

## "Les conclusions d'Édimbourg sur le paquet « Delors II » " dans Revue du Marché commun et de l'Union européenne (Avril 1993)

**Légende:** En avril 1993, Philippe Jouret, administrateur à la Commission des Communautés européennes, direction générale des budgets, analyse dans le mensuel Revue du Marché commun et de l'Union européenne la question du financement du budget communautaire et les propositions contenues dans le « paquet Delors II ».

**Source:** Revue du Marché commun et de l'Union européenne. dir. de publ. Epstein, Geneviève ; Réd. Chef Vignes, Daniel. Avril 1993, n° 367. Paris: Les Éditions Techniques et Économiques.

**Copyright:** (c) Les Éditions Techniques et Économiques, 3, rue Soufflot 75005 Paris

**URL:**

[http://www.cvce.eu/obj/"les\\_conclusions\\_d\\_edimbourg\\_sur\\_le\\_paquet\\_delors\\_ii\\_"\\_dans\\_revue\\_du\\_marche\\_commun\\_et\\_de\\_l\\_union\\_europeenne\\_avril\\_1993-fr-d6b09c58-7b3f-46e0-a6db-fdceb0158c32.html](http://www.cvce.eu/obj/)

**Date de dernière mise à jour:** 18/09/2012

## Les conclusions d'Edimbourg sur le paquet « Delors II »

**PAR PHILIPPE JOURET \***

*Administrateur à la Commission des Communautés européennes, direction générale des budgets*

*La presse a largement fait écho aux importantes décisions adoptées lors du Conseil européen d'Edimbourg les 11 et 12 décembre 1992 : réponse aux problèmes posés par la ratification du traité de Maastricht au Danemark, orientations pour l'application du principe de subsidiarité, augmentation du nombre de parlementaires européens notamment pour tenir compte de l'unification allemande, fixation du siège des institutions, autorisation d'entamer les négociations d'élargissement de la Communauté, lancement d'une initiative européenne de croissance pour répondre à la crise économique sans compter plusieurs déclarations dans le cadre de la coopération politique européenne tout particulièrement sur la situation dans les territoires de l'ex-Yougoslavie. Toutefois, le financement futur de la Communauté était certainement un des dossiers les plus complexes qui figuraient sur la table des chefs d'État ou de gouvernement. Ce volet financier des conclusions d'Edimbourg témoigne de la persistance du dynamisme de la Communauté et se traduira par des implications budgétaires concrètes.*

### **L'organisation des finances publiques communautaires**

Avant d'analyser les conclusions du Conseil européen d'Edimbourg, il est utile de situer ces résultats dans le cadre du dispositif institutionnel du budget communautaire et surtout de l'expérience de ces dernières années. En effet, depuis 1988, la vie budgétaire de la Communauté s'organise autour d'un cadre financier pluriannuel destiné à faciliter la procédure budgétaire annuelle, ce qui oblige les institutions à mener périodiquement une réflexion approfondie sur les grandes orientations de l'action budgétaire de la Communauté et sur son financement. La réforme de 1988 avait notamment pour objectif de réduire les tensions entre les deux branches de l'autorité budgétaire, particulièrement vives depuis l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct.

Les principes fondamentaux du traité

Rappelons que les règles applicables à la procédure budgétaire sont fondamentalement différentes de celles de la procédure législative. Le traité CEE a divisé le pouvoir budgétaire entre les deux branches de l'autorité budgétaire : si le Parlement européen et le Conseil délibèrent sur l'ensemble du budget, le Parlement dispose à la majorité des trois cinquièmes du pouvoir de décision final sur les « dépenses non obligatoires » (DNO) et le Conseil sur les « dépenses obligatoires » (DO). La distinction entre ces deux catégories de dépenses ne répond pas précisément à des critères objectifs mais elle est plutôt pragmatique : il convient donc de ne pas se laisser abuser par les termes « obligatoires » et « non-obligatoires » <sup>(1)</sup>.

Le pouvoir du Parlement sur les dépenses non obligatoires est néanmoins limité par la règle du « taux maximal d'augmentation » (TMA), c'est-à-dire que le taux d'augmentation du total des dépenses non obligatoires d'une année sur l'autre ne peut pas dépasser « le taux maximal d'augmentation ». Ce taux est en fait la moyenne entre le taux de croissance de l'économie et celui des budgets nationaux dans les États membres. Toutefois, cette limitation au pouvoir du Parlement ne concerne que le total des dépenses non obligatoires et le Parlement reste totalement libre de déterminer la répartition entre les différentes catégories de dépenses. De plus, le « taux maximal d'augmentation » peut être dépassé dans deux circonstances.

Premièrement, si le taux de croissance des dépenses non obligatoires tel qu'il résulte du projet de budget du Conseil (c'est-à-dire, la première lecture du Conseil) est déjà supérieur à la moitié du TMA, le Parlement peut encore augmenter le total des DNO d'un montant correspondant à la moitié du TMA.

Deuxièmement, le Conseil et le Parlement peuvent d'un commun accord arrêter un nouveau taux d'augmentation pour les dépenses non obligatoires.

Par ailleurs, le Parlement a la faculté de rejeter la totalité du budget en deuxième lecture à la majorité des

deux tiers des suffrages, ce qui lui confère un important pouvoir de pression politique.

Face à cet important pouvoir du Parlement sur les dépenses, le Conseil détient le pouvoir de décision sur « les ressources propres » de la Communauté. Il s'agit même d'une particularité dans la vie communautaire car la décision du Conseil prise à l'unanimité sur consultation du Parlement doit être « adoptée par les États membres conformément à leurs règles institutionnelles respectives ». Autrement dit, il s'agit d'un quasi-traité nécessitant l'intervention des Parlements nationaux.

Cette dualité dans l'organisation du pouvoir budgétaire a été à l'origine de conflits à répétitions de 1980 à 1987 : recours devant la Cour de justice, rejet du budget, retard dans l'adoption du budget et obligation de recourir à des douzièmes provisoires sans compter de fréquents « marchandages » politiques entre les deux branches de l'autorité budgétaire.

À côté de ces problèmes institutionnels, la Communauté devait également affronter des préoccupations plus concrètes liées à l'insuffisance chronique des ressources. Le régime des ressources propres, qui a été introduit en 1970 mais qui n'a été d'application complète qu'à partir de 1980, a attribué trois types de ressources à la Communauté : les droits de douane perçus aux frontières extérieures de la Communauté, les prélèvements agricoles, la ressource TVA avec un taux d'appel initial plafonné à 1% de l'assiette commune <sup>(2)</sup>, puis relevé à 1.4% lors du Conseil européen de Fontainebleau en 1984 avec effet en 1986. Or, ces ressources se sont avérées insuffisantes et inéquitables. Les ressources propres traditionnelles (droit de douane et prélèvements agricoles) ont connu un rendement décroissant en raison de l'autosuffisance alimentaire de la Communauté limitant les importations de produits agricoles et de la baisse progressive du taux des droits de douane dans le cadre des négociations successives du GATT. La ressource TVA a le profond défaut d'être régressive, c'est-à-dire que les pays les moins riches payent proportionnellement plus au titre de la ressource TVA que les pays riches. Ces ressources apparaissent de plus en plus inadéquates face à l'augmentation rapide des dépenses, qu'il s'agisse de l'explosion des dépenses agricoles entre 1983 et 1987 ou de nouveaux programmes de dépenses jugés indispensables pour le bon fonctionnement de la Communauté (recherche, politique régionale). Par ailleurs, elles ne répondaient pas à l'objectif d'une plus grande équité que la Communauté s'était assignée à elle-même depuis l'adhésion de l'Espagne et du Portugal.

### La réforme de 1988

Pour mettre en œuvre de manière sereine et cohérente une politique de moyen terme, il importait de définir une approche globale associant toutes les institutions et portant tout à la fois sur les ressources et sur les dépenses dans un cadre pluriannuel : c'est tout le sens de la réforme de 1988.

Les propositions de 1988, regroupées sous le terme de « Paquet Delors I », comportaient un volet « ressources » particulièrement important. Une quatrième ressource, basée sur le PNB était introduite : chaque État membre y contribue au prorata de son propre PNB, ce qui corrige partiellement le caractère régressif des autres ressources. Par ailleurs, un plafond global, exprimé en pourcentages du PNB de la Communauté, était instauré pour l'ensemble des ressources propres. Ce changement fondamental dans la logique des ressources propres implique que les ressources potentielles de la Communauté évoluent parallèlement à la croissance économique tant que le plafond global reste constant. Les ressources propres nécessaires au financement du budget annuel ne peuvent pas dépasser ce plafond global. Dans ce cadre, la quatrième ressource a un caractère résiduel. Il est fait appel à cette quatrième ressource (PNB) pour combler l'écart entre le montant total des ressources nécessaires au financement du budget et le rendement des autres ressources propres (ressources traditionnelles et ressource TVA).

Pour contribuer au financement de nouvelles dépenses, le plafond global des ressources propres de la Communauté était progressivement accru de 1.15% du PNB en 1988 à 1.20% en 1992. En effet, la réforme de 1988 comportait également des décisions politiques de portée majeure concernant les dépenses dont le doublement des dotations des Fonds structurels <sup>(3)</sup> de 1987 à 1993. Afin de s'assurer que le budget de la politique agricole n'absorbe pas l'augmentation des ressources et empêche ainsi la réalisation des nouveaux programmes comme ce fut le cas dans le passé, la discipline budgétaire applicable à la dépense agricole était

renforcée par la création de « la ligne directrice agricole ». Elle implique que le taux d'augmentation des dépenses agricoles ne peut dépasser en termes réels 74% du taux de croissance du PNB communautaire. Cette mesure tend à réduire le poids relatif des dépenses de la politique agricole commune dans l'économie et en conséquence dans le budget.

« L'accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire » constitue l'élément central de la réforme qui permet de donner une cohérence d'ensemble à toutes les dispositions concernant les ressources et les dépenses qui ont été mentionnées plus haut. L'accord interinstitutionnel comprend le cadre financier, intitulé « les perspectives financières »<sup>(4)</sup>, et définit les règles du jeu pour leur application. Les perspectives financières répartissent l'ensemble des interventions budgétaires de la Communauté en différentes rubriques. Pour chaque rubrique, il existe un plafond annuel de dépenses en crédits d'engagement. Un plafond total pour les crédits d'engagement est obtenu par addition et un plafond total pour les crédits de paiement est déterminé à partir d'une relation ordonnée entre les engagements et les paiements. À partir d'une évolution estimée du PNB de la Communauté pour toute la période, il est possible d'exprimer le plafond des crédits de paiement en pourcentage de ce PNB estimé. C'est ici que se réalise la compatibilité entre les dépenses de la Communauté et les ressources puisqu'elles sont également exprimées en pourcentage du PNB depuis 1988. Toutefois, entre le plafond des ressources propres et le plafond des crédits de paiement, il convient d'insérer une marge qui a une double fonction. Tout d'abord, il s'agit d'une marge de sécurité ; en effet, si la croissance économique s'avère moins soutenue que prévu, le PNB sera plus faible et le plafond des crédits de paiement qui est un montant absolu, représentera automatiquement un pourcentage supérieur de ce PNB réduit. Enfin, cette marge doit également servir à procéder à une révision des plafonds des perspectives financières en cas de besoin pour faire face à des dépenses imprévues à l'origine. Les perspectives financières sont exprimées à prix constants, ce qui implique d'ajuster chaque année les différents plafonds à l'inflation.

En souscrivant à l'accord interinstitutionnel, les institutions se sont engagées à respecter les différents plafonds compris dans les perspectives financières. Cet engagement signifie que les plafonds ne peuvent pas être dépassés tant qu'ils n'ont pas été révisés d'un commun accord entre les deux branches de l'autorité budgétaire sur proposition de la Commission. Il implique également que le Conseil et le Parlement conviennent d'accepter les taux d'augmentation des DNO qui procéderont des budgets établis dans les limites des perspectives financières. Les perspectives financières aboutissent ainsi dans la pratique à neutraliser la règle du TMA qui reste toutefois formellement d'application.

L'instrument des perspectives financières ne constitue donc pas un budget pluriannuel puisque la procédure budgétaire annuelle garde toute son importance non seulement d'un point de vue juridique pour l'autorisation d'ouverture des crédits mais aussi politiquement pour déterminer le niveau effectif des dépenses dans le respect des plafonds et surtout la répartition de ces dépenses entre les différentes actions. Il ne s'agit pas non plus d'une programmation financière indicative puisque les plafonds des perspectives financières ont un caractère contraignant pour les signataires de l'accord interinstitutionnel.

L'accord interinstitutionnel permet de dépasser la double dichotomie établie par le traité, d'une part entre le volet dépenses et le volet ressources, et d'autre part, entre les dépenses obligatoires et les dépenses non obligatoires. Cet accroissement de la confiance mutuelle apparaît comme un préalable à la réalisation d'objectifs à moyen terme. De fait, l'application des perspectives financières au cours de ces cinq dernières années a certainement été un succès pour la crédibilité et l'efficacité de la Communauté<sup>(5)</sup>.

Les budgets ont toujours été arrêtés dans les délais et les objectifs politiques dont le doublement des financements consacrés aux Fonds structurels ont été atteints. La discipline budgétaire a été respectée puisque les budgets de la Communauté se sont inscrits dans le cadre du plafond des ressources propres sans qu'il faille recourir en plus à des avances intergouvernementales comme ce fut parfois le cas par le passé. Il a même été possible de dégager des moyens substantiels pour des actions qui n'avaient évidemment pas pu être prévues à l'origine en 1988, telles que l'assistance aux pays d'Europe centrale et orientale ou les mesures en faveur des nouveaux Länder suite à l'unification allemande. Il a bien entendu fallu procéder à plusieurs révisions des perspectives financières pour un montant cumulé dépassant la marge de 0.03% du PNB qui avait été initialement prévue à cet effet. Ceci a été possible parce que la croissance économique s'est avérée

au cours de la période 1988-1992 supérieure au taux prévu à l'origine, ce qui a automatiquement accru les ressources propres disponibles pour la Communauté.

Face à ce bilan positif, la Commission a abouti à la conclusion que la pratique des perspectives financières et de l'accord interinstitutionnel devait être renouvelée pour la prochaine période sur des bases similaires à l'accord venant à échéance à la fin de l'année 1992 même si certaines améliorations pouvaient être apportées compte tenu de l'expérience.

## LES NÉGOCIATIONS DU PAQUET DELORS II

L'expiration du cadre financier précédent obligeait la Communauté à s'interroger sur son financement futur au cours de l'année 1992. D'ailleurs, plusieurs décisions ayant une portée budgétaire étaient attendues au cours de cette année : il convenait de prendre en compte les implications financières de la réforme de la politique agricole commune, de dresser un bilan du fonctionnement des Fonds structurels et de s'interroger sur leur dotation future, d'assurer le développement des politiques nécessaires au bon fonctionnement du Marché intérieur et d'accorder à la Communauté les ressources suffisantes pour faire face à ses nouvelles responsabilités internationales.

C'est donc un hasard de calendrier si les propositions du Paquet Delors II et le début des procédures de ratification du traité de Maastricht dans les États membres sont intervenus simultanément. Pourtant, dans la presse, le Paquet Delors II a souvent été présenté comme « la facture de Maastricht » contribuant peut-être au climat de méfiance qui a entouré la ratification du traité dans certains États membres.

Évidemment, dans la formulation de ses propositions, la Commission se devait de tenir compte des objectifs du traité sur l'Union européenne mais les implications budgétaires du nouveau traité sont relativement modestes. De plus, il ne s'agit en aucun cas d'obligations chiffrées : la Commission dans ses propositions et le Conseil européen dans ses conclusions disposaient donc d'une marge d'appréciation politique. En effet, la principale disposition du traité de Maastricht ayant une incidence financière est la création du Fonds de cohésion destiné aux pays dont le PNB par tête est inférieur à 90% de la moyenne communautaire, soit à l'heure actuelle, la Grèce, le Portugal, l'Irlande et l'Espagne. Toutefois, le traité n'est même pas un préalable obligatoire à la création du Fonds de cohésion qui peut être institué grâce à l'article 235 du traité de Rome. C'est d'ailleurs sur cette base que le Fonds de cohésion vient d'être mis en place à titre intérimaire devant les retards de la ratification du traité de Maastricht.

Certes, le protocole sur la cohésion économique et sociale annexé au nouveau traité constituait également un signal politique fort en faveur d'un renforcement des politiques régionales de la Communauté. De même, les compétences attribuées explicitement à la Communauté dans de nombreux domaines (réseaux transeuropéens, éducation, industrie...) peuvent signifier une accentuation des interventions budgétaires de la Communauté dans ces secteurs. À ce titre, il est vrai que la Commission comptait à l'origine sur la dynamique du traité pour faciliter et accélérer les négociations sur le Paquet Delors II.

C'est en février et en mars 1992 que la Commission avait présenté ses propositions pour un nouveau cadre financier intitulées « de l'Acte unique à l'après Maastricht : les moyens de nos ambitions », plus connues sous le terme de « Paquet Delors II »<sup>(6)</sup>. La Commission avait initialement proposé d'augmenter le plafond des crédits de paiement de 20 milliards d'ECU en cinq ans. Le plafond des crédits de paiement aurait ainsi dû passer de 63 milliards d'ECU en 1992 à 83 milliards en 1997<sup>(7)</sup>. Compte tenu des ressources nouvelles que la croissance économique devait automatiquement générer d'ici 1997, ceci impliquait de relever progressivement le plafond des ressources propres de 1.20% du PNB en 1992 à 1.37% en 1997 compte tenu d'une « marge pour dépenses imprévues » de 0.03% du PNB. La Commission dégagait trois grandes priorités politiques pour la prochaine période : la cohésion économique et sociale, à savoir les politiques régionales en faveur des régions les plus démunies de la Communauté, les actions extérieures pour tenir compte des mutations de l'environnement international et le renforcement de la compétitivité de l'industrie européenne notamment grâce à l'accroissement de l'effort de recherche et à la construction des réseaux transeuropéens<sup>(8)</sup>.

Dès sa présentation au Conseil, les positions des États membres se sont assez clairement exprimées. Si la progression des moyens consacrés aux actions extérieures a généralement été bien accueillie, l'augmentation envisagée pour les politiques internes était considérée trop ambitieuse et l'objectif du renforcement de la compétitivité de l'industrie par une intervention budgétaire communautaire dans ce secteur était même jugé inopportun par certaines délégations. Toutefois, c'est la principale proposition du Paquet Delors II, à savoir l'augmentation pour plus de dix milliards d'ECU des actions de cohésion économique et sociale, qui a divisé les États membres. D'un côté, les États membres les plus défavorisés, principaux bénéficiaires de la politique de cohésion, considéraient les propositions de la Commission comme une interprétation minimaliste des engagements politiques de Maastricht et de l'autre côté, la plupart des autres États membres insistaient avec des nuances selon les délégations sur le caractère excessif des propositions de la Commission.

Après quelques mois de négociation sous la présidence portugaise, une solution de compromis qui n'aurait pas été très éloignée des conclusions finales aurait probablement pu être dégagée lors du Conseil européen de Lisbonne en juin 1992. Malheureusement, la réflexion politique au sein du Conseil n'était pas assez avancée pour qu'un compromis puisse se matérialiser si rapidement.

Parallèlement, le Parlement européen rendait son avis sur le Paquet Delors II lors de sa session du mois de juin. Si son avis est purement consultatif sur les ressources propres, la mise en œuvre de l'accord interinstitutionnel sur les perspectives financières dépend évidemment de la participation du Parlement. En effet, sans l'accord du Parlement, les perspectives financières seraient privées d'effets car elles ne pourraient arbitrairement limiter les pouvoirs qui sont conférés au Parlement en matière budgétaire par le traité CEE. Le Parlement allait exprimer un appui assez large aux propositions de la Commission. Non seulement, il soutenait la démarche générale de la Commission mais il approuvait la plupart des propositions chiffrées de la Commission. Néanmoins, il réclamait un effort encore plus soutenu pour les actions extérieures et pour les politiques internes en faveur de la compétitivité de l'industrie notamment en demandant un accroissement plus important des montants consacrés à la politique de recherche. Sur ce dernier point le Parlement adoptait donc une position radicalement opposée à celle qui se dégagait au sein du Conseil. Globalement, le Parlement souhaitait deux milliards d'ECU de plus que la Commission à l'horizon 1997, ce qui aurait conduit à un plafond des ressources propres de 1,40% du PNB.

Afin de tenir compte des fortes contraintes pesant sur les finances publiques des États membres dans un contexte de conjoncture économique plus déprimée que prévu, la Commission a jugé utile au début du mois de novembre 1992 d'adapter sa proposition en étalant la réalisation des objectifs de cinq à sept ans jusqu'en 1999. Automatiquement, il en découle une moindre charge pour les ressources de la Communauté au cours de chaque exercice budgétaire puisque la progression des dépenses s'effectue plus lentement et que les deux années supplémentaires sont censées procurer des ressources nouvelles à la Communauté grâce à la croissance économique.

En reformulant sa proposition, la Commission a également tenu compte des grandes tendances qui s'étaient dégagées lors des négociations. C'est ainsi que les montants consacrés à l'agriculture étaient ajustés pour incorporer les implications de la réforme de la politique agricole commune décidée au cours de l'été 1992. Par ailleurs, le plafond de la politique de cohésion était augmenté pour permettre un accroissement des dotations, comparativement trop faibles, pour les nouveaux Länder sans remettre en cause les propositions pour les autres régions défavorisées de la Communauté. Afin d'éviter que cette augmentation n'alourdisse le montant total des dépenses, les crédits proposés pour la recherche étaient réduits du même montant étant donné les réticences enregistrées au sein du Conseil à ce sujet. La proposition modifiée de la Commission nécessitait de fixer le plafond des ressources propres à 1.32% du PNB en 1999 compte tenu d'une marge pour dépenses imprévues de 0.03% du PNB.

Pendant ce temps et depuis le mois de juillet, la présidence britannique avait repris systématiquement les négociations au sein du Conseil d'abord au niveau technique puis au niveau politique. Les incertitudes sur les résultats des négociations ont plané jusqu'au Conseil européen d'Edimbourg et l'ambiance n'était pas toujours à l'optimisme à l'issue des conclaves ministériels préparatoires. Malgré un désir certain d'aboutir à un accord, la plupart des délégations restaient figées sur les positions qu'elles défendaient depuis plusieurs mois. Par ailleurs, le compromis présenté par la présidence britannique représentait une position trop

extrême pour réunir un consensus et n'était pas sans inquiéter bon nombre de délégations. En effet, il était proposé de garder le plafond des crédits de paiement inchangé à 1.20% du PNB durant toute la période même si le plafond des ressources propres était progressivement relevé à 1.27% du PNB créant ainsi une marge pour dépenses imprévues de 0.05% du PNB en 1999.

La proposition modifiée de la Commission, déjà critiquée par les quatre pays les moins riches de la Communauté et le compromis de la présidence apparaissaient comme les deux bornes délimitant le champ des négociations qui devaient se tenir à Edimbourg. Ni l'une ni l'autre n'étaient toutefois susceptibles de constituer en tant que telle une base d'accord et seule une solution imaginative pouvait permettre de dégager un compromis. La Commission était également soucieuse d'éviter une concentration exclusive des nouveaux moyens financiers au seul profit des quatre pays les moins riches afin d'obtenir leur accord tout en contenant excessivement la progression des ressources de la Communauté. Les politiques internes mais aussi les autres objectifs de la politique de cohésion économique et sociale (régions en déclin industriel ou en déclin rural, actions sociales, ...) en auraient été les premières victimes éloignant ainsi l'action de la Communauté des citoyens.

## LE COMPROMIS D'EDIMBOURG

Confrontés à une augmentation généralisée des déficits publics, les États membres n'étaient pas disposés à accroître immédiatement les ressources de la Communauté durant la récession actuelle. Il est donc rapidement apparu que le plafond des ressources propres resterait inchangé à 1.20% du PNB durant deux ans et ne pourrait être progressivement accru qu'à partir de 1995. Par ailleurs, il s'est clairement dégagé que le plafond des ressources propres ne pourrait politiquement pas être porté au-delà de 1.27% du PNB à l'horizon 1999. Dans ce cadre, il paraissait opportun d'assurer dans la mesure du possible une dotation correcte des différentes rubriques de dépenses et c'est ainsi que la marge pour dépenses imprévues s'est trouvée réduite à 0.01% du PNB sur toute la période. Il en découle un plafond des crédits de paiement de 1.26% du PNB en 1999, ce qui n'est somme toute pas très éloigné de la proposition modifiée de la Commission (1.29% du PNB pour les crédits de paiement avec une marge de 0.03%).

La Communauté disposera ainsi en 1999 d'environ 17 milliards d'ECU supplémentaires par rapport à 1992. Le plafond des crédits de paiement atteindra environ 80 milliards en 1999. Ce constat a amené le président Delors à commenter positivement le résultat d'Edimbourg puisque les nouveaux moyens financiers dont disposera la Communauté représenteront 85% du montant proposé par la Commission. Le compromis d'Edimbourg est d'autant plus satisfaisant que l'équilibre général du Paquet Delors II a souvent été respecté : la nécessaire et ambitieuse progression de l'effort financier en faveur des quatre pays les moins riches ne s'est donc pas effectuée au détriment des autres politiques de la Communauté.

Le tableau des perspectives financières tel qu'il résulte des conclusions du Conseil européen d'Edimbourg se décompose en six rubriques : la politique agricole commune, les actions structurelles, les politiques internes, les actions extérieures, les dépenses administratives et les réserves. La principale priorité dégagée à Edimbourg concerne les actions structurelles. Une attention toute particulière a également été portée au développement des actions extérieures. L'accroissement des moyens mis à la disposition des politiques internes de la Communauté n'a pas été absent des conclusions d'Edimbourg même s'il n'a pas l'ampleur qu'aurait espérée la Commission. Nous examinerons tout d'abord les résultats concernant ces trois domaines avant d'aborder la politique agricole, les dépenses administratives et le financement du budget.

### La cohésion économique et sociale

Le Conseil européen a partagé l'analyse de la Commission sur la nécessité d'accorder la priorité absolue à la cohésion économique et sociale dans le cadre du Marché intérieur et dans la perspective de la deuxième étape de l'Union économique et monétaire. Le montant total des dépenses de cohésion passera ainsi d'un peu plus de 17 milliards d'ECU en 1992 à 30 milliards d'ECU en 1999, soit une augmentation d'environ 75%. Malgré les doutes exprimés au cours des négociations par certaines délégations, c'est finalement sur une base quasi identique à celle proposée par la Commission que le Conseil européen a pu parvenir à un accord. Les

actions structurelles de cohésion économique et sociale s'articuleront dorénavant autour de deux axes : les Fonds structurels et le Fonds de cohésion.

Après un doublement de 1987 à 1993, les Fonds structurels devraient progresser d'environ 60% de 1992 à 1999<sup>(9)</sup> et leur encadrement général ne sera que peu modifié durant la prochaine période.

La concentration des moyens budgétaires de la Communauté au profit des régions les plus pauvres sera renforcée. Ainsi, les dotations de « l'objectif 1 » des Fonds structurels consacré aux régions dont le PNB par tête est inférieur à 75% de la moyenne communautaire progresseront de 75% entre 1992 et 1999. Ce taux est totalement cohérent avec la proposition initiale de la Commission d'une augmentation globale de 67% pour les régions d'objectif 1. La différence s'explique par la nécessité de permettre une mise à niveau pour les nouveaux Länder allemands en plus de l'augmentation de 67% dont ils profiteront également. En effet, jusqu'ici, les nouveaux Länder n'étaient pas intégrés dans le règlement général des actions structurelles et relevaient d'un programme particulier. À ce titre, il s'avère que les dotations par tête d'habitant perçues par les Länder en 1992 sont inférieures à celles dont ont bénéficié les régions d'objectif 1. Or, le PNB par tête d'habitant dans les nouveaux Länder est inférieur à la moyenne des PNB par tête d'habitant des régions d'objectif 1 et cette anomalie devait donc être corrigée à l'occasion de l'inclusion des Länder dans la liste des régions d'objectif 1.

Pour l'ensemble des autres objectifs des Fonds structurels, à l'exception de l'objectif 5a, (adaptation des structures agricoles) la progression sur sept ans serait légèrement inférieure aux 50% proposés par la Commission. Les augmentations des dotations des objectifs 2 (régions en déclin industriel), 3 et 4 (actions sociales) et 5b (développement rural) devraient être approximativement proportionnelles au cours de la prochaine période. Par contre, les dotations de l'objectif 5a resteraient plus ou moins constantes en termes réels. Les actions structurelles en faveur de la pêche seront à l'avenir incluses dans cette rubrique mais le Conseil européen n'a pas retenu la création d'un objectif spécifique pour la pêche comme l'avait proposé la Commission.

Le Fonds de cohésion est destiné à accorder des financements pour des projets en matière d'environnement ou d'infrastructure de transport d'intérêt commun afin d'aider les pays bénéficiaires à se conformer à la législation ou aux orientations communautaires dans ces secteurs. Comme l'objectif du Fonds de cohésion est de concilier les efforts de convergence des pays bénéficiaires dans le cadre de l'Union économique et monétaire qui implique une certaine discipline en matière de finances publiques et le maintien d'investissements publics substantiels nécessaires au développement économique de ces pays, la participation de la Communauté au financement des investissements sera élevée et pourra atteindre 80 à 85% de la valeur totale du projet. Le Fonds de cohésion est doté dès 1993 de 1,5 milliard d'ECU et il devrait atteindre 2,6 milliards d'ECU en fin de période, soit 100 millions de plus que la proposition de la Commission.

Ainsi, les quatre pays bénéficiaires du Fonds de cohésion recevront ensemble en 1999 au titre du Fonds de cohésion et de l'objectif 1 des Fonds structurels le double de ce qu'ils ont perçu en 1992 au titre de l'objectif 1 des Fonds structurels. Le Conseil européen a ainsi fait sienne la disposition la plus médiatique du Paquet Delors II qui est surtout la traduction financière de l'équilibre politique de la Communauté.

Face à un tel développement des actions structurelles, il est clair que le budget communautaire organise une certaine solidarité entre les États membres et les différentes régions de la Communauté. Toutefois, cette solidarité prend une forme particulière par rapport à celle qui existe à l'intérieur de nos États. En effet, la fonction allocative du budget l'emporte sur la fonction redistributive même si elle se traduit *de facto* par un transfert financier entre les différentes régions. Premièrement, les financements de la Communauté n'organisent aucune redistribution interpersonnelle des revenus entre les citoyens à la différence des systèmes de Sécurité sociale ou de solidarité nationale dans les États membres. Deuxièmement, les transferts de la Communauté sont généralement conditionnés à la réalisation d'un projet et se distinguent ainsi des mécanismes de péréquation budgétaire qui peuvent exister au sein des différents niveaux de pouvoirs publics au sein des États. L'objectif de l'intervention de la Communauté est d'aider toutes les régions à disposer des infrastructures ou de la main-d'œuvre qualifiée nécessaires pour être en mesure de concurrencer sans

désavantage excessif les autres régions et de pouvoir profiter ainsi des avantages potentiels du Marché intérieur. À cette fin, la Communauté dégage des ressources supplémentaires qui viennent s'ajouter aux moyens mobilisés dans les États membres pour le développement national ou régional. Les critères d'éligibilité sélectifs aux concours des Fonds structurels ou du Fonds de cohésion permettent d'obtenir une concentration importante de l'aide communautaire exerçant ainsi une action substantielle dans les zones bénéficiaires.

Cette conception ne devrait pas fondamentalement se modifier avec le passage à la monnaie unique. En effet, il serait inexact d'affirmer que le passage à l'Union monétaire conduira *a priori* à une répartition géographique des activités défavorable aux régions les plus pauvres. Par ailleurs, l'instauration d'une Union sociale caractérisée par une redistribution des revenus n'est pas un préalable nécessaire à la viabilité de l'Union monétaire : elle pourrait même s'avérer dommageable si elle provoquait une tendance à l'égalisation des salaires à travers la Communauté. Tant que la mobilité de la population reste relativement faible dans la pratique au niveau de la Communauté, les salaires doivent être fonction de la productivité locale afin que les régions les moins productives gardent l'avantage de salaires plus faibles.

#### Les actions extérieures

Dans la lignée de la politique suivie au cours des dernières années, tout particulièrement depuis 1990, les moyens financiers mis à la disposition des actions extérieures de la Communauté progresseront d'environ 55% au cours des sept prochaines années en passant d'un peu moins de 4 milliards d'ECU par an en 1992 à 6,2 milliards d'ECU à l'horizon 1999<sup>(10)</sup>. Ce montant est certes inférieur de 900 millions aux propositions de la Commission mais il traduit néanmoins la volonté du Conseil européen de donner un signe fort d'ouverture et de solidarité en direction du reste du monde compte tenu des mutations rapides de l'environnement international et des responsabilités nouvelles qui incombent à la Communauté. Afin de mesurer réellement le poids des actions extérieures de la Communauté, il convient de préciser que le Fonds européen de développement (FED) prévu par la Convention de Lomé conclue avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) et destiné à financer l'assistance communautaire à ces pays n'est pas budgétisé à l'heure actuelle. Le septième Fonds européen de développement couvrant la période 1990-1995 est doté d'une enveloppe globale de 10,9 milliards d'ECU<sup>(11)</sup> pour les cinq années qui s'ajoute ainsi aux plafonds annuels des perspectives financières. Le FED est géré par la Commission mais il est financé hors-budget par des contributions nationales sur base d'une clé de répartition *ad hoc*.

Les conclusions du Conseil européen d'Edimbourg ne comprennent évidemment pas de répartition géographique prédéterminée de ces nouveaux moyens financiers supplémentaires. Il reviendra à l'autorité budgétaire d'effectuer ces choix en assurant une répartition équilibrée en fonction des besoins spécifiques des différentes régions du monde et des orientations politiques de la Communauté. Toutefois, les régions les plus proches de la Communauté, à savoir les pays d'Europe centrale et orientale ainsi que les républiques de la CEI mais aussi les pays du bassin méditerranéen feront l'objet d'une attention toute particulière et devraient être les principaux bénéficiaires de cet effort budgétaire de la Communauté. Si le développement de l'assistance à ces régions répond entre autres à une logique géo-politique, le regroupement des programmes d'aide, ou du moins leur coordination, au niveau communautaire correspond à plusieurs justifications économiques : c'est notamment le meilleur moyen de prendre en compte les retombées potentielles de l'aide ou de l'absence d'aide aux pays tiers.

Comme l'avait proposé la Commission, le Conseil européen est convenu de la création de deux réserves concernant les relations extérieures pour faire face à des circonstances imprévues : la réserve pour aide d'urgence et la réserve pour garantie de prêts. Dans les deux cas, il s'agit d'assurer l'existence de disponibilités budgétaires tout au long de l'exercice et de permettre ainsi une mobilisation rapide des moyens financiers nécessaires sans devoir procéder à une révision des perspectives financières en cas d'épuisement de la marge sous le plafond de la rubrique des actions extérieures. Ces réserves seront budgétisées mais il ne sera normalement fait appel aux ressources propres correspondantes qu'au moment et à concurrence de l'utilisation éventuelle de la réserve comme c'est déjà la pratique à l'heure actuelle pour la réserve monétaire agricole.

La réserve pour aide d'urgence offre une marge de manœuvre pour répondre avec célérité à des besoins d'assistance, essentiellement humanitaires, dans des pays tiers. En effet, depuis quelques années, la Communauté est devenue très active dans ce type d'intervention. Citons, à titre d'exemple, l'aide aux populations du Kurdistan, de la Russie, de l'ex-Yougoslavie ou d'Afrique.

La réserve pour garantie de prêts est destinée à faire face aux risques de l'activation de la garantie budgétaire accordée par la Communauté pour des prêts à des pays tiers. En effet, depuis quelques années, les prêts de la Banque européenne d'investissement (BEI) garantis par le budget communautaire se sont multipliés et il en est de même pour les prêts accordés directement par la Communauté à partir de ressources empruntées sur les marchés des capitaux dans le cadre d'opérations de « prêts-emprunts ». Cette tendance devrait se poursuivre car les prêts garantis permettent au bénéficiaire d'emprunter à un coût moindre et constituent un des instruments privilégiés de l'assistance financière de la Communauté, tout particulièrement au profit des pays d'Europe centrale et orientale ou du bassin méditerranéen. Or, comme l'a montré l'expérience récente notamment à propos de prêts accordés à l'ex-Yougoslavie, ce type d'intervention n'est pas gratuit car en cas de défaillance du débiteur extérieur, la Communauté devra assurer le remboursement de l'échéance en cause sur ses ressources propres. La réserve servira à alimenter un Fonds de garantie <sup>(12)</sup> — qui va prochainement être mis en place hors-budget — à l'occasion de chaque nouveau prêt garanti et à concurrence d'un certain pourcentage du montant du prêt. Le Fonds assurera le remboursement des créanciers en cas de recours à la garantie communautaire sans préjudice de la responsabilité juridique du budget de la Communauté. La réserve pourra également être utilisée directement pour rembourser les créanciers en cas d'insuffisance des moyens disponibles dans le Fonds.

#### Les politiques internes et le principe de subsidiarité

Le Conseil européen est convenu d'une augmentation de l'ordre de 30% au cours des sept prochaines années du plafond de la rubrique consacrée aux politiques internes qui passera ainsi d'environ 3,9 milliards d'ECU en 1992 à 5,1 milliards en 1999. Cette progression est certes inférieure à la croissance de 50% avancée par la Commission dans sa proposition modifiée de novembre 1992 mais contraste nettement avec l'augmentation de 15% suggérée initialement par la présidence britannique dans son projet de compromis. Parmi toutes les politiques internes de la Communauté, la recherche et les réseaux transeuropéens méritent une attention particulière d'un point de vue budgétaire.

Contrairement aux propositions de la Commission, la recherche ne bénéficiera *a priori* d'aucune priorité particulière parmi les politiques internes, du moins du point de vue budgétaire *stricto sensu*, et les conclusions d'Edimbourg ne comprennent d'ailleurs pas de sous-plafond pour les dépenses de recherche. Toutefois, le budget de la recherche restera largement le premier poste de dépenses au sein de cette rubrique. Le Conseil européen a prévu que les dépenses de recherche devront continuer à se situer entre la moitié et les deux tiers du montant total des politiques internes. Ceci implique que les crédits destinés à la recherche devront évoluer approximativement au même rythme que ceux de l'ensemble des politiques internes. Au cours des prochains mois, les institutions de la Communauté devront arrêter le quatrième programme-cadre de recherche et de développement technologique (RDT) pour la période 1994-1998. Tout en s'inscrivant dans les limites des orientations fixées à Edimbourg, la dotation globale du quatrième programme-cadre de recherche devrait être sensiblement supérieure à celle du troisième programme-cadre <sup>(13)</sup>. Par ailleurs, d'après les propositions de la Commission, la politique de la recherche communautaire devrait notamment répondre davantage aux besoins de l'industrie et veiller à améliorer la diffusion des résultats de la recherche auprès des entreprises.

Les financements en faveur des réseaux transeuropéens devraient représenter la première priorité pour les politiques internes dans les prochaines années. Sur ce point, le Conseil européen a partagé les préoccupations de la Commission. En effet, selon les dispositions du nouveau traité, la Communauté contribue au développement des réseaux dans les secteurs des transports, des télécommunications et de l'énergie. Son action vise à favoriser l'interconnexion des réseaux des États membres afin d'éviter les goulets d'étranglement transfrontaliers et les chaînons manquants à l'échelle européenne. Une politique volontariste

s'impose car l'existence de réseaux performants est une des conditions nécessaires pour assurer le bon fonctionnement d'un vrai marché intérieur. Même si le financement communautaire progressera considérablement par rapport au montant de l'ordre de 220 millions d'ECU <sup>(14)</sup> déjà inscrit dans le budget 1993, les dotations resteront en termes absolus relativement marginales par rapport à la taille des investissements requis dans ce secteur. L'action budgétaire de la Communauté se limitera donc à contribuer à titre incitatif par le financement d'études de faisabilité, de garantie et de bonifications d'intérêts à la réalisation de certains projets d'intérêt commun choisis dans le cadre des schémas directeurs préalablement établis au niveau communautaire.

L'enveloppe globale de cette rubrique permettra également d'assurer une certaine croissance des dépenses consacrées aux politiques internes, autres que la recherche et les réseaux, même si elle sera inévitablement modeste. Ceci impliquera d'effectuer certains choix dans les interventions de la Communauté et de dégager des priorités de manière sélective.

Le lecteur pourrait s'interroger sur la faiblesse des montants consacrés aux autres politiques internes qui représentent aujourd'hui moins d'un milliard et demi d'ECU et seulement environ 2% du budget alors que ces autres politiques internes couvrent entre autres des domaines aussi variés que l'environnement, la protection des consommateurs, l'industrie, la mobilité des étudiants et la formation. En fait, il faut se rappeler que ces politiques, tout comme l'ensemble des politiques internes de la Communauté, doivent répondre tout particulièrement au principe de subsidiarité. Ce concept implique que la Communauté ne peut agir que si l'action entreprise est susceptible d'être réalisée de manière plus efficace au niveau communautaire qu'au niveau national. Ce sera le cas, par exemple, en présence d'effets externes transfrontaliers ou d'économies d'échelle. Toutefois, même si une action de la Communauté se justifie sur la base d'un de ces critères, elle n'entraîne pas nécessairement un financement de la part du budget communautaire car l'intervention de la Communauté peut se réaliser par d'autres moyens tels que la coordination des politiques nationales ou le recours à une législation communautaire. En conséquence, les dépenses de la Communauté dans ce domaine auront souvent un caractère incitatif, ce qui explique leur caractère relativement modeste. L'exemple typique est celui des programmes de démonstration destinés à être pris en charge par les États membres dès que la phase pilote se sera avérée fructueuse. Ce rôle de catalyseur du financement communautaire devrait permettre de contribuer à la réalisation d'objectifs plus larges avec des moyens réduits. Néanmoins, il faut regretter que le Conseil ait parfois eu tendance, tout particulièrement pour les politiques internes, à appliquer le principe de subsidiarité à sens unique, c'est-à-dire lorsqu'il aboutit à limiter le rôle de la Communauté et à le négliger lorsqu'il justifierait un accroissement des moyens financiers de la Communauté. En effet, s'il apparaît que la Communauté représente le niveau de pouvoir le plus approprié pour mettre en œuvre une politique sur le plan budgétaire, il conviendrait de lui transférer les moyens financiers nécessaires tout en réalisant des économies correspondantes au niveau national.

### La politique agricole réformée

Avec plus de 38,4 milliards d'ECU envisagés à l'horizon 1999, les dépenses agricoles resteront le premier poste du budget. Toutefois, leur poids relatif dans le budget devrait se réduire en passant d'un peu plus de 50% actuellement à environ 45% à la fin de la décennie. L'évolution des dépenses agricoles restera régie par la ligne directrice selon des modalités inchangées, soit une augmentation annuelle en termes réels limitée à 74% de la croissance du PNB. Le contenu des dépenses reprises sous la ligne directrice sera légèrement modifié, comme l'avait proposé la Commission, pour couvrir la totalité des dépenses de la politique agricole réformée, y compris les mesures d'accompagnement, le Fonds de garantie pour la pêche et la totalité des dépenses d'aide au revenu et de retrait des terres.

Comme le relèvement de la ligne directrice agricole pour un montant de 1 500 millions d'ECU à partir de 1994 proposé initialement par la Commission était devenu superflu à la suite des décisions de l'été 1992 sur la réforme de la politique agricole commune, le Conseil européen a retenu la proposition modifiée de la Commission en gardant la ligne directrice inchangée.

Néanmoins, ce raisonnement fait abstraction du coût des dévaluations à répétitions de certaines devises européennes durant l'automne 1992 en raison du mécanisme du « switchover ». En effet, comme l'ECU est un panier des différentes devises européennes, sa valeur exprimée dans les devises les plus fortes se trouve réduite suite à une dévaluation d'une autre devise européenne. Le mécanisme du switchover a été introduit en 1984 pour éviter que les prix agricoles, fixés officiellement en ECU, ne diminuent en monnaie nationale dans les États membres dont la monnaie est réévaluée par rapport à l'ECU. Il aboutit en fait à aligner les prix agricoles sur la devise la plus forte, ce qui conduit à une augmentation des prix et des aides exprimés en ECU dans toute la Communauté. Ce mécanisme est extrêmement coûteux et revêt un caractère permanent.

Bien que l'idée de revenir à la proposition initiale d'un relèvement de la ligne directrice ait été un instant caressée, cette solution s'est rapidement avérée irréalisable politiquement. Elle aurait rompu le fragile compromis qui apparaissait entre les États désireux de limiter l'augmentation des ressources de la Communauté et les États favorables à l'augmentation des dépenses. En effet, toutes choses étant égales par ailleurs, un relèvement de la ligne directrice de 1,5 milliard d'ECU aurait conduit à un plafond des ressources propres compris entre 1.29% et 1.30% du PNB en 1999 ce qui aurait compromis toutes les négociations.

Le Conseil européen a donc eu recours à des solutions alternatives pour faire face au coût supplémentaire induit par les réalignements entre les devises européennes au cas où les dépenses agricoles viendraient à dépasser la ligne directrice de ce fait. Si les dépenses provoquées par les dévaluations de l'automne 1992 sont *a priori* concernées par ces mécanismes, d'autres dépenses liées à des modifications potentielles des cours de change auraient également vocation, dans certaines conditions, à être traitées de la même manière puisque le Conseil n'a pas accepté la suppression du mécanisme du « switchover » à partir de 1993 comme l'avait proposé la Commission.

Tout d'abord, le rôle de la réserve monétaire sera élargi. Jusqu'ici, la réserve monétaire servait uniquement à compenser le coût des modifications significatives du cours dollar/ECU sur le marché des changes par rapport au cours retenu dans l'avant-projet de budget. En effet, une baisse du cours du dollar provoque une diminution des prix internationaux des produits agricoles convertis en ECU et accroît les restitutions à l'exportation à charge du budget communautaire. À l'avenir, la réserve monétaire pourra également être utilisée pour supporter le coût des dévaluations internes à la Communauté sans que cela ne puisse porter préjudice à sa finalité initiale. Toutefois, comme la réserve monétaire verra son montant réduit d'un milliard à 500 millions d'ECU <sup>(15)</sup> à partir de 1995, cette solution risque éventuellement de s'avérer insuffisante. C'est pourquoi, le Conseil européen a prévu que le Conseil devra prendre, si nécessaire, les dispositions appropriées pour approvisionner le FEOGA - Garantie. Ces deux dispositions ne sont utilisables qu'à concurrence du coût des réalignements monétaires et ne doivent pas affaiblir par ailleurs la discipline budgétaire agricole. Il reste évidemment à définir les conditions et les modalités d'application de tous ces principes.

### Les dépenses administratives

L'augmentation apparente des dépenses administratives de 3,2 milliards d'ECU en 1992 à 3,9 milliards en 1999 mérite une brève explication. Effectivement, la Communauté va devoir faire face à un accroissement substantiel des pensions de retraites des anciens fonctionnaires au cours des prochaines années. En fait, l'évolution des dépenses administratives hors pensions devra répondre à une discipline budgétaire particulièrement stricte, renforcée dans le court terme par la dépréciation de l'ECU face au franc belgo-luxembourgeois dans lequel sont exprimées la plupart des dépenses administratives.

### Le financement du budget : la continuité dans les objectifs

La Commission souhaitait poursuivre et accentuer la réforme engagée en 1988 pour rendre les ressources propres de la Communauté plus proportionnelles à la prospérité relative des États membres. Fidèle à l'engagement politique exprimé dans le protocole sur la cohésion économique et sociale annexé au traité de

Maastricht, le Conseil européen a partagé l'objectif de la Commission. Il a confirmé les orientations qu'elle avait proposées tout en différant légèrement leur mise en œuvre.

L'introduction de la quatrième ressource basée sur le PNB en 1988 était le principal instrument au service d'une plus grande équité dans le système des ressources propres de la Communauté. Toutefois, la quatrième ressource ne contribue que faiblement au financement du budget communautaire (entre 15% et 25% à l'heure actuelle) et l'objectif recherché n'est donc pas encore atteint. Afin d'accroître le recours à la quatrième ressource, le taux d'appel uniforme de la ressource TVA sera ramené de 1.4% à 1.0%. En conséquence, l'effet combiné de l'augmentation des dépenses et de la baisse du taux d'appel uniforme de la TVA va contribuer à accroître sensiblement la part de la ressource PNB dans le financement du budget qui pourrait atteindre un peu moins de la moitié d'ici à la fin de la décennie. Ces dispositions du Paquet Delors II devraient donner sa pleine efficacité à un concept introduit par le Paquet Delors I mais dont l'effet a été jusqu'ici relativement limité.

Un deuxième mécanisme, plus technique et de moindre importance, avait été imaginé en 1988 pour atténuer l'effet régressif de la ressource TVA : il s'agit de l'écrêtement de l'assiette TVA. L'assiette de la TVA d'un État membre, qui est prise en compte pour le calcul de la ressource TVA payée par un État, est artificiellement limitée à 55% du PNB de cet État. Certes, cette décision a renforcé le caractère statistique du concept de « ressource TVA » éloignée de l'assiette effective de la TVA dans les États membres ; toutefois, c'était déjà le cas auparavant car les différences de législation ont toujours obligé à recourir au concept « d'assiette commune » spécifiquement corrigée pour les besoins de l'exercice. À l'avenir, l'écrêtement de l'assiette TVA sera renforcé en passant à 50% du PNB. Les écarts entre les assiettes TVA et PNB s'en trouveront limités, ce qui atténuera davantage le caractère régressif de la ressource TVA.

La Commission avait proposé une mise en œuvre rapide de ces dispositions. Toutefois, elle s'est heurtée aux réticences de quelques pays avantagés *de facto* par le système actuel. Tout en ne reniant pas leurs engagements politiques de Maastricht, ces délégations n'acceptaient pas que d'autres pays riches puissent également profiter de certains de ces changements. Le compromis a alors consisté à différer partiellement l'entrée en vigueur du nouveau régime des ressources propres. Tout d'abord, aucun changement au système actuel ne sera apporté avant 1995, ce qui est compréhensible puisque le plafond global des ressources ne sera pas modifié avant cette date. Ensuite, la mise en place du nouveau système sera progressive : la baisse du taux d'appel uniforme de la TVA de 1.4% à 1% et l'écrêtement de l'assiette TVA de 55% à 50% s'effectueront par étapes égales entre 1995 et 1999. Toutefois, l'écrêtement de l'assiette TVA passera à 50% du PNB dès 1995 pour les quatre pays les moins riches de la Communauté.

Quant à la correction budgétaire en faveur du Royaume-Uni, elle restera inchangée au cours de la prochaine période. Rappelons que le Royaume-Uni bénéficie d'une compensation budgétaire dont les modalités de base ont été arrêtées lors du Conseil européen de Fontainebleau en 1984. Il est ainsi remboursé au Royaume-Uni les deux tiers de la différence entre sa part dans les dépenses réparties et sa part dans les ressources TVA et PNB <sup>(16)</sup> versées à la Communauté. La Commission a estimé que les raisons qui avaient justifié l'instauration de cette compensation restaient d'actualité. En effet, les dépenses communautaires, tout particulièrement les dépenses agricoles, en faveur du Royaume-Uni continuent aujourd'hui à être relativement modestes et nettement inférieures à la part de ce pays dans les ressources de la Communauté contribuant ainsi à la persistance d'un « déséquilibre budgétaire » au détriment du Royaume-Uni. Pourtant, le PNB par tête d'habitant du Royaume-Uni reste inférieur à la moyenne communautaire et il a même eu tendance à baisser par rapport à cette moyenne au cours des cinq dernières années. En conséquence, la Commission n'avait pas proposé formellement de modification de la compensation britannique mais elle avait néanmoins soumis au Conseil deux options concernant les modalités de calcul de la correction. La première solution était le *statu-quo* tandis que la deuxième visait à exclure de la base de calcul de la correction les dépenses du Fonds de cohésion. Effectivement, comme le Royaume-Uni n'est pas éligible au Fonds de cohésion, cet effort de solidarité en faveur des pays les plus pauvres contribuera par définition, et toutes autres choses étant égales par ailleurs, à accroître « le déséquilibre budgétaire » britannique. Le Conseil européen a finalement opté pour la première solution.

## QUELQUES PERSPECTIVES D'AVENIR

Comme nous venons de le voir, les conclusions du Conseil européen d'Edimbourg sont loin d'être dépourvues d'ambition et elles devraient permettre une évolution équilibrée des interventions budgétaires de la Communauté durant les prochaines années. Toutefois, plusieurs incertitudes subsistent et elles pourraient compliquer la gestion du budget dans un avenir relativement proche. Dans certains cas, ces difficultés ne sont d'ailleurs pas sans mettre en évidence une nouvelle fois les lacunes des dispositions budgétaires du traité de Rome que le traité sur l'Union européenne n'a que marginalement modifiées.

#### La mise en œuvre des conclusions d'Edimbourg

L'adoption ou la révision d'un certain nombre de textes législatifs restent nécessaires pour assurer la mise en œuvre concrète des conclusions d'Edimbourg : citons principalement la modification de la décision sur la discipline budgétaire pour adapter son contenu à la politique agricole réformée, le réexamen du règlement sur les missions et la coordination des Fonds structurels pour une nouvelle période, l'adoption des règlements créant le Fonds de cohésion <sup>(17)</sup> et le Fonds de garantie. Bien évidemment, une nouvelle décision sur les ressources propres devra être adoptée par le Conseil et approuvée par les États membres d'ici 1995.

Outre ces dispositions législatives, il reste à achever la négociation du nouvel accord interinstitutionnel entre le Parlement, le Conseil et la Commission qui est en cours depuis l'automne dernier. Toutefois, le Parlement s'est senti exclu des délibérations qui ont conduit à la détermination des plafonds convenus par le Conseil européen. Ceci est d'autant plus vrai que les conclusions d'Edimbourg ne sont pas toujours proches des choix qu'avait exprimés le Parlement dans sa résolution de juin 1992, essentiellement pour les politiques internes et les actions externes. En conséquence, le Parlement a souhaité obtenir certaines concessions de nature institutionnelle sur le texte de l'accord. La complexité de ces négociations ne permet pas de garantir une conclusion rapide même si une issue positive reste toujours possible dans les prochaines semaines. Il n'est donc pas exclu que la procédure budgétaire pour l'année 1994 se déroule en absence d'accord et qu'il faille mener simultanément les débats sur le budget 1994 et sur la conclusion de l'accord interinstitutionnel. Un tel exercice pourrait être périlleux et un conflit autour du budget 1994 n'est pas impossible à la différence du budget pour l'année 1993 qui a pu être adopté sans heurts dans la foulée du Conseil européen d'Edimbourg. Il est vrai que les plafonds des perspectives financières approuvés par le Conseil européen pour l'année 1993 étaient très proches des préoccupations exprimées par le Parlement lors de sa première lecture du projet de budget.

En plus de ces considérations juridiques et politiques, il faudra maîtriser certaines fragilités du compromis d'Edimbourg.

Tout d'abord, la marge pour dépenses imprévues de 0.01% du PNB par an est particulièrement faible surtout pour une durée allongée à sept ans. Face à ce cadre des perspectives financières relativement rigide, le potentiel de moyens financiers encore disponibles pour lancer de nouvelles politiques en réponse à des situations nouvelles ou imprévues se trouve fortement réduit. Certes, la Communauté ne devra pas nécessairement faire face au cours de cette décennie à des bouleversements comparables à ceux qu'a connus notre continent au cours de ces dernières années et qui ont eu une incidence budgétaire notable. Ce manque de flexibilité constitue toutefois un pari sur l'avenir. De plus, cette marge de 0.01% du PNB pourrait être rapidement absorbée par une croissance économique plus faible que prévue lors de l'établissement des perspectives financières et toute marge de manœuvre se verrait ainsi anéantie. Dans le cas d'une stagnation marquée et durable, le plafond des crédits de paiement pourrait même devenir incompatible avec le plafond des ressources propres.

Par ailleurs, en souscrivant à des solutions *ad hoc* pour faire face aux conséquences des mouvements monétaires sur les dépenses agricoles, le Conseil européen s'est éloigné de l'orthodoxie des perspectives financières. En effet, la logique du système aurait voulu que toutes les dépenses prévisibles soient incorporées dans le plafond des crédits de paiement.

Enfin, durant la période d'application prévue pour le nouveau cadre financier, un élargissement de la

Communauté est à prévoir. Il aura pour effet d'augmenter le montant des ressources propres potentielles dont disposera la Communauté mais également les dépenses auxquelles elle devra faire face. Ceci conduira inévitablement à modifier les perspectives financières. Cette nouvelle négociation ne pourra faire abstraction de la situation des finances publiques communautaires qui prévaudra à ce moment, compte tenu, le cas échéant, des problèmes mentionnés plus haut.

#### La persistance des lacunes institutionnelles

La lenteur des négociations pour le renouvellement de l'accord interinstitutionnel met à nouveau en exergue l'inadéquation de la répartition des compétences budgétaires. Le même phénomène a d'ailleurs pu être observé lors des révisions des perspectives financières intervenues durant la période précédente. En effet, les crises qui émail-laient autrefois la procédure budgétaire ont parfois eu tendance à se déplacer au niveau de la procédure de révision des perspectives financières.

Il est vrai que les dispositions du traité organisent cette confrontation. Les modalités d'exercice du pouvoir budgétaire représentent deux extrêmes dans la vie communautaire : le pouvoir du Parlement sur les dépenses dépasse celui qu'il détient dans le cadre de la procédure législative tandis que la décision sur les ressources propres se distingue du droit dérivé car elle doit être soumise à l'approbation des Parlements nationaux pour entrer en vigueur. En schématisant à l'extrême, il n'est pas impossible d'y voir l'opposition directe entre une logique d'inspiration plutôt fédéraliste et une logique d'inspiration intergouvernementale. Il n'est donc pas inutile de s'interroger sur le caractère approprié des dispositions tant du côté des dépenses que du côté des ressources.

La lourdeur de la procédure décisionnelle concernant les ressources propres n'est pas sans poser des difficultés. Tout d'abord, elle prive la Communauté d'une marge de manœuvre réelle et ne permet pas de réaction rapide. En cas de besoin immédiat et imprévu, elle peut obliger à recourir à des solutions *ad hoc* telles que les avances intergouvernementales dont le premier mérite n'est certainement pas la transparence ! Plus généralement, elle empêche la réalisation d'un véritable arbitrage entre le montant total des dépenses et le niveau des ressources qui rythme pourtant la vie budgétaire dans les États membres. En effet, comme la compétence du Parlement européen se limite aux dépenses, c'est le montant total des crédits inscrits au budget qui va déterminer le taux annuel d'appel effectif aux ressources propres dans le cadre du plafond fixé pour ces ressources en absence de tout débat sur le montant ou la composition des ressources.

Par ailleurs, au sein de la procédure budgétaire, les contradictions s'accumulent également ainsi que cela a été expliqué dans la première partie de cet article : absence de critères objectifs pour déterminer la répartition entre les dépenses obligatoires et les dépenses non obligatoires, existence d'un « taux maximal d'augmentation » des dépenses non obligatoires mais possibilité de dépasser ce taux, etc... En fait, ces incohérences se sont progressivement révélées avec la montée en puissance des dépenses non obligatoires. Lorsque la distinction entre les DO et les DNO, établie par le traité de Luxembourg de 1970, est entrée en vigueur au milieu des années soixante-dix, les dépenses non obligatoires représentaient moins de 20% du budget alors qu'elles atteignent aujourd'hui plus de 45% des dépenses et devraient s'élever à près de 55% à la fin de la décennie ! Le Parlement européen n'a pas manqué de défendre avec force ses priorités politiques faisant ainsi du budget l'instrument de la revendication de sa légitimité démocratique.

#### Vers l'introduction d'une véritable ressource propre ?

À côté de ces aspects institutionnels, c'est peut-être une problématique plus tangible qui pourrait susciter l'intérêt des citoyens dans le futur. En effet, la composition des ressources propres de la Communauté reste une question ouverte à long terme même si elle est particulièrement sensible d'un point de vue politique.

Les ressources propres peuvent être définies en droit comme des recettes de nature fiscale affectées une fois pour toutes à la Communauté dans certaines conditions. Même si elles sont prélevées physiquement par les États membres, le produit de ces ressources revient automatiquement à la Communauté sans qu'une décision

annuelle de la part des autorités nationales soit nécessaire. Dans les limites fixées par la décision sur les ressources propres, l'appel effectif aux ressources découle donc chaque année uniquement des décisions adoptées par les institutions communautaires dans le cadre de la procédure budgétaire. Cette autonomie financière distingue la Communauté des organisations internationales qui sont normalement financées par des subventions des gouvernements de leurs États membres. Il s'agit de la concrétisation de la spécificité de l'intégration communautaire dans le domaine budgétaire.

Toutefois, cette autonomie est strictement encadrée par la décision sur les ressources propres qui prive les institutions communautaires d'un vrai pouvoir d'appréciation discrétionnaire. Bien que ce soit à titre pluriannuel et anticipatif, les Parlements nationaux doivent approuver la décision sur les ressources propres fixant les plafonds et les modalités de calcul de ces ressources, ce qui préserve leurs compétences en matière de vote des impôts.

Le choix des ressources propres attribuées à la Communauté est donc déterminant pour apprécier le degré effectif de l'autonomie financière de la Communauté.

Les ressources propres traditionnelles (droit de douane, prélèvements agricoles) sont entièrement affectées à la Communauté <sup>(18)</sup>. Elles peuvent ainsi être assimilées à de vrais « impôts communautaires » puisque ce sont les droits de douane et les prélèvements agricoles effectivement perçus aux frontières extérieures de la Communauté qui reviennent au budget communautaire. Le lien est donc direct entre le contribuable et la Communauté ; ceci est d'autant plus vrai que les droits de douane ou les prélèvements agricoles sont intimement liés à des politiques communes, en l'occurrence la politique commerciale et la politique agricole. Toutefois, même dans ce cas, ces « impôts » n'ont pas de vrai caractère fiscal car leur niveau n'est pas fonction des besoins de financements du budget mais découle des décisions adoptées dans le cadre des politiques communes (politique agricole ou politique du commerce extérieur). En effet, dans tous les pays industrialisés développés, les droits de douane, tout comme les prix de soutien des produits agricoles, dépendent uniquement du degré de protection souhaité pour les productions nationales, le plus souvent dans le respect d'accords internationaux tels que ceux du GATT, et ne peuvent pas être augmentés délibérément pour accroître les recettes fiscales.

À l'opposé des ressources propres traditionnelles, la quatrième ressource basée sur le PNB n'est plus une ressource propre que du point de vue juridique. En fait, elle fonctionne comme une subvention versée par les budgets nationaux au budget communautaire puisqu'il n'existe évidemment aucun impôt comparable dans les États membres.

Certes, c'est la Commission elle-même qui a proposé la création, puis le développement de la quatrième ressource. Ceci s'explique aisément car l'impératif actuel est de forger une structure des ressources suffisamment équitable entre les États membres et à ce titre, le PNB apparaît comme l'assiette la plus large et la plus juste. De plus, à défaut d'une autre nouvelle ressource, la quatrième ressource se substitue en fait à la ressource TVA. Or, si celle-ci pouvait en théorie s'apparenter à un impôt partagé avec les États membres et constituer une vraie ressource propre liée aux impôts payés par les contribuables, il en a toujours été autrement en raison des différences de législation. À l'heure actuelle, la ressource TVA, basée sur le concept d'assiette commune, ne présente en fait aucun avantage par rapport à la ressource PNB au regard de l'autonomie financière ou de la visibilité pour les citoyens. Ses modalités de calcul sont même nettement moins transparentes que celles de la ressource PNB.

En conséquence, la structure actuelle des ressources propres ne permet pas d'exploiter pleinement les potentialités du concept de « ressource propre » pour assurer une vraie autonomie financière à la Communauté.

À l'avenir, l'introduction d'une nouvelle ressource propre qui présenterait davantage les caractéristiques d'un véritable impôt communautaire pourrait être souhaitable à condition d'être accompagnée d'une modification de certains principes institutionnels relatifs au budget ou aux ressources pour remédier à quelques lacunes mentionnées plus haut. Idéalement, l'objectif d'une telle réforme serait de renforcer l'autonomie financière de la Communauté en accordant un certain pouvoir, même limité, sur les ressources à l'autorité budgétaire,

notamment au Parlement, afin d'introduire davantage de souplesse dans la gestion des ressources et d'assurer un véritable arbitrage annuel entre les ressources et les dépenses. Parallèlement, les ressources de la Communauté devraient être constituées, du moins en partie, d'un impôt communautaire suffisamment visible pour les contribuables. Ces mesures permettraient de rendre plus transparent aux yeux des citoyens le financement de la Communauté. Il établirait ainsi une relation directe entre le parlementaire, responsable des choix budgétaires, et le citoyen-contribuable, ce qui pourrait contribuer à combler « le déficit démocratique » dont la Communauté est si souvent accusée.

Cet impôt communautaire devrait au moins répondre à trois critères : premièrement, il devrait y avoir une justification claire pour le choix de cet impôt telle qu'un lien avec une politique communautaire ou une mobilité importante de l'assiette fiscale entre les États ; deuxièmement, la législation relative à cet impôt devrait être suffisamment harmonisée ou aisément harmonisable pour éviter des distorsions ; troisièmement, le rendement de l'impôt ne devrait pas être aléatoire. Enfin, cet impôt ne devrait pas présenter de caractère régressif trop marqué bien que d'autres formes de correction puissent être envisagées pour assurer la proportionnalité, voire la progressivité des ressources totales de la Communauté à la prospérité relative de ses États membres.

Selon la Commission, il n'existe pas à l'heure actuelle d'impôt répondant suffisamment à ces critères. Plusieurs possibilités sont néanmoins envisageables à terme et mériteraient d'être étudiées bien qu'aucune solution ne soit complètement satisfaisante. Citons, en particulier, un prélèvement transparent d'un certain pourcentage de la TVA calculée sur l'assiette effective et non théorique de la TVA à condition que l'harmonisation de l'assiette soit poursuivie ; une partie du produit de l'impôt sur les sociétés si un rapprochement de l'assiette de cet impôt était décidé ; un partage de la taxe, proposée par ailleurs par la Commission dans le cadre de la politique de l'environnement, sur la consommation d'énergie et l'émission de gaz carbonique si elle était instituée.

De toute manière, les perspectives d'introduction d'un tel impôt paraissent aujourd'hui assez éloignées. Les réticences seront multiples puisque cette réforme pourrait affecter à la marge le partage des compétences entre les États membres et la Communauté. Pourtant, ce thème mériterait une réflexion claire et réfléchie : il ne devrait y avoir ni anathème de part et d'autre, ni réponse préconçue car c'est le débat sur la meilleure manière d'assurer le respect de la démocratie dans le fonctionnement de la Communauté qui se profile en filigrane. Comme le sujet est délicat politiquement et juridiquement, il n'est pas exclu également qu'un ajustement de moindre ampleur des ressources propres soit décidé à moins que les études soient dirigées dans une autre direction.

Certes, le Conseil européen d'Edimbourg a invité la Commission à présenter d'ici à 1999 une étude sur une éventuelle nouvelle ressource mais c'est seulement à la demande expresse d'un petit nombre de délégations que cette référence à une nouvelle ressource a été inscrite dans les conclusions du Conseil européen. Quant au Parlement européen, il souhaite vivement que le débat sur cette question s'ouvre le plus rapidement possible.

Encore faut-il que la Communauté évalue correctement les avantages et les risques de ce passage d'un financement caché à un financement visible. Il serait particulièrement frustrant qu'en jouant la carte de la démocratie et de la transparence, la Communauté devienne une proie facile pour certains de ses détracteurs qui ne se priveraient pas de l'accuser d'être plus dispendieuse même si la taille du budget communautaire restait inchangée au cours de cette opération.

\*\*\*

Au vu de la morosité économique ambiante et d'un contexte politique délicat, les conclusions du Conseil européen d'Edimbourg sont constructives car elles traduisent la ferme volonté des chefs d'État ou de gouvernement de préserver le dynamisme de la Communauté et de renforcer la solidarité entre ses États membres. La relative rapidité des négociations au sein du Conseil en est d'ailleurs une preuve supplémentaire. Il reste à suivre le déroulement des négociations sur l'accord interinstitutionnel.

S'inscrivant dans la continuité du Paquet Delors I tant du point de vue institutionnel que du point de vue des priorités budgétaires et politiques, le Paquet Delors II complète l'œuvre entreprise jusqu'ici avec succès. Son premier mérite vient probablement d'avoir su faire passer le pragmatisme nécessaire au-dessus de la confrontation doctrinaire.

Cette appréciation positive ne doit pas masquer les faiblesses permanentes des règles institutionnelles qui régissent la vie budgétaire de la Communauté. C'est à ce niveau qu'il faudra éventuellement s'attacher à l'avenir à proposer quelques améliorations, lorsque les circonstances politiques le permettront, sans pour autant remettre en cause la nature et la fonction du budget de la Communauté.

(\*) Les vues exprimées dans cet article n'engagent que son auteur et en aucune façon l'institution à laquelle il appartient.

(1) Actuellement, les dépenses obligatoires sont essentiellement constituées par la politique agricole commune et par certaines actions extérieures lorsque celles-ci découlent directement d'engagements stipulés dans des accords conclus avec des pays tiers comme les accords internationaux de pêche ou les protocoles financiers méditerranéens. Par contre, l'assistance aux pays d'Europe centrale et orientale est classée « dépense non obligatoire ».

(2) Rappelons qu'il ne s'agit pas d'un certain pourcentage du produit de la TVA perçu par les États membres mais de 1% puis de 1,4% de l'assiette de la TVA (c'est-à-dire, de la valeur de l'ensemble des transactions soumises à la TVA) qui est dans le cas présent harmonisée et corrigée statistiquement, d'où l'expression d'assiette commune.

(3) Les Fonds structurels regroupent le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds social européen (FSE) et la section « Orientation » du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA). Leurs actions sont regroupées et concernent essentiellement le développement économique et social des régions.

(4) Les perspectives financières portaient en l'occurrence sur les exercices 1988 à 1992 inclus.

(5) Le lecteur trouvera une analyse des résultats du Paquet Delors I dans le n° 359 de la Revue du Marché commun et de l'Union européenne de juin 1992, p. 559; J.P. Bache et Ph. Jouret, Le budget de la Communauté après Maastricht.

(6) Deux communications principales : « De l'Acte unique à l'après Maastricht : les moyens de nos ambitions » Doc. COM (92) 2000 du 11 février 1992 et « Les finances publiques communautaires d'ici 1997 » Doc. COM (92) 2001 du 10 mars 1992.

(7) Tous les montants cités dans cet article sont, sauf mention contraire, exprimés à prix constants de 1992.

(8) Le lecteur trouvera une description des propositions de la Commission dans le n° 359 de la Revue du Marché commun et de l'Union européenne de juin 1992, p. 559 : J.P. Bache et Ph. Jouret, Le budget de la Communauté après Maastricht.

(9) A titre de comparaison sur six ans, la progression sera de l'ordre de 45% de 1993 à 1999 compte tenu des corrections pour les rattrapages du passé.

(10) Ce montant comprend 5,6 milliards au titre de la rubrique 4 des politiques externes et 600 millions pour les deux réserves relatives aux actions extérieures.

(11) A la différence des perspectives financières, les crédits du FED sont exprimés à prix courants.

(12) Contrairement aux « Fonds » du budget communautaire, le Fonds de garantie est un véritable fonds avec cumul pluri-annuel de ses dotations.

(13) La Commission a proposé une dotation globale de 13,1 milliards d'ECU à prix courants pour le quatrième programme-cadre. Toutefois, ce montant n'est pas directement comparable au montant de 6,6 milliards d'ECU du troisième programme-cadre après révision. En effet, outre l'impact de l'inflation sur quatre ans, la comparaison est faussée par l'incorporation dans le quatrième programme-cadre de recherche d'actions qui n'étaient pas reprises dans le troisième programme-cadre.

(14) Ce montant est exprimé à prix 1993.

(15) A la différence de tous les autres plafonds des perspectives financières, la réserve monétaire est exprimée à prix courants et elle n'est donc pas ajustée chaque année pour tenir compte de l'inflation.

(16) Plus précisément, il est calculé la différence entre la part dans les dépenses réparties, c'est-à-dire, les dépenses qui peuvent être attribuées à un pays donné (à la différence des actions extérieures) et la part dans la ressource PNB et la ressource TVA (non écartée). Cette différence exprimée en pourcentage est multipliée par le total des dépenses réparties de la Communauté et il est remboursé 66% de ce montant au Royaume-Uni.

(17) Un règlement définitif sera adopté sur base de la nouvelle procédure prévue par le traité de la nouvelle procédure prévue par le traité de Maastricht après l'entrée en vigueur de ce traité.

(18) Sous réserve de 10% du produit de ces impôts qui sont retenus par les États membres à titre de frais de perception.