

Document mis
en distribution
le 3 juillet 1998

N° 1036

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 1^{er} juillet 1998.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN ⁽¹⁾ SUR LA PROPOSITION DE RÉOLUTION n° 955 de M. GÉRARD FUCHS, RAPPORTEUR DE LA DÉLÉGATION POUR L'UNION EUROPÉENNE, *sur* **l'avant-projet de budget général** des Communautés européennes pour l'exercice 1999.

PRÉSENTÉ

PAR M. DIDIER MIGAUD,

Rapporteur général,

Député.

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

Politiques communautaires.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I.- UN AVANT-PROJET DE BUDGET COMMUNAUTAIRE CLÔTURANT UNE PÉRIODE CONSCRÉE À LA RÉALISATION DE LA MONNAIE UNIQUE ET PROFONDÉMENT MARQUÉ PAR LES PERSPECTIVES FINANCIÈRES DÉFINIES À ÉDIMBOURG	7
A.- UN CONTEXTE ECONOMIQUE MARQUE PAR LE RETOUR DE LA CROISSANCE ET LA REALISATION DE LA MONNAIE UNIQUE	7
1.- La modération imposée des dépenses communautaires a contribué à la réalisation de la monnaie unique	7
2.- Le retour de la croissance en Europe	10
B.- UNE ADAPTATION DES PERSPECTIVES FINANCIÈRES MARQUÉE PAR LE VOLONTARISME DU CONSEIL EUROPÉEN D'ÉDIMBOURG.....	13
1.- Les règles particulières de fixation des plafonds de crédits en matière d'actions structurelles	13
2.- Une sous-consommation traditionnelle qui conduit à majorer considérablement, en fin de période, les plafonds de crédits consacrés à ces actions	15
II.- UN AVANT-PROJET DE BUDGET DESEQUILIBRE DU FAIT DE LA PRIORITE ACCORDEE AUX ACTIONS STRUCTURELLES	18
A.- UNE FORTE CROISSANCE DES ACTIONS STRUCTURELLES QUI N'EST PAS SANS POSER DES PROBLEMES	19
1.- Une croissance très importance des crédits afin de " solder " les perspectives financières d'Edimbourg	19
2.- Les risques d'une gestion financière laxiste	21

B.- DES PRIORITÉS PLUS CLAIREMENT IDENTIFIÉES POUR LES POLITIQUES INTERNES ET LES ACTIONS EXTÉRIEURES.....	22
1.- Les politiques internes : favoriser la croissance et l'emploi	23
2.- Les actions extérieures : anticiper l'élargissement.....	26
C.-DES DEPENSES ADMINISTRATIVES ET AGRICOLES SOUMISES A UNE RIGUEUR PARTICULIERE	28
1.- Des efforts méritoires pour contenir les dépenses administratives	28
2.- Des dépenses agricoles définies <i>a minima</i>	29
EXAMEN EN COMMISSION	33
TEXTE DE LA PROPOSITION DE RÉOLUTION ADOPTÉ PAR LA COMMISSION.....	37
TABLEAU COMPARATIF.....	41

MESDAMES, MESSIEURS,

Pour la sixième année consécutive, la Délégation pour l'Union européenne a conclu à l'opportunité du dépôt d'une proposition de résolution⁽¹⁾ sur l'avant-projet de budget général des Communautés européennes, lequel a été soumis aux assemblées, conformément à l'article 88-4 de la Constitution.

Cette procédure est désormais traditionnelle s'agissant du budget communautaire. Elle présente le mérite de fournir à l'Assemblée nationale l'occasion de se prononcer une première fois sur la préparation du budget communautaire, une seconde occasion lui étant offerte lors de l'examen de l'article du projet de loi de finances fixant le montant du prélèvement sur recettes au profit des Communautés européennes. De surcroît, l'avis ainsi formulé intervient avant que le Conseil budget se prononce sur cet avant-projet. Cette année, ce conseil devrait se tenir le 17 juillet prochain.

Si la procédure est désormais bien rodée, elle porte cependant sur des avant-projets souvent fort différents d'un exercice à l'autre. Tel est bien le cas cette année, puisque l'avant-projet présenté par la Commission européenne est marqué par une spécificité certaine.

La construction qui nous est présentée apparaît en effet profondément déséquilibrée par le poids considérable des actions structurelles, lequel réduit de façon considérable les marges de manoeuvre des autres domaines d'intervention, qui, pourtant, sont loin d'être les moins utiles.

(1) Proposition de résolution sur l'avant-projet de budget général des Communautés européennes pour 1999, présentée par M. Gérard Fuchs, Rapporteur de la Délégation pour l'Union européenne (document Assemblée nationale n° 955). On peut se référer également à son excellent rapport d'information (n° 954).

Cette situation trouve son origine dans les mécanismes très particuliers de fixation des crédits relatifs aux actions structurelles, définis par l'accord interinstitutionnel du 29 octobre 1993. Elle est des plus insatisfaisantes. En effet, si la conviction que le budget communautaire doit évoluer au même rythme que les budgets des Etats membres semble heureusement de plus en plus largement partagée par les institutions communautaires, il n'est pas acceptable que cette rigueur touche de façon privilégiée les dépenses les plus favorables à la croissance et à l'emploi, alors qu'elle en épargne d'autres, dont l'utilité a pu être mise en doute à maintes occasions.

**I.- UN AVANT-PROJET DE BUDGET COMMUNAUTAIRE CLOTURANT
UNE PERIODE CONSACREE A LA REALISATION DE LA MONNAIE
UNIQUE ET PROFONDEMENT MARQUE PAR LES PERSPECTIVES
FINANCIERES DEFINIES A EDIMBOURG**

**A.- UN CONTEXTE ECONOMIQUE MARQUE PAR LE RETOUR DE LA
CROISSANCE ET LA REALISATION DE LA MONNAIE UNIQUE**

**1.- La modération imposée des dépenses communautaires a
contribué à la réalisation de la monnaie unique**

• Votre Rapporteur général ne reviendra qu'assez brièvement sur la convergence des finances publiques des Etats membres, cette question ayant déjà été largement débattue, notamment à l'occasion de l'examen, au printemps dernier, de la proposition de résolution sur les recommandations de la Commission européenne relatives au passage à la monnaie unique ⁽¹⁾.

Les efforts consentis par les Etats membres pour assainir leurs finances publiques et respecter les critères de convergence concernant la dette et le besoin de financement publics permettent à onze d'entre eux de participer à la première vague de l'euro. Le succès du processus entrepris est en fait plus large, puisque seule la Grèce ne remplit pas les conditions requises pour participer dans de bonnes conditions à l'euro. En effet, la Suède, le Danemark et le Royaume-Uni ont choisi de ne pas intégrer encore cette zone monétaire, bien que leurs performances les y autorisent.

Le Conseil européen du 2 mai dernier constitue donc une étape décisive dans la construction européenne. La réalisation de la troisième phase de l'Union économique et monétaire n'est, à l'évidence, pas sans conséquence sur l'avant-projet de budget communautaire pour 1999 proposé par la Commission européenne et le choix de retenir l'euro en lieu et place de l'écu comme unité de compte pour ce budget apparaît à cet égard éminemment symbolique.

Lors du débat sur la proposition de résolution sur les recommandations de la Commission européenne relatives au passage à la monnaie unique, un très large consensus s'était dégagé pour réaffirmer que de nouveaux équilibres politiques devaient être définis et qu'en tout état de cause, l'indépendance de la Banque centrale européenne (BCE) ne signifiait pas son isolement. Aussi, il était clairement demandé, dans la résolution adoptée le 22 avril dernier ⁽²⁾, que l'Assemblée nationale soit saisie

(1) Rapport n° 831 de votre Rapporteur général.

(2) T.A. n° 123.

systématiquement et dans les meilleurs délais de toutes les décisions de la BCE. Par ailleurs, dans le souci légitime d'associer les parlements nationaux au processus d'union monétaire, il était souhaité que le président du directoire de la BCE rende compte périodiquement des objectifs et de l'action de la banque devant les organes compétents de l'Assemblée. Cette information devait prendre la forme, au moins une fois par an, d'un exposé devant la Commission des finances sur la politique suivie par la BCE en matière de fixation des taux d'intérêt.

Les orientations annoncées à l'occasion de la première réunion du conseil des gouverneurs de la BCE, le 9 juin dernier, paraissent mal augurer de la transparence du fonctionnement de l'organe qui aura en charge la conduite de la politique monétaire au sein de la zone euro.

La volonté alors affirmée de ne rendre compte qu'au Parlement européen et de délibérer dans un secret quasi absolu apparaissait d'ailleurs en contradiction avec le large consensus qui s'est dégagé, notamment à l'occasion de la négociation du traité d'Amsterdam, en faveur d'une meilleure association des parlements nationaux aux procédures communautaires. La "politique de communication" que la BCE semblait vouloir mettre en œuvre paraissait traduire une conception particulièrement étriquée de l'indépendance, synonyme de secret, d'opacité et d'une volonté de ne pas vraiment rendre compte. Elle s'annonçait très en deçà, du point de vue des exigences démocratiques minimales, de ce qui se passe aux Etats-Unis, au Royaume-Uni, voire au Japon.

Votre Rapporteur général avait immédiatement fait valoir publiquement que cette attitude ne lui paraissait pas de nature à favoriser la création, entre les citoyens et la monnaie unique, du lien que l'on était en droit d'espérer.

Depuis, il a enregistré avec satisfaction les déclarations du Président de la BCE, le 30 juin dernier à Francfort. M. Wim Duisenberg a en effet insisté sur le fait que "*le Système européen des banques centrales doit être ouvert et transparent*", ajoutant que "*la transparence est cruciale sachant que, dans une démocratie, la banque centrale doit rendre des comptes pour ses décisions*"⁽¹⁾.

Il y a lieu d'espérer que ces propos se concrétiseront par un véritable changement de cap par rapport aux orientations contestables esquissées le 9 juin dernier.

(1) Propos reproduits dans La Tribune, 1er juillet 1998.

- L'ampleur de l'effort engagé en vue du redressement des finances publiques a conduit, au cours des dernières années, la plupart des Etats membres à demander, pour le budget communautaire, le même effort de maîtrise des dépenses qu'eux-mêmes mettaient en œuvre, à l'échelon interne, dans la perspective de la monnaie unique. Il apparaissait en effet peu cohérent qu'alors même qu'ils s'efforçaient de contenir leurs dépenses, la croissance de celles du budget des Communautés les conduise à voir leurs contributions continuer à augmenter fortement. On rappellera que, dans le cas de la France, le prélèvement sur recettes au profit des Communautés européennes est passé de 56,13 milliards de francs en 1990 à 80,48 milliards de francs en 1996.

Cette croissance de la charge du financement des Communautés est à rapprocher des taux de croissance élevés des crédits dans le budget communautaire. Ainsi, en 1995, les crédits pour paiements progressaient de 10,36% dans le budget voté ; en 1996, cette croissance restait de 8,6%. Ce rythme a fini par être considéré comme inadéquat par le Conseil.

Aussi, la procédure d'élaboration des budgets communautaires pour 1997 et 1998 a-t-elle été avant tout marquée par le souci des Etats membres de limiter les dépenses, les budgets votés étant sensiblement en retrait, de ce point de vue, par rapport aux propositions formulées par la Commission européenne dans les avant-projets. Si les crédits pour engagements ont encore augmenté respectivement de 2,9% et de 2,1% en 1997 et 1998, l'effort a été très notable en ce qui concerne les crédits pour paiements, avec des taux de croissance de 0,5% et 1,4%. Cet effort, nécessaire dans la perspective de la troisième phase de l'Union économique monétaire (UEM), a de surcroît permis que les priorités politiques traduites dans le budget soit plus affirmées, rompant ainsi avec une tendance très insatisfaisante à la dispersion des dotations budgétaires. L'effort de convergence devant se poursuivre, notamment avec la réduction du besoin de financement des administrations publiques, il n'apparaît pas opportun que la discipline budgétaire communautaire soit relâchée. Les finances publiques nationales et communautaires doivent ainsi continuer à progresser au même rythme.

2.- Le retour de la croissance en Europe

- Les progrès de la convergence ne concernent pas seulement les finances publiques des Etats membres. L'harmonisation des conjonctures et des conditions macro-économiques est, elle aussi, patente.

Le rapport annuel pour 1997 de l'Institut monétaire européen (IME), dernier du genre puisque cette institution a vocation à être prochainement remplacée par la BCE, en présente le constat détaillé. Durant le premier trimestre de 1997, la croissance du PIB a continué sur le rythme modéré observé en 1996. Ce n'est qu'à partir du deuxième trimestre que l'activité a enregistré une progression plus soutenue. Au total, la croissance du PIB réel de l'Union a atteint 2,7% pour 1997, alors qu'en 1996, elle n'avait été que de 1,7%.

L'IME souligne que la crise en Asie n'a pas eu de conséquences significatives, dans la mesure où la reprise a été essentiellement tirée par la demande intérieure. Le retour de la croissance découle avant tout d'une forte croissance de l'investissement et d'un mouvement de reconstitution des stocks. La consommation des ménages a joué, au plan européen tout du moins ⁽¹⁾, un rôle marginal en s'établissant sensiblement au même niveau qu'en 1996.

En revanche, l'amélioration économique n'a qu'assez peu influé sur le niveau du chômage : le taux de chômage moyen pour les quinze Etats membres est passé de 10,8% au quatrième trimestre 1996 à 10,5% au quatrième trimestre 1997. L'IME constate par ailleurs que *“ les niveaux beaucoup plus élevés du chômage des jeunes et de longue durée sont particulièrement préoccupants ”*.

- Pour 1998 et 1999, les prévisions économiques du printemps 1998 fournies par la Commission européenne sont encourageantes.

Tout en constatant que l'environnement international est moins favorable que prévu en raison de la situation en Asie, la Commission européenne estime que *“ les perspectives pour une continuation de la croissance restent bonnes ”*. En effet, si les exportations communautaires vers l'Asie constituent le quart des exportations de l'Union, elles ne représentent cependant que 2,4% de son PIB.

(1) *S'agissant de la France, le rapport sur les comptes de la Nation de l'année 1997 note (page 22) que, même si “ la moyenne annuelle ne le reflète pas ”, la consommation “ retrouve une pente nettement ascendante en cours d'année ”.*

Aussi, les conséquences commerciales de cette crise n'auraient qu'un impact limité à 0,3 point en moins de croissance pour l'Union dans son ensemble en 1998.

Si la croissance pour 1997 a été, en définitive, légèrement meilleure que ce qui avait été anticipé lors des prévisions d'automne (2,7% contre 2,6%), pour 1998 et 1999, une légère révision à la baisse a été opérée. La croissance du PIB communautaire devrait s'élever à 2,8% en 1998 et 3% en 1999. La Commission européenne remarque d'ailleurs que les conséquences néfastes de la crise asiatique seraient en partie compensées par de plus faibles taux d'intérêt et la baisse des prix des matières premières et notamment du pétrole.

PIB À PRIX CONSTANTS

(variation annuelle en %)

	1995	1996	Estimations 1997	Prévisions 1998	Scénario politiques inchangées 1999
Belgique	2,1	1,5	2,7	2,8	3,0
Danemark	2,6	2,7	2,9	2,7	2,8
Allemagne	1,8	1,4	2,2	2,6	2,9
Grèce	1,8	2,6	3,5	3,8	4,0
Espagne	2,8	2,3	3,4	3,6	3,7
France	2,1	1,5	2,4	3,0	3,1
Irlande	11,1	8,6	10,0	8,7	8,8
Italie	2,9	0,7	1,5	2,4	3,0
Luxembourg	3,8	3,0	4,1	4,4	4,7
Pays-Bas	2,3	3,3	3,3	3,7	3,2
Autriche	2,1	1,6	2,5	2,8	3,1
Portugal	1,9	3,6	3,7	4,0	3,8
Finlande	5,1	3,6	5,9	4,6	3,6
Suède	3,9	1,3	1,8	2,6	2,8
Royaume-Uni	2,8	2,3	3,5	1,9	2,2
EUR	2,5	1,8	2,7	2,8	3,0
EUR- 11	2,4	1,6	2,5	3,0	3,2
Etats-Unis	2,4	2,8	3,8	2,5	2,1
Japon	1,5	3,9	1,0	0,4	1,5

Source : Commission des Communautés européennes.

Alors que le solde extérieur avait représenté une forte contribution à la croissance en 1997, de l'ordre de 0,4%, en 1998 et 1999, l'investissement et la consommation privée devraient prendre le relais. Ainsi, l'investissement d'équipement passerait d'une progression de 4,4% en 1997 à 6,4% en 1998 et 7% en 1999.

Allant au-delà, la Commission européenne se risque à avancer que “ *si l’approche de l’UEM renforce encore la confiance, la reprise pourrait même être plus dynamique que prévue* ”.

Ces bons indicateurs ne seront pas sans influencer sur l’emploi et le chômage. Entre 1997 et 1999, ce sont 3,4 millions d’emplois qui devraient être créés, soit une croissance de 0,8% en 1998 et 1,1% en 1999. Toutefois, l’amélioration consécutive du taux de chômage n’est pas proportionnelle, tant pour des raisons démographiques que du fait de comportements de retour sur le marché de l’emploi. Aussi, le taux de chômage passerait de 10,7% en 1997 à 10,2% en 1998 et à 9,8% en 1999. Ces niveaux restent bien entendu beaucoup trop élevés et justifient que la priorité en faveur de l’emploi soit sans cesse prise en compte, tant du point de vue des politiques nationales que des actions financées par le budget des Communautés, et ce conformément à la résolution sur la croissance et l’emploi adoptée lors du Conseil européen réuni à Amsterdam le 16 juin 1997, laquelle a affirmé qu’il était impératif de “ *maintenir résolument l’emploi au premier plan des préoccupations politiques de l’Union* ”.

TAUX DE CHÔMAGE

(en % de la population active)

	1995	1996	Estimations 1997	Prévisions 1998	Scénario politiques inchangées 1999
Belgique	9,9	9,8	9,5	8,5	7,7
Danemark	7,2	6,9	6,1	5,4	5,1
Allemagne	8,2	8,8	9,7	9,8	9,4
Grèce	9,2	9,6	9,5	9,2	8,7
Espagne	22,9	22,1	20,9	19,7	18,5
France	11,7	12,4	12,5	11,9	11,6
Irlande	12,3	11,6	10,2	8,4	6,5
Italie	11,9	12,0	12,1	12,0	11,8
Luxembourg	2,9	3,3	3,7	3,9	3,9
Pays-Bas	6,9	6,3	5,3	4,4	3,8
Autriche	3,9	4,4	4,4	4,2	4,2
Portugal	7,3	7,3	6,4	6,2	5,6
Finlande	16,3	15,4	14,0	12,3	11,6
Suède	9,2	10,0	10,2	9,1	8,7
Royaume-Uni	8,7	8,2	7,1	6,5	6,3
EUR	10,8	10,9	10,7	10,2	9,8
EUR- 11	11,4	11,6	11,7	11,2	10,7
Etats-Unis	5,6	5,4	4,9	4,6	4,9
Japon	3,1	3,4	3,4	3,5	3,4

Source : Commission des Communautés européennes.

B.- UNE ADAPTATION DES PERSPECTIVES FINANCIERES MARQUEE PAR LE VOLONTARISME DU CONSEIL EUROPEEN D'EDIMBOURG

Les modifications apportées chaque année aux perspectives financières dans le cadre de la préparation de l'avant-projet de budget communautaire n'appellent généralement guère de commentaires, s'agissant le plus souvent d'ajustements techniques mineurs. Tel n'est pas le cas cette année, l'exercice 1999 marquant la fin des perspectives financières définies lors du Conseil européen d'Edimbourg des 11 et 12 décembre 1992. Le cumul du particularisme des règles présidant à la fixation des plafonds de dépenses pour les actions structurelles et de la traditionnelle sous-exécution de celles-ci aboutit en effet à une majoration considérable des crédits pour engagements qui leur sont consacrés.

1.- Les règles particulières de fixation des plafonds de crédits en matière d'actions structurelles

- Les perspectives financières adoptées pour la période 1993-1999 à Edimbourg, connues sous le nom de "Paquet Delors II", sont caractérisées par un volontarisme certain en matière d'actions structurelles (rubrique 2 du budget communautaire). En effet, la perspective de l'UEM imposait d'aller plus loin dans la voie de la réduction des écarts de développement entre les Etats membres. L'effort de convergence ne pouvait concerner uniquement les finances publiques, sous peine d'instaurer une zone monétaire unique pour des pays dont les niveaux de développement auraient été trop éloignés les uns des autres.

Le premier témoignage de ce volontarisme réside dans le volume des financements consacrés aux actions structurelles. Par rapport au "Paquet Delors I" (1988-1992), les dotations budgétaires qui leur sont consacrées ont triplé, avec un montant total, sur la période, de près de 205 milliards d'écus. Par ailleurs, au fur et à mesure de l'avancement des perspectives, les crédits progressent fortement d'un exercice sur l'autre, passant de 22,2 milliards d'écus en 1993 à 39 milliards d'écus en 1999.

Cette forte croissance des dotations a entraîné un accroissement du poids relatif de la rubrique 2 du budget communautaire, poids qui est passé de 15,6% des dépenses constatées en 1993 à 35,8% du total des crédits pour paiements inscrits dans l'avant-projet de budget pour 1999.

PERSPECTIVES FINANCIÈRES 1993-1999

(en millions d'écus ou d'euros aux prix courants)

Rubrique	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
<i>Crédits pour engagements</i>							
1. Politique agricole commune	36.6	36.4	37.5	40.8	41.8	43.2	45.1
2. Actions structurelles	22.1	23.1	26.1	29.1	31.4	33.4	39.0
<i>Fonds structurels</i>	20.6	21.3	24.0	26.5	28.0	30.4	35.9
<i>Fonds de cohésion</i>	1.5	1.8	2.1	2.4	2.7	2.8	3.1
<i>Mécanisme financier " Espace économique européen "</i>	-	-	108	108	108	108	5
3. Politiques internes	4.1	4.3	5.0	5.3	5.6	6.0	6.3
4. Actions extérieures	4.1	4.3	4.5	5.2	5.6	6.2	6.8
5. Dépenses administratives	3.4	3.6	4.0	4.1	4.3	4.5	4.7
6. Réserves	1.5	1.5	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1
<i>Réserve monétaire</i>	1.0	1.0	500	500	500	500	500
<i>Réserve pour garanties</i>	313	318	323	326	329	338	3.4
<i>Réserve pour aides d'urgence ..</i>	209	212	323	326	329	338	346
7. Compensations	-	-	1.1	701	212	99	0
Total des crédits pour engagements .	72.0	73.4	80.5	86.0	90.2	94.7	103.3
Total des crédits pour paiements	68.6	70.3	77.2	82.2	85.8	90.5	96.0

Source : Commission des Communautés européennes.

• Mais, ce volontarisme s'est aussi traduit par l'adoption de mécanismes spécifiques concernant la fixation des crédits relatifs aux actions structurelles.

L'accord interinstitutionnel du 29 octobre 1993 prévoit qu'en matière d'actions structurelles, le Parlement européen et le Conseil s'engagent à respecter les dotations en crédits pour engagements prévues dans les perspectives financières en inscrivant dans le budget le montant des plafonds prévus. Le particularisme de cette règle est évident si l'on rappelle que le paragraphe 19 du même accord précise que, pour les autres rubriques et dans un souci de bonne gestion financière, il convient de ménager des marges sous les plafonds.

De surcroît, le paragraphe 10 de l'accord interinstitutionnel stipule que " les deux branches de l'autorité budgétaire s'engagent à autoriser le transfert, sur des années ultérieures, en augmentation des plafonds correspondants de dépenses, des dotations non utilisées au cours de

l'exercice précédent s'agissant de la rubrique 2 ". C'est donc une rebudgétisation automatique des crédits pour engagements non utilisés qui est prévue.

Votre Rapporteur général ne peut manquer de souligner l'importance de ce type d'accord interinstitutionnel sur le fonctionnement des institutions communautaires. Or, la Commission européenne a fait publier le 29 avril dernier un projet d'accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire⁽¹⁾, dont l'objet est de succéder à l'accord du 29 octobre 1993. Ce document a été seulement communiqué, et non pas soumis, à l'Assemblée nationale en application de la loi du 10 mai 1990, le Conseil d'Etat ayant estimé que ce document n'entrait pas dans le champ d'application de l'article 88-4 de la Constitution, au motif que ce texte ne constituerait pas un projet d'acte communautaire, mais un simple document de travail interne à la Commission européenne. Une telle interprétation n'apparaît guère satisfaisante, compte tenu du caractère essentiel de ce document pour l'avenir des procédures budgétaires communautaires. On remarquera de surcroît que ce texte a été transmis au Conseil de l'Union européenne le 6 mai dernier, ce qui exclut la qualification de document de travail interne. **Il est donc absolument nécessaire que ce texte fasse l'objet d'une transmission au titre de l'article 88-4 de la Constitution, afin que l'Assemblée nationale puisse procéder à son examen approfondi et, le cas échéant, discuter d'une proposition de résolution à ce sujet.**

2.- Une sous-consommation traditionnelle qui conduit à majorer considérablement, en fin de période, les plafonds de crédits consacrés à ces actions

- Depuis le début de l'exécution du "Paquet Delors II", le problème de la sous-consommation des crédits pour engagements consacrés aux actions structurelles est récurrent.

Il a été particulièrement manifeste en début de période, en raison des problèmes de mise en oeuvre des nouveaux règlements concernant les actions structurelles. La nouvelle programmation a ainsi pris des retards du fait de la complexité des circuits de décisions, résultant de la multiplicité des intervenants. L'opacité des règles d'éligibilité a de surcroît pu rendre difficile la mise en oeuvre des projets. Enfin, et peut-être surtout, la règle de l'additionnalité, imposant que les interventions communautaires soient

(1) SEC (1998) 698 final.

complétées par un montant égal de crédits nationaux a conduit, dans bien des cas, les Etats membres “ riches ” à limiter les projets retenus, afin de maîtriser leurs dépenses publiques. L'économie a d'ailleurs pu être double, puisque les crédits pour paiements du budget communautaire relatifs à la rubrique 2 ont connu de ce fait une progression moins rapide, limitant ainsi les contributions des Etats membres.

Les évolutions sont cependant assez erratiques d'un exercice à l'autre. Après une forte sous-consommation en 1994 et 1995, l'année 1996 a été marquée par une certaine amélioration. En 1997, une “ rechute ” a été constatée, avec un taux de consommation des crédits de 95,6%, soit une sous-consommation d'environ 1,4 milliard d'écus.

Sur l'ensemble de la période 1994-1997, le taux moyen de consommation des crédits s'est établi à 94,8%.

- Cette sous-consommation a des conséquences directes sur la définition des plafonds de la rubrique 2, en raison de la particularité des règles posées en la matière par l'accord interinstitutionnel du 29 octobre 1993.

En effet, les perspectives financières définies à Edimbourg font, cette année, l'objet de deux types de modification.

Il s'agit tout d'abord des ajustements techniques traditionnels destinés à tenir compte des prix et du PNB communautaire, conformément au paragraphe 9 de l'accord interinstitutionnel ⁽¹⁾. Cette procédure est habituelle et n'appelle pas de commentaire particulier. Elle a permis de fixer à 101,87 milliards d'écus le plafond des crédits pour engagements et à 96,38 milliards d'écus celui des crédits pour paiements.

La procédure d'adaptation des perspectives financières aux conditions d'exécution a, quant à elle, des effets sensiblement plus importants ⁽²⁾. Elle a pour objet de rebudgétiser sur les années ultérieures les dotations non utilisées concernant les actions structurelles, ce transfert s'ajoutant aux plafonds de dépenses prévus pour ces années. L'augmentation des plafonds pour 1999 représente 1,433 milliard d'écus pour les actions structurelles et 101 millions d'écus pour le fonds de cohésion.

Cet effet de ressaut particulièrement important trouve sa source dans la sous-exécution des crédits en 1997, laquelle découle principalement

(1) Document E 1039.

(2) Document E 1041.

d'une consommation des engagements des programmes d'initiative communautaire (PIC) à hauteur de 61,4% seulement.

S'agissant des crédits pour paiements, un relèvement de 300 millions d'écus a été accepté, à la demande du Parlement européen, lors du "trilogue" du 31 mars dernier. La Commission des budgets du Parlement européen, sur le rapport de Mme Bárbara Dührkop-Dührkop, avait souhaité relever ce plafond pour maintenir un rapport étroit entre crédits pour engagements et crédits pour paiements.

La combinaison des règles particulières de fixation des crédits des actions structurelles et de la sous-exécution des crédits qui leur sont consacrés aboutit donc à une progression de 16,6% par rapport à 1998, laquelle déséquilibre profondément la structure de l'avant-projet de budget pour 1999.

II.- UN AVANT-PROJET DE BUDGET DESEQUILIBRE DU FAIT DE LA PRIORITE ACCORDEE AUX ACTIONS STRUCTURELLES

Comme à l'accoutumée, la Commission européenne, dans l'aperçu général de l'avant-projet de budget pour 1999, déclare avoir "*respecté les objectifs rigoureux qu'elle s'était fixés lors de son débat d'orientation budgétaire de janvier 1998*". L'examen de la progression des crédits conduit pour le moins à nuancer cette affirmation. Ainsi, les crédits pour engagements progressent de 6,5% par rapport au budget voté pour 1998, tandis que les crédits pour paiements s'accroissent de 3,4%.

Toutefois, si habituellement la Commission européenne se targue indûment de pratiquer la rigueur, force est de constater que l'élaboration du budget communautaire pour 1999 est empreinte d'un particularisme très net qui ne lui a pas rendu la tâche facile.

Ainsi, comme il a été précédemment indiqué, la progression des crédits de la rubrique 2 est particulièrement forte, entraînant des contraintes très lourdes pour les autres domaines d'intervention du budget.

En effet, abstraction faite des actions structurelles, les taux d'augmentation sont limités à 0,56% s'agissant des crédits pour engagements et à 0,49% en crédits pour paiements. Il s'agit de progressions particulièrement modérées. A titre de comparaison, on rappellera que les crédits pour paiements ont augmenté de 0,5% en 1997 et de 1,4% en 1998. L'impact du volontarisme affiché à Edimbourg en matière d'actions structurelles sur les marges de manoeuvre du budget pour 1999 est donc considérable.

Le tableau suivant montre toutefois que, si la plupart des rubriques connaissent des contraintes fortes, celles-ci sont cependant d'inégale importance. A cet égard, le maintien des dépenses agricoles à un niveau équivalent à celui de 1998 en francs courants joue un rôle décisif dans la modération relative des dépenses, du fait même que les crédits du FEOGA-Garantie représentent près de 47% des crédits pour paiements inscrits dans l'avant-projet du budget. Les politiques internes ont été davantage épargnées ainsi que, dans une moindre mesure, les actions extérieures, mais il est vrai que des efforts méritoires de concentration des crédits sur des priorités clairement identifiées ont été effectués.

(en millions d'euros)

RUBRIQUES	CRÉDITS BUDGET 1998		CRÉDITS APB 1999		ÉVOLUTION DES CRÉDITS EN %	
	Engagements	Paiements	Engagements	Paiements	Engagements	Paiements
1.- Politique agricole commune	40.43	40.43	40.44	40.44	+ 0,01	+ 0,01
dont :						
- dépenses de marchés.....	38.15	38.15	37.84	37.84	- 0,8	- 0,8
- mesures d'accompagnement.....	2.28	2.28	2.59	2.59	+ 13,9	+ 13,9
2.- Actions structurelles	33.46	28.40	39.02	30.95	+ 16,6	+ 9
dont :						
- fonds structurels.....	30.48	25.64	35.90	28.06	+17,8	+ 9,5
- fonds de cohésion.....	2.87	2.64	3.11	2.87	+ 8,6	+ 8,6
3.- Politiques internes	5.75	4.87	5.92	5.06	+ 3	+ 4
dont :						
- recherche et développement technologique.....	3.49	2.99	3.57	3.05	+ 2,3	+ 1,9
4.- Actions extérieures	5.73	4.17	5.88	4.24	+ 2,7	+ 1,8
dont :						
- coopération avec les pays de l'Europe centrale et orientale, les nouveaux Etats indépendants et la Mongolie.....	1.96	1.56	2.22	1.60	+ 13,2	+ 2,8
5.- Dépenses administratives des institutions	4.35	4.35	4.43	4.43	+ 1,9	+ 1,9
dont :						
- Commission.....	2.84	2.84	2.90	2.90	+ 2,2	+ 2,2
- autres institutions.....	1.51	1.51	1.52	1.52	+ 1,3	+ 1,3
6.- Réserves	1.17	1.17	1.19	1.19	+ 1,4	+ 1,4
dont :						
- réserve monétaire.....	500	500	500	500	0	0
- réserve.....	338	338	346	346	+ 2,4	+ 2,4
- garanties.....	338	338	346	346	+ 2,4	+ 2,4
7.- Compensations budgétaires pour les nouveaux Etats membres	99	99	0	0	- 100	- 100
TOTAL	91.01	83.52	96.90	86.35	+ 6,5	+ 3,4

Source : Commission des Communautés européennes.

A.- UNE FORTE CROISSANCE DES ACTIONS STRUCTURELLES QUI N'EST PAS SANS POSER DES PROBLEMES

1.- Une croissance très importante des crédits afin de " solder " les perspectives financières d'Edimbourg

- Le mécanisme institutionnel et les conditions d'exécution conduisant à un fort effet de ressaut des crédits de la **rubrique 2** ont déjà été abordés. Les crédits pour engagements s'élèvent donc à 39,02 milliards

d'euros, compte tenu de la rebudgétisation de 1.534 millions d'euros non utilisés en 1997, soit une augmentation de 16,6%.

Les crédits pour paiements progressent, quant à eux, de 9%, pour atteindre 30,95 milliards d'euros.

La Commission européenne estime que la dotation concernant les fonds structurels proprement dits “ *représente le minimum estimé nécessaire pour assurer la mise en oeuvre de la programmation des fonds structurels* ”. On peut légitimement s'interroger sur la pertinence de cette notion de besoin minimum. En effet, les crédits pour paiements qui leur sont consacrés ont connu ces dernières années une sous-consommation chronique, même si les exercices 1996 et 1997 ont été caractérisés par une certaine amélioration en la matière. Cette évolution résulte largement du fait que les crédits pour paiements de ces deux derniers exercices avaient été fixés à un niveau assez bas en raison des efforts d'économies visant à limiter la progression du budget communautaire. Il ne semble donc guère probable que le niveau des crédits demandés pour 1999 se traduise par des tensions en cours d'exécution.

ACTIONS STRUCTURELLES

(crédits pour engagements en millions d'euros)

	Budget 1998	APB 1999	Variation en % ⁽¹⁾
Fonds structurels	30.482	35.902	+ 17,8
dont :			
- FEOGA-orientation	4.183	5.164	+ 23,4
- IFO-pêche.....	464,2	808	+ 74,1
- FEDER.....	14.000	15.646	+ 11,7
- FSE.....	8.628	9.611	+ 11,4
- initiatives communautaires	2.856	4.256	+ 49
- lutte anti-fraude et actions innovatrices	350,1	417	+ 19,1
Fonds de cohésion	2.871	3.118	+ 8,6
Mécanisme financier EEE	108	5	- 95,4
Total	33.461	39.025	+ 16,6

(1) APB 1999/Budget 1998.

Source : Commission des Communautés européennes.

2.- Les risques d'une gestion financière laxiste

L'inscription au budget d'une telle masse de crédits ne sera pas sans poser de délicats problèmes de gestion, alors même que les exercices précédents ont été marqués par une forte sous-exécution.

Le premier risque est celui d'une " incitation " à la dépense du fait même de la disponibilité des crédits. Il est à craindre, dans ce cas, que la gestion financière soit moins rigoureuse qu'elle ne devrait l'être. Or, la pertinence des dépenses structurelles a déjà souvent été remise en question. Comme l'indique à juste titre la proposition de résolution présentée par notre collègue M. Gérard Fuchs, il ne saurait être question de favoriser une gestion financière laxiste. Il conviendra donc de veiller avec attention à ce que seules des dépenses utiles et éligibles aux fonds structurels soient engagées.

Le second problème réside dans les contraintes que fait peser l'accroissement des crédits sur les autres actions communautaires, non seulement pour le budget de 1999, mais aussi pour les exercices ultérieurs. La croissance des crédits des fonds structurels en 1999 limite, on l'a vu, les marges de manoeuvre concernant les autres rubriques. Si les crédits pour engagements sont largement utilisés, la charge des crédits pour paiements devant honorer ces engagements lors des exercices ultérieurs croîtra. Ce " reste à liquider ", qui correspond aux décalages entre engagements et paiements, devrait d'ores et déjà atteindre 38 milliards de francs à la fin de 1998. Il est à craindre que la vive augmentation des crédits prévue dans l'avant-projet du budget n'alourdisse encore cette charge, qui pèsera sur l'exécution des nouvelles perspectives financières actuellement en cours de négociations.

La conjonction de mécanismes institutionnels spécifiques de fixation des crédits et d'une sous-consommation chronique des crédits aboutit donc à une situation quelque peu ubuesque. Il est nécessaire d'y porter remède, même si la complexité de la question rend difficile toute solution. Votre Rapporteur général appuie donc l'idée, mentionnée dans la proposition de résolution, d'un étalement des crédits pour engagements des actions structurelles au-delà de 1999.

Il ne faut cependant pas se dissimuler qu'une telle orientation, en elle-même des plus souhaitables, n'est pas sans soulever des difficultés. Certaines sont d'ordre technique (modification de la réglementation applicable aux fonds structurels et des documents de programmation, afin de

prolonger leur application au-delà de 1999), mais les plus importantes sont d'ordre politique. Il paraît difficile d'obtenir un accord sur ce point au sein du Conseil, alors même qu'en avril dernier, le Conseil et le Parlement européen ont entériné l'adaptation des perspectives financières proposées par la Commission européenne.

La seconde piste possible, évoquée dans la proposition de résolution, consisterait à étaler les crédits pour paiements sur les exercices ultérieurs. Une telle solution limiterait mécaniquement la progression du budget communautaire pour 1999, et donc les contributions des Etats membres. Elle suppose toutefois un accord avec le Parlement européen. En effet, les actions structurelles étant classées comme dépenses non obligatoires, la décision revient à ce dernier en dernier ressort.

Quelles que soient les difficultés que présentent les diverses solutions évoquées, il est particulièrement souhaitable de limiter les conséquences indésirables du mécanisme de fixation des dépenses de la rubrique 2 en fin de programmation d'Edimbourg.

B.- DES PRIORITES PLUS CLAIREMENT IDENTIFIEES POUR LES POLITIQUES INTERNES ET LES ACTIONS EXTERIEURES

En raison de la forte croissance des crédits affectés aux actions structurelles, les marges de manoeuvre concernant les politiques internes et les actions extérieures se sont révélées des plus limitées. Paradoxalement, cette contrainte a eu des effets bénéfiques, dans la mesure où la Commission européenne a été conduite à réserver les marges disponibles au profit des seules actions prioritaires. La tendance à la dispersion des moyens, encore trop répandue ces dernières années, a donc dû faire place à une concentration dont l'efficacité est certainement plus grande.

Il est à prévoir que cette meilleure affectation des ressources sera à l'avenir poursuivie, notamment en raison de l'arrêt rendu le 12 mai dernier ⁽¹⁾ par la Cour de justice des Communautés européennes sur la question des bases légales. L'origine de la décision remonte à 1996, le Conseil ayant saisi la Cour d'une décision de la Commission européenne concernant l'octroi de 6 millions d'écus de subventions à des projets de lutte contre l'exclusion sociale, alors que le programme dit " Pauvreté 4 " n'avait pas été adopté par le Conseil et était donc dépourvu de base légale. La Commission faisait valoir que, compte tenu des montants engagés, ces

(1) Arrêt C 106/96.

actions faisaient partie des “ actions non significatives ” ne nécessitant pas une décision normative du Conseil. La Cour de justice n’a pas retenu cette argumentation. Bien au contraire, elle a estimé que rien ne permettait d’exclure qu’une action communautaire significative n’engendre que des dépenses limitées, ni que ses effets soient limités dans le temps. Elle a indiqué qu’*“ admettre le contraire reviendrait par ailleurs à permettre à la Commission de tenir en échec l’application du principe de l’adoption préalable d’un acte de base ”*. Cette décision, si elle ne tranche pas définitivement la question, car la Cour n’a pas défini avec précision les critères des actions significatives, constitue une avancée importante qui permettra de freiner les tentations permanentes de la Commission européenne, qui a une fâcheuse tendance à engager des dépenses sans base légale, tout particulièrement en matière de politiques internes.

1.- Les politiques internes : favoriser la croissance et l’emploi

Les crédits pour engagements consacrés aux politiques internes s’élèvent à 5,93 milliards d’euros, tandis que ceux pour paiements atteignent 5,07 milliards d’euros, soit une progression respectivement de 3% et de 4% par rapport au budget de 1998. Parmi les dépenses communautaires, outre le cas particulier des actions structurelles en 1999, les politiques internes jouissent donc d’un statut privilégié. Il est vrai qu’elles constituent le support principal des actions tendant à favoriser la croissance et à améliorer la situation de l’emploi.

POLITIQUES INTERNES

(crédits pour engagements en millions d'euros)

	Budget 1998	APB 1999	Variation en % ⁽¹⁾
Total politiques internes	5.755,7	5.926,5	+ 3
dont :			
- Recherche.....	3.491	3.570	+ 2,3
- Autres actions agricoles	145,9	144,4	- 0,3
- Transports	19	18	- 5,5
- Education, formation professionnelle, jeunesse	411	426	+ 3,6
- Audiovisuel et culture	99	86,9	- 12,4
- Information et communication	102,5	111,5	+ 8,7
- Autres actions sociales	165,4	152,9	- 7,6
- Energie	33	38	+ 15,1
- Environnement	140,5	141,3	+ 0,6
- Marché intérieur	157,3	161	+ 2,3
- Industrie	84,1	92	+ 9,4
- Marché de l'emploi et innovation technologique	191	211	+ 10,5
- Réseaux transeuropéens	559,9	617	+ 10,2

(1) APB 1999/budget 1998.

Source : Commission des Communautés européennes.

• **La recherche et le développement technologique** constitue traditionnellement le principal poste budgétaire de la rubrique 3. L'avant-projet de budget pour 1999 ne déroge pas à la règle, puisque les crédits pour engagements consacrés à ces actions s'élèvent à 3,57 milliards d'euros, en progression de 2,3%. Surtout, ils représentent plus de 60% du total des crédits de la rubrique.

L'exercice 1999 présente cependant une particularité de taille : il constituera la première année d'application du cinquième programme-cadre de recherche et développement technologique, devant s'étaler jusqu'en 2002. Le nouveau programme procède à une concentration plus sensible des moyens, en articulant les actions communautaires autour des objectifs que constituent l'emploi, la croissance et la qualité de vie. On notera, à cet égard, que la simplification de la structure budgétaire de la sous-section B6 traduit la réduction à dix du nombre de programmes spécifiques, contre vingt durant la précédente programmation pluriannuelle.

Ce nouveau programme n'a cependant pas été définitivement entériné en raison des divergences entre le Conseil et le Parlement européen sur le montant total des crédits devant être affectés au cinquième programme-cadre. La proposition de résolution de M. Gérard Fuchs appelle,

à cet égard, à un certain volontarisme de la dépense, tout en soulignant fort opportunément que des progrès notables doivent être effectués dans la sélection des projets et la mise en oeuvre des programmes. S'agissant de dépenses ayant un effet sensible sur la compétitivité à moyen et à long terme, le débat ne peut être strictement budgétaire et une rigueur excessive pourrait entraîner des conséquences fâcheuses.

• **L'initiative européenne pour l'emploi** se voit dotée de 150 millions d'euros en 1999, sur un total prévu, pour la période 1998-2000, de 420 millions d'euros. Cette action est conforme aux engagements pris lors du Conseil européen extraordinaire sur l'emploi, tenu à Luxembourg les 20 et 21 novembre 1997.

Cette action utilise pour support budgétaire le titre B5-5 " Marché de l'emploi et innovation technologique ", dont les crédits progressent de 10,5%. Elle a reçu une base légale avec l'accord du Conseil intervenu le 21 avril dernier sur la proposition de décision concernant des mesures d'assistance financière aux PME innovatrices et créatrices d'emploi ⁽¹⁾.

L'objectif est d'améliorer les conditions de financement des PME par une action à trois niveaux :

– soutenir les PME innovantes à fort potentiel de croissance au cours de leurs phases de constitution et de démarrage, en améliorant leur accès aux fonds propres ;

– favoriser la création d'entreprises conjointes transnationales européennes ;

– améliorer les conditions dans lesquelles ces PME peuvent se financer par emprunt.

Même si le montant des dotations prévues reste modeste au regard du total de la rubrique 3 (2,5%), cette initiative doit à l'évidence être saluée.

• Les crédits pour engagements en faveur des **réseaux transeuropéens** (RTE) représentent 617 millions d'euros, en forte progression (+10,2%). Ce domaine est le deuxième en importance de la rubrique 3, après la recherche et le développement technologique.

(1) Document E 1022.

A cet égard, 1999 sera le dernier exercice avant l'établissement des nouvelles perspectives financières pluriannuelles, qui devraient opérer une redéfinition des prévisions en faveur des réseaux transeuropéens. Un rapide bilan des actions précédentes n'est donc pas inutile à ce stade. Le 3 juin dernier, la Commission européenne a fait le point sur les quatorze chantiers prioritaires approuvés lors du Conseil européen d'Essen en décembre 1994. Le commissaire chargé des transports, M. Neil Kinnock, a considéré que des progrès significatifs avaient été accomplis en vue de créer un réseau de transport intégré.

Au total, durant la période 1993-1998, sur les 13 milliards d'écus dépensés pour les quatorze projets prioritaires, 3 milliards d'écus provenaient du budget communautaire. Toutefois, ces projets ne représentent qu'une partie du RTE de transport : leur coût total représente environ 110 milliards d'écus, alors que le coût de l'ensemble du réseau devrait dépasser 400 milliards d'écus d'ici à 2010. On rappellera que quatre de ces projets concernent directement la France. Il s'agit du TGV Paris-Bruxelles-Cologne-Amsterdam-Londres, des TGV Sud et Est et du TGV Lyon-Trieste.

Si les financements du budget communautaire ont été assez importants, il n'en reste pas moins que la Banque européenne d'investissement (BEI) constitue la principale source de financement à crédit de ces projets : elle a avancé 1,4 milliard d'écus pour les quatorze projets prioritaires au titre de la seule année 1997.

Pour la prochaine programmation pluriannuelle, la Commission européenne prévoit une progression soutenue des dotations, afin notamment de passer des études aux réalisations. Pour autant, le budget communautaire ne pourra pas assumer seul l'effort. M. Kinnock a ainsi déclaré que *“ la source principale d'investissement dans les infrastructures - autrement dit, le secteur public - ne suffira pas à couvrir tous les coûts, étant donné les énormes investissements en jeu, ce qui explique pourquoi nous devons tout mettre en oeuvre pour développer encore davantage les partenariats public-privé ”*.

2.- Les actions extérieures : anticiper l'élargissement

Les actions extérieures (rubrique 4) font davantage les frais de la rigueur imposée par le poids des actions structurelles que les politiques internes, relativement privilégiées.

Les crédits pour engagements de la rubrique 4 représentent au total 5,88 milliards d'euros, en progression de 2,7% par rapport au budget de 1998. Toutefois, la contrainte est nettement plus sensible s'agissant des crédits pour paiements, avec une croissance limitée à 1,8%. Enfin, et surtout, la presque totalité des lignes composant la rubrique connaît une stagnation, voire une diminution des crédits, du fait de la priorité accordée au programme *Phare*, de coopération avec les pays d'Europe centrale et orientale.

ACTIONS EXTÉRIEURES

(crédits pour engagements en millions d'euros)

	Budget 1998	APB 1999	Variation en % ⁽¹⁾
Total actions extérieures	5.730	5.883	+ 2,7
dont :			
PESC.....	30	30	0
Aide alimentaire.....	530	505	- 4,7
Aide humanitaire.....	325,1	330,1	+ 1,5
Coopération avec l'Asie.....	440,8	434,1	- 1,5
Coopération avec l'Amérique latine	299,2	295,7	- 1,1
Coopération avec l'Afrique australe	127,5	125	- 2
Coopération bassin méditerranéen	1.149	1.143	- 0,6
Coopération Europe centrale et orientale (<i>Phare</i>)	1.124	1.450	+ 28,9
Coopération avec l'ex-URSS (<i>Tacis</i>).....	501,9	442,5	- 11,8
Autres actions de coopération.....	383,8	283,2	- 26,2
Droits de l'homme et démocratie.....	97,4	90,4	- 7,2
Accords internationaux de pêche	295,7	295,7	0

(1) APB 1999/budget 1998

Source : Commission des Communautés européennes.

Dans l'aperçu général présenté par la Commission, il est indiqué que " la première priorité pour l'exercice 1999 consiste à porter l'effort sur la coopération avec les pays de l'Europe centrale et orientale (PECO) dans le cadre des nouvelles orientations pour la stratégie de pré-adhésion, et sur la coopération avec les pays tiers méditerranéens (PTM) afin de développer un partenariat Europe-Méditerranée ". Force est de constater que ces priorités ne sont pas également traitées dans l'avant-projet de budget. Il conviendra de veiller à ce que le rééquilibrage souhaité dans les conclusions du Conseil européen de Cannes en juin 1995 ne soit pas remis en cause à l'avenir.

Ainsi, alors que les crédits destinés au bassin méditerranéen diminuent très légèrement, tout en représentant 19,4% du total de la rubrique, les crédits pour le programme *Phare* augmentent de près de 29%, pour atteindre 1.450 millions d'euros. Il est vrai que la perspective de l'adhésion de pays d'Europe centrale et orientale donne une légitimité nouvelle à ce programme. D'ailleurs, *Phare* constitue le principal instrument de la stratégie de pré-adhésion, définie notamment dans la communication "Agenda 2000". Il serait ainsi doté, pour la période 2000-2006, de 10,5 milliards d'euros.

Sans remettre en question cette priorité, votre Rapporteur général ne peut manquer de partager les inquiétudes manifestées dans la proposition de résolution s'agissant des conditions de mise en oeuvre du programme *Phare*. Comme l'auteur de la proposition le rappelle dans son rapport, la Cour des comptes européenne met régulièrement l'accent sur les problèmes rencontrés pour l'exécution de ce programme, tant du point de vue de la sélection des projets que de celui de la sous-consommation des crédits.

Les autres lignes de la rubrique diminuant toutes, à l'exception de l'aide humanitaire, il est clair que la contrainte que fait peser sur l'ensemble de la rubrique la priorité donnée à *Phare* est particulièrement forte. Il n'est pas certain que de telles distorsions soient souhaitables et une répartition plus équilibrée, tenant d'ailleurs compte de la capacité réelle d'absorption du programme *Phare*, pourrait être envisagée.

C.- DES DEPENSES ADMINISTRATIVES ET AGRICOLES SOUMISES A UNE RIGUEUR PARTICULIERE

1.- Des efforts méritoires pour contenir les dépenses administratives

La progression des dépenses administratives est modérée : elles atteignent 4,43 milliards d'euros (+1,9%), représentant une part assez marginale du budget communautaire, dont la vocation reste celle d'un budget d'intervention.

Un effort de rigueur a été accompli dans la définition des besoins et dans l'affectation des moyens, qui permet de contenir à 2,2% la croissance des crédits de la Commission européenne. Ainsi, les créations de postes statutaires sont limitées à 110, qui représentent la dernière tranche des créations liées au dernier élargissement.

DÉPENSES ADMINISTRATIVES

(crédits pour engagements = crédits pour paiement en millions d'euros)

	Budget 1998	APB 1999	Évolution des crédits en % (1)
Commission (partie A)	2.843,	2.905,	+ 2,2
dont :			
- Personnel	1.712	1.763,	+ 3
<i>dont : pensions</i> (2)	466,8	498	+ 6,7
- Immeubles et dépenses de fonctionnement	319,2	312,8	- 2
- Dépenses résultant de l'exercice de missions spécifiques	248,2	252,3	+ 1,7
- Coopération interinstitutionnelle	74,5	74,2	- 0,5
- Informatique	93,9	95	+ 1,2
- Personnel et fonctionnement des délégations CEE	202,6	213,5	+ 5,4
- Dépenses de personnel d'appoint et de fonctionnement décentralisées	192,5	194,2	+ 0,9
Autres institutions	1.510,	1.529,	+ 1,3
TOTAL	4.353,	4.435,	+ 1,9

(1) APB 1999/Budget 1998.

(2) Toutes institutions.

Source : Commission des Communautés européennes.

Si l'on raisonne hors pensions, la croissance des crédits de fonctionnement de la Commission européenne est de 1,3%, ce qui témoigne du poids croissant de la charge des retraites pour les institutions communautaires. Cette croissance résulte avant tout de l'arrivée à l'âge de la retraite des fonctionnaires recrutés dans les années soixante. Il est à craindre que le problème des retraites ne fasse supporter une contrainte de plus en plus lourde sur les finances communautaires dans les années à venir.

2.- Des dépenses agricoles définies *a minima*

Si les dépenses agricoles (rubrique 1) restent la principale composante du budget communautaire, elles sont cependant celles qui font l'objet de l'approche la plus rigoureuse pour 1999. Elles s'élèvent au total à 40,4 milliards d'euros, mais sont pratiquement stables en euros courants par rapport à 1998, ce qui implique une diminution des dotations en termes réels.

Par conséquent, la marge sous la ligne directrice agricole passe de 2,83 milliards d'écus en 1998 à 4,75 milliards d'euros dans l'avant-projet de budget pour 1999.

POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE

(crédits pour engagements en millions d'euros)

	Budget 1998	APB 1999	Évolution des crédits en % ⁽¹⁾
Dépenses de marché	38.157	37.843	- 0,8
dont :			
- produits végétaux.....	26.404	26.460	+ 0,2
- produits animaux.....	10.632,5	10.320	- 2,9
- dépenses annexes.....	1.120,5	1.063	- 5,1
Mesures d'accompagnement	2.280	2.597	+ 13,9
TOTAL	40.437	40.440	+ 0,01

(1) APB 1999/Budget 1998.

Source : Commission des Communautés européennes.

Selon les secteurs, les évolutions sont très variables. Si les dépenses relatives aux produits végétaux sont pratiquement stables, celles en faveur des produits animaux diminuent, à l'exception du secteur de la viande ovine.

Il est vrai que les facteurs favorables sont nombreux. Ainsi, le raffermissement du dollar par rapport à l'écu rapproche les prix de l'Union de ceux pratiqués par ses principaux partenaires commerciaux. La Commission européenne estime à environ 400 millions d'euros l'économie constatée à ce titre par rapport à 1998.

Par ailleurs, dans le secteur de la viande porcine, la situation est en voie de retour à la normale, après avoir été affectée durant deux ans par les conséquences de la peste porcine.

Enfin, l'amélioration est très sensible, s'agissant de la viande bovine, après les importantes dépenses relatives à l'épizootie d'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB). Depuis 1996, 6,7 milliards d'écus ont, en effet, été consacrés à la crise de l'ESB. Pour 1999, la Commission envisage une réduction de 175.000 tonnes des stocks publics, permettant une économie de 345 millions d'euros, tandis que la diminution des restitutions à l'exportation devrait déboucher sur une baisse de 224 millions d'euros des dépenses prévues à ce titre.

Les dépenses agricoles étant par nature susceptibles de connaître de brusques à-coups, il semble que les crédits prévus constituent un plancher. En tout état de cause, la Commission européenne a annoncé qu'elle présenterait à l'automne une lettre rectificative comportant des estimations affinées des besoins, compte tenu notamment d'informations plus précises sur le déroulement des campagnes agricoles.

EXAMEN EN COMMISSION

La Commission a examiné la proposition de résolution (n° 955) au cours de sa première séance du mercredi 1er juillet 1998.

Concluant son exposé, votre Rapporteur général a salué la qualité du travail effectué par la Délégation pour l'Union européenne et son Rapporteur, M. Gérard Fuchs, et a indiqué qu'il proposerait quelques amendements rédactionnels ou de complément au texte de la proposition de résolution.

M. Gérard Fuchs, Rapporteur de la Délégation pour l'Union européenne, a exprimé son accord avec la présentation effectuée par votre Rapporteur général, qui a mis l'accent sur le problème soulevé par le mécanisme régissant les reports des crédits consacrés aux actions structurelles. Il a souhaité apporter quelques nuances aux critiques, souvent fondées, exprimées à l'encontre de la mise en œuvre des actions structurelles par les institutions européennes. Il a d'abord noté que les retards et les problèmes de cofinancement étaient parfois imputables aux Etats membres, qui considèrent, dans certains cas, qu'un moindre engagement de leur part a pour conséquence une limitation de leur contribution au budget des Communautés. Il a ensuite estimé que les actions structurelles ont manifestement eu des effets positifs, citant, à titre d'exemple, l'impact favorable du fonds de cohésion sur des pays tels que l'Espagne, le Portugal et la Grèce.

Il a considéré que l'étalement des crédits pour engagements disponibles en matière d'actions structurelles au-delà de 1999 constituait une proposition sûrement théorique, compte tenu de l'accord politique liant les Etats membres. Il a jugé qu'un étalement des crédits pour paiements consacrés aux actions structurelles sur les exercices ultérieurs était envisageable, mais que cette solution imposerait à la Commission européenne de gérer simultanément deux types d'actions structurelles. Il a donc proposé une troisième voie, consistant à transférer une partie des crédits pour engagements disponibles au bénéfice d'autres actions en faveur de l'aménagement du territoire ou de l'emploi, qui ont également une finalité structurelle. Il a d'ailleurs observé que le niveau des dépenses communautaires envisagées pour les réseaux transeuropéens était dérisoire par rapport à l'ampleur des besoins.

S'agissant de la politique de recherche, il a rappelé que la France et l'Allemagne s'étaient opposées à la Commission européenne lors de la

discussion sur la dotation globale du cinquième programme-cadre de recherche, de développement technologique et de démonstration. Il a toutefois observé que la Commission européenne avait pris récemment des engagements en matière de définition des objectifs et de gestion, qui devraient permettre d'atténuer les oppositions constatées.

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

La Commission a *adopté* un amendement de votre Rapporteur général tendant à compléter les visas de la proposition de résolution afin de tenir compte de la transmission tardive de certains documents budgétaires.

Elle a ensuite examiné un amendement de votre Rapporteur général visant à demander au Gouvernement de soumettre au Parlement, dans le cadre de l'article 88-4 de la Constitution, le projet d'accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire.

Votre Rapporteur général a fait valoir que ce document était une proposition en vue de l'établissement d'un acte communautaire et que le Conseil d'Etat, en considérant qu'il s'agissait d'un simple document de travail de la Commission européenne, avait privé les Assemblées de la possibilité de se prononcer, le cas échéant, par la voie d'une résolution. Il a jugé cette interprétation surprenante, compte tenu de l'importance du texte en cause et de sa transmission au Conseil de l'Union européenne.

M. Gérard Fuchs a précisé que le Président de la Délégation pour l'Union européenne avait écrit au Président de l'Assemblée nationale à ce sujet. Il a également estimé que ce problème soulevait la question de l'attitude du Conseil d'Etat en matière de transmission des actes communautaires.

M. Maurice Adevah-Pœuf s'est interrogé sur la portée juridique de l'amendement proposé.

La Commission a *adopté* cet amendement.

Elle a ensuite examiné un amendement de votre Rapporteur général visant à rappeler aux Communautés européennes la nécessité d'effectuer le même effort de maîtrise des dépenses que celui engagé par les Etats membres.

M. Gérard Saumade a fait part de son accord sur le principe, mais a estimé que le texte proposé comportait une ambiguïté et risquait d'être interprété comme une invitation à mener une politique de rigueur, adressée aux Communautés européennes.

M. Gérard Fuchs a proposé de sous-amender l'amendement par l'insertion d'une référence aux " objectifs communs ".

Après avoir admis que l'amendement pouvait être quelque peu ambigu dans le contexte de la proposition de résolution, votre Rapporteur général s'est déclaré favorable au sous-amendement.

La Commission a *adopté* cet amendement ainsi sous-amendé.

La Commission a ensuite *adopté* quatre amendements rédactionnels présentés par votre Rapporteur général.

Puis elle a examiné un amendement présenté par votre Rapporteur général tendant à modifier la rédaction proposée s'agissant de la dotation prévue pour la recherche et le développement technologique.

Votre Rapporteur général a considéré que la dotation proposée par la Commission européenne, de 16,3 milliards d'euros, était effectivement une base de négociation convenable, mais que la nécessité d'une gestion plus rationnelle des dépenses relatives à la recherche devait être réaffirmée.

La Commission a *adopté* cet amendement, qui avait recueilli l'assentiment de M. Gérard Fuchs.

Elle a alors examiné un amendement présenté par votre Rapporteur général, tendant à prendre acte avec satisfaction de la décision du 12 mai 1998 de la Cour de justice des Communautés européennes qui a clarifié le problème des bases légales, et invitant le Gouvernement à veiller à ce que l'engagement de toute action communautaire soit autorisé préalablement par un acte normatif.

La Commission a *adopté* cet amendement, après que M. Gérard Fuchs eut fait observer que la question n'était pas nécessairement définitivement tranchée.

La Commission a ensuite *adopté* l'article unique de la proposition de résolution ainsi amendé, puis un amendement de précision sur son titre.

**TEXTE DE LA PROPOSITION DE RÉOLUTION
ADOPTÉ PAR LA COMMISSION DES FINANCES ⁽¹⁾**

**Proposition de résolution sur l'avant-projet de budget général
des Communautés européennes pour l'exercice 1999
(n^{os} E 1062, E 1063, E 1077 à E 1081, E 1083, E 1085 à E 1088,
E 1090 à E 1092).**

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 1999 et notamment les documents transmis sous les n^{os} E 1062, E 1063, E 1077 à E 1081, E 1083, E 1085 à E 1088, E 1090 à E 1092,

1. Demande instamment au Gouvernement de soumettre au Parlement, conformément à l'article 88-4 de la Constitution, le projet d'accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire (SEC [1998] 698 final du 29 avril 1998), lequel constitue bien une proposition en vue de l'établissement d'un acte communautaire, transmise au Conseil qui sera appelé à se prononcer sur sa conclusion ;

2. Rappelle que le rôle du budget général des Communautés européennes est de permettre la mise en œuvre, au niveau de l'Union européenne, de politiques et d'actions que chaque Etat membre, isolément, ne saurait conduire avec la même efficacité ;

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

3. Se félicite, à cet égard, du rôle reconnu à l'Union européenne lors du Conseil européen de Luxembourg des 20 et 21 novembre 1997 en faveur de l'emploi, de la compétitivité et de la croissance ;

4. Estime nécessaire que le budget général des Communautés européennes fasse preuve du même effort de maîtrise des dépenses pour les objectifs communs que celui engagé par les Etats membres ;

5. Observe que l'avant-projet de budget général des Communautés européennes pour l'exercice 1999 propose, par rapport aux crédits ouverts dans le budget général des Communautés européennes pour 1998, une progression globale des crédits pour engagements et pour paiements importante, en rupture avec la modération des dépenses communautaires prévues dans les budgets généraux des Communautés européennes pour 1997 et 1998 ;

6. Remarque que cette augmentation globale des crédits communautaires pour 1999, proposée par la Commission européenne, est imputable à la progression, conformément à la lettre de l'accord interinstitutionnel du 29 octobre 1993 sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire, des crédits d'engagement consacrés aux actions structurelles qui visent à réduire les inégalités à l'intérieur des Etats membres et entre eux ;

7. Constate que les dotations de l'ensemble des autres rubriques de l'avant-projet de budget communautaire pour 1999 ont fait l'objet, à l'inverse, de la part de la Commission européenne, d'une approche qui conduit à leur stagnation, voire à leur diminution, par rapport à 1998 ;

8. Souhaite un effort de recherche d'économies équilibré entre les différentes rubriques du budget communautaire ;

9. Estime que la nécessité de respecter les engagements inscrits dans l'accord interinstitutionnel du 29 octobre 1993 sur les dépenses consacrées aux actions structurelles ne saurait, sous peine de favoriser une gestion financière laxiste, exonérer ces dernières d'un effort de rigueur tant en matière de sélection que de gestion des projets développés dans ce domaine d'intervention communautaire ;

10. Juge donc souhaitable un étalement des crédits d'engagement disponibles en matière d'actions structurelles au delà de 1999 ou le transfert d'une partie de ceux-ci au bénéfice d'autres actions en faveur de l'aménagement du territoire ou de l'emploi ; estime, à défaut, nécessaire un

étalement, sur les exercices ultérieurs, des crédits de paiement consacrés aux actions structurelles en fonction des profils d'exécution des différents objectifs ;

11. Prend acte de la proposition de la Commission européenne de maintenir pour 1999 les dépenses agricoles à leur niveau fixé dans le budget général des Communautés européennes pour 1998 ;

12. Invite cependant le Gouvernement à s'assurer que la Commission européenne n'a pas sous-estimé les coûts agrimonétaires qui résulteront du passage à la monnaie unique ;

13. Estime inopportun d'envisager, à ce stade de la procédure budgétaire communautaire pour 1999, des économies supplémentaires sous la ligne directrice agricole, compte tenu des aléas qui pèsent sur la prévision des dépenses agricoles et pour préserver les possibilités du plein emploi des restitutions autorisées par le GATT ; juge préférable de procéder, le cas échéant, à une actualisation des dotations prévues pour la rubrique agricole à l'occasion de la présentation, à l'automne prochain, d'une lettre rectificative par la Commission européenne ;

14. Soutient la proposition de la Commission européenne de consacrer une dotation d'au moins 150 millions d'euros à l'initiative européenne pour l'emploi ;

15. Considère que, compte tenu des enjeux en termes de compétitivité et d'emploi qui s'attachent à ce domaine, la proposition de dotation retenue par la Commission européenne en matière de recherche et développement technologique constitue une base de discussion appropriée dans la perspective de la négociation sur la dotation globale du cinquième programme-cadre de recherche, de développement technologique et de démonstration ; estime cependant qu'en raison du montant important des crédits ainsi proposé, des progrès significatifs en matière de définition des objectifs et de gestion doivent être garantis par des procédures transparentes afin de s'assurer de la pertinence des dépenses ;

16. Estime indispensable, au regard de leur effet positif sur l'emploi et la croissance, de promouvoir les réseaux transeuropéens et se félicite, à cet égard, de l'augmentation, proposée par la Commission pour 1999, des crédits d'engagement y afférents ; considère toutefois que le niveau des dépenses communautaires envisagées dans ce domaine demeure encore dérisoire par rapport à l'ampleur des besoins et juge souhaitable qu'une

partie des dépenses structurelles non engagées soit affectée à ce poste dans les conditions évoquées au point 10 ;

17. Prend acte de la progression de la dotation proposée, conformément aux décisions du Conseil européen de Cannes des 26 et 27 juin 1995, pour le programme de coopération *Phare* destiné aux pays d'Europe centrale et orientale ;

18. S'inquiète, cependant, de l'ampleur des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre du programme *Phare*, qu'elle juge d'autant plus préoccupantes que celui-ci constitue l'instrument financier privilégié de la stratégie déployée à l'égard des Etats candidats à l'adhésion à l'Union européenne ; souhaite qu'il y soit rapidement remédié ;

19. Estime que l'affectation de crédits en matière d'actions extérieures ne saurait se satisfaire d'une logique d'affichage et de saupoudrage sans définition préalable de priorités politiques communes, seule susceptible de permettre à l'Union européenne de jouer un rôle international à la mesure des concours financiers qu'elle octroie aujourd'hui et du poids économique qui est le sien ;

20. Prend acte avec satisfaction de la décision du 12 mai 1998 de la Cour de justice des Communautés européennes, tendant à clarifier le problème des bases légales en réaffirmant notamment que l'engagement d'une action communautaire doit être autorisé au préalable par un acte normatif, et invite en conséquence le Gouvernement à s'opposer fermement à l'inscription au budget de toute dotation qui serait dépourvue de base légale ;

21. Insiste sur les exigences d'une gestion financière saine et efficace, incluant notamment de nouveaux efforts de lutte contre la fraude, dans tous les domaines d'intervention du budget communautaire ;

22. Attend du Gouvernement qu'il prenne en considération ces observations dans la préparation du Conseil budget du 17 juillet prochain et lui demande de faire rapport aux assemblées des résultats de celui-ci, après la première lecture du projet de budget général des Communautés pour 1999 par le Conseil.

TABLEAU COMPARATIF

Texte de la proposition de résolution (n° 955)	Conclusions de la Commission
<p style="text-align: center;">Proposition de résolution sur l'avant-projet de budget général des Communautés européennes pour l'exercice 1999 (n^{os} E 1062, E 1063, E 1077 à E 1081).</p>	<p style="text-align: center;">Proposition de résolution sur l'avant-projet de budget général des Communautés européennes pour l'exercice 1999 (n^{os} E 1062, E 1063, E 1077 à E 1081, E 1083, E 1085 à E 1088, E 1090 à E 1092).</p>
Article unique	Article unique
L'Assemblée nationale,	Alinéa sans modification.
- Vu l'article 88-4 de la Constitution,	Alinéa sans modification.
- Vu l'avant-projet de budget général des Communautés européennes pour l'exercice 1999 et notamment les documents transmis sous les n ^{os} E 1062, E 1063, E 1077 à E 1081,	- Vu l'avant-projet...
	...E 1081, E 1083, E 1085 à E 1088, E 1090 à E 1092,
	(Amendement n° 1 de M. Didier Migaud, Rapporteur général)
	<i>1. Demande instamment au Gouvernement de soumettre au Parlement, conformément à l'article 88-4 de la Constitution, le projet d'accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire (SEC [1998] 698 final du 29 avril 1998), lequel constitue bien une proposition en vue de l'établissement d'un acte communautaire, transmise au Conseil qui sera appelé à se prononcer sur sa conclusion ;</i>
	(Amendement n° 2 de M. Didier Migaud, Rapporteur général)
<i>1. Rappelle que le rôle du budget général des Communautés européennes est de permettre la mise en oeuvre, au niveau de l'Union européenne, de politiques et d'actions que chaque Etat membre, isolément, ne saurait conduire avec la même efficacité ;</i>	<i>2. Alinéa sans modification.</i>
<i>2. Se félicite, à cet égard, du rôle reconnu à l'Union européenne lors du Conseil européen de Luxembourg des 20</i>	<i>3. Alinéa sans modification.</i>

Texte de la proposition de résolution (n° 955)

et 21 novembre 1997 en faveur de l'emploi, de la compétitivité et de la croissance ;

3. *Reconnaît* que l'avant-projet de budget général des Communautés européennes pour l'exercice 1999 propose, par rapport aux crédits ouverts dans le budget général des Communautés européennes pour 1998, une progression globale des crédits pour engagements et pour paiements importante, en rupture avec *les augmentations* des dépenses communautaires prévues dans les budgets généraux des Communautés européennes pour 1997 et 1998 ;

4. *Considère, cependant,* que cette augmentation globale des crédits communautaires pour 1999, proposée par la Commission européenne, est imputable à la progression, conformément à la lettre de l'accord interinstitutionnel du 29 octobre 1993 sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire, des crédits d'engagement consacrés aux actions structurelles qui visent à réduire les inégalités à l'intérieur des Etats membres et entre eux ;

5. Constate que les dotations de l'ensemble des autres rubriques de l'avant-projet de budget communautaire pour 1999 ont fait l'objet, à l'inverse, de la part de la Commission européenne, d'une approche qui conduit à leur stagnation, voire à leur *régression*, par rapport à 1998 ;

6. Souhaite un effort de recherche d'économies équilibré entre les différentes rubriques du budget

Conclusions de la Commission

4. *Estime nécessaire que le budget général des Communautés européennes fasse preuve du même effort de maîtrise des dépenses pour les objectifs communs que celui engagé par les Etats membres ;*

**(Amendement n° 3 de M. Didier Migaud,
Rapporteur général et sous-amendement de
M. Gérard Fuchs)**

5. *Observe* que l'avant-projet...

...en rupture avec *la modération* des dépenses communautaires...

...pour 1997 et 1998 ;

**(Amendements n^{os} 4 et 5 de M. Didier Migaud,
Rapporteur général)**

6. *Remarque* que cette augmentation...

...Etats membres et entre eux ;

**(Amendement n° 6 de M. Didier Migaud,
Rapporteur général)**

7. Constate...

... qui conduit à leur stagnation, voire à leur *diminution*, par rapport à 1998 ;

**(Amendement n° 7 de M. Didier Migaud,
Rapporteur général)**

8. Alinéa sans modification.

Texte de la proposition de résolution (n° 955)

communautaire ;

7. Estime que la nécessité de respecter les engagements inscrits dans l'accord interinstitutionnel du 29 octobre 1993 sur les dépenses consacrées aux actions structurelles ne saurait, sous peine de favoriser une gestion financière laxiste, exonérer ces dernières d'un effort de rigueur tant en matière de sélection que de gestion des projets développés dans ce domaine d'intervention communautaire ;

8. Juge donc souhaitable un étalement des crédits d'engagement disponibles en matière d'actions structurelles au delà de 1999 ou le transfert d'une partie de ceux-ci au bénéfice d'autres actions en faveur de l'aménagement du territoire ou de l'emploi ; estime, à défaut, nécessaire un étalement, sur les exercices ultérieurs, des crédits de paiement consacrés aux actions structurelles en fonction des profils d'exécution des différents objectifs ;

9. Prend acte de la proposition de la Commission européenne de maintenir pour 1999 les dépenses agricoles à leur niveau fixé dans le budget général des Communautés européennes pour 1998 ;

10. Invite cependant le Gouvernement à s'assurer que la Commission européenne n'a pas sous-estimé les coûts agrimonétaires qui résulteront du passage à la monnaie unique ;

11. Estime inopportun d'envisager, à ce stade de la procédure budgétaire communautaire pour 1999, des économies supplémentaires sous la ligne directrice agricole, compte tenu des aléas qui pèsent sur la prévision des dépenses agricoles et pour préserver les possibilités du plein emploi des restitutions autorisées par le GATT ; juge préférable de procéder, le cas échéant, à une actualisation des dotations prévues pour la rubrique agricole à l'occasion de la présentation, à l'automne prochain, d'une lettre rectificative par la Commission européenne ;

12. Soutient la proposition de la Commission européenne de consacrer une dotation d'au moins 150 millions d'euros à l'initiative européenne pour l'emploi ;

13. *Soutient*, compte tenu des enjeux en termes de compétitivité et d'emploi qui s'attachent à ce domaine, la proposition de dotation retenue par la Commission européenne en matière de recherche et développement technologique ; *souhaite vivement que le Gouvernement*

Conclusions de la Commission

9. Alinéa sans modification.

10. Alinéa sans modification.

11. Alinéa sans modification.

12. Alinéa sans modification.

13. Alinéa sans modification.

14. Alinéa sans modification.

15. *Considère que*, compte tenu des enjeux en termes de compétitivité et d'emploi qui s'attachent à ce domaine, la proposition de dotation retenue par la Commission européenne en matière de recherche et développement technologique *constitue une base de discussion*

Texte de la proposition de résolution (n° 955)

adopte une attitude plus ouverte dans la discussion sur la dotation globale du cinquième programme-cadre de recherche, de développement technologique et de démonstration (1998-2002), tout en reconnaissant que cette ouverture doit être subordonnée à des progrès significatifs en matière de définition des objectifs et de gestion ;

14. Estime indispensable, au regard de leur effet positif sur l'emploi et la croissance, de promouvoir les réseaux transeuropéens et se félicite, à cet égard, de l'augmentation, proposée par la Commission pour 1999, des crédits d'engagement y afférents ; considère toutefois que le niveau des dépenses communautaires envisagées dans ce domaine demeure encore dérisoire par rapport à l'ampleur des besoins et juge souhaitable qu'une partie des dépenses structurelles non engagées soit affectée à ce poste dans les conditions évoquées au point 8 ;

*15. Prend acte de la progression de la dotation proposée, conformément aux décisions du Conseil européen de Cannes des 26 et 27 juin 1995, pour le programme de coopération *Phare* destiné aux pays d'Europe centrale et orientale ;*

*16. S'inquiète, cependant, de l'ampleur des difficultés rencontrées dans la mise en oeuvre du programme *Phare*, qu'elle juge d'autant plus préoccupantes que celui-ci constitue l'instrument financier privilégié de la stratégie déployée à l'égard des Etats candidats à l'adhésion à l'Union européenne ; souhaite qu'il y soit rapidement remédié ;*

17. Estime que l'affectation de crédits en matière d'actions extérieures ne saurait se satisfaire d'une logique d'affichage et de saupoudrage sans définition préalable de priorités politiques communes, seule susceptible de permettre à l'Union européenne de jouer un rôle international à la mesure des concours financiers qu'elle octroie aujourd'hui et du poids économique qui est le sien ;

Conclusions de la Commission

appropriée dans la perspective de la négociation sur la dotation globale du cinquième programme-cadre de recherche, de développement technologique et de démonstration ; estime cependant qu'en raison du montant important des crédits ainsi proposé, des progrès significatifs en matière de définition des objectifs et de gestion doivent être garantis par des procédures transparentes afin de s'assurer de la pertinence des dépenses ;

(Amendement n° 8 de M. Didier Migaud, Rapporteur général)

16. Alinéa sans modification.

... au point 10 ;

17. Alinéa sans modification.

18. Alinéa sans modification.

19. Alinéa sans modification.

20. Prend acte avec satisfaction de la décision du 12 mai 1998 de la Cour de justice des Communautés européennes, tendant à clarifier le problème des bases légales en réaffirmant notamment que l'engagement d'une action communautaire doit être autorisé au préalable par un

Texte de la proposition de résolution (n° 955)

—

18. Insiste sur les exigences d'une gestion financière saine et efficace, incluant notamment de nouveaux efforts de lutte contre la fraude, dans tous les domaines d'intervention du budget communautaire ;

19. Attend du Gouvernement qu'il prenne en considération ces observations dans la préparation du Conseil budget du 17 juillet prochain et lui demande de faire rapport aux assemblées des résultats de celui-ci, après la première lecture du projet de budget général des Communautés pour 1999 par le Conseil.

Conclusions de la Commission

—

acte normatif, et invite en conséquence le Gouvernement à s'opposer fermement à l'inscription au budget de toute dotation qui serait dépourvue de base légale ;

**(Amendement n° 9 de M. Didier Migaud,
Rapporteur général)**

21. Alinéa sans modification.

22. Alinéa sans modification.

N° 1036.— Rapport de M. Didier Migaud, Rapporteur général (*au nom de la commission des finances*), sur la proposition de résolution (n° 955) de M. Gérard Fuchs, rapporteur de la délégation pour l'Union européenne, sur l'avant-projet de budget général des Communautés européennes pour l'exercice 1999.