

Communication de la Commission, Réussir l'Acte unique: une nouvelle frontière pour l'Europe (15 février 1987)

Légende: Dans sa communication, du 15 février 1987, Réussir l'Acte unique: une nouvelle frontière pour l'Europe, couramment qualifiée de «Paquet Delors I», la Commission présente des propositions de réforme qui permettraient de doter la Communauté de ressources suffisantes pour réaliser les objectifs de l'Acte unique et prévoit d'introduire de nouvelles règles de discipline budgétaire. Entre autres, elle préconise d'établir des perspectives financières pluriannuelles, garanties du respect de la discipline budgétaire.

Source: Commission des Communautés européennes. Réussir l'Acte unique: une nouvelle frontière pour l'Europe, COM (87) 100 final. Bruxelles: 15.02.1987. 37 p.

Copyright: (c) Union européenne, 1995-2013

URL:

http://www.cvce.eu/obj/communication_de_la_commission_reussir_l_acte_unique_une_nouvelle_frontiere_pour_l_europe_15_fevrier_1987-fr-33e71653-4e5f-4882-8786-ae6c18139da8.html

Date de dernière mise à jour: 02/12/2013

Réussir l'Acte unique: une nouvelle frontière pour l'Europe (15 février 1987)

Introduction

La signature et la prochaine entrée en vigueur de l'Acte unique européen, l'accession à la Communauté de l'Espagne et du Portugal (venant après celle de la Grèce en 1981) ont modifié profondément la structure de la Communauté et les obligations des États membres. L'Acte unique européen améliore de manière significative le système institutionnel et fixe à la Communauté de nouveaux objectifs, tout particulièrement la réalisation du marché intérieur d'ici à la fin de 1992 et le renforcement de la cohésion économique et sociale. Atteindre ces deux objectifs sera aussi répondre aux aspirations et aux espérances des pays qui viennent de rejoindre la Communauté et qui attendent légitimement que leur participation à la Communauté contribue à leur développement et au relèvement de leur niveau de vie par la combinaison de leurs propres efforts et du soutien de leurs partenaires.

Pour faire face à ses responsabilités nouvelles, la Communauté doit d'abord achever les réformes qu'elle a entreprises, notamment depuis 1984, pour adapter ses anciennes politiques aux conditions nouvelles: réforme de la politique agricole commune en réponse aux nouvelles conditions de la production et des échanges, réforme des fonds structurels pour en faire des instruments du développement économique, réforme des règles financières pour assurer une discipline budgétaire aussi rigoureuse que celle que s'imposent les États membres.

Ces réformes acquises, la Communauté devra disposer des ressources nécessaires pour être en mesure de réaliser les objectifs de l'Acte unique.

En modifiant ainsi le traité de Rome, les pays membres ont tracé une nouvelle frontière à la construction européenne. Il s'agit d'un saut qualitatif, dont le caractère vital doit être souligné, pour donner à nos économies les moyens de relever les défis extérieurs et de retrouver les voies d'une croissance économique plus forte et plus créatrice d'emplois.

C'est pourquoi la Commission considère de son devoir de faire connaître les conditions auxquelles ce pari pourra être tenu. Tel est le sens des propositions qu'elle soumet au Conseil et au Parlement, propositions qui se situent dans une perspective à moyen terme, avec comme échéance l'achèvement du grand marché sans frontières en 1992.

I — Les conditions du succès

Avant d'exposer les réformes, en cours ou à entreprendre, qui permettront la mise en œuvre de l'Acte unique, il n'est pas inutile de rappeler brièvement les perspectives qui s'offrent à nous et les conditions du succès. Est-il nécessaire d'indiquer que cette « nouvelle frontière » implique la mise en œuvre simultanée des six politiques mises en exergue par l'Acte unique: la réalisation d'un grand marché sans frontières, la cohésion économique et sociale, en d'autres termes plus de convergence dans les moyens mis en œuvre comme dans les résultats, une politique commune de développement scientifique et technologique, le renforcement du système monétaire européen, l'émergence d'une dimension sociale européenne et l'action coordonnée en matière d'environnement? Et il est aisé de démontrer que l'une ne va pas sans les autres, si l'on veut réellement aboutir à la création d'un espace économique commun, seule issue compatible avec la grande idée d'une union européenne, confirmée solennellement dans le préambule de l'Acte unique. La réussite ne serait pas au bout de nos efforts si, parallèlement, nous n'avions pas une politique extérieure commune, cohérente et ferme.

A — Un espace économique commun

Politiquement, il ne s'agit pas d'une conception nouvelle. L'article 2 du traité de Rome indiquait que la Communauté entendait réaliser « un développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté, une expansion continue et équilibrée, une stabilité accrue, un relèvement accéléré du niveau de vie ».

Économiquement, il est superflu de démontrer qu'un grand marché sans frontières ne pourra être pleinement achevé, ni ne pourra correctement fonctionner, que si, au niveau communautaire, existent les instruments permettant d'éviter les déséquilibres qui affecteraient la compétitivité et la croissance de l'ensemble.

Entendons-nous bien. Il n'est pas question de transférer tous les pouvoirs de la politique économique et sociale à l'échelon européen. Mais l'expérience nous enseigne qu'il n'est pas possible d'obtenir la liberté de circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux sans une discipline commune des taux de change et sans une coopération accrue entre les politiques nationales. S'il en était besoin, les récentes difficultés rencontrées par le système monétaire européen en fourniraient une preuve supplémentaire.

En d'autres termes, il faut un pilote dans l'avion européen. Le grand marché sans frontières ne peut, à lui seul, assurer valablement les trois grandes fonctions de la politique économique: la recherche d'une plus grande stabilité (lutte contre l'inflation et contre les déséquilibres extérieurs), l'allocation optimale des ressources pour bénéficier de l'effet de dimension et stimuler l'innovation et la compétitivité, la distribution équilibrée des richesses qui est aussi fonction des mérites de chacun.

C'est ainsi, par exemple, que la Communauté devra décider, cette année, l'ultime étape en matière de libéralisation des mouvements de capitaux. Sa réalisation implique un renforcement du système monétaire européen, de façon à pouvoir réguler les marchés de capitaux et faire face à des situations de déséquilibre. De même, il conviendra simultanément de veiller, pour une concurrence loyale et saine, à une harmonisation des règles de base en matière de législation bancaire et de normes prudentielles. Enfin, les politiques monétaires nationales devront être compatibles entre elles, afin d'assurer le maximum de stabilité à cet espace financier commun.

Autre exemple tiré aussi des expériences passées: l'intégration économique créée par le grand marché procurera de grands bénéfices économiques. Encore convient-il que toutes les régions de la Communauté puissent progressivement y participer. La diffusion à tous du progrès ne va pas de soi, qu'il s'agisse des avancées techniques, des effets de la concurrence pour des produits moins chers et de meilleure qualité ou encore des innovations financières indispensables pour l'investissement et le développement. D'où la nécessité de faciliter cette transparence du grand marché en appuyant les efforts des régions aux structures inadaptées et des régions en proie à de douloureuses reconversions. Des politiques communautaires peuvent aider ces régions, ce qui ne les dispense en rien d'assumer leurs propres responsabilités et de faire l'effort indispensable. C'est dans cet esprit que la Commission a pensé les politiques dites structurelles avec la volonté de leur conférer un véritable impact économique, et non de réaliser simplement — ce qui serait à la fois trop coûteux et insuffisant — de simples transferts budgétaires.

Pour parler clairement, les instruments communautaires doivent cesser d'être considérés comme les éléments d'un système de compensation financière. Ils sont appelés à jouer, à côté des politiques nationales et régionales et en harmonie avec elles, un rôle important pour la convergence des économies.

Plus de réalisme économique pour les actions communautaires, plus de coopération entre les politiques nationales, telles sont les deux conditions auxquelles nous pouvons espérer tirer tous les bénéfices, et pour tous, d'un grand marché sans frontières. Mais en allant à l'essentiel, c'est-à-dire en laissant la plus grande marge de manœuvre aux actions décentralisées, la « Communauté de la nouvelle frontière » a plus besoin d'impulsions et d'actions sélectives que d'un surcroît d'interventions et de règlements. Le bon sens le commande, le fonctionnement du grand marché l'exige.

Pour concilier efficacité de l'action communautaire et décentralisation, plusieurs inflexions sont proposées. Par exemple:

— En ce qui concerne le grand marché, sélectionner les actions les plus importantes pour assurer le mouvement indispensable, comme l'ouverture des marchés publics, la libéralisation des mouvements de capitaux. Adopter le principe de reconnaissance mutuelle des normes ou des règles, plutôt que s'épuiser, sans succès, à rechercher la norme commune, la règle commune.

— En ce qui concerne le contrôle des aides et l'objectif de cohésion, s'assurer que les conditions d'une concurrence loyale sont réunies et, dans ce cadre, tenir compte du niveau de développement des régions et montrer la flexibilité nécessaire pour tenir compte de l'évaluation du contexte local.

— Substituer, pour l'essentiel, la notion de programmes à celle de projets. Plutôt que de gérer des milliers de dossiers, la Commission s'attacherait, comme elle le fait pour les programmes intégrés méditerranéens, à venir en appui de programmes pluriannuels élaborés par les régions en retard et les régions de reconversion.

— Concentrer sur une ou deux priorités la politique sociale et donc tourner le dos à l'émiettement des actions engendrées par la multiplicité des objectifs et des critères. Mais aussi faire de ces priorités des grands chantiers de l'Europe, innovateurs, efficaces, perceptibles par les bénéficiaires comme par les opinions publiques. Or, quel est le problème central ? Quelle est la question la plus angoissante ? Le chômage. La Communauté doit démontrer, par la mise en œuvre de deux grandes politiques, sa capacité à contribuer à la solution de ce problème: une politique de l'insertion professionnelle des jeunes et une lutte active contre le chômage de longue durée.

B — Une croissance économique plus forte

La Commission ne vit pas sous la hantise des déséquilibres qu'entraînerait la mise en place du grand marché. Mais elle étudie la courte histoire de la Communauté avec ses succès, mais aussi ses échecs, avec ses grandes idées, mais aussi avec les blocages qui ont fait obstacle à leur mise en œuvre. Et elle en a déduit qu'il était très difficile de progresser dans un contexte de croissance économique trop faible. C'est une des raisons pour lesquelles a été proposée, en 1985, une stratégie coopérative de croissance et d'emploi permettant d'obtenir, par le concours spécifique de chaque pays, un développement plus rapide de l'activité et de l'emploi dans l'ensemble de la Communauté.

Cette stratégie est toujours d'actualité, si l'on considère les résultats relativement décevants obtenus par nos économies pourtant stimulées par la baisse du prix du pétrole et, dans un premier temps, par la chute du dollar. Elle s'impose d'autant plus qu'elle permettrait, grâce à la plus-value dégagée, d'aider grandement chaque pays à réussir les adaptations nécessaires au grand marché et à la nouvelle donne économique mondiale.

Ce n'est pas une affaire de réglementation, encore qu'il sera nécessaire de revoir la décision du 18 février 1974 du Conseil de ministres sur la convergence. Celle-ci n'a pas, il convient de le reconnaître, comblé les attentes de ses promoteurs. Elle a même sombré dans la routine et dans de mornes procédures. C'est avant tout une question de volonté politique et d'imagination économique. Les pays membres veulent-ils, oui ou non, sortir de leurs vues à court terme et d'une conception dépassée de leur indépendance en matière de décisions économiques et financières ? Seront-ils assez raisonnables pour prendre acte du réseau d'interdépendances dans lequel se situe leur activité et sauront-ils en tirer le meilleur, dans une sorte de jeu à somme positive ?

Ajoutons que le ralentissement du commerce mondial depuis dix ans rend plus nécessaire que jamais l'utilisation des potentialités internes de la croissance dans la Communauté. Tel est l'enjeu de la réalisation effective du grand marché intérieur.

C — Un meilleur fonctionnement des institutions

Le mot routine a été prononcé à propos de la procédure dite de convergence des politiques économiques. Il pourrait s'appliquer à l'ensemble de la vie communautaire. L'Europe décide mal et trop tard, elle est rarement d'une grande efficacité dans l'application des décisions prises. Et c'est ainsi que naît un processus de bureaucratisation, à la fois paralysant et trop interventionniste.

L'Acte unique entend remédier à ces défauts. Encore faut-il avoir la volonté de l'appliquer dans le meilleur esprit. Sans quoi, l'Europe ne sortira pas de sa maladie congénitale: une succession de bonnes résolutions qui

s'enlisent dans les sables de délibérations trop longues et parfois sans conclusion. Pour casser ce funeste engrenage, il convient que le Conseil utilise pleinement le vote à la majorité qualifiée, que la Commission soit enfin dotée des moyens d'exécution qui lui font actuellement défaut, que le Parlement européen prenne ses pleines responsabilités de colégislateur dans la procédure de coopération.

L'intérêt européen commanderait même d'aller plus loin dans un meilleur fonctionnement du triangle institutionnel Conseil/Parlement/Commission. Nous songeons tout particulièrement à la question budgétaire, en vue d'une meilleure maîtrise de la recette et de la dépense, pour atteindre les objectifs de l'Acte unique, tout en s'assurant de la meilleure utilisation possible de l'argent du contribuable européen. La Commission fait des propositions dans le domaine de la discipline budgétaire qui n'impliquent pas le rebondissement de la querelle institutionnelle. Autrement dit, elle ne souhaite pas, pour le moment, ajouter à la difficulté du « grand rendez-vous » sur l'exécution de l'Acte unique, mais elle est persuadée qu'il faudra bien, un jour, revoir les dispositions du traité de telle sorte que, à l'instar de la procédure dite de coopération, la Commission puisse jouer pleinement son rôle d'initiative et que le Conseil et le Parlement soient associés, à parts égales, dans toutes les étapes de la procédure budgétaire.

Mais, sans attendre, le Conseil devrait se pencher sur ses propres mécanismes internes, pour remédier à ce que l'on doit appeler un « éclatement du processus de décision ». Pour continuer sur la question budgétaire, il n'existe pas actuellement d'instance d'arbitrage à l'intérieur du Conseil, ce qui est une des raisons de l'échec de la discipline budgétaire décidée à Fontainebleau en juin 1984. En effet, chaque Conseil fixe ses orientations et ses actions. Le Conseil de l'agriculture est relativement autonome pour sa politique et les dépenses qui en découlent. Le Conseil des ministres de l'Économie et des Finances fixe, de son côté, le niveau maximal des dépenses ... mais c'est le Conseil du budget qui met en œuvre, dans une bataille contentieuse et souvent dérisoire avec le Parlement. Aucun ensemble politique ne peut fonctionner valablement dans de telles conditions.

D — Une discipline budgétaire renforcée

Ces dernières réflexions nous conduisent directement à ce qui constitue pour la Commission une autre condition importante à remplir pour la bonne application de l'Acte unique: une discipline budgétaire renforcée.

A un moment où, à tort ou à raison, les pays membres s'attachent à diminuer leurs dépenses budgétaires, à réduire le déficit public et, pour certains, à diminuer les impôts, comment convaincre les opinions publiques que la Communauté a besoin de ressources complémentaires ? Certes, notre Europe est en pleine croissance et a donc besoin de politiques concrètes pour atteindre la nouvelle frontière de l'Acte unique. Certes, l'effet de substitution doit être souligné: ce qui est dépensé à l'échelon communautaire a pour contrepartie des économies sur les budgets nationaux. Mieux même, tout ECU, bien utilisé au niveau des Douze, peut avoir une rentabilité supérieure à une dépense nationale équivalente. Il est aisé de le démontrer aujourd'hui pour la politique agricole commune et pour la recherche, demain pour les transports et les grandes infrastructures.

Tout cela mérite d'être souligné, car bien des critiques injustifiées contre le budget communautaire relèvent d'une attitude étrange qui amène certains à traiter des finances communautaires comme si leur pays était en dehors de l'Europe des Douze.

La contradiction serait encore plus manifeste si, après avoir signé l'Acte unique, on refusait de se donner les moyens de l'appliquer!

Mais la Communauté — c'est-à-dire le Conseil, le Parlement et la Commission — doit, en contrepartie d'une acceptation de nouvelles responsabilités conférées aux pays membres par l'Acte unique, gérer son budget en « bon père de famille » et s'assurer de la meilleure utilisation possible des ressources allouées. Cela dépend de la qualité des politiques mises en œuvre, de leur exécution efficace et d'un esprit de rigueur qui doit être présent partout.

En présentant un nouveau schéma de discipline budgétaire, la Commission entend tirer les leçons de

l'expérience 1985-1987 et corriger les défauts du présent système: l'éclatement déjà dénoncé du processus de décision, l'absence de contrôle sur les crédits d'engagement, la difficulté de maîtriser la dépense agricole (tout en reconnaissant, sur ce dernier point, le rôle majeur joué par un aléa extérieur: la volatilité extrême du dollar).

La nouvelle discipline budgétaire est une sorte de contrat fiscal pour la Communauté: l'assurance que, jusqu'à 1992, le prélèvement fiscal ne dépassera pas un plafond fixé à 1,40 % du produit national brut de la Communauté, l'adoption de règles plus contraignantes pour la dépense agricole, l'allocation optimale des ressources aux autres politiques indispensables au succès de l'Acte unique.

E — Une politique économique extérieure commune et ferme

La Communauté européenne est la première puissance commerciale du monde. En tant que telle, elle est à la fois courtisée et critiquée. Courtisée, parce qu'elle représente un formidable potentiel de pouvoir d'achat et qu'elle peut jouer un rôle encore plus important pour stimuler le commerce multilatéral et les échanges. Critiquée, parce qu'elle ne s'ouvrirait pas assez aux productions des pays tiers et parce qu'elle a exploité pleinement son potentiel agricole.

Rappelons d'abord avec force que la Communauté est l'ensemble le plus ouvert au commerce mondial. Même si, selon la Commission, elle doit aller plus loin en faveur des pays en développement, elle doit rejeter les attaques venues d'ailleurs. Cet ailleurs où l'on pratique le protectionnisme déguisé ou explicite.

Évidemment, la position politique de la Communauté serait plus forte si elle avait la possibilité de prendre, en temps utile, les initiatives qui s'imposent pour remédier au désordre monétaire mondial, à la mauvaise allocation des ressources financières ou à la croissance très insuffisante du commerce mondial. Mais il n'y a pas lieu de désespérer. Les positions prises à l'aube de l'Uruguay round, les actions exemplaires menées dans le cadre de l'accord de Lomé III ou de l'aide alimentaire, les propositions pour adapter les rôles du FMI et de la Banque mondiale, sont autant de jalons positifs pour une action responsable de notre Europe. Mais cela ne saurait suffire.

Comment expliquer à nos agriculteurs qu'ils doivent s'adapter à une situation mondiale caractérisée par un excédent structurel de l'offre sur la demande, si les autres puissances agricoles ne font pas le même effort ?

Comment proclamer la nécessité du progrès technologique pour notre compétitivité et notre emploi, si nous ne sommes pas capables de faire face aux menaces venues d'ailleurs ?

Comment poursuivre un discours en faveur de meilleures relations entre le Nord et le Sud, si nous hésitons à octroyer, pour quelques dizaines de millions d'Écus, les concessions commerciales ou les aides aux pays les plus démunis ?

Il faut s'en convaincre. Il n'y aura pas de progrès tangible dans la construction de l'Europe, si celle-ci ne s'affirme pas avec force, courage et générosité à l'égard de l'extérieur. Or, cette dimension est trop souvent négligée ou ignorée. Soyons-en convaincus, l'Europe se révélera aussi dans sa capacité de résister aux pressions actuelles et futures et de dire oui aux plus pauvres.

II — Les réformes à entreprendre

A — Une politique agricole commune adaptée au contexte mondial

Largement intégrée dans le reste de l'économie, l'agriculture représente pour l'Europe un secteur économiquement et stratégiquement fondamental, notamment si l'on tient compte des activités pour lesquelles elle constitue le débouché et auxquelles elle fournit les matières premières, il est donc vital pour la Communauté que l'agriculture poursuive son développement sur des bases économiquement saines afin d'assurer de réelles perspectives d'avenir à tous ceux qui dépendent directement ou indirectement de ce secteur et que l'on tienne compte, dans la conduite de la politique agricole commune (PAC), des évolutions

en cours.

Les considérations qui ont amené, au début des années soixante, à l'élaboration de la PAC restent valables. Il en est de même en ce qui concerne les principes qui en sont à la base: la préférence communautaire, l'unité du marché et la solidarité financière.

Le contexte économique général et la situation des marchés agricoles ont, par contre, changé radicalement: réduction de la croissance, augmentation du taux de chômage, développement mondial des excédents dû aux progrès extraordinaires de la productivité, impulsions dans le même sens données par la biotechnologie, encombrement des marchés mondiaux, fluctuations monétaires, difficultés budgétaires.

La Commission a en conséquence souligné, à plusieurs reprises et avec fermeté, la nécessité d'un effort progressif d'ajustement du secteur agricole en vue, notamment, d'éliminer les excédents de la production et d'enrayer l'accroissement constant des charges budgétaires qui en découlent. Cela est d'autant plus nécessaire que, dans les conditions actuelles des déséquilibres structurels entre offre et demande, il s'est avéré difficile d'atteindre les objectifs souhaités de stabilisation des prix de marché et de soutien de revenus des agriculteurs, en dépit d'un accroissement constant et rapide des montants engagés.

Cet effort d'ajustement s'est aussi imposé à d'autres secteurs d'activité importants dans la Communauté. Il est indispensable, si l'Europe veut sauvegarder dans le long terme sa compétitivité et donc son niveau de vie. Toutefois, en ce qui concerne le secteur agricole, il s'agit en même temps de tenir compte de la spécificité de celui-ci, et notamment du caractère familial de la plupart des entreprises et de leur rôle dans l'aménagement du territoire. La Commission entend, par conséquent, veiller à ce qu'un effort parallèle soit fait en faveur du développement rural.

L'agriculture est, en conséquence, appelée à contribuer à un effort commun dont la réussite est vitale pour l'avenir de l'ensemble des pays européens et dont les citoyens européens vont supporter les conséquences en cas d'échec comme en cas de succès.

Dans ses communications précédentes et notamment dans celle qui a suivi les consultations effectuées dans le cadre du « livre vert », la Commission a clairement indiqué les orientations qu'elle entend suivre afin de retrouver un meilleur équilibre des marchés agricoles. L'action envisagée comporte à la fois:

- une politique restrictive des prix,
- un assouplissement des garanties et des mécanismes d'intervention,
- un renforcement de la coresponsabilité des producteurs, y compris le recours au système des quotas.

En effet, si la Communauté ne parvient pas à donner aux prix du marché un rôle plus important dans l'orientation de l'offre et de la demande, la PAC s'enfoncera de plus en plus dans un labyrinthe de mesures administratives et de régulation quantitative de la production; cela entraînera une résistance croissante de la part des consommateurs et un développement excessif des produits de substitution; elle se fermera de surcroît aux possibilités de développer ses débouchés industriels et alimentaires par l'exportation.

La Communauté doit, par ailleurs, continuer à agir pour redonner au dispositif d'intervention son rôle originel d'instrument d'ajustement conjoncturel. L'intervention ne saurait donc plus être un complément artificiel du marché qui, par son action automatique et permanente, annihile tous les effets de marché et empêche toute entreprise d'adaptation de l'offre à la demande.

De nombreuses propositions transmises au Conseil et au Parlement européen ont, depuis 1985, concrétisé ces orientations. Les décisions déjà prises, en particulier celles des mois d'avril et décembre 1986 concernant le lait et la viande bovine, vont dans la bonne direction et ont entamé le processus d'ajustement souhaité. Grâce au programme d'écoulement mis en œuvre depuis l'an passé et qui va pouvoir être accéléré avec les décisions d'ordre financier arrêtées par le Conseil des 9 et 10 février dernier, les stocks vont être ramenés à des niveaux plus acceptables.

C'est ainsi que, dans ses propositions pour les prochaines campagnes, la Commission entend par un gel ou des diminutions de prix, compte tenu de la situation propre à chaque produit, donner des signaux clairs aux producteurs.

Elle entend également poursuivre l'aménagement des mécanismes d'intervention pour tous les produits qui posent le plus de problèmes, notamment en limitant l'achat public à certaines périodes de la campagne ou, comme cela a été récemment proposé dans le secteur du lait, en adaptant ses modalités lorsque les quantités livrées dépassent certaines limites. Elle entend, en outre, renforcer les mesures qui visent une orientation de la production vers les qualités réellement recherchées par le marché. D'une façon générale, il s'agit d'amener progressivement les agriculteurs à assurer une responsabilité accrue dans leur choix de production et dans la recherche de débouchés non subventionnés.

Une attention particulière sera accordée cette année au secteur des matières grasses dont les perspectives d'équilibre ont été profondément modifiées par l'élargissement de la Communauté à l'Espagne et au Portugal. Ce secteur est également affecté par les évolutions erratiques du marché mondial dues, au moins en partie, à des phénomènes monétaires totalement étrangers au secteur agricole. Dans ce domaine, les propositions de la Commission visent à stabiliser à la fois la production autour d'objectifs quantitatifs bien déterminés et les prix à la consommation sur base des tendances de fond constatées sur les marchés mondiaux au cours des années antérieures. Elle entend ainsi répartir équitablement la charge budgétaire croissante du secteur entre producteurs, consommateurs et contribuables.

La Commission souhaite aussi donner à toutes nos régions agricoles des possibilités de redéploiement vers des productions déficitaires et contribuer ainsi à un développement plus harmonieux des régions.

Dans la voie d'une rationalisation et d'une cohérence accrues des différents mécanismes de la PAC, la Commission entend, en outre, proposer des modifications dans le système agrimonétaire en vue, d'une part, de rapprocher progressivement le régime agricole du régime monétaire général et, d'autre part, d'éviter que l'élimination de montants compensatoires monétaires (MCM) ait pour effet de stimuler l'inflation et d'atténuer, voire annuler, par une augmentation artificielle des prix exprimés en monnaie nationale, la rigueur souhaitée des mesures adoptées sur le plan communautaire.

La Commission, dans l'élaboration de ses propositions, est toutefois consciente que les aménagements nécessaires de la PAC agissent sur une réalité agricole qui, dans une Communauté à Douze, est extrêmement diversifiée. Il existe, en effet, de grandes différences dans les conditions naturelles et structurelles de production, dans l'impact de l'agriculture sur les équilibres socio-économiques, ou sur l'environnement. Les mesures prises sont plus rigoureuses pour les exploitations économiquement et structurellement plus faibles. Leurs conséquences peuvent être plus ou moins graves pour la collectivité en fonction de certaines caractéristiques régionales.

Par conséquent, l'action de la Communauté doit prendre en compte cet état de fait, mais elle doit en même temps éviter tout dérapage vers des initiatives tant nationales que communautaires pouvant engendrer des distorsions déloyales dans la concurrence sur un marché unique.

Au cours des dernières années, les propositions de la Commission et les décisions du Conseil ont comporté une différenciation des mesures pour tenir compte de la situation particulière de certains agriculteurs ou de certaines régions. C'est ainsi, par exemple, qu'on a procédé à la modulation de la taxe pour les produits laitiers. On a introduit des aides pour les petits producteurs de céréales, on a retenu la spécificité de certaines régions ou de certains pays en tant que critère pour les dispositions en matière de quotas de production. Dans les propositions pour les prochaines campagnes, la Commission entend poursuivre la mise en œuvre de tels principes qui maintiennent un avenir à la petite agriculture.

Il serait toutefois illusoire de croire que cette voie puisse résoudre tous les problèmes qui se posent dans ce domaine. En particulier, on ne peut, en ce qui concerne la modulation, dépasser les limites compatibles avec une politique qui doit viser à une meilleure allocation des ressources en fonction des avantages comparatifs propres à chaque pays et à chaque région.

Afin d'aboutir à une action plus équilibrée entre les impératifs du marché et la nécessité de solidarité, la Commission considère, dès lors, indispensable de disposer, au plan communautaire, d'un instrument complémentaire visant le soutien des revenus. En même temps, il y aurait lieu de procéder à un encadrement des actions prises au plan national. Dans la mesure où elle viserait les exploitations économiquement plus faibles, dont la part dans la production communautaire est limitée, cette double action pourrait atténuer les conséquences socialement inacceptables de cette politique communautaire. Son apport pourrait être déterminant dans la mise en œuvre et l'aboutissement, dans les délais requis, de la politique envisagée.

A cet effet, il s'agirait de compléter la politique suivie en matière d'aides nationales dans le domaine agricole par l'encadrement strict des aides aux revenus, dans des limites précises et définies au plan communautaire. Il faut s'assurer que les aides octroyées n'ont pas pour effet de fausser la concurrence ou d'annuler l'effort communautaire entrepris par ailleurs en vue d'atteindre l'équilibre souhaité entre offre et demande. Il importe également de tenir compte de la capacité financière de chaque État membre, notamment afin d'éviter une augmentation des disparités existantes.

En outre, des actions régionales — comprises dans les programmes communautaires d'appui⁽¹⁾ — complèteraient les instruments existants, tels que l'indemnité compensatoire pour la montagne et les zones défavorisées.

La combinaison des mesures envisagées se traduit par une action communautaire plus équilibrée et mieux articulée entre soutien des marchés et soutien des revenus. Cette meilleure articulation devra aboutir à des effets plus équitables pour les différentes catégories d'agriculteurs. A ce titre, elle constitue une contribution considérable à la cohésion sociale et économique de la Communauté. Elle répond également à la nécessité de prendre en compte, de façon accrue, dans le processus d'ajustement du secteur agricole, les contraintes qui s'imposent en termes d'aménagement du territoire, d'environnement ou de développement économique général des régions périphériques. Elle implique une meilleure coordination entre les différentes politiques établies au niveau communautaire, ainsi qu'avec l'action déployée dans ce domaine sur le plan national.

L'économie communautaire est très largement intégrée dans le contexte international. Cela est vrai pour l'ensemble des secteurs, mais l'agriculture ne fait pas exception. La Communauté est le premier importateur mondial de produits agricoles et le deuxième exportateur. Par ailleurs, la Communauté n'est pas la seule à être confrontée avec un déséquilibre croissant entre offre et demande et avec une accumulation de stocks qui pose des problèmes d'écoulement. C'est seulement par une action concertée avec nos partenaires que la Communauté parviendra à enrayer le problème posé par les fluctuations erratiques des cours sur les marchés mondiaux, qui sont accentuées par des phénomènes monétaires complètement étrangers au secteur agricole et qui, de ce fait, ne peuvent être maîtrisées par des actions relevant de la seule politique agricole.

La Communauté doit donc faire valoir avec vigueur son droit de poursuivre et de développer une politique agricole répondant aux impératifs d'efficacité économique, de solidarité et d'aménagement du territoire. Elle peut également prétendre à un comportement plus cohérent de la part de ses partenaires commerciaux. Il est, toutefois, tout aussi essentiel d'éviter les tentations protectionnistes. Le taux de croissance de l'économie communautaire dépend très largement du développement des marchés mondiaux. Une attitude qui ne tiendrait pas compte de cette réalité serait peu payante, même dans une optique purement sectorielle. Elle se retournerait inévitablement contre une agriculture dont l'avenir ne dépend pas que de la politique européenne, mais aussi de l'évolution mondiale.

B — Des politiques communautaires ayant un réel impact économique

Les politiques structurelles de la Communauté ne servent pas d'alibi à des mécanismes compensateurs. Associées à des politiques nationales ou régionales, elles font peser le poids de la solidarité européenne en faveur d'une compétitivité accrue, d'une convergence renforcée entre les États membres, de la préparation de l'avenir. Tel est déjà l'objet de la politique de développement scientifique et technologique; c'est aussi la justification de la réforme des instruments structurels et l'esprit qui anime les nouvelles politiques des transports et de l'environnement.

Une politique commune de développement scientifique et technologique

En s'ouvrant à elle-même par l'approfondissement du grand marché intérieur, l'Europe s'ouvre aussi plus largement au monde. « Renforcer les bases scientifiques et technologiques de l'industrie européenne et favoriser le développement de sa compétitivité internationale », comme le prévoit l'Acte unique, devient, dans ces conditions, une exigence communautaire de premier rang.

Rassemblées dans un programme-cadre de recherche et de coopération technologique, les politiques communautaires se concentrent sur l'essentiel, c'est-à-dire sur les actions provoquant à coup sûr un effet de dimension. Elles veulent ainsi stimuler la coopération entre les entreprises et les instituts de recherche de pays différents; elles organisent la mise en commun de ressources et la définition de normes communes au stade de la recherche précompétitive; elles encouragent enfin la mobilité géographique des universitaires et des scientifiques.

Les actions menées au moyen des fonds structurels

Les politiques structurelles de la Communauté poursuivront désormais un nombre limité d'objectifs, simples et clairs. Ils découlent de l'Acte unique; ils s'expriment en fonction des urgences ressenties par les citoyens européens. Ils illustrent la volonté politique de la Communauté de renforcer sa cohésion économique et sociale:

- réaliser la croissance et l'ajustement des économies régionales marquées par un retard structurel, afin qu'elles s'intègrent pleinement dans l'espace communautaire (objectif n° 1);
- reconverter les régions industrielles en déclin, parfois brusquement sinistrées, en les aidant à s'orienter vers de nouvelles activités (objectif n° 2);
- lutter contre le chômage de longue durée qui gagne actuellement toutes les classes d'âges de la population active en Europe (objectif n° 3);
- faciliter l'insertion professionnelle des jeunes (objectif n° 4);
- accélérer l'adaptation des structures de production agricole et encourager un développement rural conforme au modèle européen de société, dans la perspective de la réforme de la politique agricole commune (objectif n° 5).

En privilégiant ces cinq objectifs, les aides ou prêts à finalité structurelle atteindront le seuil d'efficacité nécessaire au niveau communautaire; ils pourront conforter les politiques macroéconomiques de croissance requises par la cohésion. Ils en accroîtront l'efficacité en facilitant l'allocation optimale des ressources, en prévenant les disparités excessives de rythme de croissance entre les régions, en favorisant une distribution équilibrée de l'épargne au niveau communautaire. Sous ces divers aspects, les politiques structurelles de la Communauté font partie d'une stratégie macro-économique de croissance ambitieuse à l'horizon de 1992.

La Commission propose que le montant des ressources budgétaires consacré, au travers des fonds structurels, à la réalisation de ces cinq objectifs, double en termes réels d'ici à 1992. En effet, les moyens mis en œuvre doivent être cohérents avec les ambitions exprimées, en particulier avec l'objectif essentiel du rattrapage des régions les plus défavorisées.

Un objectif primordial: le rattrapage des régions en retard de développement

Parmi les objectifs retenus, celui de l'aide au rattrapage des régions présentant de graves retards structurels

est un enjeu central de la cohésion, la Communauté se trouvant aujourd'hui plus hétérogène et donc plus vulnérable qu'auparavant. Deux chiffres donnent la mesure de ce changement: avant l'adhésion de l'Espagne et du Portugal à la Communauté, un Européen sur huit disposait d'un revenu annuel inférieur de 30 % à la moyenne communautaire, un sur cinq aujourd'hui.

C'est pourquoi la réforme des fonds structurels prévoit un effort significatif de concentration des ressources budgétaires de la Communauté en faveur des régions les plus défavorisées: la totalité du territoire du Portugal, de l'Irlande et de la Grèce, certaines régions d'Espagne et du sud de l'Italie, l'Irlande du Nord, les départements français d'outre-mer.

L'aménagement des instruments structurels de la Communauté s'ordonne autour de deux idées maîtresses.

En premier lieu, la méthode des programmes revêtira un caractère prépondérant. Il s'agit en effet de situer au niveau pertinent l'appui de la Communauté aux efforts et aux initiatives engagés par les États membres. Par opposition à une intervention par projets, l'intervention dans le cadre de programmes permettra à la fois:

- de conjuguer efficacement les interventions spécifiques menées par les divers instruments de subventions et de prêts, chacun représentant une compétence et une expérience propres dans l'aménagement du territoire, la politique de l'emploi et les techniques agricoles;
- de procéder à la décentralisation de l'action communautaire, en donnant le maximum d'espace aux initiatives locales ou régionales, les plus efficaces pour l'investissement et l'emploi. Les programmes donneront lieu à des contrats entre la Communauté, les États membres et les régions. Basés sur une préparation, un suivi, une évaluation en commun des actions, ils instaureront un véritable partenariat.

Les mêmes principes vaudront pour les régions de reconversion qui pourront ainsi se construire un avenir, en bénéficiant des concours techniques et de la solidarité financière de la Communauté. Pour ce faire, il convient de mettre en œuvre une nouvelle conception des fonds structurels.

Dans ces perspectives, l'éligibilité aux instruments structurels prendra deux formes distinctes, tantôt fondée sur des critères géographiques pour ce qui touche aux deux premiers objectifs, tantôt horizontale, ouverte à tous les États membres, pour ce qui concerne les trois derniers qui ont trait aux politiques de l'emploi et au développement rural.

Ainsi, l'appui donné par la Communauté pourra-t-il s'adapter à des finalités diverses, dont certaines trouvent leur cadre naturel au niveau régional ou local et d'autres revêtent une dimension horizontale à l'échelle de la Communauté.

Ces orientations dictent les nouvelles dispositions de fonctionnement propres à chacun des instruments structurels.

Le Fonds européen de développement régional (Feder)

Le Feder devient l'instrument majeur de réalisation des deux premiers objectifs. En association avec les autres instruments structurels, ses capacités d'intervention devront s'accroître notablement. Sa réforme prolonge le mouvement déjà amorcé depuis 1984 et tire parti de l'expérience acquise, notamment dans la mise en œuvre des programmes intégrés méditerranéens.

Pour répondre à l'objectif de rattrapage des régions à retard structurel, une concentration accrue des ressources du Feder sera opérée à leur profit. Les montants réservés à ces régions pourront atteindre jusqu'à 80 % du total.

Répondant au second objectif, le Feder démontrera une « présence européenne » dans les régions sinistrées, particulièrement affectées par le déclin d'un secteur économique prépondérant.

Les interventions du Feder s'inscriront à l'intérieur de programmes communautaires d'appui au développement ou à la reconversion. De caractère pluriannuel, ces programmes seront réalisés à partir des propositions initialement formulées par les autorités nationales ou régionales au niveau géographique pertinent. Ainsi sera poursuivie et approfondie l'expérience des « programmes de développement régional » issus de la réforme du Feder de juin 1984.

Une part des ressources du Fonds continuera d'être réservée à l'initiative de la Commission.

Elle servira notamment à développer l'assistance technique, à encourager la coopération entre les régions, à promouvoir un aménagement du territoire européen au-delà des frontières nationales. Elle permettra également de réaliser une répartition harmonieuse des ressources, offrant aux bénéficiaires les garanties nécessaires d'équité et assurant l'indispensable incitation à la qualité et à l'effort.

Les taux de participation du Feder aux dépenses d'investissement engagées dans les régions les plus pauvres seront accrus, dans le respect des règles générales de la concurrence et sans nuire à la complémentarité naturelle entre les ressources de prêts et les subventions.

En ce qui concerne le contrôle des aides et l'objectif de cohésion, la Commission s'assurera que les conditions d'une concurrence loyale sont réunies, et dans ce cadre tiendra compte du niveau de développement des régions et démontrera la flexibilité nécessaire pour tenir compte de l'évaluation du contexte local.

Le Fonds social européen (FSE)

Un premier volet de l'action du Fonds social européen obéira à des règles d'éligibilité régionale, participant ainsi, dans le cadre de programmes, aux objectifs n^{os} 1 et 2.

Le second volet, de caractère horizontal, privilégiera deux grandes lignes d'action: la lutte contre le chômage de longue durée (objectif n^o 3) et l'insertion professionnelle des jeunes (objectif n^o 4).

L'intervention communautaire dans ces deux domaines s'insérera au stade de la conception des politiques d'emploi des États membres et se réalisera à l'intérieur de programmes. L'affectation des ressources tiendra le plus grand compte de la gravité des problèmes de chômage et d'insertion professionnelle des jeunes. Des critères de qualité seront précisément définis lors de l'énoncé, chaque année, des orientations du Fonds social. Les innovations seront encouragées, puis, en cas de réussite, diffusées à l'ensemble de la Communauté.

Le FEOGA-Orientation

Les règlements existants seront aménagés pour s'ordonner autour des deux principales finalités décrites par l'objectif n^o 5: soutenir le développement rural, favoriser l'adaptation et la diversification des productions agricoles dans l'ensemble des régions les plus touchées par la réforme de la politique agricole commune.

Les règles de gestion du FEOGA-Orientation seront adaptées pour faciliter son application dans le cadre de programmes où interviendront les autres fonds structurels.

Le FEOGA-Orientation contribuera aussi directement à la réalisation de l'objectif de rattrapage des régions en retard structurel. En particulier, les aides aux investissements concernant la transformation et la commercialisation seront réorientées vers ces régions; les interventions du FEOGA-Orientation portant sur des investissements d'infrastructure (à l'exception de l'irrigation) seront transférées au Feder.

La notion d'enveloppe quinquennale se verra substituer par un schéma d'organisation définissant des

orientations indicatives triennales cohérentes avec le cadre pluriannuel de la politique agricole.

La description précise des modalités de la réforme des trois fonds structurels fera l'objet d'une proposition d'ensemble, au Conseil, conformément à l'article 130 D. Cette proposition préconisera également les transitions nécessaires entre la situation actuelle et l'organisation visée par la réforme d'ici à 1992, notamment la participation des fonds à la réalisation des programmes intégrés méditerranéens.

De même que les fonds structurels représentent une expérience propre au service de la Communauté, de même les instruments de prêts peuvent-ils concourir efficacement à la réalisation des mêmes priorités structurelles.

C'est le cas, au premier chef, de la Banque européenne d'investissement qui réalise près de 75 % des opérations de prêts communautaires. Concentrant son action sur le financement d'infrastructures ou d'investissements productifs (dans les secteurs des transports, des télécommunications, de l'énergie, mais aussi en faveur des nouvelles technologies et des petites et moyennes entreprises), la Banque européenne d'investissement affecte déjà plus de 50 % de ses prêts à finalité régionale à des régions en retard de développement.

Conformément aux dispositions du traité qui la régissent, la Banque européenne d'investissement continuera de jouer un rôle majeur dans le développement de ces régions, en apportant un concours financier d'une qualité exceptionnelle ayant pouvoir d'entraînement sur les financements privés.

De la même façon, les prêts de la CECA, ceux du nouvel instrument communautaire (NIC) qui vient d'être renouvelé par le Conseil en décembre 1986, continueront de jouer un rôle actif dans certaines régions industrielles en déclin ou pour le financement des investissements innovateurs des PME.

Il est nécessaire de rappeler le rôle innovateur joué par le NIC pour l'inflexion des objectifs de la politique de prêts en fonction des besoins économiques. La Commission doit conserver la possibilité de prendre de nouvelles initiatives dans ce sens.

C'est à ce titre que la Commission fera, en temps utile, au Conseil des propositions visant à constituer un instrument de financement pleinement adapté aux besoins d'investissement dans les régions en retard de développement ou en déclin industriel.

La réalisation d'un véritable espace économique commun implique d'importants progrès dans la politique des transports et des infrastructures, ainsi que dans celle de l'environnement.

La politique des transports et des infrastructures

Une pleine liberté de circulation des biens et des personnes ne peut prendre tout son sens économique que si la politique des transports progresse vers un régime réellement concurrentiel, permettant un abaissement significatif des coûts unitaires: il faut que l'on puisse circuler en Europe plus vite et plus loin, tout en respectant des standards de qualité et de sécurité élevés, ainsi que des règles sociales adéquates.

Mais l'action en matière de concurrence ne permet pas à elle seule de corriger les handicaps dont souffrent à cet égard certaines zones et certaines régions, soit parce qu'éloignées des axes de communication, soit au contraire parce que congestionnées par un trafic excessif.

Cela pose le problème de la réalisation, parallèlement à l'achèvement du grand marché, d'un certain nombre d'infrastructures (routes, réseaux ferrés, ports, aéroports) qui ont d'ores et déjà été identifiées (programmes à moyen terme d'infrastructures de transport d'intérêt européen et dont le financement devra être assuré par une mobilisation accrue des fonds privés. La Communauté, responsable de l'identification de ces projets essentiels, pourrait leur donner un label d'intérêt européen et jouer le rôle de catalyseur financier, en liaison étroite, le cas échéant, avec ses programmes de développement ou de soutien structurel.

Une politique communautaire de l'environnement

Reposant sur un système de normes élevées, la politique européenne de l'environnement doit répondre aux attentes de l'opinion publique. Certes, la qualité de l'environnement n'apparaît dans aucun bilan et pourtant elle représente un gain aussi bien en termes économiques que de bien-être.

Un espace économique commun correspond par définition à la dimension où se posent les problèmes d'environnement, soit parce que les nuisances et pollutions d'origine industrielle ou énergétique ignorent les frontières nationales (les événements récents, telles la catastrophe de Tchernobyl ou la pollution accidentelle du Rhin, l'ont amplement démontré), soit parce que la pleine liberté de circulation implique une harmonisation positive des règles nationales relatives aux émissions polluantes et aux déchets dangereux.

Cela signifie très concrètement que les actions figurant dans le nouveau programme quinquennal pour l'environnement seront abordées dans un sens constructif et solidaire, selon les dispositions prévues dans l'Acte unique (article 130 S) qui inclut la possibilité pour le Conseil de définir le champ « des décisions à prendre à la majorité qualifiée ».

C — Le nouveau régime des ressources propres

Les ressources propres communautaires sont actuellement constituées pour environ 1/3 de ressources propres « traditionnelles » (droits de douane et prélèvements agricoles), et pour 2/3 de l'appel au titre de la TVA, cet appel étant plafonné pour chaque État membre au taux maximal de 1,4 % de la TVA.

Fixé à la suite du Conseil européen de Fontainebleau en 1984, le régime actuel est arrivé à épuisement. Les dépenses pour 1987 ne pourront pas être financées totalement à l'intérieur de ce régime et la Commission devra, le moment venu, prendre les mesures nécessaires pour diminuer les dépenses à hauteur des ressources disponibles.

Cette situation n'est guère surprenante: ce n'est qu'au prix du recours à divers expédients (parmi lesquels le stockage de produits agricoles, le report de crédits et le décalage entre crédits d'engagement et de paiement) que le budget a pu artificiellement être contenu à l'intérieur du taux plafond. Les mauvaises pratiques masquent, depuis 1983, le déficit du budget communautaire.

Pour s'en convaincre, il suffit d'examiner la comparaison entre les budgets adoptés par l'autorité budgétaire et les budgets tels qu'ils apparaissent réellement, en imputant aux exercices considérés les dépenses qui auraient dû y figurer. On constate donc qu'au moment où le taux plafond de TVA est entré en vigueur en 1986, le taux d'appel TVA nécessaire à un financement sain dépassait déjà le nouveau plafond.

[Tableau]

La Commission considère que ces situations ne sont supportables ni à court, ni à moyen terme. La Communauté doit disposer d'un système de ressources propres suffisant, stable et garanti. Il doit lui assurer une période assez longue de « sécurité budgétaire », afin de mieux programmer son propre développement, notamment pour la période de réalisation du marché intérieur.

Or, la situation récente et actuelle des dépenses démontre que le système de ressources propres en vigueur est insuffisant, ce qui s'est traduit par un manque de continuité des activités communautaires et par le recours à des expédients.

Pourtant, la Communauté a pris récemment des engagements politiques importants et formellement adoptés par les institutions, et que chaque État membre a ratifiés, ou s'apprête à ratifier.

La Communauté doit donc être cohérente avec elle-même.

Or, les engagements politiques que doit prendre la Communauté, au titre de l'Acte unique, se traduisent par les principales hypothèses suivantes d'évolution de la dépense⁽²⁾:

— la croissance maximale prévue pour le FEOGA-Garantie au titre de la discipline budgétaire conduirait, en 1992, à une part dans le budget légèrement supérieure à 50 % contre 60 % actuellement;

— en termes réels, les fonds structurels doubleraient d'ici à 1992, en crédits d'engagement. Leur poids dans le budget atteindrait ainsi 25 % environ, contre 16 % actuellement;

— les dépenses pour la recherche, sur base des propositions pour le prochain programme-cadre⁽³⁾, représenteraient 3 % du budget, contre 2,5 % à l'heure actuelle;

— une marge pour les politiques nouvelles est prévue; elle augmenterait progressivement pour atteindre 5 % environ en 1992.

Il est donc clair que le plafond de 1,4 % de la TVA est d'ores et déjà périmé. Même le passage à 1,6 % de la TVA ne peut offrir de solution durable du financement. Le maintien de ce système de financement conduit à perpétuer des méthodes condamnables pour cacher un déficit devenu désormais structurel.

De surcroît, la seule poursuite des politiques actuelles exige des ressources nouvelles, faute de quoi les politiques définies antérieurement ne pourront pas être complètement exécutées.

En conséquence, la Commission propose d'assurer à la Communauté des ressources propres suffisantes, stables et garanties au moins jusqu'en 1992 pour rétablir la vérité budgétaire et rompre avec des méthodes inacceptables.

La Communauté ne peut progresser raisonnablement dans un contexte de crises financières à répétition. Les modifications du système de ressources propres supposent généralement une ratification par les parlements nationaux. De telles procédures ne peuvent être trop fréquentes.

Les propositions faites pour la discipline et la gestion budgétaires apportent la garantie qu'une période de « sécurité budgétaire » est clairement donnée à la Communauté.

Du point de vue de la stabilité, le système actuel comporte un défaut majeur: la base des ressources s'érode graduellement, de telle sorte que les ressources disponibles au titre du plafond actuel sont en diminution structurelle. Cela s'explique de la manière suivante:

- les ressources propres traditionnelles (droits de douane et prélèvements agricoles) ne cessent de diminuer sous l'effet conjugué d'une réduction multilatérale des droits à l'importation et de l'autosuffisance croissante de la Communauté dans le domaine agricole;
- la base TVA elle-même s'accroît à un rythme plus lent que celui de l'activité économique de la Communauté, du fait d'une diminution de la part relative des dépenses de consommation dans le PNB. Ainsi, au moment où les principaux bénéficiaires des politiques communautaires (tels les agriculteurs et les habitants des régions défavorisées) comparent à juste titre leur situation avec celle des autres secteurs de l'économie, le financement de ces politiques est devenu déficient;
- le mécanisme de correction de Fontainebleau a réduit les ressources disponibles dans la mesure où le plafond de TVA s'applique aux États membres qui financent la correction, et non pas à la Communauté en tant que telle.

Les recettes existantes ne procurent ni le volume, ni la stabilité, ni la flexibilité nécessaires au financement de la Communauté aujourd'hui et dans l'avenir.

C'est pourquoi la Commission propose de recourir à une quatrième ressource qui compléterait droits de douane (dont le régime serait légèrement modifié), prélèvements agricoles, et TVA (1 % de l'assiette décrite plus loin) pour assurer la couverture de l'ensemble du budget.

L'assiette de ce complément de ressources serait constituée par la différence entre le PNB de chaque pays et l'assiette de la TVA. Elle recouvrirait des grandeurs économiques, telles que l'investissement, une partie de la consommation publique et les exportations nettes. Elle corrigerait donc les effets de la TVA par une référence à la capacité contributive des États membres.

S'il doit donner à la Communauté la sécurité nécessaire à moyen terme, le système des ressources propres doit aussi offrir aux États membres des garanties suffisantes, et donc comporter un plafond.

Par analogie avec un mouvement constaté dans les États membres, la Commission propose que ce plafond prenne la forme d'un « *taux maximal du prélèvement obligatoire communautaire* » et soit fixé en référence au PNB de la Communauté. Telle est la garantie donnée aux citoyens de l'Europe et aux États membres. Pour ce faire:

- la quantité de ressources est mise en relation avec l'indicateur le plus représentatif de l'activité économique. Une telle pratique est de plus en plus suivie dans les pays membres, qui définissent leurs objectifs budgétaires par référence au PNB. La Communauté s'aligne sur cette pratique;
- la décision d'allouer à la Communauté un volume donné de moyens budgétaires devient plus transparente et plus sûre dans la mesure où elle n'est plus sujette aux effets d'érosion ou à l'instabilité qui caractérisent les ressources propres actuelles;
- il n'est plus nécessaire de fixer des plafonds par type de ressource. Un plafond unique suffit.

La Communauté jouira ainsi d'une plus grande stabilité, mais aussi d'une plus grande flexibilité dans la composition et la répartition des ressources qui financent le budget communautaire.

La Commission propose de fixer à 1,4 % du PNB de la Communauté le plafond des ressources disponibles qui doit être suffisant au moins jusqu'en 1992. Elle souligne que ce plafond n'a rien d'excessif, puisqu'il ne donne pas à la Communauté une capacité de croissance de dépenses plus importantes que celle dont elle a pu disposer au cours de la période 1980-1987, alors qu'elle doit apurer une situation obérée par le poids du passé et par l'existence de stocks agricoles à liquider.

La Commission vise à assurer les moyens budgétaires nécessaires pour réaliser les politiques communes et notamment celles prévues par l'Acte unique, assainir la situation actuelle (stocks agricoles et engagements restant à liquider) et donner à la Communauté une période de « sécurité budgétaire » suffisamment longue.

Les ressources disponibles dans la limite de 1,4 % du PNB communautaire se décomposent ainsi:

- 1) les droits de douane;
- 2) les prélèvements agricoles;

avec les aménagements suivants, pour ces deux ressources :

- suppression du remboursement de 10 % aux États membres,
- affectation à la Communauté des droits de douane sur les produits relevant du traité CECA;

3) les recettes provenant de la TVA qui seraient perçues par prélèvement de 1 % sur l'assiette effectivement soumise à la TVA. Le lien entre la Communauté et les agents économiques devenant plus direct, le caractère de ressources propres de la TVA serait renforcé (l'assiette constituée par les produits à taux nul dans certains

États membres est assujettie au même prélèvement de 1 %);

4) une quatrième ressource: prélèvement sur l'« assiette complémentaire » comme supplément de ressources pour couvrir l'ensemble du budget. Il proviendrait d'une contribution financière des États membres obtenue en appliquant un taux d'appel uniforme à une assiette définie comme étant la différence entre le PNB et l'assiette effective de la TVA utilisée pour le prélèvement de 1 %;

5) enfin, la Commission veut garder ouverte la possibilité qu'une nouvelle ressource puisse être ajoutée d'ici à 1992 à celles indiquées ci-dessus, à l'intérieur du plafond de 1,4 % du PNB.

Cette cinquième ressource devra être prévue dans la décision de base créant le nouveau régime de ressources propres. Sa mise en œuvre exigerait l'unanimité des États membres et la ratification des parlements nationaux.

La Commission souligne que sa proposition de nouvelles ressources assure globalement une meilleure adéquation entre la contribution au financement du budget et le niveau relatif de prospérité des pays.

Le Conseil européen de Fontainebleau a retenu, en 1984, la notion d'une « charge budgétaire excessive au regard de la prospérité relative » d'un État membre. Il a également adopté un système forfaitaire du côté des recettes pour mesurer cette « charge excessive ».

La Commission rappelle que la notion de solde budgétaire est en contradiction avec celle de ressources propres de la Communauté. En outre, l'avantage (ou le désavantage budgétaire) qu'un pays peut tirer de sa participation à la Communauté ne peut, en aucun cas, ni traduire, ni a fortiori mesurer l'intérêt de son appartenance à celle-ci. Par ailleurs, le Conseil européen a expressément visé la politique des dépenses comme moyen de résoudre à plus long terme la question des déséquilibres budgétaires.

La Commission estime également qu'il faut apprécier l'origine des déséquilibres budgétaires en fonction de la nature des dépenses et de leur évolution. Une part considérable du budget (mais qui ira en se réduisant) est consacrée au financement des dépenses de garantie de la politique agricole commune, seule catégorie de dépenses qui est intégralement à la charge de la Communauté.

Les dépenses visant à une plus grande cohésion économique et sociale et celles relatives aux politiques nouvelles sont appelées à représenter une fraction de plus en plus importante du budget. C'est un paramètre à prendre en considération pour l'avenir.

Pour le moment, l'analyse des résultats budgétaires fait apparaître que les dépenses du FEOGA-Garantie et leur financement sont la source principale des déséquilibres. Les écarts constatés ont en outre un caractère structurel, lié à la nature et aux structures de l'agriculture de certains pays.

Cela est particulièrement le cas du Royaume-Uni dont l'agriculture, bien que très efficace, ne contribue que modestement au PNB. Il en résulte un très important écart entre la quote-part britannique dans le PNB communautaire et sa quote-part dans les dépenses de la garantie agricole. Il en découle une charge spécifique difficile à supporter pour un pays dont la prospérité relative n'est que légèrement supérieure à la moyenne communautaire.

Les autres catégories de dépenses communautaires doivent être considérées d'un point de vue différent. Il est, par exemple, normal que les pays les plus prospères contribuent pleinement au financement des politiques structurelles qui sont destinées principalement à soutenir le développement économique et social des pays les moins prospères, dans la perspective de la cohésion économique et sociale. De même, on doit exclure de tout mécanisme de compensation la gestion des autres politiques communes, l'action internationale de la Communauté comme le financement de son fonctionnement.

Dès lors qu'il s'agit d'établir à moyen et à long terme les règles du financement de la Communauté, une éventuelle correction budgétaire doit être fondée sur des bases aussi objectives que possible. A ce titre, une

correction de la différence constatée au détriment du Royaume-Uni dans la gestion de la garantie agricole paraît légitime. La maîtrise progressive de la production et de la dépense agricoles devrait d'ailleurs conduire à terme à une diminution de cet écart. L'ampleur de la correction doit être appréciée en tenant compte des modifications introduites dans le système des ressources propres (comme indiqué ci-dessus) qui conduisent à une réduction significative de la charge britannique. La Commission propose un taux de 50 %.

La correction devra être assurée dans des conditions équitables au sein de la Communauté à Douze, où prévaut une situation bien différente de celle de 1984. La Commission estime que les quatre pays les moins prospères de la Communauté (Portugal, Grèce, Irlande et Espagne) devront être, dans l'état actuel des choses, dispensés de toute contribution au financement de cette correction. Cette modalité devrait faire l'objet d'un réexamen périodique (comme l'ensemble du système de correction), dans la perspective d'une plus grande convergence des économies des États membres.

Sous réserve de la disposition particulière prévue pour la République fédérale d'Allemagne comme indiqué ci-après, le financement de la correction sera donc à la charge des autres pays de la Communauté, suivant une clef modulée en fonction de la prospérité relative.

Une situation particulière a déjà été reconnue à la République fédérale d'Allemagne lors de l'établissement du mécanisme de compensation budgétaire au Conseil européen de Fontainebleau. Eu égard à l'importance de la contribution allemande et à sa faible participation aux politiques menées à travers les fonds structurels, on pourrait alléger la charge qui lui reviendrait au titre de la compensation britannique. Elle pourrait être ramenée à 25 % de sa part normale dans ce financement de la compensation britannique. Ainsi tiendrait-on compte de la situation particulière de ce pays, sans avoir à créer un mécanisme spécial. La Commission veut éviter tout précédent dangereux qui tournerait le dos à l'esprit de la Communauté. Il s'agit donc, pour la période conduisant à l'achèvement de l'espace économique commun (1992), d'un geste de compréhension pour les craintes exprimées par ce pays dans le domaine budgétaire. Mais la Commission espère que les succès de l'intégration économique seront tels qu'ils convaincront tous les pays membres des avantages que leur procurent un marché de 320 millions de consommateurs et le développement des politiques communes et de la coopération.

La correction pourra prendre la forme d'un versement direct au bénéficiaire, au départ du budget communautaire, financé selon les modalités décrites ci-dessus.

D — Les modalités d'une discipline budgétaire renforcée

La mise en œuvre de la discipline budgétaire telle que prévue par les Conseils européens de Bruxelles et de Fontainebleau n'a pas conduit jusqu'ici à des résultats satisfaisants.

Cette situation s'explique pour diverses raisons, les unes conjoncturelles qui concernent principalement la dépense agricole, les autres structurelles qui sont le reflet de difficultés inhérentes au système institutionnel actuel.

En premier lieu, il n'a pas été possible de contenir la dépense agricole à l'intérieur du « cadre de référence » et des « directives financières » conformément aux conclusions du Conseil du 4 décembre 1984, d'ailleurs prises à un moment où à la fois le dollar et les prix mondiaux se situaient à un niveau très élevé, les dépassements résultent, d'abord, d'événements externes imprévisibles (baisse du dollar, réalignements monétaires); ensuite, de l'écart ou du retard parfois constaté entre les propositions de la Commission et les décisions du Conseil; enfin, du caractère inadapté de la réglementation en vigueur pour assurer une cohérence entre décisions budgétaires et décisions agricoles. C'est l'une des raisons pour lesquelles la Commission propose de poursuivre la réforme de la politique agricole commune.

En second lieu, la non-participation du Parlement européen aux procédures sur la discipline budgétaire a conduit chaque année à des difficultés croissantes pour l'adoption du budget, comme ce fut le cas pour les budgets 1986 et 1987.

Pour les dépenses non obligatoires, le Parlement européen ne s'est pas associé aux orientations du Conseil. Le Conseil s'est ainsi trouvé seul destinataire des orientations de discipline budgétaire. Il en est résulté un conflit de pouvoir entre le Conseil et le Parlement européen sur la capacité d'augmenter les DNO. Il apparaît ainsi qu'un système de discipline budgétaire qui ne comporte pas de règles claires, s'imposant à toutes les institutions, porte en lui tous les germes d'un conflit institutionnel permanent et donc d'une efficacité par trop limitée.

Les orientations dégagées par le Conseil pour les dépenses non obligatoires (DNO) se sont en outre révélées inapplicables du fait qu'elles portaient uniquement sur les crédits de paiement, alors qu'il faut résorber le « poids du passé » qui résulte de l'importance des engagements contractés au cours des précédentes années.

D'une manière générale, les processus de décision actuels au sein du Conseil n'assurent pas la formation d'arbitrage que connaissent les États membres entre les instances exerçant un pouvoir législatif ou réglementaire, et celles qui assurent la fonction budgétaire et financière.

C'est pourquoi, la Commission propose d'introduire des règles de discipline budgétaire qui soient de nature à favoriser le consensus entre les deux branches de l'autorité budgétaire.

Avant tout, la gestion du budget de la Communauté doit être telle que le nouveau plafond des ressources propres soit respecté au moins jusqu'en 1992.

A cette fin, et à partir des prévisions pluriannuelles 1987-1992 qu'elle a établies, la Commission proposera que la décision sur les ressources propres spécifie (en pourcentage du PNB et en valeur absolue) le plafond des ressources propres susceptibles d'être appelées chaque année, et ce en deçà d'un plafond de 1,4 % du PNB communautaire, jusqu'à l'exercice 1992.

Cette disposition, qui aura été approuvée par les parlements des douze États membres, conformément à l'article 201 du traité CEE, sera le socle de la discipline budgétaire. Elle aura donc force de loi.

Dans le cadre ainsi défini, la Commission propose la conclusion d'un accord interinstitutionnel entre le Parlement, le Conseil et la Commission, par lequel les trois institutions prendraient les engagements formels suivants, en vue d'assurer une exécution harmonieuse de la procédure budgétaire de l'article 203 du traité CEE:

- 1) le taux d'augmentation des DNO, tant pour les crédits d'engagement que pour les crédits de paiement, sera fixé au début de la procédure budgétaire, par accord entre les trois institutions;
- 2) il n'y aura pas dépassement du taux maximal d'augmentation, tel que défini à l'article 203, paragraphe 8, sauf pour les dépenses liées à la mise en œuvre des politiques visées par l'Acte unique européen;
- 3) la progression des diverses catégories de dépenses pendant la période 1988-1992 sera établie en fonction des prévisions pluriannuelles proposées par la Commission et délibérées par l'autorité budgétaire.

Dans l'application de cet accord interinstitutionnel, le respect de la discipline budgétaire reposera sur les règles suivantes:

- a) les crédits autorisés pour chaque exercice (dans la limite des plafonds annuels des ressources) doivent permettre de couvrir les dépenses nécessaires pour apurer le « poids du passé » et l'écoulement des stocks agricoles. Cette règle conduira à un ralentissement (relatif en termes de crédits d'engagement) de la croissance du budget de la Communauté, par rapport à la croissance constatée pendant la période 1980-1987;
- b) les dépenses annuelles affectées à la gestion des marchés agricoles ne doivent pas augmenter plus rapidement que la base des ressources propres. Cette maîtrise sera assurée pendant une période triennale et conformément aux définitions retenues dans les conclusions du Conseil du 4 décembre 1984. Les

adaptations appropriées devront être introduites pour tenir compte de l'insertion progressive de l'Espagne et du Portugal dans les dispositions financières de la PAC. A cette fin, les règlements visant à assurer durablement la maîtrise de production seront complétés par des stabilisateurs budgétaires, qui viendront s'ajouter à ceux qui existent déjà ou qui font l'objet de propositions de la Commission au titre de la campagne 1987-1988 (oléagineux, huile d'olive). Ces stabilisateurs devront fonctionner de manière contraignante, voire automatique, afin qu'il n'y ait en aucun cas dépassement des enveloppes budgétaires prévues.

Pour cela, il convient que soit établie la transparence du financement de la politique agricole commune (PAC). En particulier, une procédure de budgétisation de la dépréciation des stocks sera mise en place pour couvrir les charges y afférentes. Le système des avances sera supprimé et remplacé par un système de remboursement des dépenses engagées par les États membres.

La réglementation agricole devra permettre à la Commission d'adapter le régime d'intervention en cas de risque de dépassement des moyens disponibles. Si ces dispositions se révèlent insuffisantes, la Commission sera tenue de proposer au Conseil les mesures de stabilisation qui seraient nécessaires et le Conseil aura l'obligation de statuer dans des délais précis et courts.

Pour faire face à des circonstances exceptionnelles, notamment d'origine monétaire, l'enveloppe annuelle prévue par la discipline budgétaire sera flanquée d'une réserve. Les économies réalisées par rapport à une parité de base des monnaies (rapport Écu/dollar) seraient versées à un fonds de réserve. En revanche, ce dernier servirait à financer les dépenses supplémentaires consécutives à un rapport monétaire entraînant une majoration des restitutions à l'exportation ou des deficiency payments;

c) dans le respect des plafonds annuels de ressources propres, les perspectives pluriannuelles deviennent un instrument important de la gestion du budget et du respect de la discipline budgétaire. Elles seront exprimées tant en crédits d'engagement (expression de la politique à mener) qu'en crédits de paiement. Le plafond des ressources propres pour 1992 devra donc être également respecté pour les crédits d'engagement.

E — Les nouvelles règles de gestion du budget

La mise en œuvre et le respect d'une discipline budgétaire exigeante par les trois institutions nécessite des changements, tant dans les comportements que dans les règles qui régissent l'élaboration et l'exécution du budget, en vue de limiter l'appel nécessaire aux ressources et d'améliorer leur allocation en fonction des objectifs visés. Ces changements constituent le complément indispensable aux impératifs de la discipline budgétaire et doivent en faciliter le respect. Le but ultime est de parvenir à une meilleure maîtrise de la dépense et un renforcement de son efficacité.

La Commission considère que les aspects les plus critiques du point de vue de l'amélioration de la gestion sont les suivants:

- une surbudgétisation de nombreuses lignes, surtout de crédits dissociés, provoquée par une surestimation de la capacité de dépense ou une sous-estimation des délais nécessaires pour obtenir du Conseil la base juridique permettant l'exécution des crédits. Ce phénomène est encouragé par les possibilités de report de crédits;
- un respect trop partiel du principe de l'annualité du budget qui se traduit par des reports de crédits importants d'une année à l'autre. Cela nuit à la transparence du budget dans la mesure où les crédits disponibles pour un exercice budgétaire donné ont une composition hétérogène, les uns étant adoptés par l'autorité budgétaire au titre de l'exercice, les autres constituant des reliquats importants de décisions passées qui n'ont pu être exécutées;
- un suivi insuffisant des actions ou programmes engagés, ce qui entraîne des écarts sensibles par rapport aux échéanciers prévus et explique largement la fragilité et l'exécution insuffisante des crédits du budget. En outre, il en résulte la constitution d'un volume important d'« engagements dormants », c'est-à-dire

d'engagements n'ayant plus de réelle contrepartie en termes de projets ou de programmes à financer;

- L'efficacité de l'intervention communautaire, au regard des objectifs poursuivis, n'est pas toujours optimale. Ainsi, dans certains cas, les mêmes objectifs pourraient être atteints avec un volume de dépenses inférieur et/ou des modalités différentes.

C'est pourquoi, la Commission propose d'apporter des changements dans les règles et comportements qui régissent l'élaboration et l'exécution du budget sous quatre aspects.

Premièrement, pour réduire au minimum les risques de surbudgétisation, la Commission propose la double approche suivante:

D'une part, en termes de comportement, elle s'engage à ce que ses demandes de crédit correspondent d'aussi près que possible aux possibilités effectives d'exécution, en tenant compte aussi de la capacité d'absorption des bénéficiaires potentiels. Elle demande à l'autorité budgétaire d'y être plus attentive, lors de la procédure budgétaire, lorsqu'elle entend apporter des modifications aux évaluations présentées par la Commission.

Une approche pluriannuelle de la programmation des dépenses offre, en outre, la possibilité de mieux prendre en compte la manifestation d'une volonté politique éventuelle de renforcement de certaines actions, ainsi que son réalisme.

Deuxièmement, afin d'inciter à la prudence dans l'inscription des crédits de chaque ligne et de provoquer ainsi un effet d'économie globale, la Commission propose qu'indépendamment de la réserve agricole visée au chapitre II-C, un certain montant de crédits non affectés soit inscrit au budget.

Troisièmement, la Commission veut renforcer le principe de l'annualité budgétaire et la transparence des crédits disponibles par les mesures suivantes:

- supprimer l'automatisme des crédits d'engagement subsistants et du report des crédits de paiement, en adaptant, dans la mesure du nécessaire, le règlement financier et les règlements spécifiques, notamment ceux des fonds structurels. En conséquence, tout crédit non utilisé au cours de l'exercice «n», pour lequel une utilisation alternative n'a pas été proposée pour l'exercice « n + 1 » par la Commission, tombe en annulation;
- proposer à l'autorité budgétaire, au début de l'année, l'utilisation qu'elle entend donner aux crédits non annulés. Cette utilisation peut revêtir trois formes: report sur la même ligne, report sur une autre ligne et report à la réserve globale.

Ainsi l'autorité budgétaire serait informée de façon explicite des crédits disponibles, ligne par ligne, pour le nouvel exercice budgétaire. Dans ces conditions, la réserve globale pourra prendre le caractère d'une réserve permanente.

Quatrièmement, la Commission prendra les dispositions internes nécessaires pour mettre en place un dispositif permettant d'exécuter les crédits alloués conformément aux prévisions et d'annuler sans tarder les crédits qui ne peuvent être utilisés dans les conditions prévues.

Les perspectives pluriannuelles doivent devenir un instrument de la gestion du budget en prévoyant un cheminement régulier et progressif des dépenses évitant une ponction trop rapide sur les nouvelles ressources disponibles. Elles joueront le rôle d'un plan glissant permettant de maintenir une ligne de conduite à moyenne période. Au surplus, elles garantiront, mieux que dans les procédures actuelles, une consommation efficace des crédits. C'est pourquoi la règle de l'annualité, au lieu de provoquer des manques à gagner, constitue une incitation à la mise en œuvre et à l'exécution des programmes réalistes et efficaces.

Ces nouvelles procédures de gestion impliquent une réforme substantielle de la réglementation financière.

(1) Voir les développements consacrés, dans le chapitre suivant, aux politiques dites structurelles.

(2) Voir le chapitre II-B: Des politiques communautaires ayant un réel impact économique.

(3) Les dépenses pour la coopération au développement croîtraient fortement en fin de période sur base d'une hypothèse de budgétisation VIIe F.E.D. .