

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 1er juillet 1997.

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 l'exercice 1998,*

ET PRÉSENTÉ

PAR MME NICOLE PÉRY,

Député.

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

La Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne est composée de : M. Henri Nallet, président ; Mme Nicole Catala, MM. Maurice Ligot, Jean-Claude Lefort, Noël Mamère, vice-présidents ; MM. Alain Barrau, Jean-Louis Bianco, secrétaires ; Mmes Michèle Alliot-Marie, Nicole Ameline, MM. René André, François d'Aubert, André Billardon, Jean-Marie Bockel, Didier Boulaud, Yves Bur, Didier Chouat, Yves Coussain, Camille Darsières, Jean-Marie Demange, Bernard Derosier, Yves Fromion, Gérard Fuchs, Hubert Grimault, François Guillaume, Jean-Louis Idiart, Christian Jacob, Aimé Kerguéris, Gérard Lindeperg, François Loncle, Mme Béatrice Marre, MM. Jacques Myard, Daniel Paul, Mme Nicole Péry, M. Jean-Bernard Raimond, Mme Michèle Rivasi, M. Michel Suchod.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION.....	5
I. UN IMPÉRATIF DE RIGUEUR BUDGÉTAIRE	9
A. Des contraintes budgétaires acceptées	9
1) Des contraintes budgétaires largement imposées par la préparation de l'Union économique et monétaire	9
2) La prise de conscience des institutions communautaires.....	11
B. Les efforts d'économies consentis par la Commission européenne	14
1) Le maintien de marges substantielles	14
2) Une augmentation modeste des dépenses communautaires.....	16
II. LA PRESERVATION DES PRIORITES DE L'UNION EUROPEENNE.....	19
A. Un effort supplémentaire de rigueur difficile à réaliser.....	19
1) La « croissance zéro » à l'épreuve de la procédure budgétaire communautaire.....	20
2) Une rubrique agricole déjà sollicitée	21
B. Quelle place réserver aux priorités de l'Union européenne dans le budget communautaire?.....	23
1) Une exigence renouvelée de croissance et d'emploi.....	23
2) Des redéploiements au service de la lutte contre le chômage.....	25
3) Les autres priorités de la Communauté.....	29

C. Une exécution rigoureuse, clé de voûte de l'action communautaire.....	31
1) La fraude et la crédibilité de la dépense communautaire	31
2) L'amélioration de la gestion du budget communautaire par la Commission	32
TRAVAUX DE LA DELEGATION.....	35
CONCLUSIONS ADOPTÉES PAR LA DÉLÉGATION	39

MESDAMES, MESSIEURS,

La Délégation pour l'Union européenne vous invite à aborder dès à présent le débat, généralement plus nourri à l'automne, sur le budget communautaire.

Le Gouvernement a en effet transmis à notre Assemblée, en application de l'article 88-4 de la Constitution, l'avant-projet de budget général des Communautés européennes pour 1998⁽¹⁾. Son examen nous donne l'occasion de nous prononcer en temps utile sur la procédure budgétaire communautaire qui s'achèvera en décembre prochain avec le vote par lequel le Parlement européen arrête le budget pour 1998.

Pour être précoce, cette possibilité d'intervention qu'offre l'article 88-4 est aussi la plus efficace, puisqu'elle permet à l'Assemblée nationale de présenter au Gouvernement les orientations qu'elle souhaite voir suivies au cours de cette procédure, avant que le « Conseil budget » statue en première lecture le 24 juillet prochain.

Cet avant-projet fera ensuite l'objet de navettes entre les deux branches de l'autorité budgétaire communautaire que sont le Conseil et le Parlement européen, procédure qui ne laisse plus place à une intervention du Parlement français. Sans doute, à l'automne, l'examen de l'article du projet de loi de finances évaluant le montant de la contribution française au financement des Communautés constitue-t-il une occasion d'évoquer le budget communautaire. Mais le calendrier propre à celui-ci aura alors déjà contraint le Conseil à se prononcer.

Pour la cinquième année consécutive, l'Assemblée nationale, à l'initiative de sa Délégation pour l'Union européenne, va se prononcer sur l'avant-projet de budget communautaire, exerçant ainsi sur un terrain renouvelé sa mission traditionnelle - et essentielle - de contrôle.

⁽¹⁾ Documents E 833, E 844, E 848, E 851, E 856 à E 864, E 873, E 874, E 878, E 882 et E 883.

Un contrôle qui s'est, au demeurant, amélioré : avec la transmission, au titre de l'article 88-4 de la Constitution, de la *proposition d'adaptation des perspectives financières aux conditions d'exécution* et de la *communication de la Commission sur l'ajustement technique de ces perspectives*⁽²⁾, l'Assemblée nationale examine désormais les étapes préliminaires de la procédure budgétaire communautaire. De même, le Gouvernement, en soumettant à notre Assemblée⁽³⁾, sur sa demande et contre l'avis du Conseil d'Etat, la *recommandation du Conseil sur la décharge à donner à la Commission* sur l'exécution du budget général des Communautés pour 1995⁽⁴⁾, nous permet de connaître l'exécution par la Commission européenne du budget communautaire.

Les sommes en jeu justifient pleinement l'intérêt manifesté par l'Assemblée nationale dans ce domaine. En 1995, en apportant plus de 17,5 % du financement des Communautés, la France a été le deuxième contributeur au budget communautaire, derrière l'Allemagne, qui y a participé à hauteur de 31,4 %. Evalué à 87 milliards de francs pour 1997⁽⁵⁾, le montant du prélèvement effectué sur les recettes de l'Etat au titre de la participation de la France au budget des Communautés représente la **cinquième masse financière du budget national**, derrière celles de l'éducation nationale, de la défense, des affaires sociales et de l'équipement.

Réciproquement, les financements communautaires dont bénéficie la France abondent nos propres interventions publiques : en 1995, la France a reçu 16,1 % - soit près de 66 milliards de francs - de l'ensemble des versements aux Etats membres et s'est placée en deuxième position des bénéficiaires de crédits communautaires, derrière l'Espagne avec 17,2 %. On observera, parmi ces « retours », la nette prédominance (83 %) des paiements effectués au titre du FEOGA-Garantie, qui ont ainsi représenté, en 1995, 30,4 % de l'effort budgétaire global en faveur de l'agriculture, le budget du Ministère de l'agriculture n'en assurant, pour sa part, que 24,9 %.

Au-delà des montants engagés dans le budget communautaire, il importe que l'Assemblée nationale se prononce sur la nature des actions

⁽²⁾ Documents E 801 et E 805, analysés dans le rapport d'information (n° 3474) de la Délégation.

⁽³⁾ Résolution (T.A. 579) du 11 juillet 1996 et relative à l'avant-projet de budget général des Communautés pour 1997.

⁽⁴⁾ Document E 799, analysé dans le rapport d'information (n° 3418) de la Délégation.

⁽⁵⁾ Article 51 de la loi de finances pour 1997 (n° 96 - 1187 du 30 décembre 1996), *Journal Officiel* du 31 décembre 1996.

entreprises par la Communauté et détermine les dotations qu'elle souhaite privilégier. Cette exigence revêt une actualité particulière depuis l'adoption, au Conseil européen d'Amsterdam des 16 et 17 juin derniers, d'une résolution sur la croissance et l'emploi affirmant la nécessité « *de donner une impulsion nouvelle, afin de maintenir résolument l'emploi au premier plan des préoccupations politiques de l'Union* ».

Quelle évolution du budget communautaire souhaitons-nous ? Dans quels domaines prioritaires voulons-nous voir la Communauté intervenir ? Telles sont les interrogations sur lesquelles votre Rapporteur s'efforcera d'apporter quelques éclairages.

*
* *

I. UN IMPÉRATIF DE RIGUEUR BUDGÉTAIRE

La préparation de l'Union économique et monétaire impose une rigueur budgétaire dont la Commission européenne a tenu compte dans son avant-projet de budget communautaire pour 1998.

A. Des contraintes budgétaires acceptées

Les institutions communautaires ont pris la mesure de l'impératif de rigueur budgétaire qu'imposent les prochaines échéances européennes.

1) *Des contraintes budgétaires largement imposées par la préparation de l'Union économique et monétaire*

➤ Le respect des critères de convergence imposés par le Traité C.E. pour la **réalisation de l'Union économique et monétaire**, au premier rang desquels la limitation du déficit public à 3 % du produit national brut, a conduit les Etats membres à engager des politiques de restriction des dépenses publiques rendant difficile le financement d'une augmentation substantielle de leur contribution aux dépenses communautaires.

Un effort de rigueur budgétaire semble donc, dans ces conditions, s'imposer à l'échelon communautaire.

L'année dernière déjà, ce souci avait conduit les institutions communautaires, lors de la discussion budgétaire pour 1997, à maîtriser la croissance des dépenses : dans le budget arrêté le 18 décembre dernier, les crédits pour engagements augmentaient de 2,95 % tandis que les crédits pour paiements étaient tout juste reconduits (+ 0,52 %). A l'inverse, lors du précédent exercice, les dépenses avaient augmenté de 8 % par rapport à 1995.

Cette année encore, les situations budgétaires nationales imposent une approche rigoureuse du budget communautaire afin de conforter les efforts réalisés par les Etats membres. A la lumière des prévisions élaborées par les services de la Commission au printemps dernier sur la base des données transmises par les Etats membres et d'une méthodologie uniforme d'évaluation, le critère relatif aux déficits publics a été, selon le

commissaire Yves-Thibault de Silguy, respecté par cinq Etats membres dès 1996, tandis que huit autres pourraient être à 3 % ou légèrement en-dessous en 1997, seules l'Italie et la Grèce demeurant au-dessus du critère. Toutefois, la Commission a prudemment souligné que « *les risques de ne pas réaliser les objectifs à temps ne doivent pas être sous-estimés* ».

Pour la France, prôner un encadrement de la progression des dépenses communautaires paraît indispensable au regard de l'objectif de réduction des déficits qui semble se dessiner à l'échelon national pour 1998. En effet, une augmentation de 3 % du budget communautaire entraînerait une progression de près de 2,7 milliards de francs du prélèvement sur recettes opéré au titre de la participation au financement de la Communauté.

L'augmentation de notre contribution risque d'être d'autant plus sensible que l'exercice communautaire de 1997 dégagera un solde de sous-exécution moins important. Il arrive que la sous-consommation des crédits communautaires conduise à dégager d'importants soldes positifs qui sont remboursés aux Etats membres à hauteur de leur part contributive au budget communautaire. En 1996, la France a ainsi bénéficié d'un remboursement de l'ordre de 10 milliards de francs au titre de la sous-exécution de l'exercice 1995 et qui s'élevait à 9,2 milliards d'écus⁽⁶⁾. De même, en 1997, à l'occasion de l'adoption du budget rectificatif et supplémentaire proposée par la Commission⁽⁷⁾ - qui est en cours d'examen par l'autorité budgétaire communautaire - la France devrait bénéficier d'un remboursement de 5,4 milliards de francs, sur la base d'une sous-exécution globale en 1996 de 4,75 milliards d'écus. En raison du caractère récurrent de ces procédures, la contribution française, telle qu'elle est évaluée dans la loi de finances prend en compte ces probables remboursements et se trouve donc légèrement révisée à la baisse.

Mais cette année, compte tenu des efforts réalisés par l'autorité budgétaire pour adopter un budget communautaire plus conforme aux profils d'exécution des dépenses, mais aussi de la volonté de la Commission de limiter la sous-exécution - ainsi que l'indique le commissaire Erkki Liikanen dans le plan d'exécution budgétaire pour 1997⁽⁸⁾ -, la sous-consommation des crédits sera probablement de moindre ampleur. Il s'en suivra un moindre remboursement de solde en 1998 au titre de l'exécution du budget 1997 ; dès lors, la contribution française sera affectée par cette donnée et subira une hausse.

⁽⁶⁾ Cf. analyse du budget rectificatif supplémentaire n° 1/1996, document E 653 dans le rapport d'information (n° 2931) de la Délégation.

⁽⁷⁾ Cf. analyse du document E 830 dans le rapport d'information (n° 37) de la Délégation.

⁽⁸⁾ SEC (97) 523 du 17 mars 1997.

➤ Outre la préparation de l'U.E.M., le souci de préserver des marges de manœuvre budgétaire dans la perspective de l'**élargissement de l'Union aux pays d'Europe centrale et orientale** contribue à imprimer à l'avant-projet de budget pour 1998 une orientation rigoureuse.

Votre Rapporteur n'entend pas engager, dans le cadre de ce rapport, une réflexion sur les conditions financières de l'élargissement de la Communauté. Tout au plus se bornera-t-elle à rappeler que la Commission n'envisage pas, dans ses prochaines propositions pour le financement de l'Union européenne à compter de 2000 - date à laquelle arriveront à échéance les perspectives financières arrêtées en 1992 à Edimbourg - d'augmenter le plafond, fixé pour 1999 à 1,27 % du P.N.B. communautaire, des ressources propres pouvant être appelées pour financer la Communauté.

En fixant, pour les exercices précédant l'élargissement, un niveau de dépenses largement inférieur - en l'espèce 1,15 % - à celui qu'autorise la décision du Conseil du 31 octobre 1994 sur les ressources propres⁽⁹⁾, la Commission préserve ainsi une marge budgétaire susceptible d'être mobilisée lors de l'élargissement.

2) La prise de conscience des institutions communautaires

Ce souci de rigueur budgétaire inspire les prises de position des institutions communautaires sur la procédure budgétaire pour 1998.

Ainsi M. Erkki Liikanen, commissaire chargé du budget, précise-t-il, dans la présentation de l'avant-projet de budget, qu'« *à l'approche des échéances décisives pour l'Union économique et monétaire, la Commission tient à s'associer pleinement aux efforts de rigueur budgétaire et de saine gestion des deniers publics que s'imposent les Etats membres* ». De même apparaît-il significatif que le Parlement européen, pourtant parfois enclin à suivre une autre logique, fasse figurer en tête de sa résolution sur les orientations relatives à la procédure budgétaire pour 1998⁽¹⁰⁾ « *son intention d'arrêter un budget [...] qui continue de soutenir les Etats membres dans les efforts qu'ils déploient* ».

⁽⁹⁾ Décision du Conseil du 31 octobre 1994 relative au système des ressources propres des Communautés européennes (94/728/C.E., Euratom), *Journal Officiel* des Communautés européennes n° L 293 du 12 novembre 1994.

⁽¹⁰⁾ Résolution sur les orientations relatives à la procédure budgétaire 1998-Section III-Commission (A4-0080/97), adoptée le 13 mars 1997.

Au-delà des déclarations d'intention, plusieurs décisions des institutions communautaires contribuent à imprimer la même marque pour le prochain exercice.

➤ Au premier rang de ces décisions, figure l'accord intervenu le 24 avril dernier entre le Conseil et le Parlement européen sur **l'adaptation des perspectives financières aux conditions d'exécution**.

Rappelons que les perspectives financières convenues lors du Conseil européen d'Edimbourg en décembre 1992 et fixant, de 1993 à 1999, le plafond de croissance des différentes catégories de dépenses du budget communautaire, peuvent faire l'objet d'« *adaptations liées aux conditions d'exécution* ». Conformément au paragraphe 10 de l'accord interinstitutionnel du 29 octobre 1993⁽¹¹⁾, celles-ci sont notamment envisagées lorsque les montants prévus au titre des actions structurelles ne peuvent être utilisés en totalité au cours d'une année et font alors l'objet d'une nouvelle inscription au titre de l'exercice suivant, en augmentation des plafonds correspondant de dépenses.

En 1996, le Parlement européen et le Conseil avaient décidé, en application de cette procédure, de transférer, pour un montant d'un milliard d'écus, sur le budget de 1998 des crédits non utilisés dans le cadre des actions structurelles en 1995. Lors de l'exercice 1996, 545 millions d'écus au titre des fonds structurels et 17 millions d'écus au titre du Fonds de cohésion n'ayant pas été consommés, la Commission en a proposé le transfert sur 1999⁽¹²⁾, le plafond des crédits pour engagements au titre des actions structurelles se trouvant ainsi augmenté d'autant pour cet exercice. Sur la base de cette proposition, le Conseil, soucieux de limiter la croissance du plafond de dépenses applicable aux crédits pour engagements des actions structurelles, avait proposé de transférer sur 1999 le montant d'un milliard d'écus déjà reporté sur 1998 suite à la sous-exécution observée en 1995.

⁽¹¹⁾ Accord interinstitutionnel du 29 octobre 1993 sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire, *Journal Officiel* des Communautés européennes n° 331 du 7 décembre 1993.

⁽¹²⁾ Cf. Document E 801, analysé dans le rapport d'information (n° 3474) de la Délégation et définitivement adopté le 24 avril 1997.

Une solution médiane a finalement été trouvée et l'autorité budgétaire a réduit de 500 millions d'écus le plafond applicable aux crédits pour engagements des fonds structurels pour 1998⁽¹³⁾.

L'enjeu de cette procédure, dont l'apparente complexité ne doit pas rebuter le lecteur, résulte de la spécificité des dispositions applicables en matière de dépenses structurelles. En effet, l'accord interinstitutionnel du 29 octobre 1993 impose à l'autorité budgétaire d'inscrire en crédits pour engagements le montant des plafonds de dépenses fixés par les perspectives financières ; le mécanisme d'adaptation de ces dernières permet à l'autorité budgétaire de limiter l'augmentation du plafond de dépenses consacrées aux actions structurelles et donc celle des montants de crédits à budgétiser.

En choisissant de réduire la croissance initialement prévue du plafond des crédits pour engagements en matière structurelle pour 1998, l'autorité budgétaire a donc allégé d'autant la progression des dépenses dans ce domaine pour l'exercice à venir.

➤ Le souci d'un renforcement de la discipline budgétaire se traduit également par **l'implication, pour la première fois dans la procédure budgétaire communautaire, du Conseil Ecofin dans la détermination des orientations budgétaires.**

Cette innovation résulte d'une décision prise par le Conseil Ecofin, lors de sa réunion informelle à Noordwijk le 5 avril dernier, de se prononcer dorénavant sur l'avant-projet de budget communautaire à deux reprises, en janvier et en mai.

Il s'agit non seulement de garantir le strict respect de la discipline budgétaire, mais aussi d'éviter les divergences entre le Conseil budget et les Conseils techniques, notamment agricoles, qui peuvent affecter la cohérence de cet organe collégial et donc sa crédibilité.

➤ Enfin, **les plus hautes autorités ont réaffirmé, lors du Conseil européen d'Amsterdam, la nécessité d'une approche rigoureuse du budget communautaire.**

⁽¹³⁾ Le plafond applicable aux crédits d'engagements des actions structurelles est donc fixé à 33 461 millions d'écus pour 1998. En revanche, le plafond prévu pour les actions structurelles en 1999 augmente symétriquement de 1 045 millions d'écus grâce au transfert de 500 millions d'écus de 1998 à 1999 et au report, à hauteur de 545 millions d'écus, des crédits non consommés en 1996. Enfin, le plafond des crédits pour engagements du fonds de cohésion pour 1999 se trouve augmenté de 17 millions d'écus.

Sans doute les conclusions de la présidence rappellent-elles « *l'importance que le Conseil européen attache à la promotion de l'emploi et à la réduction du niveau inacceptable du chômage en Europe* », à la suite de précédentes prises de position en faveur de l'emploi, notamment dans les conclusions du Conseil européen d'Essen en décembre 1994.

Mais, dans le même temps, le Conseil européen « *souligne qu'il importe d'appliquer une discipline budgétaire stricte non seulement au niveau national mais également au niveau communautaire, dans le cadre du budget de l'Union européenne* ».

B. Les efforts d'économies consentis par la Commission européenne

Soucieuse d'accompagner les efforts de restriction des dépenses publiques engagés par les Etats membres, la Commission européenne a proposé un avant-projet de budget pour 1998 qui, laissant subsister des marges sous les plafonds de dépenses, propose une augmentation modeste des crédits communautaires.

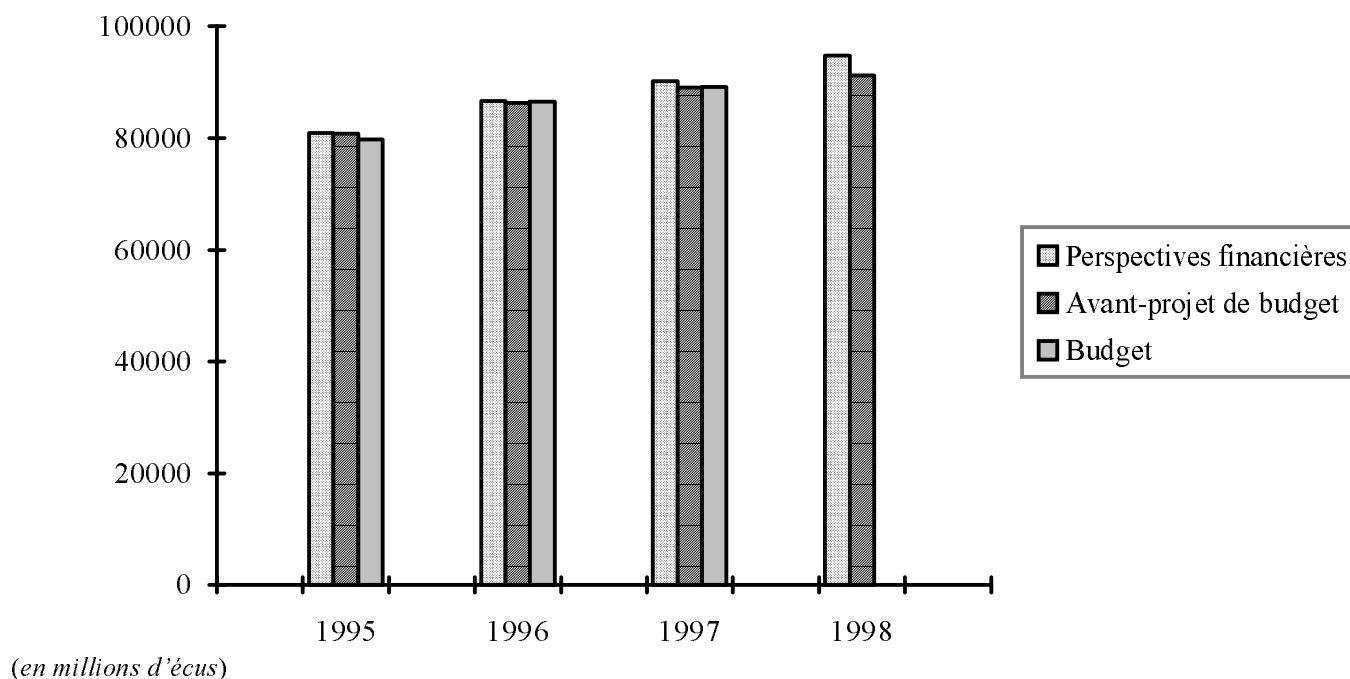
1) Le maintien de marges substantielles

L'accord interinstitutionnel du 29 octobre 1993 prévoit que les institutions communautaires s'efforceront, « *par souci de bonne gestion financière* », de laisser subsister des marges disponibles sous les plafonds des perspectives financières qui encadrent la progression des dépenses communautaires, « *afin de pouvoir, en cas de besoin, procéder en cours d'exercice à l'inscription de crédits supplémentaires* ». Pour 1998, avec un plafond limitant, en application de la décision du 31 octobre 1994, l'appel des ressources propres à 1,26 % du P.N.B., le total des crédits pour paiements aurait ainsi pu être fixé à 1,23 % du P.N.B. communautaire.

Toutefois, la Commission a estimé que « *le cadre financier que constituent les perspectives financières ouvre pour 1998 une possibilité d'augmentation des dépenses communautaires disproportionnée par rapport aux contraintes qui pèsent sur les Etats membres* ». Elle a donc proposé, pour l'exercice 1998, une croissance des crédits pour paiements limitant l'appel des ressources propres à hauteur de 1,15 % du P.N.B. communautaire, alors même que la programmation pluriannuelle arrêtée à Edimbourg en 1992 prévoyait une augmentation accentuée des perspectives pour 1998.

La Commission laisse ainsi subsister une marge de 5,8 milliards d'écus sous les plafonds des crédits pour paiements, soit largement plus que pour les précédents exercices, ainsi que le montre le graphique suivant.

**COMPARAISON ENTRE LES PERSPECTIVES FINANCIÈRES,
L'AVANT-PROJET DE BUDGET ET LE BUDGET**
Années 1995-1998 (engagements)



Source : Commission européenne.

A l'exception des actions structurelles, pour lesquelles il n'existe pas de marge, conformément à l'accord interinstitutionnel du 29 octobre 1993, l'ensemble des autres dépenses opérationnelles bénéficiera l'an prochain de marges accrues sous les plafonds de dépenses.

Pour les politiques internes, les actions extérieures ou les dépenses administratives, elles seront de l'ordre de plusieurs centaines de millions d'écus en 1998 alors qu'elles n'excédaient pas 70 millions d'écus dans le budget 1997. Les dépenses agricoles ne font pas exception : la Commission a dégagé près de 2,3 milliards d'écus d'économies sous la ligne directrice agricole alors que celle-ci a été traditionnellement

« saturée » dans le cadre des précédents avant-projets de budget présentés par la Commission. Le montant des marges subsistant sous les plafonds de dépenses figure dans le tableau figurant à la page 17.

Le choix fait par la Commission de laisser subsister des marges importantes sous les plafonds de dépenses entraîne deux conséquences : d'une part, l'appel aux ressources propres est limité et la sollicitation des budgets nationaux, grâce à l'encadrement de la progression des contributions des Etats membres, est donc moindre. D'autre part, même s'il peut sembler politiquement délicat à l'autorité budgétaire, et notamment au Parlement européen, d'aller largement au-delà des propositions de crédits faites par la Commission, le maintien de marges sous les plafonds laisse à l'autorité budgétaire la possibilité d'abonder les dotations proposées par la Commission pour le financement d'actions qu'elle jugerait prioritaires.

2) Une augmentation modeste des dépenses communautaires

La Commission a limité, pour 1998, la progression des dépenses communautaires à un taux inférieur à 3 % par rapport à l'exercice 1997.

Fixés à 84,7 milliards d'écus pour 1998, les crédits pour paiements augmentent ainsi de 2,9 % par rapport à 1997, tandis que les crédits pour engagements, en progression de 2,4 %, s'élèveront à 91,3 milliards d'écus.

Outre la prise en compte de l'inflation, l'essentiel de cet accroissement est dû à la progression mécanique des crédits consacrés aux actions structurelles. Ces dépenses progresseront ainsi de 8 % en crédits de paiement et de 6,3 % en crédits d'engagement. S'agissant des autres rubriques de dépenses, la progression des crédits sera inférieure à 0,5 %, tandis que les crédits ouverts au titre des dépenses administratives augmenteront de 1,1 %.

La Commission a donc proposé une croissance extrêmement modeste des dépenses pour 1998. On relèvera à cette occasion que l'avant-projet de budget s'avère finalement beaucoup plus rigoureux que le projet initial de la Commission, présenté lors de son débat d'orientation budgétaire en janvier dernier et dans lequel était envisagée une croissance de 3 % hors fonds structurels. Sans doute faut-il voir dans cette révision la traduction du souci de rigueur exprimé par de nombreuses délégations lors du Conseil Ecofin le 27 janvier dernier.

Le tableau suivant rend compte de la progression des dépenses proposée par la Commission européenne dans le cadre de son avant-projet de budget pour 1998.

**DONNÉES CHIFFRÉES AU REGARD DES RUBRIQUES
DES PERSPECTIVES FINANCIÈRES**

(en millions d'écus)

	Budget 1997	Perspectives financières 1998	Avant-projet 1998	Variation	
				en %	en montant
	1	2	3	3 : 1	3 - 1
Crédits pour engagements					
1. Politique agricole commune	40 805	43 263	40 987	0,45	182
<i>Marge</i>	<i>1 000</i>		<i>2 276</i>		
2. Actions structurelles					
- Fonds structurels	28 620	30 482	30 482	6,51	1 862
- Fonds de cohésion	2 749	2 871	2 871	4,44	122
- Mécanisme financier « Espace économique européen »	108	108	108	0,00	0
Total	31 477	33 461	33 461	6,30	1 984
<i>Marge</i>	<i>0</i>		<i>0</i>		
3. Politiques internes	5 600,9	6 003	5 629,1	0,50	28,2
<i>Marge</i>	<i>2 126</i>		<i>373,9</i>		
4. Actions extérieures	5 600,8	6 201	5 624	0,41	23,2
<i>Marge</i>	<i>21,16</i>		<i>577</i>		
5. Dépenses administratives	4 283,3	4 541	4 331,4	1,12	48,1
<i>Marge</i>	<i>68,68</i>		<i>209,629</i>		
6. Réserves					
- Réserve monétaire	500	500	500	0,00	0
- Réserve pour garanties	329	338	338	2,74	9
- Réserve pour aides d'urgence	329	338	338	2,74	9
Total	1 158	1 176	1 176	1,55	18
<i>Marge</i>	<i>0</i>		<i>0</i>		<i>0</i>
7. Compensations	212	99	99	-53,30	-113
<i>Marge</i>	<i>0</i>		<i>0</i>		<i>0</i>
Total des crédits pour engagements	89 137	94 744	91 307,4	2,43	2 170,4
<i>Marge</i>	<i>1 092</i>		<i>3 436,5</i>		
Total des crédits pour paiements	82 365,6	90 581	84 727,4	2,87	2 361,8
<i>Marge</i>	<i>3 441,4</i>		<i>5 853,5</i>		

Source : Commission européenne.

On y relèvera la moindre progression des crédits pour engagements par rapport aux crédits pour paiements, qui résulte sans doute de la volonté d'éviter une évolution « en ciseaux » des uns par rapport aux autres.

Au total, la Commission a proposé un avant-projet de budget communautaire pour 1998 qui, grâce à une croissance modérée des dépenses, respecte l'engagement de rigueur pris par les institutions communautaires. Mais il importe que ce cadre, au service des efforts de maîtrise des dépenses publiques consentis à l'échelon national, permette également la définition de politiques efficaces au service des citoyens.

*

* *

II. LA PRESERVATION DES PRIORITES DE L'UNION EUROPEENNE

Toute recherche d'économies supplémentaires doit être examinée au regard des priorités politiques affichées par la Communauté européenne, au premier rang desquelles figure la protection de l'emploi, dont l'importance a été réaffirmée lors du Conseil européen d'Amsterdam des 16 et 17 juin derniers.

A. Un effort supplémentaire de rigueur difficile à réaliser

Lors de son débat d'orientation budgétaire le 12 mai dernier sur l'avant-projet de budget communautaire, le Conseil Ecofin a « *relevé avec satisfaction* » les efforts réalisés par la Commission pour présenter un avant-projet de budget traduisant « *un effort de rigueur et d'austérité en ligne avec les politiques budgétaires menées au niveau national* ». Il a cependant considéré comme un maximum les augmentations de crédits proposées par la Commission pour 1998.

Même si, derrière cet apparent consensus, des Etats membres tels que l'Espagne, la Grèce et le Portugal, ont clairement soutenu la proposition de la Commission, la majorité des délégations, dont celle de la France, s'était alors prononcée en faveur d'une « *croissance zéro* » du budget communautaire pour 1998, « *cette rigueur devant s'appliquer à toutes les dépenses* ».

Votre Rapporteur comprend le souci ainsi exprimé par les Etats membres, justifié par les contraintes qu'impose, à l'échelon national, la conduite de politiques budgétaires compatibles avec la préparation de l'U.E.M.

Mais s'il entend atteindre cet objectif, le Conseil devra réaliser un effort d'économies de quelques 2,3 milliards d'écus par rapport à l'avant-projet de budget présenté par la Commission pour 1998. La spécificité de la procédure budgétaire communautaire et l'importance des économies déjà proposées par la Commission, notamment en matière agricole, rendront cet objectif difficile à atteindre.

1) *La « croissance zéro » à l'épreuve de la procédure budgétaire communautaire*

Le Parlement européen partage avec le Conseil de l'Union européenne le pouvoir budgétaire communautaire. En effet, si le Conseil détient une compétence de dernier ressort sur les dépenses dites *obligatoires* - essentiellement les dépenses agricoles -, l'Assemblée de Strasbourg, dont le Président arrête le budget des Communautés, est compétente sur les dépenses *non obligatoires*, à savoir les fonds structurels, les politiques internes et une large part des actions extérieures. La réforme de la politique agricole commune engagée en 1992 a permis une réduction des dépenses agricoles qui représentent désormais la moitié du budget communautaire (49,5 % en 1997). En masse budgétaire, la répartition des pouvoirs entre les deux institutions s'équilibre donc.

Si le Conseil venait à réduire, lors de sa première lecture du projet de budget communautaire, les crédits ouverts au titre des dépenses non obligatoires, l'Assemblée de Strasbourg pourrait, quant à elle, décider d'augmentations dans les limites des marges disponibles sous les perspectives financières, marges dont l'importance a déjà été soulignée. Cette hypothèse ne saurait d'ailleurs être écartée puisque, dans sa résolution précitée du 13 mars 1997 sur les orientations budgétaires pour 1998, le Parlement européen y déclare en effet « *tenir pour irréaliste la position prétendue du Conseil quant au volume du budget* ».

Par ailleurs, la recherche de quelques 2,3 milliards d'écus d'économies suscitera certainement, au sein même du Conseil, de profondes divergences. Afin de satisfaire l'objectif de « croissance zéro », des efforts importants devront notamment être consentis en matière d'actions structurelles. Quelle sera alors l'attitude des Etats membres dont une large part des « retours » communautaires résulte des versements effectués au titre de celles-ci ?

Les conditions de déroulement de la procédure budgétaire pour 1997 sont, à cet égard, riches d'enseignements. En effet, l'autorité budgétaire, sous l'impulsion du Conseil, avait souhaité une reconduction des crédits au niveau atteint en 1996. Allant au-delà des économies déjà proposées par la Commission, des abattements d'un milliard d'écus avaient ainsi été réalisés sur les rubriques 1 (politique agricole commune) et 2 (actions structurelles) des dépenses du budget communautaire.

Ce n'est qu'à la suite d'après débats au Parlement européen que ce résultat avait pu être acquis. Au sein du Conseil, la réduction des crédits de paiement opérée sur les dépenses structurelles n'avait pas été plus aisée. Elle avait été ainsi modifiée selon les taux d'exécution constatés dans les différents objectifs, mais aussi - surtout ? - de façon à tenir compte des vœux des Etats membres principalement concernés par ces dotations afin d'éviter une minorité de blocage contre l'abattement d'un milliard d'écus envisagé dans cette rubrique. L'Espagne, le Portugal, la Grèce et l'Irlande, principaux bénéficiaires des crédits ouverts au titre de l'objectif 1 (régions en retard de développement) et du fonds de cohésion, avaient ainsi obtenu le maintien des crédits de paiement y afférents. Pour des raisons identiques, les dotations de l'objectif 6 (développement et ajustement structurel des régions arctiques) n'avaient pas été modifiées par rapport à l'avant-projet présenté par la Commission.

Pour le prochain exercice, le débat ne sera sans doute pas moins ardu et ce, pour deux raisons : d'une part, le Parlement européen et certains Etats membres ont déjà exprimé de vives réserves - dont votre Rapporteur a fait état - sur le principe d'une reconduction à l'identique des crédits de 1997. D'autre part, il s'agira de dégager une économie importante à laquelle la rubrique agricole, déjà très contrainte dans l'avant-projet de budget présenté par la Commission, ne pourra sans doute pas participer.

2) *Une rubrique agricole déjà sollicitée*

Pour l'exercice 1997, l'important abattement réalisé sur les dépenses agricoles par l'autorité budgétaire par rapport à l'avant-projet de budget présenté par la Commission avait concouru à limiter la croissance du budget communautaire par rapport à 1996.

Ce dispositif, véritable « médecine douce » et non assimilable à une économie proprement dite, reposait sur la *sous-consommation*, régulièrement observée, des crédits affectés aux dépenses agricoles. De l'ordre de 2,3 milliards d'écus en 1995 et 1,7 milliards d'écus en 1996, celle-ci résulte largement des incertitudes qui pèsent sur les prévisions de dépenses faites par la Commission : évolution de la parité du dollar par rapport à l'écu ; fluctuations monétaires internes ; prise en compte des opérations d'apurement des comptes des exercices antérieurs ; incertitudes sur la situation des marchés mondiaux et communautaires, encore largement inconnue lorsque la Commission élabore, en février, son avant-projet de budget.

Cette année en revanche, les efforts de rigueur déjà prévus par la Commission en matière agricole limitent d'autant les possibilités de rechercher une nouvelle économie sous la ligne directrice agricole.

Pour 1998, la Commission européenne a, en effet, dégagé une marge - inédite au stade de l'avant-projet de budget - de près de **2,3 milliards d'écus** sous la ligne directrice agricole qui, fixée en fonction de l'évolution des prix et du P.N.B. - et donc, indépendamment des conditions propres au secteur agricole - constitue un plafond de dépenses. Cette économie trouve deux explications :

- d'une part, la Commission a établi des prévisions de dépenses agricoles inférieures, pour un montant de près d'un milliard d'écus, à la ligne directrice agricole. Cette prévision des besoins repose, selon la Commission, « *sur des hypothèses relativement prudentes mais qui constituent à ce stade, c'est-à-dire six mois avant le début de l'exercice budgétaire, une appréciation raisonnée de la situation prévisible des marchés* ». Se trouvent ainsi pris en compte l'appréciation du dollar qui, en limitant le montant des restitutions à l'exportation, entraîne une économie de 500 millions d'écus par rapport à 1997, mais aussi le maintien du cours mondial des céréales et du marché bovin permettant de réduire les besoins prévisionnels au titre des dépenses d'intervention sur ces marchés ;

- d'autre part, l'avant-projet pour 1998 prend en compte les économies attendues de l'adoption de propositions présentées par la Commission mais non encore décidées par le Conseil. Il s'agit essentiellement de la proposition, formulée dans le cadre du « paquet prix agricoles » pour la campagne 1997-1998, d'une réduction de l'aide compensatoire à l'hectare dans le secteur des grandes cultures, susceptible d'entraîner, si elle devait être adoptée, une économie de 1 353 millions d'écus.

Le Conseil agricole des 24 et 25 juin derniers a écarté cette proposition. Pour votre Rapporteur, l'adoption de la réduction des aides compensatoires aux grandes cultures ou d'une solution alternative, ainsi une baisse des prix garantis, aurait conduit à anticiper un approfondissement de la réforme de la politique agricole commune dont le débat budgétaire pour 1998 ne constitue ni le moment, ni le cadre mais dont, au demeurant, votre Rapporteur juge impossible de faire l'économie afin de prendre en compte la nécessité d'un aménagement du territoire rural équilibré, le respect de l'environnement, l'exigence de santé publique et les perspectives d'élargissement de l'Union européenne.

Aucune autre mesure susceptible d'assurer une économie similaire n'ayant été par ailleurs adoptée, l'accord conclu sur le paquet-prix pour la campagne 1997-1998 est donc à ce jour incompatible avec les crédits ouverts dans l'avant-projet de budget au titre de la politique agricole commune, ce qui constitue un nouvel exemple des risques, évoqués plus haut, de contradictions entre les différentes formations du Conseil.

Sous peine de voir les dépenses agricoles augmenter de près d'1,4 milliards d'écus par rapport à l'avant-projet de budget, il appartiendra donc à l'autorité budgétaire, et plus particulièrement au Conseil qui détient une compétence exclusive sur les dépenses agricoles, de trouver une solution alternative à l'économie qu'aurait permise la baisse de l'aide compensatoire aux grandes cultures. Cette exigence semble d'autant plus impérieuse que le Conseil Ecofin a refusé tout accroissement des dépenses par rapport à l'avant-projet de budget présenté par la Commission.

La réalisation d'une croissance zéro supposera, dans ces conditions, la recherche d'économies sur les autres rubriques du budget communautaire telles que les actions structurelles, les politiques internes ou les actions extérieures qui sont pourtant les vecteurs privilégiés de la mise en oeuvre des priorités de la Communauté.

B. Quelle place réserver aux priorités de l'Union européenne dans le budget communautaire?

Les engagements en faveur de l'emploi récemment rappelés lors du Conseil européen d'Amsterdam supposent un redéploiement de certains crédits, sans toutefois porter atteinte à la mise en oeuvre des autres objectifs de la Communauté.

1) Une exigence renouvelée de croissance et d'emploi

Le Conseil européen qui s'est déroulé à Amsterdam les 16 et 17 juin derniers a permis des progrès sensibles en matière de lutte pour la protection de l'emploi. La Conférence intergouvernementale a ainsi approuvé l'insertion, dans le Traité C.E., d'un nouveau titre sur l'emploi ainsi que celle du protocole social qui lui était jusqu'à présent annexé. Parallèlement, les chefs d'Etat et de Gouvernement ont adopté une résolution sur la croissance et l'emploi dans laquelle est affirmée la nécessité de « *donner une impulsion nouvelle afin de maintenir résolument l'emploi au premier plan des préoccupations politiques de l'Union européenne* ».

Une priorité aussi clairement affichée ne saurait rester lettre morte : pour votre Rapporteur, c'est une large part de la crédibilité et de la relégitimation de la construction européenne auprès des citoyens qui est en jeu à travers la capacité des institutions communautaires d'apporter, à leur niveau, des réponses concrètes aux problèmes actuels.

Les conclusions de la présidence du Conseil européen d'Amsterdam sont à cet égard extrêmement prudentes et lient indissolublement lutte contre le chômage et stabilité budgétaire. Se trouve ainsi par là même exclue l'hypothèse d'un accroissement significatif du budget communautaire en raison de l'augmentation des contributions des Etats membres qu'il entraînerait et de la contradiction avec l'objectif de limitation des déficits à 3 % du P.N.B. qui risquerait dès lors d'en résulter.

Les possibilités de financement ouvertes dans la résolution sur la croissance et l'emploi ne sont guère plus encourageantes ; les moyens de financement envisagés y sont peu nombreux et indicatifs : invitation est faite à la Banque européenne d'investissement (B.E.I.) de développer ses activités dans le domaine de la création d'emplois. Il y est en outre évoquée la possibilité d'affecter à un fonds de recherche sur les secteurs métallurgiques et sidérurgiques les recettes provenant des réserves du budget de la C.E.C.A., lorsque celle-ci expirera en 2002. Il paraît particulièrement significatif que le Conseil européen, tout en appelant dans sa résolution à une coordination des politiques économiques, souligne que « *la responsabilité de la lutte contre le chômage incombe avant tout aux Etats membres* ».

La rigueur budgétaire imposée par l'assainissement des finances publiques empêchant ainsi toute augmentation significative du budget communautaire, deux voies semblent alors ouvertes pour assurer le financement de mesures concrètes en faveur de l'emploi. Tout d'abord le recours à un emprunt qui, contracté par la Communauté, permettrait d'assurer le financement des réseaux transeuropéens dont l'incidence positive sur l'emploi est indéniable pour votre Rapporteur : cette solution, évoquée en 1993 par M. Jacques Delors dans son *Livre Blanc pour la croissance, la compétitivité et l'emploi*, avait alors suscité des réserves de la part des Etats membres. Elle trouve néanmoins toute sa justification dans l'importante capacité d'endettement de la Communauté à laquelle ne s'impose juridiquement pas la limitation de l'endettement à 60 % du P.N.B.

Une seconde voie - sans doute plus modeste mais également plus immédiatement réalisable - consisterait en une concentration des crédits sur les actions communautaires directement créatrices d'emplois ou concourant à la réalisation d'une croissance riche en emplois.

2) *Des redéploiements au service de la lutte contre le chômage*

➤ Les **limites de cet exercice** doivent rapidement être évoquées.

En effet, même si le budget communautaire, par essence budget d'intervention, présente moins de lourdeur qu'un budget national où les charges de fonctionnement revêtent un poids prépondérant, ses dépenses présentent un certain caractère de fixité.

Bien plus que le caractère « obligatoire » de certaines dépenses du budget communautaire (50,7 % en 1998) et à la préservation duquel la Délégation a souvent rappelé son attachement, ce sont les contraintes imposées par les perspectives financières qui doivent être prises en compte lorsque sont évoquées les possibilités de redéploiement.

En effet, la programmation pluriannuelle arrêtée à Edimbourg en 1992 fixe le volume global du budget communautaire, mais précise également les crédits disponibles au titre de chacune des cinq rubriques de dépenses. Ainsi que le précise l'accord interinstitutionnel du 29 octobre 1993 auquel sont annexées ces perspectives financières, toute modification de ces dernières « *pour faire face à la nécessité d'engager des actions non prévues à l'origine, dans le respect du plafond des ressources propres* » suppose leur révision, c'est à dire un accord entre les deux branches de l'autorité budgétaire. Or, l'expérience a révélé que celle-ci n'était pas toujours d'une mise en oeuvre aisée.

L'exemple de la révision proposée le 29 mars 1996 par la Commission européenne apparaît à cet égard particulièrement révélateur. Afin de répondre à la volonté, exprimée tant par les Etats membres que par le Parlement européen, de favoriser la croissance et l'emploi, la Commission européenne a proposé à l'autorité budgétaire l'affectation de crédits supplémentaires au profit d'actions créatrices d'emploi. Trois secteurs bénéficiaient de dotations budgétaires renforcées jusqu'en 1999 : les réseaux transeuropéens à hauteur d'un milliard d'écus, le programme cadre consacré à la recherche et au développement technologique pour 700 millions d'écus, enfin, pour 40 millions d'écus, les actions en faveur des petites et moyennes entreprises. Cette proposition, quoique sans effet sur le plafond global des dépenses, n'a néanmoins pas obtenu l'aval du Conseil, car elle impliquait notamment un reclassement de certaines dépenses de nature agricole, actuellement incluses dans les rubriques 2 et 3, dans la rubrique 1⁽¹⁴⁾.

⁽¹⁴⁾ Pour une analyse plus détaillée, on se reportera à l'examen du document E 628, dans le rapport d'information (n° 2806) de la Délégation.

En l'absence de révision des perspectives financières, c'est donc la voie d'une concentration des crédits sur les actions créatrices d'emploi au sein de chaque rubrique du budget communautaire qui devra être recherchée.

➤ **Les politiques internes sont le lieu privilégié de ce redéploiement.**

La Commission européenne a clairement - et à juste titre - inscrit son avant-projet de budget pour 1998 dans cette voie. Au prix d'arbitrages budgétaires clairs qui lui ont permis d'isoler quelques priorités, elle a ainsi pu limiter la croissance des dépenses au titre de cette rubrique à 0,5 %.

- Une priorité évidente est tout d'abord donnée à **la recherche et au développement** : avec une dotation de 3,4 milliards d'écus pour 1998, ce secteur bénéficie, conformément à ce qui avait été prévu à Edimbourg, de plus de **61 % des crédits disponibles pour la mise en oeuvre des politiques internes**. Ces dotations financent essentiellement les actions prévues dans le quatrième programme-cadre de recherche et développement technologique. Ce programme, doté d'une enveloppe globale de 13,1 milliards d'écus sur la période 1994-1998, concerne principalement les technologies de l'information et des communications, l'énergie, les technologies industrielles et des matériaux, les sciences et les technologies du vivant, l'environnement ainsi que la formation et la mobilité des chercheurs.

Si un accord a déjà permis d'abonder les crédits ouverts au titre de ce programme de 100 millions d'écus, une conciliation est à ce jour engagée entre les deux branches de l'autorité budgétaire pour étudier les possibilités d'accroître le montant de ce relèvement.

Pour votre Rapporteur, la détermination du Conseil à traduire en termes concrets les engagements pris à Amsterdam sur la croissance et l'emploi se mesurera notamment sur les résultats de cette conciliation. Il lui semble en effet indispensable qu'au delà d'une logique comptable et de court terme, la Communauté européenne mesure tout l'enjeu attaché à la recherche qu'une application raisonnée du principe de subsidiarité conduit à nécessairement promouvoir à l'échelon européen.

Tout en reconnaissant les efforts déployés par Mme Edith Cresson, commissaire en charge de ce dossier, votre Rapporteur, à l'instar du Parlement européen dans sa résolution sur les orientations budgétaires pour 1998, ne peut que « *déplorer la modestie de la proposition de la Commission et l'approche négative du Conseil* » dans le domaine de la recherche, essentiel pour le maintien de la compétitivité de l'industrie

européenne, notamment dans le domaine de l'aéronautique exposé à une concurrence de plus en plus dure face aux Etats-Unis.

- Les **réseaux transeuropéens** constituent la deuxième priorité parmi les politiques internes. Avec 565,6 millions d'écus en crédits d'engagements - soit **10 % de la rubrique** - , ils voient leur dotation augmenter de 21,5 % par rapport à 1997. Cette forte augmentation, dans le contexte budgétaire que nous connaissons, marque bien la priorité que la Commission a entendu donner à ces travaux en raison de leur impact positif sur l'emploi. On relèvera que cette augmentation concerne au premier chef les infrastructures de transport (+ 35 % par rapport à 1997) et les réseaux de télécommunication (+ 21,4 % par rapport à 1997). S'agissant de ces derniers, votre Rapporteur tient à souligner l'importance des réseaux satellites de haute technologie qui, ainsi que le note le Parlement européen dans sa résolution sur les orientations budgétaires pour 1998, *« offrent une énorme opportunité, d'une part, de créer des emplois et, d'autre part, de ne pas laisser se creuser le fossé avec les technologies de pointe mondiales »*.

Tout en saluant les efforts ainsi consentis par la Commission, votre Rapporteur tient à rappeler le caractère subsidiaire de l'intervention communautaire : celle-ci est en effet limitée au budget consacré aux réseaux transeuropéens, dont l'enveloppe prévue pour la période 1995-1999 représente, pour le secteur des transports, environ 1800 millions d'écus, alors que le montant de l'investissement privé ou public nécessaire à leur réalisation est évalué à 100 milliards d'écus.

- Au delà de ces deux principales priorités , la Commission a souhaité - certes avec un montant plus modeste - mettre en exergue le **soutien apporté aux petites et moyennes entreprises**.

Pour 1998, est en effet proposée une hausse sensible des crédits consacrés aux petites et moyennes entreprises (+ 18 % en crédits de paiement par rapport à 1997) et au soutien spécifique à l'artisanat et aux micro-entreprises (+ 21,3 % en crédits de paiement par rapport à 1997).

La montée en puissance de ces dotations s'explique en partie par l'adoption le 9 décembre 1996 du troisième programme pluriannuel pour les petites et les moyennes entreprises qui vise à simplifier l'environnement administratif, législatif et financier de ces entreprises, ainsi qu'à faciliter leur accès à la recherche et à la formation. Au total, ce sont 36 millions d'écus en crédits d'engagements qui seront consacrés, si l'autorité budgétaire ne revient pas sur ces dotations, au soutien apporté aux petites et moyennes entreprises.

Pour votre Rapporteur, il convient de souligner l'intérêt de cette démarche en raison du rôle déterminant des petites et moyennes entreprises dans la lutte contre le chômage. Ainsi que l'avait déjà souligné la Délégation⁽¹⁵⁾, l'application uniforme du droit communautaire, l'élaboration d'un droit européen des sociétés ou encore l'harmonisation fiscale constituent autant d'impératifs susceptibles d'améliorer l'environnement de ces structures.

Au demeurant, on constatera que le chapitre consacré aux actions en faveur de l'entreprise afin de promouvoir la croissance et l'emploi (chapitre B5-32), dans lequel s'inscrit le soutien aux P.M.E., enregistre une baisse de 41,9 % en crédits de paiement par rapport à 1997. Cette réduction drastique résulte de la décision prise par la Commission de ne pas doter les lignes dépourvues de base légale, suite à un désaccord du Parlement européen et du Conseil sur celles-ci. Pour votre Rapporteur, une solution doit être rapidement apportée à ce conflit, qui envenime la procédure budgétaire communautaire et conduit à empêcher la mise en oeuvre d'actions pourtant susceptibles de promouvoir l'emploi.

Outre ces trois priorités, la rubrique 3 recouvre l'ensemble des actions communautaires dans différents secteurs sociaux-économiques, notamment l'environnement, l'éducation, la formation professionnelle et la jeunesse, la culture et l'audiovisuel, l'industrie, le marché intérieur, l'action sociale ainsi que l'information et la communication. Votre Rapporteur jugerait souhaitable qu'un effort supplémentaire de redéploiement soit opéré afin de traduire les engagements pris lors du Conseil européen d'Amsterdam et notamment afin de favoriser les **actions de formation** sur laquelle la résolution sur la croissance et l'emploi a insisté à travers la notion d' « *employabilité* ».

➤ Au delà des actions entreprises dans le cadre des politiques internes, votre Rapporteur tient à souligner tout l'intérêt des **actions structurelles** pour assurer une politique de relance de l'emploi à travers leur objectif général de cohésion sociale et économique au sein de l'Union européenne. Parmi les objectifs prioritaires poursuivis par les fonds structurels, certains d'entre eux - ainsi les objectifs 2 (régions affectées par le déclin industriel), 3 (lutte contre le chômage de longue durée) 4 (insertion professionnelle des jeunes) et 5b (développement rural) - sont directement en prise sur la question de l'emploi. A cette occasion, plusieurs membres de la Délégation se sont interrogés, au regard de l'enjeu qui s'attache à l'élévation du niveau de protection sociale et à l'harmonisation du coût du travail, sur la possibilité de prendre en compte cet objectif dans la mise en oeuvre des fonds structurels.

⁽¹⁵⁾ In le marché intérieur à la croisée des chemins, rapport d'information (n° 3510) de la Délégation.

Les sommes engagées dans ces actions - les fonds structurels représentent près de 36 % du budget communautaire en crédits d'engagements, contre 6 % pour les politiques internes, - constituent de véritables leviers pour développer une action communautaire en faveur de l'emploi. Aussi **est-ce avec prudence que votre Rapporteur invite l'autorité budgétaire à examiner toute proposition de réduction sensible des crédits de paiements afférents aux fonds structurels.**

3) *Les autres priorités de la Communauté*

La priorité affichée en faveur de l'emploi ne saurait cacher la nécessité de réaliser - toujours avec le même souci d'économie - les autres objectifs de l'Union qui s'inscrivent sous les différentes rubriques du budget communautaire.

➤ **En matière agricole** tout d'abord : le budget agricole devra en 1998 faire face à des dépenses dont il convient de ne pas limiter la portée.

En premier lieu, le financement des conséquences de l'épizootie d'encéphalopathie spongiforme bovine : en 1998, le « coût de l'E.S.B. » sera inférieur de 900 millions d'écus à celui prévu pour 1997, cette évolution résultant tout à la fois d'une atténuation de la crise, de l'absence de compensation au revenu des producteurs et du ralentissement du programme d'abattage volontaire (- 20 % par rapport à 1996). Néanmoins, ce coût, évalué à 1 300 millions d'écus, représentera encore 20 % des besoins de crédits pour le secteur bovin (6 540 millions d'écus) au titre de cet exercice. En deuxième lieu, doit être soulignée l'existence de crédits prévus pour pallier les risques d'épidémie de peste porcine ; votre Rapporteur souhaite, à cette occasion, que l'autorité budgétaire s'assure que cette provision supplémentaire de 15 millions d'écus est suffisante. Enfin, le paiement des aides à l'hectare aux oléagineux - 1 300 millions d'écus -, sera probablement budgétisé en 1998, compte tenu des disponibilités financières qui devraient apparaître en 1997 et alors même que le Conseil avait décidé, en septembre 1996, de reporter le paiement d'une partie de cette aide sur l'exercice 1998 afin d'alléger la gestion de l'exercice 1997 pour assurer le financement des conséquences de l'E.S.B. aux oléagineux⁽¹⁶⁾.

➤ La ventilation des crédits au sein de la rubrique consacrée aux **actions extérieures** doit, tout autant que les politiques internes, refléter les priorités définies par les institutions communautaires.

⁽¹⁶⁾ Pour une analyse plus détaillée, on se reportera au rapport d'information (n° 3012), de la Délégation p. 30 et suivantes.

Les crédits ouverts dans cette rubrique bénéficient à hauteur de 40,3 % aux programmes de coopération avec les pays d'Europe centrale et orientale, d'une part, et de coopération avec les pays tiers méditerranéens, d'autre part. Conformément au choix fait le 27 juin 1995, lors du Conseil européen de Cannes, d'un rééquilibrage entre ces deux programmes, la coopération avec les pays méditerranéens (*Meda*) bénéficie d'une dotation de 1,14 milliard d'écus, tandis que le programme *Phare*, à destination des pays d'Europe centrale et orientale, se voit doté de 1,12 milliard d'écus, auquel s'ajoute une partie de l'aide à la reconstruction dans l'ex-Yougoslavie. Les dotations des autres actions géographiques ne dépassent pas 500 millions d'écus (nouveaux Etats indépendants, Asie, ex-Yougoslavie, Amérique latine, Afrique australe et Afrique du Sud).

Pour votre Rapporteur, il importe de souligner l'importance de cet effort équilibré de coopération à l'égard du Sud et de L'Est du territoire de l'Union européenne, effort dont elle souhaite la pérennisation alors même que les perspectives d'élargissement de la Communauté aux pays d'Europe centrale et orientale conduisent à un réaménagement du programme *Phare* afin d'y inclure le financement des mesures de pré-adhésion.

Au demeurant, la priorité donnée à ces programmes de coopération régionale ne saurait exonérer les institutions communautaires de procéder à une évaluation fiable de leur efficacité. Or, de nombreux et graves dysfonctionnements sont apparus dans l'exécution des programmes *Phare*, destiné aux pays d'Europe centrale et orientale et *Tacis*, consacré aux nouveaux Etats indépendants. Relevés par plusieurs membres de la Délégation, ces dysfonctionnements ont été évoqués par la Cour des comptes des Communautés européennes dans le cadre de ses rapports annuels; Pour 1995⁽¹⁷⁾, celle-ci relève ainsi que « *des incertitudes subsistent quant au rôle des experts externes, des prestataires de service intra-muros et des fonctionnaires, au siège ou dans les délégations sur place* », alors même que, dans son rapport sur l'exercice 1994, elle avait déjà demandé à la Commission d'exposer « *de façon transparente et réaliste les moyens dont elle estime avoir besoin pour faire face à ses responsabilités, sans confier systématiquement à des tiers ou à du personnel non statutaire des tâches relevant de la puissance publique* ». Pour votre Rapporteur, de l'importance des sommes en jeu dans ces programmes doit découler une attention particulièrement soutenue sur les conditions d'utilisation des fonds communautaires.

⁽¹⁷⁾ *Rapport annuel relatif à l'exercice 1995, accompagné des réponses des institutions, Cour des comptes des Communautés européennes, Journal officiel des Communautés européennes n° C 340 du 12 novembre 1996.*

➤ Enfin, les **dépenses administratives** correspondent aux crédits de fonctionnement des institutions européennes : Commission, Conseil, Parlement européen, Cour de justice, Cour des comptes, Comité économique et social, Comité des régions. Elles sont, hors pensions, soumises à une croissance zéro.

La Communauté doit donc faire face à plusieurs priorités : à celle de rigueur budgétaire s'ajoute désormais la priorité renouvelée de l'emploi. La mise en oeuvre de redéploiements au sein du budget communautaire permettra de concilier ces objectifs apparemment antagonistes. Le succès de cet exercice dépend néanmoins pour une large part de la qualité de l'exécution.

C. Une exécution rigoureuse, clé de voûte de l'action communautaire

La multiplication des fraudes et les insuffisances relevées dans la gestion financière de la Commission nuisent encore trop à l'efficacité de l'action communautaire. L'impératif de rigueur implique un effort supplémentaire dans la lutte contre ces dysfonctionnements.

1) La fraude et la crédibilité de la dépense communautaire

La fraude au budget communautaire revêt aujourd'hui une ampleur qui ne permet plus de la considérer comme anecdotique : en 1996, le coût des irrégularités détectées par les Etats membres et la Commission européenne s'est élevé à 1,3 milliard d'écus pour un budget annuel de 82 milliards d'écus, soit 1,5 % du budget communautaire. Ce chiffre est supérieur à celui de 1995, où les fraudes avaient représenté 1,1 milliard d'écus.

Pour votre Rapporteur, il convient, ainsi que le note la Commission dans son rapport annuel pour 1996⁽¹⁸⁾, d'appréhender ces chiffres avec prudence, les variations enregistrées entre 1995 et 1996 pouvant résulter tant d'une augmentation des comportements irréguliers que des progrès accomplis par les Etats membres et la Commission dans la détection de ces derniers.

⁽¹⁸⁾ *Rapport annuel 1996 sur la lutte contre la fraude*, présenté par la Commission européenne, COM(97) 200 final du 6 mai 1997.

Les 2 000 cas d'irrégularités recensés dans le domaine des ressources propres traditionnelles (droits de douane et prélèvements agricoles) ont ainsi représenté 5,8 % du montant des recettes perçues à ce titre en 1996 par les Etats membres, tandis que, s'agissant des dépenses communautaires transitant par les Etats membres, 2 400 cas d'irrégularités ont été recensés, pour un montant de 498 millions d'écus, soit 0,7 % du total des financements accordés. La Commission relève également que deux tiers des montants en jeu résultent d'un nombre limité de fraudes de grande ampleur, portant souvent sur la contrebande de cigarettes et d'alcool⁽¹⁹⁾, ce qui donne ainsi à penser qu'une grande délinquance financière bien organisée, intervenant parfois à l'échelle de plusieurs Etats membres, exploite pleinement les lacunes des dispositifs communautaires.

Se développant dans tous les secteurs d'intervention communautaire, et notamment en matière d'action structurelle, la fraude porte atteinte à la crédibilité de la dépense communautaire et conduit, lorsqu'elle porte sur les ressources propres traditionnelles, à un accroissement des contributions assises sur la T.V.A. et le P.N.B., le « manque à gagner » résultant des irrégularités devant naturellement être compensé par un appel supplémentaire des contributions des Etats membres.

La mise en place de dispositifs destinés à assurer la protection des intérêts financiers des Communautés semble dans ces conditions particulièrement légitime. S'est ainsi progressivement mis en place un dispositif juridique horizontal relevant du premier et du troisième piliers, incriminant la fraude et l'irrégularité, établissant des sanctions administratives, punissant la corruption de fonctionnaires susceptible de porter atteinte aux intérêts financiers des Communautés ou encore réglementant les possibilités de contrôle et de vérification sur place des inspecteurs communautaires dans les Etats membres.

Pour votre Rapporteur, il est essentiel que les textes adoptés définitivement dans le cadre du troisième pilier fassent l'objet d'une ratification par les parlements nationaux afin qu'ils puissent être appliqués dans les meilleurs délais.

2) L'amélioration de la gestion du budget communautaire par la Commission

La Cour des comptes des Communautés européennes, à travers ses rapports annuels ou spéciaux dans lesquels elle évalue les politiques

⁽¹⁹⁾ En 1996, la contrebande de cigarettes aurait conduit à éluder 800 millions d'écus au titre des droits de douane, de la T.V.A. et des accises.

communautaires, mais aussi à l'occasion de la *déclaration d'assurance* sur la fiabilité des comptes, qu'elle fournit depuis 1996 au Conseil et au Parlement européen, a souvent mis à jour les défaillances de la gestion financière de la Commission. Il en est de même avec l'Assemblée de Strasbourg, et plus particulièrement sa commission du contrôle budgétaire, qui contrôle avec vigilance l'exécution des dépenses sur le fondement de l'article 206 du Traité C.E., qui lui donne compétence pour donner décharge - *quitus* - à la Commission sur l'exécution du budget.

Le Conseil a, pour sa part, estimé - dans sa recommandation du 17 mars dernier sur la décharge à donner à la Commission sur l'exécution du budget général des Communautés pour 1995 - que « *le problème principal de la Communauté n'est pas une insuffisance de moyens mais plutôt l'efficacité de leur gestion* » et a réaffirmé la nécessité d'une bonne gestion financière « *afin de maintenir la crédibilité de l'utilisation des fonds communautaires et de continuer à recourir de la manière la plus économe possible aux contributions des Etats membres* ».

UTILISATION DES CRÉDITS COMMUNAUTAIRES

(en millions d'écus)

Rubriques	Crédits disponibles en 1996	Utilisation des crédits en % du total	Utilisation moyenne 1993-1995
1. Politique agricole commune	40 864,680	95,6	95,2
2. Actions structurelles	25 758,574	94,8	83,4
3. Politiques internes	5 327,858	85,3	88,2
4. Actions extérieures	4 635,249	82,1	84,7
5. Dépenses administratives	2 959, 125	88,4	88,0
6. Réserves	997	23,6	-
7. Compensations	701	100	-
8. Total général	81 274,736	92,8	88,6

Source : Compte de gestion et bilan financier afférents aux opérations du budget de l'exercice 1996 (section III - Commission).

Parmi les difficultés rencontrées dans l'exécution du budget communautaire, la sous-exécution des crédits a souvent été mise en avant par le Conseil pour demander une croissance modérée des dépenses communautaires. Le tableau ci-dessus montre que les taux d'exécution des dotations budgétaires des différentes catégories de dépenses communautaires en 1996 ont néanmoins enregistré une progression.

Si l'on observe un taux de consommation satisfaisant pour les crédits consacrés aux actions structurelles, les difficultés d'exécution dans les rubriques 3 et 4 demeurent encore importantes. Dans le plan d'exécution du budget 1997⁽²⁰⁾, introduit pour la première fois en 1987 pour remédier à la forte concentration des opérations financières en fin d'exercice et à la sous-consommation des crédits évoquée plus haut, M. Erkki Liikanen observe que, dans ces domaines, en dépit du redressement observé en 1996, « *de nombreuses incertitudes continuent d'entraver la gestion optimale du budget communautaire* ». Relevant qu'en 1996, 45,6 % des engagements et 33,1 % des paiements ont été enregistrés durant les seuls mois de novembre et décembre, le commissaire en charge du budget note ainsi que « *les Etats membres sont de plus en plus préoccupés par le volume des appels de fonds que fait la Commission au regard des taux réels d'exécution des crédits de paiement* ». Il convient de souligner l'importance de remédier à ces concentrations excessives de paiement en fin d'exercice, qui empêchent l'exécution d'un contrôle satisfaisant et qui traduisent souvent les lourdeurs des appareils administratifs nationaux, par lesquels transitent 80 % du budget communautaire.

Dans ces conditions, votre Rapporteur apporte tout son soutien à la mise en œuvre du programme SEM 2000 (*Sound and efficient management*), lancé en 1995 et qui tend à améliorer la qualité de la gestion financière, notamment grâce à une coopération accrue avec les Etats membres. Il apparaît à cet égard significatif que la Commission ait placé en tête de son programme de travail pour 1997 la recherche d'une action efficace reposant sur une gestion financière assainie dont la Cour des comptes des Communautés européennes a salué les premiers effets positifs dans son rapport annuel sur l'exercice 1995.

*
* *

⁽²⁰⁾ SEC (97) 523 du 17 mars 1997.

TRAVAUX DE LA DELEGATION

La Délégation s'est réunie mardi 1er juillet 1997, à 15 heures, sous la Présidence de M. Henri Nallet, Président, pour examiner l'avant-projet de budget général des Communautés européennes pour 1998.

Un débat a suivi l'exposé de votre Rapporteur.

Après l'avoir félicité pour la qualité de son travail et s'être néanmoins interrogé sur la portée du contrôle exercé par la Délégation sur le budget de la Communauté européenne, **M. Jacques Myard** s'est prononcé contre la proposition du Rapporteur de recommander un abattement forfaitaire sur les dépenses agricoles : il lui paraît préférable de réaliser des économies sur les sommes versées aux organisations non gouvernementales (O.N.G.), lesquelles relèvent d'un saupoudrage qu'il réproouve.

Il a vivement déploré la déperdition de moyens et la fraude qui affectent l'utilisation des fonds structurels, dont il a qualifié le fonctionnement d'aberrant, avant de contester le fonctionnement des programmes *Phare*, *Meda* et *Tacis* ; plutôt que de participer à des financements de caractère multilatéral, d'inspiration anglo-saxonne et comportant, de ce fait, des effets contraires aux intérêts nationaux, la France devrait plutôt intervenir dans un cadre bilatéral, les fonds versés constituant alors un investissement économique, favorable, de surcroît, au rayonnement de la langue française.

Ayant déclaré partager les orientations du rapport, dont il a salué la qualité, **M. Jean-Louis Bianco** a souhaité compléter par une référence à l'objectif 5b - relatif aux aides aux zones rurales fragiles - une recommandation figurant dans les conclusions du Rapporteur relative à l'effet positif des actions structurelles sur l'emploi. Tout en déclarant partager la critique formulée par M. Jacques Myard contre le gaspillage des crédits des programmes *Phare*, *Tacis* et *Meda* et la prédominance de l'approche anglo-saxonne, il s'est élevé contre l'idée d'enserrer la contribution française dans un cadre purement bilatéral, estimant seulement nécessaire d'améliorer le fonctionnement de ces programmes.

Après avoir souhaité que les masses financières qui reviennent à la France soient clairement indiquées par votre Rapporteur, afin de permettre des comparaisons utiles, **M. Maurice Ligot** a jugé que l'objectif de

croissance zéro du budget s'imposait naturellement, ne serait-ce qu'en raison des sommes considérables que coûte la fraude, contre laquelle une lutte efficace permettrait d'économiser plusieurs milliards d'écus ; de même, la sous-consommation des crédits communautaires ouvre, selon lui, la possibilité de réaliser des économies et d'atteindre l'objectif de croissance zéro du projet de budget.

Partageant l'avis de M. Jacques Myard, opposé à l'idée de proposer l'abattement forfaitaire des dépenses agricoles et ayant rejoint l'appréciation portée par celui-ci sur la mauvaise utilisation des fonds structurels, **M. Christian Jacob** a repris les observations du Rapporteur sur le lien entre la réforme de la PAC et l'élargissement. Après avoir fait observer que les subventions du FEOGA-Garantie avaient diminué sous l'effet de la baisse des prix garantis, il a jugé difficile de considérer que les pays candidats à l'élargissement accepteraient celle-ci. Il s'est enfin interrogé sur la nature des actions prévues en faveur des P.M.E.

Mme Nicole Catala a souhaité obtenir des précisions sur : les positions respectives des Etats membres lors du Conseil ECOFIN du 12 mai dernier à propos de la croissance zéro du budget ; le bilan de la mise en oeuvre des instruments communautaires de la lutte contre la fraude ; le financement de la Politique étrangère et de sécurité commune (P.E.S.C.) par le budget communautaire et le montant des crédits concernés. Se référant à un point de la proposition de résolution du Rapporteur qui « s'interroge » sur la possibilité de financer les réseaux transeuropéens par un emprunt communautaire, elle a suggéré une rédaction moins favorable à cette solution.

Déclarant partager les analyses de MM. Jean-Louis Bianco et Jacques Myard sur le fonctionnement des programmes multilatéraux, **M. Gérard Fuchs** n'a, toutefois, pas partagé les conclusions formulées par celui-ci et montré que, pour l'Algérie et le Proche-Orient, l'action communautaire demeure plus efficace qu'une aide bilatérale. Tout en critiquant la mauvaise utilisation des fonds structurels, il a souligné qu'ils représentent un pacte entre l'Union européenne et plusieurs Etats dont on espère qu'ils pourront la rejoindre : il ne convient pas, dès lors, de diminuer les engagements contractés à leur égard. Pour lui, on ne saurait tirer argument de la sous-consommation des crédits pour soutenir l'objectif de la croissance zéro, puisque le taux de consommation de ceux des fonds structurels devrait être proche de 100 %.

Après avoir noté des progrès dans la lutte contre la fraude, il a toutefois constaté - se référant aux difficultés rencontrées, sur le plan interne, par les gouvernements successifs pour récupérer la fraude à la TVA - l'impossibilité d'en localiser les sources de manière satisfaisante. Se

prononçant en faveur d'un emprunt communautaire pour financer les grands travaux, il a souhaité également modifier la proposition de résolution sur ce point - mais dans un sens tout à fait opposé à celui suggéré par Mme Nicole Catala.

M. François d'Aubert a estimé que la fraude que permet le système de T.V.A. intracommunautaire devrait être combattue au moyen d'une étroite collaboration entre les Etats membres et d'une plus grande mobilisation des administrations concernées ; au surplus, le niveau de cette fraude se situe, selon lui, bien au-delà du chiffre de 1,5 % avancé par votre Rapporteur. Pour lui, la fraude porte à la fois sur les ressources propres traditionnelles - du fait de la politique douanière communautaire et du laxisme notoire de certains ports étrangers - et sur les dépenses, du fait de la grande délinquance financière, sur laquelle il a d'ailleurs souhaité disposer d'informations plus précises. Une autre source de fraude lui paraît résider dans les détournements auxquels donne lieu la gestion des fonds structurels.

Tout en approuvant l'objectif de la création d'emploi, **Mme Michèle Alliot-Marie** a insisté sur la nécessité de tenir compte du décalage subsistant entre les niveaux de protection sociale au sein des Etats membres ; elle a donc suggéré que l'on conditionne l'octroi de crédits des fonds structurels à un relèvement du niveau de protection sociale des pays bénéficiaires, afin de rendre la concurrence plus équitable.

Dans ses réponses, **votre Rapporteur** a souligné que les engagements pris à Edimbourg en 1992 avaient pour effet de limiter la marge de manoeuvre des institutions européennes dans le domaine des fonds structurels. S'agissant des programmes *Phare*, *Tacis* et *Meda*, elle a indiqué que son souhait d'accroître les ressources mises à leur disposition correspondait à un souci d'équilibre entre l'Est et le Sud de l'Europe en matière d'aides et qu'il ne s'agissait donc pas de cautionner le contenu même de ces programmes. Elle a rappelé que, du fait des décisions du Conseil des Ministres de l'agriculture, il manque à ce jour 1,35 milliard d'écus pour financer le budget communautaire, si l'on entend préserver le taux de croissance des crédits de 2,9 % proposé par la Commission pour 1998 ; mais cet objectif - et a fortiori celui d'une croissance zéro - devient hors de portée, à moins de pratiquer un abattement forfaitaire sur les dépenses agricoles.

En ce qui concerne la fraude, elle a partagé le souhait de M. François d'Aubert d'obtenir une meilleure information. La question des inégalités en matière de protection sociale en Europe lui paraît devoir être évoquée dans le cadre d'un autre rapport. Elle a enfin indiqué que la PESC serait dotée de crédits communautaires à hauteur de 30 millions d'écus pour 1998.

S'agissant des mesures d'aides aux P.M.E., votre Rapporteur a évoqué celles tendant à améliorer, dans le cadre d'un programme pluriannuel, l'environnement administratif des entreprises, leur compétitivité, leur accès à la recherche, à l'innovation et à la formation - toutes choses qui ont paru fort peu concrètes à M. Christian Jacob, qui a supposé que les crédits correspondants serviraient surtout à alimenter des cabinets de consultants. Votre Rapporteur a toutefois rappelé la baisse de 40 % demandée par la Commission européenne au titre de ces mesures et souligné que le Parlement européen avait, pour sa part, proposé des programmes modestes et concrets, lesquels sont pourtant bloqués du fait de l'absence de base légale, question au sujet de laquelle elle a invité la Délégation à soutenir le Parlement européen.

Le **Président Henri Nallet** a observé qu'il n'appartenait pas à la France, mais au Conseil, de suggérer - pour compenser le coût financier induit par la décision du Conseil des ministres de ne pas réduire les aides aux céréaliers - des économies sur le budget agricole, dont la France bénéficie du taux de retour le plus élevé. Abordant la question des fraudes au budget communautaire, il a souhaité que la Délégation procède à l'audition de membres de la Commission, du Parlement européen et de la Cour des comptes des Communautés européennes sur les réformes entreprises pour en réduire l'ampleur. S'agissant des programmes *Phare* et *Tacis*, il a jugé nécessaire de mobiliser les administrations dans la lutte contre les détournements de fonds communautaires, de vérifier l'utilisation de ceux-ci et d'étudier, éventuellement en collaboration avec la Commission européenne et le Parlement européen, les changements à apporter aux programmes en vigueur.

A l'issue d'un débat sur le contenu de la proposition de résolution auquel ont pris part Mmes Nicole Catala et Michèle Alliot-Marie, MM. Gérard Fuchs, François d'Aubert, Daniel Paul, Maurice Ligot, Christian Jacob, votre Rapporteur et le Président, la Délégation a décidé : de supprimer la disposition relative à l'abattement forfaitaire sur les dépenses agricoles ; de maintenir celle relative au financement des grands réseaux transeuropéens ; d'émettre des critiques à l'égard des conditions d'utilisation des crédits communautaires dans le cadre des programmes de coopération régionale *Phare* et *Tacis* ; de déclarer que les modalités d'octroi des crédits communautaires aux Etats membres doit tendre à atténuer les disparités entre les niveaux de protection sociale.

La proposition de résolution, ainsi modifiée, a été adoptée et déposée par son Rapporteur au nom de la Délégation.

CONCLUSIONS ADOPTEES PAR LA DELEGATION

La Délégation,

après avoir examiné l'avant-projet de budget général des Communautés européennes pour l'exercice 1998 (n° E 833, E 844, E 848, E 851, E 856 à E 864, E 873, E 874, E 878, E 882 et E 883) est d'avis de conclure à l'opportunité du dépôt de la proposition de résolution suivante :

RESOLUTION⁽²¹⁾

PROPOSITION DE

Article

unique

L'Assemblée nationale,

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

- Vu l'avant-projet de budget général des Communautés européennes pour l'exercice 1998 transmis sous les documents E 833, E 844, E 848, E 851, E 856 à E 864, E 873, E 874, E 878, E 882 et E 883,

1. estime nécessaire que le budget général des Communautés européennes pour 1998 tienne compte des politiques de maîtrise des dépenses publiques engagées par les Etats membres pour la préparation de l'Union économique et monétaire ;

2. reconnaît l'intérêt de l'adaptation des perspectives financières à laquelle a procédé l'autorité budgétaire, conformément au paragraphe 10 de l'accord interinstitutionnel du 29 octobre 1993 ;

3. se félicite de l'implication, pour la première fois dans la procédure budgétaire communautaire, du Conseil Ecofin ;

⁽²¹⁾ Cette proposition de résolution est publiée comme document parlementaire sous le n° 38.

4. estime que l'avant-projet de budget général des Communautés pour 1998 présenté par la Commission européenne prend en compte l'impératif de rigueur budgétaire, par la limitation à 2,9 % de la croissance des crédits communautaires et le maintien de marges substantielles sous le plafond des perspectives financières annexées à l'accord interinstitutionnel du 29 octobre 1993 ;

5. souligne que l'adhésion des citoyens à la construction européenne impose la mise en oeuvre de politiques communautaires efficaces, particulièrement en matière d'emploi ;

6. se félicite de la réaffirmation, lors du Conseil européen d'Amsterdam des 16 et 17 juin 1997, de la priorité que constitue pour l'Union européenne la lutte contre le chômage et la promotion d'une croissance créatrice d'emplois ;

7. prend acte de l'objectif de « croissance zéro » soutenu par plusieurs délégations des Etats membres lors du débat d'orientation budgétaire auquel a procédé le Conseil Ecofin le 12 mai 1997 ;

8. s'interroge néanmoins sur les possibilités d'une reconduction à l'identique des crédits prévus au titre de l'exercice 1997 pour 1998 et rappelle que cette démarche supposerait un effort d'économie supplémentaire important, auquel ne pourrait participer la rubrique agricole, compte tenu des économies déjà prévues par la Commission européenne sous la ligne directrice agricole ;

9. prend acte du refus opposé par le Conseil agricole, le 25 juin 1997 à la réduction proposée par la Commission européenne des aides à l'hectare pour les cultures arables et estime que l'adoption de cette proposition aurait conduit à engager une réforme de la politique agricole commune dont la discussion budgétaire pour 1998 ne saurait constituer le cadre ;

10. invite le Gouvernement à examiner avec prudence toute réduction des crédits de paiement afférents aux actions structurelles, compte tenu de la progression enregistrée dans leurs niveaux d'exécution et de leur effet positif sur l'emploi, notamment à travers leurs objectifs 2, 3, 4 et 5b ;

11. déclare que les modalités d'octroi des crédits communautaires au profit des Etats membres doivent tendre, non à perpétuer les disparités observées entre les niveaux de protection sociale, mais à les atténuer ;

12. estime indispensable d'opérer un redéploiement des crédits ouverts au titre des politiques internes afin de mettre en oeuvre des actions communautaires favorisant l'emploi ou concourant à la réalisation d'un environnement propice à la lutte contre le chômage ;

13. insiste sur la nécessité d'engager un effort décisif en faveur de la recherche et du développement technologique, susceptible d'assurer la compétitivité de l'industrie européenne ;

14. rappelle tout l'intérêt, en termes d'emplois, que présenterait le lancement des travaux nécessaires à la réalisation des réseaux transeuropéens et s'interroge sur les possibilités de leur financement par un emprunt communautaire ;

15. souhaite que le Conseil et le Parlement européen parviennent rapidement à un accord sur les bases légales faisant encore défaut à certaines actions prévues au titre des politiques internes, ce conflit étant de nature à retarder la mise en oeuvre de politiques en faveur de l'emploi ;

16. se félicite de la volonté de rééquilibrage entre les programmes de coopération destinés, d'une part, aux pays d'Europe centrale et orientale et, d'autre part, aux pays tiers méditerranéens, conformément aux décisions du Conseil européen de Cannes du 27 juin 1995 ;

17. critique les conditions d'utilisation des crédits communautaires dans le cadre des programmes de coopération régionale *Phare* et *Tacis*, et soutient les efforts du Parlement européen dans sa demande d'une évaluation intérimaire fiable de ces programmes ;

18. s'inquiète de l'ampleur que revêt aujourd'hui le phénomène de fraude dans le cadre du budget communautaire et demande au Gouvernement de tout mettre en oeuvre afin d'assurer une protection efficace des intérêts financiers des Communautés ;

19. se félicite des progrès accomplis par la Commission européenne dans sa gestion financière grâce à la mise en oeuvre du programme SEM 2000 (*Sound and efficient management*) et appelle à la poursuite de ces efforts, notamment par le développement d'une coopération accrue avec les Etats membres en matière d'exécution du budget communautaire ;

20. demande au Gouvernement de faire rapport aux assemblées des résultats de la première lecture par le Conseil du projet de budget général des Communautés pour 1998.