

Rapport de la Commission sur le financement du budget communautaire (28 février 1987)

Légende: Le 28 février 1987, la Commission présente au Conseil et au Parlement un rapport sur le financement du budget communautaire. Elle y fait état de l'inadaptation croissante des ressources aux besoins communautaires et du besoin d'instaurer un système de programmation à moyen terme des dépenses destiné à renforcer l'efficacité de la gestion.

Source: Commission. Rapport au Conseil et au Parlement sur le financement du budget de la Communauté, COM(87) 101 final. Bruxelles: Commission européenne, 28.02.1987. 50 p.

Copyright: (c) Union européenne, 1995-2012

URL:

http://www.cvce.eu/obj/rapport_de_la_commission_sur_le_financement_du_budget_communautaire_28_fevrier_1987-fr-5337742d-96ff-4121-8253-cde06376884d.html

Date de dernière mise à jour: 06/09/2012

Rapport de la Commission européenne sur le financement de la Communauté

Analyse de la situation budgétaire de la Communauté

I. Introduction

La Communauté doit actuellement faire face à une situation budgétaire dont force est de constater qu'elle est à la limite de la faillite. Cette situation n'est pas pour surprendre puisqu'elle s'est développée graduellement au cours de nombreuses années et que la Commission l'avait annoncée avec une inquiétude croissante durant cette même période. L'arrière plan est évidemment complexe, mais certains facteurs fondamentaux peuvent être dégagés :

tout d'abord, et avant tout, la Communauté a sombré dans un marais de pratiques budgétaires erronées, rendues nécessaires par l'obligation de masquer ou de postposer les implications financières réelles des politiques communautaires. Ainsi, l'incidence budgétaire de l'accumulation sans précédent de stocks agricoles a été camouflée par une surévaluation grossière de ces stocks; les déficits budgétaires réels ont été reportés et n'ont été couverts que tardivement par des solutions ad hoc et les engagements de la Communauté ont pu s'accumuler sans dispositions financières adéquates;

en deuxième lieu, le système des ressources propres lui même s'est révélé de plus en plus inadéquat. La base des ressources s'est graduellement érodée en conséquence d'autres politiques de la Communauté, de la diminution de la part de la consommation dans le PNB en ce compris la tendance générale à une croissance économique s'écartant de la consommation, et la composition de la base ne s'est pas révélée satisfaisante à la lumière des développements communautaires, principalement l'élargissement à des Etats membres se situant bien au dessous du revenu moyen de la Communauté;

troisièmement, la Communauté n'a pas été dotée des moyens nécessaires pour adapter les politiques aux scénarios de dépenses souhaités. L'aspect de gestion budgétaire des politiques communautaires a été soit totalement éliminé par la rigidité des règles comme dans le cas de l'agriculture soit mal adapté aux exigences de la situation, comme dans le cas des politiques structurelles.

Le jeu combiné de ces facteurs a eu pour conséquence que la Communauté a exécuté ses propres décisions politiques sans disposer d'une couverture financière suffisante. Ainsi, le 1,4 % de TVA a t il été dépensé l'année précédant l'entrée en vigueur du nouveau plafond. Pour 1987, le taux TVA réel sera de 1,65 % et non pas de 1,4 %, comme prévu.

Cette situation doit nécessairement être résolue en permettant à la Communauté de disposer des ressources suffisantes pour assurer la couverture de ses politiques. Cependant, la situation ne peut être pleinement rectifiée qu'en apportant de profonds changements dans les politiques de la Communauté et en améliorant largement les pratiques de gestion.

II. Evolution du budget au cours des dernières années

1. Déficiences du système des ressources propres

Depuis sa mise en place, le système des ressources propres a eu pour objectif déclaré de permettre un financement intégral et adéquat des dépenses résultant des politiques adoptées par la Communauté. C'est pourquoi lors de l'adoption de la décision relative aux ressources propres en 1970, puis de sa révision en 1985, qui a porté le taux de TVA maximum de 1 à 1,4 %, le plafond a été fixé à un niveau qui devait être

suffisant pour plusieurs années.

Cette volonté d'assurer la stabilité financière pour se concentrer sur les décisions politiques n'a pas été réalisée dans la pratique. Par ailleurs, depuis sa mise en œuvre, le système actuel des ressources propres n'est pas adapté à l'évolution intervenue dans la Communauté.

Le système des ressources propres qui doit assurer le financement des dépenses effectives de la Communauté présente des défauts importants qui sont étrangers à des besoins de financement résultant d'objectifs que la Communauté a déjà arrêtés en ce qui concerne l'élaboration future de nouvelles politiques et l'expansion des politiques existantes :

1.1. La base des ressources propres s'érode

Depuis quelques années, on constate une contraction des ressources disponibles au titre du plafond actuel, qui devrait se poursuivre dans un avenir prévisible :

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 PIB. 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, en réalité, réduit les ressources disponibles dans la mesure où le plafond de TVA s'applique aux Etats membres qui financent la correction et non pas à la Communauté en tant que telle.

Tableau 1: Evolution des ressources de la Communauté

[...]

1.2. Les ressources propres ne couvrent pas les dépenses effectives

Les grandes réticences qui se sont manifestées quant à l'octroi de ressources supplémentaires à la Communauté ont abouti à certaines pratiques budgétaires ayant pour effet de masquer l'impact réel des décisions en matière de dépenses. Ces pratiques inacceptables ont dû être maintenues étant donné que les nouvelles ressources propres étaient d'ores et déjà insuffisantes au moment où elles ont finalement été adoptées. En effet :

pour les budgets de 1984 et de 1985, des avances des gouvernements ont été nécessaires pour faire face aux engagements de dépenses prévus par les textes, représentant une augmentation respective de 0,14 % et 0,23 % du taux de TVA. Pour 1986 et 1987, il a fallu, en raison de l'épuisement des ressources propres, procéder à une compression des dépenses de l'ordre de 0,10 % et 0,23 % respectivement;

pour tous les exercices concernés, la Communauté n'a pu assurer une dépréciation financière adéquate des stocks agricoles. Actuellement, deux tiers de la valeur comptable des stocks n'ont aucune contrepartie en termes de valeur marchande réelle;

de même, une gestion inefficace d'engagements pour un certain nombre de programmes pluriannuels a induit une inflation de l'encours des obligations de paiement.

Tableau 2: Budget effectif et budget véritable, en % du taux nécessaire au financement

[...]

Tous ces facteurs y compris les avances des gouvernements qui sont remboursables par la Communauté pèsent lourdement sur l'avenir des ressources propres.

1.3. Le système des ressources propres ne reflète pas l'évolution dans la Communauté

Abstraction faite de l'érosion de la base des ressources et de l'insuffisance du plafond par rapport aux dépenses effectives, le système n'a pas été adapté à certains aspects fondamentaux de l'évolution de la Communauté.

Au mieux, les recettes TVA ont un effet redistributif limité voire nul par rapport à la prospérité relative des Etats membres. Cette déficience n'est devenue que trop évidente après les derniers élargissements qui ont fait entrer dans la Communauté trois nouveaux Etats membres dont les revenus sont inférieurs à la moyenne communautaire et qui tendent vers une propension à la consommation plus élevée.

Le système en tant que tel ne comporte aucun "élément régulateur" en cas de déclin structurel de l'une de ses composantes lorsque le plafond de TVA a été atteint. Lors de sa création, un système basé sur deux composantes ressources traditionnelles et ressources propres TVA paraissait suffisant. Comme on l'a montré plus haut, l'évolution économique a rendu ce système trop rigide. Plusieurs catégories de ressources propres sont nécessaires pour conférer au système une flexibilité suffisante.

Les ressources propres au titre de la TVA sont, en réalité, non pas des ressources propres pour la Communauté, mais plutôt des contributions des Etats membres. De ce fait, les dépenses de la Communauté ne sont pas soumises au contrôle direct du contribuable. Si la TVA avait été effectivement prélevée dans les Etats membres sur la base TVA harmonisée, les contribuables auraient pu déterminer la part de la Communauté. De même, ils auraient pu réagir à d'autres ressources recouvrées directement par la Communauté.

2. Les difficultés relatives à la maîtrise des dépenses communautaires

Au cours des dernières années, la disparité latente entre la politique déclarée en matière de dépenses de la Communauté et ses dépenses effectives est devenue extrêmement marquée.

Pour ce qui concerne les dépenses du FEOGA Garantie, un véritable conflit est apparu entre, d'une part, la volonté de contenir la croissance des dépenses et, d'autre part, la nécessité de financer les dépenses résultant de la législation communautaire. Dans le même temps, suite à l'évolution de l'agriculture européenne et mondiale, ces dépenses ont contribué avec moins d'efficacité à la réalisation des objectifs fixés par la Communauté.

Pour les politiques structurelles et autres types de programmes pluriannuels, la Communauté a opté pour une croissance rapide et pris des arrangements contractuels, sans toutefois s'engager à fournir le financement nécessaire pendant la période d'exécution. Le Conseil a pour sa part décidé que cette catégorie de dépenses devait respecter certains taux d'accroissement annuels qui sont loin d'être adaptés pour assurer le financement d'engagements déjà pris.

Pour plusieurs politiques de dépenses, l'exécution des crédits budgétaires n'a pas été satisfaisante et elle a, de ce fait, été contraire à la politique de dépenses faute de décisions de mise en œuvre ou de capacités administratives suffisantes dans la Communauté ou les Etats membres.

Enfin, la Communauté n'a pu mener à bien l'objectif qu'elle s'était fixé de corriger certains déséquilibres budgétaires des Etats membres par la politique de dépenses. Au contraire, l'importance des corrections applicables aux ressources a augmenté.

Tous ces facteurs impliquent que la Communauté doit s'engager dans une programmation à moyen terme et renforcer l'efficacité de la gestion. Une programmation est nécessaire pour parvenir au niveau souhaité de gestion de la politique de dépense, car la gestion n'a aucun sens si elle ne peut s'appuyer sur des directives à moyen terme.

2.1. Dépense agricole

L'impact de la PAC sur le budget dépend des changements importants qui sont intervenus dans l'équilibre des marchés agricoles. Deux facteurs méritent d'être soulignés :

la production agricole de la Communauté a progressé plus rapidement que la consommation, de sorte que le taux d'autosuffisance pour l'ensemble des produits a augmenté. Actuellement, ce taux dépasse 100 % pour la plupart des principaux produits soumis à une organisation commune de marché et il est encore bien supérieur pour le lait et les céréales;

des évolutions similaires dans de nombreuses autres parties du monde ont entraîné une baisse des prix sur les marchés internationaux et rendu plus difficile et plus coûteux l'écoulement des excédents communautaires.

La Communauté est restée ouverte à l'importation, à des conditions préférentielles, de produits agricoles qui très souvent concurrencent, directement ou indirectement, sa propre production. Certains produits viennent se substituer aux céréales dans les aliments des animaux, alors que l'utilisation de ces dernières aurait pu contribuer à réduire les excédents.

Deux conséquences majeures résultent de cette évolution :

les mesures d'intervention au titre de la PAC ont progressivement perdu leur caractère d'instrument de régulation du marché pour en devenir une composante importante. Dans bien des cas, l'intervention n'est plus l'exception, mais elle est devenue un débouché permanent pour beaucoup de grands producteurs;

les difficultés d'écoulement des excédents en termes de budget et de marché ont provoqué un gonflement des stocks qui, comme dans tout autre secteur de production, est un signal clair de déséquilibre profond des marchés.

Le budget de la Communauté a dû absorber les conséquences financières de ce déséquilibre. Ainsi, les dépenses ont augmenté de plus de 5 % par an en termes réels, malgré des ajustements difficiles dans les règlements de la PAC mis en œuvre depuis plusieurs années, comme par exemple les seuils de garantie, les quotas laitiers et les prélèvements de coresponsabilité.

Les dépenses du FEOGA Garantie par exploitant actif ont progressé de plus de 8 % par an en termes réels. Si l'on compare ce chiffre avec l'accroissement moyen de la valeur ajoutée par habitant (1,4 % par an), on constate que l'agriculture est de plus en plus tributaire du budget de la Communauté. Cependant, l'augmentation des dépenses de la PAC n'a pas contribué à soutenir dans la même mesure le revenu des

agriculteurs, du fait principalement que les frais de stockage et d'écoulement y compris les restitutions à l'exportation représentent une proportion croissante des dépenses.

L'accroissement des stocks agricoles a gonflé les charges budgétaires qu'entraîne l'entreposage et l'ampleur même des stocks a contribué au déclin des prix mondiaux, augmentant ainsi le coût de l'écoulement. Les frais de stockage représentent actuellement un cinquième des dépenses du FEOGA Garantie. Par ailleurs, une partie des coûts n'a pas encore été budgétisée, parce que leur valeur comptable a été largement surestimée.

Tableau 3: Stocks agricoles (fin d'année)

[...]

2.2. Le poids du passé

Déjà les stocks agricoles, compte tenu du niveau qu'ils atteignent maintenant, représentent une charge potentielle très importante pour le budget. A cela s'ajoute ce qu'il est convenu désormais d'appeler le "poids du passé". Celui ci concerne, en particulier, les Fonds structurels, mais également la politique du développement.

Graphique 1: Crédits dissociés

[...]

Etant donné la forte progression des dépenses structurelles au cours des dernières années, notamment en raison des deux derniers élargissements de la Communauté, il est inévitable que les engagements restant à liquider aient, eux aussi, augmenté à un rythme soutenu. En effet, l'accroissement rapide des crédits d'engagement a été un objectif communautaire expressément déclaré et se reflète dans la procédure budgétaire annuelle. Toutefois, compte tenu des réglementations et pratiques de gestion actuelles, l'ampleur du phénomène pose des problèmes :

la sous estimation des délais politiques, administratifs et techniques nécessaires à la mise en œuvre des actions a fait que les engagements se sont traduits en paiements à un rythme plus lent que prévu. Il existe aussi une tendance à gonfler les crédits d'engagement annuels au delà de la capacité de gestion de la Commission et de la capacité d'absorption des bénéficiaires potentiels. Il semble que les deux branches de l'autorité budgétaire, mais aussi la Commission, aient leur part de responsabilité dans cet état de choses;

une rigueur insuffisante dans le suivi des actions a conduit à ce qu'un certain volume de financements engagés n'ont plus de réelle contrepartie en termes de projets. Ces engagements devraient donc être purement et simplement annulés, ce qui n'est pas toujours conforme aux réglementations existantes.

2.3. Exécution du budget

Les conditions d'exécution des budgets adoptés se sont révélées de plus en plus difficiles au cours de ces dernières années.

Il y a deux raisons principales à cette situation :

les difficultés de la procédure budgétaire font que le budget n'est de plus en plus souvent adopté que tard dans l'année de son exécution. Cette situation s'est encore compliquée par l'addition d'importants budgets rectificatifs et supplémentaires;

la tendance à décaler les crédits d'engagement et de paiement non exécutés sur l'année suivante a fait que

les crédits budgétaires réels ont été plus importants que prévu.

Tableau 4: Adoption et exécution du budget
(Crédits d'engagement; moyenne 1983 85 = indice 100)

[...]

S'agissant du FEOGA Garantie, l'écart entre l'enveloppe adoptée dans le budget initial et les crédits nécessaires s'explique principalement par le fait que les dépenses FEOGA Garantie découlent non pas de l'enveloppe budgétaire, mais de l'évolution des marchés agricoles régis par les règlements en vigueur.

S'agissant d'autres dépenses et plus particulièrement des politiques structurelles, la capacité des institutions communautaires et des Etats membres à prendre les décisions de mise en œuvre et les mesures administratives nécessaires a été insuffisante. Un phénomène très important de crédits subsistants et de crédits reportés apparaît chaque année. Il en résulte un décalage substantiel entre le budget voté et les crédits effectivement disponibles.

2.4. Discipline budgétaire

Dès octobre 1981, la Commission s'était fixé pour objectif de limiter le taux de croissance des dépenses agricoles au taux de croissance des ressources propres. Cet objectif a été repris dans ses grandes lignes par le Conseil européen de novembre 1981 et il se retrouve dans les conclusions du Conseil européen de juin 1983.

En décembre 1984, suite aux travaux de la Commission (Mandat du 30 mai) et aux conclusions des Conseils européens de Stuttgart et de Fontainebleau, le Conseil s'est donné certains critères de détermination des dépenses en conformité avec l'objectif de maîtriser le budget de la Communauté. L'effort engagé au plan communautaire était le reflet d'une orientation de même nature prise dans la plupart des pays pour les budgets nationaux.

a) Pour la PAC, le principe était que les dépenses agricoles devaient progresser à un rythme inférieur à celui de la base des ressources propres

Les graphiques ci dessous mettent en évidence que, dès le début, il s'est révélé impossible de prendre les décisions nécessaires pour respecter les lignes directrices.

Graphique 2: Discipline budgétaire aux dépenses du FEOGA Garantie

[...]

Le non respect du cadre défini en 1984 n'est qu'en partie imputable à des événements externes difficiles à prévoir (baisse du dollar et réaligement monétaire d'avril 1986). En fait, l'impact de ces facteurs n'est pas supérieur à celui de la non dépréciation des stocks agricoles. Il résulte avant tout du jeu même des règlements de la PAC qui rendent impossible une maîtrise satisfaisante des dépenses.

b) La décision du Conseil de décembre 1984 était destinée à maintenir les dépenses non obligatoires à l'intérieur du taux maximal

Contrairement à l'effort de discipline budgétaire pour les dépenses agricoles, la Commission ne s'est pas associée à ces orientations pour les DNO parce qu'elles ont peu de sens pour les crédits de paiement et

qu'elles sont contraires à des politiques communautaires expressément déclarées si elles sont appliquées aveuglément à des crédits d'engagement. Il en va notamment ainsi pour les crédits d'engagement au titre de l'élargissement, mais le principe vise aussi la mise en œuvre de l'Acte unique.

Il est évident que, si l'on veut contenir l'accroissement du poids du passé et revenir à une gestion budgétaire correcte, les crédits de paiement arrêtés devraient découler des crédits d'engagement décidés. Il est donc tout à fait normal d'appliquer la discipline budgétaire aux crédits d'engagement et de le faire en tenant dûment compte des orientations politiques arrêtées par l'autorité compétente dans la Communauté avant la procédure budgétaire annuelle.

2.5. Le mécanisme de Fontainebleau

Avant l'accord de Fontainebleau, il y a eu deux tentatives pour éviter des flux budgétaires négatifs nets "excessifs" : le premier par l'application des articles 130 et 131 du traité d'adhésion et le second sous forme du "mécanisme financier".

La première méthode – semblable à celle en vigueur pour l'Espagne et le Portugal – prévoyait une échelle croissante de taux de contribution atteignant 100 % après cinq années et, en complément, un plafond pour le taux de croissance des contributions pour les deux années suivantes. Son efficacité au regard des problèmes britanniques n'a été que limitée. En 1974/1975, il est apparu que le Royaume Uni était déjà contributaire net au budget de la Communauté et le "mécanisme financier" a été mis en place pour réduire le déficit britannique. De sa conception en 1976 jusqu'à la fin de son application en 1984, malgré les déficits nets croissants, il n'a pas entraîné une seule fois un remboursement au Royaume Uni. Les remboursements de 1980 1985 ont été définis de manière ad hoc.

Le budget de 1986 comporte la première correction des déséquilibres selon les modalités adoptées à Fontainebleau.

Le tableau ci dessous illustre les ordres de grandeur en cause ainsi que la ponction que le mécanisme implique sur la marge disponible de TVA.

Tableau 5 : Coût du mécanisme de Fontainebleau

[...]

Le mécanisme de Fontainebleau a marqué la fin d'un long conflit au sein de la Communauté. Il faut cependant noter que

il a eu pour effet de réduire le taux d'appel effectif de la T.V.A. à moins de 1,25%, privant ainsi la Communauté d'une partie de ses ressources.

il n'est pas tenu compte dans le financement de la compensation de la situation de prospérité relative des pays qui y participent.

il prend en considération les ressources propres traditionnelles, même si ce n'est que sur une base indirecte, leur enlevant le caractère communautaire qu'elles doivent avoir.

Deuxième partie : Propositions pour de nouvelles ressources propres

En présentant ses propositions pour de nouvelles ressources propres, la Commission entend jeter les bases

d'une réforme du système budgétaire capable de remédier aux carences de la situation actuelle tout en donnant à la Communauté les ressources et les mécanismes propres à assurer son développement conformément aux ambitions de l'Acte Unique.

Les objectifs poursuivis par la Commission sont les suivants:

- a) doter la Communauté d'une marge de ressources propres suffisante pour lui assurer une période assez longue de "sécurité budgétaire" afin qu'elle soit à même de programmer son propre développement, notamment pour la période de réalisation du marché intérieur;
- b) introduire dans la composition des ressources propres des changements permettant d'obtenir une plus grande stabilité des recettes et une répartition de la charge de financement mieux proportionnée à la prospérité relative des pays membres;
- c) compléter et renforcer les dispositifs destinés à assurer le respect d'une discipline budgétaire conciliant l'exigence d'une allocation rigoureuse des ressources à l'impératif d'un développement significatif des politiques communes;
- d) modifier à la fois les comportements et les règles qui président à l'élaboration et à l'exécution du budget en vue d'assurer la gestion la plus économe possible en ressources, d'augmenter la transparence des décisions budgétaires et de parvenir à un contrôle plus strict de la dépense;
- e) continuer à assurer les compensations nécessaires pour corriger certains déséquilibres budgétaires sur une base prenant mieux en considération la prospérité relative des pays membres.

x

x x

La Commission soumet ses propositions à l'appréciation du Parlement et du Conseil pour que les deux branches de l'Autorité budgétaire puissent procéder à leur propre évaluation.

Celle-ci doit se fonder d'abord sur la nécessité de doter la Communauté des ressources indispensables pour éviter une situation de cessation de paiements, telle qu'elle apparaît au vu des risques lourds qui pèsent déjà sur le budget de 1987.

Au-delà de cette contingence immédiate, la Commission est persuadée que la mise en œuvre des mesures qu'elle propose permettra à la Communauté de disposer des instruments budgétaires aptes à assurer le financement des actions communes et notamment de celles prévues par l'Acte unique, dans le respect des exigences de rigueur budgétaire.

Les propositions de la Commission répondent en effet au besoin de stabilité et de plus grande certitude du cadre budgétaire, à la nécessité de maintenir la cohésion économique et sociale face aux mutations entraînées par le récent élargissement et par la réalisation du marché intérieur et à l'exigence de définir les éléments d'une discipline budgétaire facilitant le consensus entre les deux branches de l'Autorité budgétaire.

I. La discipline budgétaire

1.1 Le volume de ressources propres proposé par la Commission donnera à la Communauté la possibilité de

financer son propre développement au moins jusqu'à 1992 dans un contexte de "sécurité budgétaire", plus satisfaisant que dans le passé. La Communauté disposera ainsi de budgets qui comporteront les dépenses qu'elle doit effectivement supporter et ne devra donc plus recourir aux expédients que constituent les reports de dépenses pour masquer le déséquilibre entre les recettes et les dépenses.

La Commission considère cependant que la création de cette nouvelle marge doit aller de pair avec un renforcement de la discipline budgétaire et de la rigueur qui doit présider à l'élaboration et à l'exécution et du budget. A cette fin elle présente comme des éléments indissociables ses propositions de relèvement du plafond des ressources propres d'une part et de renforcement des contraintes de discipline et de rigueur de gestion d'autre part.

Ce lien représente pour la Commission un élément majeur de l'équilibre de ses propositions. Dans cet esprit, elle demande au Conseil et au Parlement d'accorder autant d'attention au contenu des règles et des comportements qu'elle soumet en matière de discipline et de gestion du budget qu'aux propositions concernant la composition et le nouveau plafond des ressources propres.

1.2 La politique budgétaire de la Communauté pour les cinq prochaines années doit reposer sur un nouveau socle institutionnel; ceci suppose un nouvel accord interinstitutionnel aux termes duquel, la Commission, le Conseil et le Parlement s'engageraient formellement

à gérer le budget de la Communauté d'une façon telle que le nouveau plafond de ressources propres soit respecté au moins jusqu'en 1992;

à donner aux prévisions pluriannuelles le caractère d'un instrument de gestion budgétaire à moyen terme, explicitant, dans le respect du plafond; les arbitrages budgétaires et le cheminement des budgets annuels;

à considérer les crédits d'engagements comme l'expression de la politique budgétaire voulue et donc comme base de référence pour la discipline budgétaire. Ainsi, ces engagements pourront automatiquement être couverts à l'intérieur du volume de ressources disponibles.

Par la conclusion d'un tel accord, la Communauté serait dotée au moins pour la prochaine période quinquennale, des éléments de stabilité, de sécurité et de consensus entre les institutions qui permettront au budget de conserver son rôle dans le développement des politiques communes conformément aux principes de rigueur qui président aujourd'hui à la gestion des budgets nationaux.

1.3 Comme les pays membres l'ont entrepris pour leur propre budget, la Communauté doit s'engager dans un effort de discipline budgétaire accru. Mais une telle option ne peut constituer une fin en soi, négligeant les objectifs que la Communauté s'est donnée et que le budget doit contribuer à réaliser. Elle doit au contraire être vue comme une méthode permettant d'atteindre une meilleure allocation des ressources disponibles en révélant une échelle de priorités dans une perspective à moyen terme. La discipline budgétaire doit être sauvegardée en respectant les trois critères ci dessous.

a) Le nouveau plafond doit être suffisant pour financer au moins jusqu'en 1992 les politiques communes, tant en crédits pour paiements qu'en crédits pour engagements. Il y a lieu d'évaluer correctement la portée d'une telle contrainte quantitative.

La croissance annuelle moyenne des ressources disponibles pour la Communauté a été, au cours de la période 1980-1987, de l'ordre de 4,5% par an, en termes réels (voir tableau 6). L'épuisement du plafond en 1992 pour les crédits d'engagements maintiendrait au même niveau le taux de croissance des ressources propres d'ici 1992.

Ainsi, ce nouveau plafond ne donnerait pas à la Communauté un potentiel de croissance des dépenses plus important que celui dont elle a pu disposer pendant les années 1980-1987.

Tableau 6 : Ressources Propres de la Communauté et PNB (taux de croissance annuel moyen en volume en %)

[...]

Le maintien approximatif du taux de croissance doit également être apprécié par rapport aux dépenses nécessaires au rétablissement d'une situation budgétaire saine (écoulement des stocks et "poids du passé")

En fait une comparaison plus correcte des évolutions au cours des deux périodes impliquerait un relèvement du taux de croissance des ressources propres pour la période 1980-1987 dans une mesure équivalente au financement de ces deux éléments, qui n'a pu être correctement assuré. Corrélativement, ceci signifie qu'une partie des ressources futures sera absorbée pour compenser l'insuffisante disponibilité de moyens de la période précédente.

Le tableau n° 6 montre aussi que la croissance économique devrait être, sur la base des prévisions actuellement disponibles, plus forte au cours de la période 1987-1992. Ainsi, l'écart entre l'augmentation des ressources propres effectivement appelées et la production des richesses dans la Communauté devrait sensiblement diminuer.

Ces deux constatations font clairement apparaître que le respect du plafond fixé pour 1992 implique en fait un ralentissement relatif marqué de la croissance du budget de la Communauté.

b) La dépense agricole doit être soumise à une discipline offrant les instruments nécessaires à une véritable maîtrise de la dépense.

Il y a lieu d'abord de définir le critère à respecter pour que l'exigence de maîtrise de la dépense soit satisfaite.

Ce critère serait que les dépenses affectées à la gestion des marchés agricoles n'augmentent pas plus rapidement que la base des ressources propres.

L'enveloppe des dépenses agricoles soumise à ce taux de croissance maximal aurait la même définition que celle retenue dans les conclusions du Conseil du 4 décembre 1984 concernant la mise en oeuvre de la discipline budgétaire telle que présentée à l'article 3a) de ces conclusions. Cette enveloppe doit couvrir également les coûts liés à l'écoulement et à la dépréciation des stocks agricoles.

Le critère devrait être observé année par année. Ceci signifie, par exemple, que dans le budget de 1988, les dépenses du Feoga Garantie seraient déterminées en appliquant aux dépenses effectives de 1987, le taux de croissance de la base des ressources propres.

La condition fondamentale pour atteindre un tel objectif sur des bases durables est la maîtrise de la production. Toutefois, afin d'éviter tout dépassement des allocations budgétaires prévues, la Commission propose de généraliser les stabilisateurs budgétaires qui entraînent, selon les cas, une économie de dépenses

ou un surcroît de recettes permettant de maintenir la dépense annuelle financée par les ressources propres à l'intérieur des limites établies.

Pour un bon nombre de secteurs existent déjà des stabilisateurs budgétaires automatiques; d'autres dispositifs de stabilisation de la dépense viennent d'être renforcés ou introduits par la Commission à l'occasion de ses propositions de prix pour la campagne 1987/1988 (oléagineux, huile d'olive). La réduction des quotas pour le lait, l'augmentation des prélèvements de co responsabilité dans le secteur des céréales et du lait, la réduction des aides en fonction du dépassement de seuils de production sont autant d'instruments qui peuvent être utilisés pour maîtriser la dépense agricole financée par les ressources propres. La novation consisterait d'une part dans l'application stricte des mécanismes existants afin qu'en aucun cas il n'y ait de dépassement des enveloppes budgétaires prévues, d'autre part dans le caractère contraignant voire automatique de leur mise en oeuvre.

Ceci implique qu'une double obligation soit respectée par la Commission et le Conseil.

D'une part, la Commission doit se considérer comme tenue de présenter au Conseil les mesures de stabilisation nécessaires lorsqu'elle estime qu'un risque sérieux de dépassement des enveloppes se manifeste. D'autre part, le Conseil doit s'engager à décider rapidement sur le contenu des propositions de la Commission.

A cette fin, il y a lieu d'introduire dans la réglementation agricole des règles

permettant à la Commission d'adapter le régime d'intervention, endéans des limites prédéterminées en vue de réaliser certaines économies de gestion, au moins à titre conservatoire en attendant les décisions du Conseil

imposant au Conseil des délais précis et courts (3 mois, par exemple) pour une prise de décision sur les propositions de la Commission, lorsque celles ci touchent à des aspects plus importants des organisations de marché.

Il est de la responsabilité de la Commission d'agir en ce sens et en temps utile avant que le risque de dépassement des enveloppes ne se soit transformé en un dépassement effectif. A cette fin, la Commission améliorera sa capacité de prévision de la dépense, grâce notamment au suivi mensuel de l'exécution.

Pour faire face à des circonstances exceptionnelles d'ordre monétaire, les enveloppes annuelles définies par la discipline budgétaire seront complétées par une réserve destinée à financer les conséquences budgétaires. Cette réserve sera alimentée par les économies réalisées par rapport à une parité de base des monnaies (rapport écu/dollar) et elle servira à financer les dépenses additionnelles dérivant d'une évolution des parités plus coûteuses pour la P.A.C.

En tout état de cause, si un découvert apparaissait malgré tout inévitable dans les dépenses du FEOGA Garantie, soit parce que le Conseil n'aurait pas adopté les mesures proposées par la Commission soit parce que ces mesures n'auraient pas atteint les résultats budgétaires escomptés ou encore parce que la réserve pour circonstances exceptionnelles s'est avérée insuffisante, notamment à cause d'événements monétaires imprévisibles ce découvert devrait être financé par une lettre rectificative ou un budget supplémentaire. Le dépassement ainsi financé doit être couvert par des économies équivalentes au cours des deux années suivantes.

Par ailleurs, le passage du système des avances à celui des remboursements pour le Feoga Garantie permettra aussi un meilleur contrôle de la dépense, dans la mesure où celle-ci ne sera possible que si les ressources nécessaires sont effectivement disponibles et les demandes de paiements pleinement justifiées.

La Commission présentera une proposition formelle sur ce sujet.

En suivant ces principes on changerait significativement la situation actuelle, caractérisée par une répercussion budgétaire directe des règlements agricoles, de telle sorte que ces réglementations soient appliquées ou modifiées en vue de respecter Les enveloppes budgétaires préétablies.

c) Troisième ligne de défense pour le respect de la discipline budgétaire, les perspectives pluriannuelles doivent devenir un instrument de la gestion du budget à un horizon de moyenne période.

Au lieu de rester un simple exercice prospectif proposé par la Commission mais largement négligé par l'Autorité budgétaire, elles doivent devenir un acte de programmation à moyen terme des finances de la Communauté.

Dans cette optique, la Commission proposerait en début d'année, des perspectives pluriannuelles exprimant les choix conciliant d'une part la discipline budgétaire et le respect du plafond des ressources propres et d'autre part, le développement des politiques communes. Ces perspectives seraient prises en considération par les deux branches de l'Autorité budgétaire qui exprimeraient leur avis sur les principaux arbitrages qu'elles comportent ainsi que sur le cheminement qu'elle prévoient pour le financement des principales actions communautaires. Ceci devrait intervenir endéans un délai précis, avant l'examen de l'avant projet.

En l'absence d'avis convergent des deux branches de l'Autorité budgétaire, La Commission pourrait considérer que les intentions qu'elle a exprimées dans ces perspectives offrent le cadre dans lequel doivent s'insérer les budgets annuels.

La Commission et l'Autorité budgétaire, devront veiller, année par année, au respect des perspectives budgétaires pluriannuelles qui définissent, année par année, les plafonds disponibles pour l'ensemble du budget jusqu'en 1992. Pour les DNO, ceci signifie que leur augmentation sera supérieure à celle du taux maximum mais en restant à l'intérieur du plafond annuel défini par les perspectives pluriannuelles.

En outre, les perspectives pluriannuelles deviendraient un instrument de discipline budgétaire puisqu'elles devraient prévoir un cheminement régulier et progressif des dépenses évitant une ponction trop rapide sur les nouvelles ressources disponibles et laisser pour la fin de période une marge de sécurité par rapport au plafond fixé. Concrètement, ceci signifie que

le niveau annuel des dépenses pour l'ensemble du budget ne pourra pas être plus élevé que celui résultant de la ligne de tendance reliant le niveau actuel à celui prévu pour la fin de la période.

la nouvelle décision de base sur les nouvelles ressources propres définisse les plafonds annuels à respecter résultant de cette ligne de tendance qui doivent permettre de financer toutes les dépenses nécessaires (y compris la dépréciation des stocks).

toute proposition de dépassement du taux maximum pour les dépenses non obligatoires, qu'elle émane de la Commission ou de l'une des branches de l'Autorité budgétaire, devra être motivée par un développement significatif des politiques, en liaison notamment avec la réalisation de l'Acte Unique.

La discipline budgétaire, exprimée par ces perspectives pluriannuelles, serait définie en termes de crédits d'engagement, l'évolution des paiements étant dictée par les besoins résultant de la mise en oeuvre administrative et technique des actions engagées. Ceci signifie, en fait, que le plafond des ressources propres

devrait être respecté à l'horizon de 1992, pour les crédits d'engagement comme pour les crédits de paiement.

Le choix des crédits d'engagement comme terme de référence de la discipline budgétaire constitue une novation extrêmement importante par rapport aux règles actuelles. Il se justifie parce qu'ils reflètent la volonté politique et les arbitrages de l'Autorité budgétaire. Par ailleurs, une évolution ordonnée des crédits d'engagement assure tout naturellement un respect de la discipline et du plafond pour les crédits de paiement. En fait, comme l'a illustré dans les prévisions budgétaires pluriannuelles qu'elle présente par ailleurs, le respect du nouveau plafond pour les crédits d'engagements implique une utilisation sensiblement inférieure des nouvelles ressources pour les crédits de paiement.

Enfin, le principe de bonne gestion consistant à introduire dans le budget toutes les conséquences des décisions prises devra être rigoureusement respecté. Ceci est valable en particulier pour les décisions concernant les prix agricoles.

II. La gestion du budget

2.1 Au terme de l'analyse qu'elle a effectué sur les conditions d'élaboration et d'exécution du budget, la Commission considère que les aspects les plus critiques du point de vue de l'amélioration de la gestion sont les suivants:

a) une sur budgétisation de nombreuses lignes, surtout de crédits dissociés, provoquée par une surestimation de la capacité de dépense qui se manifeste en particulier lors du lancement de nouvelles actions ou par 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 reports de crédits.

b) un respect trop partiel du principe de l'annualité du budget, dérivant des éléments évoqués ci dessus, qui se traduit par des reports de crédits importants d'une année à l'autre. Ceci 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 exécutés.

c) un suivi insuffisant des actions ou programmes engagés ce qui entraîne des écarts sensibles par rapport aux échéanciers prévus. Ceci explique largement la fragilité et l'exécution insuffisante des inscriptions de crédits au 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.

d) Le coût de l'intervention communautaire, au regard des objectifs poursuivis, n'est pas toujours optimal. Ainsi dans certains cas les mêmes objectifs pourraient être atteints avec un volume de dépenses inférieur et/ou des modalités différentes.

La Commission propose 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 critères 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.

2.2 En vue de réduire au minimum les risques de sur budgétisation, la Commission propose la double approche suivante.

2.2.1 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 qui ne s'adapte que progressivement lorsque l'action est nouvelle. Elle demande à l'Autorité budgétaire d'être plus attentive, lors de l'adoption du budget, aux évaluations présentées par la Commission pour justifier les crédits demandés.

Plus précisément, la Commission souhaiterait que le renforcement de certaines lignes ne soit décidé par l'Autorité budgétaire qu'après qu'elle ait pu vérifier les capacités effectives de consommation des crédits.

Une approche pluriannuelle de la programmation des dépenses offre en outre la possibilité de mieux répartir dans le temps la manifestation d'une volonté politique de renforcement de certaines actions.

La Commission accompagnera ses propositions de crédits d'engagements d'échéanciers pour les crédits de paiement correspondants. L'élaboration de ces échéanciers, pour qu'ils soient aussi fiables que possible, devra être réalisé en coopération étroite avec les autorités responsables, leur concours étant indispensable à la qualité des prévisions.

La Commission s'engage à informer régulièrement l'Autorité budgétaire des écarts significatifs qu'elle constaterait par rapport aux échéanciers primitivement prévus.

2.2.2. La Commission propose par ailleurs de limiter du strict nécessaire l'appel aux ressources, en modifiant le recours au titre 10/B.

Ces modifications présentent deux aspects :

– En premier lieu, le chapitre 101 serait utilisé pour accueillir une réserve globale susceptible d'être appelée au cas où une insuffisance de crédits apparaîtrait sur l'une ou l'autre ligne du budget. Une telle disposition permettrait de réaliser une économie des ressources appelées. En effet, les crédits inscrits aux lignes pourraient être initialement fixés sur une base prudente et la réserve globale entraînerait une sorte d'effet d'"économie d'échelle" au cours de l'exécution du budget. Il est, en effet, peu vraisemblable que des besoins additionnels, se manifestent simultanément, sur toutes les lignes concernées.

– En second lieu, le chapitre 100 continuerait à recevoir les crédits pour lesquels il n'existe pas encore de base juridique, conformément aux dispositions en vigueur actuellement. Au plus tard, le 1er octobre de chaque année, la Commission demanderait à l'Autorité Budgétaire de virer aux lignes ayant reçu une base juridique, les montants prévus. Pour les montants destinés aux lignes pour lesquelles la base juridique n'a pas été créée à cette date, la Commission adopterait comme ligne de conduite de ne proposer aucune utilisation alternative. Ces crédits tomberont donc automatiquement en annulation à la fin de l'exercice, la Commission appréciera au cas par cas s'il y a lieu de proposer une nouvelle inscription au budget de l'année suivante. En conséquence, les recettes correspondant aux crédits non utilisés pourront s'ajouter au solde de l'exercice.

Les deux mesures proposées ci dessus contribueraient aussi à renforcer l'annualité du budget.

2.3 En tout état de cause, certaines dispositions additionnelles devraient être adoptées afin de renforcer plus directement le principe de l'annualité budgétaire.

Les règles budgétaires actuelles rendent possible la pratique systématique de reports de crédits aux exercices ultérieurs. Une telle possibilité se justifie à bien des égards en particulier lorsque les critères d'une décision correcte de dépense ne sont pas réunis. Elle présente, cependant, le désavantage de favoriser des comportements laxistes au moment de la demande et de l'octroi des crédits et d'induire une exécution moins rigoureuse des crédits disponibles.

En vue de revenir à une transparence plus grande des crédits disponibles de l'exercice et de mieux respecter le principe de l'annualité du budget, la Commission propose de :

supprimer l'automatisme des crédits d'engagements subsistants et du report des crédits de paiements, 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" et pour lequel une utilisation n'a pas été proposée pour l'exercice "n + 1" par la Commission, tombe en annulation.

d'informer l'Autorité Budgétaire au début de l'année de l'utilisation qu'elle entend donner aux crédits non annulés. Cette utilisation peut revêtir trois formes :

- a) report sur la même ligne
- b) report sur une autre ligne
- c) report à la réserve globale du chapitre 101

Le choix de la Commission dépendra de l'analyse qu'elle fera des causes de non utilisation des crédits.

Ainsi l'Autorité Budgétaire serait informée de façon explicite des crédits disponibles ligne par ligne pour le nouvel exercice budgétaire. Par ailleurs la réserve globale prévue au chapitre 101 qui peut être aussi alimentée par les reports évoqués ci dessus pourrait prendre le caractère d'une réserve permanente.

L'ensemble des mesures ci dessus sont nécessaires pour :

accroître la diligence des ordonnateurs et bénéficiaires potentiels,

élaguer le budget de l'année de tout crédit superflu,

donner une base homogène et claire aux crédits disponibles de l'exercice.

2.4 . S'agissant de l'amélioration du suivi des actions budgétaires, la Commission prendra les dispositions internes nécessaires en vue d'assurer l'exécution la plus conforme aux prévisions. A cette fin, elle doit pouvoir compter sur la collaboration des administrations nationales.

L'obligation nouvelle de justifier et signaler à l'Autorité budgétaire, les écarts significatifs par rapport aux échéanciers prévus constitue une incitation additionnelle pour les respecter.

Par ailleurs, la Commission a lancé un exercice de vérification des "engagements dormants" c'est à dire des engagements passés qui n'ont plus fait l'objet de paiements pendant une période anormalement longue. Ceci lui a permis de constater que le volume de ces "engagements dormants" est relativement important et que nombre d'entre eux peuvent purement et simplement être annulés. C'est ainsi que pour le Fonds social un volume élevé d'annulations de crédits à d'ores et déjà été réalisé, ce qui réduit d'autant le "poids du passé".

Cette ligne de conduite à l'égard des "engagements dormants" peut exiger dans certains cas la révision des règlements en vigueur.

L'exécution des crédits sera facilitée pour les Fonds structurels par le développement des interventions à travers des programmes élaborés conjointement avec les administrations nationales.

La charge du suivi de cette exécution en sera allégée pour la Commission compte tenu de l'implication plus directe des Etats membres dans la gestion de ces programmes.

En résumé, l'intention de la Commission est de 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.

2.5 La Commission compte entreprendre un examen systématique des modalités d'intervention du budget en vue de s'assurer que l'effet incitatif recherché est obtenu au moindre coût budgétaire. Ceci est nécessaire en particulier pour les interventions structurelles où des modalités nouvelles peuvent être mises en place en les adaptant mieux à la nature du projet et/ou du programme et aux besoins spécifiques des promoteurs.

C'est dans cet esprit que la Commission s'efforce de développer sa capacité d'ingénierie financière qui vise, à travers une intervention budgétaire faible, à organiser le financement de projets en sollicitant autant que possible les ressources que peut offrir le marché.

De même, les orientations actuelles concernant Les modalités d'intervention des Fonds structurels prévoient que la réalisation d'un certain nombre d'actions doit pouvoir associer Les subventions budgétaires aux prêts communautaires lorsque la nature du projet le permet.

Cette démarche implique aussi que des possibilités d'intervention du budget sous des formes autres que la subvention pure et simple soient examinées. Ainsi, des formules d'avances remboursables et d'octroi de garanties peuvent représenter un soutien utile à la réalisation de certains programmes ou projets.

A travers le développement de ces modalités nouvelles, le coût budgétaire pourra être réduit tout en gardant à l'intervention communautaire une efficacité satisfaisante.

2.6..La gestion du budget peut enfin être améliorée en augmentant sa transparence et en assurant un suivi régulier de l'exécution. A cette fin, la Commission se propose d'abord d'enrichir la présentation du budget par une indication sur la composition des dépenses pour mettre en évidence leur caractère plus ou moins précis et inéluctable. Ainsi certaines dépenses peuvent être considérées comme inévitables (qu'elles soient obligatoires ou non) dès lors qu'elles résultent par exemple d'engagements déjà pris (par exemple : Fonds structurels) ou de conventions internationales comportant une dépense précise et sûre. D'autres dépenses, tout en étant obligatoires par nature, peuvent au contraire faire l'objet d'une modulation annuelle. Enfin, certains chapitres du budget, tels les chapitres agricoles, s'assimilent d'avantage à une prévision technique même si eux aussi ont un caractère obligatoire au sens du Traité. S'agissant de dépenses agricoles, il y a lieu de tenir compte des nouveaux éléments introduits dans la discipline budgétaire.

En résumé, le but de cette présentation sera de faire apparaître la marge de manoeuvre qui est effectivement disponible pour élaborer le budget.

S'agissant du suivi de l'exécution du budget, la Commission a déjà pris les dispositions pour améliorer l'information mensuelle ligne par ligne. Ceci permettra de détecter très tôt les retards d'exécution, analyser leurs causes et prendre en temps utile les dispositions nécessaires. Grâce aussi à d'autres mesures de gestion interne qui seront prises, l'objectif d'assurer une exécution du budget plus régulière sur l'ensemble de l'année pourra être atteint.

III. Les besoins de financement de la Communauté

3.1. La Commission a présenté dans les perspectives financières 1988 1992 les grandes lignes d'évolution des dépenses communautaires.

Par rapport aux exercices précédents, deux éléments nouveaux doivent être soulignés :

ces perspectives illustrent et justifient la proposition de la Commission de relèvement du plafond des ressources propres. Elles montrent en particulier les contreparties budgétaires des politiques déjà engagées et des actions nouvelles que la Communauté doit lancer au titre de l'Acte Unique.

elles constituent la première application des orientations que la Commission propose en matière de discipline budgétaire. C'est sur cette base que l'Autorité budgétaire devra définir le cadre d'évolution à moyen terme qui disciplinera les exercices budgétaires annuels.

3.2. Les perspectives financières pluriannuelles 1988 1992 mettent en pratique les principes que la Commission propose pour établir sur des bases claires et solides la discipline budgétaire. C'est ainsi que :

l'enveloppe du Feoga Garantie croît au même rythme que la base des ressources propres.

le volume des crédits d'engagement et de paiement pour l'ensemble du budget se situe, en 1992, en dessous du plafond de 1,4% du PNB de la Communauté.

une marge de sécurité est encore disponible en 1992; elle est même substantielle en termes de crédits de paiements (0,12% du PNB ou 4,9 milliards d'écus de 1987)

l'évolution de l'appel à la nouvelle marge de ressources propres est graduelle. C'est ainsi qu'au milieu de la période quinquennale (en 1990), les ressources nécessaires atteindraient 1,28 % et 1,21 % du PNB respectivement pour les crédits d'engagement et les crédits de paiement.

3.3. Les principales hypothèses d'évolution des dépenses peuvent être résumées comme suit :

la croissance maximale prévue pour le FEOGA Garantie au titre de la discipline budgétaire conduirait, en 1992, à une part dans le budget un peu supérieure à 50%, contre 60% pour le début de la période.

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

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

les dépenses pour la coopération au développement croîtraient fortement en fin de période Sur base d'une hypothèse de budgétisation du VIIe F.E.D.

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

Les principales données concernant l'évolution du budget en crédits d'engagement sont contenues dans le tableau ci dessous.

Tableau 7 : Dépenses de 1987 à 1992 Crédits d'engagements %(en millions d'écus)

[...]

Ce scénario d'évolution de la dépense conduit à une croissance du budget, en moyenne annuelle sur la période et à prix constants, de 4,8% en crédits de paiement et 5,8% pour les crédits d'engagement.

3.4. La Commission estime que ce scénario budgétaire, dans son ensemble et dans ses composantes, concilie les exigences de développement des politiques communes avec la rigueur demandée par la discipline budgétaire.

Il y a lieu en particulier de souligner que l'effort qu'elle propose pour les fonds structurels répond à l'objectif de cohésion économique et sociale mis en avant par l'Acte Unique. La réforme des Fonds qu'elle a entrepris est destinée à accroître l'efficacité de leur contribution à la convergence économique et à renforcer l'appui qu'ils doivent apporter en vue de faciliter les ajustements économiques demandés par la réalisation du marché intérieur.

S'agissant des politiques nouvelles, le fait important à ce stade est de prévoir la marge budgétaire nécessaire pour les mettre en oeuvre au fur et à mesure qu'elles apparaîtront nécessaires. Tel est le cas notamment pour la politique de l'environnement.

Enfin, l'enveloppe prévue pour la P.A.C. doit être considérée comme suffisante pour sauvegarder le caractère communautaire de cette politique à condition que les, règlements agricoles et la gestion des marchés soit adaptés pour corriger les déséquilibres persistants sur ces marchés.

Les perspectives, financières pluriannuelles sont présentées plus en détail dans la partie III du présent document.

IV. Le nouveau régime des ressources propres

4.1 La Commission propose d'apporter au régime actuel des ressources propres, trois changements majeurs :

a) exprimer le nouveau plafond des revenus de la Communauté par rapport au P.N.B. Eu égard aux besoins 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 deça d'un plafond de 1,4% du PNB communautaire, jusqu'à l'exercice 1992.

b) changer la composition des ressources de la Communauté tant en procédant à certains ajustements mineurs aux ressources propres traditionnelles qu'en modifiant la collecte des ressources provenant de la T.V.A. et en faisant mieux coïncider les ressources versées par chaque Etat membre avec sa capacité contributive.

c) introduire davantage de flexibilité dans la composition des ressources de la Communauté de façon à compenser plus facilement à l'intérieur du plafond convenu, la dynamique insuffisante des ressources actuelles.

4.2 En demandant de fixer à 1,4% du PNB de la Communauté le montant maximal de ressources dont la Communauté pourra disposer d'ici 1992, la Commission vise à assurer les moyens budgétaires nécessaires pour

réaliser les politiques communes, notamment celles prévues par l'Acte Unique et exigées par le maintien de la cohésion économique et sociale.

assainir la situation actuelle, notamment en matière de stocks agricoles et d'engagements restant à liquider pour les actions structurelles.

donner à la Communauté une période de "sécurité budgétaire" suffisamment longue lui permettant de programmer le développement des politiques déjà décidées dans leur principe.

Il est essentiel de rappeler deux éléments déjà présentés dans la section concernant la discipline budgétaire :

Le respect du plafond à l'horizon 1992 doit être assuré tant en termes de crédits pour paiements qu'en termes de crédits pour engagements.

L'évolution de l'appel effectif à la nouvelle marge ainsi créée doit être régulier et ordonné dans le temps en vue d'éviter tout risque de dépassement avant la fin de 1992.

4.3 Définir le montant maximal des ressources propres dont la Communauté pourra disposer en fonction du P.N.B. représente une novation importante par rapport au régime actuel.

Les mérites d'un tel changement sont les suivants :

La quantité de ressources est mise en relation avec l'indicateur le plus représentatif de la croissance économique. Une telle pratique est de plus en plus suivie dans les pays membres, qui définissent leurs objectifs budgétaires par référence au P.N.B. la Communauté s'alignerait sur cette pratique. la décision d'allouer à la Communauté un volume donné de moyens budgétaires deviendrait plus transparente et plus sûre dans la mesure où elle ne serait plus sujette aux effets d'érosion où à l'instabilité qui caractérisent les ressources propres actuelles.

Il ne serait plus nécessaire de fixer des plafonds par type de ressource, un seul plafond disciplinant l'ensemble. Ceci permettrait en outre une plus grande flexibilité dans la composition et la répartition des ressources qui alimentent le budget communautaire.

4.4 Au delà du mode de détermination du nouveau seuil pour l'ensemble des ressources la Commission propose aussi certaines modifications quant aux sources de financement elles mêmes. Celles ci seront exposées en détail plus loin

Ces modifications visent pour l'essentiel à introduire des éléments de progressivité dans certaines recettes, à les diversifier et à accroître la part de ces recettes collectée directement auprès des citoyens de la

Communauté.

4.5 Au stade actuel, la Commission propose quatre types de ressources :

- les droits de douane, avec certains amendements par rapport au régime actuel.
- les prélèvements agricoles.
- un appel de 1% sur l'assiette effectivement soumise à la T.V.A. (y compris les catégories de produits à taux nul).
- un complément de ressources obtenu en fixant, au niveau nécessaire pour assurer le financement annuel du budget, un taux d'appel sur une "assiette complémentaire" définie comme étant la différence entre le P.N.B. de chaque pays et l'assiette effective de la T.V.A. comme définie ci dessus.

La flexibilité du nouveau système proposé par la Commission permet d'envisager le remplacement ou, la réduction de l'une de ces ressources (par exemple l'assiette complémentaire) par une source de recettes nouvelle. Il pourrait en être ainsi, par exemple, si les progrès obtenus dans la réalisation du marché intérieur rendaient possible voire souhaitable, l'instauration d'une nouvelle forme de fiscalité communautaire grâce aux progrès dans l'harmonisation de certaines assiettes. C'est pour cette raison que la Commission propose que d'autres ressources puissent éventuellement être introduites d'ici 1992 dans le respect du plafond de 1,4% du P.N.B.

Le plafond total des ressources de la Communauté étant fixé, la répartition de ces ressources pourrait être réglée dans un contexte moins difficile.

4.6 Les modifications apportées au régime concernant les ressources propres traditionnelles

4.6.1 Versement à la Communauté des droits de douane sur les produits relevant du Traité CECA

Actuellement, seuls les droits de douane CECA ne sont pas versés à la Communauté, mais sont conservés par les Etats membres.

Par ailleurs, la décision du 7 mai 1985 relative au système des ressources propres des Communautés prévoit que les recettes provenant des droits du tarif douanier commun et des autres droits établis ou à établir par les Institutions des Communautés sur les échanges avec les pays non membres, constituent des ressources propres inscrites au budget des Communautés.

Il serait donc logique que Les droits CECA soient versés au budget général des Communautés européennes comme ceux afférant à tous les autres produits.

La Commission réitère sa demande maintes fois formulée et soutenue par le Parlement européen que ces droits, évalués en 1986 à 180 Mio Ecus environ, soient transférés à la Communauté.

4.6.2 Suppression du remboursement de 10% aux Etats membres pour frais de collecte des ressources propres.

L'article 5 de la décision du 7 mai 1985 prévoit que la Communauté doit restituer à chaque Etat membre au titre des frais de perception 10% des montants versés au titre des ressources propres traditionnelles (droits de douane, prélèvements agricoles, cotisations sucre).

Les montants ainsi reversés aux Etats membres ont représenté 1.049 Mio Ecus en 1985 pour atteindre 1.240 Mio Ecus en 1986 et 1.300 Mio Ecus environ en 1987.

Ces montants sont destinés à couvrir les frais encourus par les Etats membres à l'occasion de la perception

des ressources propres. Le choix d'un système forfaitaire s'explique par l'impossibilité d'une mesure précise de ces coûts dans les différents Etats membres. Mais il faut également constater que ce remboursement constitue une opération neutre au niveau du financement communautaire global, les montants reversés aux Etats membres devant être refinancés par un relèvement du taux d'appel de la TVA (environ 0,07% sur basé du projet de budget 1987).

La Commission propose de supprimer ce remboursement forfaitaire de 10% en tenant compte aussi des raisons suivantes.

Les Etats membres supportent effectivement des frais pour la perception des recettes; mais le remboursement forfaitaire auquel on ne peut substituer une évaluation directe, n'est pas en lui même une garantie d'équité. La suppression d'un double flux, de trésorerie accroît la transparence, réduit les coûts administratifs et simplifie la présentation du budget. On notera d'ailleurs que ce système de remboursement n'a pas été élargi à la T.V.A..

La suppression du remboursement de 10% nécessite une modification de la décision du 7 mai 1985. Une solution plus souple pourrait peut être consister en ce que les Etats membres renoncent à ce droit; mais la plupart d'entre eux auraient besoin de l'accord de leurs parlements nationaux.

Cette suppression se traduira par une réduction de dépenses dont la répartition entre les pays membres est illustrée pour l'année 1987 dans le tableau n°8 ci dessous, accompagnée des données relatives aux droits de douane sur les produits CECA.

Tableau 8 : Droits de douane CECA et remboursements de frais de collecte pour ressources propres traditionnelles(Budget 1987 en MECU Estimations)

[...]

4.7 Les changements aux recettes provenant de la T.V.A.

Actuellement, les ressources de la Communauté provenant de la T.V.A. sont fondées sur la définition d'une assiette harmonisée entre les pays membres, à partir de laquelle la Communauté peut appliquer un taux de prélèvement maximum de 1.4% pour ses besoins de financement.

Ce mécanisme présente l'avantage d'assurer, en principe, une égalité de traitement entre les pays membres et d'apporter une certaine contribution à l'harmonisation des régimes de la T.V.A.. Toutefois, du point de vue du financement du budget communautaire il présente les inconvénients suivants :

la recette T.V.A a tendance a être régressive dans la mesure où la part de l'assiette de la T.V.A. dans le P.N.B. diminue au fur et à mesure que le niveau de vie augmente.

elle est soumise a un effet .d'érosion, en partie pour les mêmes raisons, ce qui conduit à relever régulièrement le taux d'appel pour obtenir un volume de ressources équivalent par rapport au P.N.B.

les recettes T.V.A. actuelles ne sont pas réellement des ressources propres dans la mesure où il n'y a aucune relation directe entre la perception effective et le versement à la Communauté En fait, elles s'assimilent largement à une contribution nationale basée sur une assiette harmonisée, d'autant plus qu'elles apparaissent dans les budgets nationaux comme un transfert à la Communauté.

La Commission propose d'instaurer une double modification au régime actuel en vue de remédier à ces inconvénients.

4.7.1 Prélèvement de 1% sur l'assiette effectivement soumise à la T.V.A.

Les Etats membres verseraient à la Communauté 1% de l'assiette effectivement soumise à la T.V.A.. Ceci constitue la règle générale qui aura sa pleine application lorsque le rapprochement de la structure et des taux de la T.V.A. aura été complété dans le cadre du volet "fiscalité indirecte" du marché intérieur. Dans l'intervalle se pose la question des "taux nuls". Compte tenu de la perspective du marché intérieur, il semble raisonnable de prélever également 1 % sur les catégories de biens et services soumis à un taux nul. la Communauté percevrait ainsi une part des revenus que les pays membres tirent effectivement de l'application de leur régime de T.V.A.

Ainsi, à titre illustratif, un pays membre ayant un taux unique de 14%, transférerait à la Communauté un quatorzième de sa recette T.V.A. Lorsqu'un pays à plusieurs taux, par exemple 6, 10, 18, il verserait au budget communautaire respectivement un sixième, un dixième et un dix huitième des recettes provenant de chacune de ces catégories de taux.

Le versement à la Communauté aurait la même périodicité que la perception nationale, c'est à dire qu'il serait mensuel comme pour les droits de douane et les prélèvements. Il ne transiterait plus par les budgets nationaux, ceux ci n'enregistrant que le solde après déduction de la "fiscalité" communautaire. On renforcerait ainsi le caractère de ressource propre, dès lors que le lien entre la Communauté et les agents économiques deviendrait plus direct.

4.7.2 Prélèvement sur l'"assiette complémentaire"

Le prélèvement de 1% sur l'assiette effective de la T.V.A. étant fixe un supplément de ressources sera nécessaire pour assurer année par année la couverture de l'ensemble du budget.

Ainsi en 1987, le rendement de la T.V.A. repris dans le budget étant de 23,3 Mrds d'écus et l'application du 12 sur l'assiette effective se montant à 18,2 Mrds, il resterait un solde à combler de 4,1 Mrds d'écus.

Le complément nécessaire au financement du budget proviendrait d'une contribution financière des Etats membres obtenue en appliquant un taux d'appel uniforme (en 1987, environ 0,3 %) à une assiette définie comme étant La différence entre le P.N.B. et l'assiette effective de la T.V.A. utilisée pour le prélèvement de 1%.

Ainsi, c'est l'entière du P.N.B. des pays membres qui servirait de base pour le financement du budget de la Communauté, les taux d'appels étant cependant différents selon qu'il s'agit de l'assiette effective de la T.V.A. ou de l'"assiette complémentaire".

Cette "assiette complémentaire" recouvre en fait des grandeurs économiques telles que l'investissement, une partie de la consommation publique, et les exportations nettes.

Le tableau n° 9 ci dessous illustre la répartition entre pays membres des contributions au titre de l'assiette effective soumise à un prélèvement de 1% et de l'"assiette complémentaire" en la comparant à celle qui résulterait du régime actuel de T.V.A..

Tableau 9 : Clé de financement (en % du total – budget de 1987)

[...]

Pour assurer une perception mensuelle par la Communauté aussi proche que possible des recettes effectives des pays membres, la Commission procéderait, peu avant le début de l'exercice budgétaire, à une évaluation des deux assiettes et sur cette base proposerait les versements mensuels à effectuer par les pays membres. les estimations concernant ces assiettes seraient fondées sur les rapports économiques que la Commission soumet régulièrement au Conseil.

4.8 Effets d'ensemble du nouveau régime sur le financement du budget

Le tableau n° 10 ci après fournit une estimation de la structure par pays du financement du budget de 1987 telle qu'elle se présenterait si les modifications proposées par la Commission étaient déjà d'application.

Il faut principalement retenir des données ci dessous que les nouvelles propositions de la Commission assurent globalement une meilleure adéquation entre la contribution au financement du budget et le niveau relatif de prospérité des pays.

Tableau 10 : Comparaison de deux méthodes de financement du budget communautaire (Budget 1987 Estimations provisoires (en MECU)

[...]

4.9 Implications institutionnelles et juridiques

4.9.1 Le nouveau régime pour les ressources propres de la Communauté proposé par la Commission ainsi que les règles nouvelles prévues pour la discipline budgétaire exigent qu'un certain nombre de dispositions soient prises sur le plan institutionnel et juridique.

Ceci est nécessaire tout d'abord pour que chacune des institutions concernées Parlement, Conseil et Commission puisse accepter le contenu des propositions et les mettre en oeuvre sur la base de règles du jeu connues à l'avance et à l'intérieur desquelles elle puisse trouver un équilibre satisfaisant entre ses droits et ses obligations.

Un second élément important concerne les conditions de fonctionnement du nouveau mécanisme afin que d'ici 1992 au moins le déroulement de la procédure budgétaire et le financement du budget puissent s'effectuer sur la base de dispositions déjà définies dans leur principe.

4.9.2 La section consacrée à la discipline budgétaire a déjà indiqué qu'elle devrait reposer sur un accord formel et contraignant entre les trois institutions formant la base du nouveau régime de ressources propres d'ici 1992.

Les éléments principaux de cet accord seraient les suivants :

respect , absolu du nouveau plafond au moins jusqu'en 1992, en crédits pour paiements et en crédits pour engagements, (y compris les plafonds annuels intermédiaires repris dans la décision sur les ressources propres).

adoption des perspectives budgétaires pluriannuelles comportant un cheminement régulier et ordonné dans le temps des dépenses et une marge de sécurité par rapport au plafond pour la fin de la période.

expression de la discipline budgétaire en termes de crédits pour engagements.

taux d'augmentation des dépenses non obligatoires, tant pour les crédits d'engagements que pour les crédits" de paiement, fixé au début de la procédure budgétaire, par accord entre les trois institutions.

taux maximum d'augmentation des dépenses continuant à discipliner les dépenses non obligatoires, à l'exception de celles liées à la mise en oeuvre de l'Acte Unique.

Cet accord interinstitutionnel entre le Parlement, le Conseil et, la Commission pourra être réalisé par le biais

d'une déclaration commune qui identifierait les engagements formels que les trois institutions prennent jusqu'en 1992.

La Commission présentera, en temps utile, un projet de texte qui sera finalisé dans le contexte du Trilogue déjà institutionnalisé par la "Déclaration commune" du 30 juin 1982 ⁽¹⁾.

4.9.3 En vue de réaliser le nouveau système préconisé pour les ressources propres et d'introduire les innovations envisagées (notamment : suppression du remboursement de 10% sur les ressources propres traditionnelles, introduction des "droits de douane" pour les produits CECA, prélèvement de 1 % sur l'assiette TVA, recours à "l'assiette complémentaire", détermination de "seuils" annuels progressifs de disponibilité des ressources de 1988 à 1992, référence au respect du plafond de 1,4 % du PNB, etc.), il faudra procéder à la révision de deux séries de textes :

a) la décision de base ⁽²⁾ sur le système des ressources propres (fondée sur l'article 201/CEE) devra être modifiée et complétée en conséquence, suivant la procédure prévue, impliquant la ratification par les Etats membres;

b) Les règlements d'application ⁽³⁾ (fondés sur l'article 209/CEE) devront être réélaborés afin de tirer les conséquences des modifications du système de base.

La procédure de révision de ces textes implique la consultation de la Cour des comptes et du Parlement, ainsi que la "concertation" avec ce dernier.

Lorsque la décision de base aura été revue pour incorporer ces nouveaux éléments, les règles à suivre pour l'application du nouveau régime seront les suivantes :

une modification éventuelle du prélèvement de 1 % sur l'assiette effective ne pourra être faite qu'à l'unanimité du Conseil et après consultation du Parlement.

le taux d'appel sur l'assiette complémentaire sera fixé dans le cadre de la procédure budgétaire.

la création éventuelle d'une nouvelle ressource devra être décidée à l'unanimité du Conseil et confirmée par les procédures nationales si nécessaire. Une consultation du Parlement Européen devra avoir lieu.

4.9.4 S'agissant de l'élaboration et de l'exécution du Budget, la nouvelle rigueur que la Commission estime devoir préconiser exige une série de changements sur le double plan suivant :

a) Révision du Règlement financier général⁽⁴⁾

Il faudra notamment modifier les dispositions concernant le principe de l'annualité (= changements des dispositions concernant les crédits subsistants et les reports), élaborer des dispositions nouvelles concernant les "réserves", adapter les dispositions pour le FEOGA Garantie en remplaçant le régime des avances par des remboursements, etc.

Cette révision, fondée sur l'article 209/CEE, implique la consultation de la Cour des comptes et du Parlement et la "concertation" avec ce dernier.

b) La révision des textes sectoriels

Le renforcement du principe de l'annualité exige l'abandon de certaines dispositions sectorielles prévoyant la "renaissance", pratiquement sans limite dans le temps, de crédits d'engagement subsistants, suite à des dégagements. Ces dispositions concernent :

le domaine du FEDER ⁽⁵⁾

le domaine de certains règlements du FHOGA Orientation ⁽⁶⁾.

La révision devra intervenir sur base des procédures s'appliquant à ces règlements.

V. Les déséquilibres budgétaires

5.1. La Commission rappelle que le solde entre les dépenses du budget communautaire dans un Etat membre et la contribution de cet Etat au financement de la communauté ne peut en aucun cas mesurer ni le bénéfice global ni même le bénéfice budgétaire qu'il tire de son adhésion à celle-ci.

L'accord conclu en 1984 à Fontainebleau par le Conseil Européen a cependant retenu la notion d'une charge budgétaire excessive au regard de la prospérité relative de certains Etats membres. Il a également adopté un système assurant une compensation au Royaume Uni en limitant la contribution de l'Allemagne au financement de 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.

5.2. La Commission propose de modifier le mécanisme adopté à Fontainebleau en vue de le fonder essentiellement sur ce qui est effectivement à l'origine du problème budgétaire britannique, c'est à dire le montant relativement "faible" des dépenses agricoles de la Communauté dans ce pays.

Ce faisant, trois conséquences en résulteraient :

les ressources propres traditionnelles ne sont effectivement plus prises en compte dans le mécanisme, ce qui correspond bien à leur nature réellement communautaire.

le développement prévu pour les dépenses relevant de la cohésion économique et sociale et celles relatives aux politiques nouvelles est destiné à influencer plus directement sur la position du Royaume Uni. Ceci répond à l'option prise à Fontainebleau.

la part des dépenses de garantie de la politique agricole commune étant destinée à diminuer, le mécanisme portera progressivement sur des grandeurs moins importantes.

5.3. Sur cette base, il serait convenu que la mesure du problème budgétaire britannique serait obtenue en comparant sa part dans le PNB de la Communauté à celle qu'il obtient dans les dépenses du Feoga Garantie. Cette différence serait appliquée au montant total des dépenses du Feoga Garantie.

La compensation au Royaume Uni serait définie comme étant égale à la moitié du résultat ainsi obtenu.

5.4 Pour tenir compte à la fois du degré de prospérité relatif des pays qui constituent la Communauté

aujourd'hui et de la charge budgétaire nette que l'Allemagne supporté déjà, le financement de cette compensation serait assuré :

en excluant les pays moins prospères (Grèce, Irlande, Portugal et Espagne)

en faisant participer l'Allemagne à raison de 25 % de sa part normale

en répartissant le solde de la compensation entre les autres pays proportionnellement à leur richesse relative, (parts en fonction du PNB corrigées par les PNB par tête).

Le tableau n° 11 ci dessous illustre les chiffres estimés pour 1987

Tableau 11 : Schéma de compensation pour les soldes du FEOGA 1987 (Estimations provisoires)

[...]

5.5. Les résultats présentés ci dessus doivent être appréciés à la lumière des effets du nouveau régime des ressources propres tant pour le Royaume Uni que pour l'Allemagne. Étant donné les variables budgétaires qui peuvent l'influencer, il y a lieu de prévoir la possibilité d'en réexaminer régulièrement le fonctionnement et les conséquences.

5.6. La budgétisation de cette compensation pourrait être réalisée, dans le titre 8 de l'état des dépenses, chapitre 84 (nouveau), en inscrivant en dépense au bénéfice du Royaume Uni le montant de la compensation et, en corollaire, les dépenses négatives correspondantes pour chacun des autres États membres à leur part dans ladite compensation.

Le résultat de cette opération étant nul, aucune mention ne devra être faite dans l'état des recettes.

Troisième Partie : Perspectives financières 1988 1992

Introduction et principales conclusions

Les perspectives financières pour 1988 1992, telles qu'elles se présentent pour l'instant,

accompagnent et illustrent les documents de la Commission sur les nouvelles ressources propres, sur la PAC et sur la réforme des Fonds structurels ;

exposent la proposition de la Commission pour le développement à moyen terme compte tenu de l'acte unique et de la résolution du Parlement européen sur le financement futur de la Communauté (23.10.1986);

constituent la base d'une innovation importante dans les prévisions pluriannuelles; le Conseil et le Parlement européen sont invités à discuter de ces perspectives en vue d'arrêter un cadre de référence pluriannuel commun.

Les perspectives financières, qui sont actuellement une proposition politique de la Commission, deviendraient ainsi un document de programmation pluriannuel interinstitutionnel, document qui refléterait le développement de la Communauté et de la discipline budgétaire;

servent de cadre pour les propositions budgétaires 1988 (comme initialement prévu dans la décision du Conseil du 21 avril 1970 sur les prévisions financières pluriannuelles) ⁽⁷⁾

Les chiffres pour les perspectives 1988 1992 sont présentés en utilisant les prix et taux de change 1987 constants.

Les principales conclusions peuvent se résumer comme suit. Le développement des dépenses du FEOGA garantie dans les limites du principe de la "guideline" (orientation), le doublement des crédits des Fonds structurels en termes réels, la promotion de la recherche et d'autres politiques communautaires indispensables, la budgétisation du 7e Fonds européen de développement en 1990/1991, la mise en route de politiques nouvelles et la correction des déséquilibres budgétaires sont susceptibles d'entraîner un accroissement des crédits d'engagement nécessaires de 5,8 % environ par an en termes réels.

La structure du budget évoluera dès lors vers une situation où les dépenses du FEOGA garantie représenteront un peu plus de 50 % du total des crédits, contre près de 25 % pour les interventions structurelles et 3 % pour la recherche (tableau 1).

Tableau 1 Dépenses de 1987 & 1992 Crédits d'engagement

[...]

Les crédits de paiement nécessaires augmenteront de 4,8 % environ par an, en moyenne, pour atteindre un total de près de 52700 millions d'Ecus en 1992 (aux prix de 1987).

Une extrapolation dans l'hypothèse d'une "politique des ressources inchangée" montre que les ressources dans les limites actuelles de 1,4 % de TVA ne couvriraient que les trois quarts des besoins pour l'année 1992. De nouvelles ressources dans la limite de 1,4 % du produit national brut sembleraient à la fois nécessaires et suffisantes: les besoins estimés correspondent à un taux PNB d'environ 1,28 %; les ressources restantes inutilisées représenteraient à peu près 9 % du budget 1992, ce qui peut être considéré comme une marge de sécurité suffisante.

Le taux PUB indiqué montre que la part du budget de la Communauté (CP) dans le produit national brut ne passerait que de 1,2 % environ en 1987 à près de 1,3 % en 1992.

Tableau 2 Dépenses et ressources de 1987 à 1992 En millions d'Ecus

[...]

I. Cadre économique général

1. Conformément à l'approche adoptée dans le document sur les nouvelles ressources propres, un horizon à cinq ans 1992 a été retenu pour les nouvelles perspectives financières.

En 1992

le marché intérieur devrait avoir été achevé;

la période transitoire pour l'Espagne et le Portugal aura pris fin dans les principaux domaines;

plusieurs des grands programmes communautaires actuels auront été exécutés (programme cadre de recherche, dotation quinquennale pour le FEOGA orientation, FED, PIM).

2. Le développement proposé est formulé en termes de crédits d'engagement et la discipline budgétaire est elle aussi considérée principalement en termes d'engagement: les paiements sont essentiellement une conséquence technique du mécanisme d'engagement paiement.

3. Comme les taux d'inflation ont connu une diminution importante au cours des dernières années, une comparaison entre les développements futurs et passés en termes monétaires ne serait pas probante.

Des estimations détaillées sont donc présentées à prix constants (1987).

4. Les chiffres pour 1987 présentés dans les tableaux sont, dans la plupart des cas, ceux qui résultent de la seconde lecture du Conseil de ministres (27.11.86). Les estimations des ressources sont à jour.

Les chiffres pour 1988 sont provisoires. Les estimations des ressources tiennent compte des discussions qui ont eu lieu lors de la réunion du 23 janvier du comité consultatif des ressources propres. Les estimations des dépenses sont fondées sur les dépenses réelles prévues pour 1987 (FEOGA garantie).

5. Le tableau 3 indique la tendance prévue pour le PNB, les prix et les estimations du "taux maximal d'augmentation" des dépenses non obligatoires.

Tableau 3: Cadre économique général et taux maximal d'augmentation des dépenses non obligatoires (EUR 12) de 1987 1992. Taux d'augmentation en %

[...]

II. Dépenses 1988 à 1992

Au cours de la période de programmation quinquennale telle qu'elle est envisagée, la structure du budget subira nécessairement des modifications fondamentales. L'effet des problèmes non résolus au cours des années précédentes, tels que la dépréciation des stocks agricoles, la couverture des déficits budgétaires et la question du poids du passé, absorbera inévitablement une part importante des nouvelles ressources propres au cours des premières années de cette période. Un volume croissant de ressources sera toutefois progressivement dégagé et il permettra à la Communauté de mettre à exécution les engagements politiques qu'elle a pris, notamment par l'adoption des politiques nouvelles mentionnées dans l'Acte unique.

Les principales orientations proposées sont :

la limitation des dépenses du FEOGA garantie;

la réforme des Fonds structurels, combinée avec un doublement des dépenses (crédits d'engagement) en termes réels;

l'exécution du programme cadre de recherche proposé;

le développement d'autres politiques et de politiques nouvelles, y compris l'environnement;

le maintien de la part PNB de la Communauté dépensée par le biais du budget en faveur de la coopération au développement et la budgétisation du 7e Fonds européen de développement.

II.1. Total des dépenses

Suivant les estimations détaillées dans les sections ci après, le total des crédits d'engagement devrait

augmenter de 5,8 % environ par an. Ce taux d'accroissement serait suffisant pour couvrir le développement des politiques, la correction des déséquilibres budgétaires et une dotation spécifique pour les politiques nouvelles (tableau 4).

La structure du budget évoluerait vers une réduction de la part des dépenses du FEOGA garantie et vers un accroissement de l'importance relative des dépenses des Fonds structurels et de recherche; en raison de la budgétisation du 7^e FED, elle refléterait aussi de façon plus claire l'effort total de la Communauté en matière de coopération au développement.

II.2. Dépenses par secteur

1. FEOGA

a) Perspectives

La politique agricole au cours des prochaines années reflétera la nécessité d'ajuster la PAC aux changements du contexte économique général et à la nouvelle situation sur le marché, tout en sauvegardant les principes sur lesquels elle repose.

Ceci impliquera

de maîtriser le total des dépenses de la section garantie, en suivant le principe de la "guideline" suivant lequel la croissance des dépenses devrait être contenue dans les limites de la croissance des ressources. Des "stabilisateurs automatiques" neutraliseraient les dépenses supplémentaires;

une restructuration et une rationalisation des dépenses de la PAC: encouragement des ajustements structurels, concentration des mesures.

Tableau 4 Dépenses de 1987 à 1992 – Crédits d'engagement

[...]

Tableau 5 Dépenses de 1987 à 1992 – Crédits de paiement

[...]

b) Dépenses du FEOGA garantie

Les prévisions faites pour les dépenses du FEOGA garantie au cours de la période 1988 1992 sont conformes au principe de la discipline budgétaire suivant lequel les dépenses pour les interventions sur le marché telles qu'elles ont été définies en 1984 ne devraient pas croître plus rapidement que les ressources propres la base pour les dépenses est constituée par les dépenses réelles probables en 1987 à l'exclusion des coûts reportés de 1986 c'est à dire un chiffre de 2800 millions d'Ecus supérieur aux estimations de l'avant projet de budget. Les limites imposées aux dépenses en raison de l'application de la discipline budgétaire sont indiquées dans le tableau 6.

Il convient de noter que des dépenses devront être supportées au cours de la période 1988 1992 au titre de l'écoulement physique des stocks d'intervention des organismes publics ou de la réduction de leur valeur comptable de manière à refléter leur valeur marchande réelle. Le coût de ces opérations devrait être de l'ordre de 5 à 6 milliards d'Ecus (compte tenu des économies sur les frais de stockage), suivant les options de déstockage retenues et leur calendrier. Les dépenses en question devront être couvertes dans les limites imposées par la discipline budgétaire.

Il convient de souligner que les prévisions de dépenses pour la période 1988 1992 sont fondées sur deux prémisses essentielles

;

que le principe de la "guideline" soit appliqué aux dépenses réelles en 1987, et

que les dépenses 1987 soient financées à 100 % en 1987, c'est à dire qu'aucun coût au titre de 1987 ne soit reporté sur les années suivantes.

Tableau 6 Dépenses du FEOGA garantie de 1987 à 1992 (aux prix de 1987) en millions d'Ecus

[...]

Pour la période 1988 1992, l'accroissement des dépenses du FEOGA serait dès lors limité à 2,5 % environ par an.

2. Pêche et mer

L'adhésion de l'Espagne et du Portugal a entraîné un doublement du nombre de pêcheurs et une augmentation de 75 % de la capacité de pêche.

Les perspectives pour 1988 1992 impliquent:

a) un accroissement des dépenses pour les organisations de marché, les accords de pêche et la recherche correspondant à peu près au taux d'accroissement du PNB, c'est à dire de la nouvelle base proposée pour les ressources propres;

b) une mise en oeuvre du nouveau plan structurel 1987 1997 adopté par le Conseil des 17 et 18.12.1986. Ce plan prévoit en particulier la création d'une flotte de pêche viable, l'ajustement de l'offre à la demande et l'atténuation des conséquences sociales du changement. Le financement comporterait des prêts BEI et crédits du budget général; pour les cinq premières années, le Conseil a fixé une enveloppe budgétaire de 800 millions d'Ecus (y compris les dépenses du FEOGA orientation).

Les engagements budgétaires a prix constants devraient passer progressivement de près de 140 millions d'Ecus en 1988 à 200 millions d'Ecus en 1992, les paiements suivant avec un décalage de deux ans environ.

3. Promouvoir la cohésion : les fonds structurels

a) Perspectives

Les propositions de réforme élaborées par la Commission en application du mandat imparti par l'Acte unique (article 130 0) obéissent aux principes ci après :

1) l'action propre de la Communauté, grâce aux Fonds structurels et aux instruments financiers, doit apporter une valeur ajoutée à l'action nationale;

2) la Commission doit assurer la cohérence des actions nationales et communautaires;

3) l'intervention des Fonds sera concentrée sur quatre actions prioritaires : régions en retard, déclin industriel, chômage des jeunes de longue durée, agriculture;

4) les moyens privilégiés des interventions seront les programmes permettant la décentralisation, une évolution socio économique ex ante réelle et un contrôle d'efficacité effectif;

Une gestion conjointe des programmes par la Communauté et les Etats membres, selon ces principes, facilitera l'annulation de crédits lorsque cela sera opportun;

5) pour les régions en retard structurel, la commission visera, par ses interventions, à susciter la mobilisation des moyens nationaux, régionaux et locaux disponibles;

L'essentiel des interventions du Fonds régional et près de la moitié des ressources du Fonds social seront affectés à ces régions;

6) certaines mesures financées actuellement par le FEOGA section orientation, telles que des projets de drainage ou d'infrastructure rurale, ne relèveront plus désormais que du Fonds régional, ou du système de prêts communautaires.

b) Dépenses prévisionnelles

Compte tenu de l'importance vitale que revêtent les Fonds structurels pour l'objectif de cohésion, la commission propose un doublement des dépenses réelles de ces Fonds jusqu'en 1992 (crédits d'engagement).

Les prévisions se fondent sur les hypothèses suivantes relatives à la mise en oeuvre de ce principe général :

En attendant la réforme des Fonds, les engagements 1988 augmenteraient de 3 % en termes réels. Ce taux est très proche de celui que les "Perspectives financières 1987 1990" établies l'année dernière prévoient pour le Fonds social (près de 3 %) et pour le Fonds régional (2 % environ en prix constants)

Après la réforme, le Commission et les bénéficiaires des Fonds seront en mesure respectivement de gérer et d'absorber une aide substantiellement accrue. Afin de condenser l'augmentation modeste de 1988 et

d'obtenir tout de même un doublement en cinq ans, un effort financier particulier est proposé pour 1989 (+ 28 %). Au cours des années suivantes, le taux d'accroissement serait d'environ 15 % par an.

4. Recherche

L'article 130 I (CEE) introduit par l'Acte unique prévoit que :

"1. La Communauté arrête un programme cadre pluriannuel dans lequel est repris l'ensemble de ses actions. Le programme cadre fixe les objectifs scientifiques et techniques, définit leurs priorités respectives, indique les grandes lignes des actions envisagées, fixe le montant estimé nécessaire et les modalités de la participation financière de la Communauté à l'ensemble du programme ainsi que la répartition de ce montant entre les différentes actions envisagées.

2. Le programme cadre peut être adapté ou complété en fonction de l'évolution des situations."

Les prévisions reflètent la proposition cadre de la Commission pour 1987 1991 (7 735 millions à prix courants). Cette proposition accorde un poids particulier aux technologies de l'information, à l'énergie et aux applications des technologies nouvelles dans l'industrie, aux télécommunications et à la qualité de la vie.

L'année 1992 devrait être une année de transition, avec un niveau quelque peu inférieur de crédits.

5. Autres politiques

Les crédits affectés à toutes les autres politiques, telles que la politique de l'environnement, les programmes méditerranéens, la politique des transports la politique énergétique et la politique industrielle, ont été regroupés sous cette rubrique.

Les engagements (et paiements) totaux correspondants sont supposés s'accroître approximativement au taux maximum des dépenses non obligatoires. Le développement d'activités nouvelles liées à la mise en oeuvre de l'Acte unique peut impliquer le recours au dispositif prévu au point 9 (politiques nouvelles).

6. Coopération au développement

Près de 50 % des crédits inscrits au budget général pour le développement se rapportent à l'aide alimentaire. Les estimations reposent sur les hypothèses suivantes :

le rapport entre les efforts consentis en faveur du développement par la Communauté (y compris le FED), d'une part, et les Etats membres, d'autre part, restera pour l'essentiel inchangé;

la part des engagements inscrits au budget communautaire par rapport au PNB reste constante;

conformément à l'intention de la Commission et aux demandes répétées du Parlement européen, le Fonds européen de développement deviendra partie intégrante du budget général. Les chiffres impliquent la budgétisation du prochain (7e) FED. Cela explique l'accroissement brutal des crédits en 1991 1992.

Comme les dépenses réelles dépendront des négociations avec les pays concernés, les chiffres proposés

doivent être considérés comme des estimations très provisoires;

7. Remboursements aux Etats membres

Les chiffres figurant sous cette rubrique couvrent essentiellement :

a) de 1987 à 1991 : une estimation des restitutions dues à l'Espagne et au Portugal, au titre des articles 187 et 374 du traité d'adhésion – pour une proportion décroissante de TVA. et de contributions complémentaires :

1987: 70 %; 1988: 55 %; 1989: 40 %; 1990 : 25 % ; 1991: 5 %;

b) de 1987 à 1989 : un remboursement de 250 millions d'Ecus par an pour les avances accordées par les Etats membres en 1984.

(Conformément a la proposition de la Commission relative aux ressources propres, il a été supposé que le remboursement de 10 % des droits de douane, des prélèvements agricoles et des cotisations sucre serait abrogé.)

8. Dépenses administratives

L'accroissement prévu des dépenses administratives (toutes institutions) reflète une augmentation très modeste en termes réels, soit environ 1 % par an en moyenne.

9. Politiques nouvelles

Un montant additionnel de crédits a été prévu au titre des politiques nouvelles. Celles ci peuvent être intrinsèquement nouvelles ou bien se rapporter à un renforcement de certains aspects particuliers de politiques existantes. Deux domaines devraient être pris en compte :

(a) L'achèvement du marché intérieur entraînera inévitablement des dépenses nouvelles. Si l'objectif principal d'une meilleure allocation des facteurs de production est atteint, il devrait bien sûr en résulter une croissance renforcée et une meilleure situation de l'emploi. Mais il pourrait également en résulter une perte ou un ralentissement de cohésion (aspects sociaux et régionaux de là réalisation du marché intérieur) en ce sens qu'une amélioration de l'allocation des facteurs cause en général un certain déplacement en faveur des régions plus dynamiques. Une partie des ressources additionnelles qui seront disponibles grâce au renforcement de la croissance au niveau macro économique devrait donc être affectée au budget de la Communauté pour pouvoir atteindre les objectifs de l'Acte unique en matière de cohésion et à cet effet, rétablir l'équilibre entre les régions pour ce qui est de l'allocation des effets positifs de la croissance qui devraient se produire;

(b) le caractère transnational des problèmes d'environnement devra entraîner une intervention communautaire. L'élément essentiel en sera bien sûr le côté réglementaire. La répartition entre Etats membres des coûts de cette réglementation ne sera vraisemblablement pas la même que le répartition des bénéfices. La Communauté sera donc naturellement appelée a mettre en œuvre les politiques appropriées pour mieux faire correspondre les coûts et les bénéfices d'une telle politique d'environnement.

Les 5 % de crédits d'engagement affectés en 1992 aux politiques nouvelles devraient donner aux organes de la Communauté la souplesse nécessaire pour apporter une réponse appropriée au problème posé.

10. Correction des déséquilibres budgétaires

Le chiffre relatif à 1988 est une estimation grossière du montant à verser conformément au mécanisme de Fontainebleau – exprimé en équivalent dépenses.

Les évaluations pour la période 1989 1992 sont forcément très provisoires.

III. Ressources pour la période 1988 1992

Le tableau 7 donne les prévisions pour la période 1988 1992.

a) La rubrique I du tableau donne les résultats des prévisions dans l'hypothèse d'une politique inchangée ; évolution des ressources propres actuelles dans les limites de 1,4 % de TVA.

Les prévisions se fondent sur une révision provisoire des ressources propres de 1987. Les chiffres de 1988, aux prix courants, correspondent exactement à ceux qui ont été adoptés par le CCRP lors de sa réunion du 23 janvier 1987. Il s'agit donc de chiffres provisoires. Les chiffres définitifs seront fixés à la réunion du CCRP de la fin du mois d'avril en vue d'être intégrés dans l'avant projet de budget pour 1988.

Les droits de douanes et le montant total des prélèvements agricoles et des cotisations sucre sont susceptibles de diminuer à prix constants. Les estimations concernant les droits de douane tiennent compte d'une nouvelle réduction des tarifs, consécutives aux négociations uruguayennes et d'une intégration progressive de l'Espagne et du Portugal. Les estimations concernant les prélèvements agricoles prévoient une diminution des importations de céréales de l'Europe des 10; elles tiennent compte du fait qu'à partir de 1991 le Portugal devra payer tous les prélèvements agricoles. L'augmentation moyenne des recettes TVA correspond au taux de croissance du PNB; le chiffre donné pour 1989 tient compte du passage du Portugal au système de TVA.

Le total des ressources dans les limites actuelles de 1,4 % de TVA augmente d'environ 1 % par an, soit un peu plus d'un tiers du taux de croissance du PNB. Les ressources dans l'hypothèse d'une politique inchangée atteindront donc environ 39700 millions d'Ecus en 1992 – soit un total qui ne couvrira que 75 % des besoins de crédits de paiements.

b) La rubrique II du tableau donne des extrapolations des chiffres de 1987 fondées sur les hypothèses suivantes :

1. la proportion des ressources disponibles pour la période 1988 1992 représente un pourcentage constant du PNB;

2. Le pourcentage constant de PNB est égal :

soit au rapport PNB/ressources propres effectives en 1987 – cas évoqué dans la rubrique II.a. Par définition, les ressources ainsi obtenues pour 1987 correspondent aux ressources s'inscrivant dans les limites de 1,4 % de TVA. Ces dernières années, l'augmentation des ressources a été égale à l'augmentation du

PNB. Le résultat obtenu pour 1992 est de 43110 millions d'Ecus – soit à peu près 9 % de plus que dans l'hypothèse "politique inchangée". En d'autres termes, le fait que les ressources propres actuelles augmentent moins que le PNB coûte environ 9 % de ressources en 1992;

soit au rapport PNB/dépenses effectives en 1937 (à peu près 1,2 %) – hypothèse de la rubrique II.b. Dans ce cas, le résultat pour 1992 dépasse d'environ de 25 % le chiffre obtenu dans l'hypothèse "politique inchangée", mais il ne suffit pas à couvrir les besoins pour les dépenses au titre de 1992.

c) La rubrique III donne l'évolution des ressources dans les limites proposées de 1,4 % du PNB. L'estimation correspondante pour 1992 est de 57650 millions d'Ecus.

La comparaison avec l'évaluation des dépenses indique que dans les limites de 1,4 % du PNB,

les crédits d'engagement en 1992 représenteront 98 % des ressources;

les crédits de paiement en 1992 utiliseront environ 91 % des ressources (soit 1,28 % du PNB), laissant une marge inutilisée de 9 % soit environ 5000 millions d'Ecus.

Tableau 7: Evolution des ressources propres de 1987 à 1992 – en millions d'Ecus

[...]

⁽¹⁾ Cf. point III, § 5, de la Déclaration commune du 30 juin 1982 U.O. C 194 du 28.7.1982).

⁽²⁾ Texte actuel : décision du Conseil du 7.5.85 CJO L 128 du U.5.85)

⁽³⁾ Textes actuels : R.2891/77 du 19.12.77 CJO L 336 du 27.12.77)

R.2892/77 du 19.12.77 CJO L 336 du 27.12.77). Ce texte 3 déjà été modifié à plusieurs reprises

⁽⁴⁾ Texte actuel : Règlement du 21.12.77 (JO L 356 du 31.12.77), ayant déjà fait l'objet d'une proposition de révision générale le 9.3.84 (JO C 97 du 9.4.84).

⁽⁵⁾ R 1787/84 du 19.6.84 (JO L 169 du 28.6.84)

⁽⁶⁾ notamment :

R. 355/77 du 15.2.77 (JO L 51 du 23.2.77)

R. 1760/78 du 25.7.78 (JO L 205 du 28.7.78)

R. 1941/81 du 30.6.81 (JO L 197 du 20.7.81)

R. 1938/81 du 30.6.81 (JO L 197 du 20.7.81)

⁽⁷⁾ JO L 94 du 28.4.1970.