



N° 1453

Document mis  
en distribution  
le 15 mars 1999

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 mars 1999.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN <sup>(1)</sup> SUR LA PROPOSITION DE RÉOLUTION n° 1409 de M. GÉRARD FUCHS, RAPPORTEUR DE LA DELEGATION POUR L'UNION EUROPEENNE, *sur* :

- l'établissement de nouvelles **perspectives financières** pour la période 2000-2006 (COM [1998] 164 final / n° E 1049),
- le projet **d'accord interinstitutionnel** sur la **discipline budgétaire** et l'amélioration de la **procédure budgétaire** (SEC [1998] 698 final / n° E 1128),

PRÉSENTÉ,

PAR M. DIDIER MIGAUD

Rapporteur général,

Député.

---

---

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

Voir le numéro : **1408.**

**Politiques communautaires.**

*La commission des finances, de l'économie générale et du plan est composée de :*

M. Augustin Bonrepaux, *président* ; M. Didier Migaud, *rapporteur général* ; MM. Jean-Pierre Brard, Arthur Dehaine, Yves Tavernier, *vice-présidents*, MM. Pierre Bourguignon, Jean-Jacques Jegou, Michel Suchod, *secrétaires* ; MM. Maurice Adevah-Poeuf, Philippe Auberger, François d'Aubert, Dominique Baert, Jean-Pierre Balligand, Gérard Bapt, François Baroin, Alain Barrau, Jacques Barrot, Christian Bergelin, Eric Besson, Jean-Michel Boucheron, Michel Bouvard, Mme Nicole Bricq, MM. Christian Cabal, Jérôme Cahuzac, Thierry Carcenac, Gilles Carrez, Henry Chabert, Didier Chouat, Alain Claeys, Yves Cochet, Charles de Courson, Christian Cuvilliez, Jean-Pierre Delalande, Francis Delattre, Yves Deniaud, Michel Destot, Patrick Devedjian, Laurent Dominati, Raymond Douyère, Tony Dreyfus, Jean-Louis Dumont, Daniel Feurtet, Pierre Forgues, Gérard Fuchs, Gilbert Gantier, Jean de Gaulle, Hervé Gaymard, Jacques Guyard, Pierre Hériaud, Edmond Hervé, Jacques Heuclin, Jean-Louis Idiart, Mme Anne-Marie Idrac, MM. Michel Inchauspé, Jean-Pierre Kucheida, Marc Laffineur, Jean-Marie Le Guen, François Loos, Alain Madelin, Mme Béatrice Marre, MM. Pierre Méhaignerie, Louis Mexandeau, Gilbert Mitterrand, Jean Rigal, Alain Rodet, Nicolas Sarkozy, Gérard Saumade, Philippe Séguin, Jean-Pierre Soisson, Georges Tron, Philippe Vasseur, Jean Vila.

## SOMMAIRE

---

Pages

---

<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>5</b>
<b>I.- UN SYSTEME DE FINANCEMENT COMMUNAUTAIRE SUSCEPTIBLE D'ETRE AMELIORE, DANS LE RESPECT DES PRINCIPES FONDATEURS DE L'UNION.....</b>	<b>7</b>
<b>A.- UN SYSTEME DE RESSOURCES PROPRES COMMUNAUTAIRES PERFECTIBLE .....</b>	<b>7</b>
1.- Une évolution récente vers des contributions plus justes des différents Etats membres.....	7
2.- Des défauts persistants, qui ne sont pas seulement d'ordre technique.....	10
3.- Des réformes nécessaires, mais qui ne devront pas se traduire par une croissance des prélèvements.....	11
<b>B.- DES DESEQUILIBRES BUDGETAIRES QUI DOIVENT ETRE RAMENES A DE PLUS JUSTES PROPORIONS.....</b>	<b>13</b>
1.- Une mesure des soldes nets pour le moins délicate .....	13
2.- La recherche de solutions qui ne portent pas atteinte aux principes fondateurs de la Communauté.....	16
<b>II.- UNE PROGRAMMATION DES DEPENSES PEU MAITRISEE ET NE TRADUISANT PAS SUFFISAMMENT LA PRIORITE QUE CONSTITUE L'ELARGISSEMENT.....</b>	<b>19</b>
<b>A.- UNE REFORME CONTRASTEE DE L'ACCORD INTERINSTITUTIONNEL SUR LA DISCIPLINE ET LA PROCEDURE BUDGETAIRES.....</b>	<b>19</b>
1.- Des réformes bienvenues pour la gestion des crédits communautaires.....	20
2.- La prudence s'impose face à certaines propositions de la Commission.....	21
<b>B.- UNE CROISSANCE DES DEPENSES TRADUISANT UNE MAITRISE INSUFFISANTE.....</b>	<b>23</b>
1.- Les hypothèses économiques et le plafond des ressources propres .....	23
2.- Une croissance globale des dépenses bien trop soutenue .....	24

3.- Une structure des dépenses contestable .....	29
--	----

C.- LA POLITIQUE D'ELARGISSEMENT DOIT ETRE NETTEMENT PRIVILEGIEE AFIN D'EN ASSURER LE SUCCES.....	33
1.- Des dépenses de préadhésion déjà programmées.....	34
2.- Une adhésion devant être financée essentiellement grâce aux marges sous le plafond des ressources propres .....	35
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>39</b>
<b>TEXTE DE LA PROPOSITION DE RESOLUTION ADOPTE PAR LA COMMISSION.....</b>	<b>47</b>
<b>TABLEAU COMPARATIF .....</b>	<b>53</b>
<b>AMENDEMENTS NON ADOPTES PAR LA COMMISSION .....</b>	<b>59</b>

MESDAMES, MESSIEURS,

Depuis bientôt dix-huit mois, la préparation du renouvellement du cadre financier pluriannuel du budget de l'Union européenne, défini en décembre 1992 lors du sommet d'Edimbourg, donne lieu à une grande quantité de travaux. A la suite de la communication " Agenda 2000 " de la Commission européenne, présentée en juillet 1997, des réformes sont en gestation s'agissant de la préparation de l'élargissement de l'Union aux pays d'Europe centrale et orientale et à Chypre, de la réforme de la politique agricole commune et de celle de la politique régionale.

Dans chacun de ces cas, il s'agit bien de définir des orientations politiques déterminantes pour une période de sept ans. L'importance de l'enjeu a conduit l'Assemblée nationale à examiner à plusieurs reprises ces réformes. Ainsi, les documents relatifs à la mise en œuvre du processus d'élargissement ont donné lieu à deux rapports d'information de M. Jean-Bernard Raimond<sup>(1)</sup>, tandis que la réforme de la politique structurelle a été présentée dans un rapport d'information de M. Alain Barrau<sup>(2)</sup>. Enfin, la réforme de la PAC, à bien des égards déterminante pour la France, a été examinée dans un rapport d'information de Mme Béatrice

---

<sup>(1)</sup> Rapports AN n° 769 et 940.

<sup>(2)</sup> Rapport AN n° 1280.

Marre<sup>(3)</sup>. Ces deux derniers rapports ont donné lieu au dépôt de deux propositions de résolution (respectivement n° 1248 et n° 1281), renvoyées à la Commission de la production et des échanges.

Si des aspects particuliers des réformes en préparation ont donc déjà été examinés par la représentation nationale, il restait à étudier l'ensemble des propositions financières de la Commission européenne. C'est dans cette perspective que M. Gérard Fuchs, Rapporteur de la Délégation pour l'Union européenne, a présenté une proposition de résolution (n° 1409) sur l'établissement de nouvelles perspectives financières pour la période 2000-2006 et sur le projet d'accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire, proposition appuyée sur un rapport d'information (n° 1408) particulièrement complet et instructif.

S'agissant du projet d'accord interinstitutionnel, votre Rapporteur général se réjouit que le Gouvernement ait entendu les souhaits relatifs à la transmission de ce texte au Parlement au titre de l'article 88-4 de la Constitution, ainsi que le demandait instamment, à l'initiative de votre Commission des finances, la résolution de l'Assemblée en date du 12 juillet 1998 sur l'avant-projet de budget général des Communautés européennes pour l'exercice 1999<sup>(4)</sup>.

L'Assemblée nationale se prononcera donc, au travers de ces trois propositions de résolution, qui seront soumises à discussion en séance publique le mercredi 17 mars, sur l'ensemble des réformes majeures concernant l'avenir de l'Union européenne, et ce avant que ne se tienne le Conseil européen de Berlin, prévu les 24 et 25 mars prochains.

Compte tenu de la qualité et du caractère exhaustif des rapports portant sur ces sujets, votre Rapporteur général s'en tiendra, pour l'essentiel, aux aspects financiers de l'Agenda 2000, mis en avant dans la proposition de résolution soumise à l'examen de votre Commission des finances, avec le double souci de favoriser la rationalisation et les nécessaires redéploiements des politiques communautaires et d'éviter toute dérive porteuse de charges supplémentaires pour les Etats membres et leurs contribuables.

---

<sup>(3)</sup> Rapport AN n° 1247.

<sup>(4)</sup> T.A. n° 185.

## **I.- UN SYSTEME DE FINANCEMENT COMMUNAUTAIRE SUSCEPTIBLE D'ETRE AMELIORE, DANS LE RESPECT DES PRINCIPES FONDATEURS DE L'UNION**

### **A.- UN SYSTEME DE RESSOURCES PROPRES COMMUNAUTAIRES PERFECTIBLE**

Si la Commission européenne avait écarté l'idée de réformes de grande ampleur des modalités de financement de l'Union européenne lors de la présentation de sa communication "Agenda 2000", l'âpreté des négociations toujours en cours, ainsi que les imperfections reconnues du système actuel, ont conduit à réouvrir le débat.

Conformément à la décision relative aux ressources propres du 31 octobre 1994<sup>(5)</sup>, la Commission a dû présenter un rapport sur le fonctionnement du système, évoquant aussi bien la question du réexamen de la correction des déséquilibres budgétaires accordée au Royaume-Uni que l'étude des possibilités de nouvelles ressources propres. Compte tenu du lien très étroit de ces questions avec la programmation financière des dépenses pour la période 2000-2006, la proposition de résolution soumise à l'Assemblée aborde, comme il se doit, ce sujet.

La Commission européenne propose en quelque sorte un *statu quo*, s'appuyant sur le bilan somme toute honorable de la dernière révision du système de ressources propres. On peut cependant légitimement faire valoir que certains défauts techniques, ainsi que les inégalités générées par ces mécanismes, devraient conduire, au moins à moyen terme, à des réformes substantielles.

#### **1.- Une évolution récente vers des contributions plus justes des différents Etats membres**

- L'architecture du système actuel repose sur l'accord politique intervenu lors du Conseil européen d'Edimbourg en décembre 1992, qui a donné lieu à la décision formelle précitée de 1994. On rappellera que la ratification de cette dernière a été longue, puisqu'elle ne s'est achevée qu'au printemps 1996. Le Parlement néerlandais a, en effet, retardé jusqu'au mois de juin 1996 son autorisation d'approbation de cette décision, qui devait entrer en vigueur au 1er janvier 1995, afin de marquer sa préoccupation

---

<sup>(5)</sup> Article 10 de la décision 94/728/CE, Euratom, du Conseil, du 31 octobre 1994.

devant la croissance de la contribution nette des Pays-Bas au budget des Communautés.

Les ressources propres traditionnelles (droits de douane et prélèvements agricoles) ont connu une forte réduction de leur part relative, passée de 20,6% en 1994 à 16,1% en 1999, principalement en raison du mouvement de libéralisation des échanges commerciaux.

La principale modification volontariste a donc consisté dans la diminution de la part relative de la ressource TVA. Ainsi, l'assiette à laquelle s'applique le taux d'appel de la ressource TVA a été ramenée de 55% à 50% du PNB des Etats membres. Si, dans un premier temps, cette mesure n'a été appliquée qu'aux Etats membres dont le PNB par habitant était inférieur à 90% de la moyenne communautaire, elle concerne, à compter de 1999, l'ensemble des Etats membres. Par ailleurs, le taux maximal d'appel de la TVA a été progressivement réduit, passant de 1,4% en 1995 à 1% en 1999. Le résultat de ces mesures est pleinement illustré par le tableau ci-après. La TVA, qui représentait plus de la moitié des ressources communautaires en 1994, n'en constitue plus, aujourd'hui, qu'un peu plus du tiers.

#### COMPOSITION DES RESSOURCES PROPRES DE L'UNION EUROPÉENNE

(en pourcentage du total, chiffres consolidés)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Ressources propres traditionnelles	29,1	28,7	29,4	26,4	23,6	20,3	20,6	21,3	19,1	18,8	16,7	16,1
TVA (1)	60,0	60,7	69,9	59,5	61,9	54,0	51,9	57,8	51,3	45,5	39,7	35,4
PNB	10,9	10,6	0,7	14,1	14,5	25,7	27,5	20,9	29,6	35,7	43,6	48,4

(1) Y compris la correction en faveur du Royaume-Uni.

N.B. : Les données pour 1998 et 1999 sont des projections

Source : Commission européenne.

De fait, la ressource PNB, véritable ressource d'équilibre du budget communautaire, est devenue prépondérante, passant de 27,5% du total des ressources en 1994 à 48,4% en 1999.

- Selon le rapport précité de la Commission européenne, “ le système actuel de ressources propres a fonctionné de façon satisfaisante à la lumière des critères d'adéquation des ressources et d'équité dans les contributions brutes ”. Ce dernier point mérite effectivement d'être souligné. La substitution progressive de la ressource PNB à la ressource TVA a contribué au rapprochement entre les contributions et la richesse relative des Etats membres, comme le montre le tableau suivant.

**QUOTE-PARTS DES ETATS MEMBRES DANS LE FINANCEMENT DE  
L'UNION EUROPÉENNE ET DANS LE PNB DE L'UNION EUROPÉENNE À 15**  
(en pourcentage du total, données pour 1997, y compris la correction en faveur du Royaume-Uni)

B	DK	ALL	GR	E	F	IRL	I	L	P-B	A	P	FIN	S	R-U
---	----	-----	----	---	---	-----	---	---	-----	---	---	-----	---	-----

**PART DU PNB DE L'UNION EUROPÉENNE**

3,1	1,9	26,0	1,5	6,6	17,2	0,8	14,2	0,2	4,5	2,6	1,2	1,4	2,7	16,1
-----	-----	------	-----	-----	------	-----	------	-----	-----	-----	-----	-----	-----	------

**PART DU FINANCEMENT DU BUDGET DE L'UNION EUROPÉENNE**

3,9	2,0	28,2	1,6	7,1	17,5	0,9	11,5	0,2	6,4	2,8	1,4	1,4	3,1	11,9
-----	-----	------	-----	-----	------	-----	------	-----	-----	-----	-----	-----	-----	------

*Source : Commission européenne.*

Il est aisé d'observer l'importance des effets de la correction accordée au Royaume-Uni lors du Conseil européen de Fontainebleau des 25 et 26 juin 1984. Hormis ce cas particulier, seule l'Italie connaît une part de financement inférieure à sa part dans le produit " national " brut de l'Union. En sens inverse, l'Allemagne et les Pays-Bas subissent des déséquilibres substantiels. Dans l'ensemble cependant, un certain équilibre semble s'être instauré entre richesse relative et contribution, même si cet indicateur reste trop simpliste pour être réellement significatif.

Le satisfecit global accordé par la Commission européenne au système actuel de financement des Communautés repose donc sur des arguments qui ne sont pas dénués de toute pertinence.

Toutefois, la prudence observée en la matière doit s'apprécier compte tenu des stipulations de l'article 201 du traité instituant la Communauté européenne, prévoyant que l'unanimité est requise pour arrêter les dispositions relatives au système des ressources propres. Le souvenir des deux années nécessaires pour obtenir la ratification par les parlements nationaux de la précédente décision est encore manifestement présent.

Il est malgré tout légitime de relever certaines carences et anomalies du système.

## 2.- Des défauts persistants, qui ne sont pas seulement d'ordre technique

- Dans son rapport sur le fonctionnement du système des ressources propres, la Commission européenne reprend largement ses critiques précédentes à l'encontre de la ressource TVA. Même si la part de cette dernière a fortement diminué, réduisant d'autant la portée des critiques sur son caractère inéquitable, il n'en reste pas moins que cette ressource pèse proportionnellement plus sur les Etats dont le PNB est inférieur à la moyenne communautaire.

En conséquence, la Commission européenne estime que *“ la ressource propre fondée sur la TVA telle qu'elle existe actuellement présente des inconvénients tant en matière d'équité dans les contributions que d'autonomie financière et de transparence/simplicité ”*. Se prononçant pour sa suppression à terme, elle juge qu'en cas de maintien, celle-ci devrait, à tout le moins, faire l'objet de réformes permettant de l'appeler à taux fixe <sup>(6)</sup>.

- La principale anomalie du système actuel réside à l'évidence dans le mécanisme de correction budgétaire accordé au Royaume-Uni. A cet égard, votre Rapporteur général souscrit pleinement à la demande formulée par la présente proposition de résolution visant à la suppression progressive de ce mécanisme. Il ne s'étendra cependant pas sur les aspects techniques, éminemment complexes, de cette correction, même s'il est conscient qu'il se prive ainsi, d'une certaine manière, d'un argument de poids, la simple description factuelle de ce type d'*“ usine à gaz ”* suffisant amplement à emporter la conviction en faveur de son abrogation.

On rappellera malgré tout que le financement de cette correction incombe aux autres Etats membres, l'Allemagne bénéficiant elle-même d'un sort particulier en n'étant tenue de verser que les deux tiers de sa part normale. Pour le Royaume-Uni, cette correction conduit à diminuer ses contributions au titre des ressources TVA et PNB, et, inversement, à leur augmentation pour les autres Etats membres. Ainsi, l'économie réalisée par le Royaume-Uni s'est élevée à 2,07 milliards d'écus en 1998, financée essentiellement par la France (488,6 millions d'écus), l'Allemagne (425,7 millions d'écus), l'Italie (399,6 millions d'écus) et les Pays-Bas (127,6 millions d'écus).

---

<sup>(6)</sup> Le taux d'appel varie actuellement chaque année en fonction de la *“ correction britannique ”*.

Si cette correction budgétaire pouvait connaître un certain fondement à l'origine, du fait d'un retour plutôt faible en matière de dépenses agricoles et d'une base TVA importante conduisant à une contribution proportionnellement plus forte, elle ne semble plus justifiable aujourd'hui. Dans son rapport précité, notre collègue, M. Gérard Fuchs, a très opportunément mis en évidence les critiques sévères qui peuvent être formulées à l'encontre de cette anomalie.

D'une part, l'écart de prospérité relative entre le Royaume-Uni et les autres contributeurs nets s'est fortement amoindri. Cette évolution ne pourra que se confirmer avec le processus d'élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale, conduisant à intégrer des Etats dont la prospérité est nettement inférieure à la moyenne communautaire actuelle.

On notera, de plus, que la diminution de la part relative des dépenses agricoles dans le budget communautaire a fait disparaître l'une des causes des déséquilibres budgétaires dont s'était prévalu le Royaume-Uni.

D'autre part, et surtout, il est difficile d'admettre une telle atteinte au principe de solidarité, qui constitue l'un des fondements de la construction européenne. Du fait du mécanisme de correction, le Royaume-Uni ne participe financièrement que partiellement aux décisions budgétaires communautaires. Réintroduire la question de cette exception britannique dans les débats actuels est donc d'autant plus indispensable qu'en réaffirmant par là même à quel point la Communauté ne peut se concevoir sans une solidarité dépassant les calculs comptables nationaux, on apporte une réponse de principe aux revendications multiples sur la question des soldes budgétaires.

### 3.- Des réformes nécessaires, mais qui ne devront pas se traduire par une croissance des prélèvements

Le rapport de la Commission européenne aborde la question des évolutions possibles du système des ressources propres de la Communauté.

Outre l'extinction progressive de la ressource TVA, elle manifeste certaines interrogations sur la pertinence du maintien des ressources propres traditionnelles. Elle relève, en effet, que ces dernières "*entraînent presque toujours des coûts élevés de perception et de contrôle et [qu'] elles ont par conséquent un coût-efficacité moindre que les contributions nationales directes*". En théorie, un système fondé intégralement sur les contributions PNB serait le plus équitable, car le plus proche des capacités contributives.

Toutefois, il présente l'inconvénient de priver la Communauté de toute autonomie financière. Par ailleurs, son caractère équitable est étroitement dépendant de la fiabilité de l'appareil statistique qui le sous-tend.

Or, la décision sur les ressources propres actuellement en vigueur fonde le calcul de la ressource PNB sur le système européen de comptes économiques intégrés (SEC) de 1979. L'emploi du SEC 1995, plus proche de la réalité, constituerait certainement un progrès. Les conséquences pernicieuses de ce mauvais choix de statistiques de références sont d'ailleurs relevées par la Cour des comptes européenne dans son rapport spécial relatif au bilan du système des ressources fondées sur la TVA et le PNB <sup>(7)</sup>. L'auteur de la proposition de résolution soumise à l'Assemblée note, dans son rapport, que la différence générée par l'application du SEC 1995 en remplacement du SEC 1979, actuellement utilisé, se situerait entre - 9,7% et + 5% selon les Etats membres. Il s'agit donc bien d'ordres de grandeur largement supérieurs à de simples anomalies statistiques.

La proposition faite dans la présente proposition de résolution de s'orienter vers un système mixte, mêlant ressources propres traditionnelles et ressources PNB paraît donc satisfaisant. En effet, elle contribuerait à réduire l'acuité des questions relatives aux soldes nets. Elle ne doit cependant pas s'analyser comme un refus d'une réflexion à plus long terme sur la recherche de nouvelles ressources propres. La Commission européenne, dans son rapport précité, procède d'ailleurs à la description de huit nouvelles ressources propres possibles (taxe CO<sup>2</sup>/énergie, TVA différentielle, droits d'accises sur le tabac, l'alcool et les huiles minérales, impôt sur les sociétés, taxe sur les communications, impôt sur le revenu, retenue à la source sur les intérêts et impôt sur le seigneurage de la Banque centrale européenne).

Compte tenu des difficultés techniques et politiques que ces propositions entraînent, ainsi que de l'horizon sans doute lointain de la mise en place de ces ressources, votre Rapporteur général approuve la neutralité du ton retenu dans la présente proposition de résolution sur ce sujet. S'il convient de ne pas évacuer la question, il n'en reste pas moins que l'Assemblée aura à se prononcer sur des propositions précises en temps utiles. En tout état de cause, il est essentiel d'indiquer que ces réformes futures ne doivent pas signifier un accroissement des prélèvements supportés par les citoyens et de confirmer ainsi la proposition arrêtée par l'Assemblée dans ses précédentes résolutions sur les questions budgétaires.

---

<sup>(7)</sup> N° 6/98 du 31 juillet 1998.

## B.- DES DESEQUILIBRES BUDGETAIRES QUI DOIVENT ETRE RAMENES A DE PLUS JUSTES PROPORTIONS

La revendication, par certains Etats membres, au premier rang desquels l'Allemagne, d'une diminution de leur contribution nette est désormais au cœur des débats sur le financement de l'Union. Cette volonté s'appuie certes sur des éléments chiffrés, mais ceux-ci sont discutables pratiquement à l'infini. En fait, le meilleur argument relevé par ces Etats réside dans les conclusions du sommet de Fontainebleau des 25 et 26 juin 1984, où il avait été mentionné 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* ”. S'il est possible de débattre des modalités d'une éventuelle correction, il reste qu'il convient de réaffirmer fortement les principes de solidarité qui fondent la construction communautaire.

### 1.- Une mesure des soldes nets pour le moins délicate

Dans son rapport sur le financement de l'Union, la Commission européenne note qu'en fonction des hypothèses retenues en matière de contributions au budget et du type de dépenses réalisées au profit des Etats membres retenu pour les calculs, il existe pas moins de trente à quarante définitions des soldes budgétaires, toutes parfaitement défendables. Le tableau ci-après retrace, pour l'exercice 1997, certaines des variations des résultats statistiques découlant des différents types de soldes retenus.

**EXEMPLES DE MESURES DES SOLDES BUDGÉTAIRES  
POUR L'EXERCICE 1997**

	Soldes comptables		Soldes budgétaires " opérationnels "		Soldes du type " correction britannique " <sup>(1)</sup>	
	en millions d'écus	% PNB	en millions d'écus	% PNB	en millions d'écus	% PNB
Belgique	1.079,5	0,50	- 1.137, 6	- 0,52	1.712,0	0,79
Danemark	68,6	0,05	36,6	0,03	93,8	0,07
Allemagne	- 10.943,5	- 0,60	- 11.076,2	- 0,60	- 11.456,1	- 0,62
Grèce	4.371,8	4,13	4.359,8	4,12	4.314,5	4,07
Espagne	5.936,0	1,28	5.911,0	1,27	5.537,2	1,19
France	- 781,1	- 0,06	- 971,7	- 0,08	- 1.757,2	- 0,14
Irlande	2.676,7	4,84	2.663,9	4,82	2.800,8	5,07
Italie	- 61,3	- 0,01	- 153,1	- 0,02	- 564,0	- 0,06
Luxembourg	725,4	4,89	- 52,4	- 0,35	715,0	4,82
Pays-Bas	- 2.276,2	- 0,71	- 2.317,2	- 0,73	- 1.224,0	- 0,38
Autriche	- 723,6	- 0,40	- 735,8	- 0,41	- 873,9	- 0,48
Portugal	2.721,8	3,12	2.710,8	3,11	2.675,4	3,07
Finlande	56,1	0,06	42,3	0,04	1,4	0,00
Suède	- 1.129,5	- 0,59	- 1.144,7	- 0,59	- 1.195,0	- 0,62
Royaume-Uni	- 1.798,8	- 0,16	- 1.882,7	- 0,17	- 658,5	- 0,06
<b>Total</b>	<b>- 78,0</b>	<b>- 0,00</b>	<b>- 3.747,1</b>	<b>- 0,05</b>	<b>0,0</b>	<b>-</b>

(1) Après correction britannique.

N.B.- Le signe " - " indique qu'un Etat membre verse à la Communauté des montants supérieurs à ceux qu'il reçoit.

*Source : Commission européenne*

Le solde budgétaire comptable est un indicateur brut et donc peu significatif, consistant à soustraire aux dépenses totales de l'Union dans chaque Etat le total des ressources propres versées par ce dernier.

Afin d'affiner la mesure, la Commission propose donc la notion de "solde opérationnel", qui prend en compte l'intégralité des flux de dépenses, sans aucune correction (mais en excluant les dépenses administratives), et repose sur l'hypothèse que les versements de ressources propres traditionnelles sont effectués intégralement par l'Etat membre, qui les transfère au budget de l'Union.

S'agissant du solde du type " correction britannique ", les flux de dépenses pris en considération sont ceux des " dépenses réparties ", excluant les dépenses réalisées en dehors de l'Union mais prenant en compte les dépenses administratives. En matière de ressources, les versements des ressources propres traditionnelles sont implicitement réaffectés aux Etats membres.

Il apparaît nettement que les résultats sont fortement dépendants des hypothèses comptables retenues. Ainsi, les Pays-Bas, qui figurent parmi les Etats réclamant une correction de leurs déséquilibres budgétaires, voient leur contribution nette osciller entre 0,73% et 0,38% de leur PNB. Les écarts que connaît la Belgique sont encore plus importants.

Ces écarts prouvent largement que la mesure des déséquilibres budgétaires est complexe. Il est cependant possible d'admettre que l'Allemagne connaît une situation particulière, son niveau de contribution nette restant élevé quelle que soit la méthode retenue. Votre Rapporteur général tient à rappeler toutefois que les niveaux de contribution et les niveaux de richesse relative sont dans l'ensemble proches. La question des déséquilibres budgétaires, désormais malheureusement incontournable, ne doit cependant pas constituer le centre des débats sur le financement de l'Union.

La présente proposition de résolution met l'accent sur les principes fondamentaux de solidarité entre Etats membres et indique 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 ". En effet, bien des retombées de la construction communautaire sont en fait non quantifiables.

Par-delà les débats, eux-mêmes complexes, sur le " taux de retour " de telle ou telle dépense, comment mesurer réellement les " bénéfiques " imputables aux actions menées par la Communauté, par exemple lorsqu'elle contribue à la stabilisation et à la mutation des économies d'Europe centrale et orientale, développe le partenariat euro-méditerranéen ou mène des actions humanitaires ? Les avantages sont au moins autant politiques qu'économiques et, pour cette raison, ne sauraient donner lieu à une comptabilité tatillonne.

## 2.- La recherche de solutions qui ne portent pas atteinte aux principes fondateurs de la Communauté

- Il apparaît désormais très difficile de ne pas tenir compte des revendications allemandes, autrichiennes, néerlandaises et suédoises. La recherche de solutions doit cependant être conduite sans remettre en question les principes fondateurs sur lesquels repose une bonne part de la philosophie des Traités. Aussi, c'est avec pertinence que la présente proposition de résolution souhaite écarter à la fois le cofinancement des aides directes versées au titre de la politique agricole commune (PAC) et un éventuel mécanisme généralisé d'écrêtement des soldes budgétaires.

L'écrêtement généralisé des soldes figure parmi les solutions étudiées par la Commission européenne dans son rapport précité sur le financement de l'Union et rejoint, dans une large mesure, les préoccupations des Etats membres revendiquant un partage différent du financement communautaire. Il s'agit, en fait, d'appliquer la correction dont bénéficie le Royaume-Uni, en l'assortissant de certaines modifications afin d'en limiter les effets néfastes pour les Etats les moins riches. Le mécanisme consiste à n'appliquer la correction qu'à une portion du solde budgétaire. Cette solution est particulièrement complexe et peu transparente, ainsi que l'a noté M. Gérard Fuchs dans son rapport précité. Parmi les difficultés qu'elle engendrerait, au-delà même des questions de principe, on notera qu'à moyen terme, compte tenu des dépenses liées à l'élargissement, presque tous les Etats membres pourraient prétendre au bénéfice de ce dispositif. Seuls les quatre pays éligibles au Fonds de cohésion (Espagne, Grèce, Irlande et Portugal) resteraient à part. On peut dès lors légitimement s'interroger sur la nécessité de cet écrêtement presque systématique.

La seconde solution étudiée consiste dans le cofinancement par les Etats membres d'une partie des dépenses liées à la PAC. La Commission européenne prend pour hypothèse un remboursement communautaire partiel des aides directes de la PAC à hauteur de 75%. Selon elle, l'économie pour le budget de l'Union s'élèverait à 9,14 milliards d'euros à l'horizon 2006.

Ce système fait l'objet d'un large rejet, notamment en France, pour les raisons suivantes.

Tout d'abord, en 2006, le surcoût pèserait proportionnellement le plus sur la Grèce, l'Irlande et l'Espagne. On ne peut accepter de réduire les déséquilibres allemands en pénalisant les Etats les moins prospères de l'Union.

Ensuite, cette notion de cofinancement porte en germe de lourdes menaces pour l'avenir de la PAC en tant que politique véritablement

communautaire. Du fait du poids des cofinancements nationaux qui seront nécessaires, il est malheureusement probable que les Etats membres moduleront leur effort de dépenses, engendrant une différenciation porteuse de distorsions de concurrence au sein de l'Union, distorsions dont la PAC a précisément pour objectif la disparition. La seule solution pour contrer cette dérive consisterait à rendre ces dépenses nationales obligatoires. Mais comment accepter un système mettant les politiques budgétaires nationales directement sous tutelle communautaire ? N'est-ce pas d'ailleurs ce que propose assez crûment la Commission européenne dans son rapport précité, lorsqu'elle précise que *“ le niveau et les conditions de versement de ces aides directes continueraient de faire partie intégrante de la PAC et ne seraient décidés que par l'Union européenne. Le montant global des ressources disponibles resterait inchangé mais serait réparti entre le budget de l'Union européenne et les Trésors publics nationaux ”*.

- D'autres pistes de réformes, ne portant guère atteinte aux principes fondateurs de la Communauté, peuvent être envisagées.

La substitution progressive de la ressource PNB à la ressource TVA a déjà été évoquée. Elle présente l'avantage de rapprocher le niveau des contributions de la richesse relative des Etats membres. Compte tenu de la nécessité d'une modification de la décision sur les ressources propres, exigeant l'unanimité, cette réforme paraît cependant difficile à envisager à court terme.

Une seconde voie est praticable. Elle consiste à agir par le biais des dépenses, d'une part, en modérant leur progression et, par là même, celle des contributions des Etats membres, d'autre part, en modulant la répartition des dépenses, afin que le “ retour ” dont bénéficient les Etats membres soit plus équilibré.

On rappellera à cet égard que, si les conclusions du Conseil européen de Fontainebleau ont autorisé une correction en faveur de tout Etat membre supportant une charge budgétaire excessive au regard de sa prospérité relative, elles précisent également que *“ la politique des dépenses est, à terme, le moyen essentiel de résoudre la question des déséquilibres budgétaires ”*.

La définition des nouvelles perspectives financières pour la période 2000-2006 doit donc être l'occasion de réorienter la dépense communautaire de façon plus harmonieuse. Toutefois, il serait regrettable que ce débat, qui engage aussi bien les finances communautaires que nationales, soit réduit à ce seul sujet. Les enjeux sont beaucoup plus profonds, qu'il s'agisse du

financement de l'élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale ou de l'accentuation des actions favorisant l'emploi et la croissance.

## **II.- UNE PROGRAMMATION DES DEPENSES PEU MAITRISEE ET NE TRADUISANT PAS SUFFISAMMENT LA PRIORITE QUE CONSTITUE L'ELARGISSEMENT**

La programmation des dépenses de l'Union sur sept ans proposée par la Commission européenne appelle bien des critiques. D'une part, il apparaît nettement que la rigueur de gestion qu'elle affiche est toute relative et que la progression des dépenses risque de faire peser une lourde charge sur les budgets nationaux *via* les contributions versées au budget communautaire. D'autre part, dans la répartition même des dépenses, une forme d'inertie a conduit à ne pas sélectionner suffisamment les priorités. Ainsi, l'élargissement ne ressort pas, alors que cela devrait être logiquement le cas, comme la véritable priorité des prochaines années. Toutefois, avant même la définition des grandes masses de dépenses, les modalités pratiques de la procédure budgétaire jouent un rôle déterminant et il convient de veiller à ce que l'équilibre entre les institutions ne soit pas bouleversé.

### **A.- UNE REFORME CONTRASTEE DE L'ACCORD INTERINSTITUTIONNEL SUR LA DISCIPLINE ET LA PROCEDURE BUDGETAIRES**

Dans son 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<sup>(8)</sup>, la Commission européenne estime que le bilan de ce texte est dans l'ensemble positif et propose d'en maintenir les règles fondamentales. Il est vrai que cet accord a contribué à une forme de "pacification" de la procédure d'élaboration du budget dont chacun peut se réjouir, après les conflits qui avaient marqué les années quatre-vingt.

Certaines réformes sont toutefois proposées, soit pour tenir compte des enseignements du passé, soit pour organiser une meilleure gestion du futur cadre financier. Si la plupart sont souhaitables, certaines posent cependant problème, s'agissant, d'une part, de l'équilibre des pouvoirs entre les différentes institutions et, d'autre part, de la rigueur dans la gestion des crédits.

---

<sup>(8)</sup> COM (1998) 165 final, 3 mars 1998.

## 1.- Des réformes bienvenues pour la gestion des crédits communautaires

La Commission envisage des modifications ayant pour objet de permettre une programmation plus réaliste des dépenses.

- Ainsi, en matière de **dépenses agricoles**, la procédure budgétaire pour 1998 a été marquée par une innovation. La Commission a, en effet, été autorisée à présenter une lettre rectificative tardive, postérieure au dépôt de l'avant-projet de budget communautaire. De fait, l'inscription de prévisions de dépenses agricoles dès le printemps précédant l'exercice budgétaire concerné a mis en évidence ces dernières années les décalages entre prévisions et exécution. La pratique de la lettre rectificative tardive introduit un élément de souplesse intéressant. Elle permet de tenir davantage compte des évolutions les plus récentes du secteur et des marchés agricoles.

La Commission propose donc de pérenniser cette méthode en précisant, au sein d'une annexe III, qu'il lui est possible de saisir l'autorité budgétaire d'une lettre rectificative "*afin d'actualiser les données sous-jacentes à l'estimation des dépenses agricoles figurant dans l'avant-projet de budget*". Cette mesure concerne aussi les crédits inscrits sur la ligne relative aux accords internationaux en matière de pêche.

- De façon plus significative, il est prévu de revenir sur le système de rebudgétisation automatique des crédits pour engagements en faveur des **actions structurelles** non consommés lors des exercices précédents. Ce système, mis en place afin de garantir le caractère privilégié des dépenses structurelles au sein des perspectives financières définies à Edimbourg, a largement montré ses limites lors de l'élaboration du budget de 1999. Le retard pris dans la consommation des crédits a, en effet, conduit à inscrire des montants de crédits considérables, en vue de "soldier" les engagements précédents. Non seulement la progression des crédits en a été très fortement affectée, mais, de surcroît, ces inscriptions comptables n'ont guère de rapport avec la capacité d'absorption des Etats membres. Dans sa résolution sur l'avant-projet de budget pour 1999<sup>(9)</sup>, l'Assemblée nationale avait marqué son opposition à ces transferts massifs de crédits d'un exercice à l'autre.

C'est donc avec satisfaction qu'il convient d'accueillir la proposition de la Commission européenne de mettre fin à cette rebudgétisation automatique. Ainsi, les crédits pour engagements non liquidés dans les deux années suivant leur budgétisation feraient l'objet d'un

---

<sup>(9)</sup> T.A. n° 185.

dégagement automatique. Il n'y aurait donc plus de transfert, par relèvement du plafond de la rubrique 2 (actions structurelles), des montants non exécutés au cours d'un exercice sur les exercices suivants. Il est possible cependant de ne pas trouver opportunes toutes les propositions de la Commission européenne en la matière. On peut en effet douter de la nécessité du maintien de l'engagement, de la part des deux branches de l'autorité budgétaire, de respecter les dotations en crédits pour engagements prévues dans les perspectives financières. Ce mécanisme était certes justifié, dans le cadre des précédentes perspectives financières, par le caractère prioritaire de ces dépenses. Compte tenu des difficultés de gestion en la matière et de la définition de nouvelles priorités, son maintien n'apparaît plus aussi nécessaire.

## 2.- La prudence s'impose face à certaines propositions de la Commission

- La Commission européenne propose d'introduire ce qu'elle qualifie de "*marge de flexibilité*" dans la gestion des perspectives financières.

Tout d'abord, il serait ainsi possible de transférer des dotations entre les rubriques 3 (politiques internes) et 4 (actions extérieures) pour un montant inférieur à 100 millions d'euros. Deux conditions sont exigées : il doit demeurer une marge sous le plafond d'origine et cette faculté de transfert ne peut être utilisée durant l'exercice suivant pour les mêmes motifs.

Ensuite, la Commission propose qu'"*une partie du solde éventuellement constaté au titre d'un exercice [puisse] donner lieu à des dépenses supplémentaires au cours de l'exercice suivant pour un montant limité et des besoins d'importance politique significative à convenir à l'avance*".

S'agissant de la première proposition, il est possible de considérer que les perspectives financières pluriannuelles ont précisément pour objet de définir à l'avance des priorités politiques et de s'accorder sur les crédits qui en découlent. Il paraît dès lors quelque peu paradoxal d'établir des possibilités supplémentaires de transferts entre rubriques retirant une partie de sa portée à la décision de programmation initiale. On notera de surcroît qu'en cas de besoin, rien n'interdit à la Commission de prendre l'initiative d'une révision des perspectives financières, "*pour faire face à la nécessité d'engager des actions non prévues à l'origine, dans le respect du plafond des ressources propres*".

La proposition de report des crédits non consommés d'un exercice à l'autre porte, quant à elle, sur un montant plafonné à 500 millions d'euros. Alors même que le dispositif de rebudgétisation automatique des crédits non consommés des actions structurelles est supprimé, la Commission souhaite réintroduire un mécanisme budgétaire d'inspiration similaire. Il ne s'agit pas là d'un gage de saine gestion et, en tout état de cause, ce type de mécanisme risque inévitablement de contribuer à accroître les contributions des Etats membres. Votre Rapporteur général présentera donc un amendement en vue de marquer son opposition à des pratiques peu conformes au souci de rigueur qu'affiche volontiers la Commission européenne et qu'elle exige des Etats membres.

- En matière de classification des dépenses, les propositions de la Commission européenne apparaissent difficilement recevables. Ce sujet est pourtant particulièrement sensible, puisqu'il détermine l'étendue des pouvoirs budgétaires respectifs du Parlement européen et du Conseil.

Dans l'annexe V du projet d'accord interinstitutionnel établi par la Commission figure une classification des lignes budgétaires existantes qui reprend largement la répartition actuelle, à une exception près. Les dépenses relatives au développement rural, figurant précédemment sous la rubrique 2 (actions structurelles) et désormais financées sous la ligne directrice agricole, seraient classées en dépenses non obligatoires (DNO) et donc fixées en dernier ressort par le Parlement européen. Cette proposition peut inquiéter dans la mesure où elle introduit une part de DNO au sein de la rubrique 1, jusqu'ici entièrement composée de dépenses obligatoires (DO). Il convient de ne pas permettre que l'équilibre actuel entre DO et DNO puisse être affecté à terme par cette " intrusion ".

Les inquiétudes sont beaucoup plus vives s'agissant de la procédure de classification des lignes budgétaires nouvelles ou dont la base légale a été modifiée. Le projet d'accord interinstitutionnel, tel que modifié par la Commission, précise qu'à défaut d'accord entre les deux branches de l'autorité budgétaire, c'est la classification proposée dans l'avant-projet de budget par la Commission qui est approuvée. Il n'est pas acceptable que la Commission s'arroge un tel pouvoir dans un domaine aussi essentiel et aussi conflictuel de la procédure budgétaire. C'est donc à bon escient que la présente proposition de résolution réaffirme son attachement au principe fondamental de l'accord des deux branches de l'autorité budgétaire pour la classification des dépenses.

## B.- UNE CROISSANCE DES DEPENSES TRADUISANT UNE MAITRISE INSUFFISANTE

Lors de l'examen, chaque année, de l'avant-projet de budget communautaire, il est devenu malheureusement très traditionnel de constater un écart plus que sensible entre la volonté de rigueur affichée par la Commission européenne et la réalité des chiffres. L'étude attentive de ses propositions en vue de la définition de nouvelles perspectives financières conduit à une conclusion similaire, aggravée par ce qui apparaît comme une forme de conservatisme dans la structure des dépenses, traduisant une absence de choix clair en faveur de la véritable priorité que constitue l'élargissement.

### 1.- Les hypothèses économiques et le plafond des ressources propres

Dans sa communication pour l'établissement de nouvelles perspectives financières pour la période 2000-2006 (document E 1049), la Commission européenne précise qu'elle a établi ses prévisions économiques sur les mêmes bases que celles figurant dans sa communication " Agenda 2000 ". Elle a donc retenu un taux de croissance économique de 2,5% par an pour les Quinze et un taux d'inflation de 2% par an. Pour les pays candidats à l'adhésion, le taux de croissance de moyen terme retenu est de 4% par an.

L'exercice qui consiste à anticiper des taux de croissance sur longue période est toujours délicat, les prévisions annuelles elles-mêmes étant souvent révisées en cours d'année.

Si ces hypothèses peuvent être considérées comme optimistes, la Commission européenne s'est malgré tout entourée de précautions. Ainsi, le maintien du plafond des ressources propres à 1,27% du PNB communautaire autorise une marge importante.

Selon les prévisions fournies, le plafond des crédits pour paiements devrait passer, à prix constant de 1999, de 96,4 milliards d'euros à 104,6 milliards d'euros entre 1999 et 2006. Ces sommes représentent un pourcentage décroissant du PNB de l'Union, passant de 1,23% à 1,13%. Ainsi, à l'horizon 2006, la marge sous le plafond des ressources propres atteindrait 0,14% du PNB.

Selon la Commission européenne, s'agissant de l'affectation de cette marge, il convient de distinguer, à partir de 2002, la marge pour imprévus et la marge destinée à couvrir le coût de l'adhésion.

En ce qui concerne les imprévus, 0,03% du PNB leur sont consacrés. C'est sur cette marge que devrait s'imputer l' "*incidence éventuelle d'une croissance économique moins forte que prévue sur le plafond des ressources propres*". Elle a également pour objet de favoriser le financement des adaptations annuelles aux conditions d'exécution et d'éventuelles révisions des perspectives financières.

Selon la Commission européenne, "*l'autre partie de la marge sous le plafond des ressources propres, qui augmenterait progressivement de 0,02% du PNB en 2002 à 0,11% en 2006, soit une contre-valeur prévisible passant de 1,3 milliard en 2002 à 10,5 milliards en 2006 (à prix 1999) reste disponible pour l'adhésion*".

Compte tenu des marges non négligeables ainsi dégagées, le Commissariat général du Plan, dans son rapport sur l'élargissement de l'Union à l'est de l'Europe, note que le scénario présenté permet le financement de l'élargissement, y compris en cas de ralentissement de la croissance des Quinze à 2% ou 1,5% par an.

## 2.- Une croissance globale des dépenses bien trop soutenue

Le tableau ci-après récapitule l'évolution des dépenses de 2000 à 2006, telle qu'elle est proposée par la Commission européenne.

S'agissant des crédits pour engagements, ils passeraient au total de 103,4 milliards d'euros en 1999, si l'on prend pour base les perspectives financières pour cet exercice, à 105,2 milliards d'euros en 2006.

Elle propose par ailleurs "*une progression annuelle moyenne de 1,2% du plafond des crédits pour paiements, plus rapide que celle du plafond des crédits pour engagements, même si le plafond des crédits pour paiements reste inférieur sur toute la période au plafond des crédits pour engagements*".

La Commission européenne note que cette croissance représente "*une progression moyenne de 0,2% par an en termes réels, y compris la préadhésion*" et juge que "*ces plafonds de dépenses (...) sont en très faible augmentation*".

**TABEAU DES PERSPECTIVES FINANCIÈRES**

*(en millions d'euros - prix 1999 - crédits pour engagements)*

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>1.- AGRICULTURE (1)</b>	<b>45.204</b>	<b>46.05</b>	<b>46.92</b>	<b>47.820</b>	<b>48.730</b>	<b>49.670</b>	<b>50.630</b>	<b>51.610</b>
<i>dont aide préadhésion</i>		520	520	520	520	520	520	520
<b>2.- ACTIONS STRUCTURELLES</b>	<b>39.024</b>	<b>36.64</b>	<b>37.47</b>	<b>36.640</b>	<b>35.600</b>	<b>34.450</b>	<b>33.410</b>	<b>32.470</b>
Fonds structurels	32.73	32.60	33.43	32.600	31.560	30.410	29.370	28.430
Fonds de cohésion	3.000	3.00	3.00	3.000	3.000	3.000	3.000	3.000
Instrument structurel de préadhésion		1.04	1.04	1.040	1.040	1.040	1.040	1.040
<i>adaptations passées (2)</i>	3.29							
<b>3.- POLITIQUES INTERNES</b>	<b>6.380</b>	<b>6.39</b>	<b>6.71</b>	<b>6.880</b>	<b>7.050</b>	<b>7.230</b>	<b>7.410</b>	<b>7.600</b>
<b>4.- ACTIONS EXTÉRIEURES</b>	<b>6.870</b>	<b>6.87</b>	<b>7.07</b>	<b>7.250</b>	<b>7.430</b>	<b>7.610</b>	<b>7.790</b>	<b>7.900</b>
<i>dont aide préadhésion</i>		1.56	1.56	1.560	1.560	1.560	1.560	1.560
<b>5.- ADMINISTRATION</b>	<b>4.72</b>	<b>4.72</b>	<b>4.82</b>	<b>4.910</b>	<b>5.010</b>	<b>5.100</b>	<b>5.200</b>	<b>5.300</b>
<b>6.- RÉSERVES</b>	<b>1.192</b>	<b>850</b>	<b>850</b>	<b>600</b>	<b>350</b>	<b>350</b>	<b>350</b>	<b>350</b>
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
<b>PLAFONDS DES CRÉDITS POUR ENGAGEMENTS</b>	<b>103.40</b>	<b>101.53</b>	<b>103.84</b>	<b>104.100</b>	<b>104.170</b>	<b>104.410</b>	<b>104.790</b>	<b>105.230</b>
<b>PLAFOND DES CRÉDITS POUR PAIEMENTS</b>	<b>96.380</b>	<b>98.80</b>	<b>101.65</b>	<b>102.930</b>	<b>103.520</b>	<b>103.810</b>	<b>104.170</b>	<b>104.560</b>
Plafond des crédits pour paiements	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%
Marge disponible pour l'adhésion				0,02%	0,04%	0,06%	0,09%	0,11%
<b>Plafond des ressources propres</b>	<b>1,27%</b>	<b>1,27%</b>	<b>1,27%</b>	<b>1,27%</b>	<b>1,27%</b>	<b>1,27%</b>	<b>1,27%</b>	<b>1,27%</b>

(1) Le plafond correspond à la ligne directrice agricole.

(2) 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.

*Source : Commission européenne.*

Une fois encore, la présentation faite par la Commission européenne tend à accréditer la thèse d'une programmation réaliste des dépenses, alors qu'il peut être aisément démontré que la croissance des crédits est beaucoup plus importante qu'il n'est reconnu. Le choix des plafonds théoriques de dépenses prévus par les perspectives financières définies à Edimbourg en 1992 comme base de comparaison n'est pas innocent, car il tend à minimiser la progression réelle des crédits. Le budget voté pour 1999 apparaît à bien des égards comme une base plus fiable.

Dans son rapport d'information précité, notre collègue, M. Gérard Fuchs, a très clairement démontré l'importance du choix de la base de comparaison. Le tableau ci-après, extrait de ce rapport, indique combien la présentation de la Commission européenne est biaisée.

#### ÉVOLUTION DES DÉPENSES COMMUNAUTAIRES

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,	+ 29,6%
Actions extérieures	7.900	+ 1.030	+ 14,9%	+ 1.992,	+ 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,	+ 8,5%
Crédits pour paiements	104.560	+ 8.180	+ 8,5%	+ 19.002,	+ 22,2%

Source : Rapport d'information, Assemblée nationale n° 1408.

Si les crédits pour engagements n'augmentent que de 1,77% selon la présentation de la Commission européenne, ils croissent de 8,5% si l'on se réfère au budget voté pour 1999. La différence est encore nettement plus marquée s'agissant des crédits pour paiements, avec une augmentation de 22,2% à l'horizon 2006, contre +8,5% selon la Commission européenne.

Ce sont d'ailleurs les crédits pour paiements qui sont les plus significatifs, car ils servent de base pour le calcul des contributions des différents Etats membres. Or, ils progresseraient de 19 milliards d'euros en sept ans.

On notera de surcroît que le budget voté pour 1999 ne constitue sans doute même pas la meilleure base de comparaison possible. En effet, après deux exercices marqués par une croissance très limitée des crédits pour paiements (+ 0,52% en 1997 et +1,41% en 1998), l'exercice 1999 se traduit par une augmentation globale de 2,4% de ceux-ci, sous l'effet de la "surbudgétisation" des crédits relatifs aux actions structurelles en fin de programmation, résultant de la sous-consommation observée lors des exercices précédents.

Votre Rapporteur général tient donc à marquer son soutien avec la présente proposition de résolution lorsqu'elle souligne que "*l'Union européenne ne saurait s'exonérer de l'effort d'encadrement de la dépense publique que consentent de leur côté les Etats membres*".

- Les propositions de la Commission européenne auront donc un coût non négligeable pour les budgets des Etats membres. On peut légitimement s'interroger sur la pertinence d'une telle approche. En effet, les Etats membres doivent respecter les stipulations de l'article 104 C du Traité instituant la Communauté européenne et éviter les déficits excessifs. La Commission européenne ne se fait généralement pas faute de le leur rappeler, sans pour autant, semble-t-il, s'appliquer une rigueur comparable.

Or, comment assainir les finances publiques si certaines charges connaissent une dérive déraisonnable ? Dans son rapport précité, M. Gérard Fuchs a bien mis en évidence les conséquences financières pour la France des perspectives de dépenses proposées. La contribution brute française passerait ainsi de 14,9 milliards d'euros en 1999 à 18,3 milliards d'euros en 2006, soit une augmentation de près de 23%. Au total, sur l'ensemble de la période considérée, le montant cumulé des augmentations de cette contribution brute représenterait ainsi près de 150 milliards de francs.

Il ne s'agit point ici de mettre en cause *a priori* la légitimité de la dépense publique, mais de s'interroger sur le point de savoir si une telle croissance des crédits est réellement justifiée et si le rapport coût-efficacité des dépenses proposées est bien mesuré.

### 3.- Une structure des dépenses contestable

Alors que les précédentes perspectives financières avaient clairement identifié la priorité que constituaient les actions structurelles et le Fonds de cohésion, les propositions formulées par la Commission européenne semblent avant tout reposer sur une sorte de reconduction des crédits et de leur répartition. Cette observation générale doit cependant être affinée selon les rubriques.

- En matière de **politiques internes** (rubrique 3), les crédits pour engagements passeraient de 6,39 milliards d'euros en 1999 à 7,6 milliards d'euros en 2006, soit une croissance moyenne d'environ 2,5% par an. Cette rubrique connaît donc le taux de croissance le plus important. Compte tenu de la réorientation des dépenses de l'Union vers la croissance et l'emploi, c'est une évolution dont on doit se réjouir.

Toutefois, l'impact réel de ces dépenses dépendra largement de leur mise en œuvre concrète. A cet égard, on notera avec intérêt que la Commission européenne admet désormais qu'il convient de "*renoncer à la multiplication des petites lignes budgétaires*" et "*surtout de déterminer clairement les priorités de l'action communautaire et de cibler les renforcements des dotations budgétaires*". On rappellera que les précédentes résolutions de l'Assemblée nationale sur les avant-projets de budgets communautaires n'ont eu de cesse de réclamer une telle concentration.

Compte tenu de leurs effets d'entraînement et de leur rôle dans la compétitivité des économies européennes, deux domaines sont explicitement privilégiés. Il s'agit tout d'abord des réseaux transeuropéens, dont les besoins de financement devraient augmenter sensiblement au cours des prochaines années. Le taux de financement communautaire devrait passer d'un peu plus de 4% à près de 10% du total des investissements réalisés. La seconde priorité concernait la recherche et l'innovation. Le cinquième programme européen pour la recherche et le développement technologique, adopté par le Conseil des ministres de la recherche en décembre dernier, couvre la période 1999-2003. Au total, les crédits qui lui sont alloués s'élèvent à près de 15 milliards d'euros, soit une croissance de 4,6% par rapport au précédent programme.

S'agissant des **réserves**, la Commission européenne propose une forte décroissance de leur volume, puisqu'elles passeraient de 1.192 millions d'euros en 1999 à 350 millions d'euros en 2006, en raison de la suppression

progressive de la réserve monétaire. Cette rubrique 6 n'appelle pas d'observations particulières. Toutefois, votre Rapporteur général tient à marquer son accord de principe avec la proposition de notre collègue, M. Gérard Fuchs, visant à créer des réserves susceptibles d'assurer une régulation conjoncturelle. Si les modalités d'alimentation de cette réserve restent à définir, il n'en reste pas moins que, dans un régime d'union monétaire, il est nécessaire de disposer de marges de manœuvres afin de faire face à d'éventuels chocs asymétriques que pourraient subir certains Etats membres.

Enfin, en matière de **dépenses administratives**, la progression sur l'ensemble de la période est de 1,7% par an. On remarquera que près de la moitié de cette augmentation correspondrait à la progression attendue des dépenses de pensions, à régime inchangé.

En matière d'**agriculture**, la Commission européenne propose une progression en termes réels de 1,9% par an. Au total, les crédits de la rubrique 1 passeraient de 45,2 milliards d'euros en 1999 à 51,6 milliards d'euros en 2006. Il est vrai que cette progression résulte pour partie de l'intégration dans cette rubrique des mesures de développement rural, précédemment financées sous la rubrique 2, ainsi que de la composante agricole de l'aide prévue au titre de la préadhésion.

Les dépenses agricoles proprement dites passeraient de 40,4 milliards d'euros en 1999 à 49,4 milliards d'euros en 2006.

Enfin, les **actions structurelles** restent très largement privilégiées, la Commission européenne évoquant à cet égard un "*renforcement significatif*". La dotation globale sur la période 2000-2006 s'élève en effet à 247 milliards d'euros, dont 7,3 milliards seulement au titre de la préadhésion. Au total, les Quinze recevraient donc 240 milliards d'euros, contre 208 milliards durant la période précédente.

Compte tenu des difficultés, maintes fois relevées, d'absorption de ces crédits lors de la précédente programmation pluriannuelle, cette dotation apparaît d'autant moins raisonnable que la cohésion entre les différents Etats membres a largement progressé.

- Les propositions de la Commission européenne traduisent donc une croissance forte, qui est, somme toute, peu différenciée selon les rubriques. Face aux conséquences de cette programmation en termes de contributions des Etats membres, la France, soutenue par plusieurs délégations, a mis en avant le concept de "stabilisation des dépenses". Il

s'agit de maintenir l'effort consenti depuis 1997 pour maîtriser la progression des dépenses communautaires pesant sur la contribution des Etats membres, effort qui n'est cependant pas exclusif de la mise en oeuvre d'interventions nouvelles pouvant, s'agissant de dépenses d'investissement porteuses d'avenir, prendre la forme d'un emprunt communautaire. Lors du Conseil européen de Vienne, les 11 et 12 décembre dernier, un rapport a été présenté afin de quantifier l'effort d'économie à réaliser, par rapport aux propositions de la Commission européenne, pour stabiliser les dépenses.

L'hypothèse retenue consiste à maintenir les crédits pour paiements aux alentours de 85 milliards d'euros, tout en consentant une certaine augmentation en début de période pour couvrir le coût de la réforme de la PAC. Le tableau ci-après retrace les propositions faites à cette occasion.

La comparaison avec les propositions de la Commission européenne fait ressortir une différence d'approche particulièrement nette. Ainsi, alors que cette dernière prévoit 104,56 milliards d'euros de crédits pour paiements en 2006, la proposition alternative soumise au Conseil européen est limitée à 97,16 milliards d'euros.

Les principales économies proposées portent sur les actions structurelles (46,7 milliards d'euros économisés sur la période 2000-2006) et sur la rubrique agricole (48,9 milliards d'euros de moins que les propositions de la Commission européenne).

S'agissant de ces dernières, la France propose un mécanisme de réduction progressive des aides directes versées au titre de la PAC (la "dégressivité"), exonérant les exploitations modestes. Cette réduction des aides dans le temps permettrait de tenir compte des gains de productivité et de limiter les effets néfastes du système actuel, qui favorise avant tout les grandes exploitations intensives.

Votre Rapporteur général ne s'étendra pas davantage sur la réforme de la PAC, pierre d'achoppement des négociations actuellement en cours. En effet, cette réforme a fait l'objet d'un rapport d'information très complet de notre collègue, Mme Béatrice Marre<sup>(10)</sup>, ainsi que d'une proposition de résolution du même auteur (n° 1381).

---

<sup>(10)</sup> Rapport d'information n° 1247, "La PAC en quête de nouvelles missions", Mme Béatrice Marre, Rapporteur de la Délégation pour l'Union européenne.

**LA STABILISATION DES DÉPENSES COMMUNAUTAIRES**

(en millions d'euros 1999 prix constants)

	1999 (perspectives financières)	1999 (projet de budget) (1)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>1. Agriculture</b>	45.18	40.45	39.48	39.48	39.48	39.48	39.48	39.48	39.48
<b>2. Actions structurelles</b>	39.02	39.02	29.38	28.76	28.15	27.53	26.92	26.30	25.68
Fonds structurels	32.73	32.73	26.88	26.26	25.65	25.03	24.42	23.80	23.18
Fonds de cohésion	3.00	3.00	2.50	2.50	2.50	2.50	2.50	2.50	2.50
Ajustements	3.29	3.29	0	0	0	0	0	0	0
<b>3. Politiques internes</b>	6.38	5.98	6.00	6.00	6.00	5.98	5.98	5.98	5.98
<b>4. Actions extérieures</b>	5.47	4.47	4.50	4.50	4.50	4.47	4.47	4.47	4.47
<b>5. Dépenses administratives</b>	4.72	4.56	4.56	4.56	4.56	4.56	4.56	4.56	4.56
<b>6. Réserves</b>	1.19	1.19	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
<b>7. Préadhésion</b>	1.40	1.40	3.12	3.12	3.12	3.12	3.12	3.12	3.12
Agriculture	520	520	520	520	520	520	520	520	520
Instrument structurel de préadhésion PHARE (pays participants) (2)	1.04	1.04	1.04	1.04	1.04	1.04	1.04	1.04	1.04
	1.40	1.40	1.56	1.56	1.56	1.56	1.56	1.56	1.56
<b>Plafond, crédits pour engagements</b>	103.38	97.08	87.89	87.27	86.41	85.49	84.88	84.26	83.64
<b>Plafond, crédits pour paiements</b>	96.66	85.81	86.94	86.61	88.59	86.44	84.55	83.88	83.28
en % du PNB	1,24%	1,10%	1,09%	1,06%	1,05%	1,00%	0,96%	0,93%	0,90%
<b>Disponibilité pour adhésion (crédits pour paiements)</b>					2.88	5.33	8.13	10.99	13.87
Agriculture					1.60	2.03	2.45	2.93	3.40
Autres dépenses					1.28	3.30	5.68	8.06	10.47
<b>Plafond général, crédits pour paiements</b>	96.66	85.81	86.94	86.61	91.47	91.77	92.68	94.87	97.15
en % du PNB	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%
<b>Plafond des ressources propres</b>	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%

(1) Après la première lecture du Parlement européen, à l'exception des rubriques 3, 4 et 5, pour lesquelles la totalité des amendements du Parlement européen n'a pas été prise en compte.

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

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

Il en est de même pour la réforme des fonds structurels, sous la plume de M. Alain Barrau <sup>(1)</sup>. Ce sujet n'est pas moins sensible, même s'il ne "fait pas la une" de l'actualité, les pays de la cohésion, et tout particulièrement l'Espagne, militant activement pour le maintien du Fonds de cohésion et d'un haut niveau de dépenses en matière d'actions structurelles.

Quelle que soit l'âpreté des débats, les propositions formulées en vue d'une stabilisation des dépenses montrent que les propositions de la Commission européenne sont profondément déraisonnables. Comme le note M. Gérard Fuchs dans son rapport, les deux tiers des augmentations des dépenses proposées concernent les Quinze. Le schéma alternatif présenté à Vienne a le mérite d'aller dans le sens d'une stabilisation des dépenses qui ne porte pas atteinte aux dotations prévues pour l'élargissement. Ce dernier doit, en effet, constituer la véritable priorité des prochaines perspectives financières.

#### C.- LA POLITIQUE D'ELARGISSEMENT DOIT ETRE NETTEMENT PRIVILEGIEE AFIN D'EN ASSURER LE SUCCES

Pour établir sa proposition de nouvelles perspectives financières, la Commission européenne a retenu les mêmes hypothèses s'agissant de l'élargissement que celles présentées lors de la communication "Agenda 2000". Ainsi, dès 2002, cinq pays d'Europe centrale et orientale (Pologne, Hongrie, République tchèque, Slovaquie et Estonie) ainsi que Chypre, rejoindraient l'Union.

En ce qui concerne les prévisions de financement, il convient de distinguer entre les dépenses de préadhésion, inscrites dans les perspectives financières présentées, et celles liées à l'adhésion proprement dite, qui devront donner lieu à une adaptation des perspectives financières en temps utile. Ces dépenses ont toutefois déjà été anticipées et évaluées.

---

<sup>(1)</sup> *Rapport d'information n° 1280, " Pour une politique régionale plus juste et plus efficace ", M. Alain Barrau, Rapporteur de la Délégation pour l'Union européenne ; proposition de résolution n° 1281 sur la réforme des fonds structurels.*

## 1.- Des dépenses de préadhésion déjà programmées

L'aide au titre de la préadhésion fait l'objet d'une inscription de montants annuels constants sur la période 2000-2006, au sein de trois rubriques budgétaires. Au sein de chacune de ces rubriques, les crédits destinés à cette aide figurent dans une sous-rubrique spécifique clairement identifiable.

En cas d'adhésions à partir de 2002, les crédits inscrits seraient alors consacrés à la préparation de l'élargissement vers les pays dits de la "deuxième vague" (Roumanie, Bulgarie, Lettonie, Lituanie, Slovaquie et Malte).

L'instrument de préadhésion agricole serait doté d'un montant constant de 520 millions d'euros par an. Ces crédits ont vocation à "*améliorer les structures des exploitations 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 ainsi que des actions intégrées de développement rural*".

Sur l'ensemble de la période, 3,64 milliards d'euros seraient consacrés aux actions agricoles dans le cadre de la préadhésion.

S'agissant de la rubrique 2, l'instrument structurel de préadhésion serait, quant à lui, doté de 1.040 millions d'euros par an. Il aurait pour vocation, d'une part, de financer des projets d'infrastructures de transport et, d'autre part, des projets environnementaux, afin de permettre aux Etats bénéficiaires de se conformer à l'acquis communautaire en la matière. Le total des crédits entre 2000 et 2006 s'élèverait donc à 7,28 milliards d'euros.

L'essentiel du financement de la préadhésion transiterait par le programme *Phare*, au sein de la rubrique 4 (Actions extérieures), avec 1.560 millions d'euros par an, soit un total de 10,92 milliards d'euros sur sept ans.

L'ensemble des dépenses relatives à l'aide au titre de la préadhésion représente au total 21,7 milliards d'euros, soit un montant non négligeable, même s'il n'est pas destiné à couvrir l'ensemble du coût de l'adhésion. L'importance de ces crédits ne réside pas dans leur seul volume, mais aussi dans le fait qu'ils permettront aux Etats candidats de faire l'expérience des procédures et de la gestion communautaires.

Compte tenu du caractère prioritaire de cette catégorie de dépenses, votre Rapporteur général approuve la présente proposition de résolution dans sa volonté de conférer au plafond des crédits pour engagements consacrés à la préadhésion le caractère d'un objectif de dépense. Ainsi, ce mécanisme mis en œuvre durant l'exécution des perspectives financières en cours au bénéfice des actions structurelles serait transposé en faveur des actions liées à l'élargissement. Une nouvelle priorité, succédant à celle définie à Edimbourg, serait ainsi clairement affirmée.

Deux autres points posent problème, ainsi que l'a relevé notre collègue M. Gérard Fuchs dans sa proposition de résolution.

D'une part, on peut légitimement souhaiter la création d'une nouvelle rubrique des perspectives financières regroupant l'ensemble des lignes budgétaires consacrées à la préadhésion. En effet, comme 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*". Un regroupement favoriserait à l'évidence une approche unitaire et une meilleure utilisation des crédits.

D'autre part, l'essentiel des crédits transitera par le programme *Phare*. Or, la gestion de ce dernier est très loin d'avoir été exempte de critiques. Dans ses résolutions sur les avant-projets de budgets communautaires précédents, l'Assemblée nationale a systématiquement fait part de sa préoccupation sur les conditions d'emploi de ces crédits, notamment à l'occasion de la délégation de missions à des cabinets de consultants spécialisés. Compte tenu de la progression envisagée des crédits et de l'enjeu politique de l'élargissement, il convient de réaffirmer fortement la volonté d'un meilleur contrôle des dépenses et d'une évaluation sérieuse du rapport coût/efficacité des actions engagées.

## 2.- Une adhésion devant être financée essentiellement grâce aux marges sous le plafond des ressources propres

- La Commission propose de financer l'élargissement essentiellement par le recours à une partie de la marge existant sous le plafond des ressources propres, qui augmenterait progressivement de 0,02% du PNB en 2002 à 0,11% en 2006. Le solde proviendrait, d'une part, de la marge disponible sous la ligne directrice agricole et, d'autre part, de

l'augmentation des ressources propres résultant de l'accroissement du PNB de l'Union du fait de l'adhésion.

Le tableau ci-après présente de façon détaillée les montants estimés en cas d'adhésion des Etats candidats dès 2002, ainsi que les sources de financement prévues.

Le montant total des crédits pour engagements destinés au financement de l'élargissement s'élèverait à 58,07 milliards d'euros, avec une croissance forte des dépenses d'une année sur l'autre, celles-ci passant de 6,45 milliards d'euros en 2002 à 16,78 milliards d'euros en 2006.

L'effort budgétaire serait réparti sous quatre rubriques différentes.

Les dépenses financées par la rubrique 2 (Actions structurelles) représenteraient l'essentiel des dotations envisagées, avec 39,58 milliards d'euros en sept ans, évoluant progressivement de 3,75 milliards d'euros en 2002 à 12,08 milliards d'euros en 2006. Aussi bien le montant des crédits que leur rythme de progression traduisent le caractère prioritaire des actions structurelles pour la "mise à niveau" des économies des futurs Etats membres.

Les dépenses en faveur de l'agriculture constituent, quant à elles, le deuxième poste, avec un montant global de crédits de 12,41 milliards d'euros. Les dépenses au titre des mesures de marché représenteraient entre 1,1 et 1,4 milliard d'euros par an, à l'exclusion des aides directes. Le solde serait affecté à des mesures d'accompagnement renforcées afin d'accélérer la modernisation du secteur.

Les politiques internes bénéficieraient de 3,95 milliards d'euros, notamment en faveur des programmes concourant au bon fonctionnement du marché intérieur (statistiques, normalisation, coopération administrative) et surtout des réseaux transeuropéens.

Enfin, le coût supplémentaire pour les institutions (travail dans de nouvelles langues, extension des tâches...) conduit à affecter 2,13 milliards d'euros supplémentaires aux dépenses administratives.

## LES DÉPENSES LIÉES À L'ADHÉSION ET LEUR FINANCEMENT

*(en millions d'euros - prix 1999)*

	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Les dépenses</b>					
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
<b>Total des crédits pour engagements .....</b>	<b>6.450</b>	<b>9.030</b>	<b>11.610</b>	<b>14.200</b>	<b>16.780</b>
<b>(1) - Total des crédits pour paiements .....</b>	<b>4.140</b>	<b>6.710</b>	<b>8.890</b>	<b>11.440</b>	<b>14.220</b>
<b>Les ressources de financement disponibles</b>					
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 PNB de l'Union du fait de l'adhésion (estimation).....	3.440	3.510	3.580	3.660	3.740
<b>(2) - Total des financements disponibles .....</b>	<b>6.320</b>	<b>8.840</b>	<b>11.710</b>	<b>14.650</b>	<b>17.610</b>
<b>Evolution des marges sous le plafond des ressources propres</b>					
Marge (2) - (1) .....	2.180	2.130	2.820	3.210	3.390
Marge dans le cadre financier à Quinze (0,03% du PNB) .....	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 PNB 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.

*Source : Commission européenne.*

- La mise en œuvre de l'élargissement sera assortie de dispositifs techniques visant à encadrer les dépenses.

En matière agricole, la solution retenue consiste à ne pas faire bénéficier des aides directes les nouveaux Etats membres, pendant une période transitoire. Cette exception repose avant tout sur le fait que les pays d'Europe centrale et orientale ne connaîtront pas de baisse de leurs prix agricoles, cette dernière constituant le fondement des aides directes. Comme le note notre collègue, M. Gérard Fuchs, cette exception, techniquement défendable, sera sans doute délicate à maintenir face aux inévitables revendications d'égalité de traitement des nouveaux Etats membres. Dans son rapport sur l'élargissement de l'Union européenne à l'Est de l'Europe, le Commissariat général du Plan juge ce compromis "*difficilement tenable*", notant qu'"*en niveau moyen d'aide par agriculteur, [les cinq nouveaux adhérents d'Europe centrale et orientale] recevraient, à l'issue de la transition, une aide 12 fois inférieure à celle des quinze*".

S'agissant des actions structurelles, la communication "Agenda 2000" suggérerait de plafonner à 4% des PNB nationaux le montant des aides pouvant bénéficier aux nouveaux Etats membres. Ce type de limitation vise à prendre en compte la capacité réelle d'absorption des Etats, compte tenu du principe de cofinancement applicable aux dépenses structurelles.

Toutefois, même assortie de cette réserve, la programmation s'avère plutôt généreuse. Comme le note le Commissariat général du Plan dans le rapport précité, une comparaison significative peut être effectuée au regard du plan Marshall. Selon les estimations du Plan : "*en terme d'intensité de l'aide, le programme européen est donc six fois moins généreux lorsque le niveau d'aide est ramené au PIB des pays qui aident et est de 75% plus généreuse lorsqu'il est ramené au PIB des pays aidés, ce qui est économiquement le seul ratio qui compte pour les PECO eux-mêmes*".

Malgré l'ampleur de l'effort consenti par les finances communautaires, les aides publiques ne suffiront pas, à elles seules, à combler l'écart de prospérité relative. On rappellera, en effet, que les cinq pays d'Europe centrale et orientale retenus pour l'élargissement représentaient près de 17% de la population des Quinze en 1997, mais seulement 3,2% du PNB de l'Union. L'ampleur des besoins pour la reprise de l'acquis communautaire est donc considérable. Les dépenses consenties par l'Union devront donc être d'autant plus sélectives et efficaces. L'immense chantier de l'élargissement justifie encore plus, si besoin était, que les dépenses profitant aux Quinze soient calculées avec la rigueur nécessaire pour permettre à l'Union de bénéficier de marges de manœuvre réelles dans le cas où l'élargissement nécessiterait davantage d'efforts que prévu.

## EXAMEN EN COMMISSION

La Commission a examiné la proposition de résolution au cours de sa séance du mercredi 10 mars 1999.

Après l'exposé de votre Rapporteur général, plusieurs orateurs sont intervenus.

**M. Gérard Fuchs**, intervenant en qualité de Rapporteur de la Délégation pour l'Union européenne, a déclaré qu'il convenait, à ce stade, de distinguer entre l'"exercice théorique" que constituaient les propositions de la Commission européenne, et l'"exercice réel", c'est-à-dire l'état actuel de la négociation.

S'interrogeant de la crédibilité des propositions de la Commission européenne concernant l'élargissement, il a noté que les 80 milliards d'euros prévus à compter de 2002 ne seraient pas forcément suffisants. Il a rappelé que les études menées par le Commissariat général du Plan montraient que, si la croissance des pays candidats était plus forte que prévu, des tensions financières pourraient apparaître. Rappelant l'expérience de l'unification allemande, il a ajouté que les besoins d'investissements, notamment en matière d'environnement et de sécurité nucléaire, étaient sans doute sous-estimés, même si toutes les sommes nécessaires ne proviendraient pas uniquement du budget communautaire. Il a cependant jugé que, si les dates d'adhésion étaient plus tardives que prévu, la programmation financière pouvait être suffisante. Evoquant l'ensemble des perspectives financières, il a précisé que la rigueur apparente des propositions de la Commission européenne découlait uniquement de la base de comparaison retenue et a donc considéré que des économies intelligentes étaient possibles.

Abordant les négociations en cours, il a rappelé que le débat sur le solde net de l'Allemagne, qui avoisine les 10 milliards d'euros, était devenu un problème politique réel, même si cette notion de solde net manquait, en fait, de pertinence. Il a noté que la solution proposée d'un cofinancement des dépenses agricoles constituait une forme de renationalisation de la PAC inacceptable, ainsi que l'avaient fait valoir le Président de la République et le Premier ministre. Il a jugé qu'il convenait de refuser également la généralisation du système de correction budgétaire prévu en faveur du Royaume-Uni. Estimant toutefois que cette question du solde net devait être traitée pour permettre d'obtenir un accord dans les délais prévus, il a souhaité que soit étudiée la possibilité d'une réforme du système de financement de l'Union permettant de substituer la ressource PNB à la ressource TVA.

Il a noté que la Délégation pour l'Union européenne avait été unanime pour regretter que les perspectives financières se contentent de prolonger les politiques existantes et n'étudient pas les voies de politiques nouvelles en matière spatiale, environnementale et de biotechnologies. Il a également souhaité que le rôle macro-économique du budget communautaire soit davantage développé afin de lutter contre le chômage. Il a considéré que ces objectifs n'étaient pas contradictoires avec la logique de maîtrise des dépenses et de réduction de la dette.

**M. Marc Laffineur** a insisté sur le caractère contradictoire de la proposition de résolution, celle-ci appelant, selon lui, tout à la fois l'Union européenne et la Commission européenne à être plus rigoureuses et à maintenir les dépenses existantes, notamment pour la PAC et les fonds structurels, voire à financer de nouvelles politiques, comme l'espace et l'élargissement de l'Union.

S'interrogeant sur la rédaction du point 7 de la proposition de résolution, **M. Charles de Courson** s'est inquiété du risque de réduction des crédits consacrés aux politiques agricoles hors développement rural, dès lors que les mesures relatives au développement rural – ainsi que les mesures vétérinaires et phytosanitaires – seraient financées sous la ligne directrice agricole. Relevant qu'il était prévu que la PAC concerne aussi les nouveaux adhérents à l'Union, il a demandé si l'« *effort équilibré entre les différentes rubriques du budget, à l'exception des dépenses consacrées à l'élargissement* », évoqué au point 9 de la proposition de résolution, impliquait de considérer isolément les dépenses d'élargissement hors PAC. Enfin, il a observé que le point 26 de la proposition de résolution, relatif à la réflexion sur de nouvelles ressources propres de l'Union, à prélèvement constant, devrait plus nettement s'inscrire dans la perspective d'un transfert de certains impôts nationaux vers l'Union européenne, l'impôt sur les sociétés lui paraissant, à ce titre, une solution intéressante, car susceptible de permettre d'engager une harmonisation européenne de cet impôt.

**M. Gérard Fuchs** a estimé qu'il n'y avait pas de contradictions dans le texte de la proposition de résolution. Il a rappelé que, par exemple, dans le cadre du débat actuel sur l'évolution de la PAC, la dégressivité proposée par certains Etats membres pour les aides compensatoires pouvait contribuer à limiter la dépense communautaire. Il a estimé également qu'à l'exemple des actuels programmes communautaires de recherche, il était possible de mettre en oeuvre des politiques nouvelles par transfert à l'échelon communautaire de crédits ou de ressources des Etats membres. Il a donc fait valoir que ce développement des politiques communautaires pouvait se faire à prélèvement constant, la proposition allemande de cofinancement, c'est-à-dire de renationalisation, des politiques agricoles constituant d'ailleurs un exemple *a contrario*.

Il a indiqué que les difficultés concernant le développement rural évoquées au point 7 de la proposition de résolution tenaient essentiellement à l'inclusion, sous la ligne directive agricole, de dépenses jusqu'à présent qualifiées de « non obligatoires », alors que les dépenses agricoles sont « obligatoires » au sens de la procédure budgétaire européenne. Il a précisé que le point 9 visait à « sacraliser » la dotation de 80 milliards d'euros prévue sur la période 2002-2006 pour financer l'élargissement de l'Union. Il a fait valoir que cette dotation devait être considérée comme un minimum incompressible, tout juste suffisant pour respecter les objectifs annoncés.

S'agissant de la question des ressources propres de l'Union, M. Gérard Fuchs a rappelé que la proposition de résolution soumise à l'approbation de la Délégation pour l'Union européenne comportait, à l'origine, une référence aux discussions actuelles sur la création d'une nouvelle taxe européenne appelée à se substituer, en partie, aux ressources actuellement transférées par les Etats membres. Il a indiqué que la Délégation avait estimé la

réflexion insuffisamment mûre pour y faire référence dans le texte de la proposition de résolution.

Répondant à **M. Pierre Forgues**, qui s'étonnait que la proposition de résolution passe sous silence le débat sur la révision des modalités d'attribution des aides compensatoires agricoles, **M. Gérard Fuchs** a rappelé qu'une proposition de résolution sur la PAC, présentée par Mme Béatrice Marre, et une proposition de résolution sur les fonds structurels, présentée par M. Alain Barrau, étaient soumises à l'examen de la commission compétente et seraient examinées en séance publique le 17 mars prochain.

**M. Jean-Jacques Jégou** a rappelé que les formations politiques s'accordaient, dans leur quasi-totalité, sur la nécessité de ne pas créer de nouveaux impôts, voire de réduire la charge fiscale existante. Il a considéré que le débat sur la réforme du financement de l'Union européenne ne pouvait aller à l'encontre de ce consensus et qu'un accroissement des ressources de l'Union ne pouvait donc être réalisé que par transfert d'impôts nationaux. Il a indiqué que le groupe UDF avait, à cet égard, porté son choix sur l'impôt sur les sociétés.

Votre **Rapporteur général** a fait observer que le débat sur le transfert à l'Union européenne de certains impôts nationaux n'en était qu'à ses débuts et que la Délégation pour l'Union européenne avait été bien inspirée de ne pas adopter, sur ce point, de position prématurée. Il a rappelé que la proposition de résolution visait essentiellement à exiger de la Commission européenne qu'elle définisse plus précisément ses priorités, gère mieux ses crédits et s'applique la même rigueur que celle qu'elle exige des Etats membres.

La Commission a ensuite abordé l'examen des amendements présentés sur la proposition de résolution.

Elle a d'abord *rejeté* un amendement de M. Jean-Claude Lefort, prévoyant une nouvelle rédaction du onzième alinéa (2.) et tendant notamment à associer les parlements nationaux au groupe de travail sur la création de nouvelles ressources propres communautaires, dont la création est demandée par la proposition de résolution, et à réaffirmer l'emploi comme une priorité européenne, votre **Rapporteur général** ayant fait valoir que son dispositif tendrait à alourdir inutilement le texte de la résolution, alors même que les textes internes – Constitution et loi du 10 mai 1990 – et un protocole annexé au traité d'Amsterdam prévoient les modalités d'association des parlements nationaux aux processus européens, et que, depuis dix-huit mois, des progrès significatifs ont été réalisés dans la prise en considération par l'Union des impératifs liés à l'emploi.

Puis la Commission a *adopté*, à ce même alinéa, un amendement rédactionnel présenté par votre **Rapporteur général**, tendant à supprimer une ambiguïté et à confirmer que le financement de l'Union européenne serait assuré, même à défaut de mise en oeuvre de nouvelles ressources propres.

La Commission a ensuite examiné un amendement de votre **Rapporteur général** visant à supprimer le vingtième alinéa (10.), afin de ne pas soutenir les propositions de la Commission européenne visant à inscrire

systématiquement, dans les budgets annuels, les plafonds de crédits destinés aux actions structurelles.

Votre **Rapporteur général** a rappelé que le double mécanisme d'inscription systématique au budget des plafonds de crédits de la rubrique 2 et de report automatique des crédits non consommés n'avait guère contribué à une gestion rigoureuse des fonds structurels, compte tenu des réelles difficultés d'absorption de ces crédits par les Etats membres. Il a fait observer qu'il avait fallu procéder à une forte augmentation des crédits en 1999 pour " solder " les engagements précédents. Il a jugé souhaitable d'introduire une plus grande souplesse dans la détermination des crédits en faveur des actions structurelles, la priorité devant désormais être accordée aux crédits en faveur de la préadhésion.

**M. Gérard Fuchs** a jugé nécessaire le maintien de ce point, dans le contexte de la négociation actuellement menée avec les différents Etats membres de l'Union européenne. Il a fait valoir qu'il convenait de se garder de toute position susceptible de priver notre pays de l'appui de certains Etats qui l'avaient soutenu dans son rejet du cofinancement de la politique agricole commune. Il a proposé, dans un esprit de conciliation, une fusion des vingtième alinéa (10.) et vingt-et-unième alinéa (11.) de la proposition de résolution.

**M. Charles de Courson** a craint que l'adoption de l'amendement de votre Rapporteur général ne soit une erreur, précisant qu'il fallait que les crédits pour engagements et les crédits pour paiements fussent cohérents.

Votre **Rapporteur général** a jugé illogique de présenter une demande tendant au maintien d'un système très critiqué.

**M. Gérard Fuchs** a fait observer que le Gouvernement français souhaitait la diminution de l'enveloppe prévue par la Commission pour les actions structurelles, mais avait cependant souscrit à la demande des pays de l'Europe méditerranéenne tendant à la confusion des crédits de paiement et des crédits d'engagement.

Votre **Rapporteur général** a estimé nécessaire l'adoption de son amendement, même si la réflexion pourrait être éventuellement approfondie sur ce point.

La Commission a *adopté* cet amendement.

Elle a ensuite *rejeté* un amendement de M. Jean-Claude Lefort, proposant une nouvelle rédaction du vingt-et-unième alinéa (11.), en vue d'obtenir une amélioration des conditions de consommation des crédits des fonds structurels.

Puis, la Commission a examiné un amendement présenté par votre **Rapporteur général**, modifiant la rédaction du vingt-quatrième alinéa (14.), afin de prendre en compte l'existence de politiques communautaires en matière d'espace, d'environnement et de biotechnologies.

Après avoir reconnu qu'il existait, dans le cadre de la rubrique 3, quelques actions concernant l'espace, l'environnement et les biotechnologies, **M. Gérard Fuchs** a précisé que la rédaction qu'il proposait visait à obtenir du Conseil européen une décision solennelle fixant de grands objectifs dans certains domaines scientifiques et technologiques, à l'instar des actions substantielles entreprises par l'administration américaine ou le gouvernement japonais.

Votre **Rapporteur général** a craint que la rédaction proposée le Rapporteur de la Délégation pour l'Union européenne ne s'inscrive en rupture avec la logique de responsabilité budgétaire qui sous-tend la proposition de résolution. Il a cependant jugé pertinent l'objectif de donner une nouvelle dimension aux politiques communautaires en cause.

**M. Charles de Courson** a rappelé que, dans une stricte logique budgétaire, le financement de nouvelles actions ne pouvait intervenir que dans le cadre de redéploiements. Il a fait observer que la difficulté était de dire sur quelles actions devraient porter les réductions de crédits.

**M. Gérard Fuchs** ayant proposé de modifier la rédaction du point 14, afin d'évoquer la définition de grands objectifs dans les domaines considérés, votre **Rapporteur général** a jugé préférable l'adoption de son amendement, après en avoir rectifié la rédaction.

**M. Marc Laffineur** a estimé que le texte de la résolution ainsi rédigé risquerait d'affaiblir la position des négociateurs français, dont l'objectif principal était d'éviter le démantèlement de la politique agricole commune. Il a annoncé qu'il voterait contre la résolution.

La Commission a *adopté* l'amendement modifié de votre Rapporteur général. Un amendement de M. Jean-Claude Lefort relatif à la politique de l'emploi est ainsi devenu sans objet.

Au vingt-cinquième alinéa (15.), la Commission a *adopté* un amendement présenté par **M. Yves Tavernier**, rappelant que la Commission européenne devait utiliser prioritairement les compétences d'expertise et de suivi des dossiers de coopération présentes dans les Etats en voie de développement bénéficiaires de ses actions, son auteur ayant regretté qu'une grande partie des crédits du Fonds européen de développement soit actuellement consacrée à des missions assurées par des grands cabinets de consultants internationaux.

Au vingt-sixième alinéa (16.), la Commission a examiné un amendement de votre Rapporteur général, prévoyant que les instruments communautaires de préadhésion devraient permettre un contrôle strict du rapport entre le coût et l'efficacité des actions menées.

Votre **Rapporteur général** a fait valoir que les dérives constatées lors de la mise en œuvre des programmes *Phare* et *Tacis* dans les pays d'Europe centrale et orientale et dans l'ex-URSS ne devaient plus se reproduire, le recours aux cabinets de consultants spécialisés devant être mieux contrôlé.

Après que votre Rapporteur général eut procédé à une rectification de forme suggérée par **M. Gilbert Gantier**, la Commission a *adopté* cet amendement.

Au vingt-neuvième alinéa (19.), la Commission a *adopté* un amendement rédactionnel de votre **Rapporteur général**.

Puis elle a *adopté* un amendement du même auteur, tendant à supprimer le trentième alinéa (20.), qui vise à approuver les propositions de la Commission européenne sur la mise en œuvre d'une flexibilité entre les rubriques 3 et 4 et entre les exercices budgétaires, votre **Rapporteur général** ayant fait observer qu'une procédure de transfert entre rubriques tendrait à vider en partie la programmation de sa signification et qu'un transfert de crédits non consommés d'un exercice à l'autre réduirait largement l'intérêt de la suppression de la procédure de transfert automatique des crédits non consommés des actions structurelles.

Enfin, la Commission a *adopté* l'article unique ainsi amendé de la proposition de résolution.

## **TEXTE DE LA PROPOSITION DE RESOLUTION ADOPTÉ PAR LA COMMISSION DES FINANCES**

### **Proposition de résolution sur**

– l'établissement de nouvelles perspectives financières pour la période 2000-2006 (COM [1998] 164 final / n° E 1049) ;

– le projet d'accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire (SEC [1998] 698 final / n° E 1128)

### **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 ;

– 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 ;

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. 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 ;

11. 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 ;

12. 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 ;

13. Estime nécessaire que les actions menées au titre des politiques internes, notamment dans le cadre de la recherche et du développement, prennent davantage en considération des domaines comme l'espace, l'environnement et les biotechnologies ;

14. 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, et souhaite que la Commission européenne utilise prioritairement, dans chaque pays concerné, les compétences dont disposent sur place les Etats membres en matière d'expertise et de suivi des dossiers ;

15. Insiste sur la nécessité de mettre en place des instruments communautaires de préadhésion permettant de contrôler strictement le rapport entre le coût et l'efficacité des actions menées, tout particulièrement lorsque leur exécution est déléguée par voie contractuelle ;

16. 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 PNB 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 PNB ;

17. 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 ;

18. Estime souhaitable, afin de traduire la priorité politique que constitue l'élargissement, que les plafonds des crédits d'engagement consacrés à la préadhésion soient considérés comme des objectifs de dépenses par les deux branches de l'autorité budgétaire communautaire ;

## ***II - Sur la procédure budgétaire communautaire***

19. Contesté la classification des crédits existants entre dépenses obligatoires et non obligatoires à laquelle a procédé la Commission dans son projet d'accord interinstitutionnel ;

20. 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***

21. Se prononce en faveur d'une réforme du financement de l'Union, visant à faire disparaître la ressource TVA au profit de la ressource fondée sur le PNB, avec maintien des ressources propres traditionnelles qui correspondent à la mise en œuvre de politiques communes et doivent naturellement bénéficier à la Communauté européenne ;

22. Souligne que cette réforme, qui devrait être accompagnée d'un perfectionnement de l'évaluation statistique du PNB, améliorerait la justice du prélèvement européen ;

23. 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 ;

24. 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.

## **TABLEAU COMPARATIF**

<b>Texte de la proposition de résolution (n° 1409)</b>	<b>Conclusions de la Commission</b>
<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;"><b>PROPOSITION DE RESOLUTION</b> <b>sur</b></p> <p>– l'établissement de nouvelles perspectives financières pour la période 2000-2006 (COM [1998] 164 final / n° E 1049) ;</p> <p>– le projet d'accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire (SEC [1998] 698 final / n° E 1128)</p> <p style="text-align: center;"><b>Article unique</b></p> <p>L'Assemblée nationale</p> <p>– Vu l'article 88-4 de la Constitution,</p> <p>– Vu la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur l'établissement de nouvelles perspectives financières pour la période 2000-2006</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;"><b>PROPOSITION DE RESOLUTION</b> <b>sur</b></p> <p>– l'établissement de nouvelles perspectives financières pour la période 2000-2006 (COM [1998] 164 final / n° E 1049) ;</p> <p>– le projet d'accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire (SEC [1998] 698 final / n° E 1128)</p> <p style="text-align: center;"><b>Article unique</b></p> <p>Alinéa sans modification.</p> <p>Alinéa sans modification.</p>

**Texte de la proposition de résolution (n° 1409)**

**Conclusions de la Commission**

(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 ;

– 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

Alinéa sans modification.

2. Regrette la logique ...

... de nouvelles ressources propres ;

**(Amendement n° 1 de M. Didier Migaud,  
Rapporteur général)**

3. Alinéa sans modification.

**Texte de la proposition de résolution (n° 1409)**

**Conclusions de la Commission**

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*

4. Alinéa sans modification.

***I*** - Alinéa sans modification.

5. Alinéa sans modification.

6. Alinéa sans modification.

7. Alinéa sans modification.

8. Alinéa sans modification.

9. Alinéa sans modification.

10. ***Alinéa supprimé.***

**Texte de la proposition de résolution (n° 1409)**

*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

**Conclusions de la Commission**

**(Amendement n° 2 de M. Didier Migaud, Rapporteur général)**

10. Alinéa sans modification.

11. Alinéa sans modification.

12. Alinéa sans modification.

13. Estime nécessaire que les actions menées au titre des politiques internes, notamment dans le cadre de la recherche et du développement, prennent davantage en considération des domaines comme l'espace, l'environnement et les biotechnologies ;

**(Amendement n° 3 de M. Didier Migaud, Rapporteur général)**

14. Se prononce ...

... qu'elle propose, et souhaite que la Commission européenne utilise prioritairement, dans chaque pays concerné, les compétences dont disposent sur place les Etats membres en matière d'expertise et de suivi des dossiers ;

**(Amendement n° 10 de M. Yves Tavernier)**

15. Insiste sur ...

... de préadhésion permettant de contrôler strictement le rapport entre le coût et l'efficacité des actions menées, tout particulièrement lorsque leur exécution est déléguée par voie contractuelle ;

**(Amendement n° 4 de M. Didier Migaud, Rapporteur général, et de M. Gilbert Gantier)**

16. Alinéa sans modification.

**Texte de la proposition de résolution (n° 1409)**

**Conclusions de la Commission**

extension progressive de la PAC aux nouveaux Etats membres et la limitation à 4% de leur PNB 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 PNB ;

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. Contesté 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 TVA au profit de la ressource fondée sur le PNB, 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

17. Alinéa sans modification.

18. Estime souhaitable ...

... consacrés à la préadhésion soient considérés comme des objectifs ...

... communautaire ;

**(Amendement n° 5 de M. Didier Migaud, Rapporteur général)**

20. *Alinéa supprimé.*

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

II - Alinéa sans modification.

19. Alinéa sans modification.

20. Alinéa sans modification.

III - Alinéa sans modification.

21. Alinéa sans modification.

22. Alinéa sans modification.

Texte de la proposition de résolution (n° 1409)	Conclusions de la Commission
statistique du PNB, 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 ;	23. Alinéa sans modification.
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.	24. Alinéa sans modification.

## AMENDEMENTS SOUMIS A LA COMMISSION ET NON ADOPTES

### *Article unique*

#### **Amendement présenté par M. Jean-Claude Lefort et les membres du groupe communiste :**

Rédiger ainsi le onzième alinéa (2.) de cet article :

“ 2. Regrette la logique de reconduction qu'a privilégiée la Commission dans ses propositions sur le renouvellement du cadre financier de l'Union européenne. Demande que le Conseil assortisse ses décisions de la mise en place d'un groupe de travail, associant les parlements nationaux, chargé de lui soumettre avant la fin de l'année 1999 un rapport présentant des propositions de mise en œuvre des politiques et actions communautaires nouvelles, en particulier pour la croissance et l'emploi, et la création de nouvelles ressources pour assurer le financement de l'Union prenant en compte son élargissement et visant à mieux mobiliser les institutions financières européennes telle que la Banque européenne d'investissement pour l'expansion de crédit. ”

#### **Amendement présenté par M. Jean-Claude Lefort et les membres du groupe communiste :**

Rédiger ainsi le vingt-et-unième alinéa (11.) de cet article :

“ Considérant que la sous-consommation des crédits des fonds structurels doit être réduite par des dispositions nationales et européennes, demande à la Commission de maintenir le principe du transfert systématique des montants non exécutés ; ”

#### **Amendement présenté par M. Jean-Claude Lefort et les membres du groupe communiste :**

Compléter le vingt-quatrième alinéa (14.) de cet article par les mots suivants : “ et la politique de l'emploi ”.

N°1453. - RAPPORT de M. Didier MIGAUD, rapporteur général, (*au nom de la commission des finances*) sur la proposition de résolution (n° 1409) de M. Gérard Fuchs, rapporteur de la Délégation pour l'Union européenne, sur :

l'établissement de nouvelles perspectives financières pour la période 2000-2006 (COM [1998] 164 final/n° E 1049), le projet d'accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire (SEC [1998] 698 final/n° E 1128).