



N° 1408

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 18 février 1999

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

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

sur **le renouvellement du cadre financier de l'Union européenne
pour 2000-2006**

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, Jacques Blanc, Jean-Marie Bockel, Pierre Brana, Yves Bur, Yves Coussain, Camille Darsières, Yves Dauge, Bernard Derosier, Philippe Douste-Blazy, Mme Nicole Feidt, MM. Yves Fromion, Gérard Fuchs, Gaëtan Gorce, 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

PREMIERE PARTIE : REDÉFINIR LE RÔLE DE LA DEPENSE PUBLIQUE COMMUNAUTAIRE11

I. LA QUESTION DES SOLDES BUDGETAIRES EXCESSIFS S'EST IMPOSÉE AU CŒUR DES NÉGOCIATIONS COMMU- NAUTAIRES11

A. Les soldes budgétaires : une notion financièrement mal définie et politiquement inacceptable11

1) Des modalités de calcul incertaines12

a) La prise en compte discutable des ressources propres traditionnelles12

b) Les dépenses susceptibles d'être incluses dans le calcul des soldes
budgétaires13

2) Une notion politiquement inacceptable15

a) Une vision réductrice des avantages économiques retirés de la
participation à l'Union européenne16

b) Une notion incompatible avec les principes fondateurs de la
Communauté17

c) La méconnaissance des avantages politiques de la participation à
l'Union européenne18

B. Les demandes de rééquilibrage des soldes budgétaires excessifs : un obstacle devenu incontournable19

1) L'émergence des revendications des Etats figurant parmi les plus importants contributeurs nets19

a) Des contributions nettes jugées excessives par rapport aux autres
Etats membres19

b) La correction britannique : un précédent tentateur22

c) Des perspectives d'évolution des soldes peu encourageantes dans le
cadre d'« Agenda 2000 »25

2) Les déséquilibres budgétaires excessifs : un problème désormais incontournable	26
C. La dépense communautaire : variable d'ajustement des déséquilibres budgétaires excessifs ?.....	27
1) Une solution inacceptable : le cofinancement national des aides directes agricoles.....	29
a) Une solution impraticable pour répondre au problème allemand.....	29
b) Un dispositif dangereux pour l'avenir de la PAC	31
c) Une rigueur budgétaire « optique »	32
2) Une voie à explorer : la stabilisation des dépenses communautaires à Quinze	33
II. LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION NE TRADUISENT PAS DE REFLEXION SUR L'AVENIR DES DEPENSES EUROPEENNES	39
A. Une rigueur budgétaire d'affichage	41
1) La maîtrise des dépenses communautaires : un objectif revendiqué	42
2) Une progression réelle des dépenses communautaires	43
B. Une logique de reconduction des dépenses à Quinze sans amorce d'une redéfinition de la dépense européenne.....	47
1) La reconduction des politiques existantes au profit des Quinze	47
2) Les chantiers de la rénovation de la dépense communautaire.....	50
a) Parachever l'unité du budget communautaire : la budgétisation du Fonds européen de développement	50
b) Donner de nouveaux objectifs à l'Union : l'exemple du secteur spatial	52
c) Mettre en place de nouveaux instruments pour promouvoir l'emploi dans la troisième phase de l'U.E.M.....	59
DEUXIÈME PARTIE : LE FINANCEMENT DE L'UNION EUROPÉENNE EN QUESTION	63

I. LE MAINTIEN DU PLAFOND DES RESSOURCES PROPRES A 1,27 % DU P.N.B. PERMETTRA-T-IL LE FINANCEMENT DES OBJECTIFS DE L'UNION ?.....	65
A. Des marges de manoeuvre non négligeables, partiellement subordonnées à la croissance économique.....	65
1) L'importance des hypothèses macro-économiques dans le schéma de la Commission	65
2) L'incidence d'une croissance plus faible sur le financement de l'Union	66

a) La possibilité d'une croissance plus faible que prévue	66
b) Un risque résiduel mais présent pour le financement de l'Union.....	67
B. La délicate évaluation des besoins des Etats candidats	69
1) Les propositions de la Commission	69
2) Une évaluation techniquement acceptable.....	72
a) Des montants significatifs	72
b) Des dispositifs d'encadrement de la dépense techniquement pertinents.....	74
3) Des interrogations persistantes sur les montants destinés aux pays d'Europe centrale et orientale	76
a) Des besoins considérables que la Communauté ne prend que très partiellement en charge	76
b) Des instruments communautaires insuffisamment efficaces ?	78
c) Le traitement des candidats de la deuxième vague : vers une nouvelle division de l'Europe ?.....	79
d) La question de l'acceptabilité des dispositifs transitoires en matière agricole.....	80
II. LES NEGOCIATIONS D'« AGENDA 2000 » OUVRIRONT-ELLES LA VOIE A UNE RENOVATION DE LA STRUCTURE DES RESSOURCES PROPRES COMMUNAUTAIRES ?.....	81
A. La réforme du système de financement : un débat difficile et a priori peu urgent	81
1) Une réforme difficile à mener à bien.....	81
2) Une réforme prioritaire ?.....	82
B. Une actualité renouvelée dans le cadre d'« Agenda 2000 »	86
1) Les mécanismes de compensation budgétaire : des solutions peu satisfaisantes.....	86
a) La correction britannique : une légitimité vacillante.....	86
b) L'écrêtement généralisé des soldes budgétaires excessifs : une solution compliquée et inadaptée à l'élargissement	90
2) L'extension de la ressource P.N.B. : une solution séduisante mais à préciser	93
3) De nouvelles ressources pour l'Union européenne ?.....	96
TROISIEME PARTIE : L'EXERCICE DU POUVOIR BUDGETAIRE COMMUNAUTAIRE.....	99
I. L'ACCORD INTERINSTITUTIONNEL DOIT DOTER L'AUTORITE BUDGETAIRE D'INSTRUMENTS LUI PERMETTANT DE GERER EFFICACEMENT SES POLITIQUES.....	101

A. Assurer une stricte discipline budgétaire	101
1) Ne pas recréer les conditions d'une sous-exécution budgétaire	101
a) Améliorer les prévisions de dépenses agricoles	103
b) Eviter la surbudgétisation des actions structurelles	104
2) Eviter le « saupoudrage » des crédits	104
3) Préserver les dotations envisagées pour les Etats candidats	105
B. Accorder au cadre financier une flexibilité suffisante pour permettre à l'Union d'atteindre ses objectifs	106
1) Les mécanismes de flexibilité existants : un bilan peu satisfaisant	106
2) Une flexibilité accrue dans le prochain accord interinstitutionnel	108
II. LE NOUVEL ACCORD INTERINSTITUTIONNEL DOIT GARANTIR UN EXERCICE EQUILIBRE DU POUVOIR BUDGETAIRE.....	111
A. L'équilibre fragile de l'exercice du pouvoir budgétaire communautaire	111
B. Des propositions de la Commission ambiguës.....	113
1) La pérennisation de certains mécanismes de collaboration	113
2) La classification des dépenses : un écueil non résolu	115
CONCLUSION.....	117
TRAVAUX DE LA DELEGATION.....	119
I. Audition de M. Erkki Liikanen, membre de la Commission européenne, sur l'établissement de nouvelles perspectives financières pour la période 2000-2006, le 30 avril 1998	119
II. 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 1998⁰	127
III. Réunion du jeudi 11 février 1999.....	132
IV. Réunion du jeudi 18 février 1999	135
PROPOSITION DE RESOLUTION ADOPTEE PAR LA DÉLÉGATION.....	145

MESDAMES, MESSIEURS,

A la suite de la communication « Agenda 2000 » présentée par la Commission en juillet 1997⁽¹⁾, les institutions communautaires ont engagé des négociations qui concernent tout à la fois les réformes de la politique agricole commune (PAC) et de la politique régionale, la préparation de l'élargissement de l'Union ainsi que la définition d'un nouveau cadre financier pour les années à venir. C'est ce dernier sujet qu'aborde le présent rapport⁽²⁾.

La programmation budgétaire pluriannuelle – les perspectives financières – arrêtée par le Conseil européen à Edimbourg les 11 et 12 décembre 1992 et formalisée dans l'accord interinstitutionnel du 29 octobre 1993 relatif à la discipline budgétaire et à l'amélioration de la procédure budgétaire⁽³⁾ arrive en effet à échéance à la fin de l'exercice 1999.

La Commission a donc soumis au Conseil et au Parlement européen trois documents principaux, sur la base desquels ces institutions dessineront le prochain cadre financier de l'Union européenne : des propositions pour l'établissement des prochaines perspectives financières, un projet d'accord interinstitutionnel⁽⁴⁾ et un rapport sur le fonctionnement du système des ressources propres des Communautés européennes⁽⁵⁾.

La difficulté du sujet ne saurait être niée.

⁽¹⁾ Pour une analyse détaillée de ce document, on se reportera au rapport d'information (n° 425) présenté par M. Henri Nallet en novembre 1997.

⁽²⁾ La réforme de la PAC a été examinée dans le rapport d'information (n° 1247) présenté par Mme Béatrice Marre ; la réforme de la politique structurelle l'a été dans le rapport d'information (n° 1280) présenté par M. Alain Barrau. La mise en œuvre du processus d'élargissement fait l'objet de deux rapports d'information (n°s 769 et 940) présentés par M. Jean-Bernard Raimond.

⁽³⁾ *Journal officiel* des Communautés européennes n° C 331 du 7 décembre 1993.

⁽⁴⁾ Les deux documents ont été soumis à l'examen de l'Assemblée nationale sous les n°s E 1049 et E 1128.

⁽⁵⁾ COM(1998) 560 final du 7 octobre 1998.

Les questions budgétaires sont traditionnellement, dans l'histoire de la construction communautaire, des sujets qui « fâchent » les partenaires européens, en révélant leurs arrière-pensées et leurs intérêts contradictoires. Les discussions qui se poursuivent aujourd'hui ne dérogent pas à ce constat et les divergences des Etats membres sont accrues par la perspective de l'élargissement, qui oblige à faire une place aux Etats candidats et aux futurs Etats membres dans un cadre financier sur lequel pèse une contrainte budgétaire de plus en plus marquée.

Alors que le compromis ne semble désormais plus pouvoir passer par une augmentation des dépenses communautaires, on est en droit de se demander comment concilier le souci des Etats figurant parmi les plus gros contributeurs de limiter la progression des dépenses communautaires, la préoccupation des Etats les plus pauvres de préserver les versements dont ils bénéficient au titre de la politique régionale et la nécessité d'offrir une aide substantielle aux Etats candidats sans renoncer à la conduite de politiques communes ambitieuses ni trahir les principes de solidarité et d'orthodoxie budgétaire qui fondent la construction communautaire.

Une difficulté supplémentaire – qui peut constituer aussi un facteur de cohérence - vient en outre du déroulement simultané des négociations relatives aux réformes des deux principales politiques communes que sont la PAC et la politique régionale. Dans sa communication « Agenda 2000 », c'est bien à un exercice global de réforme que la Commission avait invité les institutions communautaires et on observe aujourd'hui des interactions multiples entre les réformes sectorielles et le renouvellement des perspectives financières.

On relèvera d'ailleurs qu'à la suite des demandes présentées par certains Etats membres d'un rééquilibrage de leurs charges nettes au budget communautaire, les discussions engagées au Conseil, loin de se cantonner à la définition de nouvelles perspectives financières, portent également sur la question du système de financement de l'Union, que la Commission s'était pourtant efforcée de laisser prudemment à l'écart.

La relative urgence qui s'attache à l'aboutissement de ces négociations ne vient pas faciliter leur déroulement. En effet, la procédure budgétaire pour l'exercice 2000 - le premier des prochaines perspectives financières - vient d'être lancée, alors que le cadre financier 2000-2006 n'est pas encore défini ; au 31 décembre prochain, c'est toute la programmation des actions structurelles qui sera menacée faute d'accord sur la réforme de la politique régionale et les modalités de leur financement. Après des mois d'atermoiements, c'est seulement maintenant, sous l'impulsion du Conseil européen réuni à Vienne les

11 et 12 décembre dernier, que la négociation semble enfin réellement s'engager au sein du Conseil.

Toutes ces difficultés ne doivent cependant pas faire oublier les enjeux essentiels qui s'attachent à la définition du cadre budgétaire de l'Union européenne de demain.

En effet, un budget, qu'il soit européen ou national, n'est pas seulement des colonnes de chiffres, recettes et dépenses, qu'il s'agit de minimiser et d'équilibrer. C'est un outil financier dont se dote la collectivité pour atteindre un certain nombre d'objectifs politiques que le seul jeu du marché ne réalise pas spontanément.

Quatre fonctions d'un budget doivent retenir particulièrement l'attention à l'occasion du débat sur les perspectives financières 2000-2006.

Tout d'abord le budget européen doit permettre la mise en œuvre de politiques publiques dans des domaines où, pour des raisons diverses, l'action communautaire est à l'évidence plus efficace que des actions nationales séparées. Tels sont les cas de la PAC, pour des raisons d'échelle, mais aussi de poids dans les négociations internationales ; de la recherche, pour des raisons de taille critique ou de meilleure coordination ; ou encore des grands réseaux européens - TGV ou numériques - pour des raisons évidentes d'aménagement du territoire continental.

Ensuite, un budget a des effets et doit avoir des objectifs en matière de redistribution et de lutte contre les inégalités : entre États membres (ou futurs États membres), entre régions, voire entre citoyens, même si ce dernier chapitre demeure d'abord de la responsabilité nationale.

Un budget est par ailleurs un instrument de régulation de la conjoncture macro-économique et doit être utilisé pour amortir les creux des cycles de croissance : le budget communautaire peut se révéler, en complément des budgets nationaux, un élément non négligeable dans la lutte collective contre le chômage, dans une zone euro où les économies sont de plus en plus « en phase ». Le budget européen doit également être un instrument de régulation et une aide pour un ou plusieurs pays connaissant un « choc asymétrique » lié à des singularités sociales, énergétiques ou autres, dans un cadre où la dévaluation isolée n'est plus possible.

Enfin le budget européen doit prévoir les moyens permettant à l'Union d'affirmer de plus en plus son identité extérieure, qui passe par

une politique de développement mais aussi une politique de maintien de la paix pouvant aller (dans le cadre de l'ONU !) jusqu'à des interventions militaires autonomes dont les moyens doivent être prévus et financés.

C'est assez dire que la discussion des perspectives financières ne doit pas se limiter à répondre à la question : comment gérer de la façon la plus économe les politiques communes existantes ? C'est la pente naturelle des négociations aujourd'hui engagées. Cela ne peut et ne doit pas être l'attitude de ceux qui souhaitent l'émergence d'une Europe politique, dotée d'un niveau et d'une capacité de décision permettant d'engager des actions collectives efficaces là où les actions des Etats membres ne suffisent plus.

*

* *

PREMIERE PARTIE : REDEFINIR LE ROLE DE LA DEPENSE PUBLIQUE COMMUNAUTAIRE

Un examen rapide des discussions entamées au sein du Conseil sur le financement futur de l'Union européenne révèle l'acuité du problème que pose aujourd'hui l'alourdissement des contributions nettes de certains Etats membres. Il occulte ainsi largement une réflexion - pourtant indispensable - sur les dépenses de l'Union, que la Commission n'a pas menée à son terme dans ses propositions relatives à l'établissement de nouvelles perspectives financières.

I. LA QUESTION DES SOLDES BUDGETAIRES EXCESSIFS S'EST IMPOSEE AU CŒUR DES NEGOCIATIONS COMMUNAUTAIRES

Se fondant sur le calcul de leurs contributions nettes au financement de l'Union européenne, certains Etats membres, au premier rang desquels l'Allemagne, demandent désormais un rééquilibrage budgétaire à leur profit. L'ampleur prise aujourd'hui par ces revendications et le lien établi par ces Etats entre cette question et la réalisation d'un accord global sur « Agenda 2000 » contraignent désormais l'Union européenne, malgré les fondements discutables de ces demandes, à s'efforcer d'y répondre.

A. Les soldes budgétaires : une notion financièrement mal définie et politiquement inacceptable

A l'origine allemande, la demande d'une correction des déséquilibres budgétaires excessifs a été relayée et reprise pour leur propre compte par l'Autriche, les Pays-Bas et la Suède.

Cette revendication repose sur l'hypothèse que le solde budgétaire constitue un indicateur pertinent pour évaluer la charge que représente

pour un Etat sa participation à l'Union européenne. Ce postulat tentant car simple – voire simpliste – est susceptible d'être mis en cause non seulement parce que les modalités de calcul de la notion de solde budgétaire sont incertaines mais aussi parce que celle-ci est politiquement inacceptable.

1) Des modalités de calcul incertaines

Dans son rapport sur le fonctionnement du système des ressources propres, la Commission recense plus d'une trentaine de modalités de calcul des soldes budgétaires qu'elle juge toutes « *parfaitement défendables* ».

Les principales divergences portent sur les types de dépenses et de recettes susceptibles d'être incluses dans le calcul des soldes. En effet, la définition la plus simple du solde budgétaire qui consiste à soustraire aux dépenses reçues par un Etat membre l'ensemble des ressources versées par celui-ci pour le financement de la Communauté s'avère par trop simpliste au regard de la structure des recettes et des dépenses communautaires.

a) La prise en compte discutable des ressources propres traditionnelles

S'agissant des recettes, la principale divergence porte sur la prise en compte des ressources propres traditionnelles (droits de douane et droits agricoles).

Est-il légitime de les comptabiliser parmi les charges supportées par un Etat au titre de sa participation à l'Union, alors qu'elles correspondent à la mise en œuvre de politiques communes et sont, conformément à la décision sur les ressources propres⁽⁶⁾, perçues par les Etats membres pour le compte de la Communauté ?

Cette interrogation est d'autant plus pertinente que certains pays, en raison de leur situation géographique ou de leur vocation commerciale, perçoivent des droits de douane et agricoles supérieurs à ceux des autres Etats membres. Ces ressources, si elles sont incluses dans leurs contributions au financement de l'Union, ne proviennent pas des achats de leurs seuls contribuables mais bien de ceux de l'ensemble des

⁽⁶⁾ Décision du Conseil du 31 octobre 1994 relative au système des ressources propres (94/728/Conseil européen, Euratom), *Journal officiel* des Communautés européennes n° L 293 du 12 novembre 1994.

consommateurs finals répartis sur le territoire européen, lorsque les marchandises sujettes aux droits sont acheminées vers d'autres Etats membres. Ce phénomène, fréquemment appelé « **effet Rotterdam-Anvers** » compte tenu de l'importance particulière de ces deux ports dans le cadre des importations communautaires, représenterait en 1997 31 % des recettes douanières totales en Belgique et 27 % aux Pays-Bas. En effet, l'analyse de la structure des recettes versées par ces deux Etats mais aussi par l'Irlande et le Royaume-Uni montre l'importance des ressources propres traditionnelles dans leurs contributions. Pour 1997, les Pays-Bas ont ainsi apporté à la Communauté 12,2 % des droits de douane et agricoles, soit pratiquement le double de leur part dans le financement de l'Union (6,4 %).

b) Les dépenses susceptibles d'être incluses dans le calcul des soldes budgétaires

Il est significatif de noter les divergences entre la Commission et la Cour des Comptes européenne quant à leur appréciation sur les dépenses susceptibles d'être réparties entre Etats membres : si la première ventile les dépenses administratives, la seconde ne les prend pas en compte dans le total des paiements effectués dans chaque Etat membre. A l'inverse, la Cour des Comptes inclut une part des dépenses extérieures dans ce montant, alors que la Commission exclut toute répartition entre les quinze des dotations consacrées aux actions extérieures.

Plus généralement, s'il existe un consensus pour exclure du calcul des soldes budgétaires les dépenses extérieures ainsi que certaines dépenses mineures⁽⁷⁾, la prise en compte des dépenses administratives – qui représentent aujourd'hui 5 % du budget communautaire – est sujette à divergences⁽⁸⁾. Il est vrai que l'on peut se demander si celles-ci doivent être imputées aux Etats membres qui abritent les différentes institutions communautaires ou, notamment dans le cas des traitements et pensions des fonctionnaires, à l'Etat dont ceux-ci sont les ressortissants.

⁽⁷⁾ Transferts relatifs à la part de l'Union dans le capital du Fonds européen d'investissement ; frais de mission des fonctionnaires de l'Union européenne.

⁽⁸⁾ Le solde budgétaire dit « opérationnel » exclut ainsi ce type de dépenses de son calcul.

Ainsi, pour le calcul du solde budgétaire retenu pour la détermination de la correction britannique, le choix a été fait de ne prendre en compte que les dépenses susceptibles d'être « réparties »⁽⁹⁾.

Au-delà du champ des dépenses susceptibles d'être réparties, il convient de se méfier de certaines répartitions « optiques » des dotations budgétaires.

Ainsi en est-il particulièrement des restitutions aux exportations auxquelles donne lieu la mise en œuvre de la politique agricole commune. En effet, celles-ci sont souvent payées dans les Etats où les installations de chargement se trouvent (Pays-Bas et Belgique) mais n'échoient pas aux ressortissants de ces pays mais aux producteurs agricoles d'autres Etats membres. Ce phénomène, souvent qualifié d'« **effet de portillon inversé** », joue particulièrement pour les Pays-Bas. On constate ainsi que la détérioration de leur solde budgétaire est concomitante de la réduction des restitutions à l'exportation dans la mise en œuvre de la PAC, alors qu'auparavant leur position de bénéficiaire net du budget communautaire résultait, pour une partie, de l'importance de ce dispositif dans la gestion des marchés agricoles.

Au total, on observe des écarts parfois substantiels entre les positions nettes des différents Etats membres selon les modalités retenues pour le calcul des soldes budgétaires.

Le tableau suivant présente les résultats découlant de l'application de deux méthodes de calcul des soldes budgétaires : la première modalité de calcul – la plus simple mais dont le Rapporteur vient de montrer les limites – consiste à soustraire les ressources propres versées par chaque Etat membre aux versements communautaires dont il bénéficie. La seconde consiste à calculer les soldes budgétaires selon la méthode retenue par la décision du 31 octobre 1994 pour la détermination de la correction britannique et qui consiste à ne pas prendre en compte les ressources propres traditionnelles et à n'intégrer que les dépenses susceptibles d'être réparties.

Pour le Rapporteur, cette seconde méthode doit être privilégiée : d'une part, parce qu'elle gagne en exactitude ce qu'elle sacrifie en simplicité, d'autre part car il s'agit de la seule modalité de calcul définie dans un texte communautaire.

⁽⁹⁾ Leur définition figure dans le document du Conseil de l'Union européenne relatif au mode de calcul, financement, versement et budgétisation de la correction des déséquilibres budgétaires conformément aux articles 4 et 5 de la décision du Conseil relative au système des ressources propres des Communautés – 5455/94, 9 mars 1994.

DEUX CALCULS DES SOLDES BUDGETAIRES : EXERCICE 1997

Etat membre	Solde budgétaire comptable		Solde budgétaire selon la définition retenue pour le calcul de la correction britannique	
	Millions d'euros	% P.N.B.	Millions d'euros	% P.N.B.
Belgique	1 079,5	0,50	1 712,0	0,79
Danemark	68,6	0,05	93,8	0,07
Allemagne	-10 943,5	-0,60	-11 456,1	-0,62
Grèce	4 371,8	4,13	4 314,5	4,07
Espagne	5 936,0	1,28	5 537,2	1,19
France	-781,1	-0,06	-1 757,2	-0,14
Irlande	2 676,7	4,84	2 800,8	5,07
Italie	-61,3	-0,01	-564,0	-0,06
Luxembourg	725,4	4,89	715,0	4,82
Pays-Bas	-2 276,2	-0,71	-1 224,0	-0,38
Autriche	-723,6	-0,40	-873,9	-0,48
Portugal	2 721,8	3,12	2 675,4	3,07
Finlande	56,1	0,06	1,4	0,00
Suède	-1 129,5	-0,59	-1 195,0	-0,62
Royaume-Uni	-1 798,8	-0,16	-658,5	-0,06

Source : Commission européenne, rapport sur le fonctionnement du système des ressources propres.

Le tableau met particulièrement en valeur l'« effet Rotterdam » qui joue dans la détermination du solde budgétaire néerlandais, celui-ci variant considérablement selon que l'on y inclut ou non les ressources propres traditionnelles.

Les soldes budgétaires peuvent donc être calculés de multiples façons et ne sauraient à ce titre constituer un indicateur fiable du bilan coûts/avantages de la participation à l'Union européenne. Bien plus, ils constituent un concept politiquement inacceptable.

2) Une notion politiquement inacceptable

Les revendications allemande, autrichienne, néerlandaise et suédoise reposent sur une appréciation politique erronée de la participation à l'Union européenne : elles limitent les avantages économiques de celle-ci aux simples flux budgétaires ; elles nient le principe de solidarité qui

fonde la construction européenne et occultent les avantages retirés de l'élaboration d'une action commune.

a) *Une vision réductrice des avantages économiques retirés de la participation à l'Union européenne*

La notion de solde budgétaire apparaît impropre à résumer seule les avantages économiques nets que retire un Etat membre de son adhésion à la Communauté européenne.

Tout d'abord, comme le souligne la Cour des Comptes européenne dans son rapport spécial sur les ressources fondées sur la T.V.A. et le P.N.B.⁽¹⁰⁾, la notion de solde budgétaire ne permet pas de prendre en compte les « *effets d'entraînement* » **des politiques de dépenses communautaires**, alors que l'intégration de plus en plus poussée des économies au sein du marché unique rend contestable l'établissement d'« *un lien strict entre la destination des paiements communautaires et les bénéfices qu'en tire un Etat membre* ».

Il apparaît à cet égard évident que les dépenses déployées en matière d'actions structurelles ont des retombées sur les Etats membres autres que ceux qui en sont directement bénéficiaires, sous la forme de fournitures de biens ou de services. Ainsi, la construction, sur la base de financements communautaires, de l'aéroport d'Athènes, qui a échoué à des entreprises allemandes constitue un exemple classique de ces retombées indirectes, que l'on peut également soupçonner derrière le déficit commercial espagnol. De même, les dépenses extérieures qui ne sont pas incluses par la Commission dans le total des dépenses de l'Union réparties entre les Etats membres donnent certainement lieu à des passations de marchés publics au profit de ces derniers.

En outre, le processus d'élargissement, s'il entraîne une détérioration des soldes budgétaires des Quinze, va se traduire par des avantages économiques pour les Quinze. L'Allemagne sera, au demeurant, loin d'être la dernière à en profiter en raison de son poids dominant (50 %) dans les flux commerciaux avec les pays d'Europe centrale et orientale mais aussi dans le développement de la sous-traitance à l'Est (les entreprises allemandes sont responsables des 2/3 du montant des opérations de commerce de perfectionnement passif⁽¹¹⁾) ou encore de

⁽¹⁰⁾ Rapport spécial n° 6/98 relatif bilan du système des ressources fondées sur la T.V.A. et le P.N.B., *Journal officiel* des Communautés européennes n° C 241 du 31 juillet 1998.

⁽¹¹⁾ Exportation temporaire de marchandises pour leur faire subir, hors de la Communauté, une ou plusieurs opérations de perfectionnement, avant leur réimportation sur le territoire de l'Union européenne.

sa part (1/3) dans le volume d'investissements directs étrangers réalisés dans cette zone. Autant d'éléments qui devraient amener l'Allemagne à nuancer sa demande d'un rééquilibrage de sa contribution nette au financement de l'Union.

Enfin, l'appartenance à l'Union n'est pas économiquement neutre.

L'étude menée par M. Klaus Gretschmann, professeur à la *Rheinisch-Westfälische Technische Hochschule* d'Aix-la-Chapelle, pour le Parlement européen, est à cet égard extrêmement éclairante. S'y trouvent calculées les positions nettes des Etats membres en intégrant les gains fiscaux retirés de l'appartenance à l'Union européenne grâce à l'évolution du commerce extérieur qu'elle suscite. L'étude conclut ainsi qu'en négligeant les effets fiscaux supplémentaires liés à l'appartenance à l'Union européenne, les calculs des soldes budgétaires des Etats membres ont tendance à surestimer les charges nettes et à sous-estimer les bénéfices nets.

Plus généralement, le calcul des soldes budgétaires ne permet pas de prendre en compte les avantages économiques qui découlent de la participation au marché unique européen et qui a notamment pour effets de simplifier les échanges commerciaux transfrontaliers, d'élargir les débouchés potentiels et donc de favoriser la croissance.

b) Une notion incompatible avec les principes fondateurs de la Communauté

Raisonné en termes de contributions nettes accrédite l'idée – développée avec succès par Mme Margaret Thatcher en 1984 – que chaque Etat membre peut prétendre à un « juste retour » qui serait évalué à l'aune des concours financiers qu'il apporte à la Communauté, comparés aux versements communautaires dont il bénéficie. Se trouve alors remis en cause le principe de solidarité qui sous-tend la construction communautaire et qu'illustre, de façon exemplaire, la mise en œuvre, depuis une dizaine d'années, d'une politique régionale visant à renforcer la cohésion économique et sociale des territoires de l'Union.

De surcroît, le raisonnement en termes de « *juste retour* » est absurde dans la mesure où il suppose légitime qu'un Etat, au motif qu'il est plus riche, bénéficie davantage des versements communautaires qu'un Etat pauvre, qui, par définition, contribue moins au financement de l'Union.

L'Allemagne se défend d'ailleurs de fonder sa revendication sur l'idée du « juste retour ». M. Gerhard Schröder a ainsi souligné dans son discours de politique générale prononcé le 10 décembre dernier devant le *Bundestag* que « *l'Union européenne n'est pas une banque où l'on vient placer son argent avec l'espoir de réaliser des intérêts juteux. En signant les Traités sur l'Union européenne, nous nous sommes engagés à faire preuve de solidarité envers les Etats les moins favorisés – et nous nous y tenons* ».

c) *La méconnaissance des avantages politiques de la participation à l'Union européenne*

Faire du calcul des soldes budgétaires l'unique étalon des avantages que retire un Etat de sa participation à l'Union européenne conduit à passer sous silence les avantages politiques de cette dernière. Ils sont pourtant primordiaux dans la mesure où la construction communautaire permet de faire à plusieurs ce qu'un Etat membre isolé ne parviendrait à mener à bien.

C'est à l'évidence ce que démontre la mise en place de l'Union économique et monétaire, qui permettra à la monnaie européenne d'acquérir un poids dans les échanges internationaux qu'aucune autre monnaie nationale n'aurait pu obtenir et contribuera à la réalisation d'un espace de stabilité monétaire favorable à la croissance et à la reprise de l'emploi.

Mais d'autres politiques conduites à l'échelon communautaire sont également exemplaires de la valeur ajoutée d'une démarche européenne commune pour mener à bien une action. C'est ainsi le cas de la politique extérieure, mais aussi des actions entreprises au titre du troisième pilier de l'Union européenne, particulièrement dans le cadre de la lutte contre la criminalité organisée, dont le caractère transfrontalier appelle une réponse coordonnée des Etats membres. La communautarisation, prévue par le Traité d'Amsterdam, de nombre de domaines du troisième pilier reflète bien la prise de conscience de la nécessité d'entreprendre à plusieurs ce que seul un Etat membre ne parviendrait pas à mener à bien.

Bien d'autres secteurs d'intervention tireraient bénéfice d'une plus grande intégration européenne. C'est ce que le Rapporteur tendra à montrer un peu plus loin, en prenant l'exemple du secteur spatial.

B. Les demandes de rééquilibrage des soldes budgétaires excessifs : un obstacle devenu incontournable

Les demandes allemande, néerlandaise, autrichienne et suédoise ont cependant désormais pris une ampleur interdisant de les passer plus longtemps sous silence.

1) L'émergence des revendications des Etats figurant parmi les plus importants contributeurs nets

Les revendications allemande, néerlandaise, suédoise et autrichienne se nourrissent de l'importance de leurs contributions nettes par rapport à d'autres Etats membres, mais aussi du précédent que constitue le « rabais » dont bénéficie le Royaume-Uni depuis 1984 et de l'absence d'amélioration des soldes budgétaires que laissent prévoir les propositions présentées dans « Agenda 2000 ».

a) Des contributions nettes jugées excessives par rapport aux autres Etats membres

Comme l'admet la Commission dans son rapport sur le fonctionnement du système des ressources propres, l'Allemagne, les Pays-Bas, la Suède et l'Autriche « *connaissent effectivement des déséquilibres budgétaires importants* ».

Le tableau figurant page 21 récapitule depuis 1995 – date de l'adhésion de l'Autriche et la Suède à l'Union européenne – la part des différents Etats membres dans le financement de la Communauté, les versements communautaires dont ils bénéficient, le solde budgétaire comptable qui en résulte, exprimé en millions d'euros, d'une part, et en pourcentage du P.N.B. des Etats membres, d'autre part.

Il apparaît ainsi que pour l'Allemagne, les Pays-Bas, l'Autriche et la Suède, leurs contributions nettes au financement de la Communauté représentent entre 0,4 % et 0,7 % de leurs P.N.B. nationaux. Par comparaison, les soldes budgétaires de la France et de l'Italie, pourtant également contributeurs nets au budget communautaire, s'élèvent respectivement à 0,01 % et à 0,06 % de leurs P.N.B.

La Commission européenne, dans son rapport précité, souligne qu'« *au cours de la dernière décennie, des changements significatifs se sont produits dans la situation relative des quatre Etats membres et encore plus fortement dans le cas de l'Allemagne et de la Suède* ». C'est également ce qu'a mis en avant le Chancelier allemand, M. Gerhard

Schröder, lorsqu'il a souligné dans sa déclaration de politique générale précitée, l'urgence de « *corriger les déséquilibres qui font de pays comme le Luxembourg, le Danemark ou la Belgique des bénéficiaires nets, alors que leur niveau de richesse par habitant est supérieur à celui de l'Allemagne* ».

C'est en effet au regard de leur prospérité relative que ces quatre Etats membres demandent la révision à la baisse de leurs contributions nettes au budget communautaire. L'examen de la capacité contributive des différents partenaires européens – présentée dans le tableau ci-après – montre que celle-ci ne se reflète pas toujours dans le niveau des soldes budgétaires.

**PRODUIT NATIONAL BRUT RELATIF AUX PRIX DU MARCHE PAR HABITANT
EN EUROS ET EN PARITE DE POUVOIR D'ACHAT
(jusqu'en 1990 : Allemagne et EUR-15 sans l'Allemagne de l'est ;
à partir de 1991 : Allemagne et EUR-15 avec les nouveaux *länder*)**

	Euros					Parités de pouvoir d'achat				
	1984	1990	1991	1995	1997	1984	1990	1991	1995	1997
Belgique	101,0	104,0	106,0	121,5	112,8	106,8	105,3	109,2	115,7	115,3
Danemark	131,1	127,8	124,3	140,2	137,4	106,7	100,6	102,4	110,8	112,5
Allemagne	129,9	127,3	114,6	130,9	118,6	119,0	117,8	107,3	110,4	109,4
Grèce	53,5	44,0	46,6	49,2	53,3	62,8	59,3	62,3	66,5	69,0
Espagne	52,3	66,7	71,4	63,4	62,6	69,0	74,2	79,4	76,8	77,7
France	115,7	111,4	110,3	116,4	109,9	111,7	109,7	113,0	106,7	104,3
Irlande	61,9	61,3	62,4	69,1	79,9	59,6	64,3	68,7	80,5	82,4
Italie	92,7	101,1	105,3	83,2	92,2	101,9	101,9	105,5	103,7	102,6
Luxembourg	171,4	184,0	192,3	201,8	186,4	173,5	185,2	196,6	181,6	176,2
Pays-Bas	112,0	100,7	101,2	113,7	108,1	102,7	101,3	102,3	106,8	106,0
Autriche	109,3	109,2	111,8	127,6	118,8	106,1	105,8	108,8	111,1	112,6
Portugal	26,2	35,8	41,5	46,8	46,7	49,4	58,9	64,5	70,0	69,6
Finlande	130,1	139,5	123,3	105,9	104,9	99,1	99,9	91,1	93,6	96,4
Suède	144,5	137,8	142,4	111,7	114,2	111,8	104,5	102,4	97,3	93,7
Royaume-Uni	98,6	89,1	91,2	83,8	101,8	99,6	99,5	96,3	96,4	100,3
EUR-15	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Source : Commission européenne, rapport sur le fonctionnement des ressources propres.

Etats membres	1995						1996						1997					
	DEPENSES		RESSOURCES		SOLDE ⁽¹⁾		DEPENSES		RESSOURCES		SOLDE ⁽¹⁾		DEPENSES		RESSOURCES		SOLDE ⁽¹⁾	
	En Meuros	en %	En Meuros	en %	En Meuros	en % du PNB	En Meuros	en %	En Meuros	en %	En Meuros	en % du PNB	En Meuros	en %	En Meuros	en %	En Meuros	en % du PNB
BELGIQUE	4 398,3	6,6	2 680,1	4,0	1 718,2	0,81	4 166,8	5,4	2 750,9	3,9	1 415,8	0,66	4 050,9	5,0	2 971,4	3,9	1 079,5	0,5
DANEMARK	1 640,4	2,5	1 295,4	1,9	345,1	0,27	1 616,7	2,1	1 368,9	1,9	247,8	0,19	1 574,4	2,0	1 505,8	2,0	68,6	0,05
ALLEMAGNE	8 125,7	12,1	21 324,1	31,4	-13 198,3	-0,72	10 214,4	13,3	20 742,6	29,2	-10 528,3	-0,57	10 273,8	12,8	21 217,3	28,2	-10 943,5	-0,6
GRECE	4 513,4	6,7	985,2	1,5	3 528,5	3,99	5 187,0	6,7	1 106,0	1,6	4 081,0	4,2	5 550,2	6,9	1 178,4	1,6	4 371,8	4,13
ESPAGNE	10 898,4	16,3	3 645,2	5,4	7 253,2	1,70	10 661,5	13,9	4 547,2	6,4	6 114,3	1,34	11 303,6	14,1	5 367,6	7,1	5 936,0	1,28
FRANCE	10 336,7	15,5	11 876,8	17,5	-1 540,1	-0,13	12 285,7	16,0	12 423,3	17,5	-137,6	-0,01	12 404,8	15,5	13 185,9	17,5	-781,1	-0,06
IRLANDE	2 578,3	3,9	664,8	1,0	1 913,7	4,48	2 997,7	3,9	681,5	1,0	2 316,1	4,86	3 363,7	4,2	687,0	0,9	2 676,7	4,84
ITALIE	5 741,0	8,6	6 413,7	9,5	-672,7	-0,08	7 852,2	10,2	9 004,7	12,7	-1 152,5	-0,12	8 605,8	10,7	8 667,1	11,5	-61,3	-0,01
LUXEMBOURG	861,7	1,3	167,6	0,3	694,1	4,88	948,4	1,2	160,7	0,2	787,8	5,49	896,1	1,1	170,7	0,2	725,4	4,89
PAYS-BAS	2 428,3	3,6	4 349,6	6,4	-1 921,2	-0,64	2 103,7	2,7	4 435,5	6,2	-2 331,8	-0,75	2 561,4	3,2	4 837,6	6,4	-2 276,2	-0,71
AUTRICHE	902,3	1,3	1 762,9	2,6	-860,5	-0,49	1 660,5	2,2	1 874,0	2,6	-213,5	-0,12	1 386,8	1,7	2 110,4	2,8	-723,6	-0,40
PORTUGAL	3 306,0	4,9	864,9	1,3	2 441,1	3,08	3 701,4	4,8	851,7	1,2	2 849,7	3,41	3 799,6	4,7	1 077,8	1,4	2 721,8	3,12
FINLANDE	753,4	1,1	887,4	1,3	-133,9	-0,14	1 052,0	1,4	964,0	1,4	88,0	0,09	1 118,0	1,4	1 061,9	1,4	56,1	0,06
SUEDE	760,7	1,1	1 658,3	2,4	-897,7	-0,53	1 312,5	1,7	1 969,0	2,8	-656,6	-0,35	1 196,6	1,5	2 326,0	3,1	-1 129,5	-0,59
ROYAUME-UNI	4 612,4	6,9	9 251,6	13,6	-4 639,1	-0,55	6 112,4	8,0	8 218,6	11,6	-2 106,1	-0,23	7 129,3	8,9	8 928,1	11,9	-1 798,8	-0,16

Source : Commission européenne, rapport sur le fonctionnement du système des ressources propres.

⁽¹⁾ Un solde budgétaire négatif indique que l'Etat membre concerné est contributeur net au budget de l'Union européenne.

Le déséquilibre budgétaire que connaît l'Allemagne est de loin le plus important. Evalué à plus de 10,9 milliards d'écus en 1997, le solde de cet Etat est ainsi quatorze fois supérieur à celui de la France. Il est également cinq fois supérieur à celui des Pays-Bas, pourtant deuxième contributeur net au budget communautaire.

On relèvera, en outre, que l'Allemagne connaît un solde budgétaire négatif depuis plusieurs années, la Commission notant sa stabilité depuis 1995, avant de faire observer que « *cette évolution est tout à fait conforme aux projections effectuées au moment de la modification de la décision sur les ressources propres de 1988* ».

Les soldes budgétaires des quatre Etats membres demandant aujourd'hui un rééquilibrage à leur profit connaissent des évolutions distinctes.

Malgré le peu de données dont l'on dispose sur la Suède et l'Autriche compte tenu de leur adhésion récente à l'Union, on observe que leurs soldes se sont, de façon similaire, améliorés en 1996, une grande partie des dépenses prévues en 1995 n'ayant pu être versée qu'au cours de l'exercice suivant, avant de connaître une nouvelle détérioration en 1997. Par ailleurs, alors que le solde allemand s'est lentement aggravé depuis 1990, l'érosion du solde néerlandais est nettement plus brutale : bénéficiaires nets jusqu'en 1992, les Pays-Bas ont depuis vu leur solde se détériorer au point de devenir en 1997 deuxième contributeur net derrière l'Allemagne. L'analyse de leur contribution nette doit cependant être conduite avec prudence, compte tenu du rôle - déjà souligné par le Rapporteur - qu'y jouent les restitutions à l'exportation et les droits de douane en raison de l'importante activité portuaire de cet Etat membre.

b) La correction britannique : un précédent tentateur

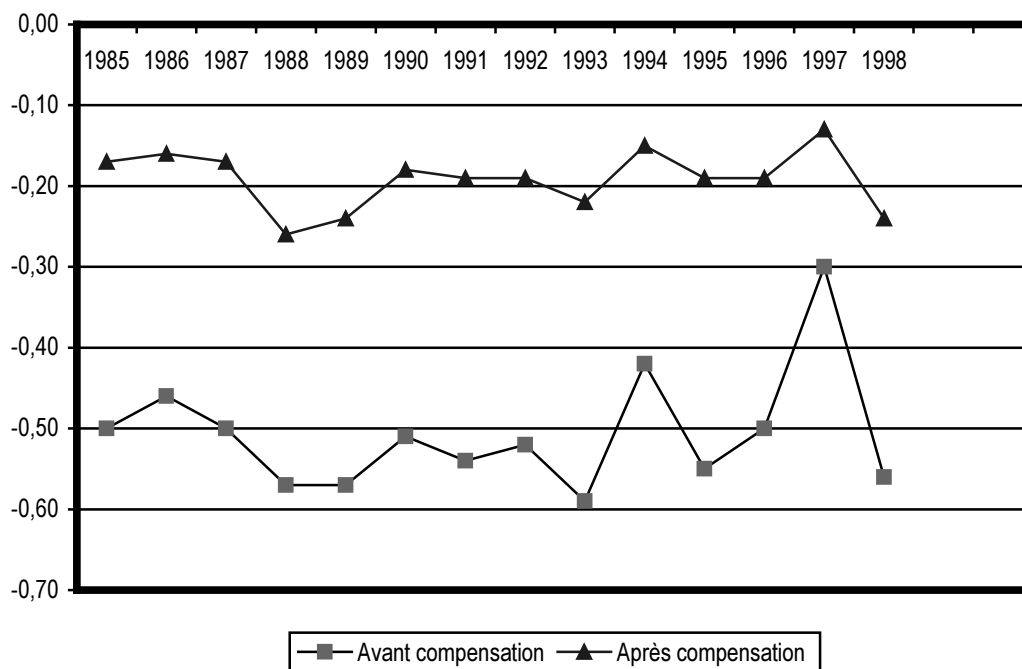
Le mécanisme de compensation budgétaire dont bénéficie actuellement le Royaume-Uni constitue un précédent susceptible d'étayer les demandes allemande, néerlandaise, autrichienne et suédoise d'un rééquilibrage de leurs contributions nettes.

En effet, depuis 1984 et après « *onze années de querelles budgétaires* »⁽¹²⁾ au cours desquelles ont été expérimentés plusieurs dispositifs susceptibles de répondre à la demande britannique d'un rééquilibrage de sa contribution nette au financement de la

⁽¹²⁾ Daniel Strasser, *les finances de l'Europe*, L.G.D.J.

Communauté⁽¹³⁾, le Royaume-Uni bénéficie d'une compensation budgétaire dont le principe et les modalités ont été définis lors du Conseil européen de Fontainebleau des 25 et 26 juin 1984. Le graphique présenté ci-dessous retrace l'évolution, depuis 1985, du solde budgétaire britannique avant et après correction.

**SOLDE BUDGETAIRE DU ROYAUME-UNI
EN % DU P.N.B., DONNEES COURANTES**



Source : Commission européenne, rapport sur le fonctionnement du système des ressources propres.

Sa lecture appelle deux observations :

- d'une part, la correction dont bénéficie le Royaume-Uni concerne des sommes importantes, de l'ordre de 2,4 milliards d'euros en moyenne annuelle sur la période 1985-1998, soit 0,3 % du P.N.B. britannique environ.

⁽¹³⁾ On citera ainsi :

- « le mécanisme financier » de 1976 à 1982, complexe et à vocation générale, n'ayant jamais fonctionné en faveur du Royaume-Uni qui, bien que contributeur net, n'a jamais rempli les conditions requises : PIB inférieur à 85 % de la moyenne communautaire, taux de croissance inférieure à la moyenne communautaire ; versements des ressources propres supérieurs à 10 % de sa quote-part dans le P.I.B. total communautaire ;

- de 1980 à 1983, les remboursements décidés annuellement et présentés sous forme de « mesures supplémentaires au profit de la Grande-Bretagne ».

- d'autre part, ainsi que le souligne la Commission dans son rapport sur le fonctionnement du système des ressources propres, « *le mécanisme de correction s'est révélé efficace et a atteint son objectif, à savoir réduire de façon significative le déséquilibre budgétaire du Royaume-Uni* », le solde britannique ayant pu être ramené à près de 0,2 % du P.N.B. national en moyenne sur la période 1985-1998.

L'existence d'un précédent efficace est certainement de nature à alimenter les revendications allemande, autrichienne, néerlandaise et suédoise d'un rééquilibrage de leurs contributions nettes.

Celles-ci se nourrissent en outre de deux autres aspects de la correction britannique :

- d'une part, même si les articles 4 et 5 de la décision du Conseil du 31 octobre 1994 relative au système des ressources propres des Communautés européennes n'accordent expressément le bénéfice d'un mécanisme de correction qu'au seul Royaume-Uni, les conclusions du Conseil européen de Fontainebleau des 25 et 26 juin 1984, qui ont posé le principe de ce dispositif, sont rédigées en termes généraux et ont vocation à s'adresser à « *tout Etat membre* ». On ne saurait imaginer plus claire invite pour l'Allemagne et les pays qui soutiennent sa demande d'un rééquilibrage budgétaire.

Les conclusions du Conseil européen de Fontainebleau des 25 et 26 juin 1984

« La politique des dépenses est à terme le moyen essentiel de résoudre la question des déséquilibres budgétaires. Toutefois, il a été décidé que tout Etat membre supportant une charge budgétaire excessive au regard de sa prospérité relative est susceptible de bénéficier, le moment venu, d'une correction. La base de la correction est l'écart entre la quote-part des paiements T.V.A. et la quote-part dans les dépenses réparties selon les critères actuels ».

- d'autre part, comme le note la Commission européenne, le déséquilibre budgétaire du Royaume-Uni « *n'est plus unique en son genre* » : alors que jusqu'en 1991, le solde budgétaire était, avant correction, le plus important de la Communauté, cette situation a depuis beaucoup évolué. La Commission relève ainsi qu'en 1997, quatre autres pays présentent des déséquilibres budgétaires d'une ampleur égale, voire supérieure, à celui du Royaume-Uni.

Ce constat conduit à deux conclusions radicalement différentes : soit la suppression de la correction britannique dans la mesure où cet Etat membre ne présente plus de particularité au regard de sa prospérité

relative et ce d'autant moins que l'élargissement concernera des pays aux P.N.B. inférieurs à la moyenne communautaire ; soit l'extension à d'autres Etats membres souffrant de déséquilibres budgétaires similaires de ce mécanisme correcteur...

c) *Des perspectives d'évolution des soldes peu encourageantes dans le cadre d'« Agenda 2000 »*

Il est aujourd'hui difficile d'évaluer l'évolution des soldes budgétaires des Etats membres à l'horizon 2006.

En effet, tant que les négociations se poursuivent, il est aléatoire de définir l'impact budgétaire des réformes de la PAC et de la politique structurelle, comme de donner la clé contributive de chaque Etat membre au budget communautaire alors que l'éventualité d'une réforme du système de financement de la Communauté ne peut être totalement exclue. De surcroît, la prise en compte, dans le calcul des contributions de chaque Etat membre, de la correction britannique accroît la difficulté de cette évaluation. Enfin, les retours des Etats membres - et donc leurs soldes - seront, du moins en début de programmation financière, influencés par le poids des engagements contractés lors de la mise en œuvre du « Paquet Delors II » et encore non payés (les « restes à liquider »).

La Commission européenne s'est cependant essayée à ce travail d'évaluation dans son rapport sur le fonctionnement du système des ressources propres, sans prendre toutefois le risque de présenter une quelconque évaluation chiffrée.

Ainsi qu'elle l'avait déjà fait observer dans sa communication « Agenda 2000 », elle admet que l'élargissement, parce qu'il concernera des pays dont le P.N.B. est bien inférieur à la moyenne communautaire, entraînera une détérioration des soldes des Quinze de l'ordre de 0,15 % de leurs P.N.B. d'ici 2006. L'impact des réformes de la PAC et de la politique régionale est plus aléatoire : si la réforme de la PAC ne devrait pas avoir d'effet significatif sur les déséquilibres budgétaires que connaissent le Royaume-Uni, l'Allemagne, les Pays-Bas, la Suède et l'Autriche, elle juge, en revanche, « *plus incertains* » les effets de la réforme des actions structurelles.

Au total, la Commission considère que parmi ces cinq pays, « *seuls les Pays-Bas devraient enregistrer, entre 1999 et 2006, une détérioration de leur solde* » largement en raison de la réforme de la PAC qui réduit les mesures de soutien de marché. En revanche, les soldes budgétaires de l'Autriche, de l'Allemagne et de la Suède « *devraient enregistrer une*

détérioration quelque peu moins importante que celle qui résulterait de l'élargissement ». Mais l'absence d'amélioration prévisible de leurs soldes est de nature à certainement à attiser leurs demandes d'un rééquilibrage budgétaire.

2) Les déséquilibres budgétaires excessifs : un problème désormais incontournable

Les revendications allemande, néerlandaise, suédoise et autrichienne ont pris une ampleur interdisant de les passer plus longtemps sous silence. Même si l'on doit le regretter, force est de constater qu'elles font désormais pleinement partie de l'accord global que le Conseil recherche sur « Agenda 2000 ».

En effet, afin de faire aboutir leurs demandes de rééquilibrage budgétaire, ces Etats tendent à « prendre en otage » les négociations communautaires.

Ainsi les Pays-Bas ont-ils finalement invalidé le compromis réalisé au sein du Conseil le 17 novembre dernier sur la dotation budgétaire du programme « Culture 2000 » (instrument unique de programmation en faveur de la coopération culturelle), souhaitant que cette enveloppe ne soit déterminée qu'après la conclusion des négociations sur le renouvellement des perspectives financières.

De même, la revendication allemande d'un rééquilibrage de leur solde budgétaire, que l'on a vue progressivement s'affirmer depuis 1995 et qui s'est nourrie des élections législatives dont elle a constitué un thème de campagne évident, ne semble pas avoir perdu de sa force avec l'arrivée de M. Gerhard Schröder à la tête du Gouvernement. Les propos du chancelier allemand devant le *Bundestag* le 10 décembre dernier sont à cet égard révélateurs de l'acuité avec laquelle se pose le problème de la part de l'Allemagne dans le financement net de l'Union européenne. Faisant observer qu'« *une œuvre séculaire comme l'unification européenne ne pourra perdurer, à l'intérieur comme à l'extérieur, si l'Union ne (...) met pas ses membres à contribution de façon relativement équitable* », M. Gerhard Schröder a souligné que « *plutôt que de continuer à lui apporter leur soutien, les citoyens de notre pays se détourneront de l'Europe si la contribution au budget communautaire ne se répartit pas de façon plus juste* », avant de noter que « *refuser une contribution plus juste, c'est trop demander à l'Allemagne* » et que le règlement de cette question figurera en tête des priorités de son Gouvernement.

Malgré les réticences exprimées par les institutions européennes quant à la notion de solde budgétaire et la logique de « juste retour » qui fonde la demande de rééquilibrage formulée par les principaux contributeurs nets, les voies d'une solution sont aujourd'hui recherchées. La Commission et le Conseil semblent concentrer leurs efforts sur l'amélioration de la situation allemande, dont ils sont conscients qu'elle est de loin la plus déséquilibrée et politiquement la plus épineuse.

C'est donc largement pour répondre aux revendications des Etats figurant parmi les plus importants contributeurs nets que la Commission a anticipé à l'automne dernier la présentation de son rapport sur le fonctionnement du système des ressources propres, alors que la décision du 31 octobre 1994 ne lui faisait obligation de soumettre cette étude qu'« *avant la fin de l'année 1999* ». De même, le Conseil européen qui s'est déroulé à Vienne les 11 et 12 décembre dernier invite, dans ses conclusions, « *tous les Etats membres à apporter sans réserve leur contribution à une issue équitable, équilibrée et acceptable fondée sur la solidarité et la rigueur budgétaire* ». Le Conseil semble ainsi désormais avoir « intériorisé » les revendications des Etats figurant parmi les plus importants contributeurs nets, alors que, dans ses conclusions à l'issue de sa réunion à Cardiff les 15 et 16 juin 1998, il n'avait fait qu'en « *prendre note* ».

Le problème admis, encore reste-t-il à y apporter une réponse.

Celle-ci est envisageable sous l'angle des recettes et des dépenses. En effet, le déséquilibre du solde budgétaire d'un état membre dépend, de façon tautologique, des versements communautaires dont il bénéficie et des concours financiers qu'il apporte à l'Union européenne. C'est sur ces deux variables qu'il est possible de jouer pour corriger les situations de déséquilibres budgétaires excessifs.

C. La dépense communautaire : variable d'ajustement des déséquilibres budgétaires excessifs ?

La solution consistant à jouer sur les dépenses afin de prendre en compte - ne serait-ce que partiellement - les demandes de certains Etats d'un rééquilibrage de leurs contributions nettes est à certains égards la plus orthodoxe.

En effet, c'est précisément le développement et la restructuration des dépenses que préconise le Conseil européen dans ses conclusions adoptées à Fontainebleau en 1984 pour réduire les déséquilibres budgétaires excessifs.

Les analyses conduites par la Cour des Comptes européenne dans son rapport spécial sur les ressources T.V.A. et P.N.B. sont à cet égard éclairantes. Soulignant que « *les choix arrêtés par l'autorité budgétaire lors de l'adoption du budget ont des effets, directs ou indirects, différents dans les Etats membres selon les secteurs économiques concernés* » et évoquant « *l'effet d'entraînement* » que suscite une dépense communautaire, la Cour note que celui-ci peut varier de +48 % à +111 %, ce qui confirme que « *les secteurs d'intervention communautaire déterminent les bénéficiaires qu'un pays tire de son appartenance à l'Union* ».

On pourrait, dans ces conditions, envisager un rééquilibrage des contributions nettes par une réorientation mesurée – il ne s'agit pas de pervertir le principe des politiques communes – des actions financées par la Communauté, particulièrement *via* la politique de cohésion et la PAC. A titre d'exemple, il semblerait que l'une des préoccupations de la Commission, lorsqu'elle a élaboré le projet de réforme de l'O.C.M. viande bovine, ait sans doute été d'améliorer les « retours » de l'Allemagne sur ce secteur. De même, s'agissant de la rubrique 2 des perspectives financières, la proposition, récemment évoquée au cours des discussions du Conseil, de supprimer le critère de richesse nationale pour la répartition indicative entre Etats membres de l'enveloppe financière qui sera décidée pour l'objectif 1 des fonds structurels traduit le souci d'accroître l'aide dont les *länder* de l'est de l'Allemagne seraient susceptibles de bénéficier.

La répartition entre les Etats membres de l'enveloppe financière consacrée à l'objectif 1 des fonds structurels

La Commission, dans ses propositions de règlements portant réforme des actions structurelles, consacre l'objectif 1 des fonds structurels au rattrapage des régions en retard de développement. Y seraient ainsi éligibles les régions dont le P.I.B. par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire, les régions ultrapériphériques et les régions éligibles à l'objectif 6 au cours de la précédente programmation (régions arctiques très peu peuplées de la Suède et de la Finlande).

A l'instar du Conseil européen réuni à Edimbourg en 1992, la Commission propose de maintenir, pour la prochaine période de programmation, un effort budgétaire soutenu en faveur de cet objectif qui bénéficiera des deux tiers du total des crédits des fonds, soit environ 145,6 milliards d'euros.

La répartition indicative des crédits d'engagement entre les Etats membres – qui déterminera l'intensité de l'aide par habitant – est fondée sur le principe d'un niveau de soutien proportionnel à l'écart de développement par rapport à la moyenne communautaire, tout en tenant compte du niveau de prospérité nationale et du taux de chômage lorsque celui-ci est particulièrement élevé. Comme durant la précédente programmation, la Commission propose donc de retenir les « critères objectifs »

suivants : la population éligible, la prospérité régionale et nationale et le niveau de chômage dans les régions éligibles à l'objectif 1.

Dans son rapport d'information sur la réforme de la politique régionale, M. Alain Barrau se demandait « *s'il est normal d'appliquer un critère de prospérité nationale à un objectif régional, alors même que le fonds de cohésion a pour objectif le rattrapage des disparités entre Etats* ».

Cependant, une politique volontariste de dépenses en faveur de l'Allemagne ne saurait suffire, son taux de retour pouvant difficilement excéder 20 % et cet accroissement des dépenses suscitant un alourdissement simultané de sa contribution.

Les institutions européennes se sont donc efforcées de trouver d'autres voies d'amélioration - *via* la dépense communautaire - des soldes budgétaires des principaux « contributeurs nets ».

1) Une solution inacceptable : le cofinancement national des aides directes agricoles

Cette solution figure parmi les trois options proposées par la Commission dans son rapport sur le fonctionnement des ressources propres pour répondre aux revendications allemande, néerlandaise, autrichienne et suédoise. Elle suscite plusieurs objections.

a) Une solution impraticable pour répondre au problème allemand

Tout en maintenant un financement communautaire intégral des dépenses de soutien du marché afin de garantir l'unicité de celui-ci, la Commission propose de ne rembourser que partiellement, à hauteur de 75 %, les aides directes que perçoivent les agriculteurs au titre de la PAC. Selon la Commission, la mise en place d'un cofinancement national de 25 % des aides directes en 1999 entraînerait une réduction de 8 % des crédits de paiement totaux et, par conséquent, des contributions des Etats membres. Sans doute la part de cofinancement incombant aux Etats membres viendra-t-elle en augmentation des dépenses nationales mais, dans la mesure où les Etats figurant parmi les plus importants contributeurs nets ont une part dans le financement de l'Union supérieure à leur part dans les versements des aides directes, leurs soldes budgétaires négatifs décroîtraient à condition que les économies ainsi dégagées ne soient pas ensuite recyclées vers d'autres postes budgétaires.

A l'inverse, les grands bénéficiaires de la PAC enregistreraient une détérioration budgétaire de leurs soldes accompagnée d'une augmentation

de leurs dépenses nationales ainsi que le montre le tableau suivant pour les Etats membres principalement concernés par cette mesure.

**CONSEQUENCES D'UN REMBOURSEMENT PARTIEL (75 %) DES AIDES DIRECTES PAC
EXERCICES 1999 ET 2006 (EN MILLIONS D'EUROS)**

Etat membre	Cofinancement national		Variation des contributions à l'UE		Gain (+)/surcoût (-) réalisés en millions d'euros (en % P.N.B.)	
	1999	2006	1999	2006	1999	2006
Allemagne	+1057,8	+1586,6	-1762,0	-2264,8	+704,3 (+0,04 %)	+678,2 (+0,03 %)
Royaume-Uni	+ 854,0	+1010,7	-1194,8	-1440,3	+340,8 (+0,08 %)	+429,6 (+0,03 %)
Pays-Bas	+90,3	+237,2	-315,9	-406,0	+225,6 (+0,06 %)	+168,8 (+0,03 %)
Suède	+134,8	+185,9	-191,7	-248,2	+56,9 (+0,03 %)	+62,3 (+0,02 %)
Autriche	+120,5	+181,9	-175,6	-225,7	+55,1 (+0,03 %)	+43,8 (+0,02 %)
Espagne	+993,5	+1123,7	-463,7	-595,5	-529,8 (-0,10 %)	-528,2 (-0,07 %)
France	+1663,0	+2169,7	-1184,5	-1521,2	-478,5 (-0,04 %)	-648,5 (-0,04 %)
Grèce	+551,5	+579,5	-99,2	-127,8	-452,3 (-0,41 %)	-451,7 (-0,3 %)
Irlande	+163,0	+268,4	-56,4	-72,6	-106,6 (-0,17 %)	-195,8 (-0,23 %)
Italie	+877,3	+1115,2	-972,7	-1249,7	+95,4 (+0,01 %)	+134,5 (+0,01 %)
Portugal	+106,5	+136,6	-87,8	-112,8	-18,7 (-0,02 %)	- 23,9(-0,02 %)

Source : Commission européenne, rapport sur le fonctionnement du système des ressources propres.

En valeur absolue, ce dispositif profiterait surtout à l'Allemagne, au Royaume-Uni et aux Pays-Bas tandis qu'il s'avérerait, par ordre décroissant, particulièrement coûteux pour l'Espagne, la France et la Grèce. En fin de période, en 2006, c'est pour la France, devant l'Espagne, que ce mécanisme serait le plus coûteux. Cependant, exprimé en pourcentage des P.N.B. nationaux, ce surcoût est le plus préjudiciable pour trois pays actuellement éligibles au fonds de cohésion : la Grèce, l'Irlande et l'Espagne.

Et c'est ici que surgit l'écueil principal de cette option, soigneusement passé sous silence par la Commission : **la solution d'un cofinancement général des aides agricoles est politiquement inacceptable car elle reviendrait à faire financer par les pays les plus pauvres le rééquilibrage du solde allemand.**

La modulation du dispositif en fonction de la prospérité relative de chaque Etat membre est par conséquent inévitable et le rend, par là-même, moins avantageux pour l'Allemagne. En effet, selon le Ministère de l'agriculture et de la pêche, une option dans laquelle les pays du fonds de cohésion seraient exonérés de la charge d'un cofinancement par ailleurs maintenu à 25 % pour les autres Etats membres se révélerait extrêmement coûteuse pour la France (de l'ordre d'un milliard d'euros en 2006) mais surtout peu intéressante pour l'Allemagne, dont le gain en fin de période ne s'élèverait qu'à 180 millions d'euros.

b) Un dispositif dangereux pour l'avenir de la PAC

Le cofinancement national des aides directes peut en première analyse sembler tentant et indolore pour la gestion de la PAC et ce, à plus d'un titre.

Tout d'abord, le principe du cofinancement n'est pas en lui-même incompatible avec la conduite d'une politique communautaire intégrée. En effet, c'est sur ce principe que repose la seconde politique commune, en termes de dotations budgétaires, que constitue la politique de cohésion économique et sociale. De même le cofinancement s'applique déjà à certains volets de la PAC (les mesures d'accompagnement). Le cofinancement permettrait seulement, selon certains, de responsabiliser budgétairement les Etats membres et laisserait à ceux-ci la possibilité de moduler l'aide qu'ils entendent apporter à leurs agriculteurs.

Par ailleurs, le cofinancement national serait obligatoire pour les Etats membres ; le niveau et les conditions de versement des aides ainsi que la définition des règles applicables au fonctionnement des marchés demeurant de la compétence communautaire, il n'y aurait pas de démantèlement de la PAC.

Enfin, le montant total des concours financiers bénéficiant au secteur agricole demeurerait identique, seule changerait la ventilation de sa charge financière entre l'échelon communautaire et les budgets nationaux, ce qui permettrait de réduire la part des dépenses agricoles dans le budget communautaire, mais aussi l'importance de la correction britannique et, à terme, le coût de l'application intégrale aux nouveaux Etats membres des mécanismes de la PAC.

Plusieurs éléments, que le Rapporteur juge déterminants, particulièrement dans une perspective de long terme, conduisent cependant à juger illusoire le maintien d'une politique agricole intégrée si l'option du cofinancement devait prévaloir :

- il lui semble tout d'abord naïf de croire que le principe d'un cofinancement « obligatoire » des aides directes agricoles pourrait être durablement maintenu, notamment compte tenu de l'ampleur de la contribution nationale à mettre en œuvre. Les difficultés rencontrées dans la mobilisation des contreparties nationales lors de l'exécution des actions structurelles ne doivent à cet égard pas être oubliées. Or toute mise en œuvre différenciée des cofinancements nationaux engendrera des distorsions de concurrence qui signeront là le démantèlement de la PAC ;

- en outre, la tentation serait grande, en cas de tension budgétaire à l'échelon communautaire, d'accroître le taux de cofinancement national et donc le transfert de charge sur les budgets nationaux ;

- enfin, le cofinancement renforcerait encore la « mise sous tutelle » budgétaire des décisions agricoles, rendant impossible tout choix de réforme coûteux.

Le Rapporteur considère donc que cette mesure s'avérerait particulièrement dolosive pour la mise en œuvre de la PAC, et risquerait de porter un coup fatal à l'une des seules politiques communes, ouvrant ainsi la voie à la mise en place d'une Europe qui se limiterait à être une simple zone de libre-échange.

c) *Une rigueur budgétaire « optique »*

Le cofinancement des aides directes agricoles ne diminue pas la charge globale de la dépense agricole ; il ne fait que la reporter sur les budgets nationaux. Ceux-ci devraient donc assumer une dépense supplémentaire, parfois considérable.

Ainsi que le note la Cour des comptes européenne dans l'avis qu'elle a rendu sur les propositions de règlement relatifs à la réforme de la PAC⁽¹⁴⁾, « *cette option pourrait avoir de sérieuses implications financières et économiques, en particulier vu les contraintes relatives à la participation à l'Union économique et monétaire* ». La Cour des comptes n'est d'ailleurs pas moins sévère que le Rapporteur lorsqu'elle conclut que « *la Commission devrait donc examiner les conséquences générales de cette option du point de vue économique et social* ».

Au total, et pour résumer peut-être brutalement, le Rapporteur juge le cofinancement des aides directes inefficace, dangereux et peu soucieux de promouvoir une véritable réduction du coût budgétaire de la PAC. Il se félicite donc de la fermeté avec laquelle les autorités françaises ont manifesté leur refus de ce dispositif.

⁽¹⁴⁾ Avis n° 10/98 relatif à certaines propositions de règlements dans le cadre d'« Agenda 2000 », *Journal officiel* des Communautés européennes n° C 401 du 22 décembre 1998.

2) *Une voie à explorer : la stabilisation des dépenses communautaires à Quinze*

Le concept de stabilisation des dépenses, proposé par la France et soutenu à ce jour par plusieurs délégations au sein du Conseil, permet d'encadrer la progression de la dépense communautaire consacrée aux Quinze dans le cadre des politiques actuelles et concourt, à ce titre, à répondre à la revendication allemande d'un rééquilibrage budgétaire.

Cette approche résulte du souci de pérenniser, pour la période à venir, l'effort d'encadrement de la dépense communautaire consenti par l'autorité budgétaire depuis 1997.

Le rapport du Conseil remis en décembre dernier au Conseil européen pour sa réunion à Vienne et qui fait le point sur l'état d'avancement des travaux sur « Agenda 2000 » précise la portée de cette approche.

Il s'agirait de maintenir, durant la prochaine programmation financière, les crédits pour paiements à leur niveau approximatif de 1999, soit 85 milliards d'euros, avec toutefois une augmentation en début de programmation pour tenir compte du coût de la réforme de la PAC et permettre la mise en œuvre progressive de la concentration des aides en matière de politique structurelle. A l'inverse, à partir de 2004, les crédits pour paiements seraient inférieurs au niveau retenu pour les exercices 1999 et 2000, les dépenses à Quinze y compris la préadhésion représentant 0,9 % du P.N.B. en 2006, soit 0,2 % de moins que les propositions de la Commission.

Le tableau figurant page 35 récapitule ces propositions.

L'application de ce dispositif impliquerait ainsi, pour l'ensemble de la prochaine programmation financière, des réductions substantielles par rapport aux propositions de la Commission, de l'ordre de :

- 61,4 milliards d'euros pour la rubrique agricole (soit une baisse de 18 % par rapport aux propositions de la Commission) ;

- 46,7 milliards d'euros pour la rubrique structurelle (soit une baisse de 19,5 %) ;

- 7,3 milliards d'euros pour les politiques internes (soit une baisse de 14,9 %) ;

- 9,6 milliards d'euros pour les actions extérieures (soit une baisse de 23,4 %) ;

- 3,1 milliards d'euros pour les dépenses administratives (soit une baisse de 8,9 %).

On relèvera que, dans ce schéma, les montants réservés à la préadhésion (3,12 milliards d'euros par an) ne sont évidemment pas revus à la baisse, ce dont il faut se féliciter.

L'ampleur de ces réductions peut apparaître considérable. Comme il sera montré plus loin, l'analyse est cependant beaucoup plus nuancée si l'on compare les perspectives financières pour 2006 à la réalité des dépenses pour 1999, hors les reports pour les fonds structurels.

Le point de vue du Rapporteur par rapport à ce scénario se résume comme suit : le blocage en valeur de la rubrique 3 lui paraît difficile compte tenu, notamment, de la croissance à attendre des dépenses du cinquième programme-cadre de recherche et développement ; celui de la rubrique 4 ne lui paraît pas souhaitable compte tenu du développement prévisible des interventions extérieures de l'Union ; en revanche, la stabilisation de la rubrique agricole apparaît imaginable à la lumière des éléments de réforme de la PAC proposés par notre pays et discutés ci-après ; le recul de la rubrique 2 est réalisable mais posera probablement d'importants problèmes politiques et il y a fort à parier que les Etats dits « de la cohésion » n'accepteront pas aisément une réduction de l'enveloppe globale consacrée aux politiques structurelles, alors qu'ils estiment d'ores et déjà celle-ci insuffisante dans les propositions de la Commission.

La difficulté de l'exercice ne doit pas être cachée : un objectif de stabilisation suppose sans doute des efforts de la part de l'ensemble des Etats membres ; c'est d'ailleurs bien le sens des conclusions adoptées par le Conseil européen à Vienne les 11 et 12 décembre dernier.

LA STABILISATION DES DEPENSES COMMUNAUTAIRES

Euros 1999 prix constants

	1999	1999 (projet de budget) (**)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1. AGRICULTURE	45 188	40 459	39 480	39 480	39 480	39 480	39 480	39 480	39 480
2. ACTIONS STRUCTURELLES	39 025	39 025	29 380	28 760	28 150	27 530	26 920	26 300	25 680
Fonds structurels	32 731	32 731	26 880	26 260	25 650	25 030	24 420	23 800	23 180
Fonds de cohésion	3 000	3 000	2 500	2 500	2 500	2 500	2 500	2 500	2 500
<i>Ajustements</i>	3 294	3 294	0	0	0	0	0	0	0
3. POLITIQUES INTERNES	6 386	5 982	6 000	6 000	6 000	5 980	5 980	5 980	5 980
4. ACTIONS EXTERIEURES	5 470	4 471	4 500	4 500	4 500	4 470	4 470	4 470	4 470
5. DEPENSES ADMINISTRATIVES	4 723	4 560	4 560	4 560	4 560	4 560	4 560	4 560	4 560
6. RESERVES	1 192	1 192	850	850	600	350	350	350	350
Réserve monétaire	500	500	500	500	250	0	0	0	0
Réserve d'aide d'urgence	346	346	200	200	200	200	200	200	200
réserve de garantie	346	346	150	150	150	150	150	150	150
7. PREADHESION			3 120	3 120	3 120	3 120	3 120	3 120	3 120
Agriculture			520	520	520	520	520	520	520
Instrument structurel de préadhésion			1 040	1 040	1 040	1 040	1 040	1 040	1 040
PHARE (pays participants) (*)	1 400	1 400	1 560	1 560	1 560	1 560	1 560	1 560	1 560
PLAFOND, CREDITS POUR ENGAGEMENTS	103 384	97 089	87 890	87 270	86 410	85 490	84 880	84 260	83 640
PLAFOND, CREDITS POUR PAIEMENTS	96 663	85 816	86 945	86 616	88 596	86 441	84 559	83 887	83 288
en % du P.N.B.	1,24 %	1,10 %	1,09 %	1,06 %	1,05 %	1,00 %	0,96 %	0,93 %	0,90 %
DISPONIBILITE POUR ADHESION (crédits pour paiements)					2 880	5 330	8 130	10 990	13 870
Agriculture					1 600	2 030	2 450	2 930	3 400
Autres dépenses					1 280	3 300	5 680	8 060	10 470
PLAFOND GENERAL, CREDITS POUR PAIEMENTS	96 663	85 816	86 945	86 616	91 476	91 771	92 689	94 877	97 158
en % du P.N.B.	1,24 %	1,10 %	1,09 %	1,06 %	1,09 %	1,07 %	1,05 %	1,05 %	1,05 %
Marge	0,03 %	0,17 %	0,18 %	0,21 %	0,18 %	0,20 %	0,22 %	0,22 %	0,22 %
Plafond des ressources propres	1,27 %	1,27 %	1,27 %	1,27 %	1,27 %	1,27 %	1,27 %	1,27 %	1,27 %

(*) Aide PHARE estimée aux pays participants déduite de la rubrique 4 pour 1999.

(**) Après la première lecture du Parlement européen, sans l'amendement stratégique.

Source : Rapport remis par le Conseil au Conseil européen lors de sa réunion à Vienne les 11 et 12 décembre 1998.

La position française apparaît à cet égard exemplaire : alors même que la réforme de la PAC, hors cofinancement, telle que proposée par la Commission, ne modifiait pas substantiellement ses retours (+ 1,4 % par rapport à 1997), la France semble désormais avoir arbitré entre ses intérêts sectoriels et son souci de voir privilégiée une orientation rigoureuse à l'échelon communautaire. Elle s'est ainsi prononcée en faveur de la mise en place d'un mécanisme de **réduction progressive et différenciée des aides directes versées au titre de la PAC**, véritable gage auprès de ses partenaires de sa crédibilité dans sa demande d'un encadrement de la progression de la dépense communautaire.

Le projet français consiste à réduire chaque année les aides directes d'un pourcentage variable selon les secteurs avec exonération des petits producteurs⁽¹⁵⁾.

Bien que fréquemment évoqué sous le terme de « dégressivité », le Rapporteur tient à souligner que le mécanisme ainsi proposé par la France se distingue de la solution prônée par les pays dits « libéraux » (Royaume-Uni, Suède, Danemark,...) qui consiste à appliquer au volume des aides un pourcentage fixe de réduction, afin d'amener le niveau de paiements reçus par une exploitation à zéro à une année donnée. Mme Béatrice Marre a excellemment expliqué dans son rapport d'information sur la réforme de la PAC les conséquences néfastes d'un tel dispositif sur la stabilité du secteur agricole dans la mesure où la survie économique de nombreuses exploitations dépend du versement des aides directes.

Le mécanisme envisagé par la France ne comporte pas de tels inconvénients : la réduction des aides dans le temps serait simplement liée aux gains de productivité tendanciels observés. Il s'agirait finalement d'éviter les surcompensations dont ont pu bénéficier par le passé certains secteurs agricoles, particulièrement dans le secteur des grandes cultures.

Dans le projet français, l'économie résultant de la mise en œuvre de cette « dégressivité douce » serait pour 25 % reversée au développement rural et concourrait, notamment, à la mise en œuvre des contrats territoriaux d'exploitation ayant pour objet de favoriser l'emploi et l'environnement, tandis que les 75 % restants représenteraient une économie pour le budget communautaire.

⁽¹⁵⁾ A titre d'exemple, le règlement (CEE) n° 1765/92 du Conseil du 30 juin 1992 instituant un régime de soutien aux producteurs de certaines cultures arables précise que la définition des petits producteurs est « *fondée sur une superficie équivalente à une production annuelle maximale de 92 tonnes de céréales* ».

Ce dispositif permettrait une amélioration du solde budgétaire allemand de l'ordre de 250 millions d'euros par an, réalisée non seulement par la baisse de sa contribution à la suite de la réduction des dépenses agricoles mais aussi grâce à l'augmentation des versements dont elle bénéficiera au titre du développement rural, sur lequel l'Allemagne a un « retour » de 16,4 %.

Ce mécanisme ne permet pas à lui seul la stabilisation des dépenses agricoles. Il doit être complété pour ce faire par l'abandon de la réforme de l'O.C.M. lait, dans le cadre de laquelle la mise en place d'une nouvelle aide directe dans ce secteur – la prime à la vache laitière – destinée à compenser la baisse des prix proposée entraînerait un coût de 14 milliards d'euros sur la période 2000-2006 et à laquelle la Délégation s'est opposée dans sa proposition de résolution sur la réforme de la PAC. (n° 1248)

Les plus grandes incertitudes pèsent aujourd'hui sur l'avenir de la réforme de l'O.C.M. lait. En tout état de cause, il convient de souligner que la mise en œuvre de celle-ci rendrait encore plus difficile la réalisation d'une stabilisation des dépenses des Quinze sous la rubrique agricole.

Au total, l'objectif de stabilisation des dépenses communautaires consacrées aux Quinze dans le cadre des politiques existantes n'évite pas un alourdissement des soldes des principaux contributeurs nets. Du moins circonscrit-il leur aggravation au financement du seul élargissement.

Ceci apparaît déjà beaucoup lorsque l'on constate que la Commission a privilégié les dépenses des Quinze pour la prochaine programmation financière.

II. LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION NE TRADUISENT PAS DE REFLEXION SUR L'AVENIR DES DEPENSES EUROPEENNES

Privilégiant une logique de reconduction et une rigueur budgétaire d'affichage, la Commission européenne, dans les propositions qu'elle a soumises au Conseil sur le renouvellement des perspectives financières pour la période 2000-2006, a fait l'impasse sur une réflexion – pourtant indispensable – sur les choix à opérer pour l'avenir de l'Union européenne.

En effet, à travers les choix budgétaires qui présideront à l'élaboration des prochaines perspectives financières se trouvent esquissés les contours de l'Europe de demain.

Pour le Rapporteur, l'Union ne saurait se réduire à une simple zone de libre-échange ; elle doit donc préserver ses politiques communes. Elle doit également être en mesure de s'élargir aux pays d'Europe centrale et orientale. Enfin, il lui revient de savoir imaginer des politiques nouvelles où jouera pleinement la valeur ajoutée européenne et refléter dans son budget le pas décisif qui a été l'entrée dans la troisième phase de l'Union économique et monétaire. Or à tous ces enjeux, la Commission n'apporte pas de réponses satisfaisantes.

Le tableau suivant retrace les propositions de la Commission pour l'établissement des prochaines perspectives financières, telles qu'elles ont été soumises à l'examen de l'Assemblée nationale et du Sénat le 3 avril 1998, sous le n° E 1049.

LES PROPOSITIONS DE PERSPECTIVES FINANCIERES POUR 2000-2006

Millions d'euros - prix 1999 - Crédits pour engagements	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1. Agriculture (*)	45 205	46 050	46 920	47 820	48 730	49 670	50 630	51 610
dont aide préadhésion		520	520	520	520	520	520	520
2. Actions structurelles	39 025	36 640	37 470	36 640	36 600	34 450	33 410	32 470
Fonds structurels	32 731	32 600	33 430	32 600	31 560	30 410	29 370	28 430
Fonds de cohésion	3 000	3 000	3 000	3 000	3 000	3 000	3 000	3 000
Instrument structurel de préadhésion adaptations passées (**)	3 294	1 040	1 040	1 040	1 040	1 040	1 040	1 040
3. Politiques internes	6 386	6 390	6 710	6 880	7 050	7 230	7 410	7 600
4. Actions extérieures	6 870	6 870	7 070	7 250	7 430	7 610	7 790	7 900
dont aide préadhésion		1 560	1 560	1 560	1 560	1 560	1 560	1 560
5. Administration	4 723	4 730	4 820	4 910	5 010	5 100	5 200	5 300
6. Réserves	1 192	850	850	600	350	350	350	350
Réserve monétaire	500	500	500	250	0	0	0	0
Réserve pour aides d'urgence	346	200	200	200	200	200	200	200
Réserve pour garanties	346	150	150	150	150	150	150	150
Plafond des crédits pour engagements	103 401	101 530	103 840	104 100	104 170	104 410	104 790	105 230
Plafond des crédits pour paiements	96 380	98 800	101 650	102 930	103 520	103 810	104 170	104 560
Plafond des crédits pour paiements (en % du P.N.B.)	1,23%	1,24%	1,24%	1,22%	1,20%	1,18%	1,15%	1,13%
Marge	0,04%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%
Disponible pour l'adhésion				0,02%	0,04%	0,06%	0,09%	0,11%
Plafond des ressources propres	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%

(*) Le plafond correspond à la ligne directrice agricole

(**) Y compris le montant relatif au mécanisme financier EEE et la proposition d'adaptation présentée par la Commission suite aux conditions d'exécution du budget 1997.

La Commission fonde ses propositions sur l'hypothèse d'une croissance annuelle de 2,5 % pour les Quinze et de 4 % pour les nouveaux Etats membres.

On relèvera que, si ce tableau inclut l'aide consacrée à la préadhésion, il ne prend toutefois pas en compte les dépenses liées à l'élargissement de l'Union, qui figurent dans un tableau distinct, reproduit ci-après.

LES DEPENSES LIEES A L'ADHESION ET LEUR FINANCEMENT

Millions d'euros – prix 1999 –	2002	2003	2004	2005	2006
Les dépenses					
Rubrique 1 (*)	1 600	2 030	2 450	2 930	3 400
Rubrique 2	3 750	5 830	7 920	10 000	12 080
Rubrique 3	730	760	790	820	850
Rubrique 5	370	410	450	450	450
Total des crédits pour engagements	6 450	9 030	11 610	14 200	16 780
(1) Total des crédits pour paiements	4 140	6 710	8 890	11 440	14 220
Les sources de financement disponibles					
Financement des dépenses agricoles par prélèvement sur la marge disponible sous la ligne directrice	1 600	2 030	2 450	2 930	3 400
Disponibilités réservées pour l'adhésion dans le cadre financier de la Communauté à Quinze (estimation)	1 280	3 300	5 680	8 060	10 470
Augmentation des ressources propres résultant de l'accroissement du P.N.B. de l'Union du fait de l'adhésion (estimation)	3 440	3 510	3 580	3 660	3 740
(2) Total des financements disponibles	6 320	8 840	11 710	14 650	17 610
Evolution des marges sous le plafond des ressources propres					
Marge (2) – (1)	2 180	2 130	2 820	3 210	3 390
Marge dans le cadre financier à Quinze (0,03% du P.N.B.)	2 520	2 580	2 650	2 720	2 780
Marge totale disponible dans une Communauté élargie (estimation)	4 700	4 710	5 470	5 930	6 170
Marge totale en pourcentage du P.N.B. de la Communauté élargie	0,05%	0,05%	0,06%	0,06%	0,06%

(*) dépenses estimées à prix 1999 à titre de comparaison. Seules les estimations à prix courants sont pertinentes.

Il apparaît, à l'analyse de ces tableaux, que la Commission, sous couvert d'une rigueur budgétaire – qu'elle ne met, au demeurant, qu'imparfaitement en œuvre – propose une reconduction, au profit principal des Quinze, des politiques existantes sans amorcer une réflexion pourtant indispensable sur l'avenir des dépenses européennes.

A. Une rigueur budgétaire d'affichage

Dans sa communication « Agenda 2000 », la Commission européenne avait souhaité inscrire dans le contexte de rigueur budgétaire actuel ses propositions pour le futur cadre financier de l'Union. Pourtant, leur examen révèle qu'elles sont loin de traduire un véritable effort dans ce sens.

1) La maîtrise des dépenses communautaires : un objectif revendiqué

Afin de satisfaire aux critères de convergence inscrits dans le Traité de Maastricht et dont le respect conditionne la participation à l'U.E.M., les Etats membres se sont engagés dans des politiques d'assainissement de leurs finances publiques. Dans ce cadre et compte tenu de l'importance que représentent dans leurs budgets leurs contributions au financement de l'Union, les Etats membres - et particulièrement les plus importants contributeurs - se sont attachés à limiter la progression des concours financiers qu'ils apportent à la Communauté grâce à l'encadrement de l'augmentation des dépenses communautaires.

L'exercice 1997 marque à cet égard une rupture très nette dans l'évolution de ces dernières : avec l'objectif d'une « croissance zéro » du budget communautaire défendu par le Conseil et relayé par le Parlement européen, la croissance des dépenses communautaires a ainsi été limitée à 0,52 % en crédits pour paiements par rapport au précédent exercice. Pour 1998, la progression des dépenses communautaires était de 1,41 % par rapport à 1997. Quant à l'exercice 1999, c'est pour une très large part la budgétisation des dotations consacrées aux actions structurelles qui entraîne une progression de 2,4 % des crédits pour paiements par rapport au dernier exercice. On est désormais très loin de l'augmentation de 8,8 % enregistrée en moyenne sur la période 1992-1996.

L'entrée dans la troisième phase de l'U.E.M. implique *de facto* pour les onze Etats membres y participant, un desserrement des contraintes budgétaires, mais leurs marges de manœuvre retrouvées demeurent encadrées par les dispositions de l'article 104 C du Traité CE⁽¹⁶⁾. De surcroît, le respect par les Etats membres de leurs objectifs d'assainissement budgétaire est toujours jugé prioritaire par la Commission qui préconise une réduction additionnelle de 1 % en moyenne des déficits structurels, tandis que le Pacte de stabilité et de croissance précise les contours de cet assainissement, les Etats membres s'engageant à « *respecter l'objectif à moyen terme d'une position proche de l'équilibre ou excédentaire* ».

Aussi, pour les Etats membres et particulièrement ceux figurant parmi les plus importants contributeurs, l'encadrement de la progression du budget communautaire demeure bien, pour les années à venir, une priorité. Ainsi M. Gerhard Schröder, chancelier allemand, soulignait-il le 10 décembre dernier devant le *Bundestag* : « *les ajustements à apporter au financement de l'Union nous contraindront (...) avant tout à*

⁽¹⁶⁾ « *Les Etats membres évitent les déficits publics excessifs* ».

l'établissement d'un budget fondé sur la moyenne des années 1995 à 1999. Il doit être clair que le budget européen ne peut en aucun cas augmenter plus rapidement que les budgets nationaux ».

La prééminence de cette contrainte budgétaire a d'ailleurs été reprise par les plus hautes autorités européennes. Ainsi le Conseil européen réuni à Luxembourg les 12 et 13 décembre 1997 considérait-il que « *l'impératif de discipline budgétaire et d'efficacité de la dépense doit prévaloir au niveau de l'Union comme il prévaut au niveau des Etats membres* ».

Mais les propositions de la Commission ne reflètent qu'en apparence cet impératif de rigueur budgétaire.

2) *Une progression réelle des dépenses communautaires*

La Commission fait du maintien du plafond des ressources propres à 1,27 % du P.N.B. des Etats membres et du financement, sous ce plafond, des politiques communes pour les Quinze et de l'élargissement, son principal gage de rigueur budgétaire.

Elle entend ainsi marquer une rupture avec les précédentes perspectives financières qui s'étaient accompagnées d'un relèvement progressif du plafond des ressources propres.

Elle souligne que le plafond des crédits pour paiements, porté à prix constants 1999, de 96,4 milliards d'euros en 1999 à 104,6 milliards d'euros en 2006, représentera un pourcentage décroissant du P.N.B. communautaire (de 1,23 % en 1999 à 1,13 % en 2006) qui laissera subsister une marge importante sous le plafond des ressources propres, de l'ordre de 0,14 % du P.N.B. en fin de période.

Cette présentation ne doit toutefois pas tromper : elle implique, derrière une stabilité du plafond des ressources propres, une forte augmentation des dotations inscrites dans le budget communautaire et ce, pour plusieurs raisons :

- tout d'abord, la Commission continue d'asseoir la progression des dépenses communautaires sur celle du P.N.B. des Etats membres. Or le principe d'une indexation sur la croissance (de l'ordre de 2,5 % par an selon les hypothèses retenues par la Commission pour les Quinze) n'est pas en elle-même un gage de rigueur et conduit à une augmentation substantielle des plafonds de crédits ;

- en outre, cette augmentation est d'autant plus sensible que les derniers budgets adoptés dans le cadre du « Paquet Delors II » ont été, ainsi que le Rapporteur l'a précédemment expliqué, très en retrait par rapport à la programmation initiale décidée à Edimbourg en 1992. En prenant comme référence le plafond théorique des perspectives financières pour 1999 - largement supérieur au budget tel qu'il a finalement été arrêté par le Parlement européen pour cet exercice - la Commission minimise la progression des dépenses sur la période 2000-2006, ainsi que le montre le tableau suivant, qui compare les progressions des crédits communautaires selon que l'on se fonde sur le niveau théorique des perspectives financières en 1999 ou sur le budget effectivement voté en 1999.

**L'EVOLUTION DES DEPENSES COMMUNAUTAIRES
BASES : BUDGET 1999/PERSPECTIVES FINANCIERES 1999**

Rubrique	Proposition de plafond pour 2006	Augmentation par rapport aux perspectives financières 1999		Augmentation par rapport au budget voté 1999	
		en milliards d'euros	en %	en milliards d'euros	en %
Agriculture	51 610	+6 405	+14,1%	+ 11 210	+ 27,7 %
Actions structurelles	32 470	-6 555	-16,8%	- 6 555	- 16,8 %
Politiques internes	7 600	+1 214	+19%	+ 1 738,5	+ 29,6 %
Actions extérieures	7 900	+1 030	+14,9%	+ 1 992,2	+ 33,7 %
Administration	5 300	+577	+12,2%	+ 797,7	+ 17,7 %
Réserves	350	-842	-70,6%	- 842	- 70,6 %
Crédits pour engagements	105 230	+1 829	+1,77%	+ 8 301,3	+ 8,5 %
Crédits pour paiements	104 560	+8 180	+8,5%	+ 19 002,3	+ 22,2 %

On observe ainsi que l'augmentation des crédits pour paiements et pour engagements est substantielle lorsqu'on prend comme base le budget voté pour 1999.

Celui-ci n'est d'ailleurs pas un « point de départ » pertinent pour évaluer la progression réelle des dotations consacrées aux actions structurelles puisque celles-ci ont fait l'objet d'une surbudgétisation afin de respecter, pour la dernière année des perspectives financières arrêtées en 1992, la programmation volontariste qui avait alors été décidée en leur faveur. Si on rapporte la progression des dotations de la rubrique 2 au budget exécuté en 1997 (30 milliards d'euros en crédits d'engagement), ce n'est plus une baisse que subissent ces dotations mais une hausse de 8,2 %.

Le cas des dotations consacrées aux actions structurelles apparaît ainsi exemplaire de la rigueur « optique » qu'a fait prévaloir la Commission. La prochaine programmation financière marque en réalité

une augmentation substantielle des moyens dévolus à la cohésion économique et sociale dans la mesure où ce secteur a fait l'objet, durant l'actuelle programmation financière, d'une sous-consommation chronique. Sans doute cette rubrique inclut-elle une part des dépenses de préadhésion, mais elle bénéficie parallèlement du transfert sous la ligne directrice agricole des mesures en faveur du développement rural.

Ainsi que le note la Commission, les quinze Etats membres bénéficieraient à eux seuls d'une dotation globale de près de 240 milliards d'euros, qui doit être comparée à un montant global d'environ 208 milliards d'euros sur la période 1993-1999. Et au total, les propositions de la Commission permettent une augmentation de 30 % de l'aide/habitant pour les quatre pays de la cohésion.

La Commission, en ne tenant pas compte du décrochage, par rapport aux perspectives financières arrêtées en 1992, des budgets effectivement votés et exécutés et, en fixant dès l'exercice 2000, un plafond des crédits pour paiements à 1,24 % du P.N.B., donne un élan prodigieux à la dépense communautaire dans la mesure où les crédits pour paiements pour 1999 ne représentent que 1,10 % du P.N.B.

Inévitablement, les propositions de la Commission se traduisent par un alourdissement des contributions brutes des Etats membres, ainsi que le montre le tableau ci-après.

**PROGRESSION DES CONTRIBUTIONS BRUTES DES ETATS MEMBRES
EN MILLIARDS D'EUROS**

Etat membre	Contribution brute 1999	Contribution brute 2006	% d'augmentation
Belgique	3,3	4,07	+ 23
Danemark	1,7	2,1	+ 23,5
Allemagne	24,1	29,5	+ 22,4
Grèce	1,3	1,67	+ 28,4
Espagne	6,07	7,4	+ 21,9
France	14,9	18,3	+ 22,8
Irlande	0,77	0,94	+ 22
Italie	9,8	12,02	+ 22,6
Luxembourg	0,17	0,2	+ 17,6
Pays-Bas	5,47	6,7	+ 22,5
Autriche	2,4	2,9	+ 20,8
Portugal	1,2	1,46	+ 21,6
Finlande	1,2	1,46	+ 21,6
Suède	2,6	3,2	+ 23
Royaume-Uni	10,17	12,4	+ 21,9

⁽¹⁾ hypothèse : maintien du système de financement actuel. Les clés contributives des Etats membres sont inchangées.

Pour la France, c'est une augmentation de 150 milliards de francs cumulés sur la période 2000-2006 qu'il lui reviendra d'assurer. Il va de

soi que celle-ci serait encore aggravée par la mise en place de mécanismes tels que le cofinancement de la PAC ou l'écêtement généralisé des soldes, le premier de ces mécanismes conduisant en fin de période à une augmentation de 50 % du budget du ministère de l'agriculture et le second dispositif entraînant un surcoût de 45 milliards de francs par rapport à l'augmentation de la contribution française résultant de la mise en œuvre des propositions d'« Agenda 2000 ». A l'inverse, la stabilisation des dépenses à Quinze n'entraînerait une augmentation de la contribution française qu'à hauteur du financement de l'élargissement, soit 52 milliards de francs sur la période 2000-2006.

La perspective d'un alourdissement sensible de notre contribution brute ne doit pas être négligée. Son montant s'avérera un sujet certainement sensible dans le cadre des débats budgétaires à venir, d'autant qu'il fait désormais l'objet d'un contrôle attentif de la part de notre Assemblée.

L'Assemblée nationale et la contribution française au financement des Communautés

La contribution française au financement du budget communautaire est présentée dans le projet de loi de finances non comme une dépense de l'Etat mais comme un prélèvement sur les recettes de celui-ci.

Afin de permettre au Parlement d'examiner les finances communautaires et compte tenu de la difficulté – voire l'impossibilité – d'une réforme de l'ordonnance organique de 1959 relative aux lois de finances, le Gouvernement et l'Assemblée nationale ont mis en œuvre une procédure coutumière, régulièrement suivie depuis 1992, permettant de débattre et voter un article distinct de la première partie du projet de loi de finances, « évaluant » la contribution française au financement des Communautés. Sans doute le versement de celle-ci correspond-il à une obligation découlant du Traité C.E, ce qui prive ce dispositif d'effets juridiques majeurs. Mais cette procédure permet au Parlement de connaître de cette contribution et, par le biais de la discussion d'amendements, d'attirer l'attention du Gouvernement sur certains aspects des finances communautaires.

Or, la progression des dépenses communautaires dans les perspectives financières 2000-2006, qui pourrait être concevable si elle était imputable au financement de l'élargissement, correspond pour les deux tiers à une augmentation des dépenses des Quinze.

B. Une logique de reconduction des dépenses à Quinze sans amorce d'une redéfinition de la dépense européenne

1) La reconduction des politiques existantes au profit des Quinze

La logique qui fonde les propositions de la Commission pour la période 2000-2006 marque une rupture avec celle qui avait inspiré les deux précédents « paquets » financiers.

En effet, les perspectives financières arrêtées lors du Conseil européen de Bruxelles des 11-13 février 1988 – le « Paquet Delors I » – avaient prévu le doublement en termes réels de la dotation des fonds structurels entre 1988 et 1993, afin de donner une impulsion à la cohésion économique et sociale que promouvait l'Acte unique européen. De même, le « Paquet Delors II » arrêté par le Conseil européen réuni à Edimbourg les 11 et 12 décembre 1992 confortait-il cette orientation avec la création du fonds de cohésion. Parallèlement, il augmentait les moyens financiers mis à la disposition des actions extérieures de la Communauté (+ 40 % au cours de la période) et des politiques internes (+ 30 %) au sein desquelles étaient privilégiés les réseaux transeuropéens et la recherche. A l'inverse, dans ces deux « paquets » financiers, la part de la dépense agricole dans la dépense communautaire globale ne cessait de décroître, passant de 62,8 % du total des crédits pour paiements prévus pour 1988 à 47,5 % pour 1999.

Aucune dynamique de ce type ne ressort de l'analyse des propositions de perspectives financières pour 2000-2006. Les parts relatives des différentes rubriques du budget communautaire restent globalement stables, à l'exception de celle consacrée aux réserves dont la part, déjà extrêmement réduite en 1999 (0,86 % du total des crédits pour paiements), diminue de moitié jusqu'en 2006.

Sans doute voit-on se dessiner certaines évolutions positives.

C'est ainsi particulièrement le cas de la rubrique consacrée aux **politiques internes**, qui bénéficiera, avec une augmentation moyenne de 2,5 % par an, du taux de progression le plus important dans les nouvelles perspectives financières. Au sein de cette rubrique, une attention plus particulière est prêtée aux réseaux transeuropéens et à la recherche, ce dont le Rapporteur ne peut que se féliciter, même si dans le cas des réseaux, cela ne fait hélas que traduire la quasi absence de réalisation lors de la précédente période de programmation. Dans son rapport d'information présenté devant la Délégation sur l'avant-projet

de budget communautaire pour 1999⁽¹⁷⁾, il avait en effet déjà souligné l'importance qu'il attachait à ces deux secteurs, lieux privilégiés de l'expression de la valeur ajoutée européenne.

Dans ses propositions pour l'établissement des nouvelles perspectives financières, la Commission propose ainsi d'accroître sensiblement les dotations consacrées aux **réseaux transeuropéens**, la priorité étant donnée aux réseaux de transport dont les besoins de financement devraient se renforcer avec le passage, pour bon nombre des quatorze projets prioritaires définis par le Conseil européen d'Essen, du stade des études de faisabilité à la phase active de construction et avec l'augmentation du taux d'intervention communautaire.

La **recherche**, quant à elle, voit sa part dans les dotations de la rubrique 3, être au moins maintenue par rapport à la part atteinte par le 4^{ème} PCRD.

Mais pour le reste, la Commission semble avoir privilégié une simple logique de reconduction des politiques existantes avec des dotations renforcées qui bénéficient pour l'essentiel aux Quinze.

L'augmentation des dotations consacrées au secteur agricole, particulièrement marquée au début de la prochaine programmation, résulte essentiellement de la mise en œuvre de la réforme de la PAC. Même si celle-ci s'avérera sans doute moins coûteuse que la réforme de 1992 dans la mesure où les baisses de prix ne seront pas intégralement compensées, les dispositifs réglementaires proposés par la Commission⁽¹⁸⁾ n'impliquent pas eux-mêmes de réduction budgétaire : la réforme de l'O.C.M. lait entraîne même un surcoût et le mécanisme d'écrêtement des aides - qui aurait pu constituer un moyen de réduire les dépenses agricoles - ne génère qu'un faible avantage budgétaire (400 millions d'euros par an à partir de 2002 sur un total de dépenses agricoles communautaires de plus de 46 milliards d'euros), compte tenu des seuils très élevés d'écrêtement proposés par la Commission.

Pour sa part, la dépense structurelle conserve une partie du statut privilégié dont elle bénéficie dans le cadre de l'accord interinstitutionnel du 29 octobre 1993. En effet, la Commission, si elle a proposé la suppression au-delà de deux ans du principe du report automatique des crédits engagés non exécutés, a maintenu la règle

⁽¹⁷⁾ n° 954.

⁽¹⁸⁾ Le Rapporteur exclut l'hypothèse du cofinancement des aides directes agricoles qui n'a fait l'objet d'aucune proposition formelle de la part de la Commission.

consistant à inscrire les plafonds des perspectives financières dans les budgets, ceux-ci devenant dès lors des objectifs de dépenses.

En leur sein, les versements bénéficient pour l'essentiel aux actuels Etats membres sans baisse par rapport à la précédente programmation financière. On observe même, ainsi que le Rapporteur le soulignait plus haut, un accroissement des dotations consacrées aux Quinze au sein de la rubrique 2 d'autant plus sensible que les premières années d'exécution budgétaire seront marquées par l'importance des « restes à liquider » en matière structurelle (de l'ordre de 42,2 milliards d'euros pour les fonds structurels et de 3,6 milliards d'euros pour le fonds de cohésion) et qui résultent de l'importance des crédits engagés au cours de la précédente période de programmation, mais non encore payés.

A l'inverse, les dépenses structurelles consacrées aux futurs Etats membres sont rigoureusement encadrées : l'idée de la Commission non reprise dans ses propositions de règlements sur les fonds structurels - de limiter les transferts au titre des actions structurelles dont peut bénéficier un Etat membre à 4 % de son P.N.B. - semble déjà de nature à encadrer la dépense sur les nouveaux Etats membres. On peut dans ses conditions s'étonner que les transferts pour les nouveaux Etats membres en fin de période n'atteignent même pas ce seuil, ce qui permet une économie de quelques 24 milliards d'euros !

Les Etats candidats semblent ici plus que jamais les « parents pauvres » de l'Union.

En termes d'affichage politique, cette relative « marginalisation » des dépenses consacrées à l'élargissement peut sembler incompatible avec l'idée que la budgétisation de celui-ci constitue bien le défi de la dynamique budgétaire pour les années à venir.

Au total, par manque d'imagination ou pragmatisme excessif, la Commission, soucieuse de préserver le *statu quo* financier entre les Etats membres et de les voir ainsi adopter ses propositions, a privilégié une logique de reconduction, d'autant plus regrettable que les opportunités de redéfinition de la dépense communautaire ne manquent pas.

2) *Les chantiers de la rénovation de la dépense communautaire*

Pour le Rapporteur, l'établissement de nouvelles perspectives pourrait être l'occasion de parachever l'unité du budget communautaire mais aussi de le doter d'instruments et d'objectifs nouveaux.

a) *Parachever l'unité du budget communautaire : la budgétisation du Fonds européen de développement*

Si l'évolution du budget communautaire est, depuis ses origines, marquée par l'unification de ses instruments, les interventions financières du Fonds européen de développement (FED) qui concernent la coopération au développement avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, se sont effectuées dès l'origine, en 1959, en marge du budget. Le FED, qui fonctionne par renouvellement périodique des conventions qui le régissent, n'est pas inscrit dans le budget général mais alimenté par des contributions des Etats membres, déterminées selon une clé de répartition *ad hoc*. Cette dernière, comme le montant des FED, sont établis par des accords internes arrêtés par le Conseil.

Actuellement en vigueur, le huitième FED, couvert par la Convention de Lomé IVbis, bénéficie d'une dotation de plus de 13 milliards d'euros, arrêtée par le Conseil européen réuni à Cannes en juin 1995 et financée selon la clé suivante : Belgique 3,9 % ; Danemark 2,1 % ; Allemagne 23,3 % ; Grèce 1,2 % ; Espagne 5,8 % ; France 24,3 % ; Irlande 0,6 % ; Italie 12,5 % ; Luxembourg 0,3 % ; Pays-Bas 5,2 % ; Portugal 1 % ; Royaume-Uni 12,7 % ; Autriche 2,6 % ; Finlande 1,5 % ; Suède 2,7 %.

Les liens entre le budget général des Communautés et le FED sont complexes et contradictoires : d'une part, bien que n'y figurant pas en principe, un titre du budget – dans la sous-section B7 – est réservé à ce fonds depuis 1993. Par ailleurs, le huitième FED bénéficie non seulement des contributions des Etats membres mais aussi d'une participation du budget général des Communautés de 160 millions d'écus. En outre, les conditions d'exécution du FED font, comme le budget général, l'objet d'une analyse et d'une déclaration d'assurance par la Cour des Comptes européenne et donnent lieu à l'octroi d'une décharge par le Parlement européen.

De surcroît, les financements du FED abondent significativement les interventions extérieures de la Communauté en faveur des pays en voie de développement. A titre de comparaison, on relèvera qu'en 1997, la dotation du FED a représenté 25 % des dépenses extérieures. La lisibilité

de l'effort communautaire envers ces régions serait plus grande si le FED était intégré dans le budget général des Communautés.

La pérennité de l'aide accordée aux pays A.C.P. ne serait pour autant pas menacée dans la mesure où le budget communautaire inclut fréquemment des dotations résultant de liens contractuels avec les Etats tiers sans que celles-ci soient pour autant remises en cause.

Cette voie n'a toutefois pas été retenue par la Commission. Dans ses propositions relatives à l'établissement des nouvelles perspectives financières, elle souligne ainsi que le plafond proposé pour la rubrique du budget consacré aux actions extérieures ne tient pas compte de la budgétisation du FED, la question de l'intégration dans le budget communautaire de la coopération au développement avec les pays A.C.P. étant seulement jugée susceptible de se poser à l'horizon 2005.

Plusieurs éléments ont jusqu'à présent empêché la budgétisation de ce Fonds. Ainsi, la Cour de Justice des Communautés européennes, après que le Parlement européen eut inscrit les dépenses du FED au budget communautaire, a rappelé, dans une décision de 1994⁽¹⁹⁾, l'autonomie du Fonds. A cet obstacle juridique s'ajoutent les enjeux financiers que comporterait pour chaque Etat membre cette budgétisation. En effet, la clé de répartition au financement du FED est distincte de celle qui résulte du système des ressources propres pour le budget général. L'Allemagne se trouve ainsi moins mise à contribution pour le FED (23,3 %) que pour le budget général (28,2 %) et pâtirait ainsi d'une budgétisation du FED. L'inverse produirait pour la France, dont la contribution au financement du FED (24,3 %) est supérieure à la part relative dans le financement du budget général (17,5 %). Enfin, il convient de relever que, dans l'optique de rigueur budgétaire qui a présidé à l'élaboration des propositions de perspectives financières par la Commission, la budgétisation du FED au sein de la rubrique consacrée aux politiques extérieures aurait sans doute entraîné, afin de ne pas trop « gonfler » le plafond applicable à ce type de dépenses, une réduction des autres postes ...

La budgétisation du FED n'en demeure pas moins souhaitable afin de donner une entière lisibilité aux actions entreprises par la Communauté auprès des pays en développement et aussi pour leur conférer une plus grande sécurité, en ne les exposant plus à une remise en cause drastique lors des négociations de renouvellement du FED.

⁽¹⁹⁾ Aff. C316/91 Parlement c/ Conseil, arrêt du 2 mars 1994.

b) *Donner de nouveaux objectifs à l'Union : l'exemple du secteur spatial*

La politique agricole commune a permis la modernisation des agricultures européennes et les a mis en situation d'approvisionner les marchés en produits de qualité à des prix accessibles. Ultérieurement, la politique régionale mise en œuvre depuis dix ans, malgré les difficultés qu'elle a rencontrées pour réduire les disparités entre les régions de l'Union, a amenuisé les écarts entre les Etats membres. De même la politique commune de la concurrence a-t-elle permis la mise en place d'un véritable marché unique au sein de la Communauté. Ces politiques sont autant d'exemples de la mise en œuvre d'actions communes où joue pleinement la valeur ajoutée européenne.

Aujourd'hui, l'application raisonnée du principe de subsidiarité conduirait à développer de nouvelles politiques communes. Le Rapporteur se limitera dans le cadre de ce rapport à en donner un exemple à travers l'examen du secteur spatial.

Les mutations qu'a connues celui-ci, au cours des dernières années, ont profondément modifié ses enjeux stratégiques : perçu à l'origine comme un mode d'expression de la puissance militaire, le secteur spatial revêt également aujourd'hui une importance socio-économique indéniable, en raison du recours de plus en plus fréquent à l'espace pour les télécommunications, l'audiovisuel et l'observation précise de la Terre, grâce aux nouvelles possibilités techniques offertes par les satellites.

L'importance économique de la maîtrise de ces nouvelles technologies est évidente. En effet, le marché des télécommunications, servi par l'explosion des nouveaux services – qui a conduit entre 1990 et 1995 à un doublement des opérations de télécommunications dans le monde – et par l'émergence de nouveaux marchés, particulièrement en Asie et en Amérique latine, est appelé à connaître un développement considérable, de même que les secteurs de la diffusion audiovisuelle, des services multimédias et des télécommunications mobiles.

Ainsi que le note le Conseil économique et social dans son avis adopté le 10 juin 1997 sur le rapport présenté par M. Michel Carpentier sur la politique spatiale de la France dans le contexte européen et mondial, « *on prévoit ainsi, pour la décennie à venir, un volume de ventes cumulées de l'ordre de 80 milliards de dollars pour le segment spatial (fabrication et lancement des satellites), de 100 milliards de dollars pour le segment sol (stations sol, équipements et terminaux) et un montant compris entre 200 et 450 milliards de dollars pour les services applicatifs. Le budget civil des seules agences spatiales devrait se situer,*

sur la même période, aux alentours de 200 milliards de dollars ». Ces domaines représentent donc un important potentiel de création d'emplois : aux Etats-Unis, on estime que l'essor des technologies de l'information et de la communication a contribué à créer directement le tiers des nouveaux emplois et un constat analogue peut être dressé en Europe, une étude récente de la Commission européenne indiquant que le nombre d'emplois créés dans les services est directement lié aux volumes des investissements réalisés dans les nouvelles technologies. La maîtrise de celles-ci apparaît encore plus nécessaire pour préserver la compétitivité de nos économies dans le contexte d'ouverture à la concurrence du marché mondial des télécommunications qui prévaut aujourd'hui.

Au-delà de l'enjeu économique qui s'attache à la maîtrise de ces nouvelles technologies, il importe de bien saisir l'ampleur des enjeux sociaux et culturels que comportent les mutations du secteur spatial qui ont conduit à la formation de nouveaux grands groupes industriels disposant d'une énorme puissance technique, économique et financière et qui jouent désormais un rôle essentiel dans la diffusion de l'information.

Or, au regard de l'importance des enjeux socio-économiques et culturels que revêt désormais le secteur spatial, l'Europe semble insuffisamment armée, en tout cas bien moins que ne le sont les Etats-Unis.

Qu'on les juge à l'aune du budget consacré à ces activités, de l'ampleur et de la diversité de leurs programmes ou du volume des activités industrielles liées au secteur spatial, les Etats-Unis demeurent la première puissance spatiale mondiale, avec un budget public de près de 30 milliards de dollars en 1997, réparti également entre les budgets civils et militaires et représentant 0,35 % du PIB fédéral. Dans leur souci de maintenir – voire renforcer – leur suprématie dans ce domaine, les Etats-Unis, tout en attachant une importance stratégique au vol habité (auquel la NASA a consacré près de 40 % de son budget en 1998), à la télédétection ou au marché des lanceurs, soutiennent massivement le développement de l'activité spatiale commerciale ou à implication marchande, notamment grâce à l'aide apportée à l'industrie sous forme de partenariats, à l'intervention des pouvoirs publics dans les organisations internationales ou à la promotion de nouvelles technologies. La NASA, forte de ses 21000 fonctionnaires et d'un budget annuel de près de 14 milliards de dollars est ainsi le maître d'œuvre des programmes dans le secteur. Enfin, les nouvelles technologies de l'information et de la communication se nourrissent largement de la recherche militaire par le biais de la recherche dite « duale », la recherche se trouvant, d'une façon générale, financée pour une large part par le gouvernement fédéral et le secteur spatial

bénéficiant ainsi massivement des crédits militaires et de leurs retombées civiles.

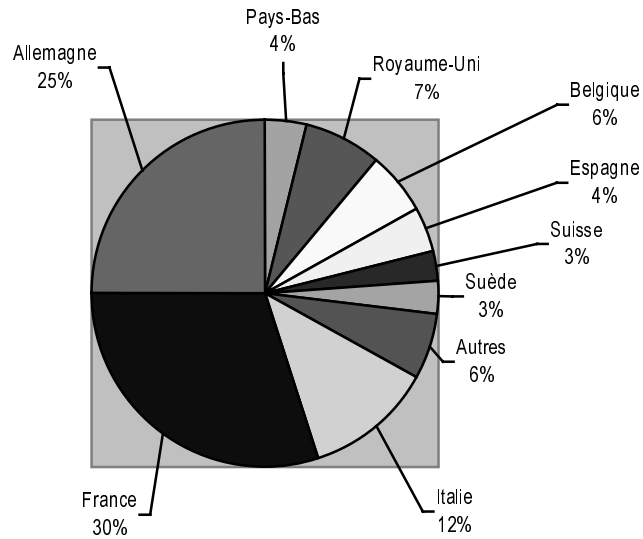
La situation européenne apparaît, par comparaison, nettement moins prometteuse.

Sans doute, ainsi que le note M. Michel Carpentier dans son rapport précité, l'Europe dispose-t-elle d'atouts : maîtrise du marché commercial du lancement à hauteur de 60 % ; infrastructures scientifiques et techniques de qualité, dotées d'un personnel de haute compétence ; opérateurs de satellites compétitifs, etc. En outre, au-delà des coopérations bilatérales, l'Europe a su développer une coopération spatiale multilatérale dans le cadre de plusieurs enceintes : *Eutelsat* créé en 1977, regroupe 45 Etats européens et exploite un système paneuropéen de communications par satellite, composé à ce jour de 28 satellites géostationnaires ; *Eumetstat* créé en 1983, regroupant 17 Etats, met en place et assure l'exploitation du système européen de satellites météo. Mais la coopération spatiale se développe surtout dans le cadre des programmes conduits par l'Agence Spatiale européenne (ESA). Créée par la convention du 30 mai 1975, elle regroupe 14 Etats européens (dont douze font partie de l'Union européenne) et accueille même le Canada pour la mise en œuvre de certains projets. Sa mission est d'assurer, à des fins pacifiques, la coopération entre les Etats européens dans le domaine de la recherche et de la technologie spatiales et de leurs applications.

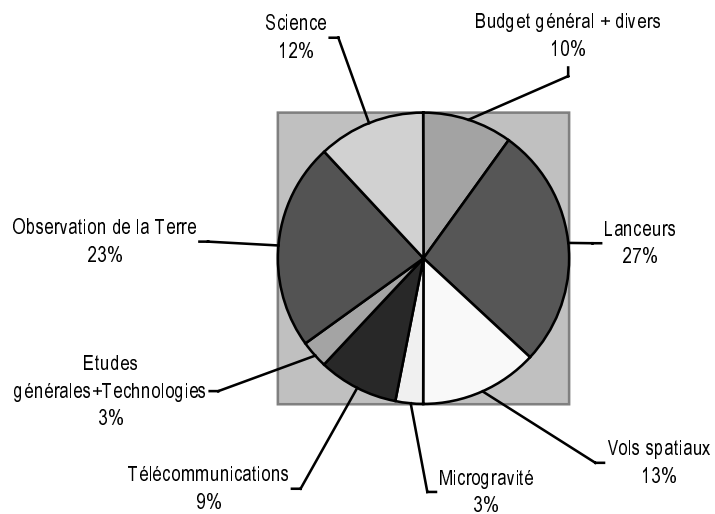
L'agence exerce des activités obligatoires auxquelles tous les Etats membres contribuent au *prorata* de leur P.N.B. (programmes scientifiques, budget général) et des activités facultatives dans le domaine des lanceurs, des satellites et des systèmes sol (Ariane, Meteosat, télécommunications, recherche et technologie...) dont le financement est assuré sur une base volontaire.

Ainsi que le montrent les graphiques suivants, la France, l'Allemagne et l'Italie assurent le financement de 67 % du budget de l'ESA, le budget total des programmes approuvés s'élevant à 3 milliards d'euros en 1998, dont 22 % au titre des programmes obligatoires.

**REPARTITION DES CONTRIBUTIONS FINANCIERES DES ETATS MEMBRES
(EXERCICE 1997 EN %)**



**REPARTITION DU BUDGET PAR PROGRAMMES
(1998)**



De son côté, l'Union européenne trace, depuis 1988, les axes d'une politique spatiale européenne. Dans une communication du 9 décembre 1996⁽²⁰⁾, la Commission a lancé un appel en faveur de l'élaboration d'une stratégie européenne dans le domaine de l'espace. Pourtant c'est surtout par la mise en œuvre d'actions et politiques communautaires connexes que l'Union s'efforce d'élaborer cette stratégie, par exemple avec le V^e programme - cadre de recherche et développement, qui inclut un volet consacré à la société d'information, avec la politique de déréglementation de grands secteurs publics comme les télécommunications ou encore grâce à la mise en œuvre des réseaux transeuropéens de télécommunications auxquels la Commission prête une attention particulière dans ses propositions pour l'établissement des prochaines perspectives financières. De même la Communauté joue-t-elle, grâce à sa compétence en matière de politique commerciale extérieure, un rôle majeur pour garantir une présence renforcée de l'industrie européenne sur les marchés mondiaux.

Malgré ces atouts et la mise en œuvre de ces coopérations, les projets européens souffrent d'une faiblesse par rapport à leurs concurrents américains, ainsi que l'illustrent de façon exemplaire les projets relatifs aux systèmes satellitaires multimédia en orbite basse, qui sont appelés à jouer un rôle déterminant dans le développement des télécommunications mondiales.

TELEDESIC ET SKYBRIDGE

Ayant vocation à couvrir l'ensemble du globe, le projet américain *Teledesic* est une constellation composée de 196 satellites, qui se caractérise par un système de routage entièrement intersatellite et adaptatif sur la constellation ainsi que par un accès direct à Internet sans passer par une quelconque station terrestre. Ce programme, du fait de ses caractéristiques techniques, permettrait de construire un réseau mondial autonome totalement indépendant des opérateurs nationaux et constituerait une véritable menace de monopole mondial.

A côté du projet *Teledesic*, fortement appuyé par Motorola et Boeing, et pour lequel les dépenses liées à ses logiciels sont essentiellement financées par des contrats militaires et les retombées civiles des projets liés au programme « guerre des étoiles », il n'existe qu'un seul projet européen, *Skybridge*. Celui-ci, mis en œuvre par une société composée de neuf actionnaires -Alcatel principalement, Sharp, Mitsubishi, Toshiba, Loral, Spar, Sriw, le CNES et l'Aérospatiale - représente un investissement de l'ordre de 4,2 milliards de francs, pour un nombre estimé de 20 millions d'utilisateurs. Au-delà des incertitudes que comportent encore son financement et sa réalisation technique, la difficulté la plus frappante est celle avec laquelle ce projet a obtenu l'affectation des fréquences nécessaires lors des débats internationaux au sein de l'U.I.T., l'agence spécialisée chargée de gérer la répartition des fréquences, du fait de la pression exercée par les Etats-Unis en faveur du projet *Teledesic*.

⁽²⁰⁾ « L'Union européenne et l'espace: promouvoir les applications, les marchés et la compétitivité de l'industrie ».

Le Rapporteur n'entend pas proposer ici une réforme de la politique spatiale européenne. Tout au plus se bornera-t-il à montrer l'intérêt de promouvoir une dépense communautaire vers ce secteur.

Au regard des mutations en cours, de la concurrence internationale qui accompagne le développement de ce secteur et du coût élevé des investissements et des opérations à réaliser, il apparaît qu'aucun Etat européen ne peut jouer seul un rôle utile dans ce domaine. De même, s'agissant de la mise en œuvre des nouveaux systèmes de télécommunications, les opérateurs publics souvent désormais privatisés ne peuvent plus consentir un tel effort de recherche.

L'échelon communautaire s'impose alors à l'évidence : le marché intérieur qu'il abrite est suffisamment intégré et présente une taille critique susceptible de faire face à la concurrence américaine. Ainsi que le note M. Michel Carpentier, il est en outre le seul susceptible d'« *établir le cadre concurrentiel et réglementaire nouveau sans lequel l'infrastructure satellitaire de la société de l'information ne pourra se développer de manière harmonieuse en Europe* ».

De surcroît, son implication dans le secteur spatial, notamment à travers l'élaboration d'un système de satellites d'observation à des fins militaires, correspondrait au souci qui s'est fait jour de développer une identité européenne de défense en lui permettant d'acquérir une indépendance de renseignement militaire. La signature, le 18 juin 1998, de l'accord sur la coopération dans le domaine des systèmes et des services globaux de navigation par satellite (G.N.S.S.) par la Communauté européenne, l'Agence spatiale européenne et Eurocontrol témoigne ainsi de la volonté de mettre en place, aux côtés des systèmes américain et russe – G.P.S. et Glonass- un service de navigation et de localisation par satellite à vocation mondiale et qui permettrait à l'Europe de ne plus dépendre des systèmes américain et russe pour la localisation des mobiles. Plus généralement, la mise en œuvre d'une politique spatiale intégrée permettrait de garder une autonomie dans son accès à l'espace, ce qui constitue l'une des dimensions essentielles de la construction d'une identité européenne de défense et permettra l'implication de l'Union européenne – en tant que producteur et non simple consommateur – dans le développement de la société de l'information.

L'intervention communautaire pourrait prendre diverses formes : s'agissant des satellites d'observation qui, de plus en plus, peuvent être à la fois civils et militaires, l'Union européenne pourrait s'engager, afin de stimuler des initiatives privées en faveur de la mise en œuvre de ces projets, à acheter les données que ceux-ci fourniraient et qui trouveraient toute leur utilité dans la gestion des politiques communes ou la prévention

des risques naturels. S'agissant des satellites utilisés pour le positionnement et la navigation, la mise en place d'un financement communautaire pourrait pallier l'absence de financements privés, qui résulte du fait que le système américain diffuse gratuitement ses données, ce qui n'est à l'évidence pas de nature à motiver des investissements non publics.

La mise en œuvre de ces actions, à l'interface des compétences des ministres des transports, de la recherche ou de la défense, supposerait sans doute la constitution d'un Conseil « spatial », structure transversale susceptible de traiter ces questions.

Du choix de l'échelon communautaire comme niveau où se développerait le plus efficacement une politique spatiale découle un accroissement des dépenses communautaires. Le Rapporteur s'interroge en outre sur la possibilité de communautariser tout ou partie du budget de l'Agence spatiale européenne afin de mettre fin à la règle du « retour industriel » qui joue dans la définition des programmes et n'est pas en mesure d'assurer une allocation optimale des ressources. En effet, l'ESA, dans le cadre de sa mission industrielle, doit assurer à chaque membre, en contrepartie de ses investissements, un retour financier et une équitable participation aux retombées technologiques. Cette règle avait déjà été assouplie, par décision du conseil ministériel de l'ESA le 4 mars 1997, par l'introduction d'une certaine flexibilité des contributions des Etats participant à un programme de développement⁽²¹⁾ afin d'organiser les compétitions industrielles nécessaires pour obtenir les meilleurs coûts et garantir ainsi la compétitivité des industries européennes. Plus généralement la communautarisation du budget de l'ESA ne serait-elle pas un moyen de mettre fin aux querelles d'argent qui mettent trop souvent à mal les programmes spatiaux européens ?

Au total, le développement d'une politique spatiale commune constitue un exemple de secteur où joue pleinement la valeur ajoutée européenne. Elle prendrait corps à travers l'établissement d'un cadre réglementaire susceptible de permettre aux industries européennes de faire face à la concurrence mondiale, mais aussi grâce à la progression des dépenses communautaires qui y seraient consacrées compte tenu de l'ampleur des investissements que nécessite ce secteur spatial mais aussi de l'impossibilité de ne recourir qu'à des financements privés des projets. Cette progression des dépenses communautaires pourrait s'exercer à pression fiscale européenne constante, certains financements nationaux pouvant être transférés au niveau communautaire.

⁽²¹⁾ Garantie d'un coefficient de retour minimal de 0,9 sur 3 ans pour les programmes et activités obligatoires et de 0,8 pour les programmes de développement facultatifs.

Pour le Rapporteur, l'Union, en investissant massivement dans le secteur spatial ferait ainsi un choix déterminant pour son avenir économique et stratégique.

c) *Mettre en place de nouveaux instruments pour promouvoir l'emploi dans la troisième phase de l'U.E.M.*

La mise en place, à compter du 1^{er} janvier dernier, de la monnaie unique fonde une interrogation sur l'avenir du budget communautaire.

En effet, il est généralement admis que la perte d'un instrument de politique économique renforce l'importance des outils restant à la disposition des Etats. Avec l'U.E.M., les onze Etats membres ont à l'évidence perdu la possibilité de recourir à la politique monétaire et à l'instrument de change. De surcroît, indirectement, l'U.E.M., si elle leur ouvre des marges budgétaires nationales grâce à l'assainissement des finances publiques réalisé pour respecter les critères de convergence inscrits dans le Traité de Maastricht, les encadre cependant sévèrement, une relance budgétaire ne pouvant conduire, sauf exception, à un déficit supérieur à 3% du P.N.B. De même, l'importance que revêtent désormais les travaux entrepris par le Conseil sur l'harmonisation fiscale afin d'éviter toute concurrence déloyale en la matière incite à penser que les Etats ne disposeront à terme sans doute plus complètement de l'instrument fiscal.

Parallèlement, l'U.E.M., puissant facteur d'intégration et de spécialisation des économies nationales, « *les expose davantage à des destins singuliers, au gré des modifications persistantes de la structure de la demande* »⁽²²⁾, donnant ainsi une acuité particulière à la question des instruments dont disposent les pays pour faire face à un choc asymétrique. Or l'U.E.M. n'a, à ce jour, pas mis en place de mécanismes de coopération budgétaire : en cas de récession spécifique à un pays - un « choc asymétrique » - aucun transfert budgétaire automatique en provenance des autres pays ne viendra soutenir l'activité dans le pays affecté.

Un pays subissant un tel choc, qui ne pourrait plus jouer sur sa politique monétaire et de change, qui verrait sa marge de manœuvre budgétaire encadrée, devrait-il donc se résigner à « *contempler passivement la hausse du chômage* » ?⁽²³⁾

⁽²²⁾ Jean-Paul Fitoussi, « *Le débat interdit : monnaie, Europe, pauvreté* », Arléa, 1995.

⁽²³⁾ Patrick Artus, « *Débrider la politique budgétaire européenne* », Societal, février 1998.

L'interrogation sur la mise en place d'une véritable politique budgétaire communautaire trouve ici toute sa pertinence. Elle impliquerait, afin qu'elle puisse devenir un instrument efficace d'une politique économique tournée prioritairement vers la lutte contre le chômage, une augmentation substantielle des crédits inscrits dans le budget général des Communautés. C'était d'ailleurs bien le sens des propos de M. Pierre Moscovici, ministre délégué chargé des affaires européennes, qui, lors du colloque international organisé à l'Assemblée nationale le 4 juin 1998 et portant sur l'élargissement et les réformes institutionnelles en Europe, se demandait : « *Qui peut ainsi croire - même si la rigueur budgétaire est un impératif absolu - qu'une Union dotée d'une monnaie commune et aspirant à jouer un rôle dans les affaires du monde, pourra durablement se contenter d'un budget dépassant à peine 1 % de son P.N.B. ?* ». Et de nuancer ses propos en ajoutant : « *la rigueur financière s'impose, à court terme, à l'Union européenne. Elle vaut pour (...) le « Paquet Santer », c'est-à-dire pour les années 2000-2006. Au-delà, la problématique du budget communautaire devra, j'en ai la conviction, être pensée en termes radicalement nouveaux* ».

Pour devenir un véritable outil de politique économique, le budget communautaire présente certains atouts mais aussi beaucoup d'inconvénients. En effet, si la faiblesse de ses dépenses administratives (5 % du total) en fait un budget quasi-exclusivement d'intervention et donc moins soumis aux inerties qui caractérisent les budgets nationaux, le budget communautaire n'apparaît pas aujourd'hui en mesure de jouer une fonction de régulation économique, pour plusieurs raisons : tout d'abord il ne présente pas une « masse critique » qui lui permettrait d'intervenir efficacement auprès d'un Etat ou d'une région connaissant un choc asymétrique ; en outre, l'article 199 du Traité CE en posant la règle de l'équilibre budgétaire⁽²⁴⁾ interdit à la Communauté d'avoir recours, aux fins de pilotage de la politique économique, au déficit budgétaire ; enfin, l'exercice d'une fonction de régulation supposerait un niveau de coopération économique et d'intégration politique, tout au moins une solidarité entre Etats membres dont on semble aujourd'hui bien loin à en juger par l'importance que revêt la question des contributions nettes dans le débat en cours. Elle se heurte également au risque de « déresponsabilisation » des budgets nationaux et au problème de mutualisation du risque budgétaire.

Le constat dressé en 1997 par M. Hans Tietmeyer, Président de la banque centrale allemande, est d'ailleurs plutôt pessimiste : « *La politique budgétaire de l'Union ne sera pas en mesure de corriger efficacement les divergences régionales ; il n'existe pas de budget centralisé à Bruxelles,*

⁽²⁴⁾ « *Le budget doit être équilibré en recettes et en dépenses* ».

il n'existe pas de mécanisme de compensation financière satisfaisant, il n'existe pas de système de sécurité sociale au niveau de l'Union susceptible d'agir comme stabilisateur automatique »⁽²⁵⁾.

Quelle réponse le budget communautaire pourrait-il offrir dans ces conditions ?

Sans envisager la mise en place d'un véritable budget fédéral, ce qui semble irréaliste à court terme, le Rapporteur estime souhaitable un aménagement du budget communautaire qui permette la constitution de réserves susceptibles de contribuer à une régulation conjoncturelle ou de soutenir un Etat subissant un choc asymétrique.

Cette proposition est d'ailleurs conforme à la lettre de l'article 103 A qui prévoit, dans son deuxième paragraphe que « *lorsqu'un Etat membre connaît des difficultés ou une menace sérieuse de graves difficultés, en raison d'événements exceptionnels échappant à son contrôle, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, peut accorder, sous certaines conditions, une assistance financière communautaire à l'Etat membre concerné. Lorsque les graves difficultés sont causées par des catastrophes naturelles, le Conseil statue à la majorité qualifiée. Le Président du Conseil informe le Parlement européen de la décision prise* ».

Afin de ne pas alourdir les contributions nationales au budget communautaire, on pourrait envisager que ce fonds soit constitué à partir d'une partie des crédits non dépensés lors d'exercices budgétaires antérieurs et que son financement ne soit assuré que lorsqu'il se trouve mobilisé. Une stratégie complémentaire pourrait consister à reporter la totalité des crédits non dépensés en vue de les utiliser lors d'une période de croissance déclinante, de manière à favoriser l'activité et l'emploi.

Au total, il apparaît que la Commission, en privilégiant une logique de reconduction dans ses propositions de perspectives financières pour 2000-2006, n'a pas profité de ces dernières pour réaménager les dépenses communautaires et présenter de nouveaux objectifs et instruments, alors même que des opportunités de rénovation se présentaient dans bien des domaines.

⁽²⁵⁾ *Les Echos*, 4 novembre 1997.

DEUXIEME PARTIE : LE FINANCEMENT DE L'UNION EUROPEENNE EN QUESTION

C'est la décision du 31 octobre 1994 relative au système des ressources propres des Communautés européennes qui précise les conditions de financement de l'Union.

S'y trouvent ainsi inscrits le plafond des ressources propres susceptibles d'être appelées pour financer les dépenses communautaires, les structures et les modalités de perception des recettes de l'Union, la correction budgétaire en faveur du Royaume-Uni, le financement des réserves et le report des excédents éventuels.

Alors que l'accord interinstitutionnel du 29 octobre 1993 est, ainsi que le précise son paragraphe 24, d'application pour toute la durée des perspectives financières 1993-1999, l'actuelle décision sur les ressources propres demeure en vigueur aussi longtemps qu'elle ne sera pas modifiée par une nouvelle décision.

La Commission européenne a fait le choix, exposé dans sa communication « Agenda 2000 » et implicitement confirmé dans son rapport publié le 7 octobre dernier sur le fonctionnement des ressources propres, de ne pas rouvrir ce texte, laissant ainsi inchangé, malgré l'établissement de nouvelles perspectives financières, le système de financement de la Communauté européenne.

Elle considère en effet qu'il est possible de faire face, sans dépasser le plafond actuel des ressources propres (1,27 % du P.N.B.), « *aux défis résultant de la réforme nécessaire de quelques-unes des principales politiques communautaires et d'une première vague d'adhésions* » et juge, en outre, que l'amélioration du degré d'équité du système des ressources propres grâce à la montée en puissance de la ressource fondée sur le P.N.B., autant que la difficulté d'élaborer une nouvelle ressource propre, enlèvent tout caractère d'urgence à une réforme des structures de financement de l'Union.

La discussion sur le financement de l'Union n'est cependant pas close. Celle-ci se trouve en grande partie alimentée par les revendications

allemande, autrichienne, néerlandaise et suédoise d'un rééquilibrage de leurs contributions nettes, mais aussi par l'Espagne qui conteste le maintien du plafond des ressources propres à 1,27 % du P.N.B. notamment dans la perspective de l'élargissement et demande l'introduction d'éléments de progressivité dans les contributions nationales. Elle trouverait par ailleurs d'autres fondements si des politiques communes nouvelles étaient mises en œuvre.

L'examen du système de financement de l'Union soulève deux interrogations principales. La première concerne le « bouclage » du cadre financier, tel qu'il a été proposé par la Commission, c'est-à-dire avec le maintien du plafond des ressources propres à 1,27 % du P.N.B. communautaire. La seconde interrogation porte sur la rénovation de la structure des ressources propres de la Communauté : réexamen de la correction britannique ; prise en compte, dans le volet de la discussion sur « Agenda 2000 » consacré aux recettes, des revendications des principaux contributeurs nets ; mise en place éventuelle de nouvelles recettes pour assurer le financement de l'Union.

I. LE MAINTIEN DU PLAFOND DES RESSOURCES PROPRES A 1,27 % DU P.N.B. PERMETTRA-T-IL LE FINANCEMENT DES OBJECTIFS DE L'UNION ?

La Commission propose, pour la période 2000-2006, de financer les dépenses des Quinze ainsi que celles consacrées au processus d'élargissement sous un plafond de ressources propres maintenu à 1,27 % du P.N.B. des Etats membres tout au long de la prochaine programmation financière.

Cette proposition, si elle laisse à l'autorité budgétaire communautaire davantage de marges de manœuvre qu'il n'y paraît au premier abord, pose cependant la question de l'évaluation que la Commission a faite des besoins des Etats candidats.

A. Des marges de manoeuvre non négligeables, partiellement subordonnées à la croissance économique

En indexant ses prévisions de dépenses sur le P.N.B. communautaire, la Commission a fait de la croissance économique la principale source de marge de manœuvre budgétaire. Ses propositions permettent cependant de faire face à l'hypothèse d'une croissance plus faible que prévue, à moins que les Etats candidats ne connaissent simultanément une très forte croissance.

1) L'importance des hypothèses macro-économiques dans le schéma de la Commission

Dans les propositions de la Commission pour l'établissement des prochaines perspectives financières, c'est la croissance du P.N.B. qui, au fil de exercices budgétaires, permet de dégager des ressources additionnelles qui concourent au financement des dépenses des Quinze et de l'élargissement de l'Union européenne à une première vague d'Etats candidats.

Le maintien du plafond des ressources propres à 1,27 % du P.N.B. communautaire permet en effet un accroissement annuel sensible – de l'ordre de 0,2 % en termes réels – des crédits pour engagements au titre des prochains exercices budgétaires à Quinze hors adhésion. Ceux-ci passeront ainsi de 101,5 milliards d'euros en 2000 à 105,2 milliards d'euros en 2006. L'accroissement du plafond des crédits pour paiements est même plus rapide, de l'ordre de 1,2 % en moyenne annuelle, celui-ci s'établissant à 104,56 milliards d'euros en 2006 contre 98,8 milliards d'euros au début de la prochaine programmation financière.

Cette progression des crédits communautaires à taux d'appel de ressources propres inchangé résulte essentiellement des hypothèses macro-économiques retenues par la Commission.

En effet, celle-ci a retenu un taux annuel de croissance économique du P.N.B. de 2,5 % pour les Quinze et de 4 % pour les pays candidats, se fondant ainsi sur les dernières prévisions économiques alors disponibles et sur l'idée qu'elles seront confortées par « *les évolutions les plus récentes de l'économie communautaire et les perspectives maintenant ouvertes par le passage à la troisième phase de l'U.E.M.* ».

2) *L'incidence d'une croissance plus faible sur le financement de l'Union*

Pour certains, ces prévisions de croissance, particulièrement pour les Quinze, peuvent s'avérer trop optimistes et seraient, par là même, susceptibles de mettre en cause le financement de l'Union.

a) *La possibilité d'une croissance plus faible que prévue*

La récente révision à la baisse du taux de croissance pour 1999 liée à la détérioration de l'environnement extérieur provoquée par les turbulences des marchés asiatiques et la crise en Russie montre bien toute la difficulté de l'exercice de prévision économique.

En effet, les services de la Commission ont, dans leurs prévisions économiques publiées le 21 octobre dernier, corrigé le taux de croissance pour 1999 de 0,6 % par rapport aux prévisions du printemps, le ramenant ainsi à 2,4 %. De même, les experts ne cessent de réviser à la baisse leurs prévisions de croissance : selon les estimations de l'Institut de conjoncture allemand publiées le 31 janvier dernier, la croissance en Europe de l'Ouest sera limitée à 2 % en 1999, les analystes de la banque

américaine *Morgan Stanley* prévoyant, pour leur part, une croissance de 1,9 % en 1999 pour la zone euro.

Malgré l'optimisme de la Commission, qui estime que l'activité de l'Union européenne devrait connaître, à politiques inchangées, une croissance de 2,8 % en 2000, ces craintes peuvent paraître d'autant plus fondées que, par le passé, le ralentissement de l'activité économique de la Communauté a déjà porté préjudice au financement de son budget, comme en 1993, où des marges trop réduites sous le plafond des ressources propres ont suscité des difficultés de financement.

b) Un risque résiduel mais présent pour le financement de l'Union

Eclairée par la mise en œuvre de l'accord interinstitutionnel du 29 octobre 1993, la Commission a pris la mesure de ce risque. Elle a ainsi prévu, dans ses propositions, le maintien de marges substantielles sous le plafond des ressources propres.

En effet, les dépenses consacrées aux Quinze et au processus de préadhésion, représentant une part décroissante du P.N.B. communautaire, laissent une marge croissante sous le plafond des ressources propres, de 0,03 % en 2000 à 0,14 % en 2006. Sans doute, à compter de 2002 – date retenue par la Commission pour l'adhésion de Chypre et de cinq pays d'Europe centrale et orientale – une bonne partie de cette marge sera-t-elle consacrée au financement de l'élargissement. Mais simultanément la Commission maintient une marge constante de 0,03 % sur laquelle devrait, plus particulièrement « *s'imputer l'incidence éventuelle d'une croissance économique moins forte prévue* » et qui permettra d'excéder « *sans doute assez largement* » l'impact d'une croissance économique moindre que prévue.

Dans son rapport sur l'élargissement de l'Union à l'Est de l'Europe, le Commissariat général du Plan fait ainsi observer que le cadre proposé par la Commission permet de financer l'adhésion des nouveaux Etats membres même dans l'hypothèse d'un ralentissement de la croissance des Quinze à 2 % ou 1,5 % par an. De même, la ligne directrice agricole, bien qu'affectée, compte tenu de son mode de calcul, par un ralentissement de la croissance économique, resterait en mesure d'assurer le financement des dépenses agricoles.

Il est en revanche intéressant de constater que des difficultés de financement surgiraient si ce ralentissement économique chez les Quinze s'accompagnait d'une croissance soutenue, de l'ordre de 7 %, dans les Pays d'Europe centrale et orientale. Dans l'hypothèse d'une croissance

des Quinze réduite à 1,5 %, le Commissariat général du Plan estime que les sources totales de financement ne pourraient alors couvrir les frais de l'élargissement, ce qui entraînerait un déficit de 0,01 %.

Cette observation prend un relief particulier à la lumière des perspectives de croissance des pays d'Europe centrale évoquées dans le rapport du Plan. Il apparaît ainsi que l'O.F.C.E. prévoit pour la période 2000-2005 une croissance de 4,4 % pour l'Europe de l'Est hors Russie, tandis que l'O.C.D.E. table, pour 2000-2003, sur une croissance de 2,4 % en République tchèque, mais de 4,6 % en Hongrie et 5,5 % en Pologne. Si l'on tient compte de la réévaluation du change réel de ces pays, les rythmes de croissance seront significativement plus élevés et, en tout état de cause, supérieurs aux hypothèses de travail retenues par la Commission.

La réalisation d'une très forte croissance par les pays d'Europe centrale et orientale est la condition d'une convergence économique à l'horizon 2020-2030 de nature à leur permettre de rattraper les niveaux de richesse de l'actuelle Union à Quinze. Selon M. Michel Gaspard, économiste et ancien expert à la Commission européenne⁽²⁶⁾, si les actuels pays de la cohésion peuvent escompter rattraper d'ici 2015 la moyenne communautaire du PIB/habitant grâce à une croissance annuelle de 4 % à 5 % entre 2000 et 2010, les conditions se révèlent être beaucoup plus sévères pour les pays d'Europe centrale et orientale : pour les cinq pays d'Europe centrale au contact de l'Union européenne (Pologne, Hongrie, République tchèque, Slovaquie, Slovénie), c'est une croissance annuelle de 7 à 8 % entre 2000 et 2015 qui leur permettra d'atteindre un objectif de convergence vers 2025 et elle devra être encore bien plus rapide (de 10 % par an entre 2005 jusque vers 2020) pour la Roumanie, la Bulgarie et les Etats baltes si ces pays entendent réaliser un rattrapage vers 2030. De surcroît, ainsi que le note M. Michel Gaspard, « *le rattrapage des standards économiques de l'Union européenne est la poursuite d'une cible mobile* », ce qui augmenterait d'autant le taux de croissance requis.

On aboutit au paradoxe suivant : dans l'hypothèse d'une faible croissance des Quinze, un taux de croissance annuel dans les PECO supérieur à 7 % entraînerait des difficultés de financement de l'élargissement⁽²⁷⁾ alors même qu'une croissance de 7 % au minimum est précisément requise pour envisager un rattrapage de la moyenne communautaire par les Etats d'Europe centrale et orientale.

⁽²⁶⁾ Michel Gaspard « *Elargissement, cohésion et croissance : un scénario pour les financements européens à l'horizon 2025* », Revue du marché commun et de l'Union européenne, n° 422, octobre 1998.

⁽²⁷⁾ En raison de l'accroissement de la capacité d'observation des financements communautaires par les PECO.

Au total, le maintien du plafond des ressources propres au niveau qui aurait dû être le sien à l'issue de la programmation budgétaire décidée à Edimbourg en 1992 laisse subsister des marges de manoeuvre importantes pour la réalisation des objectifs de l'Union. Mais la question se pose alors de savoir si les dotations que la Commission a proposé de réserver à l'élargissement seront suffisantes pour mener à bien ce processus.

B. La délicate évaluation des besoins des Etats candidats

Les propositions de la Commission sur les dotations consacrées au processus d'élargissement, si elles semblent refléter une évaluation technique satisfaisante, n'en soulèvent pas moins plusieurs interrogations.

1) Les propositions de la Commission

Dans le schéma de la Commission, les dépenses consacrées aux Quinze, ainsi que les dotations dont bénéficient les Etats candidats au titre de la préadhésion représentent une part décroissante du P.N.B. communautaire (1,24 % en 2000 mais seulement 1,13 % en fin de programmation), permettant ainsi de dégager des marges destinées au financement de l'élargissement de l'Union aux nouveaux Etats membres, complétées par le surcroît de ressources propres qui résultera du relèvement du P.N.B. communautaire à la suite de l'adhésion des nouveaux Etats membres.

Le tableau suivant présente les dotations que la Commission envisage, dans ses propositions pour l'établissement des prochaines perspectives financières, d'allouer aux Etats candidats, tout d'abord dans le cadre de la préadhésion, puis au titre de nouveaux Etats membres de l'Union européenne.

DEPENSES LIEES A LA PREADHESION ET A L'ADHESION

Millions d'euros – 1999 Crédits d'engagements	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total
RUBRIQUE 1 : Instrument de préadhésion agricole	520	520	520	520	520	520	520	3 640
RUBRIQUE 2 : Instrument structurel de préadhésion	1 040	1 040	1 040	1 040	1 040	1 040	1 040	7 280
RUBRIQUE 4 : Phare	1 560	1 560	1 560	1 560	1 560	1 560	1 560	10 920
TOTAL POUR LA PREADHESION	3 120	3 120	3 120	3 120	3 120	3 120	3 120	21 840
RUBRIQUE 1 : Agriculture			1 600	2 030	2 450	2 930	3 400	12 410
RUBRIQUE 2 : Actions structurelles			3 750	5 830	7 920	10 000	12 080	39 580
RUBRIQUE 3 : Politiques internes			730	760	790	820	850	3 950
RUBRIQUE 5 : Administration			370	410	450	450	450	2 130
TOTAL POUR L'ADHESION			6 450	9 030	11 610	14 200	16 780	58 070
TOTAL POUR L'ADHESION ET LA PREADHESION	3 120	3 120	9 570	12 150	14 730	17 320	19 900	79 910

Source : Commissariat général du Plan, rapport sur l'élargissement de l'Union européenne à l'Est de l'Europe.

La Commission traite de façon distincte les dépenses consacrées à l'aide de préadhésion et les dotations prévues pour l'adhésion.

- **les dépenses de préadhésion** sont d'ores et déjà inscrites dans les propositions de perspectives financières ; le financement des instruments autour desquels elles s'articulent est réparti entre les différentes rubriques.

- *l'instrument de préadhésion agricole*, doté d'une enveloppe annuelle de 520 millions d'euros sur l'ensemble de la durée des prochaines perspectives financières, s'inscrit dans la rubrique 1 sous la ligne directrice agricole. Cet instrument doit financer les actions destinées à améliorer les structures des exploitations agricoles, les circuits de transformation et de commercialisation des produits agricoles, les circuits de transformation et de commercialisation des produits agricoles et de la pêche, le contrôle phytosanitaire, vétérinaire et de la qualité des denrées alimentaires. Il finance également les actions entreprises au titre du développement rural ;

- *l'instrument structurel de préadhésion (ISPA)*, doté d'une enveloppe annuelle constante de 1040 millions d'euros, relève de la rubrique 2 des perspectives, consacrée aux actions structurelles, et

s'inspire du fonctionnement du fonds de cohésion. Il est destiné au cofinancement des projets afférents aux infrastructures de transport et à l'environnement ;

- *l'aide préadhésion*, dotée d'une enveloppe annuelle constante de 1560 millions d'euros et financée sous la rubrique 4 consacrée aux actions extérieures, intervient dans le cadre du programme *Phare*.

• **les dotations prévues pour l'adhésion de nouveaux Etats membres** font l'objet de perspectives financières distinctes d'une durée de 5 ans à compter de 2002, date présumée, selon les hypothèses retenues par la Commission, de l'adhésion de Chypre et de cinq pays d'Europe centrale et orientale.

Les dépenses afférentes à l'élargissement relèvent des rubriques suivantes :

- au titre de la *rubrique 1*, consacrée aux dépenses agricoles, les nouveaux Etats membres bénéficieront d'une enveloppe globale de 12 410 millions d'euros avec des dotations annuelles croissantes, de 1600 millions d'euros en 2002 à 3400 millions d'euros en 2006. Celles-ci ouvrent aux nouveaux Etats membres le bénéfice des mesures d'accompagnement renforcées, comprenant notamment des aides spécifiques à la modernisation et des mesures de marché, mais supposent l'exclusion, durant une période transitoire, du bénéfice des aides directes agricoles ;

- la *rubrique 2* ouvre aux nouveaux Etats membres le bénéfice d'une enveloppe globale de près de 40 000 millions d'euros sur 2002-2005 et dont les crédits annuels enregistrent une croissance soutenue, puisqu'ils passent de 3 750 millions d'euros en 2002 à 12 080 millions d'euros en fin de période ;

- au titre de la *rubrique 3* consacrée aux politiques internes, les nouveaux Etats membres bénéficieront d'une dotation annuelle moyenne de 800 millions d'euros dans la mesure où ils émargeront à un certain nombre de programmes communautaires liés au bon fonctionnement du marché intérieur, à la culture, à l'information ou encore à l'éducation et la formation ;

- enfin, les dotations de la *rubrique 5*, consacrée aux dépenses administratives, seraient augmentées pour tenir compte de l'élargissement de 400 millions d'euros en moyenne annuelle.

Ces dotations viendront abonder les crédits prévus dans le tableau des perspectives financières par l'effet d'une adaptation de celles-ci, qui sera proposée par la Commission au moment de chaque adhésion et permettra un relèvement des plafonds des différentes rubriques concernées, à l'exception de celui afférent à la rubrique 1, puisque la marge disponible sous la ligne directrice agricole devrait permettre d'assurer le financement des dépenses agricoles liées à l'adhésion de nouveaux Etats membres.

2) *Une évaluation techniquement acceptable*

Les travaux conduits sur ce point par le Commissariat général du Plan sur « l'élargissement de l'Union européenne à l'Est de l'Europe » sont extrêmement éclairants. Ils soulignent l'importance des montants mis en jeu et valident l'évaluation que la Commission a elle-même faite des besoins des Etats candidats.

a) *Des montants significatifs*

La modestie des dépenses prévues pour le processus d'élargissement par rapport aux dotations dont continueraient de bénéficier les Quinze au cours de la prochaine période de programmation financière et par rapport au P.N.B. de l'Union européenne peut paraître frappante. Toutefois, les financements que la Commission prévoit de consacrer au processus d'élargissement n'en sont pas moins significatifs, surtout si on les rapporte au montant des P.N.B. des Etats bénéficiaires.

Certes, ces dépenses sont nettement inférieures à celles réalisées lors de l'unification allemande. Mais il s'agissait d'un processus d'intégration en rien comparable à celui engagé aujourd'hui avec les pays d'Europe centrale et orientale, qui est marqué par un fort gradualisme. Par rapport au Plan Marshall mis en place de 1948 à 1951 par les Etats-Unis pour soutenir l'effort de reconstruction de l'Europe, les transferts envisagés par l'Union européenne sont de 75 % plus généreux lorsqu'ils sont ramenés au P.I.B. des pays aidés. Ainsi que le note le Commissariat général du Plan, les dépenses totales liées à la préadhésion et à l'adhésion représenteront, en 2006, 0,25 % du P.N.B. des Quinze, ce qu'il juge significatif notamment au regard du maintien du plafond des ressources propres à 1,27 % du P.N.B. et du fait que la population des dix Etats candidats représente 29 % de celle des Quinze.

Il ressort ainsi du tableau présenté ci-après que le niveau d'aide par tête prévu pour les PECO en 2006 est relativement cohérent avec l'intensité des dépenses dont ont bénéficié les Quinze en 1995.

NIVEAU DE DEPENSES COMMUNAUTAIRES RAMENE AU NOMBRE D'HABITANTS
DES PECO ET DES QUINZE (EN EUROS)

	Dépenses totales/tête (2006)		Dépenses opérationnelles/ tête (1995)		Dépenses opérationnelles/ tête (1995)
6 premiers candidats ⁽¹⁾	248	Allemagne	97	Irlande	715
5 suivants	70	Autriche	107	Italie	101
Ensemble	178	Belgique	234	Luxembourg	305
		Danemark	308	Pays-Bas	152
		Espagne	278	Portugal	238
		France	175	Royaume-Uni	78
		Finlande	142	Suède	82
		Grèce	429	Ensemble	155

⁽¹⁾ Les six premiers candidats incluent Chypre
Source : Commissariat général du Plan.

Plus spécifiquement, les dotations prévues par la Commission pour les secteurs agricoles et structurels sont loin d'être négligeables.

- S'agissant du secteur agricole, la Commission prévoit, pour 2006, d'octroyer aux nouveaux Etats membres 3,9 milliards d'euros à prix courants, dont plus de 60 % seraient destinés aux mesures de développement rural ; le bénéfice des aides directes aux revenus est refusé aux nouveaux membres de l'Union, puisqu'ils ne devraient pas subir les baisses de prix. Le Commissariat du Plan, après avoir analysé les différentes études relatives au coût de l'extension de la PAC à l'Europe centrale et orientale, confirme l'évaluation qu'en a fait la Commission dans « Agenda 2000 », à savoir un coût de 3 milliards d'euros pour les cinq premiers candidats et de 5 milliards d'euros pour les dix Etats candidats **dans l'hypothèse de l'extension partielle – sans aides directes – de la PAC.**

- Dans le domaine des actions structurelles, la Commission prévoit en fin de période que les pays d'Europe centrale et orientale recevront, au titre de l'aide à la préadhésion et des dépenses d'élargissement, plus de 13 milliards d'euros. Sur l'ensemble de la prochaine programmation financière, ce sont près de 47 milliards d'euros dont bénéficieront les Etats candidats et les nouveaux Etats membres au titre des actions structurelles.

Ramenée au P.I.B. ou au nombre d'habitants, le niveau d'aide ainsi prévue pour les PECO est en cohérence avec les dotations qu'ont reçues

les Quinze durant le « Paquet Delors II », ainsi que le montre le tableau suivant.

NIVEAU DE DEPENSES AU TITRE DE LA POLITIQUE DE COHESION RAMENE AU NOMBRE D'HABITANTS ET AU PIB DES QUINZE ET DES PECO

Pour les nouveaux : dépenses en 2006 Pour les anciens membres : « paquet » 1993-1999	Actions structurelles/PIB (% de PIB)	Actions structurelles/tête (euro/tête)
<i>6 premiers candidats</i>	3,3	179
Allemagne	0,21	45
Autriche	0,19	39
Belgique	0,18	34
Espagne	1,74	181
France	0,22	43
Grèce	3,67	284
Irlande	2,82	346
Italie	0,42	63
Pays-Bas	0,15	28
Portugal	3,98	299
Royaume-Uni	0,25	37
Ensemble	0,70	75

Source : Commissariat général du Plan.

Le niveau d'aide prévue pour les pays d'Europe centrale et orientale est ainsi comparable avec les dotations dont bénéficient les quatre actuels « Etats de la cohésion » : Espagne, Portugal, Grèce et Irlande.

b) Des dispositifs d'encadrement de la dépense techniquement pertinents

La Commission a proposé la mise en place de deux mécanismes susceptibles d'encadrer les dotations dont pourraient bénéficier les futurs Etats membres au titre de la PAC et de la politique de cohésion économique et sociale et, ce faisant, de réduire le coût de l'extension de ces deux politiques à ces pays.

Dans le secteur agricole, il s'agit ainsi du mécanisme visant à priver les PECO, durant une période transitoire à définir, du bénéfice des aides directes. Trois arguments techniques étayent cette proposition :

- les pays d'Europe centrale et orientale ne connaîtront pas la baisse de leurs prix agricoles qui constitue, pour l'Union européenne, le fondement des aides directes⁽²⁸⁾ ;

- l'extension de ces dispositifs d'aides serait contraire aux règles de l'O.M.C. ;

- « *le choc sur le bien-être collectif de ces primes serait négatif* ». En effet, il ressort de plusieurs études que l'application de la PAC dans les pays d'Europe centrale et orientale, en raison de la hausse des prix agricoles qu'elle susciterait, entraînerait une baisse du bien-être des ménages non agricoles, d'autant plus importante que la PAC serait appliquée sans suppression des aides directes⁽²⁹⁾.

S'agissant des dotations consacrées aux actions structurelles, le Commissariat général du Plan valide l'idée de la Commission – développée dans sa communication « Agenda 2000 » mais non reprise dans la proposition de règlement général – de plafonner à 4 % des P.N.B. nationaux le montant des aides structurelles que sont susceptibles de recevoir les nouveaux Etats membres.

Ce plafond tiendrait compte de leur capacité d'absorption des fonds communautaires, qui sont limitées par des facteurs administratifs, économiques et budgétaires. On évoquera en particulier la règle du cofinancement qui s'applique aux dépenses structurelles. On citera également les risques macro-économiques pouvant résulter de transferts financiers massifs, qui susciteraient une récession dans les PECO en raison d'une offre avantageuse de biens importés, tandis que les Quinze enregistreraient une poussée de croissance grâce à la demande des nouveaux Etats membres.

⁽²⁸⁾ Dans son étude de juin 1998 « *Perspectives des marchés agricoles* », la Commission estime les écarts de prix entre les PECO et la Communauté entre 40 et 50 % pour le sucre, entre 30 et 50 % pour la viande bovine, entre 30 et 40% pour le lait et entre 0 et 20 % pour les grandes cultures. Toutefois, Mme Béatrice Marre, dans son rapport sur la réforme de la PAC, constate que « *dans un pays comme la Pologne, les cours de céréales sont, depuis 1996, supérieurs à ceux des cours mondiaux et européens* ».

⁽²⁹⁾ Le rapport du Commissariat du Plan fait état d'une étude précisant que l'impact sur le bien-être de l'ensemble des ménages est de – 993,4 millions de dollars avec une application pleine de la PAC réformée mais est ramené à – 282 millions de dollars si l'on l'applique selon les règles proposées par la Commission dans « Agenda 2000 ».

3) *Des interrogations persistantes sur les montants destinés aux pays d'Europe centrale et orientale*

a) *Des besoins considérables que la Communauté ne prend que très partiellement en charge*

De l'aveu général les besoins des Etats candidats sont considérables.

En effet, leur niveau de richesse est bien plus faible que la moyenne communautaire, le P.I.B. par habitant atteignant en moyenne 40 % de celui des pays de l'Europe occidentale. Alors que la population des cinq pays d'Europe centrale et orientale de la première vague d'adhésions représentait en 1997 près de 17 % de celle des Quinze, leur P.I.B. équivalait à 3,2 % seulement de celui de l'Union européenne. Avec la deuxième vague d'adhésions, le Commissariat général du Plan note que l'augmentation du P.I.B. global serait seulement de 0,9 % alors que la population augmenterait de 11 %. Inévitablement, l'hétérogénéité de l'Union croîtra fortement lors de l'élargissement, bien plus que lors des précédents élargissements, entraînant une baisse du P.I.B./habitant de plus de 16 %.

La situation économique des PECO, analysés dans le cadre des travaux relatifs à l'examen de la reprise de l'acquis communautaire, révèle l'ampleur des besoins des Etats candidats : zone à potentiel agricole important, l'Europe centrale et orientale souffre dans ce secteur de nombreuses faiblesses, héritées de 40 ans d'économie administrée (rentabilités faibles ou négatives des unités de production agricoles ou des industries agro-alimentaires, absence d'autofinancement et faiblesse du crédit rural qui peine à se mettre en place, retards pris dans la privatisation ou encore importance du chômage qui freine le mouvement d'amélioration de la productivité). De même les besoins sont particulièrement importants dans les deux domaines d'intervention de l'ISPA : les transports et l'environnement.

**TRANSPORTS ET ENVIRONNEMENT : DEUX SECTEURS AUX BESOINS
CONSIDERABLES VISES PAR L'INSTRUMENT STRUCTUREL DE
PREADHESION**

En matière de *transports*, les PECO souffrent d'un double handicap : ils ont hérité de l'ère communiste de réseaux d'infrastructures aujourd'hui largement inadaptes et les ont vus se dégrader à cause d'un déficit croissant d'entretien.

Le développement de grandes infrastructures de transport, par la très forte vague d'investissements qu'il implique, est de nature à favoriser une croissance rapide nécessaire à la réalisation de l'objectif de convergence. Il se heurte cependant à un problème de financement que connaissent également les Quinze, aggravé, pour les PECO, par le décalage entre le coût des projets et les revenus dont disposent les usagers pour les financer.

Les aides européennes (subventions communautaires, prêts de la B.E.I.) trouvent dans ces conditions toute leur justification pour développer de grandes infrastructures impossibles à financer par les seuls budgets nationaux ou par des sources exclusivement privées.

S'agissant de l'*environnement*, les coûts d'investissement totaux de l'assimilation de l'acquis dans ce secteur se situeraient autour de 100 à 120 milliards d'euros pour les dix pays candidats. L'essentiel des investissements bénéficierait à la réduction de la pollution atmosphérique, à la gestion de l'eau ainsi qu'à la gestion des déchets.

De surcroît, l'énergie nucléaire qui, selon les Etats, couvre de 30 % à 80 % de la fourniture d'électricité est issue de centrales construites selon des technologies scientifiques ne répondant pas aux normes de sécurité internationales. Les actions visant à l'amélioration de la sécurité nucléaire impliquent des montants considérables, de l'ordre de 4 à 5 milliards d'euros sur dix ans pour les principales opérations.

Or l'ampleur de ces besoins excède largement les financements - tout significatifs soient-ils - dégagés par la Commission dans ses propositions pour l'établissement des prochaines perspectives financières.

La Commission souligne ainsi à plusieurs reprises, dans sa communication «Agenda 2000», que par rapport aux besoins des PECO, ne serait-ce que pour la reprise de l'intégralité de l'acquis communautaire, « *les disponibilités budgétaires seront de toute façon limitées* » et que « *la solution est, non pas de promettre des crédits budgétaires nouveaux, mais d'organiser de manière plus coordonnée la réponse de l'Union* ». De même la Cour des Comptes européenne relève que « *les financements doivent être complémentaires aux actions nationales et multilatérales et provoquer un effet de levier important* ».

Une bonne part du rattrapage incombera donc au secteur privé, auquel la Communauté confie ainsi le soin de donner une impulsion économique qui permettra de concrétiser un projet politique dont elle se plaît pourtant à souligner l'importance. Ainsi que le soulignait M. Jean-

Michel Charpin lors de son audition le 4 février dernier devant la Délégation, les investissements directs joueront un rôle décisif dans le rattrapage des Etats candidats. Or, ces investissements sont largement motivés par la perspective de l'adhésion de ceux-ci à l'Union européenne et il importe, dans ces conditions, que les institutions européennes veillent à ce que les acteurs économiques, particulièrement les banques et les entreprises occidentales, continuent de juger cette perspective crédible, tout retournement de leurs anticipations ayant des conséquences graves et immédiates sur le processus de convergence.

Une fois admis le fait que la Communauté n'en sera pas le promoteur principal, on peut se demander si la Commission, dans ses propositions pour l'établissement des prochaines perspectives financières, a exploité toutes les possibilités de financement possibles.

Il est permis d'en douter, dès lors qu'en fin de période, les dotations structurelles prévues pour les nouveaux Etats membres ne représentent pas 4 % de leur P.N.B. Si cette limite est pertinente au regard des capacités d'absorption de ces pays, au moins serait-il souhaitable qu'elle soit atteinte ! Or, ainsi que le note le Commissariat général du Plan, avec une dotation en fin de période de 39,5 milliards d'euros, soit 3,5 % du P.N.B., la Commission réalise une économie de près de 24 milliards d'euros par rapport à une enveloppe théorique représentant 4 % du P.N.B. (63,2 milliards d'euros).

Enfin, il est significatif qu'aucune voix ne se soit élevée au Conseil pour réduire les dépenses destinées à l'élargissement ; le Rapporteur se demande si cette attitude n'est pas justifiée par le sentiment que ces dépenses sont déjà trop faibles au regard des besoins.

Au delà, l'ampleur des besoins des Etats candidats justifie au moins que l'aide soit mise en œuvre le plus efficacement possible mais le dispositif prévu ne permet pas d'avoir toutes les assurances sur ce point.

b) *Des instruments communautaires insuffisamment efficaces ?*

Plus de 50 % de l'aide préadhésion transiteront par le programme *Phare*. A cette fin, le Conseil a décidé de sa réorientation en mars 1998. Plutôt que d'être dispersé sur une multitude de petits programmes, cet instrument aura dorénavant vocation à se concentrer sur deux priorités : le renforcement des capacités institutionnelles (30 % du budget) et le financement des investissements dans le domaine de l'acquis communautaire (70 %), afin d'assurer la mise à niveau des entreprises et des infrastructures. Faire de *Phare* le vecteur privilégié de l'aide

préadhésion suppose cependant une rénovation en profondeur de ses mécanismes de fonctionnement, dont les faiblesses ont souvent été dénoncées par le passé (insuffisance du contrôle des dépenses, absence de ciblage des programmes, inexistence de l'évaluation, recours excessifs aux consultants extérieurs ...).

Il convient d'insister sur l'exigence d'efficacité qui s'impose pour la mise en œuvre des instruments de préadhésion et que rend encore plus nécessaire le décalage évoqué plus haut et admis par tous, entre les besoins et les ressources mobilisables.

Or, ainsi que le note la Cour des comptes européenne dans son avis sur les instruments de préadhésion, « *la proposition de recourir à trois rubriques différentes des perspectives financières semble obéir avant tout à la pesanteur des cloisonnements organisationnels entre les services de la Commission concernés par les instruments de préadhésion. Un règlement unique serait sans doute la façon la plus efficace de promouvoir l'approche unitaire souhaitée* ».

c) Le traitement des candidats de la deuxième vague : vers une nouvelle division de l'Europe ?

Le traitement budgétaire réservé aux Etats candidats de la deuxième vague laisse également songeur. Sans doute la Commission définit-elle le processus d'élargissement comme « *progressif, global et inclusif* » mais la traduction budgétaire de cet engagement est bien moins claire.

En effet, le rapport du Commissariat général du Plan constate une évolution divergente entre les pays d'Europe centrale, engagés dans un processus de rattrapage sur le plan économique et commercial, et les pays balkaniques, qui sont pris dans la trappe d'un retard croissant.

Il constate également un écart dans l'aide versée aux candidats du premier et du deuxième groupe. L'aide s'élèverait en 2006 à 248 euros par habitant chez les six premiers candidats et à 70 euros par habitant pour les cinq suivants. Certes, les cinq pays de la seconde vague se partageront la même enveloppe de préadhésion qu'auparavant les onze candidats, mais seulement après l'adhésion des six premiers candidats, à une échéance qui pourrait être retardée de 2002 à 2005-2006.

On peut, dans ces conditions, se demander si l'aide aux pays du deuxième groupe sera suffisante pour éviter que l'écart se creuse entre les candidats.

Dans la mesure où il semble désormais acquis que l'élargissement n'interviendra pas en 2002, on peut légitimement s'interroger sur la nécessité d'abonder en fin de période les dotations consacrées à la préadhésion. De même, si l'effort de rattrapage doit être le fait du secteur privé qui se portera naturellement vers les pays aux potentiels et au dynamisme économiques les plus importants, on peut se demander si l'aide communautaire ne devrait pas se réorienter partiellement vers les candidats de la deuxième vague.

d) La question de l'acceptabilité des dispositifs transitoires en matière agricole

On a vu que le bouclage du cadre financier proposé par la Commission en matière d'élargissement tient notamment au régime transitoire qu'elle impose en matière agricole aux nouveaux Etats membres.

En effet, le financement de ces dépenses sous la ligne directrice agricole est rendu possible par l'exclusion des nouveaux membres du bénéfice des aides directes. Si ce choix est techniquement fondé, il n'en reste pas moins difficilement acceptable sur le plan politique. Or un choix inverse se traduirait par un surcoût considérable, de l'ordre de 3,3 milliards d'euros chaque année entre 2002 et 2006 et serait susceptible de créer des tensions pour la ligne directrice agricole. Dans son avis sur les propositions de règlements relatives à la politique agricole commune, la Cour des comptes européenne souligne ainsi que « *ce régime de transition n'étant pas encore défini, la Commission aurait dû spécifier le coût éventuel du versement intégral des aides directes* ».

Au total, le bouclage du cadre financier sous un plafond des ressources propres maintenu à 1,27 % du P.N.B. communautaire peut se révéler tenable, notamment en raison du retard pris par l'élargissement. Ce bouclage apparaît cependant délicat, voire aléatoire si l'on raisonne en termes de retard de développement à rattraper, ce qui donne une légitimité accrue à une stabilisation des dépenses des Quinze à politiques communautaires inchangées, défendue par la France au sein du Conseil.

II. LES NEGOCIATIONS D'« AGENDA 2000 » OUVRIRONT-ELLES LA VOIE A UNE RENOVATION DE LA STRUCTURE DES RESSOURCES PROPRES COMMUNAUTAIRES ?

A l'origine écartée par la Commission, cette question a trouvé une actualité nouvelle grâce aux propositions de réforme du système de financement qu'ont présentées certains Etats membres et au rapport de la Commission relatif au fonctionnement du système des ressources propres, publié le 7 octobre dernier.

A. La réforme du système de financement : un débat difficile et *a priori* peu urgent

Dans le cadre des discussions sur le renouvellement du cadre financier de l'Union pour 2000-2006, la Commission a fait le choix de ne proposer aucune modification de la structure du financement de la Communauté tant en raison de sa difficulté technique et politique que de son caractère *a priori* peu urgent.

1) Une réforme difficile à mener à bien

L'histoire budgétaire de la Communauté est riche de projets de réformes du système des ressources propres.

En effet, ni le Traité ni les décisions successives du Conseil relatives aux ressources propres n'ont figé le nombre et le type de celles-ci. Au contraire, « *elles ont toutes expressément réservé la possibilité d'en créer de nouvelles* »⁽³⁰⁾. La décision du 31 octobre 1994 ne déroge d'ailleurs pas à cette règle, puisqu'elle précise que « *constituent en outre des ressources propres (...) les recettes provenant d'autres taxes qui seraient instituées dans le cadre d'une politique commune* » et qu'elle confie à la Commission le soin de présenter un rapport sur « *les possibilités de création d'une nouvelle ressource propre* ».

⁽³⁰⁾ Nicolas-Jean Bréhon, *le budget de l'Europe*, 1997, L.G.D.J.

Les propositions relatives à la rénovation du système de financement de l'Union s'articulent principalement autour de deux options : la mise en place d'une cinquième ressource, en complément du dispositif actuel ou la substitution à celui-ci d'un impôt européen.

Au delà des difficultés techniques rencontrées dans l'élaboration d'une nouvelle ressource, l'écueil principal est bien d'ordre politique. Celui-ci est évident lorsqu'il s'agit de mettre en place une ressource fiscale autonome, compte tenu des réticences des Etats membres face à l'émergence d'un pouvoir fiscal dont bénéficierait l'Union européenne.

Mais plus généralement, les conditions que pose l'article 201 du Traité C.E. à l'adoption de la décision relative au système des ressources propres de la Communauté constituent un obstacle à la modification de la décision du 31 octobre 1994.

Cette modification requiert en effet l'unanimité au Conseil et sa mise en œuvre est subordonnée à une ratification autorisée par les Parlements nationaux.

La Commission européenne semble avoir pris la mesure de la difficulté de réunir l'unanimité au Conseil sur une modification de cette décision. Dans sa communication « Agenda 2000 », elle souligne ainsi que l'introduction d'un système dans lequel l'ensemble du budget communautaire serait financé par des ressources fiscales autonomes « *représenterait une évolution significative qui aurait peu de chance d'être approuvée par les Etats membres dans la présente phase du processus d'intégration* ». Quant à la nécessité d'une approbation par l'ensemble des Parlements nationaux, on se bornera à rappeler le retard avec lequel le Parlement néerlandais a ratifié la décision du 31 octobre 1994 compte tenu de ses réserves sur les conséquences de ce texte pour un pays fortement contributeur.

2) *Une réforme prioritaire ?*

Il ressort de la lecture du rapport de la Commission sur le fonctionnement du système des ressources propres que le bilan de celui-ci n'en révèle pas de faiblesses de nature à en rendre indispensable la réforme.

En effet, la Commission semble considérer le système actuel comme satisfaisant : elle souligne qu'il a en effet permis d'ajuster sans difficulté les ressources de l'Union à ses besoins et s'avère de plus en plus équitable, à l'exception de la compensation budgétaire accordée au

Royaume-Uni dont la légitimité, déjà contestable, serait indéfendable après l'élargissement.

Le financement de la Communauté est assuré depuis 1970 par un système de ressources propres⁽³¹⁾ constitué, d'une part, de contributions dont sont redevables des assujettis et, d'autre part, de transferts de recettes des Etats membres vers le budget de l'Union européenne :

- **les ressources propres dites « traditionnelles »** résultent de l'application de politiques communes : il s'agit des **droits agricoles** qui, depuis le 1^{er} juillet 1995 et à la suite des accords pris dans le cadre du GATT, se sont substitués aux prélèvements agricoles variables perçus sur les importations de produits agricoles relevant d'une organisation commune de marché ; des **cotisations sur la production de sucre et d'isoglucose**⁽³²⁾ ; des **droits de douane** provenant de l'application du tarif douanier commun aux marchandises importées de pays tiers. Ces ressources sont constatées par les Etats membres qui retiennent 10 % de leur montant pour couvrir leurs frais de perception ;

- la **ressource assise sur le T.V.A.**, destinée à l'origine à couvrir la différence entre les dépenses communautaires à financer et les ressources propres traditionnelles, résulte, ainsi que le précise la décision du Conseil du 31 octobre 1994, « *de l'application d'un taux uniforme valable pour tous les Etats membres à l'assiette de la T.V.A., déterminée d'une manière uniforme pour les Etats membres selon des règles communautaires* » (en l'occurrence la directive du 17 mai 1977 établissant des normes communes de calcul d'assiette de la T.V.A., communément appelée la « sixième directive T.V.A. »). On relèvera, d'une part, que le taux d'appel de cette ressource a été progressivement réduit depuis 1995 et ramené à 1 % pour 1999 et, d'autre part, qu'il s'applique à une assiette limitée à 50 % de leurs P.N.B. pour les Etats membres les plus pauvres, cet écrêtement ayant d'ailleurs été progressivement généralisé aux autres Etats membres, conduisant ainsi à une diminution de la part relative de la ressource T.V.A. dans le financement de la Communauté ;

- la **ressource fondée sur le P.N.B.**, créée en 1988, est fréquemment désignée sous le terme de « ressource complémentaire ». En effet,

⁽³¹⁾ Décision 70/243/CECA, CEE, Euratom du Conseil du 21 avril 1970 relative au remplacement des contributions financières des Etats membres par des ressources propres aux Communautés européennes, *Journal officiel* des Communautés européennes n° L 94 du 28 avril 1970.

⁽³²⁾ Les producteurs de sucre et d'isoglucose paient des cotisations en vue de financer les mécanismes de soutien du marché. Un système de péréquation des frais de stockage a été instauré afin d'assurer un écoulement régulier de la production de sucre tout au long de la campagne. Ces cotisations compensent des dépenses s'élevant à un montant pratiquement identique.

ressource d'équilibre du budget communautaire, elle est appelée afin de couvrir la différence entre les dépenses communautaires et l'ensemble des autres ressources propres. Elle résulte de l'application à la somme des P.N.B. de tous les Etats membres d'un taux fixé dans le cadre de la procédure budgétaire communautaire ;

- enfin, marginales (0,74 % des ressources en 1997) et non considérées comme des ressources propres, concourent également au financement des Communautés des **recettes diverses** telles que les retenues effectuées sur les rémunérations des membres et fonctionnaires des institutions de la Communauté, les intérêts de retards et amendes, les recettes provenant du fonctionnement administratif des institutions ainsi que les recettes liées aux opérations d'emprunt et de prêt de la Communauté.

Cette hétérogénéité de ressources semble peu affecter le financement de l'Union.

Sans doute ces dispositifs sont-ils responsables d'une certaine complexité de gestion, particulièrement dans le cas des ressources propres traditionnelles. Dans son rapport sur le fonctionnement du système des ressources propres, la Commission souligne la complexité de la perception des droits de douane en raison de l'apparition permanente de nouveaux produits et flux commerciaux qui, malgré la sophistication de la législation douanière, suscite « *des possibilités de fraudes, d'irrégularités et de litiges* ». Elle fait aussi état de la complexité des procédures de recouvrement, de l'important volume de travail administratif qu'entraînent les contrôles des conditions de perception, sans qu'il garantisse pour autant un niveau satisfaisant de protection des intérêts financiers de la Communauté. De même, le système des ressources T.V.A. et P.N.B. recèle des problèmes de cohérence, de transparence et de fonctionnement. Ainsi la Cour des Comptes des Communautés européennes, dans son rapport spécial sur le bilan de ces deux ressources, conteste le recours à la procédure de prévision d'assiettes des T.V.A. et P.N.B. qui implique d'importants coûts administratifs sans être en mesure d'éviter tout écart – parfois important – entre assiettes prévisionnelle et réelle.

Malgré ces faiblesses, le système de financement de la Communauté présente de solides avantages :

- Premier avantage – et non des moindres – il a toujours permis, grâce à l'existence d'une quatrième ressource fondée sur le P.N.B., d'ajuster les ressources aux besoins de l'Union et de respecter le principe

de l'équilibre entre les recettes et les dépenses inscrit dans l'article 199 du Traité.

- Deuxième avantage, le système des ressources propres est devenu de plus en plus équitable, ainsi que le montre le tableau suivant, qui présente les parts des Etats membres dans le financement de la Communauté et leur poids relatif dans le P.N.B. communautaire.

**QUOTE-PART DES ETATS MEMBRES DANS LE FINANCEMENT DE L'UNION EUROPEENNE
ET DANS LE PNB DE L'UNION EUROPEENNE A QUINZE
(en pourcentage du total, données pour 1997, y compris la correction
en faveur du Royaume-Uni)**

Etat membre	Part du P.N.B. dans l'Union européenne	Part dans le financement du budget de l'Union européenne
Belgique	3,1	3,9
Danemark	1,9	2,0
Allemagne	26,0	28,2
Grèce	1,5	1,6
Espagne	6,6	7,1
France	17,2	17,5
Irlande	0,8	0,9
Italie	14,2	11,5
Luxembourg	0,2	0,2
Pays-Bas	4,5	6,4
Autriche	2,6	2,8
Portugal	1,2	1,4
Finlande	1,4	1,4
Suède	2,7	3,1
Royaume-Uni	16,1	11,9

Source : Commission européenne, rapport sur le fonctionnement du système des ressources propres.

A l'exception de l'Italie et du Royaume-Uni, dont les parts dans le P.N.B. sont supérieures à leurs poids dans le financement de l'Union, et des Pays-Bas et de l'Allemagne qui souffrent du déséquilibre inverse, les contributions des Etats membres au financement de l'Union tendent désormais à correspondre à leurs parts dans le P.N.B. communautaire.

Ceci résulte de la montée en puissance de la ressource fondée sur le P.N.B. au détriment de celle assise sur la T.V.A. à la suite de la décision prise en 1988 d'introduire une ressource P.N.B. plutôt que de majorer le taux d'appel de la T.V.A. (qui, jusqu'alors, tenait lieu de ressource complémentaire) et d'écarter progressivement l'assiette de la T.V.A. La part de la ressource T.V.A. dans le financement de l'Union s'est ainsi réduite, passant de 70 % des ressources totales en 1990 à 33 % en 1999 ;

cette diminution a permis d'accroître l'équité du système de financement dans la mesure où il est généralement considéré que les contributions à la ressource T.V.A. sont régressives car représentant une part supérieure du P.N.B. des Etats membres les moins prospères par rapport à celui des Etats riches.

Malgré ce bilan relativement satisfaisant et les difficultés techniques et politiques de mise en œuvre d'une réforme du système de financement de l'Union, la discussion sur l'opportunité de cette dernière a trouvé une nouvelle actualité à l'occasion des débats entrepris sur le renouvellement du cadre financier de l'Union pour 2000-2006.

B. Une actualité renouvelée dans le cadre d'« Agenda 2000 »

C'est largement le tour pris par les négociations au sein du Conseil, centrées sur la question des soldes budgétaires excessifs de certains Etats membres, qui a alimenté le débat sur la réforme du système de financement de l'Union. La mise en place de mécanismes de compensation budgétaire ne saurait toutefois constituer une voie acceptable pour la rénovation du système de financement de l'Union.

1) Les mécanismes de compensation budgétaire : des solutions peu satisfaisantes

Il serait paradoxal de créer un mécanisme généralisé de correction des soldes alors que le dispositif mis en place au profit exclusif du Royaume-Uni semble plus que jamais perdre de sa raison d'être.

a) La correction britannique : une légitimité vacillante

Le Royaume-Uni bénéficie depuis 1984 d'une compensation destinée à corriger le déséquilibre budgétaire dont il souffrait depuis son adhésion à la Communauté et qui résultait d'un moindre retour en matière de dépenses, du fait de la faiblesse de son secteur agricole, couplé à une participation proportionnellement plus importante au financement de l'Union européenne compte tenu de son importance dans la base T.V.A.

Le mécanisme alors mis en place consiste *grosso modo* à réduire des deux-tiers le solde budgétaire négatif du Royaume-Uni. Le Rapporteur tient à souligner, à cette occasion, l'extrême complexité du calcul de la compensation britannique. Pour un exercice donné, le solde sur lequel repose le montant de la correction est calculé en multipliant par le total

des « dépenses réparties »⁽³³⁾ la différence entre la part du Royaume-Uni dans les contributions en ressources T.V.A. et P.N.B. et celle de ce même Etat membre dans les dépenses communautaires.

Cette correction est financée par les autres Etats membres en fonction de leurs parts respectives dans la contribution P.N.B., l'Allemagne ayant toutefois un traitement spécial puisqu'elle ne verse que les 2/3 de sa part normale, le solde étant partagé entre les autres Etats membres.

La correction ainsi accordée au Royaume-Uni vient en réduction des versements effectués par cet Etat au budget communautaire au titre des ressources T.V.A. et P.N.B., tandis que la charge supplémentaire qui en découle pour les autres Etats membres s'ajoute à leurs contributions au titre de ces mêmes ressources. Le tableau suivant présente la répartition entre les Etats membres de la correction britannique pour l'exercice 1998.

TOTAL DE LA REPARTITION DU FINANCEMENT DE LA CORRECTION BRITANNIQUE

Etats membres	Exercice 1998	Exercice 1997	Exercice 1996
Belgique	85 004 114	106 781 343	120 418 456,61
Danemark	55 502 089	68 267 187	75 470 793,59
Allemagne	425 752 205	538 999 891	611 704 412,69
Grèce	44 658 320	49 918 599	54 185 563,51
Espagne	186 897 669	240 184 328	246 404 941,87
France	488 612 212	610 877 039	686 505 177,25
Irlande	22 434 335	23 055 337	26 540 843,27
Italie	399 635 358	472 559 512	547 309 276,79
Luxembourg	6 078 108	7 345 234	8 122 455,85
Pays-Bas	127 571 515	158 550 747	172 621 230,87
Autriche	69 451 340	89 987 335	103 469 238,24
Portugal	36 243 695	43 194 327	48 162 054,31
Finlande	40 273 548	49 546 505	54 988 698,74
Suède	77 937 450	92 732 616	102 443 768,03
Royaume-Uni	-2 066 051 958	-2 552 000 000	-2 945 343 281,30

Source : budget général de l'Union européenne pour l'exercice 1998 (article 150), *Journal officiel* des Communautés européennes n° L 44 du 16 février 1998.

Alors que dans sa communication « Agenda 2000 », la Commission avait proposé, compte tenu des incertitudes qui pèsent sur la future prospérité relative du Royaume-Uni, « *de renvoyer le réexamen du mécanisme de compensation immédiatement après la première vague*

⁽³³⁾ Conformément au document du Conseil relatif au mode de calcul, financement, versement et budgétisation de la correction des déséquilibres budgétaires, conformément aux articles 4 et 5 de la décision du Conseil relative au système des ressources propres des Communautés, la notion de « dépenses réparties » comprend l'ensemble des dépenses budgétaires, à l'exception des dépenses en faveur des pays tiers et de certaines lignes budgétaires mineures (transferts relatifs à la part de l'Union dans le capital du Fonds européen d'investissement, frais de missions des fonctionnaires de l'Union européenne), soit 94 % des dépenses totales.

d'adhésions », elle porte, dans son rapport sur le fonctionnement du système des ressources propres, une appréciation nettement plus critique sur l'exception britannique, jugeant ce mécanisme de compensation de moins en moins justifié.

En effet, plusieurs critiques – des plus fondées – peuvent lui être portées.

- Tout d'abord – et c'est ce que font valoir l'Allemagne, la Suède, l'Autriche et les Pays-Bas à l'appui de leurs demandes d'un rééquilibrage de leurs contributions nettes – l'écart de prospérité relative entre le Royaume-Uni et les autres importants contributeurs s'est réduit, la capacité contributive britannique se trouvant désormais dans la moyenne communautaire, voire légèrement supérieure en 1997, ce qui prive le rabais britannique d'une partie de sa raison d'être (voir tableau page 20).

- En outre, la structure des dépenses communautaires, marquée par la forte prédominance des dépenses agricoles qui avait en partie justifié la mise en place de la correction britannique, n'a plus cours aujourd'hui, avec la montée en charge des dépenses consacrées à la politique de cohésion économique et sociale et l'encadrement de la dépense agricole, dont la part dans le budget général des Communautés a été ramenée de 67,7 % en 1984 à 42 % en 1999.

Si la compensation britannique contribuait à résoudre le problème afférent aux dépenses agricoles, elle conduit désormais à exonérer le Royaume-Uni d'une partie de l'effort de solidarité consenti, à travers les dotations consacrées à la politique structurelle, aux territoires les plus défavorisés de l'Union européenne.

On ne pourrait trouver ici plus claire démonstration de l'idée selon laquelle les mécanismes de correction des soldes vont à l'encontre du principe de solidarité qui sous-tend la construction européenne. La Commission relève ainsi « *le changement de nature du mécanisme (...) qui est passé de la correction d'un problème spécifique de structure agricole à une réduction du coût de toutes les décisions en matière de dépenses* ».

- Enfin, indépendamment de l'évolution du contexte dans lequel a été mise en place la correction britannique, celle-ci conduit à désolidariser le pays bénéficiaire des décisions budgétaires communautaires. Comme le note la Commission, « *une décision budgétaire représentant un coût net de 100 écus pour un autre Etat membre coûte 33 écus au Royaume Uni* ». Celui-ci se trouve ainsi déresponsabilisé puisqu'il ne supporte que partiellement le coût de ses décisions.

La perspective de l'élargissement vient également souligner la nécessité d'une révision du mécanisme de correction dont bénéficie le Royaume-Uni :

- ainsi que le relevait la Commission dans « Agenda 2000 », l'élargissement à des pays présentant un P.I.B. sensiblement inférieur à la moyenne communautaire, va modifier la prospérité relative du Royaume-Uni et priver d'un de ses fondements la compensation dont il bénéficie ;

- si les dotations prévues au titre de la préadhésion sont considérées comme des dépenses extérieures et se trouvent, par là-même, exclues du calcul de la correction britannique, l'adhésion de nouveaux Etats membres fera « basculer » les crédits qui leur sont consacrés parmi les dépenses internes et ceux-ci seront donc pris en compte dans le calcul de la correction du Royaume-Uni avec pour effet d'augmenter mécaniquement cette dernière ;

- enfin, ce dispositif nuit au partage équitable de la charge résultant de l'élargissement, dont le Royaume-Uni est pourtant l'un des principaux promoteurs. L'effet de « désolidarisation » de cet Etat membre par rapport aux décisions budgétaires joue ici à plein.

La Commission relève en effet que l'élargissement devrait entraîner une détérioration du solde budgétaire de tous les Etats membres mais que le Royaume-Uni en sera affecté dans une moindre mesure, puisque la détérioration de son solde *« ne représentera qu'un tiers de celle qui serait enregistrée en l'absence du mécanisme de correction »*.

Il apparaît par conséquent indispensable de corriger l'assiette de cette correction pour au moins en exclure les dépenses consacrées aux actions structurelles et à l'élargissement. A cet égard, on relèvera que l'application du principe de l'étanchéité des dépenses consacrées à l'élargissement faciliterait l'exclusion de ces dotations du calcul de la correction britannique.

Au delà, la suppression de ce dispositif – entorse caractérisée au principe de solidarité qui sous-tend la construction communautaire et privée de fondement dans la perspective de l'élargissement – serait souhaitable. C'est d'ailleurs l'une des solutions que, malgré sa difficulté de mise en œuvre dans la mesure où elle exige l'unanimité du Conseil et donc le propre accord du Royaume-Uni, la Commission expose dans son rapport pour remédier aux situations de déséquilibres budgétaires excessifs.

b) L'écrêtement généralisé des soldes budgétaires excessifs : une solution compliquée et inadaptée à l'élargissement

L'examen de cette question est incontestablement l'un des objets principaux du rapport de la Commission sur le fonctionnement du système des ressources propres. Il envisage, à côté d'une solution par les dépenses - le cofinancement des aides PAC, évoqué en première partie par le Rapporteur - deux voies de correction des déséquilibres budgétaires excessifs qui supposent une réforme du système des ressources propres de la Communauté : l'extension de la ressource P.N.B. assorti de la suppression graduelle de la correction dont bénéficie le Royaume-Uni et l'écrêtement généralisé des soldes.

Cette troisième option est incontestablement la plus proche des revendications allemande, néerlandaise, suédoise et autrichienne visant, sur le fondement des conclusions du Conseil de Fontainebleau de 1984, une généralisation à leur profit du mécanisme de correction dont le Royaume-Uni se trouve être aujourd'hui l'unique bénéficiaire en application de la décision sur les ressources propres.

Mais l'extension pure et simple de ce dispositif est impossible. En effet, la Cour des Comptes européenne, dans son rapport spécial sur les ressources fondées sur la T.V.A. et le P.N.B., souligne que, à droit constant, six autres Etats membres pourraient prétendre à une correction similaire à celle dont bénéficie le Royaume-Uni, la correction totale passant ainsi de 2,9 milliards d'euros à 12,4 milliards d'euros (données 1996), soit 22 % des ressources T.V.A. et P.N.B. pour cet exercice. Une transposition intégrale du mécanisme supposant que les Etats membres bénéficiaires ne participent pas à son financement et que, de ce fait, son financement incombe aux Etats les plus pauvres, le mécanisme britannique paraît, dans ces conditions, difficilement transposable en l'état.

Ce n'est d'ailleurs pas la solution qu'ont avancé les quatre Etats demandeurs. Désireux, non pas de remettre en cause le principe de solidarité dont témoignent les différences de soldes budgétaires, mais de l'encadrer, ces Etats, sur l'initiative de M. Théo Waigel, alors ministre des finances allemand, ont proposé en mars 1998 de n'appliquer un mécanisme correcteur qu'à la portion du solde budgétaire excédant un seuil exprimé en pourcentage du P.N.B., la contribution nette négative jugée excessive se trouvant ainsi « écrêtée ».

Seraient ainsi à définir :

- le seuil, exprimé en pourcentage du P.N.B., à partir duquel le solde budgétaire négatif serait susceptible de donner lieu à une correction (de l'ordre de 0,3 ou 0,4 % dans le projet allemand précité) ;

- la part du solde à corriger (actuellement, le solde du Royaume-Uni est corrigé pour les 2/3) ;

- la nature des dépenses et des ressources à prendre en compte dans le calcul du solde ;

- les Etats membres susceptibles de participer au financement de cette correction. Pour sa part, la Commission, estimant que l'exonération du financement du dispositif pour les Etats membres en bénéficiant se révélerait coûteuse et peu équitable, propose un mécanisme où l'Etat membre bénéficiant d'une correction ne finance pas la sienne mais concourt au financement des autres.

Le tableau suivant présente les résultats de la mise en place d'un mécanisme d'écrêtement des soldes budgétaires négatifs excessifs.

**INCIDENCE SUR LES CONTRIBUTIONS NETTES
D'UN ECRETEMENT DES SOLDES BUDGETAIRES EXCESSIFS ⁽¹⁾
(Projections pour l'année 1999)**

Etats membres	Solde (1)		Montant du solde > 0,3 % P.N.B. (2)	Compensation (3)	Financement de la compensation (4)	Solde final (1) + (3) + (4)	
	en millions d'euros	% P.N.B.				en millions d'euros	en % P.N.B.
Allemagne	-9804,8	-0,5	-3903,8	2576,5	-907,9	-8136,2	-0,41
Pays-Bas	-1342,0	-0,38	-284,2	187,6	-310,2	-1464,7	-0,42
Suède	-1001,6	-0,47	-359,6	237,4	-187	-951,2	-0,44
Autriche	-770,2	-0,39	-182,2	120,2	-174,3	-824,3	-0,42
Royaume-Uni	-7799,8	-0,58	-3798,3	2506,9	-688,2	-5981,1	-0,45
France	-516,8	-0,04	-	-	-1196,7	-1713,5	-0,13
Italie	-649,5	-0,06	-	-	-982,7	-1632,1	-0,15

Source : Commission européenne, rapport sur le fonctionnement du système des ressources propres.

⁽¹⁾ Hypothèses retenues : la définition du solde est celle applicable au calcul de la correction britannique ; le seuil au-dessus duquel il y a correction est fixé à 0,3 % du P.N.B. ; le coefficient de compensation est de 66 % ; le financement est assuré par l'ensemble des Etats membres selon leurs parts dans la ressource P.N.B.

On constate ainsi que si l'Allemagne, le Royaume-Uni et la Suède retirent un bénéfice de la mise en place de ce mécanisme d'écrêtement, tel n'est pas le cas de l'Autriche et des Pays-Bas dont la correction dont ils peuvent bénéficier est plus que compensée par le financement du mécanisme auquel ils doivent participer. Pour le Royaume-Uni, ce mécanisme est à l'évidence moins favorable que le mécanisme actuel, de l'ordre de 3 milliards d'euros en 1999. On relèvera également que la France et l'Italie subissent fortement les conséquences de ce dispositif.

Cette solution présenterait pour l'Allemagne plusieurs avantages : elle lui offrirait, outre une satisfaction politique, une garantie structurelle sur l'évolution future de sa contribution nette. Contrairement au dispositif actuellement en vigueur pour le Royaume-Uni, le mécanisme d'écrêtement n'exonérerait pas les pays bénéficiaires d'un effort de solidarité ni ne les déresponsabiliserait, dans un premier temps, dans la prise de décision budgétaire. De surcroît, ce dispositif se substituerait à la correction dont bénéficie le Royaume-Uni et le ferait ainsi réintégrer le « droit commun ».

Ce dispositif soulève pour autant plusieurs difficultés :

- le mécanisme d'écrêtement des soldes subit les mêmes objections que la correction britannique sur le plan des principes : il est contraire à l'esprit de solidarité communautaire et, une fois que les soldes des Etats membres auront dépassé le seuil d'écrêtement, insusceptible de favoriser une quelconque discipline budgétaire ;

- à l'instar de la correction britannique, il met en place une véritable « usine à gaz » d'une complexité de gestion que la Commission souligne, notamment avec le problème du « second tour », lequel vise les Etats membres qui, bien qu'initialement non bénéficiaires du mécanisme d'écrêtement, rentrent dans ce dispositif après avoir assuré le financement des corrections des Etats membres ;

- il se révélerait extrêmement coûteux pour la France, puisqu'il entraînerait un surcoût d'1,5 milliard d'euros par an dans l'hypothèse du maintien de la correction britannique, et 1,1 milliard d'euros en cas de suppression de celle-ci. De surcroît, l'écrêtement se révélerait de plus en plus coûteux avec la montée en charge des dépenses de l'élargissement qui accroissent mécaniquement la partie du solde à compenser ;

- enfin, il se révèle inenvisageable à moyen terme dans la mesure où, si les dépenses au profit des pays d'Europe centrale et orientale atteignaient 30 à 35 milliards d'euros, tous les Etats membres bénéficieraient, à terme, de ce dispositif, à l'exception des quatre pays

éligibles au fonds de cohésion. Dans ces conditions, il conviendrait au minimum d'envisager d'exclure du calcul du mécanisme les dépenses consacrées à l'élargissement.

2) L'extension de la ressource P.N.B. : une solution séduisante mais à préciser

L'extension, au sein du système de financement de la Communauté, de la ressource fondée sur le P.N.B., semble aujourd'hui une solution séduisante, aux multiples avantages.

- Tout d'abord, elle concourt à résoudre le problème des soldes budgétaires excessifs, ce qui n'est pas négligeable.

Combiné avec, d'une part, une réorientation relative de la PAC et des actions structurelles au profit de l'Allemagne et, d'autre part, la stabilisation des dépenses des Quinze pour les politiques existantes, ce dispositif serait de nature à apporter une réponse à la demande allemande d'un rééquilibrage de son solde.

La Commission retient ainsi, parmi les options qu'elle présente l'idée d'un financement intégral du budget (y compris en incluant la suppression des ressources propres traditionnelles) par la seule ressource fondée sur le P.N.B., assorti de la suppression graduelle de la correction budgétaire dont bénéficie le Royaume-Uni.

**FINANCEMENT INTEGRAL PAR LA RESSOURCE P.N.B.
ET SUPPRESSION DE LA CORRECTION BRITANNIQUE
(EN MILLIARDS D'EUROS) – (DONNEES 1997)**

Options proposées	Royaume-Uni	France	Pays-Bas	Allemagne	Italie
Financement intégral par la ressource P.N.B.	+ 1,5	- 0,8	+ 1,1	+ 0,3	- 2
Suppression de la correction britannique	- 2,4	+ 0,6	+ 0,14	+ 0,5	+ 0,43
Total	- 0,9	- 0,2	+ 1,24	+ 0,8	- 1,57

(le signe (-) indique une perte, le signe (+) un gain)

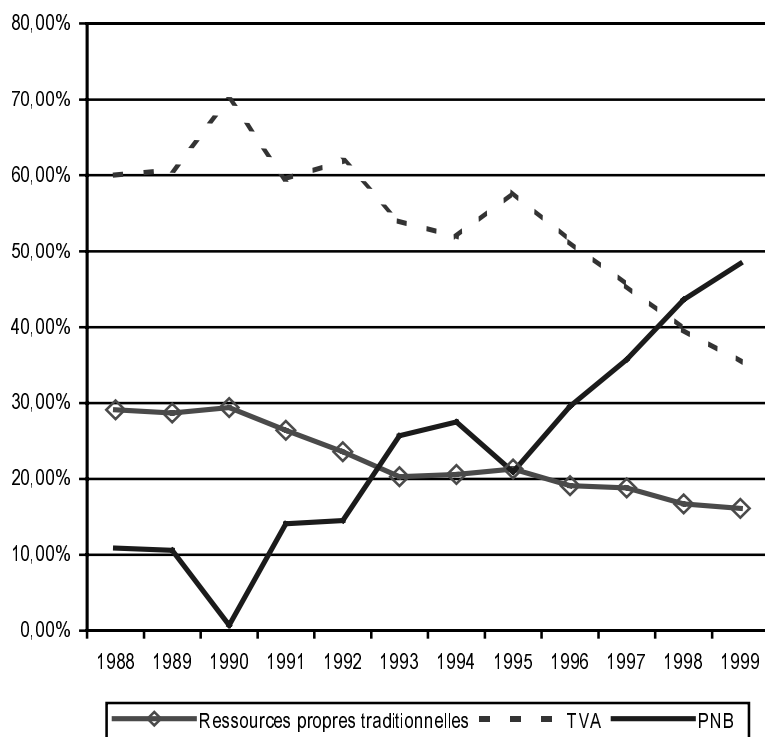
On constate ainsi que cette option, très favorable aux Pays-Bas et dans une moindre mesure à l'Allemagne (qui « gagnerait » ainsi 800 millions d'euros), s'avérerait très coûteuse pour l'Italie. S'agissant de la France, seule la suppression de la correction britannique permettrait de limiter l'importance du surcoût engendré par le passage à un financement fondé sur la seule ressource P.N.B., cette hypothèse étant, à l'inverse,

extrêmement favorable au Royaume-Uni si elle n'est pas assortie de la suppression de la compensation budgétaire dont il bénéficie.

- En outre, l'extension intégrale de la ressource P.N.B. permettrait, selon la Commission, de supprimer des difficultés de gestion afférentes aux ressources propres traditionnelles et à la ressource T.V.A. S'agissant des premières, la Commission note que « *le sentiment d'échec est tel qu'il a été proposé de les retourner aux Etats membres* ».

- Ensuite, cette solution va dans le sens de l'histoire des ressources propres qui est marquée, ainsi que le montre le graphique suivant, par une réduction des ressources propres traditionnelles en raison de la libéralisation du commerce mondial et une montée en puissance de la ressource P.N.B. au détriment de la ressource T.V.A. à la suite des décisions prises en 1998 et 1994 pour rendre le système plus équitable.

**EVOLUTION DE LA PART DES RESSOURCES PROPRES
DANS LE FINANCEMENT DE L'UNION EUROPEENNE**



Pour être séduisante, cette solution d'extension de la ressource P.N.B. n'en présente pas moins des inconvénients certains :

- d'une part, le financement intégral par le P.N.B. reviendrait à laisser aux Etats membres le bénéfice des ressources propres traditionnelles qui correspondent pourtant à la mise en œuvre du Tarif douanier commun, alors que l'Etat d'entrée des marchandises n'est pas toujours le payeur final des droits de douane acquittés, dont les coûts sont loin d'être supportés par ses seuls contribuables nationaux ;

- d'autre part, il suppose d'améliorer les conditions d'évaluation des P.N.B. des Etats membres afin de mesurer avec exactitude la capacité contributive de ces derniers.

Or, sur ce point, le rapport de la Cour des comptes sur le bilan des ressources T.V.A. et P.N.B. montre bien les lacunes du dispositif communautaire : plutôt que d'utiliser cet agrégat macroéconomique dans sa version la plus complète, les Etats membres ont décidé, aussi longtemps que l'actuelle décision sur les ressources propres restera d'application, que le calcul de la ressource P.N.B. demeurerait fondé sur le *système européen de comptes économiques intégrés* (SEC) de 1979, alors même que des améliorations du calcul de cet agrégat seront possibles en 1999 grâce à l'application du SEC 1995. On peut s'interroger sur ce choix, dès lors que le Conseil⁽³⁴⁾ estime « *probable que le nouveau système entraîne une augmentation du P.N.B. communautaire et une modification des rapports entre les P.N.B. des Etats membres* », la différence par rapport au P.N.B. actuel se situant entre - 9,7 % et + 5 % selon les pays. Dans ces conditions, le Rapporteur ne peut que marquer son accord avec la Cour des comptes européenne lorsqu'elle estime que le *statu quo* « *est contraire aux objectifs qui furent à la base de la création de la ressource P.N.B., à savoir la création d'une ressource fondée sur des données comparables [...], fiables et exhaustives [...]. La ressource P.N.B. risque alors de se transformer en contribution financière pure et simple, aboutissant à une clé de répartition de la charge budgétaire entre Etats membres* » ;

- enfin, pour être plus équitable - sous réserve d'un effort quant à la fiabilité statistique de l'indicateur P.N.B. - le financement intégral du budget communautaire par une ressource fondée sur le P.N.B. mettrait fin à toute autonomie financière de la Communauté, que s'était pourtant efforcée de bâtir la décision du Conseil du 21 avril 1970 lorsqu'elle a

⁽³⁴⁾ Document du Conseil 7057/95 du 15 mai 1995.

substitué des ressources propres aux contributions financières des Etats membres.

La première et la dernière des objections ci-dessus seraient cependant levées si la solution retenue se bornait à la disparition de la ressource T.V.A. au profit de la ressource P.N.B. C'est la proposition préconisée par le Rapporteur.

Cependant, l'extension de la part qu'occupe la ressource P.N.B. dans le financement de l'Union, pour souhaitable qu'elle soit à court terme, ne saurait permettre de faire l'économie d'une réflexion à plus long terme sur la mise en place de nouvelles ressources propres qui garantiraient une plus grande autonomie financière à l'Union, limiteraient par là les revendications nationales fondées sur les contributions nettes et seraient à la mesure de l'ambition du projet européen.

3) *De nouvelles ressources pour l'Union européenne ?*

Plusieurs pistes paraissent envisageables.

- **Une taxe CO²** : le projet d'écotaxe présenté en 1992 par la Commission constitue sans doute la proposition la plus élaborée de nouvelles ressources propres. Cette proposition résulte essentiellement des nouvelles compétences octroyées à l'Union européenne en matière d'environnement en application de l'article 130 S du Traité C.E. La Commission, dans son rapport sur le fonctionnement du système des ressources propres, considère toutefois que cette taxe n'a pas été conçue comme une nouvelle ressource propre. Elle note ainsi qu'il n'est pas sûr « *que le produit de cette taxe soit suffisant et prévisible* ». Elle relève de même la difficulté d'évaluer cette proposition sur le plan de l'efficacité et du rapport coût-efficacité. La Commission note enfin que cette proposition d'écotaxe aurait des résultats « médiocres » en termes d'équité et aurait tendance à être régressive dans les Etats membres. Malgré ces difficultés, cette taxe serait probablement l'une des mieux placées pour devenir une véritable ressource de l'Union européenne.

- **Une taxe sur les communications** : il s'agirait de profiter du renforcement de l'intégration et de la libéralisation du marché pour instaurer une taxation des services de communication. La Commission, dans son rapport précité, recense plusieurs obstacles à l'instauration de cette taxe, parmi lesquels le frein qu'elle risque de constituer à long terme pour les progrès de la compétitivité. Elle estime que, selon les prévisions, 20 % du budget de l'Union européenne pourraient être financés par cette ressource, qui comporte toutefois une importante composante cyclique.

Le Rapporteur estime, pour sa part, que, fixée à un niveau raisonnable et instaurée en même temps que de nouvelles politiques communes dans ce domaine, une telle taxe serait acceptable par les Etats et les citoyens.

● **Une « taxe Tobin »** : il s'agit d'une taxe sur les transactions de change dont la création a été évoquée pour la première fois par l'économiste James Tobin en 1978. Au-delà des controverses qui entourent cette proposition, celle-ci fait l'objet d'un intérêt renouvelé, à la suite de la crise financière du Sud-Est asiatique, de la crise mexicaine de 1994, mais aussi en raison de l'intérêt que suscite la perspective d'un revenu avoisinant les 200 milliards de dollars annuels que procurerait sa mise en place au niveau mondial. Inimaginable au niveau national, cette taxe, créée au niveau européen, n'aurait sans doute guère d'effets sur la localisation des capitaux.

● **Une part de l'impôt sur le revenu** : l'imposition des personnes physiques constituerait certainement le lien le plus direct et le plus visible qui pourrait exister entre les citoyens et l'Union, dont l'opacité du financement a été souvent critiquée. Cette modalité procurerait des recettes stables et potentiellement élevées. Le Rapporteur estime qu'une telle proposition devra être examinée à l'avenir.

Enfin, le Rapporteur tient à souligner l'intérêt que comporterait la mise en place d'un **emprunt communautaire**, susceptible de concourir au financement d'initiatives de soutien à la croissance et à l'emploi, telles que les nouvelles technologies ou le développement d'infrastructures, ainsi que l'a récemment proposé M. Lionel Jospin.

Pour le Rapporteur, la réalisation d'un emprunt susceptible de financer un programme de grands travaux à forte valeur transnationale permettrait de relayer substantiellement l'effort entrepris dans le cadre du budget communautaire en faveur des réseaux transeuropéens dont les dotations, malgré leur progression dans les propositions de la Commission, demeurent dérisoires par rapport à l'ampleur des besoins et que ne sauraient satisfaire les seuls financements privés.

La Communauté européenne et les emprunts

A côté des prêts accordés sur crédits budgétaires, dans le cadre de la coopération avec des pays tiers, il existe des prêts de la Communauté consentis sur fonds empruntés.

Le traité de Rome ne prévoit pas expressément que la Communauté européenne puisse emprunter et prêter. Toutefois celle-ci est dotée de capacités d'emprunts et de prêts sur le fondement de l'article 235 du Traité CE.

La Commission a ainsi été amenée à plusieurs reprises à conclure au nom de la Communauté, des accords impliquant des emprunts et prêts accordés à divers Etats membres :

- les emprunts communautaires « balance des paiements » ont, à partir de 1975, permis d'aider les Etats membres en difficulté de balance des paiements en raison de l'augmentation des prix du pétrole jusqu'à la mise en place en 1988 d'un « *mécanisme unique de soutien financier à moyen terme des balances des paiements des Etats membres* » ;

- le Nouvel Instrument communautaire (NIC), mis en place à compter de 1978, a permis à la Commission de procéder aux emprunts sur les marchés de capitaux pour contribuer au financement de projets d'investissement présentés par les Etats ;

- bien qu'elle ne représente pas la Communauté, la Banque européenne d'investissement est expressément habilitée par l'article 198 E du Traité à emprunter des fonds et faciliter, par l'octroi de prêts et de garanties, le financement d'investissements contribuant au développement équilibré de la Communauté ;

- les emprunts et prêts Euratom permettent depuis 1977 de financer des projets d'investissements destinés à la production industrielle d'électricité d'origine nucléaire ;

- des emprunts et prêts sont réalisés dans le cadre de la coopération avec des pays tiers engagés dans un processus de réforme économique.

Sans doute ces réflexions s'inscrivent-elles dans le moyen terme, mais elles aboutiront nécessairement car elles permettront le retour à un système de ressources propres véritables.

TROISIEME PARTIE : L'EXERCICE DU POUVOIR BUDGETAIRE COMMUNAUTAIRE

Adoptés par consensus entre les institutions communautaires, les accords interinstitutionnels du 29 juin 1988 et du 29 octobre 1993 ont dessiné, en marge des Traités, des règles budgétaires qui ont permis « *une évolution ordonnée des dépenses communautaires* » et une amélioration des relations entre les deux branches de l'autorité budgétaire que sont le Conseil et le Parlement européen.

Véritables « modes d'emploi » des perspectives financières dont ils formalisent l'adoption par la Commission, le Conseil et l'Assemblée de Strasbourg, les accords interinstitutionnels fixent des règles de procédure et de discipline budgétaires susceptibles d'éviter les querelles qui ont si souvent émaillé l'histoire des relations entre les deux branches de l'autorité budgétaire communautaire.

Retraçant la mise en œuvre de l'accord interinstitutionnel du 29 octobre 1993⁽³⁵⁾ qui a accompagné la mise en œuvre des perspectives financières arrêtées à Edimbourg en 1992, la Commission juge son bilan « *dans l'ensemble positif* » et propose « *d'en maintenir les règles fondamentales* », sous réserve des modifications qu'elle envisage d'y apporter « *à la lumière de l'expérience* » ou pour tenir compte de la contrainte financière plus forte qui pèsera sur les prochaines perspectives. De même, la Commission souhaite profiter de la négociation d'un nouvel accord pour y inscrire les divers accords interinstitutionnels ou déclarations communes relatifs aux questions budgétaires.

⁽³⁵⁾ Commission européenne : *Rapport sur la mise en œuvre de l'accord interinstitutionnel du 29 octobre 1993 sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire*, COM (1998) 165 final du 18 mars 1998.

**I. L'ACCORD INTERINSTITUTIONNEL DOIT
DOTER L'AUTORITE BUDGETAIRE
D'INSTRUMENTS LUI PERMETTANT DE
GERER EFFICACEMENT SES POLITIQUES**

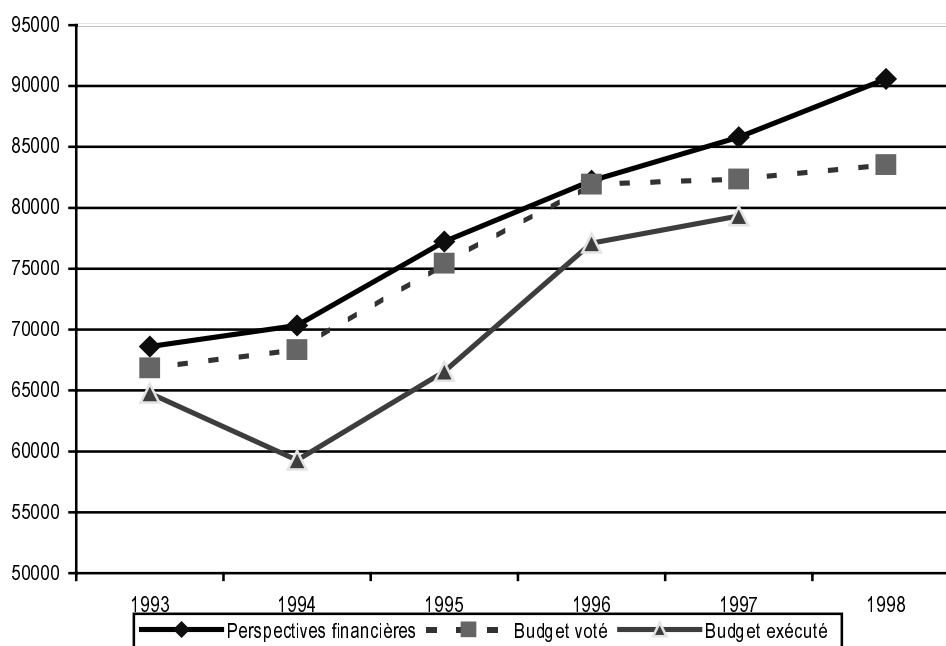
Il s'agit ici de renforcer ou de mettre en place des mécanismes susceptibles d'assurer le respect de la discipline budgétaire par les institutions communautaires, mais aussi de savoir donner aux perspectives financières une flexibilité d'autant plus nécessaire qu'elles font désormais l'objet d'une approche rigoureuse.

A. Assurer une stricte discipline budgétaire

1) Ne pas recréer les conditions d'une sous-exécution budgétaire

Ainsi que le montre le graphique suivant, l'exécution des budgets votés dans le cadre de la programmation financière arrêtée en 1992 à Edimbourg s'est souvent soldée par une sous-consommation des crédits, particulièrement sensible pour les rubriques consacrées aux dépenses agricoles et aux actions structurelles, et entraînant un appel inutile de ressources propres.

COMPARAISON ENTRE LES PERSPECTIVES FINANCIERES, LE BUDGET VOTE ET LE BUDGET EXECUTE DE 1993 A 1998



Les chiffres correspondant à ce graphique, qui fait apparaître une marge croissante sous les perspectives financières, figurent dans le tableau ci-dessous.

Exercices	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Perspectives financières	68 611	70 352	77 229	82 223	85 807	90 581
Budget voté	66 858	68 355	75 438	81 943	82 366	83 529
Budget exécuté	64 783	59 273	66 547	77 089	79 342	

Dans le cadre d'une approche rigoureuse du budget communautaire pour les prochaines perspectives financières, il convient d'inscrire dans l'accord interinstitutionnel des mécanismes susceptibles de remédier à cette sous-exécution chronique.

Au-delà de la disposition générale précisant que « les deux branches de l'autorité budgétaire s'engagent également à tenir compte de l'évaluation des possibilités d'exécution du budget, faite par la Commission dans ses avant-projets », les mécanismes susceptibles

d'éviter une sous-exécution doivent se concentrer sur les dépenses agricoles et les crédits consacrés aux actions structurelles.

a) *Améliorer les prévisions de dépenses agricoles*

L'examen de l'exécution des crédits agricoles au cours de la programmation financière d'Edimbourg révèle, d'une part, qu'elle laisse une marge importante et croissante sous la ligne directrice agricole et, d'autre part, qu'elle est sensiblement inférieure aux montants initialement prévus dans le budget communautaire. Cette double évolution résulte sans doute des efforts de rigueur qu'a consentis l'autorité budgétaire et dont n'ont pas été exonérés – loin de là ! – les crédits agricoles. Elle provient également pour une large part du décalage régulièrement observé entre les prévisions de dépenses et le niveau effectif de ces dernières.

Ainsi, comme le note la Commission dans son rapport sur la mise en œuvre de l'accord interinstitutionnel, la rubrique agricole a donné lieu à une sous-exécution marquée en 1994 et 1995 en raison des conditions relativement favorables sur plusieurs marchés et de la progression moins rapide que prévue des coûts liés à la mise en place de la réforme de 1992.

Ce décalage entre prévisions et dépenses effectives, s'il résulte naturellement des incertitudes inhérentes à tout exercice d'anticipation de l'évolution des marchés, particulièrement importantes en matière agricole, se nourrit aussi de la spécificité du calendrier de la procédure budgétaire communautaire qui contraint la Commission à présenter dès le printemps de l'année *n-1* son avant-projet de budget pour l'année *n*.

Lors de la procédure budgétaire pour 1998, l'autorité budgétaire communautaire a autorisé la Commission à présenter une lettre rectificative - dite « tardive », car présentée après le délai que prévoit le règlement financier - dans laquelle elle procède à une actualisation des prévisions de dépenses agricoles.

Cette procédure ayant été reconduite lors de l'adoption du budget général des Communautés pour 1999, la Commission propose de l'inscrire dans le prochain accord interinstitutionnel dans une annexe 3 « *relative à la collaboration interinstitutionnelle en matière budgétaire* » et de l'élargir aux accords de pêche conclus entre la Communauté et des pays tiers. Pour le Rapporteur, cette proposition est particulièrement justifiée pour éviter un appel inutile de contributions des Etats membres et conforter ainsi une approche rigoureuse du budget communautaire.

b) Eviter la surbudgétisation des actions structurelles

Lors de la précédente programmation financière, les institutions communautaires avaient souhaité traduire la priorité qu'elles accordaient à la politique de cohésion économique et sociale dans l'accord interinstitutionnel à travers deux mécanismes : l'inscription dans le budget en crédits d'engagement des plafonds des perspectives financières, ceux-ci constituant dès lors un objectif de dépenses, et le report automatique de ces crédits non dépensés sur les exercices ultérieurs.

A l'issue de la programmation financière d'Edimbourg, le bilan ce de dispositif est médiocre : il a largement concouru à la sous-exécution des crédits destinés aux actions structurelles, en obligeant à l'inscription de crédits excédant les capacités d'absorption des Etats membres, en ne tenant pas compte des retards pris dans la mise en œuvre de la programmation 1994-1999 et en contraignant *in fine* à inscrire dans le budget communautaire pour 1999 le solde des dotations de la programmation d'Edimbourg au mépris de tout réalisme dans l'exécution budgétaire.

Aussi la Commission propose-t-elle de remettre partiellement en cause ce dispositif pour la rubrique 2. En effet, si elle entend reconduire dans le prochain accord interinstitutionnel l'engagement des deux branches de l'autorité budgétaire de respecter les dotations prévues dans les perspectives financières pour les actions structurelles afin de bien montrer que celles-ci restent un objectif privilégié de l'action communautaire, la Commission propose que les crédits d'engagement non liquidés dans les deux années suivant leur budgétisation fassent l'objet d'un dégageant automatique.

Là encore, le Rapporteur tient à exprimer son accord avec cette proposition, qui est susceptible de permettre une évolution ordonnée des dépenses consacrées aux actions structurelles tout en permettant de conserver leur statut privilégié.

2) Eviter le « saupoudrage » des crédits

Le reproche de « saupoudrage » des crédits sur une multitude de petites lignes a souvent été adressé à l'autorité budgétaire et plus particulièrement au Parlement européen, qui exprime ses priorités – souvent multiples ! – sur les dépenses pour la détermination desquelles il détient une compétence de dernier ressort. La rubrique consacrée aux

politiques internes a ainsi trop souvent été le lieu par excellence de « saupoudrage ».

Il aura ainsi fallu attendre la procédure budgétaire pour 1998 pour que se dessine au Parlement européen une inversion de cette tendance : « l'initiative pour l'emploi » promue par le Rapporteur de la Commission des Budgets de l'Assemblée de Strasbourg, M. Stanislaw Tillich, a ainsi pu bénéficier d'une dotation de 150 millions d'euros destinées à donner un contenu concret à la réorientation de l'action communautaire en faveur de l'emploi après le Conseil européen extraordinaire de Luxembourg des 20 et 21 novembre 1997 et financée pour partie par un redéploiement des crédits au sein des politiques internes.

Pour autant, le recentrage autour de quelques priorités semble encore bien timide et l'on peut s'étonner que le Parlement européen multiplie encore les actions faiblement dotées au détriment des lignes consacrées, par exemple, aux réseaux transeuropéens, qui n'ont ainsi jamais semblé constituer une priorité claire de l'Assemblée de Strasbourg.

A cette fin, la reprise dans le projet de l'accord interinstitutionnel de la disposition selon laquelle « *les institutions veillent à éviter, dans la mesure du possible, l'inscription au budget de lignes de dépenses opérationnelles de montants non significatifs* » est intéressante et devrait faire l'objet d'une véritable application par l'autorité budgétaire communautaire et particulièrement par le Parlement européen. Cela supposerait tout au moins de s'entendre sur la signification de l'expression « *montants non significatifs* ».

3) *Préserver les dotations envisagées pour les Etats candidats*

Le financement du processus d'élargissement constitue l'élément fondamentalement nouveau des prochaines perspectives financières mais, les conditions et le calendrier effectif d'adhésion des Etats candidats étant encore mal connus, les Etats membres ont, dès le Conseil européen qui s'est réuni à Luxembourg les 12 et 13 décembre 1997, souhaité que les dotations consacrées à la préadhésion et à l'élargissement fassent l'objet d'une programmation distincte afin de les préserver et d'éviter leur « recyclage » éventuel au profit des Quinze en cas de retard dans le processus d'élargissement.

Pour tenir compte de ces observations, la Commission, dans ses propositions pour l'établissement des prochaines perspectives, avait clairement distingué les dépenses de préadhésion dans des sous-rubriques,

tandis qu'elle a inscrit dans un tableau séparé les dépenses réservées aux nouveaux Etats membres.

Le Conseil a accentué le principe de l'« étanchéité » des dépenses consacrées à l'élargissement, qui semble heureusement désormais acquis. Le rapport remis au Conseil européen de Vienne en décembre dernier, qui récapitule l'état d'avancement des travaux sur les différents chapitres d'« Agenda 2000 », fait ainsi état de l'accord sur la création d'une septième rubrique au sein des perspectives financières, où s'inscriront les dépenses consacrées à la préadhésion, cette nouvelle rubrique étant elle-même divisée en sous-rubriques, où figureront les dotations consacrées aux Etats candidats, étant précisé qu'une révision portant sur les plafonds des six premières rubriques des perspectives financières ne saurait se faire aux dépens de cette septième rubrique.

Au total, le prochain accord interinstitutionnel accompagnera l'effort de rigueur budgétaire, tant en évitant le recyclage au profit des Quinze des dépenses consacrées à l'élargissement, qu'en s'efforçant de limiter le « saupoudrage » des crédits ou en empêchant une surbudgétisation, trop souvent constatée par le passé, des actions structurelles et des dépenses agricoles.

Parallèlement, s'il est admis qu'une plus forte contrainte budgétaire présidera à la mise en œuvre des prochaines perspectives financières, il devient indispensable que celles-ci bénéficient d'une plus grande flexibilité, afin que la contrainte budgétaire n'empêche pas l'Union d'atteindre ses objectifs.

B. Accorder au cadre financier une flexibilité suffisante pour permettre à l'Union d'atteindre ses objectifs

1) Les mécanismes de flexibilité existants : un bilan peu satisfaisant

La mise en place d'une programmation financière sur plusieurs exercices ne saurait se concevoir sans flexibilité, ne serait-ce que pour permettre à la Communauté d'ajuster ses dépenses aux évolutions susceptibles de survenir durant l'application des perspectives financières. Les instruments mis en place à cette fin au cours du « Paquet Delors II » se sont toutefois révélés inégalement satisfaisants.

Le règlement financier du 21 décembre 1997 met tout d'abord en place différents mécanismes susceptibles de donner une flexibilité au cadre budgétaire communautaire.

Conformément à l'article 205 du Traité CE, l'article 26 du règlement financier met en place des procédures de **virements** d'une ligne à une autre destinés à corriger les prévisions budgétaires. Si le Conseil, le Parlement européen et la Commission peuvent de façon autonome opérer des virements entre les crédits consacrés à leurs dépenses de fonctionnement respectives, les décisions de virements de chapitre à chapitre pour les dépenses opérationnelles de la Commission sont réservées à l'autorité budgétaire sur proposition de la Commission. Au-delà des différences de procédure qui existent selon qu'il s'agit de virements entre dépenses obligatoires, entre dépenses non obligatoires, ou entre dépenses obligatoires et non obligatoires (« virements mixtes »), le virement est réputé accepté si l'autorité budgétaire compétente n'a pas pris de décision dans un délai de six semaines.

Les institutions communautaires ne se sont jamais privées d'utiliser cette procédure, qui permet de transférer les dotations non utilisées d'un chapitre au profit d'autres actions. Le virement global revêt à cet égard une importance significative. Limité à une flexibilité intra-rubriques des perspectives financières, il ne permet toutefois pas de transferts entre les différentes sections ou sous-sections du budget communautaire.

Outre la « *période complémentaire* » qui permet de bénéficier de quelques semaines supplémentaires après la fin de l'année pour exécuter matériellement les paiements nécessaires, les **reports** sont prévus par le règlement financier, qui met ainsi en place une flexibilité entre les exercices budgétaires. Pour les crédits non dissociés, les paiements restant dus en vertu d'un engagement contracté l'année n font l'objet d'un report de droit sur l'année $n + 1$. Pour les crédits dissociés, les paiements peuvent être étalés, mais le principe est que les crédits, tant d'engagement que de paiement, non utilisés à la fin de l'exercice pour lequel ils sont inscrits, sont annulés sous réserve d'une décision de report de la Commission.

L'accord interinstitutionnel est venu compléter et assouplir ces dispositions.

S'agissant des reports, il a introduit une exception au principe d'annulation des crédits non utilisés au profit des actions structurelles dont les crédits d'engagement font l'objet de reports automatiques sur les exercices ultérieurs.

Il autorise en outre une certaine flexibilité dans la gestion des perspectives financières et que traduisent les dispositifs suivants :

- les marges que l'autorité budgétaire doit s'efforcer de maintenir sous le plafond de chaque rubrique des perspectives financières ;

- les procédures de modification applicables à ces dernières. Elles sont de quatre types :

- la première procédure, la plus simple, consiste en un « ajustement technique » des perspectives financières afin de tenir compte de l'évolution du P.N.B. et des prix ; elle a lieu chaque année en amont de la procédure budgétaire et permet d'adapter les perspectives financières, qui sont arrêtées en euros constants ;

- la seconde modification consiste en une adaptation des plafonds des perspectives financières en fonction des conditions d'exécution. Cette procédure s'est, au cours de l'exécution du « Paquet Delors II », révélée particulièrement utile pour moduler sur plusieurs exercices les transferts de crédits d'engagement non dépensés au titre des actions structurelles ;

- la troisième modification consiste en une révision des perspectives financières, susceptible d'intervenir en amont de la procédure budgétaire, afin de procéder à des aménagements relativement importants et durables du cadre financier ;

- enfin, l'adaptation des perspectives financières permet de tenir compte de l'adhésion de nouveaux Etats membres.

L'expérience a montré la difficulté de procéder à une révision des perspectives financières. Ainsi, en 1996, la proposition de la Commission en ce sens s'est-elle heurtée au refus du Conseil, empêchant ainsi une réorientation des dotations au profit des réseaux transeuropéens.

2) Une flexibilité accrue dans le prochain accord interinstitutionnel

La contrainte budgétaire qui pèsera sur les prochaines perspectives financières incite à la mise en œuvre d'une plus grande flexibilité.

Plusieurs propositions vont ainsi en ce sens.

La Commission propose d'inscrire dans le prochain accord interinstitutionnel deux mécanismes distincts : le premier vise à accroître

la flexibilité entre les rubriques en permettant de « *transférer des dotations entre certaines rubriques des perspectives financières selon une procédure plus souple que celle de la révision* ». Il s'agirait d'autoriser le transfert entre les rubriques 3 et 4 (politiques internes et actions extérieures) de crédits d'un montant inférieur à 100 millions d'euros sous réserve qu'il demeure une marge sous le plafond d'origine et que cette possibilité ne soit pas utilisée lors de l'exercice suivant pour les mêmes motifs.

Le second mécanisme introduirait une flexibilité entre deux exercices budgétaires en prévoyant qu'une partie du solde budgétaire positif constaté lors d'un exercice « *puisse être utilisé pour couvrir des besoins d'importance politique significative à convenir à l'avance* ». Là encore, la Commission pose les limites de ce mécanisme : il concerne un montant maximal de 500 millions d'euros, le solde positif de l'exercice passé doit au moins être équivalent à ce montant et le recours à cette procédure, comme le montant concerné, doit faire l'objet d'un accord explicite entre les deux branches de l'autorité budgétaire.

La recherche d'une flexibilité accrue pour la gestion des prochaines perspectives financières passe aussi par le **réaménagement des mécanismes de réserves existants**.

Dans ses propositions pour l'établissement des prochaines perspectives financières, la Commission propose une réduction drastique des montants qui leur sont destinés. Elle estime en effet que la réserve monétaire consacrée au secteur agricole est moins justifiée dans la mesure où la réforme de la PAC devrait réduire radicalement la part des restitutions dans les dépenses agricoles, et donc la sensibilité de la dépense agricole aux variations du cours du dollar par rapport à l'euro. De même, la Commission considère que l'utilisation de la réserve pour aides d'urgence n'a pas été toujours satisfaisante, les institutions communautaires ayant eu tendance à anticiper son utilisation lors de l'élaboration du budget et à réduire parallèlement les dotations des lignes opérationnelles. Enfin, la Commission considère que la réserve pour garantie de prêts peut être réduite sans difficulté.

De même, les dévoiements auxquels ont donné lieu l'application des mécanismes de réserve inscrits dans le règlement financier incitent à leur rénovation.

Les réserves n'en constituent cependant pas moins un instrument intéressant de flexibilité.

Ainsi la Commission des budgets du Parlement européen a-t-elle envisagé dans le cadre de ses travaux sur le prochain accord interinstitutionnel la création d'une « *réserve de flexibilité* ». Nouvelle rubrique des perspectives financières, elle accueillerait une partie des crédits que la Commission propose d'allouer aux rubriques 3, 4 et 5 et serait mobilisée à leur profit par une procédure de virement renforcée ; la réserve ne devant être financée qu'en cas d'inscription de ses crédits sur des lignes opérationnelles, ce mécanisme permettrait de réduire le total des crédits pour paiements – et donc l'appel initial de ressources – et d'augmenter la marge sous le plafond des ressources propres. Cette initiative ne doit pas être négligée.

De son côté, le Rapporteur estime que **la mise en place de réserves de régulation serait utile**. Celles-ci pourraient, d'une part, accueillir les montants non dépensés des crédits consacrés aux actions structurelles qui seraient mis de côté pour répondre à un choc asymétrique propre à un Etat membre ou à un Etat nouvellement adhérent. On pourrait imaginer, d'autre part, qu'une partie des soldes budgétaires excédentaires, partie variable selon que l'Union se trouve en phase ascendante ou descendante du cycle de croissance, serait réinjectée sur les exercices suivants, ce qui permettrait un début de régulation économique de l'Union au service de la croissance et de l'emploi.

La question de la flexibilité des prochaines perspectives financières constitue bien un enjeu fondamental entre le Conseil et le Parlement européen, ainsi que l'a démontré la procédure budgétaire communautaire pour 1999 où le Parlement européen n'a retiré un amendement dit « stratégique » - mettant en réserve plus de 1,5 milliard d'euros en engagements et 3,7 milliards d'euros en paiements - qu'après que le Conseil se fut engagé à « *accepter des éléments de flexibilité dans le contexte des négociations d'un nouvel accord interinstitutionnel* ».

La discipline budgétaire, si elle doit conduire à la paralysie de l'action de l'Union, ne sera d'aucune utilité ; elle doit donc s'accompagner d'une flexibilité renforcée et véritablement efficace dont la mise en œuvre ne porte pas préjudice à l'équilibre institutionnel qui prévaut actuellement dans l'exercice du pouvoir budgétaire communautaire.

II. LE NOUVEL ACCORD INTERINSTITUTIONNEL DOIT GARANTIR UN EXERCICE EQUILIBRE DU POUVOIR BUDGETAIRE

Ainsi que le note la Commission dans son rapport sur la mise en œuvre de l'accord interinstitutionnel du 29 octobre 1993, « *les nouvelles procédures introduites dans celui-ci ont conduit progressivement à instaurer une pratique très encourageante de collaboration entre les institutions* ». On peut, dans ces conditions, s'étonner que la Commission propose des dispositions qui ne sont pas véritablement de nature à préserver cet équilibre.

A. L'équilibre fragile de l'exercice du pouvoir budgétaire communautaire

Le Traité partage entre le Conseil et le Parlement européen l'exercice du pouvoir budgétaire. En effet, conformément à l'article 203 du Traité CE, le Conseil détient une compétence de dernier ressort sur les dépenses obligatoires (D.O.), tandis que le Parlement européen dispose, pour sa part, d'une compétence de dernier ressort sur les dépenses non obligatoires (D.N.O.).

C'est l'évolution de chacune de ces catégories de dépenses qui détermine donc en fait l'équilibre de l'exercice du pouvoir budgétaire : considérées comme « obligatoires », les dépenses agricoles ont, compte tenu de leur prééminence dans le budget général des Communautés (il a fallu attendre 1996 pour qu'elles en représentent 51 %), longtemps assuré au Conseil la mainmise sur la procédure budgétaire communautaire, la montée en charge des dotations consacrées aux actions structurelles – classées dépenses non obligatoires – entraînant de leur côté une influence croissante du Parlement européen sur la détermination du budget communautaire. Aussi, aujourd'hui, l'équilibre qui existe entre D.O. et D.N.O. constitue-t-il certainement la meilleure garantie de l'équilibre institutionnel quant à l'exercice du pouvoir budgétaire communautaire.

Cet équilibre est par ailleurs renforcé par différents facteurs : le développement des procédures de concertation, notamment avec la mise en œuvre de « trilogues » qui rassemblent, avant que le Conseil ne procède à ses lectures du projet de budget des représentants de la Commission, du Conseil et du Parlement européen pour examiner les priorités budgétaires à retenir et la procédure de concertation *ad hoc* qui,

initialement prévue pour les seules dépenses obligatoires, s'est peu à peu étendue à l'ensemble du budget communautaire, ont ainsi favorisé le développement d'une véritable collaboration interinstitutionnelle.

Celle-ci a également été facilitée par le développement au sein du Parlement européen d'une culture budgétaire rejoignant le souci du Conseil d'encadrer plus étroitement la progression des dépenses communautaires. La procédure budgétaire pour 1998 a d'ailleurs été qualifiée par tous les intervenants d'exemplaire.

Le caractère précaire de cet équilibre ne doit cependant pas être ignoré.

D'une part, la collaboration interinstitutionnelle n'est pas toujours aisée : le Parlement européen tend à instrumentaliser l'exercice du pouvoir budgétaire pour faire valoir ses points de vue en prenant en otage les négociations budgétaires où il a pendant longtemps détenu une compétence bien supérieure à celle qui lui était reconnue en matière législative. L'histoire budgétaire de la Communauté est ainsi remplie d'exemples de ce type : inscription de crédits sans base légale pour contourner l'opposition du Conseil sur la mise en œuvre d'une action communautaire, « prise d'otages » sur une procédure budgétaire pour obtenir gain de cause sur un sujet connexe, ainsi l'amendement stratégique déposé dans le cadre de la procédure budgétaire pour 1999 que l'on a évoqué plus haut ; mise en réserves de crédits en subordonnant leur déblocage à diverses conditions, parfois fort éloignées de l'objet de la ligne budgétaire en cause, ainsi que le note la Commission dans son rapport sur la mise en œuvre de l'accord interinstitutionnel du 29 octobre 1993... Cette instrumentalisation de la procédure budgétaire par le Parlement européen se trouve facilitée par la faiblesse du Conseil, qui tend à céder devant l'Assemblée de Strasbourg même quand il a le droit pour lui et par la Commission, qui fait le plus souvent le jeu du Parlement européen.

L'équilibre institutionnel est également fragilisé par l'évolution de la répartition des crédits entre dépenses obligatoires et non obligatoires. La réduction de la part des dépenses agricoles dans le budget communautaire (le FEOGA-Garantie ne concentre plus en 1999 que 42,2 % des crédits) lesquelles représentent l'essentiel des dépenses obligatoires, entraîne une perte d'influence du Conseil. Il conviendrait, dès lors, de réfléchir à l'avenir de la distinction D.O./D.N.O. : est-il raisonnable de fonder l'équilibre institutionnel sur une distinction qui en elle-même porte les germes de l'affaiblissement du Conseil ?

Dans ce contexte, les propositions de la Commission semblent, à bien des égards, ambiguës.

B. Des propositions de la Commission ambiguës

Sans doute, le projet d'accord interinstitutionnel élaboré par la Commission pérennise les mécanismes de concertation qui ont permis l'amélioration de la collaboration interinstitutionnelle. Toutefois, certaines de ses propositions ne semblent pas de nature à consolider un exercice équilibré du pouvoir budgétaire entre le Conseil et le Parlement européen.

1) *La pérennisation de certains mécanismes de collaboration*

La Commission propose tout d'abord d'inscrire dans le prochain accord interinstitutionnel « *la pratique élargie qui s'est développée en matière de concertation et qui est devenue aujourd'hui un instrument important dans le déroulement de la procédure budgétaire* ». Elle envisage ainsi d'élargir la concertation à l'ensemble du budget et de l'appliquer à de nouveaux domaines :

- la classification des dépenses entre D.O. et D.N.O. ;
- la mise en œuvre de la flexibilité entre les rubriques 3 et 4 ou entre deux exercices ;
- l'inscription des montants relatifs aux accords de pêche et à la Politique étrangère et de sécurité commune ;
- la décision de s'écarter des montants de référence fixés par le législateur pour les programmes pluriannuels adoptés par voie de codécision.

La procédure de concertation décrite en annexe III du projet d'accord interinstitutionnel se déroule de la façon suivante : réunion d'un trilogue avant que le Conseil ne procède à la première lecture du projet de budget ; concertation sur les résultats de ce trilogue « *entre le Conseil et le Parlement européen, avec la participation de la Commission* » avant la première lecture du Conseil ; poursuite de cette concertation durant la deuxième lecture du projet de budget ; engagement des deux branches de l'autorité budgétaire de prendre « *les dispositions nécessaires pour que*

les résultats qui pourront être obtenus lors de la concertation soient respectés durant toute la procédure budgétaire en cours ».

Sont également positives les propositions de la Commission relatives à l'articulation entre les pouvoirs budgétaire et législatif, afin d'éviter les dysfonctionnements qu'on a relevés.

- D'une part, le projet d'accord interinstitutionnel tiendra certainement compte de l'accord intervenu en juillet dernier entre le Conseil et le Parlement européen sur les **bases légales** et qui a permis de clore un débat délicat qui a souvent envenimé les relations entre les deux branches de l'autorité budgétaire.

- D'autre part, la Commission actualise la déclaration commune qu'ont souscrite le 6 mars 1995 le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur l'inscription des dispositions financières dans les actes législatifs. Celle-ci prévoyait que les montants de référence inscrits dans les programmes pluriannuels lors de l'adoption de leurs bases juridiques ne s'imposaient à l'autorité budgétaire que pour les seuls actes adoptés selon la procédure de codécision.

La Commission, tenant compte du fait que le Traité d'Amsterdam étend le champ d'application de la codécision législative à des « *domaines où les enjeux financiers ne sont pas négligeables* » et que l'application de la déclaration du 6 mars 1995 limiterait par trop la marge de manœuvre de l'autorité budgétaire, propose de laisser au Conseil et au Parlement européen la possibilité de s'écarter des montants de référence définis dans le cadre de la procédure législative lors de la procédure de concertation. Selon la Commission, « *à défaut d'accord entre le Conseil et le Parlement sur un montant différent de celui fixé par le législateur, la branche de l'autorité budgétaire compétente en dernier ressort pourrait s'écarter du montant de référence dans la limite de +/- 10 % de ce montant* ».

Mais, malgré ces points positifs, les propositions de la Commission présentent des ambiguïtés qui font douter du maintien de l'équilibre entre le Conseil et le Parlement européen et qui tiennent aux solutions qu'elle propose pour la classification des dépenses.

2) *La classification des dépenses : un écueil non résolu*

Les propositions de la Commission s'avèrent doublement problématiques :

- d'une part, pour les crédits existants, la Commission, renonçant à la définition de critères objectifs de distinction entre dépenses obligatoires et non obligatoires, propose une classification qui suscite des objections. Elle fait l'objet du tableau suivant :

ANNEXE V DU PROJET D'ACCORD INTERINSTITUTIONNEL
ETABLI PAR LA COMMISSION

ANNEXE V RELATIVE A LA CLASSIFICATION DES LIGNES BUDGETAIRES EXISTANTES (nomenclature et répartition par rubriques du budget 1998)	
Rubrique 1 Dépenses liées aux organisations communes de marché Autres dépenses financées par le FEOGA-Garantie	D.O. D.N.O.
Rubrique 2	D.N.O.
Rubrique 3	D.N.O.
Rubrique 4 Participations financières de l'Union au titre de conventions internationales : - <i>convention relative à l'aide alimentaire (B7-200)</i> - <i>UNWRA (B7-421)</i> - <i>souscription au capital de la BERD (B7-51)</i> Accords internationaux en matière de pêche (hormis les contributions à des organisations internationales) Autres lignes existantes de la rubrique 4 des perspectives financières	D.O. D.O. D.N.O.
Rubrique 5 Indemnités et contributions diverses relatives à la cessation définitive des fonctions Pensions et allocations de départ Frais de contentieux Dommages et intérêts dédommagements Autres lignes existantes de la rubrique 5 des perspectives financières	D.O. D.O. D.O. D.O. D.N.O.

On constate ainsi que la Commission propose de classer comme D.N.O. les dépenses consacrées au développement rural qui seront financées sous la ligne directrice agricole. Cette solution a sa logique, puisqu'elle concerne des crédits issus de la rubrique 2. Mais elle permet au Parlement européen de s'introduire dans la rubrique 1, jusqu'ici « sanctuaire » du Conseil, ce qui serait susceptible de soulever de nombreuses difficultés lors des discussions agricoles à venir ;

- d'autre part, la procédure que retient la Commission pour la classification de nouvelles dépenses ou celles dont la base juridique a été modifiée n'est pas exempte de critiques puisqu'elle s'y arrogerait un rôle décisif. Elle prévoit en effet que la classification s'effectuerait d'un commun accord entre les deux branches de l'autorité budgétaire conformément à la procédure de concertation prévue dans le projet d'accord interinstitutionnel. A défaut d'accord entre le Parlement européen et le Conseil, la classification proposée dans l'avant-projet de budget serait réputée approuvée.

En fait, des réponses cohérentes ne pourront être apportées aux questions évoquées ci-dessus que lorsque la réforme indispensable des institutions de l'Union, qui doit intervenir avant tout élargissement, aura défini un nouvel équilibre institutionnel.

*

* *

Les négociations engagées par le Conseil sur le renouvellement du cadre financier de l'Union se déroulent dans un contexte paradoxal. Alors que l'Union vient, avec la mise en place de l'euro au 1^{er} janvier 1999, de franchir une étape décisive de son développement, alors que les évolutions technologiques s'accroissent et deviennent une composante de plus en plus déterminante aussi bien de l'emploi que de la puissance politique et militaire, les documents proposés conduisent les débats à se focaliser sur la PAC, l'aménagement du territoire et les soldes budgétaires de certains Etats.

Le Rapporteur ne peut que prendre acte avec regret de cette situation.

Dans le cadre du calendrier prévu et des contraintes existant à court terme, ses commentaires conclusifs sont les suivants :

- le volume des dépenses proposé par la Commission dans le cadre des politiques existantes est beaucoup moins rigoureux que sa présentation ne le fait apparaître ; une meilleure stabilisation budgétaire est possible, elle aiderait au règlement de plusieurs difficultés rencontrées ;

- apporter une réponse, même partielle, au problème des soldes de certains Etats membres ne saurait porter préjudice aux politiques communes – ce qui condamne d'emblée le cofinancement des aides directes agricoles – ni aux principes fondateurs de la Communauté – ce qui rend impraticable un mécanisme généralisé d'écroulement des soldes budgétaires négatifs excessifs ;

- une solution pourrait résider dans une réorientation mesurée de la PAC et de la politique structurelle vers les Etats concernés, l'extension de la ressource P.N.B. fondée sur la suppression de la ressource assise sur la T.V.A, enfin la stabilisation des dépenses à Quinze des politiques existantes.

Les résultats à attendre des prochaines perspectives financières – les premières pourtant qui accompagneront l'élargissement de l'Union à un premier groupe de pays d'Europe centrale et orientale – semblent ainsi bien modestes. Le « paquet Santer » ne serait-il finalement qu'un paquet

de « transition », où seraient à peine esquissés les contours du futur budget communautaire, susceptible d'être un véritable outil de politique économique et traduisant la mise en place d'une solidarité élargie, pleinement assumée, ainsi qu'une véritable prise en compte de l'avenir ?

L'espoir du Rapporteur est que les mois qui suivront l'adoption d'« Agenda 2000 » verront s'ouvrir non seulement la négociation prévue sur la réforme institutionnelle indispensable aux futurs élargissements, mais aussi une réflexion ayant vocation à aboutir rapidement sur de nouvelles politiques et de nouvelles recettes pour l'Union.

TRAVAUX DE LA DELEGATION

I. Audition de M. Erkki Liikanen, membre de la Commission européenne, sur l'établissement de nouvelles perspectives financières pour la période 2000-2006, le 30 avril 1998

M. Erkki Liikanen a souligné que l'Union européenne se trouve actuellement impliquée dans deux processus historiques majeurs que sont la mise en place de la monnaie unique et l'ouverture des négociations d'adhésion avec les Etats candidats d'Europe centrale.

Souhaitant concentrer son propos sur le financement de l'élargissement, il a rappelé que la Commission européenne, dans sa communication « *Agenda 2000* », avait affirmé la possibilité de financer l'adhésion des premiers Etats candidats sans augmentation du plafond des ressources propres des Communautés, fixé à 1,27 % du P.N.B. par le Conseil européen d'Edimbourg en décembre 1992. Il a reconnu que ce choix n'est guère aisé car il suppose des redéploiements au sein des dépenses afin de dégager les ressources indispensables pour aider les Etats candidats à adhérer dans des conditions satisfaisantes à l'Union européenne ; ce choix doit être par ailleurs rapproché des propositions que la Commission a présentées parallèlement pour les réformes de la politique agricole commune et des actions structurelles.

Il a rappelé que le plafond des ressources propres résultait d'une décision du Conseil européen, ultérieurement ratifiée par les Etats membres, et que les programmations financières pluriannuelles successives - les « paquets Delors I et II » - avaient convenu d'une croissance de ce plafond.

Notant que le P.N.B. moyen par habitant des futurs Etats membres équivaldra à 30 % du P.N.B. moyen communautaire par habitant, M. Erkki Liikanen a fait ressortir le fait que le maintien d'une politique de cohésion européenne entraînera un coût supplémentaire important ; pour en assurer le financement, la Commission a proposé de ralentir la progression des dépenses destinées aux Quinze afin de créer une marge sous le plafond des ressources propres en 2006. Le poids budgétaire de l'élargissement ayant vocation à porter prioritairement sur les actions

structurelles, la Commission a proposé une réforme tendant à appliquer strictement le critère d'éligibilité à l'objectif 1, qui consiste à en réserver le bénéfice aux régions qui ont un P.N.B. par habitant inférieur à 75 % de la moyenne communautaire, ce qui permettra, du fait de la réduction de la population concernée, une augmentation de la marge disponible pour les nouveaux Etats membres à partir de 2002, compte tenu toutefois de l'instauration d'une période de transition applicable aux régions qui ne rempliront plus les critères d'éligibilité.

A plafond constant de ressources propres, le plafond des crédits de paiements pour la Communauté actuelle à quinze sera ramené de 1,24 % du P.N.B. en 2000 à 1,13 % du P.N.B. en 2006, une marge de 0,11 % étant disponible en fin de période pour l'adhésion des nouveaux Etats membres, qui bénéficieront ainsi d'une aide communautaire équivalente à 4 % de leur P.N.B, ce qui est comparable aux concours jadis versés aux pays les moins aisés tels que le Portugal, la Grèce ou l'Irlande. Ces dépenses en faveur des nouveaux Etats membres résulteront pour 60 % des fruits de la croissance économique et pour 30 % d'une réduction, de l'ordre de 10 à 15 %, des dotations budgétaires prévues pour 1999 pour les actions structurelles bénéficiant aux actuels Etats membres.

Au total, le plafond des dépenses augmentera jusqu'en 2002, date à partir de laquelle les dépenses consacrées aux Quinze vont se réduire, augmentant ainsi la marge disponible pour les nouveaux Etats membres. Pour faciliter cette évolution, la rigueur budgétaire a d'ores et déjà été accentuée, le collège des commissaires ayant approuvé hier l'avant-projet de budget général des Communautés pour 1999, qui propose de fixer le montant des crédits pour paiements pour le prochain exercice à 1,11 % du P.N.B.

Cependant, le Commissaire a fait observer que ce niveau ne pourra être maintenu pour les Quinze durant toute la prochaine programmation financière en raison des coûts engendrés, dans un premier temps, par la période de transition applicable aux actions structurelles et par la réforme de la politique agricole commune, qui exigera une augmentation des aides destinées à compenser les pertes de revenus résultant des baisses de prix des différents produits agricoles, la réforme de ces deux politiques communes exigeant ainsi une certaine souplesse vers 2000-2002.

Faisant observer que, jusqu'à présent, la Communauté, lorsqu'elle devait faire face à un nouveau problème, avait augmenté ses ressources propres, M. Erkki Liikanen a reconnu qu'aujourd'hui, le maintien du plafond des ressources propres à 1,27 % du P.N.B. rendrait les décisions politiques plus difficiles mais aussi plus stimulantes, avant de relever la similitude de la position de tous les Etats membres, qui souhaitent à la

fois limiter leurs contributions, accroître ou pérenniser les versements communautaires dont ils bénéficient et procéder rapidement à l'élargissement.

Après l'exposé de M. Erkki Liikanen, plusieurs membres de la Délégation sont intervenus.

M. François Guillaume a évoqué le souhait de l'Allemagne de voir sa contribution nette au budget communautaire substantiellement réduite, en rappelant qu'il existe des précédents à une telle demande : ainsi, le Royaume-Uni a obtenu à partir de 1984 une diminution dégressive de sa contribution. Ce système est-il appelé à perdurer ? La même année, une baisse provisoire de la contribution allemande avait été acceptée, le coût en ayant été essentiellement supporté par la France. La demande émise par l'Allemagne n'est donc pas nouvelle. Comment, dans ces conditions, concilier la nécessité de dégager des ressources supplémentaires pour les pays d'Europe centrale et orientale et les demandes émises par plusieurs Etats membres de voir baisser leurs contributions ?

Le **Rapporteur** a observé que les travaux de la Commission sur les perspectives financières se fondent sur un raisonnement à postes budgétaires identiques ; or, la mise en oeuvre de l'Union économique et monétaire va poser la question des « chocs asymétriques » : pour aider un pays en difficulté, qui ne pourra plus recourir à la dévaluation monétaire, et compte tenu des limites d'un ajustement réalisé par le coût du travail, l'hypothèse de transferts financiers venant pour partie du budget communautaire devra sans doute être examinée. Cette éventualité, qui implique ressources et transferts nouveaux, n'est jamais prise en compte dans les perspectives financières. Existe-t-il des réflexions au sein de la Commission européenne à ce sujet ?

Après avoir évoqué à son tour le souhait de certains Etats membres de voir diminuer leur contribution nette, M. Gérard Fuchs a interrogé le Commissaire sur le système des ressources propres : avec l'élargissement et dans l'hypothèse où il serait refusé d'apporter une réponse sur le modèle du « chèque britannique » aux Etats demandant une réduction de leur contribution nette, de nouvelles ressources ne doivent-elles pas être imaginées ? Il a ensuite demandé des précisions à propos du calendrier dans lequel s'organisent les réflexions et les décisions relatives au nouveau cadre financier de l'Union européenne.

Mme Nicole Ameline, après avoir jugé « classique » le cadre financier présenté par le Commissaire, qui permet tout à la fois d'inclure les effets de l'élargissement et le souci des Etats membres d'encadrer la progression de leurs contributions, a émis des doutes quant au réalisme

des prévisions de croissance sur lesquelles il se fonde et a considéré qu'il demeure bien des incertitudes, tant en ce qui concerne l'adoption des réformes de la PAC et des fonds structurels, que sur le coût de l'élargissement, dont l'évaluation peut paraître minimaliste, notamment au regard de l'expérience de l'unification allemande. Tout en reconnaissant la qualité du travail réalisé par la Commission, elle a estimé que le moment de vérité se situerait au moment des nouvelles adhésions : une décision politique sera alors nécessaire afin d'apprécier le degré réel de solidarité au sein de l'Union.

M. Alain Barrau s'est interrogé sur le rôle de la Commission, qui consiste, selon lui, en une fonction d'impulsion : est-il légitime que celle-ci accepte d'emblée les choix exprimés par les ministres des finances ? S'est-elle battue à un moment ou à un autre pour faire prévaloir un assouplissement du plafond des ressources propres ? Comment fera la Commission pour assurer la cohérence entre les réformes envisagées, le maintien du plafond des ressources propres à 1,27 %, la réalisation d'une première vague d'élargissement dans le respect de celui-ci - ce qui lui semble particulièrement « volontariste » - et la nécessité de sauvegarder les politiques communes pour ne pas transformer l'Union européenne en simple zone de libre échange ?

Dans ses réponses, M. Erkki Liikanen a indiqué tout d'abord que les approches diplomatiques et les contraintes financières ne coïncident pas nécessairement. La modification du plafond des ressources propres est extrêmement délicate, car elle suppose une décision unanime des Etats membres et une procédure de ratification par les parlements nationaux ; or, la ratification de la dernière décision sur les ressources propres a pris davantage de temps que celle du Traité de Maastricht. Au delà de la contrainte budgétaire, il a estimé qu'après une période où les ressources propres ont crû, le temps est venu de la consolidation ; il est inutile de continuer à financer des projets qui, à l'expérience, n'apparaissent pas essentiels et ne procurent pas une valeur ajoutée communautaire. Les actions structurelles doivent faire l'objet de concentration et de clarté : la Commission propose de ramener à trois les objectifs des fonds structurels, de réduire le nombre des initiatives communautaires et de mettre en place une réglementation plus simple et transparente. D'une manière générale, la Communauté ne doit pas intervenir « tous azimuts » : des projets de 50 000 écus portant sur une commune ou un quartier n'ont guère de sens, car le coût de la mission d'inspection chargée d'en évaluer les résultats excède celui du projet lui-même.

S'agissant des contributions des Etats membres, l'Allemagne considère qu'elle paie 60 % de la totalité des transferts nets. A cela, la Commission apporte plusieurs réponses : tout d'abord, une politique

active de rigueur a permis des économies sous les plafonds fixés en 1992, de sorte que l'Allemagne paiera en 1999 2,8 milliards d'euros de moins que ce qui avait été envisagé à Edimbourg. Par ailleurs, l'idée de maintenir le plafond de ressources propres à 1,27 % du P.N.B. communautaire malgré l'élargissement constitue une véritable concession aux Etats contributeurs nets, qui n'aurait pas été imaginable quand les actuelles perspectives financières ont été tracées. Enfin, l'élargissement va entraîner mécaniquement une nouvelle répartition des charges, augmentant le nombre d'Etats contributeurs nets et diminuant la part de l'Allemagne. Par ailleurs, le coût de l'élargissement résultera, assez largement, de l'adhésion de la Pologne, qui constitue un enjeu important pour les intérêts allemands.

La Commission présentera, en octobre prochain, un rapport sur le système des ressources propres des Communautés, dans lequel sera évoqué l'avenir du « chèque britannique ». Le Conseil européen réuni à Fontainebleau en 1984 avait décidé qu'un Etat dont la richesse relative est inférieure à la moyenne communautaire pouvait bénéficier d'un tel remboursement. Aujourd'hui, le P.I.B. du Royaume-Uni représente 95 % de la moyenne communautaire, ce qui réduit la justification d'un tel avantage ; dès le premier élargissement, la question sera ouverte car la moyenne communautaire diminuera, ce qui aura pour effet de faire passer le Royaume-Uni au dessus de celle-ci..

Il n'est pas certain que le Conseil approuve l'ensemble des propositions de réforme de la Commission, mais ces réformes sont nécessaires. Pour concilier les aspects économiques avec les contraintes financières, compte tenu des besoins des pays d'Europe centrale et orientale et des limites inhérentes à la capacité d'absorption de financements extérieurs, la Commission propose de limiter les transferts globaux au titre des actions structurelles à 4 % du P.I.B. des nouveaux Etats membres.

S'agissant des prévisions de croissance annuelle sur lesquelles se fonde la Commission, elles s'établissent à 4 % pour les pays candidats et à 2,5 % pour l'Union européenne, ce qui, compte tenu des résultats des dernières années et de l'impact de la mise en place de la monnaie unique, paraît réaliste. Même si la croissance est moins élevée - de l'ordre de 2 % par an - une marge de 0,03 % du P.N.B. de l'Union subsiste pour assurer le financement de l'Union et de l'élargissement. Cette marge pourrait être utilisée, par exemple, pour faire face à un « choc asymétrique », mais la procédure budgétaire est très lourde ; une certaine souplesse serait donc appréciable, mais surtout une plus grande solidarité entre les Etats membres.

En ce qui concerne le calendrier, la décision sur les perspectives financières pour les années 2000 à 2006 devrait intervenir à la fin de l'année 1998 ou au début 1999 au plus tard, puisque les élections européennes auront lieu en juin 1999, que l'accord interinstitutionnel sur la discipline et la procédure budgétaires doit être conclu avant cette date et que la programmation des actions structurelles arrive à échéance à la fin de 1999.

La génération actuellement en charge des responsabilités publiques connaît la grande chance de reconstruire l'Europe dans une période de paix. L'élargissement de l'Union européenne entraînera des coûts budgétaires à court terme, mais les bénéfices qu'il permettra à long terme seront largement supérieurs. Il s'agit d'un enjeu à caractère historique, dont tous les chefs d'Etat et de Gouvernement sont bien conscients. Ce processus ne doit donc pas être bloqué par une sorte de frilosité budgétaire.

La répartition entre les différentes rubriques du budget communautaire des dépenses liées à l'adhésion des nouveaux Etats membres montre que celle consacrée aux actions structurelles accueillera les dotations les plus élevées, avec des besoins de l'ordre de 12 milliards d'écus en 2006 ; les dépenses en matière agricole seront moins importantes, compte tenu de la proposition faite par la Commission d'exclure provisoirement du bénéfice des aides directes les nouveaux Etats membres puisque, par hypothèse, leurs agricultures ne subiront pas les baisses de prix entraînées par la réforme de la PAC. A terme, il sera toutefois difficile de refuser aux agriculteurs les plus pauvres de l'Union le bénéfice de ces aides. L'extension des politiques internes - la recherche par exemple - aux nouveaux membres sera, en revanche, moins coûteuse. Enfin, pour ce qui concerne les dépenses administratives, on devra résoudre la question très complexe de l'interprétation et de la traduction en vingt et une langues.

S'agissant de la mise en place d'une nouvelle ressource propre, le prochain rapport sur le financement de l'Union, en octobre prochain, fera état de possibilités de financement alternatives à long terme mais il serait irréaliste de vouloir trouver une solution avant le premier élargissement. Après la première vague d'adhésions, il conviendra de trouver de nouvelles modalités de financement, la définition d'une nouvelle ressource propre se heurtant à la contrainte consistant à ne pas accroître la contribution de chaque pays.

Mme Béatrice Marre a considéré que, si une période de stabilité budgétaire pouvait être considérée comme souhaitable, la situation tout à fait nouvelle dans laquelle se trouve l'Union avec la mise en place de la

monnaie unique et la perspective de l'élargissement suggère une évolution différente : il lui paraît impossible de maintenir un plafonnement des ressources propres à 1,27 % du P.N.B. de l'Union si l'on veut à la fois progresser dans le sens de la croissance, de la solidarité et de l'emploi, concourir au rattrapage économique des Etats candidats et instaurer des solidarités régionales au sein des Quinze et avec les nouveaux Etats membres. Ayant considéré que ce choix relève bien d'une bataille politique que la Commission devra peut-être livrer, elle a, par ailleurs, reconnu la nécessité de clarifier la réglementation applicable en matière d'actions structurelles.

M. Yves Dauge a approuvé la volonté de recentrage des fonds structurels, tout en se demandant comment l'on pourrait en améliorer la gestion : ayant relevé dans sa région une sous-consommation des fonds, il s'est interrogé sur les raisons de la sous-exécution de ces dotations en France. L'Europe étant de plus en plus sollicitée pour venir en aide à l'Afrique, à l'Asie, il s'est demandé si le budget communautaire pourra préserver ses dotations pour la coopération avec les pays tiers en développement.

M. Maurice Ligot a observé que le phénomène de sous-consommation des crédits provenant des fonds structurels pouvait se produire en début de programmation mais qu'il avait vocation à disparaître par la suite ; il appartient aux autorités locales d'équilibrer les financements afin de soutenir les programmes les plus actifs. Citant l'exemple de sa région, il a montré que l'on pouvait parvenir à une consommation totale des crédits et même à un dépassement.

Il a jugé sage, dans le contexte économique actuel, la proposition de la Commission de stabiliser le plafond des ressources propres, car il lui paraît nécessaire d'éviter d'augmenter la pression fiscale, qui risquerait d'étouffer la croissance : pour lui, c'est la croissance économique qui accroîtra les moyens financiers de l'Union, et non l'aggravation des prélèvements. S'agissant des chocs asymétriques, il paraît difficile de calculer à l'avance les moyens qui seraient nécessaires pour y faire face et, comme on ne peut se fonder sur des catastrophes imprévisibles, il est préférable de prendre en considération une situation moyenne.

M. Alain Barrau, sans être hostile à l'idée d'une stabilisation du budget communautaire, a craint que cette idée conforte ceux qui préféreraient à une « Europe puissance » une vaste zone de libre échange et s'accommoderaient donc d'une diminution des sommes consacrées aux politiques communes. Tout en comprenant la position des ministres des finances, il en a regretté la rigueur, avant de douter que le cadre financier proposé par la Commission permette le financement des politiques

communes et des dépenses liées à l'élargissement. Il a donc regretté que la Commission se soit « autocensurée », à moins qu'elle n'ait finalement considéré comme prioritaire l'élargissement par rapport à l'approfondissement des politiques communes, inscrivant alors ses propositions dans un contexte qu'il a qualifié de néo-libéral et qu'il réproouve pour sa part.

Le **Rapporteur**, soucieux de situer ce débat budgétaire dans une perspective à moyen terme, a fait observer que l'Union européenne serait à l'avenir amenée à développer de nouvelles politiques et à prendre en compte des phénomènes économiques jusqu'à présent traités à l'échelon national. Citant les propos du Commissaire - qui a affirmé que les marges disponibles pouvaient permettre de faire face à un choc asymétrique moyen tout en évoquant la lourdeur des procédures budgétaires - il rappelle que l'article 103 A du Traité C.E. laisse la possibilité d'accorder une assistance financière communautaire à un Etat membre connaissant des difficultés ou une menace de graves difficultés en raison d'événements exceptionnels échappant à son contrôle ; il a donc souhaité que soit mise en place une procédure adaptée à cet effet et qu'un texte prévoie la possibilité d'utiliser les marges disponibles et éventuellement de dépasser le plafond pour répondre à de telles situations. Evoquant enfin la possibilité de rattacher directement la politique spatiale au budget communautaire, M. Gérard Fuchs a estimé qu'il serait souhaitable, sans qu'il soit question d'organiser un dérapage du budget communautaire, d'engager ainsi une réflexion sur le « tabou » que constitue aujourd'hui le plafond des ressources propres.

M. Maurice Ligot a réfuté le terme de rigueur, les propositions de la Commission en matière budgétaire s'inscrivant dans un contexte de croissance économique qui permettra une importante progression des ressources propres disponibles et un financement des besoins moyennant des aménagements à l'intérieur des perspectives financières.

Dans ses réponses, **M. Erkki Liikanen**, a précisé que la question du plafond des ressources propres ne constitue pas un tabou, avant de souligner qu'une marge supplémentaire sera dégagée sous la ligne directrice agricole si la PAC est réformée conformément aux propositions de la Commission. La marge disponible sous le plafond des ressources propres pourrait être de l'ordre de 6 milliards d'euros en 2006. Il a indiqué qu'il avait renforcé les exigences de bonne gestion budgétaire et souhaité que les financements communautaires soient réservés aux seuls projets aptes à dégager une valeur ajoutée communautaire ; partisan d'une Europe qui ne se limite pas à une zone de libre échange, il a jugé possible d'obtenir l'adhésion des citoyens sur des projets de cette nature. La gestion des actions structurelles, beaucoup trop complexe, doit être

simplifiée, de telle sorte que les programmes soient établis par région, en fonction des projets dressés par les Etats membres ; les délais de mise en oeuvre des dotations prévues seront ainsi améliorés. Tout en reconnaissant les difficultés rencontrées dans les premières années d'exécution des actions structurelles, il a relevé une amélioration dans ce domaine, à l'exception des initiatives communautaires, dont le taux d'exécution ne dépasse pas 50 % pour la moitié d'entre elles, ce qui a conduit la Commission à proposer la réduction de leur nombre.

S'agissant de la compétition de l'Union européenne avec les Etats-Unis, M. Erkki Liikanen a jugé qu'au delà de la mise en place de la monnaie unique - en elle-même facteur de compétitivité - des efforts soutenus devaient être consentis dans le secteur de la recherche scientifique et technologique, essentielle pour renforcer la compétitivité de l'Europe.

Enfin, s'agissant de la question des chocs asymétriques, le Commissaire a estimé qu'on ne pouvait envisager de gérer de telles crises en recourant au budget communautaire que s'il existait une forte solidarité entre les Etats membres et que les difficultés subies par un Etat ne soient pas d'une gravité excessive.

II. 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⁽³⁶⁾

M. Joan Colom I Naval a rappelé que les perspectives financières s'inscrivent dans le cadre d'une procédure particulièrement complexe, caractérisée par une double lecture du Conseil et du Parlement européen et par l'asymétrie des prérogatives des deux branches de l'autorité budgétaire selon qu'il s'agit de dépenses obligatoires ou non obligatoires, le Parlement européen n'exerçant une compétence de dernier ressort que sur celles-ci dans la limite d'un taux maximum d'augmentation (T.M.A.) défini à partir de l'évolution du P.N.B. en volume de la Communauté et de la variation moyenne des budgets nationaux.

Ce cadre explique qu'entre 1978 et 1987 treize crises financières ont secoué la Communauté, le Parlement européen ayant particulièrement

⁽³⁶⁾ Sont seuls repris les passages de l'audition de MM. Detlev Samland et Joan Colom I Naval traitant du renouvellement du cadre budgétaire de l'Union après 1999. Le texte complet de leur audition figure dans le compte rendu n° 40 de la Délégation pour l'Union européenne.

manifesté son pouvoir en rejetant le projet de budget en 1979 et en 1984 alors qu'il était nouvellement élu. Après l'adhésion de l'Espagne et du Portugal et l'adoption de l'Acte unique européen, la Communauté a connu en 1987 une de ses plus grandes crises budgétaires, trois Etats disposant d'une minorité de blocage au sein du Conseil ayant exigé un « changement de cap » de la politique budgétaire communautaire. Le budget pour 1988 a finalement été adopté à l'issue d'un Conseil européen extraordinaire tenu en février 1988 et après que la Commission européenne ait reçu mandat de préparer un « paquet budgétaire » permettant le financement des objectifs inscrits dans l'Acte unique et couvrant les années 1988-1992 : c'est alors qu'a été instituée la ligne directrice agricole, qui encadre la progression des dépenses agricoles, et qu'a été prise la décision de doubler les dotations consacrées aux actions structurelles. Au delà de la mise en place d'une programmation financière pluriannuelle, on a observé une amélioration des relations entre le Conseil et le Parlement européen grâce à des échanges permanents dans le cadre des « trilogues » qui réunissent des représentants de la Commission, du Conseil et du Parlement européen ; par ailleurs, le respect du T.M.A. est désormais considéré de façon globale, ce qui constitue un progrès.

A la suite du Traité de Maastricht, qui assigne de nouveaux objectifs à l'Union européenne, la Commission a préparé le « paquet Delors II », applicable à la période 1993-1999, qui prévoyait un relèvement du plafond des ressources propres et qui a donné lieu à de longues négociations ; le Conseil européen a adopté cette nouvelle programmation à Edimbourg les 11 et 12 décembre 1992 et le Parlement européen l'a ratifié en octobre 1993. L'expérience positive des deux précédentes programmations financières a incité les institutions communautaires à préparer un nouveau « paquet » qui serait, au demeurant, la conséquence logique de la signature du Traité d'Amsterdam.

Dans sa communication « Agenda 2000 », la Commission européenne a malheureusement inversé la méthode : elle a considéré le maintien du plafond des ressources propres de 1,27 % du P.N.B. des Etats membres comme une donnée et, sur cette base, a proposé des perspectives d'action pour l'Union européenne en se fondant sur des prévisions de croissance annuelle du P.N.B. des Quinze de 2,5 % pour la période 2000-2006.

M. Joan Colom I Naval a fait part de ses doutes sur la possibilité de maintenir inchangé le plafond des ressources propres en raison des incertitudes qui pèsent sur les propositions de la Commission. Tout d'abord, même si les hypothèses de croissance peuvent sembler « raisonnables », notamment dans la perspective de l'U.E.M., des simulations révèlent qu'avec une croissance annuelle de l'Union

européenne de 1,5 % sur la période 2000-2006, les dépenses excéderont les perspectives financières cinq années sur sept. Des incertitudes résultent également du calendrier et des conditions de réalisation de l'élargissement : par exemple, la Pologne, qui représente actuellement 23 % des dépenses de préadhésion et dont le Premier ministre a demandé l'adhésion de son pays à la PAC dès avant son adhésion à l'Union européenne, aura besoin d'un long délai pour moderniser son agriculture, qui emploie encore 28 % de sa population active.

Il s'est donc prononcé en faveur d'une révision des perspectives financières et du plafond de ressources propres à l'occasion de chaque élargissement, lorsque seront connues les dispositions des traités d'adhésion.

Faisant ressortir, à l'aide de graphiques, l'ampleur des marges subsistant, d'une part, entre les budgets exécutés et les perspectives financières et, d'autre part, entre celles-ci et le plafond des ressources propres, M. Joan Colom I Naval a regretté que les ressources excédentaires du « paquet Delors II », qui se sont élevées à 74,2 milliards d'écus, n'aient pas été mises en réserve et affectées aux dépenses liées à l'élargissement, estimées par la Commission à 75 milliards d'écus : une telle procédure aurait permis de disposer d'ores et déjà des financements nécessaires à celui-ci.

D'autres incertitudes tiennent aux modalités qui seront retenues pour la réforme des politiques communes. Contrairement à la Commission, qui avait prévu de réaliser des économies en réformant la PAC, le Conseil s'apprêterait à rejeter la réforme envisagée pour le secteur céréalier, ce qui représenterait un coût supplémentaire de l'ordre de 3,5 milliards d'écus par an. Pour lui, la réforme de la PAC est indépendante de l'élargissement, son objet étant surtout lié aux futures négociations dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (O.M.C.). S'agissant des fonds structurels, dont la part relative serait ramenée de 0,46 % du P.I.B. en 1999 à 0,39 % du P.I.B. en 2006, il a douté que les Etats membres acceptent aisément de telles réductions.

M. Joan Colom I Naval a ensuite indiqué plusieurs propositions de modification du projet de cadre financier présenté par la Commission : une clause de révision en fonction des élargissements successifs ; la distinction, dans une septième rubrique des perspectives financières, des dépenses de préadhésion et d'élargissement ; le maintien de la ligne directrice agricole, sous réserve qu'elle couvre à la fois les dépenses agricoles des Etats membres actuels, celles des Etats candidats et une réserve agricole. Il a également fait part de son souhait d'une plus grande flexibilité entre les rubriques de dépenses, revendiquée par le Parlement

européen en contrepartie de l'affaiblissement volontaire de ses pouvoirs en matière de dépenses non obligatoires. Il a indiqué que la demande d'inscription des dotations consacrées à la recherche dans la rubrique 2 du budget avait été écartée par le Conseil.

Même si la procédure *ad hoc* constitue déjà une amélioration par rapport aux procédures en vigueur, il lui paraît nécessaire de modifier celles-ci : au lieu de restituer les fonds non dépensés aux Etats membres, des réserves devraient être constituées afin de parer aux dépenses imprévues. Jugeant souhaitable qu'un nouvel accord interinstitutionnel intervienne dès le début de l'année 1999, il a exprimé le vœu qu'une nouvelle procédure budgétaire simplifiée et propre à éviter les blocages prenne effet dès 2002 et que le système des ressources propres soit révisé avant l'élargissement.

Après l'exposé de M. Joan Colom I Naval, Le **Rapporteur** s'est demandé quelle procédure de révision des perspectives financières pourrait être mise en place si les hypothèses de croissance ne s'avéraient pas exactes. Il s'est inquiété, en raison du silence de la Commission, de savoir comment l'on pourrait faire face à des « chocs asymétriques » : certes, l'article 103 A du Traité C.E. autorise le Conseil à accorder une assistance financière communautaire à un Etat membre en difficulté, mais aucune indication n'est donnée sur le rattachement budgétaire de cette aide, même s'il est vrai que la réponse n'est pas nécessairement de nature budgétaire. Faut-il, à cet effet, mettre en réserve les crédits budgétaires non dépensés ? Le report automatique de ces crédits est une solution séduisante, mais qui risque d'être refusée par les Etats membres. Il aurait jugé positif que les perspectives financières intègrent des objectifs à long terme, comme l'intégration d'actions communes dans le domaine spatial et celui de la défense.

S'étant, en revanche, félicité de l'idée consistant à distinguer les dépenses destinées aux Etats candidats de celles consacrées aux Etats membres, il a souhaité que ce projet fasse l'objet d'un large soutien. Evoquant la question des contributions nettes au budget communautaire, il a douté qu'elle disparaisse après les élections allemandes, car elle n'est pas soulevée seulement par l'Allemagne ; en outre, le problème du « chèque britannique » devra également être traité. Il a jugé plus opportun, au demeurant, de concentrer la réflexion sur la question des nouvelles sources de financement communautaire.

Mme Béatrice Marre a souhaité des précisions sur la proposition faite par M. Joan Colom I Naval de mettre en place une réserve agricole financée par la ligne directrice agricole.

M. Yves Dauge a demandé si la détermination du niveau du plafond des ressources propres obéissait à des paramètres techniques ou politiques.

M. Alain Barrau s'est interrogé, pour sa part, sur l'éventualité d'un dépassement du plafond de 1,27 % du P.N.B., dès lors qu'il serait insuffisant pour financer toutes les dépenses au cours de la période couverte par les nouvelles perspectives financières.

Dans ses réponses, **M. Joan Colom I Naval** a rappelé que l'établissement du plafond des ressources propres avait été établi par une décision du Conseil en 1992, en fonction d'une évaluation assez aléatoire des besoins de la Communauté. Faisant état de l'impossibilité politique de dépasser ce plafond, dont la modification implique une décision unanime du Conseil et que semble avoir intégré la Commission dans ses propositions, il a précisé que la position du Parlement européen consiste à accepter ce plafond sous réserve de l'établissement d'une clause de révision des dépenses et des ressources propres. Faisant part des doutes du Parlement européen sur l'opportunité d'engager les institutions communautaires pour une durée de sept ans, il a fait observer que les choix qui seront faits lieront la Commission qui sera nommée pour succéder à celle qui est en place, de même que le Parlement européen qui sera élu en 1999, et même celui de 2004. C'est pourquoi un équilibre doit être trouvé, reposant à la fois sur un accord politique sur les grandes masses financières et une certaine flexibilité, de nature à préserver les pouvoirs de la prochaine Commission et des futurs parlementaires.

En ce qui concerne les chocs asymétriques, il a estimé nécessaire pour y faire face, d'aller au-delà des dispositions de l'article 103 A du Traité, qui, dans certaines circonstances liées à des événements exceptionnels, permet au Conseil statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, d'accorder une aide financière communautaire à un Etat membre : la part des dépenses publiques que représente, pour chaque Etat membre, sa contribution au budget communautaire étant très faible, il suggère le transfert, au profit de celui-ci, d'une part importante de la T.V.A.

Il a suggéré en outre un assouplissement de la procédure budgétaire, afin de faciliter la révision des perspectives financières qu'imposera l'élargissement. Il s'est prononcé pour un report et une mise en réserve hors plafond du solde budgétaire de l'exercice précédent, en soulignant le caractère stérile des longues discussions, à la Commission, au Conseil, au Parlement européen, qui entourent la restitution aux Etats membres des sommes non dépensées et qui représentent parfois moins d'un millième de leur budget.

Favorable à la création d'une rubrique regroupant l'ensemble des dépenses liées à l'élargissement, M. Joan Colom I Naval s'est étonné du refus opposé par la Commission, qui a préféré instituer des sous-plafonds consacrés à la préadhésion au sein de chaque rubrique et envisage de déplacer le financement de certaines actions sous de nouvelles rubriques, ainsi celui de l'objectif 5b sous la ligne directrice agricole, propositions dont la simplicité de gestion ne lui paraît pas évidente.

Il a récusé la notion d'Etats membres « *contributeurs nets* », en soulignant que 47 % des dépenses d'investissement de la Communauté reviennent aux entreprises de ces Etats, comme le montrent, par exemple, la réalisation de l'aéroport d'Athènes et l'édification du Pont de Lisbonne, confiées à des entreprises allemandes, ou la construction de trains à grande vitesse, dévolue à des entreprises françaises et allemandes. Si l'on met à part l'incidence des prélèvements agricoles et douaniers, l'un des Etats membres devient bénéficiaire net alors qu'il est aujourd'hui considéré comme *contributeur net*, tandis que la situation des autres Etats considérés comme tels devient beaucoup moins évidente de ce point de vue. En conséquence, il lui paraît préférable d'éviter ce genre de controverse et de s'orienter vers un système permettant de recueillir la contribution des citoyens des Etats membres. Il a donc préconisé l'institution d'une contribution proportionnelle aux revenus des citoyens, tout en ayant conscience qu'une telle mesure constituerait une atteinte aux prérogatives des Parlements nationaux.

Sur la question des Etats contributeurs nets, **M. Detlev Samland** a estimé que le problème résidait du côté des dépenses et non des ressources ; or, à cette question, la proposition consistant à plafonner, en termes de pourcentage de son PIB, la contribution nette versée par un Etat membre, n'apporte pas de réponse ; aucune réponse n'est donnée non plus à la question de savoir qui doit financer l'écêtement des contributions nettes. Pour lui, les vraies questions qu'il convient de se poser sont plutôt celles-ci : que veut-on faire de l'Union européenne ? Quelles ressources veut-on y apporter ? Que peut-on demander aux Etats membres ? Comment organiser la gestion des fonds disponibles ? Malheureusement, l'on a pris ces questions à l'envers en définissant d'abord les moyens financiers, pour déterminer ensuite les politiques que l'on pouvait conduire dans ce cadre.

III. Réunion du jeudi 11 février 1999

Lors de cette réunion, la Délégation a examiné le rapport d'information. Un débat entre les membres de la Délégation a suivi l'exposé du Rapporteur.

Après avoir remercié le Rapporteur pour la clarté et la précision de son propos, **M. Jacques Myard** a estimé que le bilan de l'Europe spatiale n'était pas aussi négatif que l'indique le rapport, notamment pour la transmission d'informations par satellite. Des progrès ont été accomplis dans ce domaine à l'initiative de la France : dépendante des Etats-Unis lors de la première crise irakienne, l'Europe a été en mesure de démontrer le caractère improbable d'une attaque de Bagdad lors de la deuxième crise. Il ne faudrait pas pour autant communautariser ce secteur, mais plutôt convaincre nos partenaires, notamment allemands, de renforcer notre coopération. Sur le renouvellement du cadre financier de l'Union, il est regrettable que l'Europe se réduise de plus en plus à une politique de transferts. La mise en place de l'euro accentue ce phénomène, avec ses mesures d'accompagnement. On atteint là la limite de la construction européenne : lorsque le montant des transferts dépasse un certain niveau, les Etats refusent de les financer. Ne faudrait-il pas, dès lors, recentrer l'action de la Communauté sur quelques missions essentielles plutôt que de multiplier les politiques communautaires ? Il a par ailleurs demandé si, après les craintes exprimées par les uns et les assurances données par le Commissaire général du Plan, le plafond de 1,27 % du budget communautaire par rapport au P.N.B. serait suffisant, notamment dans la perspective de l'élargissement.

Mme Béatrice Marre a félicité le Rapporteur d'avoir exposé les enjeux politiques des négociations sur les perspectives financières de l'Union, notamment la question de la poursuite de l'intégration communautaire et de la répartition des compétences entre l'Europe et les Etats membres. Elle a soutenu la position du Rapporteur sur la PAC, qui refuse de faire de celle-ci la variable d'ajustement d'« Agenda 2000 » et rejette le système du cofinancement des aides directes. Elle l'a interrogé sur la possibilité de financer avec le plafond de 1,27 % les nouvelles politiques que l'Union souhaite mettre en place, en particulier dans le domaine social et de l'emploi.

Evoquant le tableau sur la progression des contributions brutes des Etats membres entre 1999 et 2006, **M. Maurice Ligot** a demandé comment avaient été calculées les augmentations mentionnées et dans quelle mesure les recettes tirées de la croissance ont été prises en compte. Si la progression des contributions intègre cette donnée, ces perspectives financières reviennent à accroître considérablement les transferts des Etats vers la Communauté. Les Etats ont besoin, au contraire, d'un budget d'actions communautaires clairement définies. D'autre part, il s'est étonné que la France n'ait pas davantage manifesté son mécontentement, alors que sa contribution pourrait progresser davantage que celle de l'Allemagne.

M. François Loncle a souligné que le plafond de 1,27 % du P.N.B. n'est qu'un objectif pas encore atteint et qu'il paraît relativement faible au regard des ambitions que l'on peut avoir pour l'Europe, notamment pour la conduite de nouvelles politiques communes et de l'élargissement.

M. Yves Dauge a demandé au Rapporteur des précisions sur les perspectives financières relatives aux politiques internes de l'Union.

Mme Michèle Rivasi a insisté sur la valeur ajoutée que pouvait apporter la Communauté dans la politique de l'emploi. Elle a considéré que si le développement de la croissance ne devait pas être négligé, il était important de mener une politique spécifique dans ce domaine pour remédier aux risques liés à l'existence d'une concurrence sauvage.

En réponse aux intervenants, le **Rapporteur** a indiqué que, s'agissant du domaine spatial, l'Europe était dépendante des Etats-Unis pour le système GPS et les satellites de communication et que, si *Hélios 1* constituait un progrès par rapport à *Spot*, il n'était pas suffisant pour parer aux situations de crise militaire en Europe. Concernant les politiques communes, il a estimé qu'il fallait, en effet, limiter certaines des actions menées par la Communauté. Il a considéré que si l'élargissement coûtera plus cher que prévu, il se produira aussi plus tard que prévu : l'enveloppe budgétaire envisagée devrait donc suffire, même si subsistent des incertitudes économiques. Il a jugé que la priorité dans le domaine de la politique de l'emploi reposait avant tout sur la recherche de la croissance par la coordination des politiques économiques et une capacité de régulation économique avec un budget européen. S'agissant de la progression des contributions des Etats, il a souligné que la France avait proposé un plan de stabilisation des dépenses communautaires – qui est évoqué dans le rapport –, mais que cette logique de stabilisation risquait de ne pas être menée jusqu'à son terme. Il faut, en la matière, raisonner en fonction du budget effectif de 1999, et non du niveau théorique des perspectives financières pour cet exercice, pour conclure qu'on peut dépenser moins pour la poursuite des mêmes politiques. Concernant les politiques internes, il a précisé que le programme-cadre consacré à la recherche et au développement occupait la part la plus importante et bénéficiait d'une augmentation de crédits. Après avoir souligné les risques de saupoudrage des crédits sur une multiplicité d'actions, il a proposé que le Conseil mette en place un groupe de travail chargé de proposer de nouvelles politiques de l'Union (secteur spatial, énergie, environnement, nouvelles technologies...). Elles pourraient donner lieu à des programmes pluriannuels et justifier une contribution supplémentaire des Etats membres. L'enveloppe envisagée pour le secteur spatial pourrait s'élever, par exemple, à plus de deux milliards d'euros.

IV. Réunion du jeudi 18 février 1999

Lors de cette réunion, la Délégation a examiné la proposition de résolution présentée par le Rapporteur.

Le **Président Henri Nallet** a souhaité la bienvenue à la délégation de la commission des affaires de l'Union européenne du *Bundestag*, conduite par son Président, **M. Friedbert Pflüger** (CDU) et composée en outre de **Mme Hedi Wegener** (SPD), **MM. Norbert Wieczorek** (SPD), **Christian Sterzing** (Verts), **Ernst Burgbacher** (FDP) et **Manfred Müller** (PDS). Ayant rappelé qu'une première réunion commune avait eu lieu à Bonn le 25 mars 1998, il a exprimé sa satisfaction de pouvoir échanger des points de vue avec ses collègues du *Bundestag* sur un des grands dossiers d'« Agenda 2000 » en cours de négociation. Le **Président Friedbert Pflüger** s'est réjoui de cette forme de dialogue entre parlementaires français et allemands et a souligné que la Commission pour les affaires de l'Union européenne du *Bundestag* effectuait à cette occasion son premier déplacement à l'étranger de la nouvelle législature. Ayant souligné qu'un consensus fort unissait les partis politiques allemands sur l'Union européenne, il s'est dit convaincu que la France et l'Allemagne continueront de jouer un grand rôle dans la construction européenne, en particulier dans la négociation d'« Agenda 2000 », dont il souhaite vivement l'aboutissement au Conseil européen de Berlin les 24 et 25 mars prochain.

La Délégation a examiné le texte de la proposition de résolution que le **Rapporteur** d'information sur le renouvellement du cadre financier de l'Union européenne lui avait soumis en conclusion du rapport qu'il a présenté lors de la précédente réunion.

Après avoir adopté, à l'initiative de Mme Béatrice Marre, MM. Maurice Ligot et François Guillaume, des modifications rédactionnelles aux *considérants*, la Délégation a examiné le Titre premier de la proposition de résolution, consacré à la discipline budgétaire et au cadre financier. Elle a adopté sans modification les points 1 (conditions d'examen des propositions de la Commission européenne) et 2 (perspectives du financement de l'Union européenne), avant de simplifier la rédaction du point 3 à la demande de **Mme Béatrice Marre** et du **Président Henri Nallet**, qui a estimé peu souhaitable de faire référence, dans le texte même de la résolution, au traitement du « *problème des déséquilibres budgétaires que connaissent certains Etats membres* ».

Le point 4 a été complété à l'initiative du **Président Henri Nallet** et de **Mme Béatrice Marre** par un soutien explicite à la solution alternative

que vient de proposer la France pour stabiliser les dépenses agricoles. Le **Rapporteur**, a rappelé l'opposition de la Délégation au cofinancement des dépenses agricoles, auquel il préfère le principe d'une réduction progressive des aides directes versées aux agriculteurs, en fonction des gains de productivité et en épargnant les petites exploitations, cette solution lui paraissant de nature à permettre une stabilisation des dépenses consacrées à la PAC. Il a donc suggéré à la Délégation, qui l'a suivi, de soutenir la proposition présentée en ce sens par le Président de la République et le Premier ministre. La Délégation a en revanche supprimé un paragraphe relatif à une éventuelle réorientation des dépenses liée à la question des soldes budgétaires.

Le point 5, selon lequel les perspectives financières prévoient une progression réelle des dépenses communautaires qui ne traduit pas la rigueur budgétaire à laquelle elles prétendent, a donné lieu à des modifications suggérées par **M. François Guillaume**, qui a souhaité préciser qu'il s'agit d'une stabilisation globale des dépenses, afin de ne pas empêcher d'utiles redéploiements, et par **Mme Béatrice Marre**, qui a jugé peu souhaitable de lier la question abordée dans ce paragraphe avec celle des contributions nettes.

Au point 7, **M. François Guillaume**, **Mme Nicole Ameline** et le **Président Henri Nallet** ont insisté, contre l'avis de **Mme Béatrice Marre**, qui aurait souhaité une formulation plus souple, sur le fait que l'inscription sous la ligne directrice agricole de mesures en faveur du développement rural devait être subordonnée au maintien de la classification de celles-ci parmi les dépenses obligatoires.

Après un débat auquel ont participé, outre le **Rapporteur** et le **Président**, **Mmes Béatrice Marre** et **Nicole Ameline**, **MM. Yves Dauge** et **Maurice Ligot**, la Délégation a supprimé deux paragraphes relatifs respectivement à la réduction progressive des aides directes aux agriculteurs – cette question ayant été intégrée au paragraphe 4 – et au refus de la réforme de l'OCM du lait, qui figure dans une autre proposition de résolution de la Délégation.

La Délégation a approuvé sans modifications les points 8 (approbation de la pratique des lettres rectificatives pour l'actualisation des dépenses agricoles), 9 (nécessité d'un effort équilibré de stabilisation des dépenses communautaires) et 10 (maintien du statut privilégié de la dépense structurelle).

A propos des points 11 et 12 (suppression du report automatique pour les actions structurelles et création de réserves alimentées par une fraction des crédits non dépensés), **Mme Nicole Ameline** a rappelé que la

sous-exécution des crédits des fonds structurels tient largement à la complexité des procédures, dont elle a déploré le caractère excessivement technocratique, avant de souhaiter une simplification des programmes. **Mme Béatrice Marre** ayant jugé préférable de proposer la réaffectation des fonds non utilisés à des politiques nouvelles plutôt que leur suppression, le **Rapporteur** a fait observer que cette suggestion était satisfaite par l'idée de création de réserves. Après avoir rejeté un amendement de Mme Béatrice Marre tendant à établir un lien de conditionnalité entre les points 11 et 12, la Délégation a adopté successivement ces deux points, en intégrant dans le second un amendement du Rapporteur précisant que la régulation conjoncturelle permise par ces réserves favoriserait la croissance et l'emploi.

Elle a ensuite adopté les points 13 (priorité donnée aux réseaux transeuropéens et à la recherche) et 14 (mise en œuvre de politiques communautaires de l'espace, de l'environnement et des biotechnologies), rejetant des amendements de **Mme Béatrice Marre** incluant dans ces priorités la politique de l'emploi, dont le **Rapporteur** a précisé qu'elle se situait sur un autre plan, distinct des questions évoquées dans ces paragraphes.

Au point 15 (budgétisation du FED), la Délégation a adopté, compte tenu de modifications proposées par le **Rapporteur**, un amendement, présenté par **M. Yves Dauge**, proposant une rédaction plus précise. Elle a adopté les points relatifs au renforcement de l'aide publique communautaire aux Etats de la deuxième vague d'adhésions (18) et à l'assimilation des plafonds de crédits de préadhésion à des objectifs de dépenses (19), en décidant de les insérer après les points relatifs respectivement aux instruments de préadhésion (16) et à l'application de dispositifs spécifiques pour les nouveaux Etats membres en matière agricole et structurelle (17). Elle a adopté sans modifications le point 20 (flexibilité des dépenses entre les rubriques 3 et 4 et entre les exercices budgétaires).

Examinant le titre II de la proposition de résolution, relatif à la procédure budgétaire communautaire, la Délégation a adopté les points 21 et 22, relatifs à la classification des crédits entre dépenses obligatoires et non obligatoires.

Au titre III, relatif au système des ressources propres, elle a supprimé, à l'initiative de **Mme Béatrice Marre**, un paragraphe relatif au plafond des ressources propres avant d'adopter le point 23 proposant une réforme du financement de l'Union, le point 24 soulignant que cette réforme, accompagnée d'une meilleure évaluation statistique du P.N.B., rendrait plus juste le prélèvement européen, ce point ayant été modifié à

l'initiative de **M. Didier Boulaud** qui a jugé préférable de ne pas évoquer dans le texte de la résolution les conséquences de cette réforme sur la contribution nette de l'Allemagne.

Au point 25 (suppression progressive de la correction au profit du Royaume-Uni), **Mme Béatrice Marre** s'est interrogée sur la pertinence d'une référence explicite au Royaume-Uni, compte de la position prise par la Délégation au point précédent. **M. Maurice Ligot** a souligné qu'il y avait une différence de nature entre les deux questions. **M. François Loncle** a également stigmatisé cette « exception » britannique, élément d'une Europe à la carte qu'il réprovoque. A l'issue de ce débat, la Délégation, suivant son Rapporteur, a adopté une rédaction selon laquelle la correction dont bénéficie le Royaume-Uni a désormais perdu une grande part de sa raison d'être.

Le point 26 (création de nouvelles ressources propres pour financer les politiques nouvelles) a suscité l'opposition de **M. Maurice Ligot**, qui a estimé que cette proposition changerait radicalement le mode de financement des Communautés et, par là même, l'équilibre des pouvoirs au détriment des Etats, et celle de **Mme Nicole Ameline**, qui a rejeté toute anticipation d'un impôt européen et souhaité que soit réaffirmée au contraire la volonté de stabilisation des dépenses communautaires, par des redéploiements internes et la réalisation d'économies de gestion. **M. François Loncle** a émis la crainte qu'un nouvel accroissement des prélèvements obligatoires n'entraîne des réactions de rejet à l'égard de l'Europe. Après une discussion à laquelle ont participé **Mme Béatrice Marre**, le Rapporteur, le **Président Henri Nallet**, **MM. Yves Dauge** et **Didier Boulaud**, la Délégation a adopté un amendement du Rapporteur précisant que cette création de ressources nouvelles pour l'Union ne devra pas aggraver les prélèvements sur les citoyens.

A l'issue de ce débat, la Délégation a adopté l'ensemble de la proposition de résolution, dont on trouvera le texte ci-après.

Le **Président Friedbert Pflüger** a salué la qualité du travail réalisé par le Rapporteur et s'est réjoui d'avoir assisté à la discussion du texte qu'il a soumis à la Délégation. Il a remercié celle-ci d'avoir évoqué la question de la contribution allemande au budget communautaire. Relevant les propos tenus par les membres de la Délégation sur le souci de la neutralité, pour le citoyen, du financement de nouvelles dépenses communautaires, il a noté que cet état d'esprit était tout à fait partagé par les membres du *Bundestag*. Abordant les points de désaccord qui subsistent entre les partenaires européens sur les différents aspects d'« Agenda 2000 », il a rappelé le souhait du Conseil européen de Vienne des 11 et 12 décembre dernier, qu'aucun sujet – la correction britannique,

l'avenir du fonds de cohésion ou le cofinancement de la PAC – ne soit considéré comme un tabou. S'agissant du cofinancement des aides agricoles, il a précisé que celui-ci ne correspondait pas un choix idéologique mais devait s'entendre dans la perspective de l'élargissement de l'Union.

M. Norbert Wieczorek, après avoir rappelé que le *Bundestag* élabore actuellement des résolutions sur les questions relatives à «Agenda 2000 », a souligné l'importance du Conseil européen de Berlin des 24 et 25 mars prochain qui, après le Conseil européen informel du 26 février, au cours duquel devrait commencer à s'esquisser un compromis, devra parvenir à un accord global sur « Agenda 2000 ». A défaut d'un tel accord, l'Union subirait une crise grave, susceptible de perturber, par une réaction de méfiance à l'égard de la monnaie européenne, les équilibres économiques. Pour lui, il est faux de penser qu'un tel échec pourrait être réparé lors du Conseil européen suivant qui se déroulera à Cologne en juin prochain.

Revenant sur le dernier point de la proposition de résolution examinée par la Délégation, il a jugé inopportun de rouvrir, à l'occasion des négociations sur « Agenda 2000 », les discussions sur la nature de l'Union européenne, alors que celle-ci s'est toujours développée de façon pragmatique ; il a considéré comme illusoire la possibilité d'introduire de nouvelles ressources propres sans imposer de charges supplémentaires aux citoyens.

La réflexion sur les questions de dégressivité et de cofinancement des aides directes doit être poursuivie. Le cofinancement sera un aiguillon pour accroître la vigilance du Gouvernement sur les conditions de leur octroi et n'entraînera pas une renationalisation de la PAC, puisque les réglementations agricoles et le montant des aides seront toujours fixés par la Communauté. M. Norbert Wieczorek a également plaidé pour un renforcement de l'intervention des fonds structurels dans le développement rural avant de souligner que les pays candidats doivent se préparer à appliquer la PAC et, dans cette perspective, réformer leurs structures agricoles, souvent obsolètes.

M. Ernst Burgbacher a jugé particulièrement intéressantes la discussion de la Délégation et la façon dont elle aborde les questions relatives à « Agenda 2000 ». S'agissant de la réforme de la PAC, il a précisé que les propositions de la Commission porteraient un grave préjudice aux petites exploitations, particulièrement en Bavière, et qu'elles ont par conséquent suscité de vives réactions dans les milieux agricoles. Il a ensuite souhaité connaître la position de la Délégation sur l'avenir du fonds de cohésion et sur le maintien à 1,27 % du P.N.B. du

plafond des ressources propres, notamment dans la perspective de la création de nouvelles recettes, avant de considérer qu'il n'est sans doute pas opportun d'entamer aujourd'hui des nouveaux débats sur l'avenir de l'Union.

Le **Président Friedbert Pflüger** a, à son tour, souligné la nécessité de parvenir à un accord global lors du Conseil européen de Berlin. Il a mis en garde contre la tentation de compliquer la tâche de la présidence allemande en s'éloignant de la recherche du compromis et en « plaçant la barre plus haut ». En cas d'échec en mars, un accord ne pourra certainement pas être trouvé en juin prochain ni sans doute au cours des deux prochaines présidences, ce qui portera également préjudice à la réforme institutionnelle et au processus d'élargissement, alors que celui-ci est très attendu par les Etats candidats, lesquels ne pourront maintenir leurs efforts de rattrapage si la perspective de leur adhésion s'éloigne.

Le **Président Henri Nallet** a réaffirmé la détermination du Gouvernement et du chef de l'Etat à parvenir à un accord politique sur « Agenda 2000 » lors du Conseil européen de Berlin. Un échec étayerait les arguments des « eurosceptiques » et ouvrirait une crise politique, ce qui, notamment dans la perspective des élections européennes, n'est pas souhaitable, même si l'expérience montre que l'Union saurait sans doute la surmonter. De surcroît, la France, qui est acquise à l'idée que la présidence, lorsqu'elle est assumée par un grand pays, ne doit pas se solder par un échec, est solidaire de l'Allemagne, le couple franco-allemand restant le moteur la construction européenne.

Le **Président Friedbert Pflüger**, évoquant les propos du Premier Ministre et du Ministre de l'agriculture selon lesquels un accord sur « Agenda 2000 » ne saurait être réalisé à tout prix, a craint que l'on essaie de tirer profit du souci de l'Allemagne de conclure en mars prochain pour arracher un compromis qui lui serait défavorable.

Le **Président Henri Nallet**, après avoir écarté cette crainte du côté français, a considéré que l'Allemagne et la France pourraient plus aisément parvenir à un accord sur la réforme de la politique régionale et le renouvellement du cadre financier de l'Union que sur la réforme de la PAC. Les deux pays ne divergent pas sur les finalités de la réforme – préparer l'élargissement et les négociations de l'O.M.C., permettre une réduction de la contribution allemande au budget communautaire – mais sur les moyens d'y parvenir. Un accord qui serait fondé sur la réduction des dépenses et donc des contributions nationales et sur l'augmentation du découplage des aides directes, calculées différemment pour ne pas être en contradiction avec l'O.M.C., reste à portée de main. Tel est l'état d'esprit du Gouvernement. Il est toutefois urgent que les experts allemands et

français échangent leurs évaluations. En fin de compte, même si les intérêts agricoles de l'Allemagne et de la France ne sont pas identiques, l'essentiel est que ces deux pays parviennent ensemble à réduire le coût de la PAC.

Mme Béatrice Marre a confirmé que le cofinancement des aides directes, compte tenu des risques qu'il comporte, ne peut constituer une solution adéquate. Mais la France est acquise au principe d'une réduction des dépenses agricoles ; elle tient, comme l'Allemagne, à préserver les petites exploitations. Il convient donc de s'attacher à déterminer le niveau de réduction des dépenses et à en examiner les moyens techniques. L'élargissement ne permettra pas de maintenir une PAC inchangée et le développement rural doit être mieux pris en considération. Mme Béatrice Marre a assuré ses collègues allemands de la volonté du Premier ministre et du Ministre de l'agriculture de parvenir à un accord sur le nouveau cadre budgétaire.

M. Maurice Ligot a considéré lui aussi que l'absence d'accord avant la campagne pour l'élection des membres du Parlement européen susciterait des difficultés durables. Mais les baisses de prix proposées ne lui semblent pas acceptables, en particulier pour les éleveurs de bovins, qui ont déjà supporté la crise de la « vache folle ». Le revenu des agriculteurs doit être constitué par le résultat de leur travail. La compensation des baisses de prix par des aides directes pose le problème du cofinancement, lequel signifierait un désengagement communautaire sur une politique commune fondamentale, qui existe depuis le Traité de Rome. Ce dispositif serait mal compris et augurerait mal de l'avenir de l'Europe.

M. Norbert Wiczorek a réaffirmé que le cofinancement ne signifiait pas une liberté de comportement des Etats membres susceptible d'engendrer des distorsions, le montant des financements respectifs de la Communauté et des Etats devant relever de la compétence communautaire.

Le **Président Friedbert Pflüger** a insisté sur le fait que le cofinancement ne constituerait pas un démantèlement de la PAC et qu'il entraînerait pour les agriculteurs allemands aussi une réduction du niveau des aides.

Pour **M. Gérard Fuchs**, la France reconnaît l'existence de la contrainte politique allemande, mais il y a plusieurs voies pour la satisfaire : renforcer la contribution des fonds structurels en faveur des *Länder* de l'Est ; remplacer la recette T.V.A. par la recette P.N.B. ; réformer la PAC, qui n'est que l'un des éléments de l'ajustement à

réaliser. Selon des statistiques émanant de la Commission européenne et du Gouvernement français, un cofinancement général de 25 % bénéficierait à l'Allemagne mais pénaliserait très fortement les pays éligibles au fonds de cohésion (Grèce, Espagne, Portugal et Irlande). Une exonération du cofinancement limitée aux pays les plus pauvres ne bénéficierait pas sensiblement à l'Allemagne mais poserait des problèmes politiques pour la France. Telles sont les raisons pour lesquelles celle-ci propose la dégressivité des aides et non le cofinancement.

Mme Béatrice Marre a souhaité que l'on ne bute pas sur les mots et que l'on s'entende sur les mécanismes réels : à terme, le cofinancement signifierait pour la France le démantèlement de la PAC.

Le **Président Henri Nallet** a souhaité que l'on réfléchisse à la nature et au financement des différentes aides agricoles, qui sont de trois types : les aides compensatrices de baisses de prix, qui constituent le dispositif principal depuis la réforme de 1992 et qui feront l'objet des prochaines négociations de l'O.M.C. ; les aides au revenu, qui sont découplées du volume de la production et pour lesquelles se pose la question d'un éventuel cofinancement ; les aides à l'environnement, à la situation de l'exploitation ou au développement rural, complètement déconnectées de la production et qui sont appelées à se développer. La question centrale est de distinguer ce qui constitue le fondement de la PAC, qui doit faire l'objet d'une solidarité financière, et ce qui peut faire l'objet d'autres formes de financement. Cette distinction pourrait contribuer à débloquer la situation. Il n'en reste pas moins que la compensation des baisses de prix des céréales reste le cœur du problème.

M. Norbert Wiczorek, approuvant ces propos, a précisé que le prochain « Conseil agriculture » devra déterminer celles des aides directes qui continueront à être financées par le budget communautaire. Les prochaines négociations de l'O.M.C. et les futurs élargissements rendent nécessaire une réforme de la PAC ; il faut admettre que, pendant une période transitoire, les coûts vont augmenter, sous l'effet conjugué des compensations des baisses de prix et du versement d'aides au revenu.

Le **Président Friedbert Pflüger** s'est félicité que le Président Henri Nallet ne rejette pas définitivement toute notion de cofinancement pour certaines des aides, notamment celles destinées au développement rural.

M. Gérard Fuchs a rappelé que le bénéfice du fonds de cohésion était appelé à être supprimé pour les pays qui y sont actuellement éligibles, selon un rythme à déterminer. Le plafond des ressources propres de 1,27 % permettra sans doute de financer les politiques communes existantes, compte tenu de l'élargissement ; il devra néanmoins être

dépassé si l'on veut que l'Union européenne envisage de nouvelles politiques communes, comme l'observation spatiale, la défense, les télécommunications, l'environnement. « Agenda 2000 » limite son horizon à sept ans, mais il n'est pas irréaliste de penser, à terme de 10 ou 15 ans, que le budget communautaire puisse représenter 2,5 ou 3 % du P.N.B., avec une réduction à due concurrence des budgets nationaux de telle sorte qu'il n'y ait pas d'aggravation de la pression fiscale. Le débat sur la nature de l'Europe ne peut plus être évité ; le référendum sur le Traité de Maastricht a montré que les citoyens voulaient en savoir plus sur ce point. Le parti auquel il appartient s'est prononcé en faveur d'une « fédération d'Etats nations ». Enfin, il faudra procéder, avant les prochains élargissements, à une réforme institutionnelle permettant à l'Union européenne de prendre des décisions et de conduire des politiques communes. Cette question doit être résolue à Quinze, même si l'on souhaite un élargissement rapide.

Le **Président Henri Nallet** a remercié ses collègues du *Bundestag* et a souhaité que cet utile échange de vues puisse bénéficier aux négociateurs des deux pays.

Le **Président Friedbert Pflüger** a souhaité que d'autres occasions de travail conjoint aussi fructueuses puissent se présenter.

PROPOSITION DE RESOLUTION⁽³⁷⁾

Article unique

L'Assemblée nationale

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

- Vu la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur l'établissement de nouvelles perspectives financières pour la période 2000-2006 (document E 1049),

- Vu le document de travail de la Commission relatif à l'accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure (document E 1128),

- Vu le rapport de la Commission sur le fonctionnement du système des ressources propres (COM [1998] 560 final du 7 octobre 1998), transmis à la Délégation pour l'Union européenne en application de la loi n° 90-385 du 10 mai 1990,

- Considérant que le rôle d'un budget européen est de mettre en œuvre des politiques publiques dans les domaines où l'action communautaire est plus efficace que des actions nationales séparées ;

- Considérant que les choix budgétaires qui seront faits à l'occasion du renouvellement du cadre financier de l'Union doivent, à la fois, assurer la pérennité des deux principales politiques communautaires que sont la politique agricole commune (PAC) et la politique structurelle en faveur de la cohésion économique et sociale, assumer les conséquences du pas décisif qu'a été l'introduction de la monnaie unique, permettre d'accompagner le processus d'élargissement et assurer la mise en œuvre d'actions nouvelles ;

⁽³⁷⁾ Ce texte est publié sous le document parlementaire n° 1409.

- Rappelant que l'Union européenne ne saurait s'exonérer de l'effort d'encadrement de la dépense publique que consentent de leur côté ses Etats membres ;

- Soulignant qu'il est économiquement et politiquement irrecevable de faire des soldes budgétaires des Etats membres un indicateur suffisant d'évaluation de l'avantage résultant de leur participation à l'Union européenne ;

1. Se félicite des conditions dans lesquelles les propositions de la Commission relatives au renouvellement du cadre financier de l'Union européenne après 1999 ont été soumises à l'examen de l'Assemblée nationale ; demande qu'il lui soit rendu compte dans les plus brefs délais des résultats des négociations engagées au Conseil sur ce sujet ;

2. Regrette la logique de reconduction qu'a privilégiée la Commission dans ses propositions sur le renouvellement du cadre financier de l'Union européenne et demande que le Conseil assortisse ses décisions de la mise en place d'un groupe de travail chargé de lui soumettre, avant la fin de l'année 1999, un rapport présentant des propositions de mise en œuvre de politiques et actions communautaires nouvelles et de création de nouvelles ressources propres pour assurer le financement de l'Union ;

3. Insiste sur le fait que les solutions que le Conseil proposera doivent respecter le principe de solidarité qui sous-tend la construction communautaire et assurer la pérennité des politiques communes ;

4. S'oppose, par conséquent, à la mise en place d'un mécanisme généralisé d'écrêtement des soldes budgétaires négatifs jugés excessifs ou d'un dispositif de cofinancement des aides directes versées au titre de la PAC ; soutient la proposition alternative que vient de formuler la France pour stabiliser les dépenses agricoles ;

I - Sur la discipline budgétaire et les propositions relatives à l'établissement de nouvelles perspectives financières

5. Constate que les propositions de la Commission pour l'établissement des prochaines perspectives financières prévoient une progression réelle des dépenses communautaires au bénéfice des Quinze, qui ne traduit pas la rigueur budgétaire à laquelle elle

prétend ; soutient, par conséquent, le Gouvernement dans sa demande d'une stabilisation globale des dépenses concernant les actuels Etats membres dans le cadre des politiques existantes ;

6. Partage le souci manifesté par le Conseil de distinguer clairement, dans les prochaines perspectives financières, les dotations réservées au processus d'élargissement ; estime à cet égard justifiée l'élaboration de perspectives financières distinctes pour les nouveaux Etats membres ; se prononce, dans le même esprit, en faveur de la création, au sein des perspectives financières à Quinze, d'une septième rubrique regroupant l'ensemble des dotations consacrées à la préadhésion et non susceptible d'être impliquée dans une révision des perspectives financières ;

7. Se félicite du maintien du principe et des modalités de calcul de la ligne directrice agricole ; approuve l'inscription sous celle-ci des mesures relatives au développement rural et des mesures vétérinaires et phytosanitaires, à condition que leurs dotations soient considérées comme des dépenses obligatoires ;

8. Soutient la proposition de la Commission d'inscrire dans le prochain accord interinstitutionnel la pratique de la présentation d'une lettre rectificative tardive, qui a été établie lors de la procédure budgétaire communautaire pour 1998 et qui permet une actualisation des prévisions de dépenses agricoles ;

9. Considère que la PAC ne doit pas devenir la principale variable d'ajustement financier des négociations poursuivies dans le cadre d'« Agenda 2000 » et appelle à ce que la stabilisation des dépenses communautaires se traduise par un effort équilibré entre les différentes rubriques du budget, à l'exception des dépenses consacrées à l'élargissement ;

10. Demande le maintien dans le prochain accord interinstitutionnel de l'engagement des deux branches de l'autorité budgétaire quant au respect des dotations prévues dans les perspectives financières pour les fonds structurels et le fonds de cohésion ;

11. Marque son accord avec la proposition de la Commission de ne pas reconduire dans le prochain accord interinstitutionnel la disposition prévoyant, pour les crédits d'engagement consacrés aux actions structurelles, le transfert systématique, par relèvement du

plafond de la rubrique des perspectives financières, des montants non exécutés au cours d'un exercice sur les années ultérieures, dans la mesure où cette disposition a amplifié la sous-exécution constatée dans ce secteur lors de la précédente programmation budgétaire ;

12. Demande la création de réserves susceptibles d'assurer une régulation conjoncturelle favorable à la croissance et l'emploi et de soutenir un Etat subissant un choc asymétrique, qui seraient alimentées par une partie des crédits non dépensés lors d'exercices budgétaires antérieurs ;

13. Souhaite que soient clairement identifiées, au sein de la rubrique des perspectives financières consacrée aux politiques internes, les priorités que constituent les réseaux transeuropéens ainsi que la recherche et le développement ;

14. Estime nécessaire la mise en œuvre rapide par l'Union européenne de politiques communautaires dans des domaines comme l'espace (observation de la Terre, télécommunications...), l'environnement, les biotechnologies ;

15. Se prononce, afin de parachever l'unité du budget communautaire, en faveur d'une budgétisation du Fonds européen de développement ; demande que, en tout état de cause, le montant de l'aide de l'Union européenne aux pays du groupe Afrique, Caraïbes, Pacifique, soit renforcé afin que l'ensemble de l'Union européenne apporte un soutien à la hauteur des enjeux du nouveau partenariat qu'elle propose ;

16. Insiste sur la nécessité de mettre en place des instruments communautaires de préadhésion les plus efficaces possible ;

17. Admet la pertinence des propositions de la Commission visant, durant une période transitoire, une extension progressive de la PAC aux nouveaux Etats membres et la limitation à 4 % de leur P.N.B. des transferts dont ils pourront bénéficier au titre des actions structurelles ; s'interroge toutefois sur l'acceptabilité politique de ces dispositifs et estime souhaitable qu'à la fin de la prochaine programmation financière les dotations prévues pour les nouveaux Etats membres au titre de la rubrique 2 du budget communautaire atteignent effectivement 4 % de leur P.N.B. ;

18. Estime cependant que, pour être significatives, les dotations que la Commission propose de consacrer au processus d'élargissement sont loin de correspondre à l'ampleur des besoins des Etats candidats et qu'il incombera dès lors au secteur privé de contribuer au rattrapage de ceux-ci ; demande un renforcement de l'aide publique communautaire prévue pour les Etats candidats de la deuxième vague d'adhésions afin d'éviter que le fossé ne se creuse avec les Etats retenus pour une première vague, vers lesquels les financements privés tendront à se diriger naturellement ;

19. Estime souhaitable, afin de traduire la priorité politique que constitue l'élargissement, que les plafonds des crédits d'engagement consacrés à la préadhésion soient, à l'instar du dispositif qui prévaut aujourd'hui pour les actions structurelles, considérés comme des objectifs de dépenses par les deux branches de l'autorité budgétaire communautaire ;

20. Approuve les propositions de la Commission quant à la mise en œuvre d'une flexibilité entre les rubriques 3 et 4 et entre exercices budgétaires ;

II - Sur la procédure budgétaire communautaire

21. Conteste la classification des crédits existants entre dépenses obligatoires et non obligatoires à laquelle a procédé la Commission dans son projet d'accord interinstitutionnel ;

22. Considère que la classification des lignes budgétaires nouvelles doit recueillir l'accord des deux branches de l'autorité budgétaire communautaire ;

III - Sur le système des ressources propres de la Communauté

23. Se prononce en faveur d'une réforme du financement de l'Union, visant à faire disparaître la ressource T.V.A. au profit de la ressource fondée sur le P.N.B., avec maintien des ressources propres traditionnelles qui correspondent à la mise en œuvre de politiques communes et doivent naturellement bénéficier à la Communauté européenne ;

24. Souligne que cette réforme, qui devrait être accompagnée d'un perfectionnement de l'évaluation statistique du P.N.B., améliorerait la justice du prélèvement européen ;

25. Estime que la correction budgétaire dont bénéficie le Royaume-Uni depuis 1984 a désormais perdu une grande part de sa raison d'être ; demande par conséquent sa suppression progressive ; exige, en tout état de cause, une révision de son assiette afin que ne puissent être incluses dans son calcul les dépenses consacrées aux futurs nouveaux Etats membres ;

26. Considère enfin que la mise en œuvre souhaitable de nouvelles politiques communes impliquera de réexaminer la possibilité de créer de nouvelles ressources propres de l'Union à prélèvement constant pour les citoyens.