



N° 954

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 3 juin 1998

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 1999,

ET PRÉSENTÉ

PAR M. GERARD FUCHS,

Député.

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

Politiques communautaires.

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

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION.....	7
I. L'AVANT-PROJET DE BUDGET COMMUNAUTAIRE POUR 1999 DOIT SOLDER LES COMPTES D'UNE PROGRAMMATION VOLONTARISTE EN MATIÈRE D' ACTIONS STRUCTURELLES	11
A. La programmation volontariste mise au service de l'objectif de cohésion économique et sociale s'est révélée économiquement positive mais budgétairement insatisfaisante	11
1) Les actions structurelles ont bénéficié d'une politique budgétaire volontariste.....	11
2) L'exécution budgétaire de ces dotations se révèle décevante	15
a) Malgré des variations selon les interventions et les Etats membres, les crédits d'engagement font l'objet d'une sous- exécution	17
b) L'amélioration de la consommation des paiements est encore fragile.....	21
B. L'augmentation en grande partie inévitable des dotations consacrées aux actions structurelles soulève de délicats problèmes de gestion pour l'avenir.....	24
1) Les institutions communautaires n'ont pas pu remédier aux difficultés d'exécution budgétaire	24
a) Les aménagements budgétaires ne peuvent jouer qu'à la marge	25
b) L'amélioration de la gestion financière des actions structurelles à travers le programme SEM 2000 est encore récente.....	27

2) La gestion de cette masse financière considérable s'avérera certainement délicate pour les exercices à venir	29
II. LE SOUCI DE RIGUEUR MIS EN EXERGUE PAR L'AUTORITE BUDGETAIRE COMMUNAUTAIRE NE DOIT PAS PORTER PREJUDICE AUX AUTRES PRIORITES DE L'UNION EUROPEENNE.....	33
A. La progression globale des dépenses proposées dans l'avant-projet de budget communautaire pour 1999 affaiblit l'affichage de rigueur qu'entend faire prévaloir l'autorité budgétaire communautaire	33
1) Le Parlement européen se fait désormais l'écho du souci de rigueur budgétaire dont témoigne traditionnellement le Conseil	33
2) L'importante augmentation des dépenses pour 1999 reflète une évolution contrastée des dotations selon les rubriques du budget communautaire.....	35
a) La Commission a proposé une importante augmentation des crédits communautaires globaux pour 1999.....	35
b) Les dépenses des différentes rubriques du budget communautaire connaissent des progressions très variées.....	36
B. L'effort de rigueur budgétaire doit être équilibré entre les différentes rubriques de l'avant-projet de budget communautaire pour 1999	39
1) Les actions structurelles ne doivent pas être exonérées de tout effort de rigueur	39
2) Les autres rubriques du budget communautaire ne sauraient faire les frais d'un effort d'économies supplémentaire	41
a) Les dépenses agricoles sont déjà contraintes	42
b) Les politiques internes et les actions extérieures sont le lieu privilégié de l'expression des nouvelles priorités de l'Union européenne	44
(1) Les politiques internes doivent traduire la réorientation de la construction européenne vers l'emploi, la compétitivité et la croissance	45
(2) Les dotations consacrées aux actions extérieures sont soumises à des impératifs politiques majeurs	49
c) Les dépenses administratives doivent désormais faire face à des besoins non négligeables.....	52
CONCLUSION	53

TRAVAUX DE LA DELEGATION	55
I. Extraits de l'audition de M. Detlev Samland, Président de la Commission des budgets du Parlement européen, et de M. Joan Colom I Naval, rapporteur de cette commission sur le renouvellement du cadre financier de l'Union européenne pour la période 2000-2006, le 7 mai 1998.....	55
II. Réunion du mercredi 3 juin 1998.....	61
CONCLUSIONS ADOPTEES PAR LA DELEGATION	67

MESDAMES, MESSIEURS,

Par le jeu de l'article 88-4 de la Constitution, l'Assemblée nationale est en mesure de se prononcer en temps utile sur l'avant-projet de budget général des Communautés européennes pour l'exercice 1999.

En votant une résolution, elle fera connaître sa position au Gouvernement avant la réunion du Conseil budget du 17 juillet prochain, au cours de laquelle les ministres des budgets des quinze Etats membres procéderont à une première lecture de ce texte. Ceux-ci établiront le projet de budget communautaire pour 1999 qui fera ensuite l'objet d'une navette entre le Conseil et le Parlement européen.

Les enjeux qui s'attachent à l'examen de cet avant-projet de budget communautaire méritent d'être soulignés.

Ils tiennent tout d'abord à la concrétisation des nouvelles priorités que se fixe l'Union européenne en faveur de l'emploi, de la compétitivité et de la croissance.

Ils tiennent ensuite à l'ampleur des masses financières concernées : le financement des Communautés européennes - assuré à hauteur de 17,5 % par la France - constitue un poste important et croissant dans notre budget national, la loi de finances pour 1998⁽¹⁾ ayant ainsi évalué à 91,5 milliards de francs la contribution française au financement des Communautés. Parallèlement, nous sommes largement bénéficiaires des paiements communautaires - et depuis 1996, avec 16,4 % de ceux-ci, les premiers bénéficiaires - qui abondent nos propres interventions publiques.

Au-delà, l'exercice 1999 constituera la dernière année d'application de la programmation financière pluriannuelle - les perspectives financières - arrêtée par le Conseil européen à Edimbourg les 11 et 12 décembre 1992 et annexée à l'accord interinstitutionnel du 29 octobre

⁽¹⁾ Loi de finances pour 1998 n° 97-1269 du 30 décembre 1997, Journal Officiel du 31 décembre 1997.

1993 sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire⁽²⁾. Le projet de budget pour 1999 va donc être élaboré alors que sont entamées les négociations pour le renouvellement du cadre financier de l'Union européenne après 1999.

En effet, à la suite de ses orientations présentées le 15 juillet dernier dans sa communication « Agenda 2000 »⁽³⁾, la Commission européenne soumet maintenant au Conseil et au Parlement européen ses propositions pour le renouvellement du cadre financier de l'Union européenne. Elles s'articulent essentiellement autour de trois documents dont l'Assemblée nationale n'a, à ce jour, que partiellement connaissance :

- des propositions de nouvelles perspectives financières pour 2000-2006 qui ont fait l'objet d'une communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, d'ores et déjà soumise à l'examen du Parlement en application de l'article 88-4 de la Constitution⁽⁴⁾, ce dont le Rapporteur se félicite ;

- un projet d'accord interinstitutionnel qui précisera la procédure budgétaire communautaire et dont les perspectives financières feront partie intégrante. Présenté sur la base d'un rapport consacré à la mise en oeuvre de l'accord interinstitutionnel du 29 octobre 1993⁽⁵⁾ transmis à l'Assemblée nationale en application de la loi du 10 mai 1990⁽⁶⁾, ce projet d'accord interinstitutionnel n'a, à ce jour, pas encore fait l'objet de transmission au Parlement dans le cadre de l'article 88-4 de la Constitution, l'Assemblée ne se l'étant vu transmettre qu'en application de la loi du 10 mai 1990⁽⁷⁾. L'extrême importance de ce texte, qui précise l'équilibre des pouvoirs entre les deux branches de l'autorité budgétaire communautaire que sont le Conseil et le Parlement européen, impose naturellement que ce texte fasse, à son tour, l'objet d'une transmission au Parlement selon la procédure de l'article 88-4 de la Constitution ;

- un rapport sur le fonctionnement du système de ressources propres que la Commission présentera dès l'automne prochain. L'article 10 de la décision du Conseil du 31 octobre 1994 relative au système des ressources

⁽²⁾ *Journal officiel* des Communautés européennes n° C 331 du 7 décembre 1993.

⁽³⁾ « Agenda 2000 - pour une Union plus forte et plus large » fait l'objet du supplément 5/97 du Bulletin de l'Union européenne et est analysé dans le rapport d'information (n° 425) de la Délégation présenté par M. Henri Nallet.

⁽⁴⁾ Document E 1049.

⁽⁵⁾ COM (98) 165 final du 18 mars 1998.

⁽⁶⁾ Dans son avis, le Conseil d'Etat a jugé que ce document ne rentrait pas dans le champ d'application de l'article 88-4 de la Constitution, estimant que ce texte « ne peut être regardé comme un projet d'acte communautaire ».

⁽⁷⁾ Document de travail de la Commission, projet d'accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire, COM (1998) 698 final du 29 avril 1998.

propres des Communautés européennes⁽⁸⁾ ne lui faisait obligation de présenter ce rapport qu'à la fin de l'exercice 1999 mais la Commission a choisi d'en anticiper la publication en raison de l'ampleur des débats suscités par les Etats « contributeurs nets », au premier rang desquels l'Allemagne, sur la mise en place d'un mécanisme susceptible de corriger une situation jugée excessive de contributeur net au financement du budget communautaire. Il apparaît, par ailleurs, raisonnable que le débat sur les ressources propres précède et non suive les prochaines élections européennes de juin 1999.

La Délégation présentera à l'automne son analyse sur le renouvellement du cadre financier de l'Union européenne pour 2000-2006, une fois publiés et transmis à l'Assemblée nationale tous les documents y afférents.

Les discussions actuellement engagées sur la base d'« Agenda 2000 » et relatives à la révision du cadre financier de l'Union, à la réforme de la politique agricole commune et des actions structurelles et à l'élargissement de l'Union ne seront cependant pas absentes de l'examen de l'avant-projet de budget communautaire pour 1999 : à la croisée de deux programmations financières pluriannuelles, il constitue l'occasion de tirer certains enseignements pour la définition du prochain cadre financier et prend en compte les priorités politiques identifiées dans « Agenda 2000 ».

De façon incidente, on relèvera que cet avant projet de budget ayant été élaboré dans un contexte marqué par la mise en oeuvre de la troisième phase de l'Union économique et monétaire, la Commission a symboliquement choisi de l'exprimer en euros.

C'est à l'examen de ce budget de « transition » que le Rapporteur invite donc la Délégation pour l'Union européenne.

⁽⁸⁾ *Journal officiel* des Communautés européennes n° L 293 du 12 novembre 1994.

I. L'AVANT-PROJET DE BUDGET COMMUNAUTAIRE POUR 1999 DOIT SOLDER LES COMPTES D'UNE PROGRAMMATION VOLONTARISTE EN MATIÈRE D' ACTIONS STRUCTURELLES

L'avant-projet de budget général des Communautés pour 1999 prévoit, au titre de sa rubrique 2 consacrée aux actions structurelles, des dotations de 39 milliards d'euros en crédits d'engagement et de 30,9 milliards d'euros en crédits de paiement. Concentrant ainsi 40,3 % du total des crédits pour engagements proposés pour le prochain exercice, la rubrique 2 du budget communautaire verrait ainsi augmenter ses dotations de 16,6 % en crédits d'engagement et de 8,9 % en crédits de paiement par rapport à 1998.

L'exécution budgétaire décevante d'une programmation volontariste en matière d'actions structurelles est à l'origine de cette forte progression des dotations de la rubrique 2 du budget communautaire, dont la gestion s'avérera sans doute délicate à l'avenir.

A. La programmation volontariste mise au service de l'objectif de cohésion économique et sociale s'est révélée économiquement positive mais budgétairement insatisfaisante

1) Les actions structurelles ont bénéficié d'une politique budgétaire volontariste

Les politiques structurelles, qui poursuivent un objectif de cohésion économique et sociale au sein de la Communauté par la réduction des fortes disparités existant entre les régions européennes, ont progressivement vu le jour : absentes du Traité de Rome, elles se sont développées à la faveur de l'adhésion aux Communautés d'Etats au Produit intérieur brut inférieur à la moyenne communautaire, mais surtout avec l'entrée en vigueur, en 1987, de l'Acte unique européen qui fait de la « *cohésion économique et sociale* » une véritable politique

communautaire, définie dans le titre XIV du Traité C.E.⁽⁹⁾, destinée à accompagner la réalisation du marché intérieur et visant, selon la lettre de l'article 130 A du Traité C.E., à « *réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions les moins favorisées, y compris les zones rurales* ». Ultérieurement, le Traité de Maastricht a approfondi cette démarche en faveur de la cohésion économique et sociale « *pour tenter de contrebalancer les effets de l'Union économique et monétaire* »⁽¹⁰⁾.

Le développement des politiques structurelles s'est accompagné, outre de la réforme de leur réglementation en 1988 et 1993, d'une **forte augmentation des dotations budgétaires** qui leur sont consacrées dans le cadre des deux programmations financières pluriannuelles successivement adoptées par les institutions communautaires et fixant les plafonds de dépenses des différentes rubriques du budget communautaire :

→ **les perspectives financières pour la période 1988-1992**⁽¹¹⁾ (le « Paquet Delors I ») arrêtées par le Conseil européen de Bruxelles des 11-13 février 1988 ont ainsi prévu le **doublément**, en termes réels, **des dotations** consacrées aux fonds structurels, qui passent ainsi, à prix courants, de 7 790 millions d'écus en 1988 à 18 109 millions d'écus en 1992 ;

→ **les perspectives financières pour la période 1993-1999** (le « Paquet Delors II ») arrêtées par le Conseil européen d'Edimbourg des 11 et 12 décembre 1992 et formalisées dans l'accord interinstitutionnel du 29 octobre 1993, traduisent également la priorité absolue que constituent les actions structurelles.

La rubrique 2 du budget communautaire voit ainsi ses dotations passer - en prix courants et y compris l'adaptation des perspectives financières à l'élargissement de l'Union européenne à l'Autriche, la Finlande et la Suède - de 22,2 milliards d'écus en 1993 à 39 milliards d'euros en 1999. Au total, le montant global des crédits d'engagement consacrés à la rubrique 2 du budget communautaire dans cette nouvelle programmation financière pluriannuelle s'élève à **204,8 milliards en écus courants**, soit un triplement de l'enveloppe globale arrêtée pour la période 1988-1992.

⁽⁹⁾ Ancien titre V tel que modifié par l'article G, point 38), du Traité sur l'Union européenne.

⁽¹⁰⁾ Cf. rapport d'information (n° 2693) de la Délégation présenté par M. Maurice Ligot ; mars 1996.

⁽¹¹⁾ Les perspectives financières sont intégrées dans l'accord interinstitutionnel du 29 juin 1988 sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire, *Journal officiel* des Communautés européennes n° L 185 du 15 juillet 1988.

Cette importante augmentation de la masse financière consacrée à la politique de cohésion économique et sociale s'accompagne de la **mise en place de deux mécanismes budgétaires**, inscrits dans l'accord interinstitutionnel du 29 octobre 1993 et témoignant de la volonté politique des institutions communautaires de faire des actions structurelles une priorité absolue :

- la **reconnaissance du caractère « privilégié » de la dépense structurelle** : alors que les montants inscrits au titre des différentes rubriques du budget constituent des plafonds sous lesquels les institutions communautaires doivent, « *par souci de bonne gestion financière* », veiller à maintenir des marges disponibles (paragraphe 19 de l'accord interinstitutionnel), il est, à l'inverse, prévu que, pour les fonds structurels et le fonds de cohésion, « *le Parlement européen et le Conseil s'engagent à respecter les dotations en crédits d'engagement prévues dans les perspectives financières* » (paragraphe 21 de l'accord interinstitutionnel), c'est-à-dire à inscrire d'office dans le budget le montant des plafonds décidés en 1992 ;

- la **rebudgétisation automatique des dotations non exécutées au cours des exercices antérieurs** : le paragraphe 10 de l'accord interinstitutionnel prévoit qu'à l'occasion de la procédure d'adaptation des perspectives financières aux conditions d'exécution, en amont de la procédure budgétaire communautaire, « *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* » relatives aux fonds structurels et au fonds de cohésion.

Cette programmation volontariste au profit des actions structurelles se reflète nettement dans l'évolution de leur part dans le budget communautaire : alors qu'en 1988, les actions structurelles ne représentaient, en paiements, que 15,6 % des dépenses exécutées du budget général des Communautés, elles bénéficient en 1993 de 31,6 % des paiements communautaires et de **35,8 % des crédits pour paiements prévus dans l'avant-projet de budget présenté pour 1999 par la Commission**.

Par comparaison, la part des paiements effectués au profit du FEOGA-garantie au sein du budget communautaire, qui constituent traditionnellement l'autre grand poste de dépenses communautaires, a été ramenée de 64,3 % en 1988 à 53,9 % en 1993, pour représenter, dans l'avant-projet de budget général des Communautés pour 1999, 46,8 % du total des crédits pour paiements.

Avec des dépenses exécutées passant de 6,4 milliards d'écus en 1988 à 26 milliards d'écus en 1997, les actions structurelles ont ainsi vu leurs paiements annuels être multipliés par quatre durant cette période.

Au demeurant, le Rapporteur se demande si cette programmation budgétaire particulièrement volontariste n'a pas été alimentée par le Parlement européen, pour des raisons liées au partage de l'exercice des compétences budgétaires. Rappelons, en effet, que les dépenses consacrées aux actions structurelles sont, conformément au paragraphe 16 de l'accord interinstitutionnel du 29 octobre 1993, non obligatoires et que l'Assemblée de Strasbourg dispose donc à leur égard, en ce qui concerne les crédits de paiement, d'une compétence de dernier ressort. A la progression de leur part dans le budget communautaire correspond donc, pour les deux branches de l'autorité budgétaire, une évolution de leurs rapports de force dans un sens favorable au Parlement européen. Ainsi a-t-on pu observer que si le Parlement européen avait confirmé la réduction, adoptée en première lecture par le Conseil, d'un milliard d'écus des crédits de paiement consacré aux actions structurelles lors de l'adoption du budget communautaire pour 1997, il a, en revanche, dans le cadre de la procédure budgétaire pour 1998, refusé le principe d'une économie d'un même montant décidée par le Conseil sur les paiements consacrés aux actions structurelles.

Les institutions communautaires au plus haut niveau ont donc fait le choix, depuis dix ans, d'un volontarisme budgétaire au profit de l'objectif de cohésion économique et sociale.

Ce volontarisme n'a pas été sans résultat. Le Rapporteur tient, par exemple, à souligner le caractère économiquement bénéfique de ces dotations, particulièrement à l'égard des Etats dits « de la cohésion ». En effet, dans son rapport sur la cohésion économique et sociale⁽¹²⁾, la Commission européenne souligne que les disparités de revenu par habitant entre les Etats membres se sont fortement réduites au cours des dix dernières années, ce résultat étant largement imputable au rattrapage opéré par l'Espagne, le Portugal, la Grèce et l'Irlande dont le revenu par habitant est passé de 66 % à 74 % de la moyenne communautaire⁽¹³⁾, notamment grâce aux transferts dont ils ont bénéficié au titre des politiques structurelles. Le Rapporteur s'estime, à cet égard, convaincu que la participation de l'Espagne et du Portugal à l'Union économique et

⁽¹²⁾ Premier rapport de la Commission européenne sur la cohésion économique et sociale, 1996.

⁽¹³⁾ La Commission mentionne ainsi que « les résultats les plus remarquables ont été obtenus par l'Irlande avec un taux annuel de croissance de 4,5 % entre 1983 et 1995, suivie par l'Espagne avec 3 % et le Portugal avec 2,6 % ».

monétaire n'aurait sans doute pas été acquise sans les transferts financiers dont se sont ainsi vus bénéficier ces deux Etats.

L'exécution budgétaire de ces dotations considérables s'est cependant révélée décevante, la programmation des actions structurelles pour la période 1994-1999 ayant donné lieu à une sous-exécution récurrente.

2) *L'exécution budgétaire de ces dotations se révèle décevante*

Les difficultés rencontrées dans l'exécution des crédits consacrés aux actions structurelles tiennent à plusieurs facteurs d'ordre administratif ou politique, qui ont été accentuées par les règles budgétaires mises en place en 1992 et évoquées plus haut par le Rapporteur.

Doit tout d'abord être pris en compte le **retard avec lequel la nouvelle programmation s'est mise en place**. En effet, les délais laissés aux régions et aux Etats membres pour l'établissement des programmes (trois mois, par exemple, pour les objectifs 1, 3 et 4), de même que ceux impartis à la Commission pour approuver ces derniers, se sont révélés trop brefs et la plupart des objectifs et des formes d'intervention n'ont atteint un taux d'approbation des programmes de près de 100 % qu'en 1995 ou 1996.

Par ailleurs, la sous-exécution résulte de la **complexité des circuits de décision**, notamment dans la mise en oeuvre des partenariats entre la Commission, l'Etat et les collectivités locales, génératrice de **difficultés de transmission de l'information** entre ces différents échelons. Ainsi dans sa déclaration d'assurance relative à l'exercice 1996⁽¹⁴⁾, la Cour des comptes européenne a-t-elle observé l'absence d'informations suffisamment détaillées sur les modalités d'utilisation des fonds structurels, que ce soit aux niveaux régional, national ou communautaire. Or, le manque persistant d'informations sur l'état d'avancement des travaux joue un rôle non négligeable dans la sous-exécution des crédits relatifs aux actions structurelles. En effet, la réglementation financière applicable en la matière prévoit que, si une première avance est versée sans condition dès après l'engagement des crédits, une seconde avance ne peut, en revanche, être octroyée que si l'organisme responsable a certifié qu'au moins la moitié de la première avance a été utilisée et que l'action progresse à un rythme

⁽¹⁴⁾ Volume 2 du rapport annuel de la Cour des comptes, relatif à l'exercice 1996, *Journal officiel* des Communautés européennes n° C 348 du 18 novembre 1997.

satisfaisant. De même, le paiement du solde de chaque engagement n'est effectué qu'après examen par la Commission du rapport d'exécution de l'action et de la déclaration finale de dépenses fournie par l'Etat membre et qui doit contenir le détail de celles-ci.

Ces règles - indispensables pour vérifier l'éligibilité de l'action financée - peuvent être à l'origine de retards dans l'exécution budgétaire des actions structurelles. Ainsi, la Commission, dans ses réponses apportées aux observations de la Cour des comptes européenne dans son rapport sur l'exercice 1996 sur les retards administratifs de clôture des programmes de la période 1989-1993 pour le Fonds européen de développement régional (FEDER), précise qu'elle retarde le paiement final concernant les programmes aussi longtemps que les Etats membres n'ont pas fourni les informations requises ou que les rapports finaux qu'ils présentent ne se révèlent pas d'une qualité suffisante. La qualité de l'information apparaît donc à cet égard déterminante dans l'exécution des fonds structurels.

En outre, la **complexité des réglementations applicables** aux actions structurelles semble être l'un des motifs de sous-exécution : la multiplicité des programmes et des formes d'intervention, ainsi que le manque de clarté de certaines règles d'éligibilité, rendent parfois ardue la présentation des projets ou la gestion des actions et constituent autant de sources de retard dans l'exécution.

Enfin, la sous-exécution des dotations prévues au titre des actions structurelles résulte de la **difficulté de dégager des cofinancements nationaux dans un contexte de rigueur budgétaire**. Rappelons, en effet, qu'en application du principe dit « *d'additionnalité* » qui vise à éviter que les financements communautaires ne se substituent aux dépenses nationales, les interventions communautaires doivent être complétées par des financements nationaux. Il apparaît ainsi nettement que les pays « riches », astreints à un taux de cofinancement plus élevé que les Etats bénéficiaires du fonds de cohésion, ont plus difficilement consommé des crédits en forte croissance, alors que la préparation de l'Union économique et monétaire leur imposait d'importants efforts d'encadrement de la dépense publique. Par ailleurs, il convient de souligner qu'en ne mettant pas en oeuvre le cofinancement, les Etats membres réalisent une double économie, la première liée au non-engagement du volet national du cofinancement, la seconde en raison de la moindre dépense à l'échelon communautaire qu'entraîne l'absence de celui-ci. C'est donc logiquement que les niveaux d'exécution les plus importants ont été observés pour l'objectif 1 et le fonds de cohésion, qui sont soumis à une moindre contrainte de cofinancement.

a) *Malgré des variations selon les interventions et les Etats membres, les crédits d'engagement font l'objet d'une sous-exécution*

Le niveau moyen d'exécution des crédits d'engagement s'élève pour la période 1994-1997 à 94,8 %.

S'agissant des fonds structurels, ainsi que le note M. Rolf Berend, parlementaire européen, dans son rapport sur l'exécution des crédits des fonds structurels⁽¹⁵⁾, les niveaux d'engagement de ces dotations constatées au cours des deux premières années de la programmation 1994-1999 ont été inférieurs aux plus mauvais résultats d'exécution observés durant la précédente programmation⁽¹⁶⁾, qui avait donné lieu à une consommation des crédits d'engagement supérieure à 96 %. Il relève ainsi, à juste titre, que les problèmes liés à l'engagement et à l'utilisation des crédits rencontrés depuis le début de la nouvelle période de planification ont suscité une déception d'autant plus importante que la précédente période de programmation 1989-1993 s'était « *révélée dans l'ensemble fructueuse* » et avait donné lieu à une exécution budgétaire « *qualifiée de très satisfaisante par la Commission* ».

On constate, cependant, une **évolution relativement irrégulière selon les exercices**. En effet, si l'exécution des crédits d'engagement consacrés aux actions structurelles a donné lieu à une sous-consommation importante durant les exercices 1994 et 1995, de l'ordre de 2 milliards d'écus chaque année, leur niveau d'exécution s'est amélioré en 1996, pour atteindre 98,4 %. Cette évolution ne s'est cependant pas confirmée en 1997, le niveau d'utilisation des crédits d'engagement ayant été, pour cet exercice, ramené à 95,6 %, avec une sous-consommation de l'ordre d'1,4 milliard d'écus.

Au total, au 31 décembre 1996, le **taux d'utilisation de la dotation globale prévue pour la période 1994-1999 est de 45,7 % en engagement**.

Cette sous-exécution varie tout à la fois selon les interventions et selon les Etats membres :

- une analyse de l'exécution des crédits d'engagement par **fonds** révèle, ainsi que le montre le tableau suivant, une distinction entre, d'une part, le FEOGA-orientation, le Fonds européen de développement régional

⁽¹⁵⁾ Rapport (AE-0016/98) du 22 janvier 1998, fait pour la Commission de la politique régionale du Parlement européen.

⁽¹⁶⁾ En 1993, le taux d'engagement des crédits budgétisés a atteint 94 %.

(FEDER), le Fonds social européen (F.S.E.) et le fonds de cohésion dont les niveaux de consommation sont voisins de 100 %, et, d'autre part, l'Instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP) et les programmes d'initiatives communautaires⁽¹⁷⁾ dont le taux d'exécution connaît une évolution erratique sur la période 1994-1997. Pour ce dernier exercice, c'est d'ailleurs le retard dans l'exécution des initiatives communautaires - auxquelles ne sont pourtant consacrés que 10 % des crédits disponibles au titre de la sous-section B2 du budget général - qui affecte à la baisse le taux d'utilisation global des crédits afférents aux fonds structurels.

**TAUX D'EXECUTION DES CREDITS D'ENGAGEMENT PAR FONDS
ENTRE 1994 ET 1997**

en %

	1994	1995	1996	1997
FEOGA-orientation	100	99,2	100	100
IFOP	100	100	74,9	75,2
FEDER	99,6	98,9	99,8	99,9
F.S.E.	95,3	76,4	100	100
Initiatives communautaires	12,9	91,5	94,3	61,4
Fonds de cohésion	100	100	100	100

Source : Comptes de gestion et bilans financiers afférents aux opérations du budget des exercices 1994, 1995, 1996 et 1997.

• De même, les niveaux d'exécution des dotations consacrées aux actions structurelles varient-ils selon les **objectifs** concernés⁽¹⁸⁾.

Le huitième rapport annuel sur les fonds structurels (1996) présenté par la Commission⁽¹⁹⁾ mentionne ainsi que les objectifs 1 et 3 connaissent l'exécution la plus avancée puisqu'en 1996, près de la moitié des concours

⁽¹⁷⁾ Les programmes d'initiatives communautaires (PIC) constituent des programmes d'appoint aux fonds structurels. Décidés par la Commission, ils financent des actions revêtant un intérêt particulier pour la Communauté et sont prioritairement consacrés à la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale, ainsi qu'à l'aide aux régions périphériques.

⁽¹⁸⁾ Les actions structurelles et « pêche » se répartissent en six objectifs prioritaires :

- objectif n° 1 : développement et ajustement structurel des régions en retard de développement ;

- objectif n° 2 : appui aux régions sinistrées par le déclin industriel ;

- objectifs n°s 3 et 4 : lutte contre le chômage de longue durée et insertion professionnelle des jeunes ;

- objectif n° 5a : adaptation des structures agricoles ;

- objectif n° 5b : développement rural dans la perspective de la réforme de la politique agricole commune ;

- objectif n° 6 : développement des régions à très faible densité de population.

⁽¹⁹⁾ COM (97) 526 final du 30 octobre 1997.

prévus pour la période 1994-1999 a été engagée, suivie des objectifs 5a agricole et 5a pêche pour lesquels entre 40 % et 50 % des concours disponibles ont été engagés, les objectifs les moins avancés étant les objectifs 5b et 4, où les engagements sont inférieurs à un tiers des concours disponibles. S'agissant de l'objectif 2, la Commission en souligne la spécificité, puisque sa première phase de mise en oeuvre s'est achevée en 1996, avec un taux de réalisation à apprécier au regard du démarrage tardif des programmes, rendant ainsi nécessaire une réduction des concours initiaux et des transferts vers les années 1997-1999, les concours initiaux ayant été engagés à hauteur de 89 %.

- Les niveaux d'exécution des crédits d'engagement relatifs aux actions structurelles varient également selon les **Etats membres**.

Le tableau suivant permet d'apprécier, par Etat membre, l'état de l'exécution, au 31 décembre 1996, des actions structurelles de la période 1994-1999.

Les niveaux d'exécution des crédits d'engagement se révèlent supérieurs à la moyenne communautaire - 45,7 % - pour sept Etats membres (Danemark, Belgique, Espagne, Irlande, Luxembourg, Portugal, Royaume-Uni), mais on relèvera qu'exceptions faites de l'Espagne et du Portugal, les principaux bénéficiaires des actions structurelles que sont l'Allemagne, la Grèce, l'Italie ou la France ne sont pas les plus diligents pour engager les dotations communautaires qui leur sont destinées. De même, les plus gros contributeurs au budget communautaire - Allemagne, France, Italie - qui, en 1996, ont assuré à eux seuls près de 60 % du financement des Communautés, enregistrent des taux d'exécution des engagements disponibles au titre de la programmation 1994-1999 sensiblement inférieurs à la moyenne communautaire. Comme l'a relevé M. Detlev Samland, Président de la Commission des budgets du Parlement européen lors de son audition le 7 mai dernier devant la Délégation pour l'Union européenne⁽²⁰⁾, les Etats les plus riches de la Communauté sont précisément ceux où les niveaux d'utilisation des dotations sont les moins élevés, pour les raisons précédemment évoquées.

⁽²⁰⁾ Les passages de cette audition qui intéressent l'avant-projet de budget communautaire pour 1999 sont présentés dans la rubrique « Travaux de la Délégation » du présent rapport.

**ETAT D'EXÉCUTION AU 31 DÉCEMBRE 1996
DES ACTIONS STRUCTURELLES POUR LA PERIODE 1994-1999**

Etat membre	Dotation 1994-1999		Engagements 1994-1996		Paiements 1994-1996	
	En millions d'écus ⁽²¹⁾	En % de la dotation EUR 15	En millions d'écus ⁽²²⁾	En % de la dotation dont dispose l'Etat	En millions d'écus ⁽²³⁾	En % de la dotation dont dispose l'Etat
Belgique	1 904,9	1,3	899,8	47,2	593,1	31,1
Danemark	776,3	0,5	427,5	55,0	268,5	34,6
Allemagne	20 692,0	14,4	9 427,8	45,5	6 870,9	33,2
Grèce	14 486,5	10,1	6 351,1	43,8	4 508,3	31,1
Espagne	33 194,2	23,1	15 894,8	47,9	11 499,6	34,6
France	13 881,2	9,7	5 984,9	43,1	3 861,3	27,8
Irlande	5 833,0	4,07	2 983,0	51,1	2 367,4	40,5
Italie	20 596,0	14,3	7 411,0	35,9	4 590,2	22,2
Luxembourg	84,9	0,05	40,2	47,3	25,8	30,4
Pays-Bas	2 351,7	1,6	883,1	37,5	604,5	25,7
Autriche	1 517,2	1,05	605,4	39,9	407,8	26,8
Portugal	14 676,4	10,2	7 724,0	52,6	5 886,6	40,1
Finlande	1 578,8	1,1	615,6	38,9	346,0	21,9
Suède	1 094,1	0,7	490,0	44,8	222,8	20,3
Royaume-Uni	10 610,9	7,4	5 527,4	52,1	3 895,7	36,7
IC non ventilées ⁽²⁴⁾	2 420,8	1,6	1 290,8	53,3	644,0	26,6
Total EUR 15	145 698,9	100	66 556,4	45,7	46 592,5	32

Source : Rapport annuel pour 1996 de la Cour des comptes des Communautés Européennes

⁽²¹⁾ Prix 1994.

⁽²²⁾ A prix courants.

⁽²³⁾ A prix courants.

⁽²⁴⁾ initiatives communautaires non ventilées Interreg II, REGEN et PEACE.

La **France**, qui bénéficie, pour la période 1994-1999, de près de 14 milliards d'écus, soit 9,7 % des crédits disponibles pour cette programmation, enregistre des taux d'exécution en engagement (43,1 %) et en paiement (27,8 %) légèrement inférieurs à la moyenne communautaire pour la période 1994-1999.

La Commission, dans son huitième rapport sur les fonds structurels précité, présente les observations suivantes sur l'exécution des fonds structurels au titre des différents objectifs en 1996 : s'agissant de l'**objectif 1**, l'exercice 1996 confirme le lent démarrage des documents uniques de programmation (DOCUP, qui rassemblent l'ensemble des informations requises sur un projet) particulièrement pour la Corse, la Guadeloupe, la Guyane et la Martinique pour lesquels le niveau des engagements communautaires était de 31 % et les paiements de 22 % par rapport à la totalité des crédits disponibles pour la période 1994-1999. Les DOCUP relatifs à l'**objectif 2** et établis pour les exercices 1994-1996 n'ont été exécutés qu'à hauteur de 88 % de l'enveloppe disponible pour cette période. S'agissant de l'**objectif 3**, la Commission note une amélioration du taux de réalisation en 1996 puisqu'il s'élève à 79 % (contre 71 % en 1995) avec une plus forte exécution sur les axes consacrés à l'insertion professionnelle des chômeurs ou des jeunes. De même relève-t-elle une nette amélioration de l'exécution des crédits afférents à l'**objectif 4** pour lequel 58 % de la tranche 1996 a été engagée (contre 25 % en 1995). Enfin, la Commission estime, en ce qui concerne l'**objectif 5b**, que l'exercice 1996 « a permis d'atteindre une vitesse de croisière satisfaisante pour la plupart des régions françaises », 32 % des crédits prévus sur l'ensemble de la période ayant été engagés, « ce qui est encore insuffisant pour compenser les retards des années 1994 et 1995 », mais 72 % de ces crédits ayant été payés, « ce qui démontre une bonne capacité de réalisation des opérations sur le terrain ».

b) L'amélioration de la consommation des paiements est encore fragile

Au 31 décembre 1996, seulement 32 % de la dotation globale consacrée aux actions structurelles sur la période 1994-1999 avaient fait l'objet de paiements.

Le début de la programmation des actions structurelles a été, à cet égard, marqué par un niveau de paiements exécutés particulièrement faible mais l'exercice 1996 marque une amélioration de cette situation. En effet, les paiements effectués en 1996 représentent

à eux seuls 44 % des paiements réalisés depuis 1994, contre 21 % pour ceux de 1994 et 35 % pour les crédits de 1995.

Au total, on observe que le taux d'exécution des crédits de paiement disponibles s'est régulièrement amélioré, passant de 72,5 % en 1994 (15,8 milliards d'écus), à 81,3 % en 1995 (19,3 milliards d'écus) pour atteindre 94,8 % en 1996 (24,4 milliards d'écus) et 98,6 % au 31 décembre 1997 (26 milliards d'écus).

Sans doute la Commission voit-elle dans cette amélioration « *le signe du décollage des actions sur le terrain* ». Mais, pour le Rapporteur, **cette progression du taux d'exécution des crédits de paiement est encore fragile** et ce, pour plusieurs raisons.

- Tout d'abord, cette amélioration résulte inévitablement du **choix fait par l'autorité budgétaire communautaire de limiter fortement la progression des crédits de paiement** dans le budget général des Communautés pour 1997. Le Conseil, suivi par le Parlement européen, avait décidé - dans le souci de fixer les paiements à un niveau conforme à leur profil d'exécution moyen, mais aussi d'adopter un budget en « croissance zéro » afin d'accompagner les efforts d'encadrement de la dépense publique consentis par les Etats membres à l'échelon national - une réduction d'un milliard d'écus sur les crédits de paiement afférents aux actions structurelles⁽²⁵⁾ pour 1997. C'est donc logiquement - compte tenu du moindre montant de crédits de paiement disponibles - que l'on a observé en 1997 une augmentation de leur niveau d'exécution.

- Cette amélioration du taux d'exécution des crédits de paiement consacrés aux actions structurelles n'a pu résorber le problème posé par l'accumulation, au fil des exercices précédents, des **paiements non exécutés**, entraînant un décalage croissant entre les engagements - dont la progression est assurée par la programmation volontariste d'Edimbourg - et les paiements correspondants liquidés. Le Rapporteur reviendra ultérieurement sur cet écart, le « reste à liquider », dont la gestion ne manquera pas de soulever de délicats problèmes.

Par ailleurs, il convient, pour apprécier le taux d'exécution des crédits de paiement relatifs aux actions structurelles, de prendre en compte les **modalités financières propres au paiement** de celles-ci. En effet, celui-ci peut prendre la forme d'avances. Or, le règlement n° 4253/88 du 19 décembre 1988⁽²⁶⁾ précise que « *l'avance versée à la suite de chaque*

⁽²⁵⁾ Cette réduction affecte l'ensemble des lignes budgétaires sauf les dotations consacrées aux objectifs n° 1 et n° 6 et au fonds de cohésion.

⁽²⁶⁾ Règlement (CEE) n° 4253/88 du Conseil, du 19 décembre 1988, portant dispositions d'application du règlement (CEE) n° 2052/88 en ce qui concerne la coordination entre les

engagement peut atteindre 50 % du montant engagé », avant donc toute réalisation effective sur le terrain. Lorsqu'un programme opérationnel débute, le premier paiement de la Commission prend la forme d'une avance octroyée sans condition, qui représente un pourcentage donné, généralement 50 %, de la première tranche. Or, ainsi que le note la Cour des comptes européenne dans son rapport annuel relatif à l'exercice 1996, une part prépondérante des paiements de la Commission, pour l'ensemble des fonds structurels, est effectuée à titre d'avances. Dans ces conditions, « *les paiements comptabilisés ne traduisent donc pas le niveau réel d'exécution des actions* ». La Cour souligne plus loin que « *des opérations de reprogrammation peuvent (...) contribuer à influencer le montant des avances et le maintenir élevé, même en cas de retard dans l'exécution des actions, grâce à la modification des échéanciers et des seuils d'engagements et de paiements requis pour l'ouverture de nouvelles tranches* ». Seul le paiement des avances suivantes ou du solde de l'engagement - qui ne peut être effectué qu'une fois que les Etats membres ont déclaré à la Commission qu'une proportion donnée de l'avance antérieure a été réellement utilisée conformément aux objectifs et aux règles fixés par la Commission - peut ainsi clairement manifester le « décollage » des actions sur le terrain.

- Enfin, il convient de souligner que l'amélioration du taux d'exécution des crédits de paiement ne s'est pas forcément réalisée dans des **conditions de gestion financière** très satisfaisantes. Que dire ainsi de la concentration des paiements en fin d'exercice ? En effet, 45 % des paiements en 1994, 30 % en 1995 et 31 % en 1996 ont été exécutés dans le courant du seul mois de décembre de chacun de ces exercices. En 1997, ce sont encore plus de 21 % des paiements qui ont été liquidés dans le dernier mois de l'année.

S'agissant, par exemple, des crédits relevant du FEDER, la Cour des comptes relève, dans son rapport annuel pour 1996, que si la Commission avait justifié la concentration des opérations budgétaires à la fin de l'exercice 1995 par la mise en oeuvre tardive de la nouvelle période de programmation, les données relatives à l'exercice suivant mettent encore en évidence ce phénomène puisque 60 % des montants engagés et 49 % des montants payés au titre de l'exercice l'ont été au cours du dernier trimestre 1996, dont plus des deux tiers en décembre. Pour le Rapporteur, ce phénomène - qui ne s'était pas fait jour durant la précédente programmation 1988-1993 - soulève d'importants problèmes d'instruction, de qualité et de contrôle de la dépense.

interventions des différents Fonds structurels, d'une part, et entre celles-ci et celles de la Banque européenne d'investissement et des autres instruments financiers existants, d'autre part, tel que modifié par le règlement (CEE) n° 2082/93 du 20 juillet 1993, *Journal officiel* des Communautés européennes n° L 193 du 31 juillet 1994.

Plus généralement, le Rapporteur tient à souligner que l'amélioration des niveaux d'engagement et de paiement afférents aux actions structurelles ne saurait être un objectif en soi et ne préjuge pas de la qualité des projets financés. A cet égard, il lui paraît inquiétant que la Cour des comptes européenne observe, dans sa déclaration d'assurance pour 1996, qu'« à l'instar des deux dernières années, le taux d'erreurs substantielles décelées dans le domaine budgétaire des fonds structurels est, d'après les estimations, plus élevé que celui constaté pour le budget général dans son ensemble », les 9/10^e en valeur de ces erreurs provenant des Etats membres dont deux tiers se situant au niveau des destinataires finals des fonds communautaires.

Au demeurant, la sous-exécution des crédits relatifs aux actions structurelles risque d'entraîner, ainsi que le souligne M. Rolf Berend dans son rapport sur l'exécution des crédits des fonds structurels, « une dévaluation, voire une renonciation aux objectifs fixés à Edimbourg en ce qui concerne la cohésion économique et sociale » alors même que celle-ci constitue un enjeu majeur de la solidarité qui sous-tend la construction européenne.

B. L'augmentation en grande partie inévitable des dotations consacrées aux actions structurelles soulève de délicats problèmes de gestion pour l'avenir

1) Les institutions communautaires n'ont pas pu remédier aux difficultés d'exécution budgétaire

Les critiques récurrentes apportées par la Cour des comptes européenne sur les conditions d'exécution budgétaire des dépenses structurelles et les conséquences négatives de la sous-consommation des crédits - appel inutile de ressources propres pour le financement de dépenses et perception altérée, notamment par les acteurs locaux, de l'action communautaire en matière de cohésion économique et sociale - ont légitimement amené les institutions communautaires à s'efforcer d'apporter des réponses à ce problème.

Au-delà de solutions strictement budgétaires, la Communauté s'efforce aujourd'hui de remédier aux lacunes de gestion financière qui empêchent une exécution satisfaisante des dépenses consacrées aux actions structurelles.

a) *Les aménagements budgétaires ne peuvent jouer qu'à la marge*

Le constat de la sous-exécution récurrente des crédits prévus au titre de la rubrique 2 du budget communautaire a amené l'autorité budgétaire et au premier chef le Conseil, soucieux d'éviter un appel inutile des contributions des Etats membres, à s'efforcer de limiter la progression des crédits d'engagement comme celle des paiements des actions structurelles.

• L'intervention sur les crédits d'engagement consacrés aux actions structurelles

Les termes de l'accord interinstitutionnel du 29 octobre 1993 la rendent *a priori* délicate puisque, ainsi que le rappelait plus haut le Rapporteur, ils prévoient l'inscription d'office en dépenses dans les budgets le montant des plafonds de crédits d'engagement fixés dans les perspectives financières, augmentés, le cas échéant, du report des dotations non utilisées lors des exercices antérieurs.

Mais si le plafond des dépenses décidé à Edimbourg s'impose inéluctablement aux deux branches de l'autorité budgétaire, celles-ci disposent, en revanche, d'une marge quant aux conditions de transfert des dotations non utilisées lors des précédents exercices grâce à la procédure d'adaptation des perspectives financières aux conditions d'exécution, prévue au paragraphe 10 de l'accord interinstitutionnel⁽²⁷⁾.

Ainsi le Conseil et le Parlement européen ont-ils décidé, en amont de la procédure budgétaire pour 1998 et afin de soutenir les efforts de rigueur budgétaire entrepris à l'échelon national, de limiter la progression des crédits d'engagement relatifs aux actions structurelles en atténuant le poids des reports pour cet exercice. Le Parlement européen et le Conseil ont ainsi convenu, d'une part, de transférer sur 1999 les crédits d'engagement non utilisés en 1996 à hauteur de 545 millions d'écus et, d'autre part, de réduire de 500 millions les transferts sur 1998 qui avaient été décidés en 1996 (avec report de ce montant sur 1999)⁽²⁸⁾.

Pour être séduisante, cette solution n'est que de court terme, l'autorité budgétaire communautaire devant maintenant reporter ces dotations - soit 1045 millions d'écus - sur l'exercice 1999.

⁽²⁷⁾ Le Conseil doit alors se prononcer à la majorité qualifiée et le Parlement européen à la majorité des membres qui le composent et des trois cinquièmes des suffrages exprimés.

⁽²⁸⁾ Pour une analyse plus approfondie, on se reportera à l'analyse du document E 801 dans le rapport d'information (n° 3474) de la Délégation présenté par M. Robert Pandraud.

• **L'intervention sur les crédits de paiement consacrés aux actions structurelles**

Elle est également pratiquée de façon privilégiée par le Conseil, soucieux de limiter la progression des contributions des Etats membres, qui sont calculées sur le total des crédits pour paiements prévus pour un exercice budgétaire. Il s'agit, compte tenu des niveaux d'exécution des paiements sur les exercices antérieurs, de réduire la dotation en paiements des actions structurelles afin d'éviter un appel inutile des contributions. Ainsi, dans le cadre de la procédure budgétaire communautaire pour 1997, l'autorité budgétaire a convenu d'une réduction d'un milliard d'écus des crédits de paiement relatifs aux actions structurelles par rapport à l'avant-projet de budget présenté par la Commission.

Cette solution, si elle permet d'éviter un appel excessif des contributions des Etats membres, n'est pas susceptible d'être retenue à long terme dans la mesure où la progression parallèle des engagements, conformément à la programmation financière arrêtée en 1992, risque de conduire à une évolution en « ciseaux » des crédits de paiement et d'engagement.

Dans son rapport sur l'exécution du budget communautaire au 31 décembre 1997⁽²⁹⁾, la Commission relève ainsi, s'agissant de la consommation des crédits du F.S.E., que ces derniers ont été exécutés totalement, tant en engagements qu'en paiements, au cours de l'année. Tout en estimant que cette évolution est un « *signe particulièrement encourageant* », la Commission considère qu'elle soulève des questions quant aux moyens dont disposera le F.S.E. au cours des prochains exercices. En effet, elle considère que si les crédits nécessaires avaient été disponibles, il existerait aujourd'hui la possibilité d'émettre des ordres supplémentaires pour plus d'un milliard d'écus.

De même, s'agissant de l'exécution des dotations consacrées au FEDER en 1997, la Commission relève-t-elle, dans le compte de gestion et le bilan financier afférents aux opérations du budget de cet exercice⁽³⁰⁾, que ce chapitre a été renforcé de 400 millions d'écus lors du virement global annuel, prélevés sur les dotations inutilisées consacrées aux programmes d'initiative communautaire. Elle note, en outre, qu'« *à la fin de l'exercice, des paiements pour un montant approximatif de 300 millions d'écus sont restés en suspens par insuffisance de crédits* ».

⁽²⁹⁾ Rapport sur l'exécution du budget de la Commission au 31 décembre 1997, SEC (98) 267.

⁽³⁰⁾ Compte de gestion et bilan financier afférents aux opérations du budget de l'exercice 1997 - Volume I (Section III - Commission) - Tome 2 - SEC (98) 519.

Sans doute les observations de la Commission sont-elles délibérément alarmistes. En effet, les procédures de virement permettent d'équilibrer l'exécution des chapitres et l'on peut légitimement penser que si un réel problème de paiement s'était fait jour sur la rubrique 2 du budget communautaire, la Commission n'aurait pas hésité à présenter un projet de budget rectificatif et supplémentaire.

L'exercice 1997 demeure cependant révélateur puisque l'écart entre les engagements et les paiements, c'est-à-dire l'augmentation effective du « reste à liquider », aurait pu être moindre si les crédits de paiement autorisés n'avaient pas été épuisés dans le cas de certains fonds structurels, suite à la volonté de l'autorité budgétaire communautaire de limiter les paiements. Dans le long développement qu'elle a consacré, dans sa proposition d'adaptation des perspectives financières aux conditions d'exécution pour 1999⁽³¹⁾, sur l'évolution du « reste à liquider », la Commission estime ainsi que l'exécution du budget 1997 montre les limites d'une politique consistant à faire porter le poids de la discipline budgétaire sur les seuls paiements.

Le Rapporteur ne peut que marquer son accord avec cette observation et estime que si cette démarche a permis de ramener les prévisions budgétaires plus en ligne avec les possibilités d'exécution telles qu'elles sont apparues lors des précédents exercices, elle ne peut durablement constituer la seule voie pour imprimer une certaine rigueur au budget communautaire sous peine de retarder la réalisation des objectifs des politiques structurelles et d'accroître les « restes à liquider » en reportant ainsi le problème sur les exercices ultérieurs.

b) L'amélioration de la gestion financière des actions structurelles à travers le programme SEM 2000 est encore récente

Dans le cadre de la troisième phase du programme SEM 2000 (*Sound and efficient financial management*) qui, lancé en 1995, vise une amélioration de la gestion financière de la Commission, cette dernière, en collaboration avec les Etats membres, a réalisé des efforts particulièrement fournis dans le domaine des actions structurelles. Le partenariat avec les Etats membres, développé au sein d'un groupe des représentants personnels des ministres des finances et du budget, chargé de définir des actions susceptibles d'améliorer les conditions d'utilisation des dotations communautaires, a ainsi permis des réalisations importantes en matière d'actions structurelles, qui ne manqueront pas de concourir à une

⁽³¹⁾ Document soumis à l'examen de l'Assemblée nationale sous le n° E 1041 et analysé dans le rapport d'information (n° 868) de la Délégation présenté par MM. Alain Barrau et Maurice Ligot.

amélioration du niveau d'exécution des dotations consacrées aux actions structurelles. On relèvera plus particulièrement l'adoption des deux mesures suivantes, entérinées par le Conseil ecofin du 17 novembre 1997 :

- d'une part, la Commission européenne a approuvé, le 23 avril 1997, des décisions ayant pour effet d'incorporer des **fiches détaillées sur l'éligibilité des dépenses aux fonds structurels** dans tous les documents de programmation déjà adoptés au titre des différents objectifs des fonds structurels⁽³²⁾. Pour le Rapporteur, la clarification des critères d'éligibilité s'avérera certainement utile pour accroître le niveau d'utilisation des crédits dans ce domaine en limitant la présentation de projets inéligibles ;

- d'autre part, la Commission a adopté, le 15 octobre 1997, sur le fondement de l'article 23, paragraphe 1, du règlement n° 4253/88, le règlement n° 2064/97⁽³³⁾ qui fixe les **normes minimales applicables au contrôle financier des fonds structurels dans les Etats membres** et spécifie notamment les objectifs généraux des contrôles financiers, le pourcentage minimum des dépenses programmées devant faire l'objet de contrôles, la nécessité d'une coordination régulière avec la Commission sur les programmes et les méthodes de contrôle ainsi que l'établissement d'une déclaration de contrôle indépendante au plus tard lors de la demande de versement final dans le cadre d'un programme. Cette réforme devrait avoir pour effet d'améliorer la mise à disposition des informations sur les dépenses consenties, dont on a vu que le caractère lacunaire était à l'origine de retards de paiement.

Le Rapporteur ne peut que se féliciter de l'adoption de ces mesures qui, en concertation avec les Etats membres, seront sans doute de nature à améliorer les conditions d'exécution des dépenses consacrées aux actions structurelles et, ce faisant, à limiter la sous-utilisation auxquelles elles donnent lieu.

Mais ces dispositions sont encore trop récentes pour avoir pu, de façon décisive, remédier au problème de sous-exécution qui laisse donc aujourd'hui disponibles des montants considérables.

⁽³²⁾ Les décisions (une par Etat membre) et les fiches d'éligibilité ont été publiées au *Journal officiel* des Communautés européennes n° L 146 du 5 juin 1997.

⁽³³⁾ Règlement (CE) n° 2064/97 de la Commission du 15 octobre 1997 arrêtant les modalités détaillées d'application du règlement (CEE) n° 4253/88 du Conseil en ce qui concerne le contrôle financier effectué par les Etats membres sur les opérations cofinancées par les fonds structurels, *Journal officiel* des Communautés européennes n° L 290 du 23 octobre 1997.

2) *La gestion de cette masse financière considérable s'avérera certainement délicate pour les exercices à venir*

Rappelons qu'en amont de la procédure budgétaire pour 1999, la Commission et l'autorité budgétaire communautaire ont procédé, conformément à l'accord interinstitutionnel du 29 octobre 1993, à une **double actualisation des perspectives financières** définies en 1992⁽³⁴⁾ :

- d'une part la Commission a procédé à l'**ajustement technique** de celles-ci en fonction de l'évolution du P.N.B. et des prix. A l'issue de cet ajustement technique, les perspectives financières pour 1999 applicables à la rubrique 2 du budget communautaire se sont élevées à 37 491 millions d'euros ;

- d'autre part, le Conseil et le Parlement européen ont déjà convenu, sur proposition de la Commission, dans le cadre de la procédure d'**adaptation des perspectives financières aux conditions d'exécution**, de transférer sur 1999 les dotations relatives aux fonds structurels et au fonds de cohésion, non utilisées au cours des précédents exercices. Augmentées de 1 433 millions d'euros au titre des premiers et de 101 millions d'euros au titre du second, les perspectives financières relatives à la rubrique 2 du budget communautaire s'élèvent ainsi à 39 025 millions d'euros.

Ainsi que le note la Commission dans l'aperçu général de l'avant-projet de budget général des Communautés pour 1999⁽³⁵⁾, cet exercice marquant la dernière année des perspectives financières, « *ceci implique que le cumul des crédits d'engagement sur la totalité de la période 1994-1999 correspond exactement à l'enveloppe globale décidée à Edimbourg et dans les traités d'adhésion* ». Par conséquent, le montant total des crédits d'engagement prévus pour la rubrique 2 de l'avant-projet de budget s'élève précisément à 39 025 millions d'euros, soit le montant des perspectives financières tel qu'il résulte de l'actualisation des perspectives financières décrite plus haut. Les crédits de paiement s'élèvent, quant à eux, à 30 950 millions d'euros.

Le respect de la programmation financière arrêtée en 1992 impose donc *a priori*, pour le prochain exercice budgétaire, une progression considérable par rapport à 1998 des crédits d'engagement (+ 16,6 %) et de paiement (+ 8,9 %) consacrés aux actions structurelles.

⁽³⁴⁾ Pour une analyse plus approfondie, on se reportera à l'examen des documents E 1039 et E 1041, analysés dans le rapport d'information (n° 868) de la Délégation.

⁽³⁵⁾ SEC (98) 0800.

Pour le Rapporteur, la mise à disposition d'une telle masse financière ne va pas sans soulever des difficultés de gestion pour l'avenir, rendues particulièrement sensibles par le démarrage, à compter de l'exercice 2000 et conformément aux orientations définies dans la communication de la Commission « Agenda 2000 », d'une nouvelle programmation en matière d'actions structurelles.

Les dotations disponibles pour 1999 ne feront, à moins de fonctionner selon une pure logique de consommation d'enveloppe que le Rapporteur ne peut que contester, sans doute pas l'objet d'une consommation intégrale, ne serait-ce qu'en raison de l'obligation de cofinancement, et il se posera alors le problème de l'avenir de ces dotations non utilisées en 1999.

Par ailleurs, que ces crédits d'engagement soient ou non entièrement exécutés au cours de l'exercice 1999, se posera le problème de leur liquidation. En effet, l'avant-projet de budget proposé par la Commission prévoit 30,95 milliards d'euros en paiements pour plus de 39 milliards d'euros d'engagements.

Les retards pris dans l'utilisation, au cours des précédents exercices, des crédits de paiement ont été à l'origine d'un décalage important - le « reste à liquider » - par rapport à la progression des engagements. Ce volume d'engagements restant à liquider atteint aujourd'hui des montants considérables, de l'ordre de 32 milliards d'écus à la fin de l'exercice 1997 et probablement de 38 milliards d'écus à la fin de 1998. La forte progression des crédits d'engagement proposée par la Commission accroîtrait ce décalage pour 1999, le reste à liquider s'élevant ainsi à 46 milliards d'écus à la fin de l'année prochaine. Seront donc reportés, sur des exercices ultérieurs, les paiements nécessaires à la liquidation de ces engagements. Cette situation soulève deux problèmes distincts :

- d'une part, dans la perspective du renouvellement du cadre financier de l'Union après 1999, il conviendra de tenir compte, à côté des nouvelles dotations proposées par la Commission pour 2000-2006, de l'importance de ces « restes à liquider », dont devra être assuré le financement, ainsi que le cofinancement national ;

- d'autre part, il convient de ne pas sous-estimer les difficultés de gestion qui découlent de la coexistence d'une nouvelle programmation avec la liquidation de la précédente et ce, alors même que le chevauchement de transactions financières afférentes à des périodes de programmation successives est inévitable dans la mesure où les paiements concernant une période de programmation donnée se poursuivent normalement bien au-delà de celle-ci.

L'exemple fourni par les conditions de liquidation des programmes relatifs à la période 1989-1994 apparaît, à cet égard, particulièrement éclairant. Dans son rapport annuel sur 1996, la Cour des comptes des Communautés européennes relève ainsi qu'il n'est pas toujours aisé, *« au vu des documents disponibles, d'établir la distinction entre les données relatives aux programmations 1989-1993 et 1994-1999 »*. De même constate-t-elle que *« sur la base de documents de travail élaborés par la Commission, la dotation globale des fonds structurels, aux prix de 1989, pour la période 1989-1993 pouvait être estimée à près de 66 000 millions d'écus, dont environ 50 % pour le FEDER, 30 % pour le F.S.E. et 20 % pour le secteur « orientation » du FEOGA. A la fin de l'exercice 1996, un total de 4 727 millions d'écus d'engagements restait à liquider au titre de cette période dont 2 518 millions d'écus pour le FEDER, 1 783 pour le F.S.E. et 426 pour le FEOGA-orientation »*. Les conditions de clôture de la programmation 1989-1994 viennent ainsi souligner les difficultés auxquelles peut donner lieu la gestion de la masse financière disponible à ce jour au titre de l'actuelle programmation pour les fonds structurels.

Au total, on observe donc que la programmation volontariste mise en place en 1992 au profit des actions structurelles n'a pu être jusqu'à présent exécutée conformément au profil qui avait alors été envisagé.

Sans doute les négociations engagées sur la réforme des réglementations consacrées aux fonds structurels, comme celles sur le renouvellement du cadre financier de l'Union européenne après 1999, prendront-elles en compte cette sous-exécution.

Dans le cadre des discussions sur les prochaines perspectives financières, la tentation est ainsi grande de tirer de celle-ci un argument pour remettre en cause le caractère privilégié de la dépense structurelle. Conformément aux orientations présentées dans « Agenda 2000 », la Commission a d'ailleurs suggéré, dans son rapport sur la mise en oeuvre de l'accord interinstitutionnel du 29 octobre 1993⁽³⁶⁾, de mettre fin au principe du transfert sur les années ultérieures des dotations non utilisées au titre des fonds structurels. Pour le Rapporteur, cette proposition doit être abordée avec la plus grande circonspection, la remise en cause de ce principe ne devant pas constituer une « incitation négative » à ne pas dépenser dans un domaine - la cohésion économique et sociale - essentiel de l'action communautaire. Il lui paraîtrait davantage souhaitable d'aménager cette règle de la rebudgétisation afin que les crédits éventuellement non dépensés au titre des actions structurelles puissent, pour un certain montant et plutôt que d'être remboursés aux Etats membres, venir nourrir d'autres interventions communautaires au service

⁽³⁶⁾ COM (1998) 165 final du 18 mars 1998.

de l'aménagement du territoire ou de l'emploi (les grands réseaux transeuropéens par exemple) ou une réserve qui serait mobilisée pour faire face à des dépenses imprévues, notamment en cas de chocs asymétriques pouvant toucher un Etat membre.

A plus court terme, la nécessité pour les institutions communautaires de respecter les engagements politiques pris en faveur de l'objectif de cohésion économique et sociale contraint fortement le prochain exercice budgétaire.

Cependant, même « plombé » par la progression des dotations consacrées aux actions structurelles, l'avant-projet de budget pour 1999 doit être l'occasion de dégager de véritables priorités qui ne sauraient pâtir du souci de réduire la progression des dotations communautaires globales prévues dans l'avant-projet de budget pour 1999.

II. LE SOUCI DE RIGUEUR MIS EN EXERGUE PAR L'AUTORITE BUDGETAIRE COMMUNAUTAIRE NE DOIT PAS PORTER PREJUDICE AUX AUTRES PRIORITES DE L'UNION EUROPEENNE

A. La progression globale des dépenses proposées dans l'avant-projet de budget communautaire pour 1999 affaiblit l'affichage de rigueur qu'entend faire prévaloir l'autorité budgétaire communautaire

1) Le Parlement européen se fait désormais l'écho du souci de rigueur budgétaire dont témoigne traditionnellement le Conseil

→ **Le Conseil est traditionnellement le promoteur d'une approche rigoureuse du budget communautaire** et s'efforce, particulièrement lorsqu'il procède à la première lecture de l'avant-projet de budget communautaire, de réduire la progression des dotations proposées par la Commission européenne.

Cette année encore, le Conseil semble s'inscrire dans cette logique et l'implication dans la procédure budgétaire, ainsi que la pratique en fut introduite lors de la préparation du budget communautaire pour 1998, du Conseil ecofin - dont l'optique est traditionnellement peu dépensière - est de nature à conforter cette orientation.

Au cours du débat d'orientation budgétaire pour 1999 auquel il a procédé lors de sa réunion du 19 mai dernier, le Conseil ecofin a ainsi souhaité que soit privilégiée une approche rigoureuse du projet de budget communautaire pour 1999. Lors de cette réunion, des divergences se sont fait jour entre les différentes délégations : si les Etats dits de « la cohésion », parmi lesquels l'Espagne, la Grèce et le Portugal, ont apporté leur soutien à l'avant-projet de budget présenté par la Commission, les autres délégations (Allemagne, Pays-Bas, France, Suède, Finlande, Belgique et Royaume-Uni), au premier rang desquels les principaux

contributeurs au financement de l'Union, ont souhaité une plus grande rigueur par rapport aux propositions de la Commission.

La position de rigueur traditionnellement défendue par le Conseil trouve son explication principale dans le souci des Etats membres de limiter la progression de leurs contributions au financement des Communautés : en effet, l'entrée, pour onze d'entre eux, dans la troisième phase de l'Union économique et monétaire, si elle est le signe de l'assainissement de leurs finances publiques et ouvre la voie à de nouvelles marges de manoeuvre, s'accompagne de la nécessité, pour les exercices à venir, de consolider leur assainissement budgétaire conformément à la déclaration sur la stabilité et l'assainissement formulée par le Conseil ecofin le 1er mai 1998.

On relèvera que cette volonté de limiter la progression des contributions au financement de l'Union prend aujourd'hui un relief particulier dans les débats entamés sur le renouvellement du cadre financier de l'Union après 1999, au cours desquels l'Allemagne, soutenue par les Pays-Bas, l'Autriche et la Suède, a souhaité la mise en place d'un mécanisme d'écrêtement des contributions nettes qui atteindraient un poids excessif par rapport à la richesse moyenne de l'Etat contributeur.

Au-delà du souci de limiter la progression de leurs contributions, l'approche rigoureuse du budget communautaire pour 1999 par le Conseil résulte aussi sans doute de la place spécifique que celui-ci occupe dans la négociation qui vient d'être entamée sur les prochaines perspectives financières. En effet, si la programmation financière pluriannuelle pour 2000-2006 est basée sur l'exercice 1999, on ne sait pas encore si les montants retenus pour cette année seront ceux définis dans la programmation financière arrêtée en 1992 ou les dotations budgétaires qui seront effectivement adoptées par l'autorité budgétaire à l'issue de la procédure budgétaire pour 1999. Compte tenu des enjeux qui s'attachent à la détermination de la base sur laquelle se fonderont les prochaines perspectives financières, on comprend l'intérêt qui peut s'attacher à l'élaboration d'un projet de budget rigoureux pour 1999.

— Bien que moins traditionnelle, la position du Parlement européen s'inscrit également désormais dans une logique de rigueur budgétaire.

L'analyse de la résolution adoptée le 2 avril dernier sur les orientations en vue de la procédure budgétaire pour 1999⁽³⁷⁾, sur la base du rapport présenté par Mme Bárbara Dührkop Dührkop au nom de la

⁽³⁷⁾ Document A4-0103/98

Commission des budgets du Parlement européen, apparaît à cet égard particulièrement éclairante.

En effet, la résolution est inspirée par le souci d'élaborer un budget équilibré qui soit autant celui des « citoyens » que des « contribuables ». A côté de la définition des priorités qu'il souhaite faire prévaloir pour 1999, l'Assemblée de Strasbourg met ainsi en exergue son souci d'une approche rigoureuse du budget communautaire. Elle reconnaît ainsi « *que l'accroissement du budget 1999 en crédits de paiement doit être approximativement conforme à l'accroissement moyen des budgets des Etats membres par rapport aux budgets 1998* ».

Le Parlement européen insiste en outre, à plusieurs reprises, sur une gestion rigoureuse du budget communautaire : amélioration de la collecte des ressources par les Etats membres ; renforcement des instruments de contrôle de l'exécution ; analyse de l'efficacité des actions communautaires, particulièrement pour les grands programmes de coopération régionale dont sont dénoncés les problèmes de mise en oeuvre ; demande de la réalisation d'une évaluation financière et politique des actions touchant à leur fin pour ne maintenir ou ne renforcer que celles présentant une valeur ajoutée européenne ; nécessité de maintenir des marges « raisonnables » sous les plafonds des rubriques ou encore application d'une même approche rigoureuse quelle que soit la classification des dépenses.

2) *L'importante augmentation des dépenses pour 1999 reflète une évolution contrastée des dotations selon les rubriques du budget communautaire*

a) *La Commission a proposé une importante augmentation des crédits communautaires globaux pour 1999*

L'avant-projet de budget communautaire pour 1999 propose d'établir les dépenses à **96,9 milliards d'euros en crédits pour engagements** et à **86,35 milliards d'euros en crédits pour paiements**.

Par rapport aux crédits ouverts au titre de l'exercice 1998, ce sont ainsi des hausses de 6,47 % en crédits pour engagements et de 3,38 % en crédits pour paiements que la Commission envisage.

Cette progression marque apparemment une rupture avec l'évolution qu'ont connues les dotations budgétaires communautaires au cours des exercices 1997 et 1998, pour lesquels a été mise en oeuvre une politique active d'encadrement de la dépense communautaire, ainsi que le montre le

tableau suivant qui permet de comparer, sur les six dernières années, la progression, en crédits pour engagements et pour paiements, des dépenses communautaires au titre du budget général.

**PROGRESSION DES CREDITS POUR ENGAGEMENTS ET POUR PAIEMENTS DES BUDGETS
GENERAUX COMMUNAUTAIRES VOTES DEPUIS 1993**

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	APB 1999
Montant total des crédits pour engagements (en millions d'écus)	70 408	71 789	79 843	86 580	89 137	91 013	96 902
Augmentation (en %)	-	+ 1,96	+ 11,2	+ 8,4	+ 2,9	+ 2,1	+ 6,47
Montant total des crédits pour paiements (en millions d'écus)	66 858	68 355	75 438	81 943	82 366	83 529	86 350
Augmentation (en %)	-	+ 2,23	+ 10,36	+ 8,6	+ 0,51	+ 1,41	+ 3,38

Source : Commission européenne

On relèvera, en outre, que la progression des dépenses communautaires, proposée par la Commission européenne pour 1999, apparaît également en rupture avec les augmentations des engagements et des paiements prévues dans l'avant-projet de budget communautaire pour 1998, qui s'élevaient respectivement à 2,4 % et 2,9 % par rapport à 1997.

Les crédits pour paiements proposés par la Commission pour 1999 représentent ainsi 1,11 % du P.N.B. total des Etats membres. S'agissant des recettes, on relèvera que les ressources propres traditionnelles (droits de douane, droits agricoles et cotisations « sucre » et « isoglucose ») en représentent 16 % pour 1999, la ressource T.V.A. et la « quatrième ressource fondée sur le P.N.B. assurant respectivement 35,17 % et 48,1 % du financement du prochain budget. Le Rapporteur note, pour s'en féliciter, la montée en puissance de la ressource P.N.B. qui lui paraît, à bien des égards, plus équitable à la ressource T.V.A.

b) Les dépenses des différentes rubriques du budget communautaire connaissent des progressions très variées

Le tableau figurant page 38 présente la ventilation des crédits entre les différentes rubriques de dépenses communautaires, en la mettant en perspective avec l'avant-projet de budget général des Communautés pour 1998, le budget arrêté pour 1998 et les perspectives financières qui, telles que définies à Edimbourg en 1992 et ultérieurement modifiées, fixent

les plafonds de dépenses au respect desquels sont tenues les institutions communautaires.

L'examen de ce tableau révèle de **très nettes différences entre les progressions des dépenses selon les rubriques du budget communautaire.**

Conformément aux engagements pris à Edimbourg en 1992 et ainsi que le Rapporteur l'a précédemment exposé, les dépenses consacrées aux **actions structurelles** enregistrent donc des progressions de 16,6 % en crédits d'engagement et de 8,9 % en crédits de paiement.

A l'inverse, les accroissements des dotations prévues au titre des autres rubriques continuent de refléter le souci de rigueur antérieur. En effet, ainsi que le fait observer le Commissaire européen chargé du budget, M. Erkki Liikanen, dans l'aperçu général de l'avant-projet de budget communautaire pour 1999, les taux d'augmentation pour l'ensemble des autres rubriques (dépenses agricoles, politiques internes, actions extérieures et dépenses administratives) se limitent à 0,56 % en crédits pour engagements et 0,49 % en crédits pour paiements, **soit une baisse en termes réels par rapport aux crédits ouverts au titre de l'exercice 1998.**

C'est donc la progression soutenue des crédits d'engagement et de paiement consacrés aux actions structurelles qui « plombe » l'avant-projet de budget communautaire pour 1999, la rebudgétisation des crédits non consommés lors des précédents exercices au titre des actions structurelles alimentant la progression des crédits pour 1999. A cet égard, la Commission européenne relève, dans l'aperçu général de l'avant-projet de budget communautaire, que, hors rebudgétisation, la progression du total des crédits pour engagements aurait été ramenée à 4,8 % (contre 6,47 % actuellement) et celle des crédits pour paiements aurait été de 3,1 % (contre 3,38 %).

Au total, on observe ainsi que pour être consensuel, l'objectif d'encadrement de la progression des dotations est battu en brèche par la progression des dépenses consacrées aux actions structurelles. Plus généralement, l'exercice 1999 illustre la contradiction entre, d'une part, une logique de rigueur budgétaire qu'entendent faire prévaloir le Conseil et le Parlement européen et, d'autre part, la nécessité de respecter les engagements financiers pris par les institutions européennes à leur plus haut niveau.

Rubrique	Avant-projet de budget 1998	Budget 1998	Perspectives financières 1999	Avant-projet de budget 1999	Variation avant-projet de budget 99/budget 98		Variation avant-projet de budget 99/avant-projet de budget 98 en %
					en %	en montant	
	1	2	3	4	4/2	4-2	4/1
Crédits pour engagements							
1. Politique agricole commune	40 987 000 000	40 437 000 000	45 188 000 000	40 440 000 000	0,01	3 000 000	- 1,30
<i>Marge</i>	2 276 000 000	2 826 000 000		4 748 000 000			
2. Actions structurelles :							
- Fonds structurels	30 482 000 000	30 482 000 000	35 902 000 000	35 902 000 000	17,78	5 420 000 000	+ 17,80
- Fonds de cohésion	2 871 000 000	2 871 000 000	3 118 000 000	3 118 000 000	8,60	247 000 000	+ 8,60
- mécanisme financier « Espace économique européen »	108 000 000	108 000 000	5 000 000	5 000 000	- 95,37	- 103 000 000	- 95,37
<i>Total</i>	33 461 000 000	33 461 000 000	39 025 000 000	39 025 000 000	16,63	5 564 000 000	+ 16,63
<i>Marge</i>	0	0		0			
3. Politiques internes	5 629 096 000	5 755 746 000	6 386 000 000	5 926 471 000	2,97	170 725 000	+ 5,28
<i>Marge</i>	373 904 000	247 254 000		459 529 000			
4. Actions extérieures	5 624 000 000	5 730 830 000	6 870 000 000	5 883 785 000	2,67	152 955 000	+ 4,61
<i>Marge</i>	577 000 000	470 170 000		986 215 000			
5. Dépenses administratives	4 331 371 000	4 353 411 786	4 723 000 000	4 435 147 000	1,88	81 735 214	+ 2,39
<i>Marge</i>	209 629 000	187 588 214		287 853 000			
6. Réserves :							
- réserve monétaire	500 000 000	500 000 000	500 000 000	500 000 000	0,00	0	0,00
- réserve pour garanties	338 000 000	338 000 000	346 000 000	346 000 000	2,37	8 000 000	+ 2,37
- réserve pour aides d'urgence	338 000 000	338 000 000	346 000 000	346 000 000	2,37	8 000 000	+ 2,37
<i>Total</i>	1 176 000 000	1 176 000 000	1 192 000 000	1 192 000 000	1,36	16 000 000	+ 1,36
<i>Marge</i>	0	0		0			
7. Compensations	99 000 000	99 000 000	0	0	- 100,00	- 99 000 000	- 100,00
<i>Marge</i>	0	0					
Total des crédits pour engagements	91 307 467 000	91 012 987 786	103 384 000 000	96 902 403 000	6,47	5 889 415 214	+ 6,12
<i>Marge</i>	3 436 533 000	3 731 012 214		6 481 597 000			
Crédits pour paiements							
Total crédits pour paiements	84 727 471 000	83 529 167 286	96 663 000 000	86 350 402 000	3,38	2 821 234 714	+ 1,91
<i>Marge</i>	5 853 529 000	7 051 832 714		10 312 598 000			
Crédits pour paiements en % du P.N.B.	1,15	1,14	1,27	1,11			

Source : Commission européenne

B. L'effort de rigueur budgétaire doit être équilibré entre les différentes rubriques de l'avant-projet de budget communautaire pour 1999

1) Les actions structurelles ne doivent pas être exonérées de tout effort de rigueur

Les exigences de gestion financière imposent que les actions structurelles ne soient pas exonérées de tout effort de rigueur.

Pour le Rapporteur, la forte progression de ces dépenses ne va pas sans soulever de délicats problèmes de gestion. Ainsi que le rappelle la Cour des comptes des Communautés européennes dans son rapport sur l'exercice 1996, « *une dotation généreuse en crédits budgétaires peut inciter à la dépense ou, pour le moins, n'encourage pas à pratiquer une gestion financière rigoureuse* ». Dans ces conditions, on ne peut que s'inquiéter des risques de mauvaise gestion qui découleront de la mise à disposition d'une telle masse financière et inviter la Commission et les Etats membres à faire preuve de la plus grande vigilance afin que cette dotation ne permette pas le financement de dépenses inéligibles.

L'existence d'une telle « manne » communautaire risque ainsi de pousser à l'extrême la logique de « guichet ouvert » que l'on observe déjà fréquemment dans l'utilisation des dépenses structurelles, notamment en France, et qui conduit, non pas à sélectionner les meilleurs projets, mais à en présenter un nombre suffisant qui permette l'épuisement de l'enveloppe disponible, l'analyse de l'exécution des actions structurelles ayant trop souvent fourni des exemples de financement de projets dont la rentabilité et même l'utilité sont douteuses.

Dans ces conditions, le simple souci d'assurer une bonne gestion financière rend pour le Rapporteur nécessaire de ne pas exonérer de l'effort de rigueur budgétaire les dépenses consacrées aux actions structurelles.

Deux solutions sont, à ce stade, envisageables :

- La première - sans doute la plus radicale - serait que l'autorité budgétaire communautaire parvienne à un **accord sur un étalement des crédits d'engagement relatifs à la rubrique 2 du budget communautaire au-delà de 1999.**

Le Parlement européen ne semble *a priori* pas hostile à cette solution. En effet, dans sa résolution adoptée le 2 avril dernier sur les orientations en vue de la procédure budgétaire pour 1999, l'Assemblée de Strasbourg y « *confirme son engagement envers le respect absolu de l'enveloppe d'Edimbourg pour les fonds structurels en rappelant qu'il s'agit d'un objectif de dépense* » ; mais elle « *rappelle que la mise en oeuvre des fonds structurels a des implications directes pour les Etats membres qui doivent fournir un cofinancement* » et estime, par conséquent, qu'« *il faut étudier la possibilité d'une prolongation de la période de programmation* ».

Le transfert des crédits d'engagement inexécutés sur les années 2000 et suivantes soulève indéniablement des difficultés :

- tout d'abord, la réglementation applicable aux fonds structurels ne permet pas d'engager des crédits communautaires au titre des programmes 1994-1999 après le 31 décembre 1999 tandis que les documents de programmation - plus de 900 - arrivent à échéance à cette date. Dans ces conditions, seule une modification non seulement de la programmation, mais aussi de chacun des programmes concernés par la prolongation, permettrait d'utiliser les crédits transférés ;

- en outre, le transfert de ces dotations conduira, à partir de 2000, à la coexistence de deux systèmes de gestion des programmes, à savoir le système actuel prolongé et celui qui résultera de la réforme des fonds structurels actuellement en cours d'examen.

Dans une note où elle présente les différentes solutions envisageables pour la gestion des fonds structurels, la Commission fait l'hypothèse, pour éviter ces difficultés de gestion, d'ajouter les crédits transférés aux enveloppes financières des nouveaux programmes 2000-2006, leur gestion suivant alors les règles applicables à la prochaine période de programmation. Mais elle estime que « *le suivi et le bilan des programmes 1994-1999 seraient de ce fait impossibles à effectuer et la lisibilité de la réforme à venir des fonds structurels serait singulièrement obscurcie* ».

- Au-delà, il faut admettre la difficulté de parvenir à un accord politique au sein du Conseil entre les différents Etats membres alors même qu'en avril dernier, le Parlement européen et le Conseil ont convenu, dans le cadre de la procédure d'adaptation des perspectives financières aux conditions d'exécution, de budgétiser sur 1999 l'ensemble des dotations non utilisées au cours des précédents exercices.

• Une seconde solution - sans doute plus optique mais peut-être plus praticable sous réserve d'un accord avec le Parlement européen qui

dispose d'une compétence de dernier ressort sur les dépenses de la rubrique 2 du budget communautaire - consisterait à inscrire la totalité des dotations en crédits d'engagement sur 1999 mais à étaler les dotations en paiements sur les exercices ultérieurs.

Compte tenu des différences observées dans les niveaux d'exécution des différents fonds mais aussi de la nécessité de trouver un accord politique au sein du Conseil, ces réductions sur les crédits de paiement pourraient être modulées selon les profils d'exécution des différents fonds. A l'instar de ce qu'avaient convenu le Conseil et le Parlement européen lors de la procédure budgétaire pour 1997 au cours de laquelle un abattement d'un milliard d'écus avait été décidé sous la rubrique 2 du budget communautaire, il pourrait être ainsi envisagé d'exclure de la réduction des crédits de paiement pour 1999 le fonds de cohésion et l'objectif 1.

2) *Les autres rubriques du budget communautaire ne sauraient faire les frais d'un effort d'économies supplémentaire*

Dans l'aperçu général de l'avant-projet de budget communautaire pour 1999, le Commissaire européen chargé du budget, M. Erkki Liikanen, résume ainsi les objectifs qui ont présidé à l'élaboration de sa proposition : la réalisation d'« *un juste équilibre entre une rigueur qui porte déjà ses fruits (...) et une volonté de poursuivre la politique d'approfondissement de l'Union* ».

Compte tenu de la contrainte que représente la progression des dépenses consacrées aux actions structurelles pour 1999, la conciliation de ces deux objectifs a amené la Commission à encadrer la progression des dépenses relatives aux autres rubriques du budget communautaire, dégageant ainsi des marges importantes et croissantes par rapport à 1998 sous les différents plafonds applicables à ces dernières.

En raison de l'importance des priorités ou des besoins qu'elles recouvrent, ces différentes rubriques ne sauraient, pour le Rapporteur, faire les frais d'un effort de rigueur auquel l'autorité budgétaire voudrait consentir pour compenser la forte progression des dotations afférentes aux actions structurelles et limiter ainsi l'augmentation des crédits globaux pour 1999.

a) *Les dépenses agricoles sont déjà contraintes*

La rubrique 1 de l'avant-projet de budget général des Communautés pour 1999, qui regroupe les dépenses agricoles financées par le FEOGA-garantie, **est la seule rubrique à enregistrer une « croissance zéro » par rapport aux crédits ouverts en 1998**. Ses dotations pour 1999 sont maintenues à 40,44 milliards d'euros, soit une baisse en termes réels. La marge sous la ligne directrice agricole - qui constitue le plafond applicable à cette rubrique et dont le calcul, précisé dans la décision du 31 octobre 1994⁽³⁸⁾, est indépendant de toute variable agricole⁽³⁹⁾ - se trouve ainsi fortement augmentée, passant de 2,8 milliards d'écus en 1998 à 4,75 milliards d'euros pour 1999. Par rapport à l'avant-projet de budget pour 1998, c'est même une baisse de 1,3 % qu'enregistre la rubrique agricole.

La proposition de la Commission, que l'on a connue par le passé plus « alarmiste » sur l'évolution de la dépense agricole - ce qui a conduit à de fréquentes « surbudgétisations » - résulte de la convergence de plusieurs évolutions favorables qui permettent de réaliser des **économies de constatation** :

- raffermissement du dollar par rapport à l'euro, ce qui a pour effet de rapprocher davantage les prix de l'Union de ceux pratiqués par ses principaux partenaires commerciaux ;

- amélioration significative du secteur de la viande bovine : après deux exercices marqués par le financement de dépenses exceptionnelles liées à l'épizootie d'encéphalopathie spongiforme bovine, la Commission prévoit de réaliser des économies grâce à la réduction des stocks publics (- 345 millions d'euros) et des restitutions à l'exportation (- 224 millions d'euros) ;

- retour à la normale du secteur de la viande porcine, après deux années de dépenses importantes suite à l'apparition de la peste porcine ;

- quasi-stabilité pour les secteurs des produits végétaux.

Au total, ces évolutions favorables permettent de compenser les augmentations de dépenses envisagées au titre du secteur ovin (+ 597 millions d'euros), des mesures d'accompagnement (+ 0,3 milliard

⁽³⁸⁾ Décision du Conseil du 31 octobre 1994 concernant la discipline budgétaire (94/729/CE), *Journal officiel* des Communautés européennes n° L 293 du 12 novembre 1994.

⁽³⁹⁾ Dépenses 1988 augmentées de l'inflation et de 74 % de la croissance du P.N.B.

d'euros), mais aussi les moindres recettes (6 310 millions d'euros) au titre de l'apurement des comptes du FEOGA-garantie.

Deux éléments permettent en outre d'envisager « sereinement » le financement des dépenses de ce secteur :

- d'une part, la Commission n'a pas inscrit dans son avant-projet la budgétisation de propositions encore non adoptées et présentées dans le cadre du « paquet-prix », contrairement à l'année dernière où la budgétisation anticipée d'une économie de 550 millions d'écus découlant de la proposition de réduction des aides aux cultures arables n'avait pas simplifié le bouclage du projet de budget agricole pour 1998. Cette année, la Commission - sans doute dans l'attente des négociations cruciales entamées sur la réforme de la PAC dans le cadre d'« Agenda 2000 » - a présenté un « paquet-prix » pour la campagne 1998-1999 doté d'une incidence budgétaire mineure ;

- d'autre part, les premiers résultats de l'exécution du budget agricole pour 1998 révèlent une sous-consommation, alors même que la Commission avait estimé que les besoins pour 1998 excéderaient de 900 millions d'euros les crédits inscrits. Le rapport de la Commission à l'autorité budgétaire sur l'évolution des dépenses du FEOGA-garantie⁽⁴⁰⁾ révèle, en effet, une sous-consommation à la fin du mois de février dernier encore plus importante que celle observée fin janvier et ce, malgré les prévisions de dépenses relativement élevées qu'avaient établies les Etats membres pour ce mois.

Tout effort d'économie supplémentaire sur la rubrique 1 du budget agricole doit cependant être appréhendé avec prudence pour les raisons suivantes :

- tout d'abord, le Rapporteur s'interroge sur le point de savoir si la Commission n'a pas sous-estimé les coûts qui résulteront de l'adaptation du système agrimonétaire au passage à l'euro à compter du 1er janvier 1999 ;

- par ailleurs, les aléas qui caractérisent l'évolution des marchés agricoles empêchent de définir dès aujourd'hui de nouvelles économies sous la ligne directrice agricole. Par conséquent, à moins que la Commission ne présente une actualisation de ses prévisions, dès avant le Conseil budget du 17 juillet prochain, des économies supplémentaires ne pourront être envisagées, le cas échéant, que lorsque la Commission - ainsi que la procédure budgétaire pour 1998 en a introduit la pratique -

⁽⁴⁰⁾ Système d'alerte n° 4/98, SEC (1998) 711 final du 23 avril 1998.

présentera à l'automne prochain une lettre rectificative dite « tardive » permettant une actualisation des prévisions de dépenses agricoles quelques semaines avant que le budget ne soit définitivement arrêté ;

- enfin, les dépenses financées par le FEOGA-garantie constituant des dépenses obligatoires sur lesquels le Conseil détient une compétence de dernier ressort, il faut bien reconnaître que le maintien de leur niveau à celui de 1998, voire éventuellement une nouvelle réduction opérée sur celles-ci, constitue autant de voies d'affaiblissement de la position du Conseil dans l'équilibre des pouvoirs budgétaires qu'il partage avec le Parlement européen et ce, alors que l'on constate déjà dans l'avant-projet de budget pour 1999 que les dépenses agricoles ne représentent plus que 42,2 % du total des crédits pour engagements, les dépenses non obligatoires constituant désormais une part largement majoritaire.

b) Les politiques internes et les actions extérieures sont le lieu privilégié de l'expression des nouvelles priorités de l'Union européenne

La Commission s'est efforcée de faire prévaloir, dans les rubriques consacrées aux politiques internes et aux actions extérieures, dont chacune représente en engagements 6 % de l'avant-projet de budget communautaire pour 1999, une approche rigoureuse.

La Commission déclare ainsi avoir déterminé ses propositions de dépenses « *en tenant d'abord compte des priorités politiques identifiées lors du débat d'orientation, mais aussi des différents critères, tenant au profil ou au niveau d'exécution des crédits en 1997, à l'existence d'une base légale ou d'une proposition de base, aux informations tirées de l'évaluation des actions en termes de coût/efficacité* ».

Cette démarche semble avoir particulièrement trouvé à s'appliquer dans les rubriques 3 et 4 de l'avant-projet de budget pour 1999.

Au titre des politiques internes, on constate ainsi que, sur vingt-et-un secteurs d'intervention, sept d'entre eux enregistrent des baisses de leurs dotations par rapport à 1998, supérieures à 12 % pour trois d'entre eux (- 12,36 % pour la culture et l'audiovisuel ; - 24,93 % pour les aides à la reconstruction ; - 14,81 % pour la lutte antifraude et les dépenses d'appui).

S'agissant des actions extérieures, ce sont les dotations de neuf des dix-huit titres ou chapitres de la rubrique qui sont réduites par rapport à 1998 : excepté des réductions supérieures à 7 % pour trois d'entre elles (- 26,21 % pour le titre consacré aux autres actions de coopération ;

- 11,83 % pour la coopération avec les nouveaux Etats indépendants et la Mongolie ; - 7,19 % pour l'initiative européenne pour la démocratie et la protection des droits de l'homme), les autres lignes enregistrent des réductions de leurs crédits d'engagement beaucoup plus modestes, inférieures à 5 % (- 4,72 % pour l'aide alimentaire ; - 1,15 % pour la coopération avec les pays en développement d'Amérique latine et - 1,51 % pour la coopération avec ceux d'Asie ; -3,09 % pour la coopération avec les républiques issues de l'ancienne Yougoslavie, ...).

S'étant ainsi déjà vu appliquer une certaine rigueur, les rubriques 3 et 4 ne pourraient que difficilement faire les frais d'un nouvel effort d'économie alors qu'elles traduisent des priorités politiques de l'Union.

(1) Les politiques internes doivent traduire la réorientation de la construction européenne vers l'emploi, la compétitivité et la croissance

Avec 5,9 milliards d'euros en engagements et 5 milliards d'euros en paiements, les dépenses consacrées aux politiques internes augmentent respectivement de 3 % et 3,95 % par rapport aux crédits ouverts en 1998, la progression plus rapide des crédits de paiement s'expliquant notamment par la résorption prévue d'une partie du reste à liquider sur les dépenses de communication, les programmes culturels et les réseaux transeuropéens.

Au prix de redéploiements mentionnés plus haut et outre la mise en exergue de quelques priorités relatives (éducation et jeunesse ; marché intérieur avec les programmes *Fiscalis* et *Douane 2000* ; énergie avec la promotion des énergies renouvelables dans le cadre d'*Altener* ; actions d'information et de communication notamment sur la monnaie unique), la Commission a concentré les dotations sur des domaines susceptibles, conformément aux conclusions adoptées par le Conseil européen extraordinaire qui s'est tenu à Luxembourg les 20 et 21 novembre 1997, d'avoir un impact positif sur l'emploi, la croissance et la compétitivité⁽⁴¹⁾. La recherche et le développement technologique, les réseaux transeuropéens et l'initiative européenne pour l'emploi concentrent ainsi, dans l'avant-projet de budget pour 1999, 73 % des dotations de la rubrique 3 et 91,4 % de leur augmentation par rapport à 1998.

⁽⁴¹⁾ Pour une analyse détaillée de la stratégie européenne en faveur de l'emploi mise en place lors du Conseil européen de Luxembourg des 20 et 21 novembre 1997, on se reportera au rapport d'information (n° 904) de la Délégation présenté par M. Alain Barrau.

• **La recherche et le développement technologique** concentrent à eux seuls **60,2 % des crédits d'engagement consacrés aux politiques internes** pour 1999 et voient leurs dotations augmenter par rapport à 1998 de 2,26 % en engagements et de 2 % en paiements.

Pour le Rapporteur, ce secteur constitue un lieu privilégié d'expression d'une plus-value communautaire, compte tenu de l'effet multiplicateur et positif sur la compétitivité, la croissance et l'emploi que suscite une politique commune efficace dans ce domaine⁽⁴²⁾.

Aussi est-ce avec regret qu'il constate le retard pris dans l'adoption du cinquième programme-cadre de recherche, de développement technologique et de démonstration (1998-2002) (P.C.R.D.) en raison du désaccord, à ce jour non réglé, entre le Conseil et le Parlement européen sur la dotation budgétaire de ce programme. Rappelons, en effet, que sur la base d'une proposition d'enveloppe globale de la Commission de 16,3 milliards d'euros, l'Assemblée de Strasbourg a souhaité voir porter celle-ci à 16,7 milliards d'euros, le Conseil campant à ce jour sur une dotation globale de 14 milliards d'euros, la France et l'Allemagne souhaitant même la réduction de celle-ci. En l'absence d'accord sur la dotation, la Commission a retenu dans son avant-projet de budget pour 1999 sa propre proposition (soit 3,6 milliards d'euros en engagements et 3 milliards d'euros en paiements).

Sans doute les défauts qui se sont fait jour lors de la mise en oeuvre du précédent programme-cadre de recherche sont-ils à l'origine de la position minimaliste du Conseil. Pour autant, le Rapporteur estime que ces imperfections, si elles doivent être l'aiguillon pour la recherche d'une plus grande efficacité dans la conception et la mise en oeuvre du prochain P.C.R.D., ne sauraient servir de prétexte à en réduire les dotations compte tenu de l'intérêt stratégique qu'il revêt. Procédant à l'examen du projet de cinquième P.C.R.D., la Délégation pour l'Union européenne avait, sur la base du rapport d'information de Mme Michèle Rivasi, lors de sa réunion du 5 février dernier, considéré « *que la participation financière totale de la Communauté, fixée par la Commission à 16 300 millions d'écus pour la période 1998-2002, constitue le minimum nécessaire pour réaliser les objectifs du programme* ». Dans la ligne de cette position, le Rapporteur jugerait inopportun que l'autorité budgétaire s'efforce de dégager des économies sur ce programme pour compenser la croissance des dotations prévues au titre des actions structurelles.

⁽⁴²⁾ Pour une analyse détaillée sur la recherche communautaire, on se reportera au rapport d'information (n° 685) de la Délégation présenté par Mme Michèle Rivasi.

• **Les réseaux transeuropéens** constituent, avec 617 millions d'euros en engagements et 471 millions d'euros en paiements pour 1999, le deuxième secteur privilégié de la rubrique des politiques internes dont ils concentrent 10,4 % des engagements.

Ce secteur d'intervention bénéficie d'une des plus fortes augmentations de crédits de la rubrique par rapport à 1998 (+ 10,2 % en engagements).

A cet égard, **l'exercice 1999 dessine déjà la réorientation envisagée par la Commission au sein de la rubrique en faveur des réseaux transeuropéens** dans le cadre de ses propositions présentées au Conseil et au Parlement européen pour l'établissement des prochaines perspectives financières. Pour la période 2000-2006, les interventions communautaires en faveur des réseaux transeuropéens de transport, d'énergie et de télécommunications, dont les dotations restent encore aujourd'hui modestes, devraient en effet connaître une progression soutenue. La Commission prévoit plus particulièrement une augmentation des besoins de financement pour les réseaux de transport, parmi lesquels l'essentiel des projets prioritaires identifiés par le Conseil européen d'Essen des 9 et 10 décembre 1994 passeront de la phase préliminaire des études de faisabilité à la phase active de construction, le taux de financement communautaire devant ainsi progresser de 5 % des investissements réalisés à 10 % *« afin que la Communauté puisse jouer un rôle effectif dans le bouclage des plans de financement »*.

Pour le Rapporteur, les réseaux transeuropéens sont, à l'évidence, un domaine où l'application raisonnée du principe de subsidiarité justifie pleinement une intervention communautaire, leur impact sur l'emploi et la croissance constituant autant d'arguments pour ne pas réduire leurs dotations.

A cet égard, les sommes envisagées dans le budget communautaire peuvent encore sembler dérisoires eu égard aux coûts des travaux au financement desquels ils doivent concourir. A titre de comparaison, le coût de la construction, en France, d'un kilomètre de ligne de T.G.V. est évalué à environ 70 millions de francs, soit près de 2 % de la dotation envisagée dans l'avant-projet de budget communautaire pour 1999 en faveur de l'ensemble des réseaux transeuropéens ! Au regard des difficultés rencontrées actuellement dans la réalisation des cofinancements nationaux, le Rapporteur estime que les crédits communautaires consacrés à ce secteur devraient être augmentés. Il se demande, par ailleurs, si à l'avenir, dans le cadre de la discussion sur le renouvellement du cadre financier de l'Union après 1999, on ne pourrait envisager de reverser au profit des réseaux transeuropéens une partie des crédits d'engagement non utilisés

sous d'autres secteurs d'intervention communautaire, tels que les fonds structurels dont on a vu qu'ils donnaient lieu à une sous-exécution importante.

Au demeurant, le Rapporteur juge indispensable que l'accroissement des dépenses consacrées aux réseaux transeuropéens s'accompagne d'une plus grande transparence de leur gestion.

- D'une moindre importance financière (2,5 % de la rubrique en crédits d'engagement), mais revêtue d'une portée symbolique manifeste, **l'initiative européenne pour l'emploi** bénéficie, dans l'avant-projet de budget communautaire pour 1999, et conformément aux engagements pris par le Conseil européen extraordinaire de Luxembourg sur l'emploi des 20 et 21 novembre dernier, d'une dotation de 150 millions d'écus, dans le cadre d'une enveloppe de 420 millions d'écus pour la période 1998-2000.

Lors de sa première lecture du projet de budget pour 1998, le Parlement européen avait, en effet, souhaité dégager le financement nécessaire afin de lancer, dans la perspective du Conseil européen de Luxembourg, une initiative en faveur de l'emploi et avait ainsi envisagé, pour 1998, une dotation de 150 millions d'écus au sein de la rubrique consacrée aux politiques internes. Cette initiative a été positivement accueillie par le Conseil européen qui, dans ses conclusions « *s'est félicité de cette contribution substantielle du Parlement européen (...) et a souhaité que cette coopération de toutes les institutions dans l'action en faveur de l'emploi se poursuive à l'avenir* ». Le Conseil et le Parlement européen ont convenu d'une dotation de 450 millions d'écus sur trois ans en faveur de cette initiative, essentiellement consacrée au soutien apporté aux petites et moyennes entreprises. Le Conseil ecofin, lors de sa réunion du 21 avril dernier, a marqué son accord sur la proposition de décision qui vise à doter cette ligne budgétaire d'une base légale⁽⁴³⁾.

Pour le Rapporteur, cette initiative en faveur de l'emploi illustre bien la possibilité de réorienter le budget communautaire au service d'un objectif dès lors qu'une volonté politique s'exprime en ce sens.

Au total, l'évolution de la rubrique consacrée aux politiques internes constitue la traduction budgétaire de la réorientation de la construction communautaire au service de l'emploi, de la compétitivité et de la croissance. Même si les institutions communautaires, et au premier chef la Commission, responsable de l'exécution du budget conformément à

⁽⁴³⁾ Proposition de décision concernant les mesures d'assistance financière aux P.M.E. innovatrices et créatrices d'emploi - initiative en faveur de la croissance et de l'emploi, soumise à l'examen de l'Assemblée nationale sous le n° E 1022 et examinée dans le rapport d'information (n° 789) de la Délégation présenté par M. Henri Nallet.

l'article 205 du Traité C.E., ne sauraient s'exonérer d'une gestion rigoureuse des sommes engagées, le Rapporteur considère qu'un effort d'économies supplémentaire sur cette rubrique ne saurait porter sur les grands postes de celle-ci, dont il a, plus haut, souligné l'importance stratégique : outre le « signal » négatif que constituerait une telle décision alors que les institutions communautaires à leur plus haut niveau ont marqué leur engagement sur le thème de l'emploi et de la croissance, il convient de souligner que la Commission a d'ores et déjà maintenu une marge importante sous le plafond de la rubrique (de l'ordre de 460 millions d'euros pour 1999, contre 373 millions d'écus dans l'avant-projet de budget pour 1998) et que le Parlement européen - qui exerce une compétence de dernier ressort sur cette rubrique - pourrait souhaiter vouloir utiliser plutôt qu'accroître, afin d'exprimer ses propres priorités.

Par ailleurs, une réduction sur les crédits de paiement, au-delà des difficultés liées au partage des compétences entre les deux branches de l'autorité budgétaire communautaire, pourrait s'avérer délicate alors que l'exécution du budget pour 1997 a été marquée par une accélération des paiements et que 1999 constituera la dernière année d'application de programmes pluriannuels, notamment dans le domaine de l'éducation et de la culture (*Socrates, Leonardo, Kaléidoscope, Ariane*, Jeunesse pour l'Europe et le Service volontaire européen), dont devra être assurée la liquidation.

(2) Les dotations consacrées aux actions extérieures sont soumises à des impératifs politiques majeurs

Les dépenses consacrées au titre de la rubrique 4 du budget communautaire augmentent, par rapport aux crédits ouverts en 1998, de 2,67 % en engagements et de 1,84 % en paiements et se trouvent ainsi portées à 5,9 milliards d'euros en engagements et 4,2 milliards d'euros en paiements. Une marge de 986 millions d'euros (contre 577 millions d'euros dans l'avant-projet de budget pour 1998) est maintenue sous le plafond de la rubrique.

Ainsi qu'on l'a vu plus haut, les lignes de cette rubrique ont fait l'objet d'importants redéploiements afin de limiter la progression globale de cette dernière, rendue particulièrement soutenue en raison du respect de la programmation budgétaire décidée par le Conseil européen de Cannes des 26 et 27 juin 1995. En effet, il avait alors été convenu d'un rééquilibrage des crédits alloués aux programmes de coopération régionale *Phare* et *Meda*, respectivement à destination des pays d'Europe centrale et orientale, d'une part, et des pays tiers méditerranéens, d'autre part.

Le respect de la programmation financière 1995-1999 définie pour ces deux régions - qui bénéficient, en engagements pour 1999, respectivement de 1,45 milliard d'euros (soit 24,6 % de l'ensemble de la rubrique) et de 1,143 milliard d'euros (soit 19,4 % de la rubrique) - conduit ainsi à une progression des dépenses d'engagement de 28,9 % pour *Phare* par rapport à 1998. A l'inverse, le programme de coopération avec les pays tiers méditerranéens *Meda* enregistre une très légère diminution (-0,58 % par rapport à 1998) de ses crédits d'engagement.

Sans doute l'importante augmentation des crédits consacrés à *Phare* se justifie-t-elle par l'engagement politique pris à Cannes par le Conseil européen.

Bien plus, la perspective de l'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale à l'Union en renouvelle l'intérêt. Rappelons en effet que, conformément aux orientations définies dans la communication « Agenda 2000 », le programme *Phare* constitue le principal instrument financier de la stratégie de pré-adhésion mise en place au profit des Etats candidats. Il est, à cette fin, concentré sur les deux priorités essentielles liées à la reprise de l'acquis communautaire - l'*institution building* (c'est-à-dire la formation des cadres) pour 30 % de ses montants et le financement des investissements pour 70 %⁽⁴⁴⁾ - et bénéficie sur la période 2000-2006 d'une enveloppe de 10,5 milliards d'euros. Il sera complété, sur la même période, d'une aide à l'agriculture (3,5 milliards d'euros pour 2000-2006) et d'un instrument structurel (7 milliards d'euros pour la période)⁽⁴⁵⁾. L'exercice 1999, en augmentant les dotations pour la coopération avec les pays d'Europe centrale et orientale, s'inscrit dans la perspective des priorités politiques identifiées dans « Agenda 2000 ».

Compte tenu de la forte augmentation des dotations consacrées au programme *Phare*, le Rapporteur ne peut que manifester de vives inquiétudes au regard de ses conditions d'exécution budgétaire et de gestion financière. La lecture du rapport annuel de la Cour des comptes européenne pour 1996 est à cet égard édifiante. Y est notamment soulignée l'importance croissante des engagements restant à liquider, ainsi que le montre le tableau suivant.

⁽⁴⁴⁾ Pour une analyse plus détaillée, on se reportera au rapport d'information de la Délégation (n° 769) présenté par M. Jean-Bernard Raimond pour la Délégation.

⁽⁴⁵⁾ Les deux instruments financiers ont fait l'objet de propositions de règlements, soumises à l'examen de l'Assemblée nationale sous les n° E 1051 (proposition de règlement [CE] du Conseil relatif à une aide communautaire à des mesures de pré-adhésion en faveur de l'agriculture et du développement rural dans les pays candidats d'Europe centrale et orientale au cours de la période de pré-adhésion) et E 1069 (proposition de règlement [CE] du Conseil établissant un instrument structurel de pré-adhésion) et analysées dans le rapport d'information (n° 940) de la Délégation présenté par MM. Alain Barrau, Jean-Claude Lefort et Jean-Bernard Raimond.

ENGAGEMENTS CUMULES RESTANT A LIQUIDER EN FIN D'EXERCICE
DANS LE CADRE DU PROGRAMME PHARE

en millions d'écus

Exercice	Engagements cumulés restant à liquider en fin d'exercice
1992	1 387,2
1993	1 873,2
1994	2 123,5
1995	2 515,8
1996	2 908,8

Source : Cour des comptes des Communautés européennes

Cette sous-utilisation des crédits subsiste malgré les virements survenus en cours d'exercice pour réduire les crédits initiaux, car, selon la Cour, « *ce sont les procédures de préparation du budget qui devraient être réexaminées par la Commission afin de mieux rattacher ces procédures à la réalité des opérations effectives dans les différents pays bénéficiaires* ».

Pour le Rapporteur, la progression proposée par la Commission des crédits consacrés au programme *Phare*, pour être conforme aux engagements du Conseil européen de Cannes et aux perspectives d'élargissement qui imposent une réorientation de l'aide extérieure au profit des Etats candidats, doit être mise en regard des conditions d'exécution de ce programme de coopération. Il s'interroge, à cet égard, sur la possibilité de réduire les crédits de paiement qui lui sont consacrés.

Sans doute la détermination de ceux-ci relève-t-elle de la compétence en dernier ressort du Parlement européen, en raison du caractère non obligatoire de l'essentiel des dépenses inscrites dans la rubrique 4 du budget communautaire. Mais, lors de son audition devant la Délégation, M. Detlev Samland, Président de la Commission des budgets du Parlement européen, a également fait part de ses réserves sur les dotations du programme *Phare* dont l'augmentation contraint, selon lui, à l'excès les autres lignes de la rubrique.

L'expression des priorités du Parlement européen en matière d'actions extérieures ne doit toutefois pas conduire à privilégier une logique d'affichage ou de saupoudrage. En effet, le Rapporteur considère que les actions extérieures constituent par excellence un secteur qui ne saurait être envisagé sous le seul angle budgétaire : la définition préalable des priorités politiques - qui suppose une vision commune en matière d'actions extérieures - s'avère plus que jamais nécessaire pour assurer une

utilisation efficace des sommes engagées. Seules des priorités clairement définies, dotées de moyens budgétaires adéquats, trouveront une traduction concrète en termes d'influence politique de l'Union européenne à l'extérieur.

c) Les dépenses administratives doivent désormais faire face à des besoins non négligeables

Les dépenses administratives occupent une place réduite dans le budget communautaire (4,6 % dans l'avant projet de budget en crédits pour engagements). A titre de comparaison, on rappellera que les dépenses du titre III « moyens des services » du budget général français pour 1998 représentent 36,3 % des dépenses ordinaires de celui-ci.

Elles enregistrent cependant cette année une progression de 1,88 %.

On relèvera que les **pensions** pour l'ensemble des institutions, inscrites en totalité dans le budget de la Commission, augmentent de 6,7 % par rapport à 1998. Représentant une part non négligeable des dépenses de personnel (de l'ordre de 14 %), ces dépenses enregistrent une forte croissance qui reflète des difficultés pour l'avenir du régime.

En effet, le financement de celui-ci est, conformément au statut des fonctionnaires et agents des Communautés européennes, assuré, pour un tiers, par les cotisations de ces derniers et, pour le reste, par le budget communautaire. Si le financement de ce régime a pu être assuré pendant longtemps sans difficultés, ces dernières années ont vu augmenter considérablement les dépenses de pensions, de l'ordre de 46,4 % entre 1993 et 1998, en raison de l'arrivée à la retraite des fonctionnaires et agents recrutés dans les années 60, de l'accroissement de la durée de vie des pensionnés mais aussi de la limitation récente de la croissance des effectifs.

Dans sa communication « Agenda 2000 », la Commission a ainsi jugé que les engagements contractés pour les pensions progresseront d'environ 250 millions d'euros sur la période couverte par les prochaines perspectives financières, tandis qu'une étude sur le financement du régime conduite par la Commission a révélé qu'à structure inchangée et sur la base d'une croissance des effectifs limités, l'équilibre financier de celui-ci ne serait plus assuré, une très forte part des dépenses administratives ayant vocation à être consacrée aux pensions à l'horizon 2015.

Pour le Rapporteur, il importe que les institutions communautaires trouvent une solution à ce problème délicat.

Dernière année d'application des perspectives financières arrêtées à Edimbourg en décembre 1992, l'exercice 1999 doit solder les comptes de la programmation budgétaire volontariste alors mise au service de l'objectif de cohésion économique et sociale.

Mais le prochain budget, dont l'élaboration sera menée parallèlement aux négociations sur le renouvellement du cadre financier de l'Union européenne après 1999, doit aussi prendre en compte les priorités politiques qui se dessinent déjà pour les années à venir, en particulier celle de l'emploi et de la croissance, ainsi que la préparation à l'élargissement de l'Union européenne aux pays d'Europe centrale et orientale.

Situé à la croisée des chemins, l'avant-projet de budget pour 1999 demeure placé par les institutions communautaires, dans le prolongement des efforts entrepris depuis deux ans, sous le signe de la rigueur. Alors que l'augmentation des dépenses consacrées aux actions structurelles grève cette ambition de rigueur, celle-ci ne doit pas peser inconsidérément sur les autres rubriques du budget communautaire où se traduisent aussi les priorités de l'Union européenne.

Le « bouclage » du budget pour 1999 s'avérera sans doute délicat, écartelé entre les logiques qui semblent aujourd'hui contradictoires - rigueur et respect des engagements politiques pluriannuels - et les enjeux qu'il revêt pour la négociation de longue haleine entreprise sur « Agenda 2000 ».

L'exercice 1999 constitue aussi occasion d'initier une nouvelle démarche dans l'élaboration du budget communautaire : alors que les institutions communautaires raisonnent encore trop souvent en termes d'affichage - qu'il s'agisse de celui de la rigueur ou de dotations qui tiennent lieu de priorités politiques - il serait souhaitable d'inverser cette méthode et de replacer la décision politique sur les priorités au coeur du débat budgétaire, la détermination des montants ne venant qu'ensuite, au vu, notamment, d'une évaluation rigoureuse des moyens nécessaires à la promotion efficace de ces priorités.

TRAVAUX DE LA DELEGATION

I. Extraits de l'audition de M. Detlev Samland, Président de la Commission des budgets du Parlement européen, et de M. Joan Colom I Naval, rapporteur de cette commission sur le renouvellement du cadre financier de l'Union européenne pour la période 2000-2006, le 7 mai 1998⁽⁴⁶⁾.

Après avoir souhaité la bienvenue à MM. Detlev Samland et Joan Colom I Naval, et s'être réjoui qu'ils participent aux travaux de la Délégation sur les nouvelles perspectives financières de l'Union européenne et l'avant-projet de budget, **M. Alain Barrau** a remercié MM. Jean-Louis Bourlanges, André Laignel et Hervé Fabre-Aubrespy, membres de la Commission des budgets du Parlement européen, d'avoir répondu à l'invitation de la Délégation. Il a rappelé l'intérêt que celle-ci porte aux questions budgétaires communautaires, qui revêtent une double actualité avec l'élaboration du budget général des Communautés européennes pour 1999 et l'examen des propositions présentées par la Commission, dans le cadre d'« Agenda 2000 », sur le renouvellement du cadre financier de l'Union après 1999.

M. Detlev Samland a évoqué la préparation du budget communautaire pour 1999, pour lequel la Commission des budgets du Parlement européen a désigné Mme Bárbara Dührkop Dührkop comme rapporteur. Le budget de l'exercice 1999 lui paraît revêtir un caractère de transition entre la programmation financière arrêtée par le Conseil européen à Edimbourg en 1992 - le « Paquet Delors II » - et les prochaines perspectives financières pour 2000-2006. L'élaboration de ce budget communautaire comporte, selon lui, deux principales difficultés : la progression des dépenses consacrées aux actions structurelles ; l'évolution des dotations consacrées aux actions extérieures, compte tenu des décisions prises par le Conseil européen de Cannes en juin 1995 sur les programmes de coopération régionale *Phare*, *Tacis* et *Meda*, qui concernent respectivement l'Europe centrale et orientale, les Etats indépendants de l'ex-U.R.S.S. et les pays tiers méditerranéens.

S'agissant des dépenses relatives aux actions structurelles, figurant dans la rubrique 2 du budget communautaire et représentant plus de 35 % de celui-ci, la Commission prévoit, dans l'avant-projet de budget pour 1999 adopté par le collège des Commissaires le 29 avril dernier, une progression de 16,6 % des crédits d'engagement et de 8,9 % des crédits de paiement par rapport à 1998. Cette augmentation résulte,

⁽⁴⁶⁾ Sont seuls repris les passages de l'audition de MM. Detlev Samland et Joan Colom I Naval traitant de l'avant-projet de budget général des Communautés européennes pour 1999. Le texte complet de leur audition figure dans le compte rendu n° 40 de la Délégation pour l'Union européenne.

d'une part, de la nécessité de respecter les engagements pris dans ce domaine par le Conseil européen d'Edimbourg en 1992 et, d'autre part, du transfert des dotations non utilisées au cours des exercices antérieurs, notamment dans les pays les plus riches de la Communauté tels que la France, l'Allemagne, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, l'Italie ; ces crédits doivent désormais être exécutés dans la mesure où les perspectives financières et la programmation des fonds structurels arrivent à échéance en 1999.

La sous-utilisation des fonds structurels, particulièrement importante pour les initiatives communautaires et l'objectif 5a, varie selon les Etats membres : si l'Espagne et le Portugal ne disposent plus, pour 1998 et 1999, que de 36 % des dotations qui leur sont destinées dans la programmation 1994-1999, les Etats plus riches disposent en revanche de 46 à 52 % des ressources qui leur ont été affectées. Le remède à apporter à cette large sous-consommation doit être trouvé dans le cadre de la procédure budgétaire pour 1999, mais aussi dans le cadre des prochaines perspectives financières, en ne se bornant pas à réduire les crédits d'engagement et de paiement mais en définissant de nouvelles règles applicables aux actions structurelles. En tout état de cause, il est impossible de contraindre les Etats membres à dépenser les dotations budgétaires communautaires qui leur sont affectées.

S'agissant des dépenses consacrées aux actions extérieures et plus particulièrement des programmes de coopération régionale *Phare*, *Tacis* et *Meda*, M. Detlev Samland a fait observer que seul le dernier d'entre eux fonctionnait bien. Le programme *Phare*, pourtant essentiel pour la préadhésion, accusait en décembre 1997 une sous-exécution importante tant en crédits d'engagement que de paiement, si bien que les crédits disponibles suffiraient, même en l'absence de dotation nouvelle, à alimenter le prochain exercice. Toutefois, la programmation budgétaire décidée à Cannes en 1995 contraint à une augmentation de près de 30 % par rapport à 1998, avec une dotation pour 1999 de 1,45 milliard d'écus, et ce sans qu'il soit tenu compte des besoins réels des Etats bénéficiaires. Après avoir précisé qu'un constat analogue peut être dressé pour le programme *Tacis*, pour lequel 30 % des crédits d'engagement ne sont pas exécutés et 25 % des crédits de paiement ne sont pas liquidés, M. Detlev Samland a souligné l'urgence, dans la perspective d'« Agenda 2000 », d'une solution au problème d'exécution budgétaire : les dotations dont bénéficient aujourd'hui ces deux programmes ne représentent que 10 % des sommes que la Commission propose de consacrer à la préadhésion des pays d'Europe centrale et orientale, ces dépenses de préadhésion ne représentant elles-mêmes que 20 % des crédits qu'il est proposé de destiner aux nouveaux Etats membres.

Il s'est dit convaincu, par conséquent, de la nécessité d'assouplir la réglementation financière applicable à ces programmes et de réduire les délais d'exécution des dépenses, sauf à compromettre le processus d'élargissement. Pour encadrer la progression des dépenses consacrées aux actions extérieures tout en respectant la programmation budgétaire arrêtée à Cannes en 1995, la Commission se trouve aujourd'hui contrainte de réduire les dotations prévues pour d'autres lignes budgétaires, telles que l'aide aux organisations non gouvernementales, ce qui risque d'être mal compris, puisque ces économies vont servir à abonder des lignes budgétaires dont les crédits ne seront sans doute pas utilisés.

Evoquant les politiques internes, M. Detlev Samland, rappelant l'arrivée à échéance du quatrième programme-cadre pour la recherche et le développement technologique à la fin de l'exercice 1998, a fait part des divergences qui existent

aujourd'hui entre la Commission, le Conseil et le Parlement européen sur la dotation budgétaire envisagée pour le cinquième programme-cadre : alors que la Commission avait proposé une enveloppe globale de 16,3 milliards d'écus, le Conseil n'a retenu qu'une dotation de 14 milliards d'écus, tandis que l'Assemblée de Strasbourg a souhaité la porter à 16,7 milliards d'écus. Après avoir relevé que la France et l'Allemagne figurent parmi les Etats membres les plus hostiles à toute augmentation budgétaire, il a fait observer que ce conflit empêche de définir précisément les dotations qui seront consacrées à la rubrique des politiques internes dans la mesure où la recherche y représente 60 %.

Les dépenses administratives, regroupées dans la rubrique 5 du budget communautaire, n'augmenteraient que de 1,3 % par rapport à 1998, selon l'avant-projet de budget de la Commission. M. Detlev Samland a relevé deux problèmes relatifs à cette rubrique.

Il s'agit, tout d'abord, des pensions des fonctionnaires, dont les dépenses augmentent de 6,7 % par rapport à 1998. Rappelant que, conformément au statut des fonctionnaires et des agents des Communautés, les pensions sont en partie financées par des cotisations de ces derniers, lesquelles sont versées au budget communautaire, M. Detlev Samland a noté que si le financement des pensions a longtemps été assuré sans difficulté, l'équilibre est désormais compromis du fait de l'accroissement du nombre de retraités, ce qui conduit à augmenter sensiblement les crédits correspondants. Une étude demandée à la Commission sur l'avenir du financement de ce régime révèle qu'à l'horizon 2015, une très forte part des dépenses administratives sera consacrée aux pensions, ce qui a conduit l'autorité budgétaire à demander à la Commission d'élaborer des propositions de réforme. Souhaitant qu'une solution équitable soit trouvée, il s'est prononcé en faveur de l'insertion, dans la rubrique 5 du budget communautaire, d'une ligne consacrée aux pensions, qui sont actuellement inscrites en totalité au budget de la Commission.

La seconde difficulté relative aux dépenses administratives concerne les bâtiments des institutions communautaires ; à l'issue d'une réflexion entreprise depuis plusieurs années, il est apparu que l'achat des bâtiments occupés par le Parlement européen est plus avantageux pour le contribuable que la location : l'achat, sur dix ans, des bâtiments de Bruxelles et Strasbourg permettrait en effet de réaliser des économies pour un montant évalué respectivement à un milliard d'écus et 100 millions d'écus. Notant que d'autres institutions communautaires telles que le Comité des régions, la Cour des comptes ou la Cour de justice, partagent ce point de vue, il s'est interrogé sur la possibilité de créer, au sein de la rubrique 5 du budget communautaire, une catégorie spéciale regroupant les coûts des loyers et achats de bâtiments.

En conclusion, M. Detlev Samland a estimé que, si la marge de manoeuvre dont dispose le Parlement européen n'a jamais été aussi large, celui-ci a toutefois reconnu, dans sa résolution adoptée le 2 avril dernier sur les orientations budgétaires pour 1999, que l'accroissement du budget communautaire en crédits de paiement devait être approximativement conforme à la progression moyenne des budgets des Etats membres. Cela suppose que le Conseil et le Parlement européen parviennent à un accord sur les fonds structurels, les actions extérieures et les dépenses agricoles et que l'effort d'économies entre les différentes rubriques du budget communautaire soit équilibré. L'intérêt de la pratique inaugurée lors de la procédure budgétaire pour 1998 n'en est que plus grand : bien que non conforme à la lettre des textes communautaires, la

procédure selon laquelle la Commission présente une lettre rectificative tardive afin d'affiner les prévisions de dépenses agricoles est de nature à permettre à nouveau de trouver des économies en ce domaine pour le prochain exercice. Si le Parlement européen est prêt à élaborer un budget rigoureux pour 1999, il lui revient maintenant de négocier avec le Conseil afin que soient trouvées, au milieu de ce « *champ miné par les décisions prises à Edimbourg et à Cannes* », des solutions conformes à l'intérêt des contribuables, des Etats membres et de l'Union européenne.

Après l'exposé de M. Detlev Samland, **Mme Nicole Feidt** s'est vivement étonnée du faible taux d'engagement des dotations afférentes aux fonds structurels et a demandé quelle était la portée du contrôle du Parlement européen sur l'utilisation de ces fonds.

Le Rapporteur, après avoir souligné la nécessité de tenir compte à la fois des intérêts des contribuables européens et de l'efficacité de l'action de l'Union, a noté que la première préoccupation de certains Etats membres était de comprimer le montant des ressources disponibles, alors que la question essentielle est de savoir comment dépenser de la manière la plus efficace les crédits communautaires. Le faible taux d'utilisation des crédits des fonds structurels s'explique, selon lui, non seulement par l'existence de blocages administratifs et la mauvaise volonté des Etats, mais aussi peut-être par l'inadéquation des objectifs initiaux par rapport aux priorités nouvelles, comme celle relative aux réseaux transeuropéens, qui pourraient utilement bénéficier des dotations non utilisées dans le cadre des fonds structurels.

Prenant l'exemple du processus de paix au Proche-Orient dont l'Union européenne est le principal contributeur, alors que son poids politique est faible, il s'est demandé comment les sommes consacrées aux actions extérieures pourraient être utilisées pour renforcer le rôle politique de l'Union. Jugeant impossible d'appréhender la politique extérieure sous le seul angle budgétaire, il a souligné la nécessité d'une vision commune en ce domaine. De même, si les crédits communautaires de recherche ne sont pas consommés dans une proportion suffisante, alors même que les dépenses de recherche des Etats membres et de l'Union sont d'un niveau inférieur à celles des principaux concurrents, c'est sans doute parce que les objectifs des programmes sont mal ciblés. En conclusion, Le Rapporteur a estimé difficile d'évoquer les questions budgétaires sans que des priorités soient définies par les autorités politiques de l'Union européenne, seule cette démarche permettant de justifier l'action communautaire aux yeux des contribuables européens.

M. Alain Barrau, après avoir félicité M. Detlev Samland pour le rôle personnel qu'il a joué dans le financement d'une nouvelle initiative pour l'emploi dans le budget communautaire pour 1998, a demandé quelles en étaient les perspectives pour 1999 et si, au-delà de leur pérennisation, leur renforcement était envisageable afin que le budget communautaire puisse donner une impulsion à la coopération entre les Etats membres en ce domaine. Estimant que le Parlement européen, et particulièrement sa commission des budgets, avaient obtenu un large pouvoir budgétaire, supérieur à celui dont disposent bon nombre de parlements nationaux - quoique portant sur des sommes moins élevées, comme l'a noté **M. Jean-Louis Bourlanges** - il l'a interrogé sur les perspectives d'exercice et de développement de ces compétences et sur les modalités possibles d'une coopération entre Parlement européen et parlements nationaux en matière budgétaire.

Dans ses réponses, M. Detlev Samland a précisé que les crédits afférents aux fonds structurels proposés par la Commission pour les prochaines perspectives financières étaient d'un montant voisin de celui de l'enveloppe prévue dans le cadre de l'actuelle programmation financière. Comme le Traité d'Amsterdam prévoit le passage de la procédure de coopération à celle de codécision dans le domaine des actions structurelles, des négociations ont été engagées - bien que ce traité ne soit pas encore entré en vigueur - entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission, en vue de définir une position commune sur cette question.

Evoquant les raisons de la sous-utilisation des crédits consacrés aux actions structurelles, M. Detlev Samland a jugé qu'elle résultait tout d'abord du nombre trop élevé de programmes et d'initiatives communautaires ; la gestion des programmes communautaires est en outre d'autant plus lourde que ceux-ci font l'objet de systèmes de contrôle et d'évaluation différents. Il a donc salué la proposition de la Commission de réduire leur nombre. La deuxième cause de sous-consommation des crédits est liée à la procédure de cofinancement par les Etats membres, ces derniers ayant financièrement intérêt à ne pas mettre en oeuvre les programmes retenus ; cette abstention leur procure une économie budgétaire qu'ils considèrent comme une aubaine. La troisième cause réside dans la durée de programmation des fonds structurels : si le système en vigueur garantit aux régions l'accès aux financements de l'Union sur une longue période, il pose également le problème de savoir comment définir à une telle échéance les besoins des régions et leurs priorités de développement, ce qui conduit naturellement à rechercher les moyens d'assouplir le système d'engagement des fonds.

Les réseaux transeuropéens (télécommunication, énergie, voirie, aéroports, ...) sont partiellement financés par les fonds structurels et, pour le reste, par une ligne budgétaire figurant à la rubrique 3 (politiques internes). Or ces investissements font partie de la politique structurelle. Il conviendrait donc d'en regrouper les crédits avec ceux des fonds structurels et d'y joindre aussi les investissements en matière de recherche et développement. En revanche, le financement des consultants serait sans doute à déplacer.

En ce qui concerne les actions extérieures, l'Union européenne, si elle n'a pas à proprement parler de politique extérieure, y consacre beaucoup d'argent : c'est elle qui fournit 75 % de l'aide d'urgence dans le monde. On peut s'interroger sur l'efficacité de ces aides. Par exemple, l'Union européenne a prévu de consacrer 259 millions d'écus à l'ancienne Yougoslavie, sans disposer des structures politiques et administratives appropriées pour faire en sorte que ces fonds soient dépensés de manière utile aux populations. En dépit des besoins criants, on éprouve des difficultés à utiliser ces crédits. Il convient donc de changer les règles applicables dans ce domaine, afin que l'Union européenne puisse agir efficacement sur place.

En matière d'emploi, un programme doté de 450 millions d'écus sur trois ans a été défini par le Conseil européen extraordinaire de Luxembourg les 20 et 21 novembre dernier. S'il est évident qu'un tel programme ne permettra pas à lui seul de résoudre le problème du chômage, il contribuera à créer un élan qui devra être ultérieurement relayé par les Etats et qui sera d'autant plus utile qu'il est concentré sur quelques actions prioritaires. Il est essentiel que l'Union européenne et ses Etats membres financent ensemble des investissements au profit des petites et moyennes entreprises, notamment des très petites entreprises innovatrices et créatrices d'emplois. Le

financement du capital-risque, très développé aux Etats-Unis, où il représente un montant voisin de 85 milliards de dollars par an, demeure insuffisant en Europe, puisqu'il ne porte chaque année que sur 18 millions d'écus, dont la moitié au Royaume-Uni. Les récentes initiatives prises par la Commission en faveur du capital-risque, avec le concours de la Banque européenne d'investissement et du Fonds européen d'investissement, sont très positives.

S'agissant du Parlement européen, il est exact que celui-ci a cherché - avec succès - à accroître son pouvoir par le biais budgétaire, car il est difficile de faire évoluer les traités. Ainsi, alors que des perspectives financières pluriannuelles sont établies depuis 1988, cette notion ne figure pas dans le traité et il n'a pas été possible de l'y introduire lors de la révision d'Amsterdam. Trois points devront être particulièrement débattus au cours de la procédure budgétaire pour 1999. Il s'agit tout d'abord de la question des bases légales dont sont encore dépourvues certaines lignes budgétaires : le précédent gouvernement britannique, relayé par le gouvernement actuel, a intenté un recours contre certaines initiatives communautaires en matière sociale en excipant du défaut de base légale, sur lequel la Cour de justice des Communautés doit se prononcer à l'automne ; en réalité, les institutions communautaires ne sont sans doute pas très loin d'une solution à ce problème. Le deuxième point est lié à la procédure dite « Nottenboom-Bourlanges » qui permet de réaffecter des crédits qui, de toute évidence, ne pourront être engagés avant la fin de l'exercice sur la base de leur affectation originelle ; il est souhaitable que le Parlement européen soit en mesure, à l'instar de certains parlements nationaux, d'interrompre en cours d'exercice l'exécution de certaines dépenses en cas de sous-consommation ou de mauvaise utilisation, de modifier l'affectation des crédits correspondants ou de les mettre en réserve.

Certaines initiatives communautaires font parfois l'objet de curieuses procédures. Ainsi, pour le programme communautaire en faveur du processus de paix en Irlande du Nord, une somme de 200 millions d'écus avait été initialement décidée, à l'initiative de Jacques Delors, puis portée à 300 millions d'écus, sans que l'on sache d'où provenait ce supplément ; ce sont finalement 500 millions d'écus qui ont été dépensés jusqu'en 1998, sans base légale correspondant à ce montant. Pour 1999, le Président de la Commission propose un montant de 205 millions d'écus, mais personne ne sait sur quelle rubrique seront financées ces dépenses. Il serait souhaitable de conférer au budget communautaire, dès le prochain exercice, une plus grande souplesse, ouvrant ainsi la voie à une procédure plus adaptée au cours de la période couverte par les prochaines perspectives financières.

M. Jean-Louis Bourlanges a évoqué les problèmes liés à l'utilisation des fonds communautaires. Les retards et la sous-exécution des crédits mettent en évidence un véritable dysfonctionnement administratif que la Commission des budgets du Parlement européen a pu percevoir lors d'une mission en Bosnie : alors que l'Union européenne verse à ce pays beaucoup plus d'argent que les Etats-Unis, elle est incapable de le dépenser, du fait de l'insuffisance de sa présence administrative. Si, dans le discours dominant, il est d'usage de considérer qu'il y a trop de fonctionnaires, un tel alarmisme n'est pas de mise à propos de l'Union européenne, qui emploie environ 12 000 fonctionnaires opérationnels pour gérer un ensemble de 400 millions d'habitants. Il convient en outre d'avoir à l'esprit que, au fil des élargissements, le niveau des administrations nationales au sein de l'Union européenne sera de plus en plus hétérogène. Dès lors, se pose une question de doctrine administrative. Peut-on continuer

à gérer les fonds de manière centralisée, avec la lourdeur, les retards et la sous-exécution qui en résultent ? Ou vaut-il mieux, ce qui est la réponse actuelle de la Commission, décentraliser, au risque de se heurter à des problèmes de qualité des administrations et de contrôle de l'utilisation des crédits ? En réalité, la bonne solution consisterait à déconcentrer les procédures, en remodelant la présence administrative de la Commission, notamment dans les Etats candidats à l'adhésion, et donc en revoyant la politique du personnel.

M. Jean-Louis Bourlanges a ensuite suggéré de réfléchir aux conséquences de l'Union économique et monétaire sur la coordination budgétaire, qu'il s'agisse de la contribution du budget communautaire au fonctionnement de l'Union européenne ou de son articulation avec les budgets nationaux. Il est heureux que des normes de progression homogènes des dépenses communautaires et nationales aient été dégagées en vue de l'exercice budgétaire 1999. Il serait toutefois regrettable de laisser cette coordination budgétaire au seul Conseil ecofin. Ne pourrait-on envisager une conférence annuelle des présidents et rapporteurs des commissions compétentes du Parlement européen et des Parlements nationaux afin d'évaluer les politiques budgétaires menées au sein des Etats membres et de l'Union ? Une telle instance parlementaire a déjà existé, il serait opportun de la réactiver.

II. Réunion du mercredi 3 juin 1998

La Délégation a examiné le rapport d'information le 3 juin 1998 à 9 heures 30 sous la présidence de M. Alain Barrau, Vice-Président. Un débat entre les membres de la Délégation a suivi l'exposé du Rapporteur.

M. François d'Aubert, regrettant que la question de la fraude au budget communautaire n'ait pas été abordée par le Rapporteur, a rappelé que la Commission européenne a récemment présenté son rapport annuel sur ce sujet en s'en tenant à ses estimations habituelles, de 2,5 % du budget, ce qui lui paraît largement sous-évalué ; toutefois, la Commission admet désormais la contribution de la grande criminalité à cette fraude. M. François d'Aubert a souhaité que la Délégation examine les mesures prises par l'Union européenne contre les fraudes, que ce soit dans le domaine agricole ou en matière de fonds structurels, même s'il s'agit plutôt, dans ce dernier cas, d'une mauvaise utilisation des crédits.

Il a ensuite interrogé le Rapporteur sur : les recettes douanières et les pratiques douanières des différents Etats membres ; la réforme du système de la TVA intra-communautaire ; la consommation des fonds structurels par région, au sein de chaque Etat membre ; les priorités envisagées par la Commission dans le domaine de la recherche. S'il regrette que le cinquième P.C.R.D. ne soit pas encore adopté, il lui semble que l'accent devrait être mis sur des domaines de recherche nouveaux, tels que les biotechnologies, la biologie ou la génétique, et qu'il serait nécessaire de prendre, comme le fait Mme Edith Cresson, une position ferme sur les centres européens de recherche, dont certains sont un gouffre pour les finances communautaires tout en ayant des résultats incertains.

Mme Nicole Ameline a observé que le budget pour 1999 sera un budget de transition, caractérisé à la fois par le maintien d'une contrainte dans la progression des dépenses et par l'obligation de respecter les engagements d'Edimbourg.

En ce qui concerne les fonds structurels, la sous-exécution des programmes est réelle. Il convient de se demander à quoi l'attribuer, car il sera impossible de défendre des crédits qui ne sont pas dépensés. Une initiative intéressante en vue de simplifier et d'évaluer les procédures avait été prise sous le nom de SEM 2000. Où en est-elle ?

S'agissant des ressources, elle a souligné que le taux de 1,27 % du P.N.B. des Etats membres constitue un plafond de ressources et non un objectif de dépenses : dès lors que les dépenses demeurent en-deçà de ce plafond, il paraît déplacé d'en demander le relèvement.

M. Didier Chouat a demandé si la sous-consommation des fonds structurels constitue une spécificité française ou si des constats identiques peuvent être dressés dans les autres Etats membres. Approuvant la suggestion du Rapporteur de demander l'étalement des crédits de paiement des actions structurelles, il a souhaité être informé des projets financés à l'aide de ces crédits.

M. Maurice Ligot a fait observer que la sous-consommation des crédits vaut aussi bien pour les paiements que pour les engagements, ce qui révèle des difficultés de procédure et d'inscription budgétaire. Il a suggéré que l'on conduise une réflexion sur la capacité des Etats membres à absorber ces crédits et à les affecter à des projets utiles. Cette question lui semble particulièrement pertinente dans la perspective de l'élargissement.

M. Pierre Lequiller a considéré qu'il n'est pas sain d'inscrire dans le budget des dotations dont l'expérience a montré qu'elles ne sont utilisées qu'à hauteur du tiers ou du quart à la date du 31 décembre 1996, c'est-à-dire à mi-parcours. Si les taux de consommation sont faibles d'une manière générale, ils le sont davantage en France que chez nos partenaires. Cette sous-consommation lui paraît liée à la fois à une capacité d'absorption limitée et à une déficience de procédure. Il s'est par ailleurs interrogé sur l'évolution de cette situation depuis le 31 décembre 1996.

Mme Béatrice Marre a souhaité que l'on s'interroge sur les actions à financer, par exemple dans le domaine de l'emploi et de la recherche et non sur les rubriques susceptibles de faire l'objet de réductions de crédits.

M. François Guillaume s'est demandé si les dépenses agricoles, en diminution relative dans l'avant-projet de budget, seront suffisantes pour couvrir les besoins et si les dépenses de restitutions à l'exportation financées par le FEOGA-garantie correspondent bien au montant maximum autorisé par les accords du G.A.T.T., ces derniers prévoyant une diminution de 36 % d'ici l'an 2000 des subventions à l'exportation. Il a noté que la Commission ne saisissait pas toujours les opportunités d'exportation des produits agricoles au seul motif qu'il convient de diminuer ces dépenses de restitutions, ce qui est dommage pour la France, dont l'agriculture a besoin des restitutions pour valoriser ses atouts à l'exportation.

M. Alain Barrau a interrogé le Rapporteur sur l'évolution comparée des dépenses obligatoires et des dépenses non obligatoires dans l'avant-projet de budget communautaire pour 1999 et sur les risques de « glissement » entre ces deux catégories, ainsi que sur l'état d'avancement des propositions de la Commission relatives à une baisse expérimentale de la T.V.A. dans le cadre des politiques de lutte contre le chômage. Constatant que les crédits d'engagement inscrits sous le titre « culture et audiovisuel » étaient en diminution de plus de 12 %, il s'est interrogé sur les raisons de cette baisse, quoique portant sur des montants faibles et touchant un domaine où la compétence communautaire est très partielle. S'il convient de mieux utiliser les crédits des actions structurelles compte tenu des faibles taux d'engagement, il ne faudrait pas réduire la masse disponible à un moment où une réforme est en cours d'examen.

Le Rapporteur a répondu aux différents intervenants.

Le problème de la fraude au budget communautaire ne semble pas avoir connu d'éléments nouveaux depuis l'an dernier ; en ce domaine, la Cour des Comptes européenne effectue un travail utile et des mesures ont été prises par la Commission, dont il est trop tôt pour mesurer les effets. La grande criminalité est prise en considération, à juste titre, par les instances communautaires.

Le dispositif de T.V.A. intracommunautaire repose actuellement sur un régime transitoire. Le passage au régime définitif se heurterait à des problèmes de répartition des recettes dus aux écarts de taux entre Etats membres et au fait que le pays d'origine n'est pas le pays de destination : le calcul de la réaffectation de la T.V.A. payée dans le pays de destination et de la compensation ne comporte pas de solution évidente, sauf à envisager, mais cela ne correspond pas au stade actuel de la construction communautaire, une affectation de l'ensemble de la recette au budget communautaire.

En tout état de cause, la question des ressources sera examinée plus en détail dans le cadre du rapport sur le renouvellement du cadre financier de l'Union européenne après 1999. On notera toutefois que la part des droits de douanes dans l'avant-projet de budget est en baisse, alors que celle de la ressource fondée sur le P.N.B. est en augmentation constante, pour atteindre aujourd'hui 48 % des recettes, ce qui constitue une évolution positive, l'assiette du P.N.B. constituant une meilleure clé de répartition entre Etats que l'assiette de la T.V.A.

A propos de la politique de recherche communautaire, la proposition de résolution défend une position dynamique, puisqu'elle soutient le projet de dotation établi par la Commission, comme l'avait fait le rapport d'information de Mme Michèle Rivasi sur le Vème Programme Cadre de Recherche et Développement, ce qui est loin de correspondre à la position du Gouvernement français. Il convient, en revanche, comme le propose la France, de réfléchir à une réforme du fonctionnement du P.C.R.D. afin d'aboutir à une simplification des procédures en faveur des entreprises et à une réduction du nombre de programmes.

S'agissant des dépenses agricoles, la proposition de résolution défend l'idée, déjà expérimentée l'an dernier, de la présentation à l'automne d'une lettre rectificative par la Commission européenne dans l'hypothèse où il y aurait lieu de procéder à une actualisation des dotations.

Les dépenses obligatoires représentent désormais plus de 50 % des engagements et cette proportion pourrait augmenter à l'avenir compte tenu de la proposition faite par la Commission, pour les prochaines perspectives financières, d'imputer une partie des dépenses structurelles au FEOGA-garantie. Le débat sur les incidences de la distinction entre les dépenses obligatoires et les dépenses non obligatoires pourrait être repris à l'occasion de la négociation du prochain accord interinstitutionnel.

Dans le domaine de la culture et de l'audiovisuel, si l'effet d'affichage lié à la baisse des crédits est regrettable, la mise en oeuvre d'actions expérimentales en matière culturelle, dans l'attente de l'élaboration d'une proposition de programme global, a conduit la Commission à proposer une baisse significative des dotations par rapport au budget 1998 ; en outre, l'exécution du programme MEDIA I consacré à l'industrie européenne de l'audiovisuel a donné lieu à des critiques.

Le Rapporteur a ensuite apporté des précisions sur les conditions d'exécution des actions structurelles. Tout d'abord, les quatre pays bénéficiant du fonds de cohésion, à savoir l'Espagne, le Portugal, l'Irlande et la Grèce, ont réalisé un rattrapage incontestable, conformément à l'objectif de ce fonds. En second lieu, la consommation des crédits de paiement s'est accélérée depuis la date du 31 décembre 1996 correspondant à la moitié de la période d'exécution 1994-1999. Les taux d'exécution les plus élevés sont ceux de l'Irlande, du Portugal, du Royaume-Uni, de l'Espagne et de la Grèce. A l'inverse, la France, l'Italie et l'Allemagne connaissent un rythme de consommation inférieur à la moyenne communautaire : soucieux de respecter le critère de 3 % de déficit budgétaire, ces pays n'ont pas dégagé tous les cofinancements nécessaires à la consommation des crédits communautaires.

Le rythme de consommation des crédits par type de fonds est contrasté : le FEOGA-orientation et le Fonds européen de développement régional (FEDER) atteignent des taux de consommation des crédits extrêmement élevés (99,5 % et 99,7 %) pour la période 1994-1997. Les aspects du programme SEM 2000 relatifs aux fonds structurels ayant été mis en place l'année dernière, il est encore impossible de procéder à un bilan de sa mise en oeuvre. Celui-ci devra être effectué au cours de la prochaine programmation pluriannuelle.

La suggestion consistant à étaler les crédits d'engagement relatifs aux fonds structurels sur plusieurs programmations n'est pas dépourvue d'intérêt, mais pourrait se révéler difficile à mettre en oeuvre ; elle pose en effet le problème du chevauchement de deux programmations sur plusieurs exercices, tandis que l'hypothèse consistant à ajouter les crédits transférés aux enveloppes financières des nouveaux programmes 2000-2006 rendrait particulièrement complexe l'évaluation des programmes 1994-1999 ; c'est pourquoi l'étalement des crédits de paiement lui semble préférable.

La prochaine programmation du budget communautaire devra reposer sur un élément déterminant, à savoir la capacité d'absorption des fonds communautaires par les pays concernés. A ce titre, la Délégation aura un rôle central à jouer, en veillant à ce que les dépenses communautaires atteignent un niveau optimal et servent effectivement à réduire les disparités au sein de l'Union européenne.

A l'issue d'un débat auquel ont pris part **Mme Béatrice Marre, MM. Yves Dauge, François Guillaume, Alain Barrau** et le **Rapporteur**, la Délégation a adopté,

sur proposition de ce dernier, les conclusions présentées ci-après qu'elle a conclu à l'opportunité de déposer sous la forme d'une proposition de résolution.

CONCLUSIONS ADOPTEES PAR LA DELEGATION

La Délégation,

après avoir examiné l'avant-projet de budget général des Communautés européennes pour l'exercice 1999 (n^{os} E 1062, E1063, E 1077 à E 1081) est d'avis de conclure à l'opportunité du dépôt de la proposition de résolution suivante :

PROPOSITION DE RESOLUTION⁽⁴⁷⁾

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,

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 ;

⁽⁴⁷⁾ Cette proposition de résolution est publiée comme document parlementaire sous le numéro 955.

2. 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 ;

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 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 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

privilegié 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 ;

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.