



N° 1523

ASSEMBLEE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 1er avril 1999.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ⁽¹⁾ SUR LA PROPOSITION DE RESOLUTION DE M. GÉRARD FUCHS (n° 1435), sur le programme de travail de la Commission pour 1999 COM[98] 604 final/n°E 1186 , COM[98] 609 final/n° E 1187, SEC[98] 1901 final/n° E 1188,

PAR M. GILBERT LE BRIS,

Député

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

Union européenne

La Commission des Affaires étrangères est composée de : M. Jack Lang, *président* ; MM. Georges Hage, Jean-Bernard Raimond, Roger-Gérard Schwartzberg, *vice-présidents* ; M. Roland Blum, Mme Monique Collange, M. René Rouquet, *secrétaires* ; Mmes Michèle Alliot-Marie, Nicole Ameline, M. René André, Mmes Marie-Hélène Aubert, Martine Aurillac, MM. Edouard Balladur, Raymond Barre, Dominique Baudis, François Bayrou, Henri Bertholet, Jean-Louis Bianco, André Billardon, André Borel, Bernard Bosson, Pierre Brana, Jean-Christophe Cambadélis, Hervé de Charette, Yves Dauge, Jean-Claude Decagny, Patrick Delnatte, Jean-Marie Demange, Xavier Deniau, Paul Dhaille, Mme Laurence Dumont, MM. Jean-Paul Dupré, Charles Ehrmann, Laurent Fabius, Jean-Michel Ferrand, Georges Frêche, Jean-Yves Gateaud, Jean Gaubert, Valéry Giscard d'Estaing, Jacques Godfrain, Pierre Goldberg, François Guillaume, Jean-Jacques Guillet, Robert Hue, Mme Bernadette Isaac-Sibille, MM. Didier Julia, Alain Juppé, André Labarrère, Gilbert Le Bris, Jean-Claude Lefort, Guy Lengagne, François Léotard, Pierre Lequiller, François Loncle, Bernard Madrelle, René Mangin, Jean-Paul Mariot, Gilbert Maurer, Charles Millon, Mme Louise Moreau, M. Jacques Myard, Mme Françoise de Panafieu, MM. Etienne Pinte, Marc Reymann, Gilbert Roseau, Mme Yvette Roudy, MM. Georges Sarre, Henri Sicre, Mme Christiane Taubira-Delannon, MM. Michel Terrot, Joseph Tyrode, Michel Vauzelle, Aloyse Warhouver.

Mesdames, Messieurs,

Nous sommes aujourd'hui appelés à nous prononcer sur une proposition de résolution adoptée par la Délégation pour l'Union européenne de notre Assemblée en vertu de l'article 151-2 de notre Règlement le 4 mars dernier.

Cette proposition de résolution porte sur trois communications faites au Conseil de l'Union par la Commission européenne le 11 novembre dernier : l'une sur ses priorités politiques, la deuxième sur ses initiatives législatives nouvelles, la troisième sur la liste indicative des actions qu'elle envisage. L'ensemble forme ce qu'il est convenu d'appeler le programme de travail de la Commission pour 1999.

Votre Rapporteur ne saurait tout d'abord manquer de souligner le remarquable travail d'analyse de ces trois documents effectué par la Délégation dans son rapport d'information n° 1434. Il y avait déjà des précédents (rapports n° 2631 et 3265 sur le programme de la Commission respectivement pour 1996 et 1997) mais il nous est demandé de façon inédite, novation rendue possible par la révision du 18 janvier dernier de l'article 88-4 de la Constitution, d'en approuver, d'en modifier ou d'en rejeter les conclusions formalisées dans une proposition de résolution.

Il convient de se souvenir des conséquences d'un tel vote : en cas d'adoption de la proposition par notre Commission, sauf rejet par l'Assemblée en séance plénière après son inscription éventuelle à l'ordre du jour, le texte en sera transmis au Gouvernement.

Votre Rapporteur ne vous dissimulera pas plus longtemps qu'il est en accord avec la tonalité du texte proposé. Il vous donnera les raisons de cet accord. Il s'efforcera par ailleurs de tirer quelques enseignements de la crise marquée par la démission de la Commission intervenue depuis l'adoption de ce texte par la Délégation.

I - UN PROGRAMME DE TRAVAIL DIFFICILEMENT CONTESTABLE

1) Votre Rapporteur, comme l'a fait la Délégation le 4 mars dernier dans le cinquième considérant de sa proposition de résolution, ne peut que souscrire, "affirmer son plein accord" avec les objectifs généraux présentés comme étant ceux de l'Union européenne.

Ils sont au nombre de six :

- une économie forte capable de créer davantage d'emplois ;
- une union économique et monétaire stable ;
- une solidarité économique, sociale et régionale accrue ;
- une plus grande sécurité à l'intérieur de l'Union européenne ;
- une gestion transparente et efficace des affaires européennes au service des citoyens ;
- un rôle de partenaire fort et enviable sur la scène internationale.

2) De tels objectifs ne sont évidemment guère contestables. Ils appellent cependant deux observations.

- Tout d'abord, ils ne coïncident pas exactement avec les priorités propres à la Commission européenne qui sont les suivantes :

- concrétiser en 1999 les mesures de l'Agenda 2000 ;
- mettre en oeuvre le Traité d'Amsterdam ;
- réussir l'Union économique et monétaire et créer les conditions nécessaires pour assurer la croissance durable de l'emploi ;
- rendre l'Europe forte et ouverte sur le monde ;
- faire de la Commission une institution moderne et efficace.

Ces priorités opérationnelles s'inscrivent toutefois à l'évidence dans le cadre général qui leur est assigné par les objectifs de l'Union.

- Deuxième observation, ces objectifs, s'ils suscitent une large approbation, restent si vagues que des précisions et des nuances, à l'instar de celles formulées par la Délégation, sont nécessaires.

Première précision, la construction de l'Union économique et monétaire ne doit pas déboucher sur la création d'une Europe de la rigueur.

L'objectif de création d'une Union économique et monétaire forte et stable constitue assurément une réponse indispensable aux effets de

la mondialisation (point abordé par le septième considérant de la proposition de résolution). La Délégation souligne néanmoins avec justesse (huitième considérant) la "nécessité de renforcer la coopération des politiques économiques" en vue d'une éventuelle relance concertée de la croissance. Elle ajoute de façon pertinente que le niveau des taux d'intérêts réels reste élevé (au même considérant). On ne peut que la rejoindre dans l'espoir d'une Union économique et monétaire stable avec un niveau de taux suffisamment bas pour stimuler la croissance.

Deuxième précision : il est nécessaire d'assortir la stabilité économique d'un certain nombre de mécanismes correctifs.

La construction européenne reste largement marquée par l'importance de la dimension économique : le Traité d'Amsterdam n'assigne-t-il pas à l'Union l'objectif d'un "haut degré de compétitivité" ?

La Délégation souligne dans sa proposition de résolution un certain nombre de limites essentielles aux exigences de la compétitivité et de la concurrence :

- n'est durable qu'une croissance dont les fruits profitent à tous : une amélioration de la situation de l'emploi en Europe est donc indispensable ; de ce point de vue, votre Rapporteur ne peut que partager l'appréciation positive portée par le huitième considérant de la proposition de résolution sur la mise en oeuvre anticipée des dispositions du Traité d'Amsterdam relatives à l'emploi lancée par le Conseil européen extraordinaire de Luxembourg ;

- le maintien du modèle social européen impose de lutter contre tout dumping social, dans l'Union européenne et notamment au sein de la zone euro (point 12, premier alinéa) ;

- les services d'intérêt général ont un rôle particulier à jouer, qu'il importe de mieux définir et valoriser (point 13, premier alinéa) ;

- les exigences de la concurrence ne doivent pas entraver inconsidérément le développement d'une politique industrielle européenne (point 13, second alinéa) ;

- la concurrence ne doit pas engendrer d'effets pervers tels que ceux qu'aurait une spirale de détaxation entre les Quinze, et notamment entre les Onze (point 12, deuxième alinéa).

Troisième précision, sur laquelle votre Rapporteur rejoint la Délégation : l'Union a besoin d'institutions efficaces, et qui resteront telles en dépit des élargissements à venir.

Il souscrit donc aux demandes suivantes de la Délégation :

- extension du champ de la majorité qualifiée avant la conclusion de tout élargissement (dix-huitième considérant) ;
- réforme des institutions de l'Union avant cette même échéance (conformément à l'engagement souscrit par le Gouvernement dans l'article 2 du projet de loi autorisant la ratification du Traité d'Amsterdam) et de manière générale, adoption de l'ensemble des mesures préparatoires nécessaires (quatorzième et dix-septième considérants).
- adoption rapide des mesures nécessaires à l'intégration de Schengen dans l'Union et au transfert de certaines matières du troisième au premier pilier (quinzième considérant).

Toutefois, sur ce point, votre Rapporteur souhaite que soient soigneusement étudiées les conséquences d'une telle rapidité : que deviendraient les conventions négociées sur le fondement du Troisième pilier qui n'auraient pas encore été ratifiées à la date d'entrée en vigueur du Traité ?

Quatrième type de précisions apportées par la Délégation : celles relatives au rôle de l'Union sur la scène internationale.

Sur cet aspect, votre Rapporteur souscrit également aux souhaits formulés par la Délégation d'une efficacité et d'une autonomie plus grandes de l'Union. Il s'interroge néanmoins sur la réelle utilité du sixième considérant : l'ambition d'une Europe forte sur la scène internationale lui semble devoir être davantage relayée par le Conseil que par la Commission.

Votre Rapporteur aurait pu se contenter de marquer son accord avec les priorités relatives aux institutions et aux politiques de l'Union contenues dans le programme de travail de la Commission, telles qu'interprétées et précisées par la Délégation pour l'Union européenne. Ce serait négliger la leçon à tirer de la crise qui s'est soldée par la démission de la Commission européenne.

II - DES ENSEIGNEMENTS A TIRER POUR L'AVENIR

La crise latente depuis plusieurs mois au sein des institutions européennes autour de la gestion des deniers communautaires a finalement débouché le 15 mars 1999 sur la démission collective de la Commission européenne.

Les premiers signes du malaise étaient apparus à l'occasion de l'examen de la décharge relative au budget. La menace de la censure avait été brandie par divers groupes, les uns avec le souhait d'aboutir, d'autres avec l'idée d'adresser ainsi à la Commission un avertissement solennel. Finalement, la censure avait été rejetée à une large majorité.

Cependant, l'attitude générale de la Commission, mélange d'arrogance et de maladresse, a incontestablement provoqué un durcissement des relations entre Commission et Parlement. Cette tension s'est encore exacerbée lors de la présentation du programme Leonardo devant celui-ci, la Commission vantant le bilan des réalisations antérieures de ce dispositif, niant l'existence de difficultés, suscitant ainsi l'agacement de parlementaires persuadés par d'autres sources que tout n'était pas si simple.

De fait, la publication, le 15 mars dernier, du rapport du Comité d'experts indépendants (créé à la suite de l'adoption par le Parlement européen le 14 janvier 1999 d'une résolution sur l'amélioration de la gestion financière de la Commission) a mis en exergue plusieurs travers, certains individuels, mais surtout collectifs de la Commission :

- contrôle insuffisant sur les actions menées de la part du contrôle financier ;
- irrégularités persistantes, corrigées seulement de manière partielle, ou encore avec une lenteur excessive ;
- contrôle insuffisant de l'administration européenne sur les actions déléguées à des opérations extérieures ;
- contrôle insuffisant du niveau politique, des Commissaires, sur les services placés sous leur autorité.

Il s'agit donc bien d'un ensemble de déficiences qui ne tiennent pas seulement à l'action de tel ou tel commissaire, mais à un problème général de fonctionnement. La Commission en a d'ailleurs collectivement tiré la leçon : chaque Commissaire a remis, le jour même de la parution, sa démission en vertu de l'article 159 du Traité CE.

Cette crise, intervenue après le dépôt de sa proposition de résolution par la Délégation pour l'Union européenne, aurait pu conduire notre Commission à considérer qu'il n'y avait plus lieu de statuer sur le programme de travail d'une institution démissionnaire.

On peut d'autant plus s'interroger sur ce point que les délais dans lesquels ce programme a été soumis à l'examen de notre Parlement rend celui-ci assez formel. Votre Rapporteur ne peut de ce point de vue que s'associer pleinement au souhait formulé par la Délégation dans son troisième considérant, d'une présentation la plus rapide possible et intervenant en tout cas avant celle faite devant les institutions européennes.

Votre Rapporteur estime cependant qu'il convient de statuer sur cette proposition de résolution et de tirer les leçons de la démission de la Commission.

Le programme de travail de la Commission, conforme aux objectifs généraux de l'Union, est globalement satisfaisant. Il conviendra donc que la future Commission s'en inspire largement.

On peut néanmoins s'interroger sur la hiérarchie des objectifs : ne conviendrait-il pas, par exemple, de commencer par faire de la Commission "une institution moderne et efficace" avant toute chose ?

Il conviendra également de s'interroger, comme nous y invite d'ailleurs le principe de subsidiarité, sur la pertinence de certaines interventions de la Commission. L'une des raisons majeures de la crise que celle-ci traverse est la disproportion croissante entre l'étendue de ses missions et celle de ses moyens. Peut-être faudrait-il restreindre celles-ci aux actions essentielles et alléger la Commission de certaines de ces tâches. En tout état de cause, l'oeuvre d'amélioration de la gestion communautaire, entamée sous la présidence de Jacques Santer devra être intensifiée, accélérée et approfondie.

Sa démission doit être pour la Commission, moteur de l'intégration européenne, une occasion de prendre un nouveau départ.

De ce point de vue, on ne peut que souhaiter que la présente proposition de résolution constitue l'un des éléments proposés à la réflexion du nouveau Président de la Commission et l'aide à orienter son action.

Au bénéfice de ces observations, votre Rapporteur vous propose d'adopter la proposition de résolution.

EXAMEN EN COMMISSION

La Commission a examiné la présente proposition de résolution au cours de sa réunion du mercredi 31 mars 1999.

Après l'exposé du Rapporteur, **M. François Loncle** a estimé qu'il était singulier d'examiner une proposition de résolution qui avait été adoptée par la Délégation pour l'Union européenne avant la démission de la Commission européenne.

M. Gérard Fuchs a souligné qu'il s'agissait du premier cas de saisine sur le fondement du nouvel article 88-4 de la Constitution. Les conditions d'examen de cette proposition ne sont pas satisfaisantes car elles conduisent l'Assemblée nationale à se prononcer après le Parlement européen. Il conviendrait, à l'avenir, que l'Assemblée ait la possibilité de s'exprimer plus tôt, et en tout cas avant les institutions européennes, afin de donner plus de poids à son contrôle.

M. Gilbert Le Bris s'est déclaré en plein accord avec cette observation.

Suivant les conclusions du Rapporteur, *la Commission a adopté la proposition de résolution (n° 1435).*

*

* *

La Commission vous demande donc d'*adopter*, dans les conditions prévues à l'article 151-1 du Règlement, la présente proposition de résolution.

TEXTE ADOPTE PAR LA COMMISSION

Proposition de résolution sur le programme de travail de la Commission pour 1999 (COM[98] 604 final / n° E 1186, COM[98] 609 final / n° E 1187, SEC[98] 1901 final / n° E 1188]

Article unique

L'Assemblée nationale,

- Vu l'article 88-4 de la Constitution,

- Vu le programme de travail de la Commission pour 1999 [COM(98) 604 final / n° E 1186, COM(98) 609 final / n° E 1187, SEC(98) 1901 final / n° E 1188],

1. Se félicite de ce que le Gouvernement, conformément à l'engagement pris lors du débat du 17 décembre 1998, ait décidé de soumettre à la Délégation le programme de travail de la Commission européenne pour 1999 ;

2. Considère, en effet, que ce texte d'orientation global peut permettre au Parlement, à travers le vote d'une résolution, de réagir aux priorités proposées et de suggérer, le cas échéant, au Gouvernement de soutenir des priorités complémentaires ou différentes ;

3. Demande, en conséquence, que la transmission de 1999 marque le début d'une procédure régulière qui, pour trouver sa pleine efficacité, devra être engagée à l'avenir au plus tôt après le dépôt du programme de la Commission et donner lieu à un débat en séance publique à l'Assemblée Nationale ;

4. Souhaite que des démarches parallèles puissent être conduites dans les Parlements des autres Etats membres de l'Union européenne, afin que les Parlements nationaux accroissent leur rôle dans la détermination des orientations de l'Union, et demande que la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC) soit saisie de cette proposition ;

5. Sur le fond, affirme son plein accord avec les six objectifs généraux présentés comme étant ceux de l'Union européenne, à savoir :

- une économie forte capable de créer davantage d'emplois ;
- une union économique et monétaire stable ;
- une solidarité économique, sociale et régionale accrue ;
- une plus grande sécurité à l'intérieur de l'Union européenne ;
- une gestion transparente et efficace des affaires européennes au service des citoyens ;
- un rôle de partenaire fort et fiable sur la scène internationale ;

6. Considère cependant que la formulation de l'objectif de politique internationale doit être précisée : l'Union ne doit pas viser seulement à être un partenaire, elle doit aussi se doter des capacités diplomatiques et militaires nécessaires pour jouer un rôle autonome en cas de crise ;

7. Souligne son plein accord avec l'idée que la maîtrise des modalités actuelles de la mondialisation exige des efforts nouveaux de régulation, qui sont une des justifications de l'existence et du rôle de l'Union ;

8. En ce qui concerne les grandes priorités pour 1999, se félicite de ce que soient déjà prises en compte les possibilités nouvelles ouvertes par le Traité d'Amsterdam en matière d'emploi. Souligne cependant la nécessité de renforcer la coopération des politiques économiques telle que prévue par le Traité de Maastricht, qui peut conduire à une relance de la croissance indispensable face aux incertitudes financières mondiales de la période ;

9. Rappelle l'intérêt qui s'attache, notamment pour l'emploi, au développement des réseaux transeuropéens et souhaite que cette priorité bénéficie enfin des financements nécessaires ;

10. Se félicite de la stratégie envisagée de mise en place d'un système européen de navigation par satellite (GNSS), mais déplore l'absence de toute évocation des conditions de son financement ;

11. Salue la mise en place de l'euro au 1^{er} janvier 1999, qui fait de l'Union européenne une zone de stabilité monétaire et permet un abaissement des taux d'intérêt, mais rappelle, cependant, que l'appréciation du niveau de ceux-ci doit être faite après déduction de la hausse des prix ;

12. Estime, par ailleurs, que cette mise en place va accroître la concurrence entre les onze Etats de la zone et exige, en conséquence :

- la définition d'un programme de transposition rapide dans le droit européen des principales dispositions de la Charte sociale européenne, afin d'éviter tout dumping social entre les Onze ;

- la définition d'un calendrier pour les rapprochements fiscaux envisagés – notamment la décision d'une taxation minimale des revenus de l'épargne – afin d'éviter une spirale de détaxation qui se ferait au détriment des revenus du travail ;

13. Renouvelle son soutien à la réalisation du marché intérieur européen au sein duquel doit être garantie une concurrence effective. Rappelle, cependant, que deux limites doivent impérativement être prises en considération pour cette concurrence :

- la taille et la situation des entreprises des autres pays, lorsque celles-ci sont en compétition directe avec les entreprises de l'Union ;

- l'existence de services d'intérêt général, reconnus pour la première fois par le Traité d'Amsterdam et dont il serait souhaitable que la Commission, en liaison avec les gouvernements des Etats membres, définisse plus précisément les domaines et le rôle ;

14. Soutient la nécessité de l'adoption dans les délais prévus de la programmation financière pluriannuelle définie dans Agenda 2000, étant entendu que cette programmation :

- doit distinguer clairement entre les dépenses liées à l'élargissement et les dépenses des politiques existantes à 15 ;

- doit veiller à ce que ces politiques, qui appelleront des réformes de méthode, ne soient pas mises en danger dans leurs objectifs ;

- doit faire en sorte que les transferts effectifs de richesse au sein de l'Union soient clairement liés au revenu par habitant de chaque pays ;

15. Souligne que les adaptations juridiques rendues nécessaires par le Traité d'Amsterdam en matière de circulation des personnes doivent être réalisées le plus tôt possible, tant en ce qui concerne l'intégration de Schengen dans l'Union européenne que le transfert de certaines matières du troisième pilier vers le premier ;

16. Exprime le souhait que la mise en œuvre des nouvelles règles de fonctionnement de la PESC et le rapprochement en cours sur les questions de défense permettent à l'Union européenne d'affirmer de façon enfin efficace ses positions, que ce soit au Proche-Orient ou dans l'ex-Yougoslavie. Cette efficacité doit pouvoir se constater, y compris lorsque les positions de l'Union diffèrent de celles des Etats-Unis ;

17. Réaffirme son accord à l'objectif d'un élargissement de l'Union aux Etats européens dotés d'institutions démocratiques et en paix avec leurs voisins, dès lors que les mesures préparatoires nécessaires auront été prises ;

18. Renouvelle, cependant, avec force l'expression de sa détermination qu'une réforme des institutions, visant à accroître leur efficacité et donc le champ de la décision à la majorité, intervienne avant l'arrivée de tout nouveau membre ;

19. Soutient la Commission dans ses objectifs de réforme interne, permettant de mieux définir ses besoins réels, compte tenu, notamment, d'une prise en compte sérieuse du principe de subsidiarité. Exprime le souhait que la création prévue d'une structure autonome d'enquête antifraude voie le jour rapidement. Espère que de meilleures règles d'accès des citoyens aux documents européens seront bientôt précisées ;

20. Demande au Gouvernement de veiller à l'application de ce programme de travail par la Commission et d'informer le Parlement des modifications de priorités qui pourraient apparaître en cours d'exercice.

N°1523. - RAPPORT de M. Gilbert LE BRIS (*au nom de la commission des affaires étrangères*) sur la proposition de résolution de M. Gérard Fuchs (n° 1435) sur le programme de travail de la Commission pour 1999 (COM [98] 604 final/n° E 1186, COM [98] 609 final/n° E 1187, SEC [98] 1901 final/n° E 1188)