



N° 3220

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 5 juillet 2001

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

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

sur l'avant-projet de budget général
des Communautés européennes pour 2002,

ET PRÉSENTÉ

PAR M. GERARD FUCHS,

Député.

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

Politiques communautaires.

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

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION.....	5
I. L'AVANT-PROJET DE BUDGET POUR 2002 RESPECTE LES PERSPECTIVES FINANCIÈRES MAIS NE DONNE PAS UNE MARGE DE MANŒUVRE SUFFISANTE A L'UNION EUROPÉENNE.....	7
A. L'avant-projet de budget 2002 n'implique pas de révision des perspectives financières	7
B. L'avant-projet de budget 2002 ne donne pas à l'Union européenne une marge de manœuvre financière suffisante.....	10
1) Les marges disponibles sont faibles	10
2) La part relative du budget communautaire est en diminution.....	11
3) La nécessité de nouvelles ressources pour l'Union européenne.....	11
a) L'entrée en application de l'accord de Berlin.....	11
b) Le débat sur un impôt européen.....	15
II. L'AVANT-PROJET DE BUDGET 2002 NE TRADUIT PAS DE PRIORITE POLITIQUE TRES CLAIRE ET NE PERMET PAS D'INSUFFLER UNE NOUVELLE AMBITION A L'UNION EUROPÉENNE	17
A. L'absence de priorité politique très clairement affirmée	17
1) Les dépenses agricoles.....	18
2) Les actions structurelles.....	20
3) Les politiques internes.....	22
4) Les actions extérieures	23

5) L'administration.....	25
6) Les dépenses de pré-adhésion.....	26
B. La nécessité d'une nouvelle ambition pour l'Union européenne.....	27
1) Le secteur spatial.....	27
2) Le soutien à la conjoncture économique et à l'emploi.....	32
TRAVAUX DE LA DELEGATION.....	35
PROPOSITION DE RESOLUTION.....	41

MESDAMES, MESSIEURS,

L'avant-projet de budget général des Communautés européennes pour 2002, qui nous est soumis en application de l'article 88-4 de la Constitution, s'inscrit dans le cadre des perspectives financières pluriannuelles établies pour la période allant de 2000 à 2006. L'objectif de ces perspectives est de limiter le rythme d'évolution du budget communautaire aux rythmes d'évolution des différents budgets nationaux. De ce fait, l'avant-projet de budget pour 2002 ne contient pas véritablement de surprise, dans la mesure où il reflète en principe une stricte rigueur financière, même si cette rigueur n'est pas toujours équitablement partagée.

Il ne prévoit, par ailleurs, aucune action nouvelle et témoigne d'un surprenant manque d'ambition et de volontarisme, à l'heure où l'Union européenne est, après Nice, en route vers un élargissement historique et où elle devrait chercher à jouer un rôle international croissant, se soucier des nouvelles technologies, mettre en œuvre une véritable politique spatiale, soutenir la conjoncture économique et être capable de résoudre certains problèmes sociaux à un échelon supérieur au niveau national.

Face aux Etats-Unis, l'Europe souffre de faiblesses structurelles, notamment en raison de la modestie de ses moyens budgétaires, et cet avant-projet de budget n'est pas de nature à lui donner un nouvel élan.

Comme chaque année, l'avant-projet de budget, qui doit être voté en première lecture par le Conseil le 20 juillet prochain, a été transmis très tardivement au Parlement. Alors que la Commission l'a adopté le 8 mai, l'introduction générale n'a été rendue publique que le 29 juin dernier, et à la date d'examen du présent rapport, un certain nombre d'annexes ne sont toujours pas parvenues à la Délégation, sans qu'il soit possible d'obtenir d'explications satisfaisantes sur ce retard, encore supérieur à celui constaté l'année dernière. Le rapporteur a donc dû examiner cet avant-projet dans des délais très brefs, qui apparaissent préjudiciables à un examen approfondi des finances communautaires par le Parlement français.

I. L'AVANT-PROJET DE BUDGET POUR 2002 RESPECTE LES PERSPECTIVES FINANCIERES MAIS NE DONNE PAS UNE MARGE DE MANŒUVRE SUFFISANTE A L'UNION EUROPEENNE

A. L'avant-projet de budget 2002 n'implique pas de révision des perspectives financières

1) En préalable à l'avant-projet de budget pour 2001, la Commission avait adopté une proposition de révision pluriannuelle des perspectives financières pour la période 2001-2006, fondée sur les nouveaux besoins engendrés par l'évolution de la situation dans les Balkans, en procédant à un relèvement des plafonds de la rubrique 4 (actions extérieures) de 300 millions d'euros par an entre 2000 et 2006.

2) L'avant-projet de budget 2002 n'implique pas de révision des perspectives financières. Les crédits d'engagement prévus s'élèvent à 100,3 milliards d'euros, soit une hausse de 3,5 % par rapport au budget 2001 (+ 4,6 % pour les dépenses obligatoires, dont 5 % pour l'agriculture, et seulement 2,6 % pour les dépenses non obligatoires). Les comparaisons avec le budget 2001 portent toujours sur le budget initial complété par le BRS n° 1, les BRS n°s 2, 3 et 4 n'ayant pas pu être pris en compte. Si l'on s'en tient au seul budget initial, la croissance des crédits d'engagement est de 4,2 %.

La hausse des crédits de paiement est de 4,8 % par rapport au budget rectifié et de 5,6 % par rapport au budget initial.

3) Le cadre des perspectives financières

Le tableau des perspectives financières pour la période 2000-2006 fait partie intégrante de l'accord interinstitutionnel du 6 mai 1999 sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la discipline budgétaire.

Un ajustement annuel a été effectué conformément au point 15 de l'accord interinstitutionnel par l'application des déflateurs suivants : pour

la rubrique 1 (agriculture) et pour la sous-rubrique « Fonds structurels » de la rubrique 2, un déflateur de 2 % par an, c'est-à-dire un déflateur cumulé de 6,12 % pour la période 1999-2002. Pour les autres rubriques, l'ajustement repose sur les données et prévisions économiques les plus récentes disponibles en février 2001 (prévisions économiques d'automne 2000 de la Commission). Le déflateur du PNB de l'Union européenne en euros s'établit à 2,7 % en 2000, à 1,8 % en 2001 et à 2 % en 2002, soit un déflateur cumulé de 6,64 % pour 1999-2002. En conséquence, par rapport aux prévisions utilisées précédemment, les ajustements ont été fortement révisés à la hausse. En ce qui concerne les paiements, l'ajustement repose sur les crédits pour paiements estimés pour chaque rubrique au moment de l'établissement des perspectives financières (prix de 1999), compte tenu du déflateur pour les engagements des plafonds respectifs.

EVOLUTION DU BUDGET 2001, PERSPECTIVES FINANCIERES
ET APB 2002 (EN EUROS)

Engagements – prix courants	Budget 2001 + BRS 1/2001 (1)	Perspectives financières 2002** (2)	Augmentation maximale possible (2) / (1)	APB 2002 (3)	Variation (3) / (1)
1. AGRICULTURE	44 023 700 00	46 587 000 000	5,8 %	46 221 800 000	5,0 %
Marge	506 300 000			365 200 000	
Dépenses agricoles (à l'exclusion du développement rural)	39 528 700 000	41 992 000 000	6,2 %	41 626 800 000	5,3 %
Développement rural et mesures d'accompagnement	4 495 000 000	4 595 000 000	2,2 %	4 595 000 000	2,2 %
2. ACTIONS STRUCTURELLES	32 720 000 000	33 638 000 000	2,8 %	33 638 000 000	2,8 %
Marge	0			0	
Fonds structurels	30 005 000 000	30 849 000 000	2,8 %	30 849 000 000	2,8 %
Fonds de cohésion	2 715 000 000	2 789 000 000	2,7 %	2 789 000 000	2,7 %
3. POLITIQUES INTERNES	6 232 160 000	6 558 000 000	5,2 %	6 490 033 000	4,1 %
Marge	39 840 000			67 967 000	
4. ACTIONS EXTERIEURES**	4 928 672 000	4 873 000 000	- 1,1 %	4 825 781 000	- 2,1 %
Marge	- 193 672 000			47 219 000	
5. ADMINISTRATION*	4 904 294 837	5 179 000 000	5,6 %	5 148 665 000	5,0 %
Marge	34 705 163			30 335 000	
6. RESERVES	916 000 000	676 000 000	- 26,2 %	676 000 000	- 26,2 %
Réserve monétaire	500 000 000	250 000 000	- 50,0 %	250 000 000	- 50,0 %
Réserve pour aides d'urgence	208 000 000	213 000 000	2,4 %	213 000 000	2,4 %
Réserve pour garantie	208 000 000	213 000 000	2,4 %	213 000 000	2,4 %
7. AIDE DE PRE-ADHESION	3 240 000 000	3 328 000 000	2,7 %	3 328 000 000	2,7 %
Marge	0			0	
Agriculture	540 000 000	555 000 000	2,8 %	555 000 000	2,8 %
Instrument structurel de pré- adhésion	1 080 000 000	1 109 000 000	2,7 %	1 109 000 000	2,7 %
Phare (pays candidats)	1 620 000 000	1 664 000 000	2,7 %	1 664 000 000	2,7 %

CREDITS POUR ENGAGEMENTS* - Total	96 979 226 837	100 839 000 000	4,0 %	100 328 179 000	3,5 %
Marge CE	372 773 163			510 721 000	
CREDITS POUR PAIEMENTS	93 307 967 858	100 245 000 000	7,4 %	97 770 977 000	4,8 %
Marge CP	1 569 732 142			2 474 023 000	
CP en % du PNB	1,07	1,08		1,06	

* Une dotation de 167 millions d'euros pour les contributions du personnel au régime de pensions est incluse dans le plafond de la rubrique 5.

** Le montant prévu dans le budget 2001 sous cette rubrique est supérieur au chiffre des perspectives financières en raison du recours à l'instrument de flexibilité, comme prévu dans l'accord interinstitutionnel, pour un montant de 200 millions d'euros en faveur de la Serbie.

4) Pour la deuxième année consécutive, l'avant-projet de budget associe à la fois la présentation traditionnelle, avec pour référence le respect des plafonds des perspectives financières pour chacune des rubriques prévues par l'accord interinstitutionnel du 6 mai 1999 sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire, et l'amorce d'une présentation des dépenses rapportées aux activités de la Commission.

L'avant-projet de budget 2002 a d'ailleurs permis d'améliorer la méthode d'établissement du budget sur la base des activités (EBA), mais tant que la refonte du règlement financier n'aura pas enfin abouti, la présentation traditionnelle constituera toujours la base du processus de décision budgétaire.

La méthode d'EBA répartit les missions de la Commission en quelque 200 activités, regroupées en 30 domaines politiques. L'EBA permet de visualiser l'utilisation complète des ressources pour chacune des politiques de la Commission, y compris les crédits financiers pour les dépenses opérationnelles et administratives, ainsi que pour les ressources humaines.

Cette démarche est donc encore inachevée, mais elle a le mérite d'obliger la Commission à procéder à l'évaluation de ses besoins en personnel et à des redéploiements, afin de mettre les ressources humaines en adéquation avec les activités. A la suite de l'évaluation des besoins en fonction des activités, qui a été effectuée en 2001, le redéploiement du personnel entre les directions générales en fonction des missions essentielles et des priorités politiques a été entrepris. Après épuisement de toutes les possibilités de réaffectation des ressources humaines et une évaluation des besoins globaux en effectifs, la Commission peut soumettre à l'autorité budgétaire les éventuels besoins complémentaires en personnel. C'est le sens des créations d'emplois demandées dans cet

avant-projet, avec une tranche de 317 postes, considérés comme importants pour prendre en charge de manière adéquate les activités de la Commission et soutenir le processus de réforme.

B. L'avant-projet de budget 2002 ne donne pas à l'Union européenne une marge de manœuvre financière suffisante

1) Les marges disponibles sont faibles

Les plafonds fixés par les perspectives financières sont globalement respectés, tant en crédits d'engagement qu'en crédits de paiement, mais les marges disponibles sous les plafonds sont souvent faibles et, à la date d'examen de l'APB 2002 par le rapporteur, le plafond de la rubrique 5 (dépenses administratives) est dépassé de 5 millions d'euros (soit + 5,7 % par rapport au plafond), après addition des revendications des différentes institutions. Cette saturation du plafond des dépenses administratives impliquera à moyen terme sa révision. Pour obtenir une plus grande rigueur de l'ensemble des institutions, le Conseil devra probablement réduire considérablement ses propres demandes. Afin de préserver durablement le plafond de la rubrique 5, les moyens nouveaux sollicités par les institutions devraient être financés par redéploiement ou abandonnés afin de laisser une marge d'au moins 30 millions d'euros sous le plafond.

Pour la rubrique 1, l'avant-projet prévoit une marge de 365 millions d'euros sous le plafond. Il est à noter que le plafond de la sous-rubrique consacrée au développement rural est atteint. La marge est inexistante pour les crédits d'action structurelle et les aides de pré-adhésion (rubriques 2 et 7), conformément aux décisions de l'accord de Berlin et compte tenu du caractère prioritaire et privilégié de ces rubriques.

Les marges des rubriques 3 (politiques internes) et 4 (actions extérieures) sont de 68 millions d'euros et de 47 millions d'euros (1 % des crédits d'engagement correspondants). Si l'on ne peut qu'approuver la décision de la Commission de ne pas proposer cette année de réviser le plafond de la rubrique 4, contrairement à ce qu'elle fait en 2000 et 2001, on doit constater que la marge de ces rubriques est très faible et ne permet pas à l'Europe, sans nouvelle révision des perspectives financières, de jouer un rôle international croissant ou de s'engager dans de nouvelles politiques communautaires.

2) *La part relative du budget communautaire est en diminution*

La tendance à la baisse de la part du PNB communautaire qui revient au budget de l'Union se confirme.

Les crédits de paiement proposés dans l'avant-projet de budget 2002 représenteraient 1,06 % du PNB de l'Union européenne, contre 1,07 % en 2001, 1,11 % en 2000 et 1,20 % en 1996. Contrairement à une idée reçue, leur poids relatif diminue donc.

3) *La nécessité de nouvelles ressources pour l'Union européenne*

a) *L'entrée en application de l'accord de Berlin*

L'Union dispose, pour le financement de ses dépenses, de ressources propres, se définissant comme des recettes de nature fiscale qui lui sont affectées une fois pour toutes et qui lui reviennent de droit sans qu'aucune décision ultérieure des autorités nationales ne doive intervenir.

Dès l'origine, au moment de l'entrée en vigueur du traité de Paris en 1952, l'existence de ressources propres à la Commission européenne du charbon et de l'acier (CECA) était acquise. En revanche, les traités de Rome, signés en 1957, prévoyaient le financement des deux Communautés CEE (Communauté économique européenne) et CEEA (Communauté européenne de l'énergie atomique) par des contributions financières des Etats. Il était cependant prévu que des ressources propres pourraient être mises en place lors de l'établissement de l'union douanière. Sur cette base, la décision du 21 avril 1970 a permis de remplacer les contributions nationales par un système de ressources propres comprenant les prélèvements agricoles, les droits de douane et une ressource permettant d'équilibrer le budget par application d'un taux de 1 % – porté à 1,4 % en 1985 – sur l'assiette de la taxe sur la valeur ajoutée perçue dans les Etats membres.

La Commission, confrontée en 1984 à l'épuisement des ressources propres et en attendant qu'une solution soit trouvée par la révision de la décision relative au système des ressources propres des Communautés, avait proposé initialement la mise à disposition par les Etats membres des montants nécessaires sous forme de prêts portant intérêt et avait modifié sa proposition, pour tenir compte des réactions du Conseil et du Parlement, en remplaçant la formule de prêts par une formule d'avances sur les nouvelles ressources propres sans intérêts.

Finalement, les gouvernements des Etats membres se sont engagés à verser à la Communauté en 1984, sous forme d'avances remboursables, les montants nécessaires pour financer le projet de budget rectificatif et supplémentaire n° 1/1984. En avril 1985, les représentants des gouvernements des Etats membres se sont engagés à verser à la Communauté des avances pour compléter le financement du budget de 1985 ; les montants versés constituaient cette fois des avances non remboursables.

La réforme des finances communautaires de 1988 a modifié et élargi la composition des ressources propres de la Communauté, notamment en créant une nouvelle catégorie de recettes, fondées sur le PNB, qui provient de l'application d'un taux à la somme des PNB de tous les Etats membres. Désormais, la ressource fondée sur le PNB est plus importante que les ressources propres traditionnelles et la ressource TVA. En outre, pour encadrer la croissance des ressources prélevées par la Communauté, la décision du 24 juin 1988 a établi un plafond global atteignant 1,20 % du total du PNB de la Communauté en 1992. Dans l'attente d'une nouvelle décision sur les ressources propres, le plafond de 1,20 % est resté d'application pour les exercices 1993 et 1994.

Conformément aux conclusions du Conseil européen d'Edimbourg, une nouvelle décision relative au système des ressources propres a été arrêtée le 31 octobre 1994. Cette décision porte le plafond des ressources propres à 1,21 % du PNB en 1995 et, par étapes, jusqu'à 1,27 % du PNB en 1999. Le taux uniforme de la ressource TVA a été ramené progressivement de 1,4 à 1 % en 1999 et l'assiette de la TVA à prendre en compte a été limitée, par étapes également, à 50 % du PNB au lieu de 55 % actuellement. Les Etats bénéficiaires du Fonds de cohésion ont vu leur assiette TVA limitée à 50 % du PNB dès 1995.

Les perspectives financières 1993-1999 arrivant à leur terme, et alors qu'il convenait de conclure les négociations sur l'Agenda 2000 en prévision de l'élargissement, le Conseil européen de Berlin a dégagé un accord politique, les 24 et 25 mars 1999, sur les nouvelles perspectives financières 2000-2006 et sur la révision du système de financement de l'Union européenne. **Les conclusions du Conseil forment la base d'une nouvelle décision sur les ressources propres adoptée le 29 septembre 2000, qui, après ratification par tous les parlements nationaux, prendra effet au 1^{er} janvier 2002.**

Le maintien de la correction britannique et du plafond des ressources propres fixé à 1,27 % du PNB a été confirmé. En revanche, des changements sont introduits concernant, d'une part, le volet financement du budget et, d'autre part, le financement de la correction britannique. En

ce qui concerne le volet financement, la nouvelle décision a prévu l'augmentation, à partir du 1^{er} janvier 2001, du pourcentage des ressources propres traditionnelles retenu par les Etats membres pour couvrir les frais de perception et les activités connexes, qui passent de 10 % à 25 %. En outre, le taux d'appel maximal de la ressource TVA sera ramené à 0,75 % en 2002 et 2003 et à 0,50 % à compter de 2004.

De nouvelles règles ont également été instaurées à propos du financement de la correction britannique. Premièrement, la part de l'Autriche, de l'Allemagne, des Pays-Bas et de la Suède dans ce financement sera réduite à 25 % de sa valeur normale. Deuxièmement, les gains exceptionnels du Royaume-Uni découlant de l'élargissement et de l'augmentation du pourcentage des ressources propres traditionnelles retenu par les Etats membres seront neutralisés.

RECAPITULATION DU FINANCEMENT DES DEPENSES DANS L'APB 2002

Etats membres	Prélèvements agricoles nets (75 %)	Cotisations nettes dans le secteur du sucre et de l'isoglucose (75 %)	Droits de douane nets (75 %)	Total des ressources propres traditionnelles nettes (75 %)	Ressources propres « TVA » au taux uniforme	Ressources propres « PNB », réserves exclues	Ressources propres « PNB », réserves	Correction en faveur du Royaume-Uni, ressources propres « TVA » et « PNB »	Total du financement
Belgique	20 025 000	36 450 000	1 021 950 000	1 078 425 000	627 993 195	1 762 722 037	20 045 250	254 032 264	3 743 217 746
Danemark	6 675 000	20 475 000	243 525 000	270 765 000	380 321 111	1 211 324 699	13 774 891	174 568 394	2 050 664 095
Allemagne	132 450 000	169 725 000	2 584 500 000	2 886 675 000	5 675 457 659	13 899 616 775	158 063 083	330 200 149	22 950 012 666
Grèce	6 225 000	5 325 000	165 750 000	177 300 000	389 390 913	918 933 652	10 449 891	132 430 860	1 628 503 316
Espagne	28 950 000	23 775 000	754 350 000	807 075 000	1 845 003 647	4 354 071 656	49 513 449	627 481 052	7 683 144 804
France	41 625 000	165 450 000	1 157 325 000	1 364 400 000	4 070 563 707	9 819 419 789	111 664 067	1 415 112 185	16 781 159 748
Irlande	975 000	5 850 000	168 750 000	175 575 000	301 127 626	710 638 846	8 081 212	102 412 740	1 297 835 424
Italie	61 650 000	60 450 000	1 165 500 000	1 287 600 000	2 635 394 864	8 173 251 322	92 944 237	1 177 876 880	13 367 067 303
Luxembourg	225 000	-	21 450 000	21 675 000	58 183 124	137 307 853	1 561 433	19 787 933	238 515 343
Pays-Bas	156 375 000	22 425 000	1 357 350 000	1 536 150 000	1 237 275 412	2 975 216 463	33 833 442	70 679 425	5 853 154 742
Autriche	9 000 000	16 650 000	205 200 000	230 850 000	573 035 144	1 398 743 751	15 906 175	33 228 642	2 251 763 712
Portugal	20 400 000	2 175 000	137 850 000	160 425 000	345 425 670	815 178 943	9 270 017	117 478 393	1 447 778 023
Finlande	5 175 000	4 425 000	99 825 000	109 425 000	319 337 222	922 852 234	10 494 452	132 995 581	1 495 104 489
Suède	13 125 000	10 725 000	318 225 000	342 075 000	573 879 948	1 581 507 034	17 984 516	37 570 378	2 553 016 876
Royaume-Uni	338 400 000	34 275 000	2 422 875 000	2 795 550 000	4 561 468 976	10 764 728 195	122 413 885	- 4 625 845 876	13 618 306 180
Total	841 275 000	578 175 000	11 824 425 000	13 243 875 000	23 593 858 218	59 445 513 249	676 000 000	-	96 959 246 467

b) Le débat sur un impôt européen

Pour aller de l'avant, l'Union européenne doit parvenir à une plus grande autonomie financière.

Parallèlement aux ressources propres traditionnelles, elle doit donc se doter d'une source indépendante de revenus. On peut d'ailleurs observer que la ressource fondée sur le produit national brut (PNB) a augmenté régulièrement entre 1998 et 2001, alors que les ressources propres traditionnelles et la ressource TVA ont diminué.

De nombreuses propositions ont été avancées à cet égard par le Premier ministre belge, le président Romano Prodi (lors de son intervention à Sciences Po le 29 mai dernier), la commissaire en charge du budget, le Premier ministre luxembourgeois ou le ministre allemand des finances.

La présidence belge évoque notamment la piste d'un impôt européen prélevé sur les nouvelles fiscalités (énergie et société européenne).

L'introduction d'un impôt européen pour augmenter le budget de l'Union devrait être précédée par une meilleure coordination fiscale, et suscite pour cette raison des réserves de la part du gouvernement britannique, opposé à toute initiative en matière d'harmonisation des taxes.

La présidence belge envisage de mettre ce sujet à l'ordre du jour du Conseil européen de Laeken en décembre. Les prochains mois devraient voir les discussions s'intensifier.

Quant à lui, le rapporteur tient à souligner l'intérêt que comporterait la mise en place d'un impôt européen constitué d'une part de l'impôt sur le revenu. Un impôt prélevé sur les personnes physiques constituerait un lien direct et visible entre les citoyens et l'Union. Il procurerait des recettes stables, et potentiellement élevées. Naturellement, l'instauration éventuelle d'un impôt européen doit être effectuée à sommes constantes et accompagnée de transferts de nouvelles compétences à l'Union, afin de ne pas entraîner de charges supplémentaires pour les contribuables. Il suppose également une harmonisation préalable des bases.

II. L'AVANT-PROJET DE BUDGET 2002 NE TRADUIT PAS DE PRIORITE POLITIQUE TRES CLAIRE ET NE PERMET PAS D'INSUFFLER UNE NOUVELLE AMBITION A L'UNION EUROPEENNE

A. L'absence de priorité politique très clairement affirmée

La priorité politique que traduisait l'avant-projet de budget 2001 était l'aide au processus de reconstruction et de stabilisation des Balkans. Cette orientation, qui avait conditionné l'établissement de l'avant-projet de budget pour 2001, avait d'ailleurs conduit la Commission à demander la révision des perspectives financières pluriannuelles pour 2001-2006.

Si, comme on l'a souligné par ailleurs, l'avant-projet de budget pour 2002 n'implique pas de révision des perspectives financières, il ne dégage pas non plus de priorité particulière et apparaît largement comme un budget de transition. Il ne fait ressortir aucune orientation susceptible de caractériser les actions financées par l'Union européenne en 2001.

Le contenu de l'avant-projet de budget ne reflète donc pas la nouvelle méthode retenue pour son élaboration. La procédure budgétaire de 2002 a commencé par un débat d'orientation politique en décembre 2000, qui a été suivi par la décision de stratégie politique annuelle de février 2001. En effet, le Livre blanc sur la réforme, présenté par la Commission en mars 2000, et les décisions qui l'ont mis en œuvre, ont introduit le cycle de planification stratégique et de programmation, qui influe sur l'établissement de la proposition de budget de la Commission. Ce cycle est notamment destiné à permettre à la Commission de déterminer chaque année un nombre limité de priorités auxquelles elle entend accorder une attention particulière.

Le débat d'orientation politique du 6 décembre 2000 a ainsi permis à la Commission d'identifier six grands objectifs prioritaires pour 2002 : l'euro, le développement durable, la coopération au développement, la Méditerranée, l'élargissement et la « nouvelle gouvernance ». La traduction budgétaire de ces objectifs prioritaires apparaît incohérente.

Certains objectifs prioritaires voient leurs crédits diminuer ou augmenter selon un rythme inférieur à la progression de l'ensemble des crédits communautaires. Quant à la sécurité alimentaire, qui bénéficie d'une aide sensiblement accrue, elle ne figure pas parmi ces objectifs.

*
* *

1) Les dépenses agricoles

Les dépenses agricoles représentent, comme d'habitude, la part la plus importante du budget communautaire

a) La Commission propose d'établir le FEOGA-Garantie à 46 222 millions d'euros. Les dépenses agricoles progresseraient donc de 7 % par rapport au budget 2001 initial et de 5 % seulement si l'on prend comme référence le budget rectifié par le BRS n° 1, qui avait renforcé le budget initial de 971 millions d'euros supplémentaires pour financer les mesures destinées à rétablir le marché de la viande bovine. L'avant-projet ne préserve qu'une marge limitée de 365 millions d'euros sous le plafond des perspectives financières.

Les dépenses de marché progressent de 7,6 % par rapport au budget initial (+ 5,3 % par rapport au budget rectifié). La Commission met en avant la nécessité de faire face aux conséquences intervenues en matière de sécurité alimentaire. Les crédits « ESB » (1 215 millions d'euros, soit une augmentation de 29 %) sont destinés à financer une augmentation des dépenses de stockage public de viande bovine et des dépenses liées à la réalisation du programme d'achat spécial. Par ailleurs, l'avant-projet de budget 2002 prévoit une augmentation de 254 millions d'euros des dépenses vétérinaires et phytosanitaires en vue de financer la généralisation des tests de dépistage et affecte 250 millions d'euros à la lutte contre la fièvre aphteuse.

En plus de ces crédits en forte augmentation, la Commission propose, par mesure de précaution, de budgéter en réserve une somme d'un milliard d'euros. D'après les informations communiquées au rapporteur, cette réserve serait répartie entre l'ESB (850 millions d'euros) et la fièvre aphteuse (150 millions) sans que l'avant-projet de budget 2002

ne détaille expressément cette répartition ni ne précise la nature des besoins qui pourraient être couverts.

Ainsi, si l'on prend en compte cette réserve d'un milliard d'euros, l'avant-projet de budget 2002 prévoit au total un montant de 2,065 milliards d'euros pour l'ESB et de 400 millions d'euros pour la fièvre aphteuse, ce qui représente une augmentation de 154 % par rapport à 2001.

La budgétisation d'une réserve d'un milliard d'euros ne nous paraît pas acceptable, compte tenu d'un réel manque de visibilité sur l'évolution des besoins. Seul le financement des dépenses liées aux crises animales et correspondant aux capacités d'intervention de l'Union européenne et à des besoins prévisibles doit pouvoir être envisagé.

Malgré l'incertitude qui pèse sur l'évolution des besoins réels, une enveloppe de 1,465 milliard d'euros (contre 971 millions d'euros en 2001) pourrait faire face, à titre de précaution, aux dépenses liées à l'ESB et à la fièvre aphteuse. En effet, conformément à la proposition de révision de l'Organisation commune de marché de la viande bovine, ce niveau de crédits permet d'assurer la gestion de la capacité maximale de stockage de l'Union européenne, limitée à un million de tonnes.

Dans le contexte actuel, la mise en réserve de crédits pour le financement de l'ESB serait interprétée comme une autorisation de dépenses supplémentaires sous forme de mesures nouvelles, alors qu'une très forte incertitude pèse encore sur la réalisation en 2001 des mesures de destruction et d'achat spécial mise en place par le Conseil pour assurer le rétablissement du marché de la viande bovine.

Toutefois, le montant de 250 millions d'euros inscrits dans l'avant-projet de budget 2002 pour financer le coût de la fièvre aphteuse devrait être insuffisant, l'évaluation du coût de cette crise se situant aujourd'hui entre 500 et 700 millions d'euros. La dépense étant probable, il n'est pas justifié de la maintenir en réserve. Le complément pourrait être budgété dans le fonds d'urgence vétérinaire et financé par un redéploiement à partir des autres dépenses de marché, pour maintenir une progression maîtrisée des dépenses agricoles obligatoires. Au total, sans que la réserve d'un milliard d'euros soit nécessaire, la progression des crédits destinés à financer les crises du monde animal représenterait un effort financier conséquent et à la hauteur des besoins.

Cette progression serait, de surcroît, plus cohérente avec les résultats de l'exécution des dépenses agricoles en 2000, qui s'est traduite par une sous-consommation des crédits de 1,302 milliard d'euros par rapport au

budget initial, ainsi qu'avec le budget 2001 initial qui a établi une marge sous le plafond à 1,332 milliard d'euros.

L'avant-projet de budget 2002 fait apparaître une progression de 2 % des autres dépenses de marché, en particulier pour financer la troisième année de la réforme de la PAC, décidée en 1999.

Cela induit une nouvelle hausse des aides directes dans le secteur bovin (+ 921 millions d'euros). Le secteur viti-vinicole connaît par ailleurs une forte croissance (+ 10,6 %) du fait de la montée en puissance du programme de restructuration décidé par la réforme de 1999, mais également des fortes tensions que connaît ce secteur. Les autres postes sont présentés en reconduction ou en diminution. La Commission prend en compte, en particulier, les économies réalisées grâce aux dernières réformes qu'elle a présentées dans le secteur du sucre (- 300 millions d'euros), dans le secteur de la viande ovine et caprine (- 560 millions d'euros) et dans celui du riz (- 20 millions d'euros).

En dehors de ces aspects budgétaires, on ne peut que s'étonner de l'absence de réflexions et d'analyses sur les conséquences à tirer pour la PAC tant de la crise de l'ESB que de la fièvre aphteuse : réorienter les productions agricoles vers la qualité plus que la quantité, améliorer la traçabilité, rééquilibrer en conséquence les différentes incitations. Alors que le débat est engagé avec ténacité tant en France qu'en Allemagne, il semble ne trouver aucun écho dans cet avant-projet de budget, ce qui est totalement insatisfaisant.

b) La nouvelle politique de développement rural, qui constitue désormais le second pilier de la politique agricole commune, vise la mise en place d'un cadre cohérent et durable, propre à garantir l'avenir des zones rurales et à encourager le maintien des emplois existants, ainsi que la création d'emplois nouveaux. Ces dépenses représentent 4,595 millions d'euros, en progression de 2,2 % par rapport à l'exercice 2001. Ces crédits se situent exactement au niveau du plafond des perspectives financières.

2) *Les actions structurelles*

Les crédits d'engagement prévus au titre des actions structurelles augmentent de 2,81 % (33 638 millions d'euros), ce qui est cohérent avec les conclusions du Sommet européen de Berlin et les ajustements décidés conformément à l'accord interinstitutionnel. En effet, celui-ci prévoit, en cas de retard dans l'adoption des programmes relatifs aux actions structurelles, le transfert sur les années ultérieures des dotations

correspondantes non utilisées, en augmentation des plafonds correspondants de dépenses. Ainsi, l'ajustement des perspectives financières a entraîné, dans ce cadre, une réallocation de 870 millions d'euros pour l'année 2002.

Les 30 849 millions d'euros affectés aux fonds structurels correspondent ainsi au montant de 28 250 millions d'euros valeur 1999 figurant dans le tableau des perspectives financières, actualisé au taux forfaitaire de 2 % par an, en application de l'article 7.7. du règlement général sur les fonds structurels, et augmenté de 870 millions d'euros.

Les 2 789 millions d'euros revenant au fonds de cohésion résultent d'une actualisation de 6,64 % du plafond des perspectives financières en valeur 1999 (en application d'un déflateur cumulé du PNB en euros pour 2000-2002, conformément au point 15 de l'Accord interinstitutionnel).

La Commission prévoit d'utiliser la totalité des crédits d'engagement disponibles, conformément aux accords de Berlin.

La répartition des crédits par objectif respecte le règlement général des fonds structurels, avec une concentration sur l'objectif 1 (promouvoir le développement et l'ajustement structurel des régions en retard de développement), qui bénéficie de 69 % des crédits.

Les crédits de paiement des actions structurelles progressent de 2,79 % et s'établissent dans l'avant-projet de budget 2002 à 32 455 millions d'euros (+ 3,9 % pour les fonds structurels, - 9,1 % pour le fonds de cohésion). La Commission a pris en compte, à juste titre, la très mauvaise exécution du fonds de cohésion en 1999 (60 % du budget initial consommé) et en 2000 (57 % du budget initial consommé). Compte tenu de ces mauvaises exécutions successives, le rapporteur propose que les crédits de paiement sur le fonds de cohésion soient diminués davantage.

Pour les fonds structurels également, l'exécution 2000 a été très inférieure aux crédits prévus dans le budget 2000, tant en crédits d'engagement qu'en crédits de paiements. Il en est résulté une sous-exécution très élevée, fin 2000, de 14,4 milliards d'euros pour les engagements et de 6,7 milliards d'euros pour les paiements. Cette situation est la résultante du retard important pris dans le démarrage des programmes 2000-2006, notamment en ce qui concerne les programmes d'initiative communautaire (*Interreg*, pour la promotion de la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale, *Leader*, pour le développement rural, *Equal*, pour le développement des ressources

humaines dans un contexte d'égalité des chances, *Urban*, pour la réhabilitation économique et sociale des villes et des banlieues).

Nous proposons donc que l'avant-projet de budget 2002 génère une économie supplémentaire sur le niveau de crédits de paiement des programmes d'initiative communautaire.

3) *Les politiques internes*

La rubrique de l'avant-projet de budget 2002 consacrée aux politiques internes comprend une quarantaine de programmes pluriannuels dont la majorité a été récemment renégociée dans le cadre d'Agenda 2000, ainsi que des lignes financées annuellement. Ces lignes correspondent essentiellement à des actions autonomes de la Commission, exercées au titre des prérogatives qui lui sont conférées par le traité, à des mesures préparatoires de futurs programmes pluriannuels et à la contribution communautaire au budget des agences décentralisées.

Les crédits d'engagement des politiques internes progressent de 4,1 % et préservent une marge sous le plafond des perspectives financières de 68 millions d'euros.

Cette marge est faible, alors que plusieurs programmes ou actions ne sont pas dotés dans l'avant-projet, ou le sont pour des sommes très limitées (plan « *e-learning* » visant à développer les nouvelles technologies dans les systèmes éducatifs, politique en matière d'immigration). En outre, l'avant-projet de budget prévoit des crédits pour la création d'agences européennes (agence européenne de l'alimentation, agence de sécurité maritime et de sécurité aérienne) dont les budgets n'ont pas encore été discutés.

L'avant-projet de budget permet de préserver les priorités politiques de la France sur le PCRD (+ 3,6 % en crédits d'engagement). Le 5^{ème} PCRD arrivant à échéance en 2002, le niveau de crédits permet de garantir sa bonne exécution.

Pour la première fois, une ligne budgétaire spécifique est proposée pour le financement des partis politiques européens, à hauteur d'un montant de 7 millions d'euros.

Les crédits de paiements des politiques internes progressent de 3,5 %.

Il convient enfin de souligner que l'avant-projet de budget n'offre pas une visibilité suffisante sur l'apurement du « reste à liquider » (RAL) des principaux programmes pluriannuels.

4) *Les actions extérieures*

L'avant-projet de budget des actions extérieures de l'Union européenne, présenté par la Commission, est de 4 826 millions d'euros en crédits pour engagement, soit une marge de 47 millions d'euros sous le plafond des perspectives financières, ce qui correspond à une diminution de 2,1 % par rapport au budget voté en 2001. Il convient toutefois de souligner que cette diminution résulte de l'absence de mobilisation de l'instrument de flexibilité pour 2002, alors que le budget 2001 avait fait l'objet, grâce à l'utilisation de cet instrument, d'un déplafonnement de 200 millions d'euros, notamment pour financer l'aide de l'Union européenne dans les Balkans.

a) Les lignes relatives aux *accords de pêche* se caractérisent par l'importance des crédits inscrits en réserve (125 millions d'euros). Ces crédits correspondent à un certain nombre d'accords de pêche, en cours de renouvellement en 2001 et 2002. C'est en particulier le cas pour l'accord entre l'Union européenne et le Maroc, dont les crédits avaient déjà été mis en réserve au cours des procédures budgétaires pour 2000 et 2001.

Cet accord, conclu pour 4 ans à compter du 1^{er} décembre 1995, a expiré le 30 novembre 1999. Quelques 400 bâtiments européens, essentiellement espagnols et portugais, pouvaient pêcher dans les eaux territoriales marocaines, en échange de compensations financières.

Conformément au règlement (CE) n° 2792/1999 définissant les modalités et conditions des actions structurelles de la Communauté dans le secteur de la pêche, l'Espagne et le Portugal ont octroyé, depuis le 1^{er} janvier 2000, des indemnités pour arrêt temporaire d'activité aux pêcheurs et aux propriétaires de navires concernés. La France bénéficiait également, dans le cadre de l'accord, d'un accès théorique à la zone, mais, en fait, nos thoniers n'ont jamais demandé à en bénéficier.

L'instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP) participe à ces indemnités, dans le cadre d'un plan de reconversion des flottes de ces deux pays. Toutefois, cette reconversion est difficile à mettre en œuvre. En effet, le plan doit prendre en compte tous les aspects économiques et sociaux des régions (Canaries, Galice, Andalousie) d'où proviennent les pêcheurs concernés et proposer toutes les alternatives possibles pour la reconversion de la flotte.

Aussi, le Conseil européen de Nice a-t-il invité la Commission à « *proroger le système actuel d'aides à l'inactivité* ».

Parallèlement, la France a continué de plaider pour un accord équilibré entre le Maroc et l'Union européenne. Cet accord devrait respecter la souveraineté marocaine sur ses ressources halieutiques et tenir compte à la fois des intérêts légitimes du Maroc et des intérêts des pays membres de l'Union.

Toutefois, les autorités marocaines sont demeurées intransigeantes sur plusieurs points : la volonté de réduire radicalement les captures excessives qui compromettent la durabilité des ressources en poissons et la reconnaissance du fait que les richesses nationales marocaines doivent bénéficier en priorité à la population locale. Les autorités européennes ne sont toujours pas parvenues à un accord, ni sur le nombre de navires européens admis à exercer leur activité dans les eaux marocaines, ni sur le volume de captures admises, ni sur la compensation financière. Dans ces conditions, le Conseil du 25 avril 2001 a semblé renoncer à l'accord et privilégier désormais la restructuration de la flotte concernée et la requalification des pêcheurs.

Tout en approuvant la position de la France, le rapporteur souhaiterait donc que l'avant-projet de budget 2002 présente la traduction budgétaire des conclusions du sommet européen de Nice sur ce point, compte tenu à la fois de la nécessité de tenir l'engagement pris vis-à-vis des Etats membres concernés et des marges de manœuvre limitées des rubriques concernées.

b) Les crédits d'engagement demandés pour les *Balkans* sont en légère diminution (828 millions d'euros, soit 11 millions d'euros de moins qu'en 2001), mais représentent 18 % de la rubrique « actions extérieures ». Les Balkans demeurent donc une priorité pour l'Union européenne. L'évolution positive de la situation politique en Serbie et le transfert de Slobodan Milosevic devant le Tribunal pénal international de La Haye conduiront cependant sans doute à réviser ces chiffres à la hausse au cours de la procédure budgétaire, ou à l'occasion d'un budget rectificatif et supplémentaire.

20 % des crédits relatifs aux actions extérieures de l'Union sont affectés à la politique méditerranéenne, ce qui représente 863 millions d'euros de crédits d'engagements (- 3,7 % par rapport à 2001). Ces crédits sont consacrés à des aides financières aux pays tiers, à la promotion de la stabilité politique et au renforcement de la sécurité dans la zone et à un encouragement au développement durable.

La coopération avec les Etats issus de l'ancienne Union soviétique (programme *Tacis*) repose sur un règlement qui a été renouvelé à la fin de 1999. Pour l'exercice 2002, la Commission propose de maintenir les crédits d'engagement au même niveau qu'en 2001, soit 470 millions d'euros. Cette dotation tient compte du rythme d'exécution des dépenses constaté les années précédentes.

Les crédits d'engagement relatifs à la coopération avec l'Afrique du Sud proposés pour 2002 sont de 125 millions d'euros.

Les crédits relatifs à l'aide alimentaire sont reconduits et ceux concernant l'aide humanitaire diminuent de 4,5 %, ce qui traduit notamment la fin de l'utilisation de cette ligne comme source de financement pour l'aide aux Balkans.

Les crédits relatifs à la coopération avec les pays d'Amérique Latine sont en baisse de 6 % et ceux concernant l'Asie en baisse de 2 %.

L'aide aux actions en faveur de la démocratie et des droits de l'homme est également en diminution de 7,8 %.

Le niveau des crédits d'engagement relatifs à la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) est identique à celui du budget 2001.

S'agissant des crédits de paiement, la nécessité de mettre en œuvre rapidement certains projets et de remettre en cause le montant important des RAL sur cette rubrique justifie une augmentation des dotations budgétaires en crédits de paiement. L'augmentation proposée par la Commission pour les crédits de paiement destinés aux Balkans est très importante (775 millions d'euros, soit une augmentation de 58 % par rapport au budget 2001).

5) *L'administration*

S'agissant de l'administration (rubrique 5), l'avant-projet de budget pour 2002 se situe à un niveau de 5 148 millions d'euros, soit une augmentation de 5 %.

L'avant-projet de budget 2002 se caractérise par une demande de 317 nouveaux postes, ce qui constitue le second volet du plan d'adéquation des effectifs aux missions, engagé à la suite du Livre blanc sur la réforme de la Commission présenté en mars 2000, après que l'autorité budgétaire ait accordé en 2000 la création de 400 postes nouveaux.

Préalablement à la création de ces nouveaux postes, il serait souhaitable que la Commission puisse présenter un bilan détaillé des embauches réalisées en 2001. Il conviendrait également de préciser l'articulation de ces recrutements avec le projet de mise en place d'un régime de cessation progressive d'activité, dont le règlement n'a pas encore été adopté.

La Commission demande également 8,84 millions d'euros destinés à préparer l'élargissement. Ces crédits ont pour objet de renforcer les études économiques sur les pays candidats, d'accroître les capacités d'interprétation et de traduction et de mettre en place les procédures de recrutement nécessaire. On doit cependant faire observer qu'aucune nouvelle admission d'un Etat n'est prévue pour 2002.

La Commission prévoit une augmentation de 11,3 % des crédits relatifs aux pensions, soit une augmentation de 70 millions d'euros, ce qui traduit la progression rapide des coûts du régime de pension.

6) Les dépenses de pré-adhésion

Les dépenses de pré-adhésion font l'objet de la rubrique 7. Elles représentent 3 328 millions d'euros en crédits d'équipement (soit + 2,7 %) et 2 921 millions d'euros en crédits de paiement (soit + 39 %).

Les crédits d'engagement correspondent exactement au plafond des perspectives financières, ce qui est compréhensible, s'agissant de dépenses prioritaires.

Par contre, le niveau des crédits de paiement proposé (2 921 millions d'euros) traduit une progression qui n'est absolument pas cohérente avec un objectif de croissance maîtrisée des crédits de paiement. Cette proposition de la Commission est d'autant plus étonnante que cette augmentation très conséquente ne peut pas s'appuyer sur les résultats de l'exécution. Bien plus, il apparaît que le décaissement des crédits de paiement 2001 des programmes *Sapard* (aide à l'agriculture et au développement rural des pays candidats d'Europe centrale et orientale au cours de la période de pré-adhésion) et *Ispa* (mesures structurelles visant à rapprocher les pays d'Europe centrale et orientale de l'Union européenne en matière d'environnement et de transport) n'a pas été entamé et que la Commission n'a procédé à aucun paiement pour ces instruments sur l'exercice 2000. Si l'augmentation des crédits de paiement doit bien traduire la priorité que constituent pour l'Union européenne les dépenses d'élargissement, une croissance aussi forte ne doit pas pouvoir être

acceptée sans précisions complémentaires sur l'état des décaissements au titre de cette rubrique et sur les raisons des retards observés.

B. La nécessité d'une nouvelle ambition pour l'Union européenne

L'application du principe de subsidiarité doit nous inciter à mettre en œuvre de nouvelles politiques communautaires.

L'Europe est aujourd'hui une réalité en marche, aux acquis incontestables. L'union européenne, premier exportateur et importateur mondial, constitue une entité commerciale incontournable, la politique de la concurrence a conduit à la mise en place d'un véritable marché unique au sein de la Communauté, l'introduction de l'euro fiduciaire, au 1^{er} janvier prochain, renforcera l'identité de l'Union.

La politique agricole commune (PAC), même si certains de ses aspects sont aujourd'hui en question, a permis, depuis 1962, d'accroître la productivité, d'assurer le niveau de vie des agriculteurs, de moderniser les exploitations, de stabiliser les marchés, de garantir la sécurité des approvisionnements, d'assurer des prix raisonnables. La politique régionale a contribué à gommer les disparités entre les régions de l'Union.

L'Europe doit aujourd'hui consacrer une part de son budget à de nouveaux secteurs, dont les enjeux sociaux, économiques et culturels dépassent largement le cadre des compétences et des moyens des Etats membres.

1) Le secteur spatial

A cet égard, le secteur spatial devrait constituer une priorité. Au-delà des enjeux stratégiques traditionnels, l'importance économique de la maîtrise des technologies spatiales est considérable, notamment en raison de ses applications dans le domaine des télécommunications et de la diffusion audiovisuelle.

Ce secteur représente, aux Etats-Unis comme en Europe, un important gisement de créations d'emplois.

De nouveaux grands groupes industriels se forment et disposent d'une énorme puissance technique, économique et financière, dans un contexte d'ouverture à la concurrence du marché mondial des télécommunications.

Or, les Etats-Unis demeurent la première puissance spatiale mondiale, en raison de l'ampleur du budget lié à ces activités, de la diversité de leurs programmes, ou du volume des activités industrielles liées au secteur spatial. Ils soutiennent massivement le développement de l'activité spatiale commerciale, grâce à l'aide apportée à l'industrie et à la promotion de nouvelles technologies. La NASA est le maître d'œuvre des programmes de ce secteur. La recherche dans les nouvelles technologies de l'information et de la communication est aussi en large partie financée par des crédits militaires du gouvernement fédéral.

Face aux Etats-Unis, l'Europe a su développer des coopérations bilatérales réussies et une coopération spatiale multilatérale, dans le cadre de plusieurs enceintes :

– Eutelsat, fondé en 1985, est une organisation intergouvernementale qui regroupe 47 Etats européens et exploite un système paneuropéen de communications par satellite, composé à ce jour de 18 satellites géostationnaires. Eutelsat, dont le siège est à Paris, est l'un des premiers opérateurs mondiaux de satellites, desservant l'Europe, l'Afrique et de vastes régions d'Asie, et assurant une connexion avec l'Amérique. La capacité Eutelsat est utilisée à 56 % pour la télédiffusion et à un peu plus de 40 % pour des services comme l'accès internet à haut débit. Le système Eutelsat transporte également des milliers de réseaux privés de communications d'entreprises et est constamment utilisé pour des reportages d'actualités par satellite et des services mobiles de voix, données et localisation ;

– Eumelstat, créé en 1983, regroupe 17 Etats. C'est une organisation mise en place par une convention internationale, qui contribue à un système global d'observation météorologique satellitaire ;

– l'Agence spatiale européenne (ESA) est la véritable porte de l'Europe vers l'espace. Elle a pour mission d'orienter le développement des capacités européennes dans le domaine spatial et de garantir que les citoyens de l'Europe bénéficient des investissements effectués en la matière.

L'ESA compte 15 Etats membres. En coordonnant les ressources financières et intellectuelles de ses membres, l'Agence est à même de mettre en œuvre des programmes et des activités qui vont bien au-delà de ce que pourrait réaliser chaque pays à titre individuel.

L'ESA définit et exécute le plan spatial européen. Les objectifs de ses projets sont de mieux connaître la terre, son environnement spatial immédiat, le système solaire et l'univers ; ils visent également à

développer les technologies liées aux satellites et à promouvoir les industries européennes. Par ailleurs, l'ESA collabore étroitement avec des organisations spatiales non européennes afin de partager les connaissances acquises dans le domaine de l'espace.

Les 15 Etats membres de l'ESA sont l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la France, l'Irlande, l'Italie, la Norvège, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Suède et la Suisse. Le Canada bénéficie d'un statut particulier et participe à certains projets conformément aux termes d'un accord de coopération. Comme l'indique cette liste, tous les membres de l'Union européenne n'appartiennent pas à l'ESA et tous les Etats membres de l'ESA ne sont pas intégrés à l'Union européenne. Même si elle entretient des liens étroits avec l'Union européenne avec laquelle elle partage une stratégie spatiale commune, l'ESA est une organisation totalement indépendante.

Les deux principales activités de l'ESA (programme spatial scientifique et budget général) sont financées par une contribution versée par tous les Etats membres de l'Agence, cette contribution étant calculée sur la base du produit national brut de chaque pays. L'ESA réalise également plusieurs programmes optionnels pour lesquels chaque pays est libre de décider de sa participation et de sa contribution financière.

En 1999, l'ESA disposait d'un budget de 2650,8 millions d'euros. L'ESA fonctionne sur la base d'un investissement par secteur géographique : par le biais des contrats industriels attribués par l'Agence pour réaliser les programmes spatiaux, elle investit dans chaque Etat membre un montant plus ou moins égal à la contribution de chaque pays.

En Europe, les investissements dans le domaine spatial, par habitant, sont minimes. En 1999, chaque ressortissant des Etats membres a dépensé, en moyenne, 7,30 euros, soit le prix moyen d'un billet de cinéma. Aux Etats-Unis, les investissements pour les activités spatiales civiles sont près de quatre fois plus importants.

De son côté, l'Union européenne a esquissé, depuis 1988, les axes d'une politique spatiale européenne. Dans un document intitulé « *L'Union européenne et l'espace : promouvoir les applications, les marchés et la compétitivité de l'industrie* », la Commission s'est prononcée en faveur de l'élaboration d'une stratégie européenne dans le domaine de l'espace.

Force est de reconnaître que l'avant-projet de budget pour 2002 ne permet pas de relayer cette stratégie et de promouvoir une dépense communautaire vers ce secteur.

Le V^{ème} programme-cadre de recherche et de développement inclut un volet consacré à la société de l'information, mais il s'agit d'une politique communautaire connexe, de même que les programmes de réseaux transeuropéens. A aucun moment une priorité n'est clairement affirmée en faveur d'une politique spatiale européenne, ni dans la présentation des domaines par rubrique des perspectives financières (au titre des politiques internes) ni dans les activités présentées au titre de la nouvelle méthode d'EBA.

Les projets spatiaux européens souffrent d'une faiblesse par rapport à leurs concurrents américains, comme par exemple les projets relatifs aux systèmes satellitaires multimédia en orbite basse, qui sont appelés à jouer un rôle déterminant dans le développement des télécommunications mondiales.

En raison de la concurrence internationale, des mutations technologiques en cours et du montant considérable des investissements à réaliser, aucun Etat européen ne peut intervenir seul dans ce secteur. L'échelon communautaire s'impose sans hésitation.

Comme le souligne un rapport du Conseil économique et social présenté par M. Michel Carpentier le 10 juin 1997, seule l'Union européenne est capable « *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* ».

La mise en œuvre d'une politique spatiale intégrée permettrait de garder une autonomie dans l'accès des Européens à l'espace, condition indispensable à la construction d'une identité européenne de défense.

L'Union européenne pourrait soutenir les projets de satellites d'observation, en achetant les données fournies par ceux-ci, dans la mesure où elles seraient utiles à la gestion des politiques communes. La mise en place d'un financement communautaire pourrait également pallier l'absence de financements privés en matière de satellites utilisés pour le positionnement et la navigation.

La communautarisation du budget de l'ESA serait à terme le moyen de mettre fin aux querelles financières internes des membres de l'Agence qui compromettent parfois la réalisation des programmes spatiaux européens.

La nécessité de financements communautaires substantiels est tout particulièrement indispensable pour le programme européen de radionavigation par satellite *Galileo*.

La Commission a proposé, le 20 juin 2001, la création d'une entreprise commune pour mener à bien la phase de développement – 2001-2005 – de *Galileo*, le programme européen de radionavigation par satellite. L'entreprise commune devra assurer la continuité de gestion de la phase de développement et mobiliser les fonds publics et privés nécessaires à ce programme.

Cette technologie de radionavigation par satellite doit permettre à l'Europe de développer de nouveaux services dans des domaines tels que les transports, l'agriculture ou la pêche. Cette technologie, susceptible d'engendrer des bénéfices économiques considérables, n'est aujourd'hui maîtrisée que par les Etats-Unis, qui possèdent le *GPS* et le système russe *GLONASS*. Ces deux systèmes sont financés et contrôlés par les autorités militaires.

Or, *Galileo*, à la différence des systèmes américain et russe, sera géré et contrôlé par des civils. La phase de développement de *Galileo* devrait être financée à hauteur de 1,1 milliard d'euros par des crédits publics programmés à parité dans les budgets de la Communauté européenne et de l'Agence spatiale européenne à concurrence de 200 millions par le secteur privé.

Pendant la phase de développement, l'Agence spatiale européenne se verra confier par l'entreprise commune la mise en œuvre de la recherche et le développement technologique pour le segment spatial et le segment terrestre associé du système. Elle mettra à la disposition de l'Agence spatiale européenne les fonds nécessaires à cet effet.

L'enjeu de ce projet qui devrait générer 140 000 emplois est considérable. En effet, l'usage de ces systèmes de radionavigation embrasse déjà une multitude d'activités allant de tous les types de transport – localisation et mesure de vitesse –, à la médecine – traitement des patients à distance –, à la justice – suivi des prévenus –, au service des douanes – enquêtes de terrain –, à l'agriculture ou aux travaux publics. Cette technologie clé pour le développement des économies européennes permettra en outre à l'Europe de sauvegarder son indépendance.

En conclusion, l'échelon communautaire constitue donc incontestablement le niveau où doit se développer le plus efficacement une véritable politique spatiale européenne, avec un « Conseil spatial » à part entière, seule structure capable de traiter ces questions avec un cadre

réglementaire bien défini et susceptible de permettre aux industries européennes de faire face à la concurrence mondiale, et avec une progression sensible des dépenses communautaires. Cette progression pourrait s'exercer à pression fiscale constante, certains financements nationaux pouvant être transférés au niveau communautaire.

2) *Le soutien à la conjoncture économique et à l'emploi*

La nécessité d'un soutien à la conjoncture économique et à l'emploi fonde également une interrogation sur l'avenir du budget communautaire. Avec la mise en place de l'Union économique et monétaire, les Etats membres ne disposent plus de la possibilité de recourir à la politique monétaire et à l'instrument de change pour faire face à un choc asymétrique. Or, l'Union économique et monétaire n'a pas mis en place de mécanismes de coopération budgétaire en cas de récession dans un Etat membre. Une véritable politique budgétaire communautaire impliquerait par conséquent une augmentation substantielle des crédits inscrits dans le budget général des Communautés, qui doit devenir l'instrument d'une politique économique communautaire tournée vers la lutte contre le chômage. Une Union aspirant à jouer un rôle dans l'économie mondiale ne pourra pas éternellement se contenter d'un budget dépassant à peine 1 % de son PNB.

Sans envisager la mise en place d'un véritable budget fédéral, irréaliste dans l'immédiat, le rapporteur suggère un aménagement du budget communautaire qui permette la constitution d'une réserve affectée à la régulation conjoncturelle et au soutien des Etats membres confrontés à un ralentissement économique. Une telle réserve pourrait par exemple être utilisée pour financer les grands réseaux et les projets d'infrastructures européennes qui sont actuellement en panne, en particulier dans le domaine ferroviaire.

Afin de ne pas alourdir les contributions des Etats, cette réserve serait constituée par la moitié des crédits non dépensés lors d'exercices budgétaires antérieurs.

A titre d'exemple, on peut rappeler que le BRS n° 4 de l'exercice 2001 a permis de constater que le montant du solde de l'exercice 2000, particulièrement important, s'est élevé à 11,6 milliards d'euros. Sur ce solde, 7,5 milliards d'euros ont été automatiquement restitués aux Etats membres. Une partie de ces sommes pourrait donc être affectée à la réserve destinée au pilotage de la croissance européenne et à la régulation macro-économique en cas de retournement conjoncturel.

Le budget communautaire doit ainsi cesser d'être un simple instrument de redistribution, programmé et sans marge de manœuvre, pour devenir un véritable outil d'intervention.

TRAVAUX DE LA DELEGATION

La Délégation s'est réunie le jeudi 5 juillet 2001, sous la présidence de M. Alain Barrau, pour examiner le présent rapport d'information.

L'exposé du rapporteur a été suivi d'un débat.

Tout en soulignant l'intérêt du rapport, **M. François Guillaume** a souhaité faire plusieurs remarques sur son contenu. En ce qui concerne la diminution des crédits de paiement en pourcentage du PNB entre 1996 et 2002, il a considéré que la comparaison entre ces deux années n'était pas justifiée, la conjoncture économique étant très différente.

M. François Guillaume a ensuite estimé qu'il était prématuré de parler de la création d'un nouvel impôt européen, dans un contexte marqué par la très grande diversité des systèmes fiscaux des Etats membres, la France tendant, selon lui à se singulariser par une pression fiscale très forte et par la multiplication des prélèvements, alors que ses voisins, notamment l'Allemagne, ont entrepris de baisser leurs impôts, M. François Guillaume s'est déclaré partisan d'un nouvel impôt européen, à la condition expresse que les Etats membres procèdent préalablement à une harmonisation fiscale. Il a à cet égard déploré que l'idée d'une Constitution européenne nourrisse de beaux discours, alors même que le marché unique n'est pas encore achevé. L'harmonisation sociale est tout aussi nécessaire en raison des effets néfastes du dumping social. M. François Guillaume a indiqué que le coût salarial était de 3 francs de l'heure en Chine, 28 francs de l'heure au Portugal et 83 francs de l'heure en France, le passage aux 35 heures allant, selon lui, aggraver la situation, ce qui conduit des entreprises à quitter la France pour des pays où la main-d'œuvre est moins chère.

M. François Guillaume a ensuite demandé au rapporteur si la réserve prévue pour les variations du taux de change existait toujours et quel était son montant. Il a noté par ailleurs que l'exécution des dépenses structurelles avait pris du retard, un constat au demeurant traditionnel, qui s'explique par la complexité des procédures d'élaboration des projets.

S'agissant de la proposition du rapporteur sur un projet spatial européen, M. François Guillaume l'a jugé intéressante. Observant toutefois que les Etats européens ne manifestaient pas le même degré

d'intérêt pour une telle entreprise, il s'est déclaré partisan d'une approche fondée sur la coopération entre les pays.

Il a émis des réserves sur l'accord spatial franco-russe, qui risque d'être mal apprécié par nos partenaires européens et n'est pas assorti de précautions suffisantes.

M. François Guillaume a ensuite évoqué la correction en recettes dont bénéficiait la Grande-Bretagne pour exprimer le souhait que le rapport insiste sur cette exception britannique qui doit, selon lui, disparaître à terme. Il a également remarqué que la contribution britannique aux prélèvements agricoles et aux droits de douane reflétait la spécificité du commerce extérieur du Royaume-Uni, qui reste plus faible avec l'Europe qu'avec le reste du monde.

Enfin, M. François Guillaume a estimé que la restitution du solde des exercices budgétaires aux Etats membres n'était pas critiquable, la relance de l'économie pouvant le cas échéant être favorisée par une politique de grands projets, qui, malheureusement n'a pas été retenue.

M. François Loncle a exprimé son accord avec les propos de M. François Guillaume sur la nécessité de procéder à une harmonisation fiscale avant d'instituer un impôt européen. En revanche, s'agissant de l'accord franco-russe en matière de coopération spatiale, il a déclaré ne pas partager le pessimisme de M. François Guillaume, même si l'on peut comprendre la réaction éventuelle des partenaires de la France. Il a indiqué que lors du déplacement récent qu'il avait tout récemment effectué en Russie alors qu'il accompagnait le Président de la République, il avait pu constater le consensus parfait au sein de l'exécutif sur cet accord spatial, qu'il a jugé excellent.

M. François Loncle a d'ailleurs souligné l'importance d'une alliance solide entre la France et la Russie dans le cadre de l'Europe élargie, permettant d'éviter un tête-à-tête entre l'Allemagne et la Russie.

M. Maurice Ligot a demandé comment il fallait lire les chiffres concernant les pays n'appartenant pas à la zone euro dans un budget exprimé en euros, cette remarque s'appliquant surtout à la Grande-Bretagne, les fluctuations de la Livre sterling ne pouvant manquer d'avoir une incidence sur ses engagements budgétaires.

Sur la création d'un impôt européen, M. Maurice Ligot a formulé deux réserves. La première a trait à l'opinion publique, pour laquelle la création d'un nouvel impôt, s'ajoutant aux autres, serait particulièrement malvenue. La seconde a trait à l'assiette de cet impôt, qui est difficile à

définir dans un espace caractérisé par la diversité des systèmes fiscaux. Il s'est ensuite interrogé sur les modalités concrètes de financement d'un instrument de stabilisation conjoncturelle par cet impôt. Il a en revanche jugé utile de poursuivre, avec les financements nécessaires, les grands projets d'infrastructure dans les domaines routier et ferroviaire. Ces travaux sont appelés à jouer un grand rôle aussi bien pour l'Union que pour les futurs candidats, et devraient selon lui être financés par des subventions plutôt que par des prêts de la BEI.

Le **Président Alain Barrau** a souligné le fait que le budget s'éloigne du plafond de 1,27 % fixé par les perspectives financières, ce qui ne permettra pas de mener de nouvelles politiques communes et de refondre certaines politiques existantes. Cette situation tend par ailleurs à renforcer le camp de ceux qui s'opposent à toute augmentation du budget européen. Le Président Alain Barrau a donc qualifié cet avant-projet de budget de « malthusien », ne permettant pas d'ouvrir le débat sur des finances communautaires, pourtant indispensable pour l'avenir de la construction européenne et l'élargissement.

Il a demandé au rapporteur de faire le point sur l'exécution des dépenses relatives aux actions structurelles et de préciser les modalités de redistribution du solde budgétaire entre les Etats membres.

Le **rapporteur** a apporté les éléments de réponse suivants :

– il subsiste une réserve monétaire, d'un montant de 150 millions d'euros, qui a diminué depuis quelques années ;

– le budget communautaire a été négocié en écus avant de l'être en euros. L'écu étant un panier de monnaies, on a estimé que les Etats devaient assumer les risques de change entre leur propre monnaie et la monnaie européenne. Il continuera à en être ainsi pour les pays qui ne font pas partie de la zone euro ;

– le mécanisme de redistribution des crédits non dépensés fait *a priori* l'objet d'une négociation entre les Etats sans application d'une clé particulière ;

– il est exact qu'avec un budget communautaire en baisse, qui représente seulement 1,06 % du PNB de l'Union, on ne se dirige pas vers une Europe puissance ;

– s'agissant de la politique spatiale et du programme *Galileo*, l'expérience a montré que la coopération devait se faire en fonction d'autres critères que le poids respectif des Etats. Le choix est entre donner

à l'Agence spatiale européenne un rôle pilote comparable à celui de la NASA et augmenter les crédits communautaires ;

– la réserve de crédits devrait être utilisée de façon contracyclique, pour financer, par exemple, de grands réseaux de communication ;

– l'aide aux Balkans représente environ 400 millions d'euros, soit 10 % des crédits de l'action extérieure de l'Union. L'année dernière, la Commission avait prévu un montant de crédits d'aide à la Serbie supérieur aux besoins effectifs de 2001. Compte tenu de l'évolution de cette région, la situation inverse se produira peut-être l'année prochaine ; il faudra alors accroître les crédits initialement prévus.

– il faudrait organiser, à côté de la conférence institutionnelle de 2004, des conférences politiques sur plusieurs thèmes de société, tels que l'espace, les nouvelles technologies, l'emploi et les politiques sociales, permettant de définir les grands choix politiques de l'Union des années à venir et de lui donner ainsi une identité bien déterminée.

La Délégation a ensuite *examiné la proposition de* résolution présentée par le rapporteur.

M. Maurice Ligot a proposé à la Délégation, qui l'a accepté, de modifier le dernier considérant en précisant que les choix budgétaires doivent renforcer le rôle de l'Union dans la compétition mondiale.

Au sujet du *point 4*, (montant excessif de la réserve pour faire face à d'éventuelles crises sanitaires), **MM. François Guillaume** et **Maurice Ligot** ont estimé qu'il n'était pas de l'intérêt de la France de contester la réserve destinée à faire face à d'éventuelles dépenses résultant des crises sanitaires. **M. Gérard Fuchs** a précisé que ce n'était pas l'existence de la réserve qui était discutable, mais son montant, qui s'élève à un milliard d'euros. Celui-ci pose un double problème : un problème budgétaire de bonne allocation des ressources et un problème psychologique lié à la réaction l'opinion publique. Le **Président Alain Barrau** a suggéré au rapporteur de proposer une rédaction nouvelle tenant compte du souci de bonne gestion des crédits communautaires.

M. François Guillaume a alors souligné que la disposition prévue, si elle était adoptée par la Délégation, aurait pour effet de limiter les marges de manœuvres du ministre français de l'Economie et des Finances lors des négociations communautaires. Une telle prise de position viendrait en effet conforter nos partenaires européens dans leur volonté de remettre en cause le montant des crédits affectés à la politique agricole commune.

M. François Loncle s'est rallié à cette position en estimant qu'il serait préférable de laisser à l'Exécutif le soin de gérer lui-même, le cas échéant, cette question du montant de la réserve communautaire.

Après les observations du rapporteur, qui a indiqué que cette question serait probablement examinée à nouveau par la Commission des Finances lorsqu'elle examinera la proposition de résolutions, la Délégation a *supprimé* le point 4.

Sur le *point 5* (mise en réserve d'une partie de l'excédent de recettes), sur proposition de MM. François Guillaume et Maurice Ligot, la Délégation a complété le dispositif en y ajoutant le financement d'infrastructures et de grands réseaux européens.

Sur le *point 6*, (création éventuelle d'un impôt européen) **M. François Guillaume** a souhaité compléter la rédaction proposée par le rapporteur en insistant sur le fait que la création d'un impôt européen ne saurait être envisagée sans le préalable d'une harmonisation fiscale européenne.

En réponse, **le rapporteur** a proposé les modifications suivantes :

« Considère que la mise en œuvre souhaitable de nouvelles politiques communes doit s'accompagner d'une réflexion sur la création d'un impôt communautaire. *Souligne qu'une telle création suppose une harmonisation préalable des bases retenues.* Estime que la possibilité d'affecter, *par exemple*, une part de l'impôt sur le revenu des personnes physiques à l'Union européenne, à prélèvement constant pour les citoyens, *peut* être une des pistes étudiées ».

M. Maurice Ligot a réagi à cette nouvelle rédaction en demandant la suppression de la dernière phrase, au motif que ce point 6 comportait déjà deux prises de position importantes, à savoir, d'une part, la création d'un impôt communautaire et, d'autre part, la demande d'harmonisation fiscale.

M. François Guillaume s'est à son tour étonné qu'il soit fait référence au seul impôt sur le revenu des personnes physiques, alors que cet impôt n'est payé que par la moitié des Français. Il a en conséquence proposé de faire référence à l'ensemble des impôts ; à défaut, il a proposé la suppression de cette dernière phrase du point 6.

M. François Loncle a également estimé que la référence à l'impôt sur le revenu devrait être supprimée, rappelant le que la moitié de la population ne le paie pas.

En réponse, le rapporteur a indiqué qu'il souhaitait maintenir cette référence à l'impôt sur le revenu – qu'il a estimé plus juste que la TVA –, rappelant à la Délégation que la rédaction du point 6 précisait bien qu'il ne s'agissait que d'une des pistes susceptibles d'être étudiées.

MM. François Guillaume et Maurice Ligot ont alors annoncé qu'ils ne votaient pas la proposition de résolution du rapporteur, en raison du maintien de cette disposition.

M. Jean-Bernard Raimond a pour sa part indiqué qu'il voterait la résolution, en raison des modifications acceptées par le rapporteur, concernant notamment la suppression du point 4.

M. François Loncle a également voté en faveur de cette proposition de résolution, tout en assortissant son vote d'une réserve quant à la référence faite au point 6 à la possibilité d'affecter une part de l'impôt sur le revenu des personnes physiques à l'Union européenne.

La Délégation a *adopté* à la majorité la proposition de résolution ainsi modifiée, dont le texte figure ci-après.

PROPOSITION DE RESOLUTION

L'Assemblée nationale,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu l'avant-projet de budget général des Communautés européennes pour l'exercice 2002 (n° E 1739),

Considérant que l'avant-projet de budget général des Communautés européennes pour 2002 s'inscrit dans le cadre des perspectives financières, pour la période 2000-2006 ;

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 les actions nationales isolées ;

Considérant que les choix budgétaires effectués par l'Union devraient à la fois assurer la pérennité des principales politiques communautaires, accompagner le processus d'élargissement et assurer la mise en œuvre d'actions nouvelles renforçant le poids de l'Union dans la compétition mondiale ;

1. Regrette le retard avec lequel l'avant-projet de budget, adopté par la Commission le 8 mai 2001, a été transmis à la Délégation pour l'Union européenne ;

2. Regrette que malgré la présentation du budget par activités, les dotations proposées pour les différentes rubriques ne permettent pas de discerner les priorités politiques de l'Union ;

3. Regrette la faiblesse des crédits affectés aux politiques internes et l'absence de dotation destinée au financement d'actions nouvelles, par exemple dans le domaine des satellites ;

4. Recommande la mise en réserve d'une partie de l'excédent de recettes redistribué aux Etats membres à l'issue de la clôture d'un exercice antérieur pour assurer une régulation conjoncturelle favorable à la croissance et à l'emploi, par exemple en finançant les grands réseaux ;

5. Considère que la mise en œuvre souhaitable de nouvelles politiques communes doit s'accompagner d'une réflexion sur la création d'un impôt communautaire. Souligne qu'une telle création suppose une harmonisation préalable des bases retenues. Estime que la possibilité d'affecter, par exemple, une part de l'impôt sur le revenu des personnes physiques à l'Union européenne, à prélèvement constant pour les citoyens, peut être une des pistes étudiées.