonds structurels s'élèvent à 29,4 milliards d'euros, en augmentation de 1,4 %. L'essentiel est destiné aux remboursements pour la nouvelle période de programmation, pour 13,5 milliards d'euros. Un montant de 8 milliards d'euros est destiné à couvrir les engagements correspondant aux périodes de programmation précédentes, et un montant de 7 milliards d'euros doit permettre le versement des avances pour la deuxième année.

- Les crédits dégagés en faveur des politiques internes (rubrique 3) ne semblent pas répondre à des orientations bien définies. Globalement, les crédits d'engagement augmentent de 1,4 % par rapport au budget 2000 mais ce pourcentage n'est guère significatif car il recouvre des évolutions contrastées.

On peut a priori s'étonner de la très forte baisse enregistrée par les crédits consacrés à l'emploi, qui sont ramenés de 214,5 millions d'euros en 2000 à 70 millions d'euros en 2001, soit une diminution de 67,4 %. Ceci tient au fait que l'initiative « Croissance et emploi »

décidée au Sommet de Luxembourg fin 1997, qui a démarré en 1998, s'achève en 2000. Pour succéder à ce programme, la Commission envisage, dans la ligne des conclusions du Conseil européen de Lisbonne, de renforcer le nouveau programme pluriannuel pour les entreprises par l'inclusion de mesures spécifiques visant à favoriser l'intégration des micro-entreprises et des PME dans la société de l'information. Le rapporteur, qui n'a jamais manqué de souligner l'importance des actions à mener en faveur de l'innovation technologique, ne peut qu'être déçu par la modicité du crédit prévu par la Commission pour cette action (10 millions d'euros), qui devrait bénéficier de montants plus conséquents.

L'explication de la diminution importante prévue pour les crédits consacrés à l'environnement (-28,2 %) est quasiment inverse. Le programme LIFE III, qui était censé démarrer en 2000, n'a en fait été adopté qu'avec beaucoup de retard et l'année 2001 sera sa première année d'application. Or traditionnellement, la première année d'application d'un programme ne nécessite pas des ressources équivalant à la moyenne arithmétique annuelle des sommes prévues pour l'ensemble de sa durée. Le faible montant des crédits prévus pour 2001 n'a donc pas en l'espèce de signification.

Le rapporteur ne peut que se féliciter du fait que les crédits pour la recherche augmentent de 8 % par rapport au budget 2000 et représentent près des deux tiers du total de ceux affectés aux politiques internes.

En revanche, l'attention particulière qu'il porte aux réseaux transeuropéens, en raison de l'impact sur l'emploi et la croissance que peut avoir une intervention communautaire ambitieuse dans ce domaine, le conduit à s'interroger sur la diminution de 3,3 % qui enregistrent les crédits qui leur sont alloués. En réalité, les évolutions sont différentes selon les programmes considérés. S'agissant des programmes RTE pour le transport, les crédits ne diminuent que de 1,5 %, alors que pour ceux qui concernent les télécommunications et l'énergie, qui entrent dans leur seconde année de mise en œuvre, ils baissent respectivement de 20 % et 16 %. Quant au programme IDA II, doté de 24 millions d'euros, qui relie les réseaux télématiques entre les administrations, il est maintenu au même niveau que l'année précédente.

## **E. Des moyens humains soumis à un impératif de rigueur**

L'avant-projet de budget 2001 se caractérise enfin par une « croissance zéro » des effectifs, qui pourrait compromettre la bonne exécution de plusieurs programmes.

Rappelons que l'agenda 2000 avait prévu l'embauche de mille fonctionnaires, toutes catégories confondues, sur l'ensemble de la période 2000-2006. Par ailleurs, à l'occasion de la consultation des directions générales préalable à l'élaboration de l'avant-projet de budget pour 2001, les besoins en personnel avaient été évalués à huit cents fonctionnaires. Ces demandes n'étaient donc sans doute guère réalistes, mais certaines directions générales comme celles en charge de l'élargissement ou de la justice et des affaires intérieures s'estimaient en droit de faire l'objet d'une attention particulière en raison des tâches nouvelles qui leur incombent. Ces arguments n'ont pas été entendus, au motif qu'une évaluation générale des ressources humaines devait avoir lieu en septembre 2000 dans le cadre de la réforme administrative de la Commission.

Compte tenu du gel de toute demande de recrutement supplémentaire décidé par la présidence de la Commission, les directions générales de l'emploi, de l'environnement et de la fiscalité et de l'union douanière ont fait savoir que, dans ces conditions, elles préféraient différer plusieurs engagements budgétaires, faute de personnel pour en assurer la gestion. La seule augmentation de personnel prévue est celle destinée à l'OLAF, qui doit être doté de soixante-seize agents supplémentaires.

Le rapporteur estime regrettable qu'au nom d'une rigueur budgétaire toute relative, puisqu'elle est loin d'avoir la même signification dans tous les domaines, l'insuffisance des ressources humaines disponibles risque de compromettre le niveau d'exécution des engagements budgétaires. Il en va là de la cohérence et de la crédibilité de l'action de l'Union européenne dans l'ensemble des secteurs concernés.

\*  
\* \*

La Délégation s'est réunie le mercredi 28 juin 2000 pour examiner le rapport d'information.

Le rapporteur a souligné que l'avant-projet de budget communautaire pour 2001, présenté tardivement par la Commission européenne, a été de surcroît élaboré sur la base de perspectives financières révisées par rapport à celles prévues dans le cadre de l'Agenda 2000 et formalisées par l'accord interinstitutionnel du 6 mai 1999. Cet accord, fixant des plafonds de dépenses annuels pour les années 2000 à 2006, était fondé sur le souci d'enserrer la progression des dépenses des Quinze dans un cadre pluriannuel admis par les Etats membres et avalisé par les institutions communautaires. Les besoins nouveaux résultant des engagements que l'Union européenne a pris dans les Balkans ont fait apparaître ses limites, dès l'exercice budgétaire 2000, qui a donné lieu à la mise en œuvre de l'instrument de flexibilité.

Face à cette situation, et en préalable de l'avant-projet de budget pour 2001, la Commission européenne a adopté le 3 mai 2000 une proposition de révision pluriannuelle des perspectives financières pour la période 2001-2006, fondée sur les besoins liés à la reconstruction des Balkans. Sur la base d'un montant de référence pouvant aller jusqu'à 5,5 milliards d'euros sur la période 2000-2006, compte tenu des marges permettant selon elle de réduire le plafond des dépenses agricoles (rubrique 1) et des possibilités de redéploiement interne à l'intérieur de la rubrique consacrée aux actions extérieures (rubrique 4), la Commission propose une diminution de 300 millions d'euros du plafond de la rubrique agricole pour les années 2001 et 2002 et un relèvement de 300 millions d'euros du plafond de la rubrique des actions extérieures pour chacune des années de la période 2001-2006.

Cette proposition a été mal accueillie tant par le Parlement européen que par le Conseil, mais pour des raisons différentes : le Parlement conteste le transfert de plafond de la rubrique 1 à la rubrique 4, tandis que le Conseil est hostile au principe même d'une révision des perspectives financières.

Si la reconstruction des Balkans doit constituer une priorité pour l'Union européenne, les moyens choisis par la Commission pour faire face à ces besoins suscitent la critique. Tout d'abord on ne peut accepter que la révision des perspectives financières

constitue, comme le demande la Commission, un préalable à la discussion budgétaire. En second lieu, les arguments techniques avancés sont tout à fait insuffisants, le chiffrage du plan d'aide aux Balkans (5,5 milliards d'euros de 2000 à 2006) n'étant pas étayé par les éléments permettant d'évaluer les besoins à couvrir et les capacités d'absorption des pays considérés. En outre, ce chiffrage inclut, pour près de la moitié, des aides destinées à la Serbie, alors que celle-ci ne remplit pas les conditions politiques fixées par les Quinze. Aussi ces aides seront gelées tant que ces conditions ne seront pas remplies. Mais la conditionnalité d'un montant proche de la moitié des sommes à dégager affaiblit sérieusement la justification présentée par la Commission à l'appui de sa demande de révision des perspectives financières. Le dispositif proposé n'est au demeurant pas techniquement acceptable, car le relèvement du plafond de la rubrique 4 envisagé pour les années 2001 à 2006 n'est gagé par une réduction équivalente du plafond de la rubrique 1 que pour les exercices 2001 et 2002. Enfin, la réduction du plafond de la rubrique des dépenses agricoles n'est pas recevable dès lors que la faiblesse de la marge sous plafond qui en résulterait ne permettrait pas de faire face à une crise de marché ou à une évolution défavorable du taux de change euro/dollar.

L'avant-projet de budget pour 2001, qui intègre et traduit en termes budgétaires la proposition de révision des perspectives financières, recèle de nombreuses ambiguïtés et soulève des interrogations. Il comporte néanmoins une nouveauté *a priori* intéressante : pour la première fois en effet, il est établi, parallèlement à sa présentation traditionnelle, sur la base des activités. Cette technique, qui consiste à regrouper l'ensemble des dépenses de fonctionnement et opérationnelles concourant aux différentes politiques communautaires, fait apparaître le coût global de chacune d'entre elles. Elle devrait rendre plus lisible les actions communautaires et permettre une meilleure adéquation des moyens aux finalités.

Présenté comme placé sous le signe de la rigueur budgétaire, l'avant-projet de budget pour 2001 fait apparaître en réalité une forte augmentation des crédits pour engagement, qui s'élèveraient à 96,9 milliards d'euros (+ 3,9 %), et une hausse encore plus forte des crédits pour paiement, qui seraient portés à 93,8 milliards d'euros (+ 5 %), cette progression n'étant pas comparable à celle des dépenses publiques des Etats membres. La priorité politique que

constitue l'aide au processus de reconstruction et de stabilisation des Balkans paraît mal maîtrisée dans l'avant-projet de budget pour 2001. Sur les 815 millions d'euros destinés à la coopération avec les pays des Balkans, 240 sont prévus pour la Serbie, dont 200 sous forme conditionnelle, leur déblocage devant intervenir en fonction de l'évolution démocratique du pays. Le principe même de cette dotation et son montant peuvent étonner, dans la mesure où les Quinze n'ont encore arrêté aucune décision en la matière. Quant à l'importance de la dotation prévue pour le Kosovo (350 millions d'euros), elle conduit à s'interroger sur sa capacité réelle d'absorption des crédits qui lui sont destinés. On constate enfin que la priorité accordée aux Balkans a conduit à des réductions sensibles des dotations affectées à la plupart des autres actions extérieures de l'Union.

Les autres orientations de l'avant-projet de budget se caractérisent par leur manque de lisibilité. Les dépenses agricoles connaissent une augmentation importante (+ 7,6 %) résultant de la mise en œuvre de l'Agenda 2000. Alors que les actions structurelles bénéficient de crédits en très légère augmentation, ceux des politiques internes ne semblent pas répondre à des orientations bien définies. Si l'on peut se féliciter de l'augmentation de 8 % prévue pour la recherche, on regrette l'absence de dotation destinée au financement d'actions nouvelles, en particulier dans le domaine de l'espace et des biotechnologies.

Enfin, l'avant-projet de budget pour 2001 prévoit une « croissance zéro » des effectifs, qui pourrait compromettre la bonne exécution de plusieurs programmes, notamment dans le secteur de l'emploi, de l'environnement, de la fiscalité et de l'Union douanière. Il est regrettable que l'insuffisance des ressources humaines risque de nuire à la cohérence et à la crédibilité de l'action de l'Union européenne dans les secteurs concernés.

En conclusion, le rapporteur a déploré le caractère tardif de la transmission de l'avant-projet de budget de la Commission au Conseil, qui réduit à l'excès le délai d'examen dont dispose la Délégation. Il a suggéré à la Délégation de se prononcer par une proposition de résolution reprenant les principaux points de son analyse.

**Mme Béatrice Marre** a souhaité que la proposition de résolution motive, dans son dispositif même, le rejet de la révision des perspectives financières et évoque par ailleurs le caractère positif que revêt la présentation des crédits par activité. Elle s'est interrogée sur l'incidence du transfert de plafond des crédits de la PAC, eu égard, notamment, aux dépenses de préadhésion dans le domaine agricole.

**M. Maurice Ligot** a évoqué la rumeur courant dans les milieux agricoles, selon laquelle la Communauté, au mépris de ses promesses, ponctionnerait les dépenses agricoles pour financer l'action de l'Europe dans les Balkans et au Kosovo. Les agriculteurs accueillent désagréablement une telle perspective, au moment où l'INSEE fait d'ailleurs état d'une baisse du revenu agricole. Pourtant l'évolution respective des crédits des rubriques 1 et 4 ne traduit pas une telle ponction. Il a donc demandé au rapporteur de lui indiquer son sentiment sur ce point.

Le **Président Alain Barrau** a exprimé son accord avec les observations présentées par Mme Béatrice Marre, avant de demander au rapporteur des précisions sur l'état des dépenses afférentes à l'aide au Kosovo en 2000 et de saluer le changement d'attitude du Parlement européen, qui semble avoir abandonné l'idée de faire des dépenses agricoles une variable d'ajustement.

Répondant aux intervenants, le **rapporteur** a approuvé les suggestions de Mme Béatrice Marre et précisé que l'avant-projet de budget proposait un transfert de plafonds entre les rubriques 1 et 4, ayant pour effet de réduire la marge de manœuvre budgétaire de la PAC. S'agissant des dépenses liées à l'action extérieure dans les Balkans, l'interrogation sur les besoins naît de l'incertitude sur le principe et les modalités d'une aide à la Serbie et non sur les autres actions dans les Balkans, qui ne sont pas remises en cause. Quant à la position du Parlement européen, elle est motivée, au premier chef, par la volonté d'afficher la priorité au renforcement des actions extérieures.

La Délégation a ensuite décidé de déposer la proposition de résolution du rapporteur, modifiée et complétée conformément aux suggestions de Mme Béatrice Marre, et dont le texte figure ci-après.



**PROPOSITION DE RESOLUTION DEPOSEE  
PAR LA DELEGATION**

**L'Assemblée nationale,**

**Vu l'article 88-4 de la Constitution,**

**Vu l'avant-projet de budget général des Communautés européennes pour l'exercice 2001 (n° E 1464) ;**

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

**Considérant que les engagements pris par l'Union européenne à l'égard des Balkans occidentaux ont fait apparaître les limites de l'accord interinstitutionnel conclu le 6 mai 1999 entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire ;**

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

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

**1. Demande au Gouvernement de rejeter la proposition de révision des perspectives financières 2001-2006 présentée par la Commission : son volume paraît exagéré compte tenu de la**

**situation continuant malheureusement de prévaloir en Serbie ; ses modalités paraissent dangereuses au regard des engagements agricoles d'Agenda 2000 qui doivent être respectés.**

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

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

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