

Communication de la Commission, De l'Acte unique à l'après-Maastricht: les moyens de nos ambitions (11 février 1992)

Légende: Dans sa communication, du 11 février 1992, De l'Acte unique à l'après-Maastricht: les moyens de nos ambitions, aussi appelée «paquet Delors II», la Commission propose les adaptations à mettre en œuvre pour que la structure du financement communautaire corresponde mieux à la capacité contributive des États membres.

Source: Commission des Communautés européennes. De l'Acte unique à l'après-Maastricht: les moyens de nos ambitions, COM (92) 2000 final. Bruxelles: 11.02.1992. 39 p.

Copyright: (c) Union européenne, 1995-2012

URL:

http://www.cvce.eu/obj/communication_de_la_commission_de_l_acte_unique_a_l_apres_maastricht_les_moyens_de_nos_ambitions_11_fevrier_1992-fr-ff61d9a6-7b3f-4153-8ba1-451af0476e28.html

Date de dernière mise à jour: 21/10/2012

De l'Acte unique à l'après Maastricht: les moyens de nos ambitions (11 février 1992)

Introduction

Les décisions prises par le Conseil Européen de février 1988 ont constitué, à n'en pas douter, un jalon essentiel pour la réussite et la relance de la construction européenne. Elles ont permis, en effet, comme le proposait la Commission dans son document COM 100, de mettre en œuvre les politiques et de dégager les ressources nécessaires pour appliquer l'Acte unique pour une période de cinq années (1988-1992).

C'est un exercice de même type que propose aujourd'hui la Commission, alors que s'achève, avec l'année 92, la période de huit années prévue, précisément, pour créer ce grand marché et pour le compléter par des politiques communes permettant de poursuivre les buts assignés par le traité de Rome et enrichis par l'Acte unique.

Le paquet présenté par le document « COM 100 » comportait, à cette fin, des innovations visant, essentiellement, à maîtriser la dépense agricole, à jeter les bases de la cohésion économique et sociale, à majorer les ressources disponibles pour les politiques communes et, enfin, à réaliser une plus grande discipline budgétaire fondée sur un Accord interinstitutionnel comportant, pour cinq ans, une rigoureuse programmation, qui s'achève d'ailleurs à la fin de cette année.

Avant toute nouvelle proposition, un bilan s'avère donc nécessaire.

Ce bilan est très largement positif, ainsi que le montrent les évaluations globales fournies dans la première partie du présent rapport. Durant toute la période 1985-1991, la Commission avait dégagé six priorités pour l'action communautaire: le marché intérieur, la cohésion économique et sociale, la consolidation du système monétaire européen, la politique de l'environnement, la recherche et la technologie ainsi que la dimension sociale. Tel était le socle de la relance européenne. Tel fut le mouvement dynamique qui entraîna la Communauté dans un engrenage de progrès positifs.

Certes, tout ne répondit pas à nos espérances, notamment en ce qui concerne la coordination des politiques économiques et la dimension sociale, mais, au total, on assista à un changement radical de la Communauté: politiquement, et il suffit pour s'en convaincre de considérer l'attitude de ses partenaires à son égard ou encore le développement de son action externe; économiquement, et il faut rappeler le réveil de la croissance et de l'investissement ainsi que la reprise des créations d'emplois, tout au moins de 1985 à 1990.

Beaucoup a été fait, beaucoup reste à faire. Nous n'en voulons pour preuve que le comportement de l'économie communautaire depuis que le monde connaît une relative récession. Celle-ci affecte les économies européennes qui avaient pourtant, jusque-là, contribué largement à l'expansion du commerce international. La conclusion est, hélas, facile à tirer: bien qu'elle soit la première puissance commerciale du monde, beaucoup plus ouverte à l'extérieur que certains ne veulent le dire, la Communauté ne constitue pas encore un pôle autonome de croissance susceptible de compenser les insuffisances constatées par ailleurs. Cette carence relative justifierait, à elle seule, la décision d'aller vers une Union économique et monétaire qui permette à la Communauté de profiter pleinement des avantages d'un grand espace économique organisé et d'une monnaie unique.

C'est dire que les propositions de la Commission, pour les politiques à mener de 1993 à 1997, sont inspirées, dans ce domaine, par un double souci: d'une part, créer les conditions de convergence économique permettant d'accéder, dès le 1er janvier 1997, à la phase ultime de l'Union économique et monétaire et, d'autre part, renforcer la compétitivité de nos économies et de nos entreprises.

Comment d'ailleurs pourrait-on imaginer atteindre le principal objectif de la construction européenne, l'Union politique, si celle-ci ne reposait pas sur une économie prospère et dynamique ? Sans ce préalable, il serait vain de promettre le succès dans le renforcement de la cohésion économique et sociale, à l'intérieur. Il serait illusoire de prétendre jouer, à l'extérieur, un rôle correspondant à la tradition d'universalité qui est la marque même de l'Europe.

On ne sera pas étonné, dans ces conditions, que la Commission consacre un chapitre de ses propositions à la compétitivité de notre économie. Alors que nos entreprises doivent affronter une concurrence accrue et intégrer les progrès de la science et de la technologie, la Communauté, en tant que telle, doit appuyer les efforts des citoyens, des travailleurs et des États membres pour maîtriser les contraintes de ces changements parfois bouleversants.

Compétitivité et cohésion: ces deux thèmes inspirent, avec l'accroissement de nos responsabilités internationales, les propositions de la Commission.

Les politiques structurelles, décidées en 1988, ont ouvert la voie vers une plus grande cohésion économique et sociale. Elles doivent être légèrement adaptées et surtout renforcées. Tel est un des messages les plus forts délivrés par le Conseil Européen à Maastricht: le refus de l'Europe à plusieurs vitesses. Donner sa chance à chaque État membre et à chaque région, lutter contre le chômage massif qui gangrène nos sociétés et aggrave les problèmes posés par l'immigration.

Sur la route ainsi tracée, une contradiction de taille se présente. D'un côté, les critères retenus pour apprécier la convergence obligent, notamment, à une plus grande rigueur budgétaire qui ne peut se réaliser sans avoir d'effets négatifs sur la croissance ou sur le bien-être social. D'un autre côté, la marche vers plus de cohésion commande de créer un contexte dynamique pour l'économie, afin de réaliser au mieux les ajustements nécessaires, de combler les disparités en ce qui concerne tant les possibilités de développement que les niveaux de vie. Le sommet de Maastricht a été attentif à cet aspect de la construction européenne, en adoptant un protocole qui fait de la cohésion économique et sociale un des piliers de la maison communautaire, en créant, à cette fin, un nouvel instrument financier, le "Fonds de cohésion», destiné aux États membres dont le niveau de vie est le moins élevé.

Ce sera la tâche difficile de la Commission de proposer un usage optimal des différents outils de la politique communautaire, afin de concilier cohésion, convergence et croissance. Il y faut certes des moyens financiers suffisants: la Commission propose de dégager en 1997, par rapport à 1992, un supplément de ressources de 20 milliards d'Ecus. Il y faut aussi beaucoup de cohérence dans la coordination des politiques nationales. Il y faut, enfin, une base plus dynamique pour la croissance économique et la création d'emplois. Le Conseil des ministres de l'Economie et des Finances aura, de ce point de vue, un rôle essentiel à jouer, à travers les exercices de surveillance multilatérale. La Commission considère la reprise d'une croissance suffisante et d'une création importante d'emplois comme un test décisif de notre capacité de réussir l'intégration économique. La convergence des économies devra être, plus qu'aujourd'hui, l'expression d'une volonté politique et la démonstration de la capacité de concilier expansion économique et stabilité monétaire.

Ainsi seront évitées les incohérences qui menacent, à tout instant, la construction européenne.

Cette règle d'or vaut aussi pour l'action extérieure de la Communauté, sollicitée de toutes parts pour son aide et ses financements. Les engagements se sont développés, ces trois dernières années, à la mesure des événements d'une ampleur exceptionnelle qui ont marqué l'Europe et l'ancienne Union soviétique, sans oublier les secousses multiples dans l'espace méditerranéen et au Moyen-Orient.

La Communauté est décidée à se doter d'une politique commune des affaires étrangères et de la sécurité. Ce ne sera pas facile, si l'on en juge par les discussions qui ont dominé la conférence intergouvernementale sur l'Union politique. Les compromis adoptés dans le nouveau traité offrent une perspective que certains jugent suffisante, dont d'autres craignent qu'elle ne soit paralysante. Peu importe. L'essentiel, aujourd'hui, est d'utiliser les nouvelles dispositions du traité pour franchir progressivement les pas qui s'imposent et qui répondent à la sollicitation des faits: la tragédie yougoslave, la décomposition de l'Union soviétique, les difficultés économiques, politiques et sociales des pays de l'Europe centrale et de l'Est, les tensions existantes ou potentielles au Maghreb et au Moyen-Orient, la marginalisation de l'Afrique... Et partout, d'immenses besoins en termes de développement économique et social.

Face à tous ces problèmes, la Communauté doit, comme l'on dit, « parler d'une seule voix », opérer les choix

indispensables pour engager des actions communes et d'une dimension suffisante. Elle est tenue, plus qu'elle ne l'a fait jusqu'à présent, de rendre cohérentes les positions politiques et les actions économiques. C'est affaire de volonté politique, mais c'est affaire aussi d'efficacité et de cohérence dans les processus de décision et d'action. Les dispositions à prendre à cet effet dépassent le cadre de ce document. Mais la Commission est prête à soumettre ses propositions à ce sujet.

Pour l'instant, il ne s'agit que de préciser les moyens affectés à l'action extérieure dans le cadre des perspectives financières 1993-1997. Il convient également de se mettre d'accord sur des instruments qui concrétisent, le mieux possible, la politique de la Communauté. La Commission a retenu: les protocoles financiers qui, adaptés, répondent aux besoins de nombreux pays; l'assistance technique et économique, outil pour un soutien à long terme des économies de la grande Europe; la coopération au développement, telle que l'illustre notamment la convention de Lomé; l'aide humanitaire (aide alimentaire et aide d'urgence), pour laquelle la Communauté s'est tant mobilisée ces trois dernières années.

Il était impossible et même délicat d'inscrire des sommes en face de chacun de ces instruments, tant sont grands les aléas de l'évolution internationale. Au surplus, le Conseil Européen doit encore délibérer sur les critères et les priorités de la politique extérieure de la Communauté. La Commission a donc jugé prudent d'inscrire, dans son schéma financier, un budget en expansion rapide, auquel s'ajoutent une réserve pour faire face à des situations nouvelles ou, comme nous l'avons déjà fait ces dernières années pour faire face à des événements exceptionnels, la possibilité de prélever sur la marge disponible sous le plafond des ressources financières.

La proposition financière de la Commission met donc en exergue l'effort de compétitivité, le renforcement de la cohésion économique et sociale, l'amplification de l'action extérieure. Elle n'en oublie pas, pour autant, les autres politiques, mais dans le strict respect des dispositions du traité et de la subsidiarité. Au-delà des sommes qui sont nécessaires, la Commission se doit de refléter l'importance qu'elle attache, notamment, à la dimension sociale et à une politique exemplaire de l'environnement.

Car c'est en cela que l'Europe restera fidèle à son modèle de société et à sa tradition d'ouverture et de générosité. La Communauté doit élever la dimension sociale au niveau de son idéal de justice. La Communauté se doit de mener une action vigoureuse — et aussi assise sur de solides données scientifiques¹ —, afin de transmettre aux générations qui viennent un environnement naturel, non pas seulement préservé, mais amélioré. Ce qui n'ira pas sans des choix drastiques pour concilier l'impératif écologique avec l'exigence de compétitivité et nos devoirs de pays du Nord vis-à-vis du Sud.

Telles sont, en termes généraux, les idées de la Commission pour cette deuxième phase qui commence en 1993, alors que la Communauté s'est assigné à Maastricht des objectifs ambitieux, à la mesure des espoirs qu'entretenaient les pères de l'Europe.

Aménager nos politiques communes, y inclus la politique agricole commune en cours de réforme, adapter nos instruments, améliorer l'efficacité des interactions communautaires. Ces trois orientations marquent de leurs empreintes nos propositions.

Il restait à les traduire en termes financiers, tout en tenant compte de l'évolution passée et à venir des politiques budgétaires nationales. La rigueur est, en effet, la loi qui commande, plus ou moins sévèrement, les pratiques des États membres, soucieux de lutter contre l'inflation et de préparer le terrain favorable à la réalisation de l'Union économique et monétaire.

Il est utile de rappeler, à ce stade, que la seule considération des efforts ou des flux financiers n'offre qu'une vision rétrécie et déformée de la Communauté. En effet, celle-ci constitue en quelque sorte un jeu à somme positive où chacun trouve sa part, en termes de croissance économique, de création d'emplois, d'investissement, et donc de bien-être. Les pays ou régions qui sont aidés financièrement ouvrent, au fur et à mesure de leur développement, des possibilités nouvelles d'importation et d'investissement aux pays et aux

régions relativement riches. C'est pourquoi, d'ailleurs, la mesure de la cohésion économique et sociale doit faire appel à l'ensemble des facteurs économiques, financiers et sociaux.

Pour mener à bien l'exercice financier, la Commission s'est basée sur un taux de croissance économique de 2,50 %, ce qui est pourtant loin d'être suffisant pour faire diminuer sensiblement le chômage. Cette hypothèse ne correspond donc pas à un souhait, mais à un souci de prudence. Il est à prévoir que, dans beaucoup de pays membres, l'expansion des dépenses publiques sera inférieure au taux de croissance, même s'il apparaît difficile de tenir cette ligne, compte-tenu notamment du coût des dépenses de santé et d'indemnisation du chômage.

Le budget communautaire ne pourra être cantonné dans d'aussi strictes limites. Car ce serait ignorer les décisions de Maastricht, refuser d'assumer nos responsabilités internationales.

Le plafond des ressources communautaires a été fixé, en 1988, à 1,20 % du PNB pour l'année terminale de 1992. Pour 1997, la Commission propose 1,37 %, soit une possibilité de croissance annuelle du budget de l'ordre de 5 % en termes réels.

En deçà de ce chiffre, il faudrait renoncer à se donner les moyens de réaliser une de nos trois priorités. Ces priorités s'expriment par les ordres de grandeur suivants d'augmentation des crédits d'engagement disponibles en 1997, par rapport à 1992:

- pour la cohésion économique et sociale : + 11 milliards d'Ecus;
- pour l'amélioration de la compétitivité : + 3,5 milliards d'Ecus;
- pour le renforcement de l'action extérieure: + 3,5 milliards d'Ecus.

En d'autres termes, si l'on raisonne en termes de subsidiarité, 11 milliards d'Ecus correspondent à des dépenses réellement supplémentaires liées à la priorité donnée à la cohésion économique et sociale, et 7 milliards d'Ecus consistent en un transfert de dépenses du niveau national au niveau communautaire, pour faire en commun ce que chaque État membre s'apprêterait à réaliser à son niveau (action extérieure, programmes de recherche et de formation, amélioration des réseaux d'infrastructures...).

Le Conseil Européen a d'ailleurs décidé que la cohésion économique et sociale devrait se traduire, certes, essentiellement par l'augmentation des fonds structurels, mais aussi par un aménagement du côté des ressources pour tenir davantage compte de la capacité contributive de chaque État.

Il a semblé à la Commission que le moyen le plus sûr de réaliser la volonté du Conseil Européen était de modifier les frontières entre la troisième ressource, assise sur la TVA et par nature régressive, et la quatrième ressource, fonction du PNB et donc proportionnelle. Le détail de la proposition figure dans la dernière partie du présent document.

Il a fallu un an, de février 1987, date du document COM 100, à février 1988, pour que le Conseil Européen adopte les propositions de la Commission et fixe les perspectives financières 1988-1992. La Commission souhaite, pour ce nouvel exercice, un dénouement plus rapide. Elle n'ignore pas les difficultés et les lenteurs de la discussion sur la réforme de la PAC. Elle le regrette d'autant plus que l'absence de décision ne facilite pas la tâche de nos négociateurs dans l'Uruguay Round. Là aussi, elle souhaite donc une conclusion rapide. Mais, en dehors de cet obstacle de taille, il ne devrait guère se présenter d'autres matières à longues controverses. En effet, la Commission s'est située, pour élaborer ces perspectives 1993-1997, dans la continuité de ce qui a déjà fait ses preuves et dans le droit fil des décisions de Maastricht.

Un examen prioritaire et un accord rapide permettraient à la Communauté de se mettre parfaitement en ordre de marche pour réaliser cette nouvelle frontière que représente l'Union politique et pour traiter, l'esprit libre, les problèmes posés par les élargissements et l'architecture de la Grande Europe.

Répetons-le: L'histoire s'accélère. Nous aussi, nous devons accélérer.

Première Partie

L 'Acte unique: le bilan

Le marché intérieur

Le Livre Blanc sur l'achèvement du Marché intérieur contenait un programme fixant un objectif, proposant une méthode, définissant des instruments.

L'objectif est clair: créer un marché sans frontières, le plus grand du monde, pour renforcer la compétitivité européenne, en stimulant les entreprises par la concurrence et la croissance économique par le développement des échanges.

La méthode est simple: se doter de procédures efficaces et adopter un échéancier précis. D'un côté, l'Acte unique fournit les moyens institutionnels indispensables en instituant le vote à la majorité qualifiée au Conseil et en améliorant la coopération avec le Parlement. D'un autre côté, la date du 31 décembre 1992 mobilise les volontés.

Les instruments sont connus: près de 300 propositions législatives pour lever les barrières physiques, techniques ou fiscales.

Le pari est en voie d'être gagné. Les quatre cinquièmes des propositions de la Commission ont déjà été adoptées, et leur transposition dans les États membres s'accélère.

Grâce à un large recours au principe de reconnaissance mutuelle, des pans entiers de législations ont été remplacés par des systèmes ouverts, communs ou compatibles entre États membres, afin de réaliser ainsi la libre circulation des marchandises et des services. La libre circulation des capitaux a été acquise très rapidement et a, de ce fait, joué un rôle moteur.

Pour la normalisation ou les procédures de passation des marchés publics, les règles du jeu sont communes et connues de tous. Les nouvelles législations bancaires et financières servent désormais de référence.

Les contrôles aux frontières sur les marchandises disparaissent progressivement et rapidement. Grâce à une réforme profonde de la fiscalité indirecte, le principe de la suppression de toute formalité douanière est acquis. Les principales doubles impositions des entreprises entre États membres ont été supprimées. Les progrès dans la reconnaissance du droit d'établissement et l'équivalence des qualifications ainsi que la libre circulation dans l'espace sans frontières encouragent la mobilité des travailleurs et le rapprochement entre les citoyens de l'Europe.

L'environnement économique européen est déjà profondément modifié. Les entreprises ne s'y sont pas trompées: elles ont accompagné et souvent anticipé le mouvement, se sont ouvertes sur l'extérieur et ont amélioré leur compétitivité.

Tout au long du programme, la Commission a scrupuleusement rendu compte de l'état d'avancement, des difficultés rencontrées et des responsabilités encourues.

L'essentiel est fait, mais, pour être prêt, il reste encore quelques décisions politiques importantes à prendre pour aboutir à la suppression totale des contrôles aux frontières, notamment en matière de circulation des personnes.

Il reste aussi, pour la Communauté comme pour ses États membres, à gérer le marché intérieur et à contrôler son fonctionnement.

La cohésion économique et sociale

L'engagement contenu dans l'Acte unique de renforcer la cohésion économique et sociale de la Communauté n'est pas de même nature que celui d'achever le marché unique au 31 décembre 1992. La cohésion demande du temps; elle ne peut être assurée sur une si brève période. Les politiques structurelles, menées dans le cadre du document COM 100, ont donné l'élan nécessaire et permis de réaliser de notables avancées.

Cependant et bien que les données les plus récentes dégagent une tendance à la réduction des écarts de développement régional, tout plaide en faveur d'une continuité de cet effort.

En effet, les disparités que l'on peut constater dans l'état de certaines infrastructures, la disponibilité de main-d'œuvre qualifiée et les possibilités de formation sont parmi les causes les plus importantes des retards enregistrés. Ainsi, le pourcentage de jeunes de 15 à 19 ans en cours d'apprentissage ou de formation dans les trois États membres les moins développés ne dépasse guère la moitié du chiffre correspondant dans les trois pays les plus avancés.

Bien sûr, la Communauté ne peut pas tout faire, mais, à la lumière des premières évaluations, l'action qu'elle a entreprise en 1988 apparaît largement positive. Les transferts dont ont bénéficié les régions les moins prospères sont très importants, si on les mesure en pourcentage de la richesse économique produite. Leurs effets économiques sont indéniables dans certains États membres. C'est ainsi que l'aide de la Communauté devrait contribuer à créer de l'ordre de 500 000 emplois dans les régions les moins prospères et à accroître de l'ordre de 3 % le PNB de certains pays membres.

Un examen plus détaillé des objectifs conforte ce bilan.

D'abord, les régions en retard de développement (objectif 1) sont au centre de l'effort de cohésion. Quatre axes de développement ont été privilégiés: le désenclavement, par la mise à niveau des infrastructures de base; le renforcement des secteurs productifs (notons aussi la réussite du programme PEDIP en faveur de l'industrie portugaise); la valorisation des ressources humaines par des programmes d'apprentissage et de formation; la mise en valeur des ressources de l'agriculture et de la pêche.

Les actions menées dans les zones en voie de déclin industriel (objectif 2) remplissent des fonctions primordiales et ont donné, dans l'ensemble, de bons résultats. L'allocation des ressources a répondu aux problèmes de ces régions, à partir d'une priorité: créer des activités alternatives, et donc des emplois, pour rénover le tissu économique. L'accent a donc été mis sur le développement des entreprises et la formation professionnelle davantage que sur le « tout infrastructure » qui dominait antérieurement.

L'aggravation du chômage, ainsi que l'évolution de ses caractéristiques, a malheureusement justifié la pertinence des objectifs 3 et 4 (chômage de longue durée et insertion professionnelle des jeunes). Mais l'impact réel n'est pas à la hauteur des ambitions initiales. Face au drame que constitue la montée du chômage, la part que représente le Fonds social européen par rapport aux dépenses publiques nationales en faveur des mesures actives pour l'emploi demeure trop modeste (à peine 4 %).

Parallèlement aux efforts faits pour engager le processus de réforme de la politique agricole commune, le FEOGA-Orientation a permis de valoriser la production agricole (objectif 5 a).

Enfin, bien que les mesures de développement rural (objectif 5 b) soient récentes et limitées financièrement, leur mise en œuvre réussie a révélé un besoin indiscutable et une attente profonde. Cette démarche innovante a permis une prise de conscience de l'importance, pour nos sociétés, d'un équilibre harmonieux entre les villes et les espaces ruraux.

Les actions structurelles — tous objectifs confondus —, qui représentaient 17 % du budget communautaire en 1987, consomment, en 1992, 27 % des crédits. Contrairement à l'une des principales craintes exprimées lors de la réforme de 1988, les crédits disponibles en 1989-1991 ont été utilisés pratiquement dans leur intégralité. Pour 1992-1993, les perspectives sont favorables. Cela prouve que le partenariat avec les régions et les États membres est une méthode qui a fait ses preuves, y compris lors de l'extension de l'effort de

cohésion aux cinq nouveaux Länder de la République fédérale d'Allemagne.

La réforme des politiques structurelles représente donc une avancée majeure, même si certains infléchissements et des simplifications s'avèrent nécessaires pour mieux adapter nos instruments aux besoins concrets de chaque région.

Les résultats obtenus ne sont pas négligeables, qu'ils soient évalués en termes de richesse nationale par tête, de croissance, de création d'emplois, d'impact environnemental, d'investissement étranger... Cependant, beaucoup reste à faire pour permettre à chaque région de participer pleinement aux avantages procurés par le grand espace économique commun et par les politiques communes. Le Conseil Européen de Maastricht en a convenu puisqu'il a reconduit les orientations de 1988, en mettant l'accent sur les régions des pays dont le PNB par tête est inférieur à 90 % de la moyenne.

Le système monétaire européen

Le SME a, par ses effets stabilisateurs, contribué à la réalisation du marché intérieur et aux progrès de la cohésion économique et sociale.

Depuis le réaligement général, d'ampleur limitée intervenu en janvier 1987, la grille des parités monétaires du SME n'a plus été modifiée, si ce n'est à l'occasion d'un ajustement destiné à intégrer la Lire dans la bande étroite de fluctuation en janvier 1990, ce qui consolidait le SME. L'entrée de la Peseta et de la Livre Sterling dans la bande large de fluctuation a élargi la zone de stabilité monétaire européenne. Pendant cette dernière période, les performances en matière de lutte contre l'inflation se sont généralement améliorées et rapprochées, ce qui sera bénéfique à la croissance et à la création d'emplois.

En enregistrant ces nets progrès, le SME a aussi démontré sa capacité de s'adapter aux événements internationaux. Au-delà de ces progrès internes, le SME a résisté aux fluctuations monétaires, ce qui n'a pas peu contribué à l'attrait croissant qu'il exerce sur les pays tiers, dont quelques-uns ont tenu à lier l'évolution de leur monnaie à celle de l'Ecu.

C'est sur la solidité du SME et la crédibilité de l'achèvement prochain du marché intérieur que s'est fondée la décision d'engager le processus vers l'Union économique et monétaire. Il a été décidé, avant même la révision du traité, d'entrer dans la première phase de l'UEM, dès le 1er juillet 1990, premier jour d'application de la directive sur la libération complète des mouvements de capitaux.

Cette phase a pour objectifs essentiels la réalisation d'une plus grande convergence entre les politiques économiques et une coopération plus étroite entre les banques centrales, y compris une plus grande cohérence entre les pratiques monétaires. Dès le 1er janvier 1994 s'amorcera la deuxième phase, toujours axée sur une meilleure convergence et voyant la création de l'Institut monétaire européen.

La politique de l'environnement

L'ampleur reconnue des problèmes de l'environnement a conduit la Communauté à inscrire son action dans une perspective internationale et à l'articuler avec ses autres politiques. Désormais, la Communauté est l'un des pionniers dans ce domaine.

Grâce aux nouvelles bases juridiques offertes par l'Acte unique, le 4e programme de l'environnement 1987-1992 a permis une approche plus globale et l'amorce de progrès significatifs.

Cette démarche intègre les préoccupations de l'environnement dans de nombreux secteurs. Dans les transports, les efforts ont porté sur la réduction de la pollution automobile et la promotion de l'essence sans plomb. Dans l'agriculture, l'utilisation des engrais a été mieux définie, alors que les mesures destinées à favoriser les cultures extensives et le boisement des terres agricoles contribuent à un meilleur équilibre naturel.

En outre, la recherche scientifique sur les questions d'environnement s'est développée, tandis que de nouvelles possibilités d'investissement ont pu être exploitées par les entreprises.

Enfin, les États membres se sont engagés à stabiliser, d'ici à l'an 2000, leurs émissions de CO₂ au niveau de 1990. Il reste au Conseil à en adopter les moyens.

Dans le cadre des fonds structurels, des ressources importantes ont été consacrées à des actions en faveur de l'environnement, en particulier dans les régions les moins prospères (objectif 1).

La politique de recherche et de développement technologique

Par l'Acte unique, la Communauté s'est dotée, avec la recherche et le développement technologique, d'une base de développement de la compétitivité économique des entreprises, à travers ses programmes de recherche et de technologie.

L'augmentation des ressources consacrées à la recherche dans le budget communautaire (4 % en 1992, contre moins de 3 % en 1988) a traduit cet engagement.

Le second puis le troisième programme-cadre ont obligé à plus de cohérence. Des actions pluriannuelles ont été définies autour de priorités, qui sont encore trop nombreuses pour donner toute sa clarté et toute son efficacité à l'action communautaire.

De nouvelles lignes d'action, telles que la recherche dans les biotechnologies ou dans l'environnement, se sont développées. Des succès remarquables ont été obtenus dans la fusion thermonucléaire. Parallèlement, la constance des efforts accomplis dans la sécurité nucléaire conforte le potentiel d'expertise européen à un moment où, aux marges de la Communauté, l'acuité de ces problèmes se révèle. Enfin, l'attention prioritaire accordée aux technologies de l'information a contribué à ce que l'Europe demeure innovante et active dans des domaines aussi importants que l'électronique, l'informatique ou la télématique.

Au-delà de ces acquis visibles, il en est d'autres, moins spectaculaires mais tout aussi importants, qui témoignent de la consolidation intervenue depuis 1987. Grâce au soutien apporté à la mobilité des chercheurs et à la diffusion des connaissances scientifiques dans tous les États membres, se constitue une véritable Communauté de la recherche européenne, instance de dialogue, d'échanges, créatrice de synergies positives et d'innovations.

On ne peut, pour autant, se satisfaire de ces réussites. La politique de la recherche souffre de trois handicaps majeurs pour pouvoir bien répondre aux défis technologiques actuels. Les actions de recherche communautaire se sont développées sans que puissent être coordonnées les initiatives prises par chaque État membre, contrairement à ce que le traité recommandait de faire. Les procédures, qui impliquent normalement le Conseil et le Parlement, sont trop lourdes. L'efficacité d'un programme de recherche est considérablement réduite lorsqu'il faut plus de deux ans pour l'adopter. Le programme-cadre doit demeurer une référence, mais sa cohérence et sa sélectivité doivent être plus accentuées.

Enfin, certaines méthodes de travail qui étaient utiles et adaptées aux problèmes que la Communauté rencontrait il y a dix ans, par exemple dans les technologies de l'information, ne répondent plus, aujourd'hui, aux préoccupations de recherche des entreprises et aux exigences d'une adaptation à une technologie en mutation rapide.

La dimension sociale

Relance dès 1985 du dialogue entre les partenaires sociaux, application des dispositions de l'Acte unique concernant la sécurité et la santé des travailleurs: ces avancées ont précédé l'adoption, par le Conseil Européen, de la charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs, qui a véritablement relancé la dimension sociale. Certes, comme nous le verrons, il n'a pas été possible de faire adopter tous les textes proposés par la Commission dans l'esprit de la charte, mais le mouvement est donné. Maastricht a jeté,

de ce point de vue, les bases institutionnelles pour de nouveaux progrès.

Pour la santé et la sécurité sur le lieu de travail, douze directives ont été adoptées à ce jour sur la base de l'article 118 A, et notamment la directive-cadre de juin 1989, qui représente un progrès décisif. Ces textes définissent des dispositions minimales de protection, mais marquent des avancées sociales, y compris dans les États membres aux standards les plus élevés (un exemple: la directive « travail sur écrans de visualisation », particulièrement importante puisque l'on estime que, d'ici à la fin de la décennie, un travailleur sur deux travaillera dans de telles conditions).

Ainsi, sur la base de compétences claires, la Communauté aura-t-elle bâti, de façon largement consensuelle et à un rythme soutenu, un ensemble de protections indispensables pour préserver la sécurité et la santé des travailleurs.

En matière de libre circulation des travailleurs, les textes fondamentaux sont anciens, mais les possibilités effectives de mobilité transfrontalière ont été renforcées par les mesures destinées à améliorer la protection sociale des travailleurs migrants et celles relatives à la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles.

Tant la législation que la jurisprudence communautaires ont fortement contribué à faire entrer dans les faits le principe fondamental de l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes.

En matière de formation professionnelle, et à côté du programme ERASMUS, qui s'est considérablement développé, la Communauté a favorisé, ces dernières années, des actions telles que COMETT, FORCE, PETRA, EUROTCHNET et LINGUA, qui favorisent les échanges, les innovations et l'apprentissage des langues étrangères.

Dans le domaine de la santé, et suite au Conseil Européen de Milan, la mise en œuvre du projet « Europe contre le cancer » a permis de mobiliser d'éminents spécialistes pour une meilleure connaissance des causes de cette maladie et pour encourager de multiples initiatives et coopérations.

A la suite de l'impulsion donnée par le marché intérieur, le dialogue social, lancé en janvier 1985 dans le scepticisme général et réunissant l'Union des Confédérations des Industries et des Employeurs de la Communauté européenne (UNICE), le Centre Européen des Entreprises Publiques (CEEP) et la Confédération Européenne des Syndicats (CES), s'est développé à un rythme lent, mais a enregistré néanmoins des acquis substantiels.

De 1985 à 1991, huit avis communs ont été adoptés. Les accords les plus significatifs portent sur les modalités d'introduction des nouvelles technologies (mars 1987), l'adaptabilité du marché du travail (janvier 1991) et l'accès à la formation professionnelle (septembre 1991). Mais ce dialogue a franchi le 31 octobre 1991 une étape importante, puisque les partenaires sociaux ont conclu ce jour-là un accord ouvrant explicitement la voie à des relations conventionnelles au niveau européen. Cet accord a largement inspiré la partie contractuelle du protocole social adopté à Maastricht par onze pays membres.

Déjà, lors du Conseil Européen des 8 et 9 décembre 1989 à Strasbourg, onze chefs d'État et de Gouvernement avaient adopté la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs, qui réaffirme le caractère fondamental, dans la construction communautaire, du lien entre progrès économique, création d'emplois et organisation du travail. Sur ces bases, un programme de travail a été établi. Pourtant, deux ans après l'adoption de la Charte, l'action du Conseil n'a pas répondu aux attentes, la quasi-totalité des directives proposées y étant toujours en discussion.

Afin de remédier à cette situation, le Conseil Européen de Maastricht a adopté, dans le protocole social déjà cité, les dispositions nécessaires à la mise en œuvre des orientations contenues dans la charte sociale, permettant ainsi une impulsion nouvelle. C'est tout au moins ce que l'on peut espérer, avec le recours à la majorité qualifiée et si la volonté politique, exprimée à Maastricht, se concrétise vraiment.

La réforme financière de 1988

Le Conseil Européen de février 1988 puis l'Accord interinstitutionnel de juin de la même année ont introduit des innovations substantielles dans les pratiques de la Communauté.

Cet ensemble de décisions avait pour objectif de définir un cadre financier permettant aux institutions de la Communauté, ainsi qu'aux États membres, de disposer de perspectives stables et cohérentes pour les politiques ainsi que pour les moyens de leur mise en œuvre.

Cette réforme a été articulée autour de trois axes:

- la maîtrise des dépenses dans le cadre de la discipline budgétaire;
- l'octroi de ressources suffisantes, stables et garanties sous forme de plafonds exprimés par rapport au PNB de la Communauté pour cinq ans (1988-1992);
- l'introduction dans le système des ressources d'une relation plus étroite entre les versements des États membres au budget de la Communauté et leur capacité contributive (instauration de la « 4e ressource »).

A la lumière de l'expérience, le bilan se révèle satisfaisant: les actions de la Communauté y ont gagné en cohérence et en transparence. Les plafonds de ressources propres ont été intégralement respectés. Quant aux sous-plafonds des perspectives financières, ils ont pu être ajustés lorsque des circonstances imprévisibles sur le plan international (unification allemande, pays de l'Europe centrale et orientale, ancienne Union soviétique, guerre du Golfe) ont conduit la Communauté à assumer des responsabilités nouvelles.

Quant à l'accord interinstitutionnel, il a incontestablement contribué à un meilleur déroulement de la procédure budgétaire et à l'adoption des budgets dans les délais requis. Ainsi, ont été évitées ces « petites guerres » qui ont trop souvent caractérisé, dans le passé, les confrontations entre les deux autorités budgétaires, le Conseil et le Parlement. Certes, ce succès a été facilité par des circonstances favorables: une croissance économique plus forte que prévu, une évolution modérée de la dépense agricole dans un premier temps et l'absence d'incidents dans les opérations d'emprunts/prêts.

Mais, au total, les deux objectifs de la réforme ont été atteints: la discipline budgétaire a été respectée, puisque les crédits de paiement inscrits au budget sont restés très en deçà des plafonds fixés par les ressources propres; les perspectives financières ont permis une évolution ordonnée et progressive de la dépense, selon les priorités fixées en 1988, et ont ainsi joué leur rôle d'accompagnement financier de la mise en œuvre de l'Acte unique.

Deuxième Partie Maastricht: les ambitions

Compte tenu du bilan qui vient d'être établi, il n'y a aucune raison pour ne pas adopter la même méthode qu'en 1988, quitte à y introduire les innovations qu'appellent les accords de Maastricht.

Ces accords ont, à plusieurs égards, renforcé les axes retenus pour la réforme de 1988: tirer tous les avantages d'un grand espace économique commun, renforcer la cohésion économique et sociale, appliquer les règles de la concertation interinstitutionnelle et l'exigence de rigueur en matière budgétaire.

Mais bien entendu, pour réussir Maastricht, il convient de tenir également compte, d'une part, de l'implication croissante de la Communauté dans les affaires internationales et de la perspective ouverte par le nouveau traité sur la politique extérieure et de sécurité commune (PESC) et, d'autre part, de la volonté de démocratiser la vie communautaire, notamment par le renforcement des pouvoirs du Parlement européen.

C'est donc dans le droit fil de l'évolution dynamique qui nous mène de l'Acte unique au Traité de Maastricht que s'inscrivent les propositions que présente la Commission autour de trois thèmes essentiels:

- les actions extérieures;
- la cohésion économique et sociale;
- la création d'un environnement favorable à la compétitivité européenne.

Les actions extérieures

Les événements bouleversants qui se sont produits depuis la chute du mur de Berlin et la guerre du Golfe ont sans aucun doute investi la Communauté de nouvelles responsabilités internationales et ont créé de fortes attentes tant chez ses partenaires traditionnels que parmi les nations qui aspirent à le devenir.

La Communauté européenne est d'ores et déjà le principal pôle de paix, de démocratie et de croissance aux yeux de tous les Européens et de tous les pays proches, au Sud comme à l'Est.

La consolidation de ce pôle est indispensable si l'on veut développer sa présence et son influence au bénéfice d'une organisation plus stable d'un monde sans cesse plus interdépendant, et donc plus vulnérable.

Plus que ses autres partenaires industrialisés, la Communauté dépend de l'extérieur: le commerce international conditionne un emploi sur quatre sur le marché européen. Plus que d'autres, elle est engagée dans des relations étroites avec les pays en développement. Plus que d'autres, elle est exposée aux conséquences économiques, sociales et démographiques d'un développement insuffisant de ses voisins, qu'ils se situent à l'Est ou au Sud.

Pourtant gardons-nous de la vaine illusion de vouloir bien faire en voulant tout faire. La Communauté doit donc s'adapter sans se disperser, ce qui implique qu'elle sache tracer une démarche, préciser ses priorités, adapter et renforcer ses moyens.

Tracer une démarche

Il est évident que la Communauté est de plus en plus sollicitée sous la pression d'événements aussi forts que la naissance ou la renaissance de la démocratie et de nouveaux États en Europe, l'instabilité, les risques de conflits et le sous-développement qui caractérisent le sud de la Méditerranée.

La Communauté doit, tout d'abord, contribuer au renforcement de la sécurité et de la stabilité dans une Europe en voie de recomposition.

La poursuite des actions entreprises en direction des pays les moins favorisés participe de la même inspiration guidée par le sens de la responsabilité et par la volonté de concrétiser notre solidarité et de promouvoir la démocratie et les droits de l'homme.

Développer, de manière équilibrée, nos relations économiques et politiques définies avec le reste du monde constitue un objectif permanent. Cela suppose de mieux conjuguer politique extérieure, politique commerciale et coopération au développement ainsi que d'articuler ces actions communautaires avec celles des autres institutions économiques ou commerciales.

Enfin, la Communauté doit répondre aux situations d'urgence et se préparer à faire face aux nouvelles interdépendances (migration, lutte contre la pollution et la drogue) et aux aléas de l'évolution mondiale, avec son cortège d'affrontements et de tragédies.

Pour mener une telle politique, la Communauté devra, tout à la fois, contribuer à l'ouverture des marchés, y ajouter ses propres interventions, veiller à une coordination avec ses grands partenaires et aussi, comme elle le pratique déjà avec de bons résultats, avec les grandes organisations internationales: Fonds monétaire international, Banque mondiale, Banque européenne pour la reconstruction et le développement et banques régionales de développement.

Quelles priorités?

Les pays d'Europe centrale et orientale et la Communauté des États indépendants

La Communauté est directement engagée, depuis trois ans, dans un effort croissant pour aider les pays de l'Europe de l'Est et du Centre.

Pour ceux-ci, la Commission a été chargée de coordonner les aides et les actions conduites par vingt-quatre pays industrialisés, en liaison avec les grandes organisations internationales.

La Communauté, en tant que telle, y contribue par trois voies essentielles: l'assistance technique et économique (c'est l'opération PHARE), l'aide alimentaire et le soutien financier à la balance des paiements. Cette politique devra être poursuivie et étendue à d'autres pays de la région, tout d'abord, lorsque les conditions seront remplies, aux nouveaux États issus de la Yougoslavie. C'est dire qu'il est nécessaire de prévoir un accroissement des crédits dégagés à cet effet, qu'ils s'inscrivent dans le cadre de nos accords traditionnels ou bien en application des « accords européens » conclus dans l'esprit d'une association plus étroite. La Pologne, la Tchécoslovaquie et la Hongrie seront bientôt bénéficiaires de ces accords européens. D'autres viendront les rejoindre.

Concernant l'URSS, le Conseil Européen, dès décembre 1990, décidait un programme d'assistance technique et une aide alimentaire. Les opérations ont été engagées avec bien des difficultés, compte tenu de l'évolution interne de ce pays. L'ampleur des besoins des nouvelles républiques appelle un large concours international et donc un large partage des responsabilités. La Communauté joue, jusqu'à présent, un rôle déterminant, ne serait-ce que par l'ampleur des décisions financières qu'elle a prises. Là aussi, il faut s'attendre à un accroissement des dépenses en fonction de l'évolution interne des nouveaux États indépendants, des accords qui seront prochainement négociés et du cadre de concertation qui devrait être instauré.

Les responsabilités à l'égard des pays méditerranéens

Comme dans le cas de l'Europe Centrale et Orientale, la Communauté a une responsabilité particulière dans la région méditerranéenne, du fait de ses liens historiques et géographiques.

La plupart des pays méditerranéens affrontent tout à la fois l'instabilité politique, une croissance démographique très rapide, des mouvements de population importants et des taux de chômage élevés. Ces problèmes, et en particulier ceux du Maghreb, sont aussi les nôtres, tant est grande leur influence sur la sécurité de la région et les pressions migratoires qui en découlent pour la Communauté. C'est pourquoi il est essentiel de continuer d'appuyer les réformes économiques menées par ces pays et de soutenir l'émergence des valeurs et des pratiques démocratiques.

Les protocoles financiers, conclus pour la période 1992-1996, constituent l'instrument privilégié de la politique méditerranéenne de la Communauté. Ils engendrent des prêts importants de la Banque européenne d'investissement pour des actions à long terme. Ils pourraient nécessiter un renforcement.

Au surplus, la Communauté est présente dans le volet économique régional du processus de paix engagé au Moyen-Orient. Cela appellera, le moment venu, de participer avec d'autres à un effort particulier pour le développement économique et social de la région, mais aussi une action originale pour faciliter la concertation et la coopération entre les pays intéressés.

Renforcer la coopération au développement

L'engagement de la Communauté vis-à-vis de ses partenaires d'Afrique, d'Amérique latine et d'Asie reste un élément central de sa politique extérieure. Un relâchement serait incompréhensible au moment où endettement et risque accru d'instabilité nécessitent une présence politique forte et des relations économiques soutenues.

La Communauté a confirmé cet engagement en adoptant un cadre financier pluriannuel doté de moyens renforcés pour les pays ACP et les pays d'Asie et d'Amérique latine. Si le contenu de l'action communautaire est déjà connu pour l'essentiel, il convient de renforcer la cohérence de nos interventions par rapport à celle des États membres et d'accroître l'efficacité de nos engagements financiers. Dans ce contexte, il serait absolument nécessaire de budgétiser le huitième Fonds Européen de Développement dès 1995, en l'intégrant dans la politique communautaire de coopération au développement. Il y va de la cohérence et de l'efficacité de l'action européenne.

Faire face aux situations d'urgence et de détresse

La Communauté doit être en mesure d'aider partout dans le monde les peuples qui sont confrontés à des difficultés exceptionnelles résultant notamment de conflits, de catastrophes naturelles ou d'épidémies. Elle y a consacré des moyens croissants en ressources tant humaines que financières.

L'urgence et l'imprévu requièrent des procédures simples permettant la mobilisation rapide des moyens. La responsabilité externe de la Communauté n'autorise ni immobilisme politique ni attermolements bureaucratiques.

Pour cette raison, la Commission a pris les devants en créant un Office Européen d'Aide Humanitaire d'Urgence, qui devrait être doté de moyens permanents susceptibles d'être mobilisés dans des délais très brefs. Ces moyens — financiers et matériels — permettront à la Communauté d'avoir la capacité physique d'acheminer les aides nécessaires aux pays concernés.

Quels moyens?

Aux différentes responsabilités nouvelles qui incombent à la Communauté doivent correspondre des instruments propres et permanents:

- l'assistance technique et économique, modulée différemment selon les situations, est toujours l'instrument de coopération privilégié avec les pays d'Europe de l'Est et du Centre ainsi qu'avec les États indépendants de la CEI;
- les protocoles financiers continueront d'être la référence pour la coopération avec les pays du bassin méditerranéen, en liaison avec les prêts de la BEI pour les actions à long terme;
- les instruments d'emprunts/prêts confortés par la garantie du budget communautaire;
- la coopération au développement y compris l'aide alimentaire programmée (ACP, PVD-ALA);
- l'aide humanitaire d'urgence.

C'est à la fois pour des raisons de clarté et d'efficacité qu'il conviendra de préciser, à l'occasion de l'élaboration de chaque budget annuel, les ressources attribuées à chacun des instruments précités.

Au total, de 1988 à 1992, les ressources affectées aux actions extérieures sont passées de 1,2 mds d'écus à 3,6 mds d'écus, avec un doublement, entre 1990 et 1991.

Les incertitudes qui pèsent sur l'évolution internationale rendent très aléatoire toute prévision de dépenses. Mais, compte tenu de la priorité que constitue, désormais, l'action économique et financière de la Communauté à l'extérieur, il est proposé de prévoir un doublement de la dotation financière en 1997, par rapport à 1992, étant entendu qu'il s'agit de prendre le relais de dépenses qui auraient incombé aux États membres. Pour des raisons de prudence, une partie de ces crédits (900 millions d'écus) prendraient la forme d'une réserve destinée à faire face à des circonstances exceptionnelles, telles que des aides d'urgence supplémentaires, des appels en garantie d'emprunts ou des interventions imprévues ponctuelles.

La cohésion économique et sociale

Les politiques structurelles en faveur des régions

Le Conseil Européen de Maastricht a non seulement confirmé les principes fondamentaux de la réforme de 1988, mais a mis l'accent politique sur la cohésion comme un des piliers de la construction communautaire, les orientations adoptées dessinant le visage d'une Communauté cohérente et solidaire, comme le socle indispensable d'une Union politique. Il doit bien être entendu que, même si les fonds structurels jouent un rôle essentiel, ce sont toutes les politiques communautaires qui contribuent à renforcer la cohésion économique et sociale, comme le spécifie le nouvel article 130 B. La Commission européenne en a tenu largement compte dans ses propositions, pour étendre les avantages du grand marché, dans l'application de sa politique de concurrence ou encore dans ses propositions de réforme de la Politique Agricole Commune.

Pour en revenir aux Fonds structurels, après la réforme de 1988, ils fonctionnent sur base des nouveaux principes de concentration sur les régions les plus défavorisées, de programmation, de partenariat et d'additionnalité. Les principes fondamentaux de la réforme sont sains; ils ont fait leurs preuves. Ils devraient donc continuer à régir les activités des Fonds d'ici à 1997.

Mais des améliorations peuvent et doivent être réalisées pour accroître l'efficacité des politiques structurelles par la simplification des procédures de décision, le renforcement du partenariat à partir des responsabilités respectives de l'État et des régions, une évaluation systématique et une flexibilité accrue pour répondre aux besoins réels, sans nuire à l'effort de concentration.

Une simplification des procédures de décision de la programmation: la Commission propose de ramener les trois phases actuelles de celle-ci à deux.

Un renforcement du partenariat à partir des responsabilités respectives mieux définies: un partage plus net des responsabilités des régions et de la Commission s'avère nécessaire dans le sens d'une plus grande décentralisation, tant pour la définition détaillée des actions que pour la mise en œuvre des programmes, qui doit relever de ceux qui sont en charge de réaliser les opérations sur place.

Une évaluation systématique: à partir du partage clair des responsabilités, la Commission doit accroître son effort d'évaluation d'une façon permanente et intervenir pour évaluer les résultats au regard des objectifs initialement convenus.

Une plus grande flexibilité sous trois aspects principaux: d'une part, les programmes concernant les régions en retard de développement pourront être étendus, quand cela s'avérera nécessaire, à des actions qui ne sont pas actuellement prises en compte. Il s'agirait essentiellement des actions en matière d'éducation et de santé.

D'autre part, le rôle des programmes d'initiatives communautaires (dont le principe a déjà été décidé en 1988) devrait être nettement renforcé. Un montant de l'ordre de 15 % des fonds destinés aux politiques structurelles leur serait réservé. Les programmes d'initiatives communautaires devraient s'organiser autour de quelques thèmes prioritaires peu nombreux pour que la concentration et l'efficacité soient réelles. On peut citer comme exemple en vigueur, l'initiative INTERREG (coopération transfrontalière), qui est une réussite; comme exemple pour demain, une action, non prévue à l'origine, telle que l'anticipation des conséquences des mutations industrielles, explicitement actées dans le nouveau traité. Les programmes d'initiatives communautaires interviendraient dans les zones éligibles aux politiques structurelles et, pour une part limitée, en dehors de celles-ci. Pour ces dernières, il s'agirait d'ajuster à la marge, à partir d'une réserve particulière prévue à cet effet, l'éligibilité géographique définie selon des critères statistiques, et ce afin de répondre à des besoins réels apparaissant lors de la programmation ou après celle-ci.

Enfin, une plus grande modulation s'impose, car il convient de faciliter les politiques budgétaires des pays intéressés vers à la fois plus de rigueur et plus d'efficacité, plus de convergence et plus de cohésion. Le taux de subvention pourrait alors être ajusté en conséquence.

Dès lors, seront préservées des marges de manœuvre indispensables pour répondre à des besoins nouveaux, dans l'esprit des décisions qui ont conduit, en 1988, au choix de cinq objectifs prioritaires.

Compte tenu du bilan des politiques structurelles, présenté dans la première partie et des orientations du Conseil Européen, la Commission a été conduite à faire porter l'effort sur les régions en retard de développement: il est proposé un accroissement de deux tiers des ressources pour l'ensemble des régions les moins prospères, qui, compte tenu de la création du Fonds de cohésion, pourrait aller jusqu'au doublement pour celles de ces régions appartenant aux pays éligibles à ce Fonds.

Les dotations des autres objectifs des politiques structurelles (objectifs 2, 3, 4 et 5 b) seraient augmentées de 50 %.

Descendre au-dessous de ces montants rendrait difficile le respect des décisions prises à Maastricht au sujet de la cohésion définie comme l'un des piliers de la Communauté. Il y va des hiérarchies établies et des innovations introduites dans le Traité, notamment quant aux nouveaux objectifs fixés au Fonds social européen et au rôle que le développement rural doit jouer comme phénomène de société et en liaison avec la réforme de la Politique Agricole Commune.

Il est proposé que les régions relevant de l'objectif 1 continuent d'être définies sur la base des critères actuels. Les cinq nouveaux Länder allemands sont ajoutés à la liste des régions de l'objectif 1. La Communauté doit faire preuve de solidarité envers ces derniers en participant à ce gigantesque effort de reconstruction, dont l'essentiel continuera d'être supporté par le gouvernement fédéral et par les citoyens allemands.

Compte tenu des disparités persistantes des régions les moins développées, la Commission estime appropriée une nouvelle augmentation significative des concours des Fonds structurels des deux tiers — en termes réels — entre 1992 et 1997. Les régions appartenant aux pays définis dans le protocole de Maastricht (Grèce, Irlande, Portugal, Espagne) bénéficieront en plus du nouveau Fonds de cohésion. Ainsi, ces régions pourraient, pour l'ensemble des quatre pays, bénéficier d'un accroissement total de ressources disponibles allant jusqu'à 100 % en 1997. Les régions ultrapériphériques qui connaissent toutes des handicaps multiples liés à leur éloignement géographique et qui sont éligibles à des programmes de nature identique (Poseidom, Poseima, Poseican), bénéficieraient toutes de cet accroissement.

La reconversion des bassins industriels en déclin est un processus loin d'être achevé. Vu le succès incontesté de l'objectif 2, il est essentiel de poursuivre et de renforcer ce type d'action.

La détermination des zones éligibles continuera d'être fixée à partir des statistiques communautaires relatives au chômage et au niveau de l'emploi industriel. Toutefois, les statistiques communautaires ne permettent pas de détecter toutes les zones actuellement affectées par un déclin industriel, ni de prendre en compte l'anticipation des conséquences de nouvelles mutations industrielles. Il s'avère dès lors nécessaire de permettre à la Commission, en concertation avec les pays considérés, de disposer d'une certaine marge d'appréciation, étant entendu que l'effort de concentration géographique devra être maintenu. Faute de quoi, et à cause d'une interprétation rigide des statistiques, il ne serait pas possible d'apporter le concours de la Communauté à des régions particulièrement touchées. L'efficacité et l'équité de son action en souffriraient.

Dans le même esprit et comme indiqué précédemment, des programmes d'initiatives communautaires seraient proposés à partir de la réserve substantielle retenue à cet effet, afin de répondre aux situations décrites ci-dessus.

Conformément au bilan qui a été dressé de la mise en oeuvre des objectifs 3 et 4, une adaptation s'impose, d'autant plus que l'article 123 du Traité, ajoute aux missions du Fonds social, « l'adaptation aux mutations industrielles et à l'évolution des systèmes de production, notamment par la formation et la reconversion professionnelles ».

Par conséquent, dans les régions autres que celles des objectifs 1, 2 et 5 b), les actions de formation devront être concentrées, plus que par le passé, sur des actions exemplaires et innovantes. Les ressources allouées à cette fin devraient être affectées aux actions concernant l'insertion professionnelle des jeunes et les chômeurs de longue durée, aux catégories sociales exclues du marché du travail qui relèvent d'actions de réinsertion professionnelle, mais aussi aux travailleurs touchés par les mutations industrielles et l'évolution des systèmes de production.

Les actions relatives à l'adaptation des structures agricoles (objectif 5 a) devraient faire l'objet d'une réforme à la lumière, d'une part, de la cohérence nécessaire avec les mesures d'accompagnement prévues par la réforme de la Politique Agricole Commune et, d'autre part, avec le développement rural et, en particulier, l'objectif 5 b).

Au-delà de la diversité des zones rurales de l'objectif 5 b, la nécessité de promouvoir le développement rural s'impose, des tendances lourdes menaçant le devenir d'une partie importante du territoire de la Communauté: déclin continu de l'emploi agricole, écart croissant entre villes et campagnes en termes de disponibilité des services aux hommes et aux entreprises, départ des jeunes, faible attractivité pour les entreprises et dommages causés à l'environnement par la sur-utilisation des sols ou par la désertification. Cette situation risque de remettre en cause la survie du monde rural, un des piliers du modèle européen de développement. Cela appelle une réponse politique articulant des moyens renforcés autour d'objectifs clairement identifiés.

Ainsi la politique de développement rural est-elle devenue un élément déterminant de la cohésion économique et sociale, valorisant la triple fonction — productive, sociale et environnementale — de l'ensemble des zones rurales de la Communauté.

La politique de développement rural doit créer des perspectives permettant de maintenir un nombre suffisant d'agriculteurs, de diversifier les emplois dans les zones rurales, de contribuer à un meilleur aménagement du territoire, d'accentuer l'effort en faveur du développement local et de valoriser l'environnement.

Les exigences particulières du développement rural, comme le rôle qu'y joue l'agriculture, commanderaient normalement la création d'un instrument spécifique pour le développement rural prenant, le moment venu, le relais du FEOGA-Orientation. Il ne s'agit ici que de tracer une perspective lorsque pourront être évaluées les conséquences de la réforme de la Politique Agricole Commune et les résultats obtenus par les mesures dites d'accompagnement (pour les pré-retraites, l'environnement, le reboisement...). A partir de cette évaluation, il conviendrait de considérer l'opportunité d'inclure certaines mesures de l'objectif 5 a) sous la ligne directrice agricole. Dans cette perspective, la dotation de l'objectif 5 a) serait, en règle générale, maintenue; cela n'exclut toutefois pas une certaine diminution des dotations aux actions de commercialisation et de transformation. Ceci s'intègre dans la démarche générale de concentration. Dorénavant, les interventions au titre de l'objectif 5 a) s'inséreront dans le cadre de la programmation et du partenariat.

Enfin, le moment est venu de compléter l'intégration dans les fonds structurels des mesures structurelles de la pêche, avec le souci de leur donner une démarche cohérente au sein des politiques structurelles. En effet, les zones et régions vivant essentiellement de cette activité connaissent déjà et connaîtront une transformation profonde en raison du déséquilibre grave et persistant entre la capacité de pêche, d'une part, et les ressources halieutiques disponibles, d'autre part.

Compte tenu de la spécificité des régions et des zones directement dépendantes de la pêche, il pourrait être envisagé d'ajouter un nouvel objectif 6 aux politiques structurelles, relatif aux actions structurelles pour toutes les régions concernées par la pêche. Ses missions seraient de faciliter les restructurations indispensables en tenant compte de leurs conséquences économiques, régionales et sociales. Parmi les différentes zones concernées, certaines figurent dans les régions en retard de développement (objectif 1), alors que d'autres n'y figurent pas. Il serait donc souhaitable de définir des zones particulièrement dépendantes de la pêche. Les mesures horizontales devraient être réorientées vers l'accompagnement des restructurations.

L'objectif 6 serait augmenté de 50 %, comme les autres objectifs 2, 3, 4 et 5 b).

Le Fonds de cohésion en faveur de certains États

Le Fonds de cohésion, à créer avant le 31 décembre 1993, apportera une nouvelle dimension à l'effort de cohésion économique et sociale en faveur des États membres les moins favorisés (PNB par habitant inférieur à 90 % de la moyenne communautaire). Le Fonds de cohésion décidé à Maastricht sera aux États membres concernés (Grèce, Irlande, Portugal et Espagne) ce que les politiques structurelles sont aux régions.

La situation particulière de ces pays appelle un effort spécifique, d'une part, pour la promotion de la cohésion économique et sociale et, d'autre part pour pouvoir répondre, le moment venu, aux critères de convergence requis pour le passage à la troisième phase de l'Union économique et monétaire.

Dans ce contexte interviendra le nouveau Fonds de cohésion.

Le fait générateur d'un co-financement de ce Fonds sera, pour ce qui est de l'environnement, une législation communautaire appelant des investissements importants pour son application effective et pour ce qui est des réseaux transeuropéens, l'adoption, à partir de schémas directeurs, de projets d'intérêt communautaire comportant des investissements importants d'infrastructures de transport.

La nature même du Fonds de cohésion dicte un taux élevé d'intervention communautaire (85 à 90 %).

La deuxième condition d'éligibilité consiste dans l'adoption préalable par le Conseil d'un programme de convergence économique, dont la mise en œuvre continuera à faire l'objet d'un suivi communautaire dans le cadre de la surveillance multilatérale.

Compte tenu du fait que l'une des missions du Fonds de cohésion est de faciliter l'effort de convergence vers les critères de performances économiques retenus dans le cadre de l'Union Economique et Monétaire, il devrait être doté substantiellement dès 1993. Pour qu'il en soit ainsi, la Commission fera, dès cette année, une proposition de règlement pour la création et la mise en œuvre de ce Fonds de cohésion.

La création d'un environnement favorable à la compétitivité européenne

Des progrès importants ont été réalisés sous la stimulation de l'objectif 1992. Néanmoins, l'industrie européenne a accusé certains signes de faiblesse ces dernières années. Les indicateurs sont clairs: l'avantage industriel de l'Europe se réduit, son potentiel de recherche s'effrite et ses positions dans les techniques du futur sont trop faibles.

La dégradation du solde communautaire des produits manufacturés, entre 1985 (+116 mds d'écus) et 1990 (+50,5 mds d'écus), révèle la fragilité de la compétitivité de l'industrie européenne par rapport aux États-Unis et au Japon.

L'effort global de recherche et de développement de la Communauté est inférieur à celui de ses concurrents. Elle consent, en 1991, un effort comparable à celui que le Japon fournissait dix ans plus tôt (2,1 %); désormais, les dépenses de recherche et de développement atteignent, au Japon, 3,5 % du PNB. Aux États-Unis, la part de la recherche et du développement s'est stabilisée à 2,8 % du PNB.

Alors que les biens de très haute technologie représentent près du tiers des exportations américaines (31 %) et plus du quart des exportations japonaises (27 %), ils forment moins du cinquième des exportations européennes (17 %).

Les facteurs déterminants de la compétitivité sont aujourd'hui le capital humain, la maîtrise des technologies de l'avenir et une meilleure exploitation des avantages d'un grand marché.

Sans doute revient-il au premier chef aux entreprises d'acquérir la maîtrise de ces facteurs. Mais, pour autant, la Communauté, en tant que telle, ne peut pas rester immobile face à ces évolutions. Il en va

naturellement de sa capacité de croissance; il en va aussi de sa capacité d'action à l'extérieur. Il n'est, en effet, pas d'influence politique durable sans économie compétitive. Plus l'Union européenne progresse, plus il est nécessaire d'assurer aux entreprises un environnement favorable à leur compétitivité.

Le nouveau Traité met l'accent sur cette exigence de compétitivité, conduisant ainsi à en faire une priorité de la Communauté de 1993 à 1997. En effet, pour la première fois, il consacre, dans le nouvel article 130, la compétitivité industrielle dans un marché ouvert et concurrentiel comme un point central. Les dispositions sur la recherche et le développement font explicitement le lien entre cette politique et les autres politiques. Enfin, dans le titre XII, il permet à la Communauté de se doter de réseaux d'infrastructures capables d'assurer le fonctionnement effectif du marché unique.

Traiter de la compétitivité, c'est d'abord traiter de la concurrence.

En effet, elle est le principal moteur des mutations en cours; son maintien est également la première condition de succès du processus d'ajustement. Cette pression de la concurrence produit déjà une vague impressionnante de transformations du tissu industriel de la Communauté. S'y ajoute le fait que, pour des raisons notamment technologiques, le rythme des mutations s'accélère à la fois sur les méthodes de production et sur les produits eux-mêmes. Enfin, la mutation d'un secteur déterminé implique, de plus en plus, que l'on prenne également en compte les retombées sur d'autres industries, et notamment sur les fournisseurs de composants, qui sont, dans beaucoup de cas, des PME.

Ne pas anticiper ces mutations d'une façon rationnelle au niveau communautaire comporterait le danger soit de rendre l'adaptation plus lente et coûteuse, au seul avantage de nos principaux concurrents, soit de retomber dans des démarches sectorielles et fragmentées, entreprises au niveau national, qui ont déjà, dans le passé, fait la preuve de leur inefficacité.

Pour que l'action de la Communauté, qui doit nécessairement rester complémentaire à celle des Etats membres et des entreprises, puisse se développer efficacement, elle devrait se fonder sur quelques principes clairs.

La responsabilité et l'initiative doivent revenir en premier lieu aux entreprises. L'action des pouvoirs publics et des entreprises devra être encadrée par les engagements internationaux de la Communauté, par les règles qui président au fonctionnement du marché intérieur et par le respect des règles de concurrence, sans quoi les avantages acquis par certains le seront au détriment d'autres et de la compétitivité de l'ensemble du système industriel. Les instruments de la Communauté doivent continuer à revêtir un caractère horizontal, tout en tenant compte des initiatives communautaires qui seront proposées dans le cadre des Fonds structurels.

L'action de la Communauté doit être davantage orientée vers l'anticipation et l'accompagnement de ces changements, ce qui permettra d'ailleurs d'en réduire les coûts économiques et sociaux. Au-delà de ces actions, il est essentiel de souligner le rôle des mesures destinées à améliorer l'information et la coopération des entreprises, notamment des PME.

Ajoutons que la convergence des fiscalités dans le grand marché contribuera également à renforcer la compétitivité des entreprises. Il s'agit, notamment, de favoriser la coopération entre entreprises d'Etats membres différents, d'éviter les distorsions incompatibles avec le fonctionnement du marché intérieur et d'alléger, dans toute la mesure du possible, les charges pesant en particulier sur les petites et moyennes entreprises.

Cette démarche n'appelle pas de nouveaux instruments, il suffit d'adapter ceux qui existent.

Avant d'en venir aux réseaux, dont l'importance n'est pas contestée, il convient de mettre l'accent sur les deux instruments essentiels que sont, au regard de l'action communautaire, la recherche et la formation.

Pour la recherche et le développement technologique, le bilan montre qu'elle doit être mieux adaptée aux

besoins des entreprises. Cette nouvelle approche exige une stricte application du principe de subsidiarité (intervenir là où la Communauté est le plus utile) et une concentration accrue des interventions sur quelques technologies clefs qui présentent un caractère plurisectoriel.

Ainsi, à côté des programmes de recherche traditionnels, se développeront des technologies ciblées sur des grandes priorités industrielles. Le choix de ces technologies clefs devra, bien entendu, correspondre aux besoins des industries dans leur effort d'innovation et d'adaptation au progrès scientifique et aux nouvelles formes d'organisation du travail.

En ce qui concerne la formation et la reconversion professionnelles, leur utilisation à l'appui des mutations industrielles a été traitée dans la réorientation du Fonds Social Européen, à la lumière des modifications apportées par l'article 123. Il s'agit de définir des règles claires d'intervention du Fonds Social Européen dans ses fonctions de prévention des effets sur l'emploi des mutations, d'adaptation aux nouvelles fonctions productives ou de conversion à de nouveaux métiers.

Ces actions feront l'objet de programmes élaborés en coopération avec les Etats membres, les entreprises concernées et les organismes de formation professionnelle. Elles se dérouleront sur les lieux de travail (on the job training) ou auprès d'établissements d'éducation et de formation dispensant des cours de culture générale (le savoir) et des cours d'apprentissage d'un métier (le savoir-faire).

A priori, les interventions de la Communauté seront ouvertes, sans discrimination, à tous les secteurs d'activité et à toutes les formes d'entreprises. Les règles d'intervention du Fonds Social seront définies dans cet esprit.

Enfin, et ce n'est pas l'orientation la moins importante, la Communauté contribuera à établir et à développer des réseaux transeuropéens dans les transports, les télécommunications et l'énergie. Ce qui devrait ajouter aux avantages d'un grand espace économique commun et à leur diffusion à toutes les régions.

L'action de la Communauté vise à favoriser l'interconnexion et l'interopérabilité des réseaux nationaux ainsi que l'accès à ces réseaux, en tenant compte, notamment, de la nécessité de relier les régions périphériques aux régions centrales de la Communauté. A partir des schémas directeurs, la Communauté définira ses orientations et identifiera des projets d'intérêt communautaire. Elle appuiera l'effort financier des États membres en procédant à des études de faisabilité, en accordant, en particulier, des garanties d'emprunt ou des bonifications d'intérêts.

Les projets d'investissement devraient avoir une rentabilité suffisante pour être financés, en grande partie, par appel au marché. Les États garderaient la responsabilité principale de la conception des infrastructures, la Communauté, pour sa part, exerçant des fonctions d'orientation, de coordination et d'incitation pour faciliter l'intégration des réseaux.

A côté de cette action horizontale, la Communauté pourra, à travers le Fonds de Cohésion, cofinancer, dans le domaine des transports, des projets inscrits dans les programmes d'intérêt communautaire.

Pour les transports, l'accent sera mis sur le développement des réseaux à haut niveau de services ou d'utilité pour résoudre les problèmes de congestion, à savoir les autoroutes, les voies navigables, les trains à grande vitesse, l'organisation de l'espace aérien et les transports combinés.

S'agissant des télécommunications, l'objectif principal consistera à améliorer les connexions transfrontalières des réseaux de données ou des réseaux numériques de services, ainsi qu'à faciliter le développement de réseaux communautaires à large bande. La Communauté devrait stimuler également le développement de liaisons télématiques entre les différentes administrations nationales.

Dans le domaine de l'énergie, le renforcement et l'intégration progressive des réseaux de transport de gaz naturel et d'électricité donneront une impulsion au développement du marché intérieur et amélioreront la sécurité de nos approvisionnements énergétiques.

Le développement des autres politiques communes

Dans des domaines aussi importants pour la société que l'environnement, la politique sociale, la santé, l'éducation, la culture et la protection des consommateurs, le nouveau Traité prévoit des dispositions en pleine cohérence avec le principe de subsidiarité. S'il y a des domaines où il convient de respecter la diversité des situations dans les États membres, c'est bien ceux-là.

Dans les textes résultant de Maastricht, l'environnement a accédé au statut de politique à part entière s'inscrivant dans les objectifs prioritaires de l'Union à travers la notion de développement durable (préambule, article B et article 2). Les exigences en matière d'environnement devront être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des autres politiques de la Communauté. Les objectifs suivants seront recherchés: préservation et amélioration de la qualité de l'environnement; protection de la santé des personnes; utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles; promotion, sur le plan international, de mesures destinées à faire face aux problèmes régionaux ou planétaires de l'environnement. Il convient de rappeler que le financement des actions entreprises incombe aux États membres (article 130 S, paragraphe 4), sauf exception « pour certaines mesures à caractère communautaire » et pour les mesures impliquant des coûts importants justifiant, alors, l'intervention du Fonds de Cohésion.

Dans le domaine social, l'accord de Maastricht ouvre la voie à un approfondissement de la dimension sociale de la Communauté, portant d'une part sur la consolidation du socle des droits sociaux fondamentaux des travailleurs tels que définis dans la Charte et, d'autre part, sur le développement d'actions dans des domaines aussi importants que l'exclusion sociale, les handicapés, la pauvreté et l'intégration des migrants des pays tiers.

Dans les autres domaines, des actions sélectives peuvent contribuer à améliorer, et à rendre plus perceptible par le citoyen, la qualité de la construction communautaire.

Les initiatives déjà prises au niveau communautaire dans ces secteurs, et cela bien avant la mise en chantier du nouveau traité, ont été animées par la volonté de renforcer l'action des États membres et d'encourager leur coopération, à seule fin de dégager une valeur ajoutée communautaire. Aussi ont-elles bénéficié du large soutien des gouvernements et rallié l'intérêt des parties concernées et, plus largement, de l'opinion publique.

Dans le domaine de la santé publique, par exemple, l'action « Europe contre le cancer » devra être poursuivie, tant dans le domaine de la recherche que pour développer les coopérations entre États, entre centres de santé...

D'autres exemples de synergie sont fournis par les programmes de formation professionnelle, y compris ceux qui sont toujours en cours, comme JEUNESSE POUR L'EUROPE. Ils répondent tous à l'objectif de permettre le transfert d'expériences, de nouer des coopérations transfrontalières et, ce faisant, de montrer le rôle essentiel des ressources humaines.

Dans les domaines audiovisuel et culturel enfin, le programme MEDIA stimule et soutient la production audiovisuelle sous ses différentes formes (film, film d'animation, documentaire...), et il encourage la distribution transfrontalière des œuvres cinématographiques ainsi que le multilinguisme.

Le nouveau Traité nous incite à poursuivre dans cette voie, qui consiste à exploiter la diversité européenne et, dans cette perspective, à éviter un éparpillement des interventions et à assurer la visibilité des actions communautaires.

En matière d'éducation, formation professionnelle et jeunesse, l'article 126 du nouveau Traité crée des opportunités nouvelles à partir de la subsidiarité ... visant à encourager « la coopération entre États membres et, si nécessaire, à appuyer et à compléter leur action... »; de même, l'article 127 permet à la Communauté de mettre en œuvre « une politique de formation professionnelle qui appuie et complète les actions des États membres ».

A ce titre, les objectifs à rechercher pour la politique de l'éducation visent essentiellement: la diffusion des langues, la mobilité des étudiants et des enseignants, l'échange des jeunes, l'éducation à distance. Il faut souligner que les actions d'encouragement seront prises à la majorité qualifiée (en co-décision avec le Parlement pour l'éducation et en coopération avec lui pour la formation professionnelle).

Pour la santé publique, comme pour l'éducation: les États membres coordonnent leurs politiques, la Communauté promeut cette coopération. Les objectifs assignés sont très clairs: prévenir les maladies, y inclus la toxicomanie, promouvoir l'épidémiologie, l'information et l'éducation à la santé.

S'agissant enfin de la dimension culturelle, il est prévu d'encourager la connaissance et la diffusion de la culture, la conservation et la sauvegarde du patrimoine culturel, les échanges culturels non commerciaux et la création littéraire et artistique.

Le nouveau Traité assigne, pour la première fois, à la Communauté, la mission de « contribuer à un niveau élevé de protection des consommateurs ». Des « actions spécifiques » en vue de protéger la santé, la sécurité et les intérêts économiques des consommateurs pourront être envisagées par co-décision avec le Parlement et à la majorité qualifiée au Conseil. L'objectif est double: conforter le marché intérieur et donner l'assurance aux citoyens qu'il existe un socle de protection et de recours cohérent.

Troisième Partie

Les moyens

Le montant et l'allocation des ressources 1993-1997

Le nouveau plafond des ressources nécessaires en 1997: 1,37 % du PNB

Comme indiqué plus haut, la proposition de relever le plafond des ressources propres de 1,20 à 1,37 % du PNB communautaire entre 1992 et 1997 correspond à une augmentation de 20 milliards d'écus en crédits de paiement. La croissance économique est de 2,5 % par an.

Cette proposition résulte d'une estimation serrée des implications financières des décisions de Maastricht. Sans doute peut-on considérer que la dépense communautaire a, dans certains domaines, vocation à se substituer partiellement aux dépenses nationales. Il faut cependant tenir compte des contraintes qui vont peser sur les budgets nationaux de tous les États membres au cours de la deuxième phase de l'Union économique et monétaire.

La hausse du plafond des ressources propres s'explique pour l'essentiel par l'amplification de l'effort de cohésion (près de 11 milliards d'écus), le développement des actions extérieures de la Communauté, ainsi que par la nécessité d'accompagner la création d'un environnement favorable pour la compétitivité européenne (réseaux, réorientation de la politique de la recherche, formation et reconversion professionnelles, soit 3,5 milliards d'écus).

Il convient d'apprécier ce nouveau plafond en prenant en compte d'une part la création d'une réserve pour dépenses exceptionnelles éventuelles (900 MECU).

D'autre part, une marge égale à 0,03 % du PNB est destinée à absorber les aléas de la croissance économique et à permettre des révisions des plafonds des perspectives financières qui s'avèreraient nécessaires, en particulier pour les actions extérieures de la Communauté.

Malgré l'infléchissement des priorités politiques de la Communauté, qui a été développé dans cette communication, la Commission a choisi de ne proposer que des adaptations relativement limitées de la grille des perspectives financières, par rapport à celles de la période 1988-1992.

En effet, la ventilation répond aux mêmes préoccupations, à savoir le maintien de rubriques suffisamment

larges pour préserver la flexibilité nécessaire et un contenu relativement homogène des rubriques, notamment au regard des instruments financiers utilisés et de la dynamique propre à chaque catégorie de dépenses.

Comme précédemment, le cadre des perspectives financières comporterait six rubriques:

1. La politique agricole commune
2. Les actions structurelles de cohésion économique et sociale
3. Les politiques internes de caractère horizontal
4. Les actions extérieures
5. Les moyens administratifs des institutions
6. Les réserves pour dépenses exceptionnelles

Les principales modifications concernent la division de l'ancienne rubrique 4 (autres politiques) en deux rubriques distinctes: les politiques internes (nouvelle rubrique 3) et les actions externes (nouvelle rubrique 4) ainsi que la disparition de l'ancienne rubrique 3 (politiques à dotations pluriannuelles), accompagnée de l'inclusion de la recherche dans les politiques internes.

Par ailleurs, certains aménagements devront être apportés dans le contenu des différentes rubriques. Tout particulièrement, il convient de noter que:

- la rubrique 2 se limite strictement à la politique de cohésion. Deux sous-rubriques sont établies: les Fonds structurels, y compris les actions structurelles dans le secteur de la pêche, et le Fonds de cohésion;
- la rubrique 3 regroupe l'ensemble des politiques internes. Toutefois, la dotation relative à la politique de la recherche fait l'objet d'un chiffre de référence, conformément aux nouvelles dispositions du Traité, qui présente un « montant global maximal »;
- la rubrique 5 est modifiée pour tenir compte de la disparition des frais de déstockage des stocks agricoles anciens et pour créer trois sous-rubriques distinctes: les frais de personnel et de fonctionnement de la Commission, les frais de personnel et de fonctionnement du Parlement, du Conseil et des autres institutions ainsi que les dépenses immobilières de l'ensemble des institutions;
- la rubrique 6 est élargie par la création d'une nouvelle réserve pour les dépenses exceptionnelles liées à la politique extérieure (actions humanitaires d'urgence, garantie des emprunts/prêts et interventions ponctuelles imprévues), s'ajoutant à une réserve monétaire agricole réduite pour tenir compte des nouvelles orientations de la PAC, proposées par la Commission mais non encore adoptées par le Conseil.

Les conséquences de l'acquis communautaire: les moyens financiers pour la PAC réformée

La validité des considérations financières exposées ci-après est subordonnée à un aboutissement de la réforme de la PAC selon les lignes proposées par la Commission en juillet 1991.

La réforme proposée vise à rompre avec la logique actuelle qui fait que le soutien apporté à l'agriculture est fonction des quantités produites, d'où une incitation permanente à la hausse et à l'intensification de la production sans lien direct avec la capacité d'absorption des marchés. Au lieu de reposer presque exclusivement sur des prix garantis, le soutien doit être également axé sur des mesures d'aide directe établies en fonction de la surface des exploitations et du nombre d'animaux détenus.

Ainsi, tout en maintenant les trois principes de base (unité du marché, préférence communautaire et solidarité financière), la réforme propose d'amender la Politique Agricole Commune afin:

- d'ajuster la production à une situation globale marquée par la persistance d'excédents;
- de rendre plus compétitive l'ensemble de l'agriculture européenne par la baisse des prix;

- d'assurer une meilleure redistribution du soutien financier de la Communauté bénéficiant davantage et directement aux agriculteurs eux-mêmes;
- de décourager l'intensification de la production et d'encourager la diversification valorisant mieux l'environnement.

Cette réforme conduira à adapter à la fois le contenu et le profil de la ligne directrice agricole, qui plafonne la dépense dans ce secteur. Il faudra, en effet, tenir compte du coût de la réforme, des nouvelles mesures d'accompagnement, de la nécessité de conserver un volant de sécurité suffisant et d'assurer une plus grande cohérence entre les mesures structurelles existantes, au titre de la cohésion, et les nouveaux instruments de la Politique Agricole Commune.

Le champ d'application de la ligne directrice devrait être redéfini légèrement et élargi pour couvrir:

- l'ensemble des dépenses directement liées à la PAC réformée, c'est-à-dire les mesures de marché et les mesures d'accompagnement qui leur sont associées (boisement, retraites, environnement ainsi que l'ensemble des dépenses de retrait des terres, dont une partie est actuellement financée hors FEOGA-Garantie);
- le co-financement des régimes nationaux actuels d'aide au revenu agricole;
- le Fonds de garantie pour la pêche.

C'est pourquoi il paraît nécessaire de maintenir la ligne directrice adoptée en 1988 et qui limite la croissance des dépenses agricoles à 74 % de la croissance du PNB. C'est dans ce cadre que devra être assurée la maîtrise de la dépense et que seront financées les indispensables mesures d'accompagnement.

Un relèvement de 1,5 milliard d'écus de la ligne directrice s'avérera indispensable dès que la réforme de la PAC sera effective, ce qui est équitable puisque ce montant correspond précisément au coût supplémentaire induit par l'unification allemande.

La structure des ressources propres

Le Conseil européen de 1988 s'était attaché à mieux faire coïncider les ressources versées par chaque État membre avec sa capacité contributive. Pour ce faire, il avait été décidé d'élargir et de modifier la composition des ressources propres. D'une part, l'assiette de la ressource-TVA avait été élargie à 55 % du PNB, maintenant le taux maximal d'appel à 1,4 %; d'autre part, une ressource propre complémentaire, visant à assurer l'équilibre budgétaire entre recettes et dépenses, fondée sur la somme des PNB des États membres, avait été instituée.

Le nouveau système a permis d'asseoir le financement communautaire sur des bases sûres. A l'expérience cependant, sa structure ne s'est encore rapprochée qu'assez modérément de la capacité contributive des États membres.

En effet, comme c'était prévisible, la part de la ressource T.V.A. s'est maintenue et représente encore en 1992 plus de 50 % des ressources. Or, le caractère régressif de la ressource T.V.A. est la principale cause des distorsions observées dans le système de financement, dans la mesure où les États membres les moins prospères consacrent en général une grande part de leur PNB à la consommation. Certes, l'élargissement de la base par rapport au PNB peut limiter ce désavantage, mais il se fait actuellement à un niveau qui n'est pas assez bas pour suffisamment rapprocher, pour ces pays la base T.V.A. de la base PNB.

Par contre, certains États membres sont particulièrement avantagés par le système actuel, dans la mesure où la base T.V.A. représente une part notablement faible de leur PNB.

Sans doute la montée en puissance de la ressource PNB tendra-t-elle à atténuer cette situation. Mais sa part relative n'est encore que de 20 % des ressources communautaires.

Le protocole sur la cohésion économique et sociale de Maastricht vise à accentuer les orientations déjà prises en 1988: en effet, le Conseil Européen y affirme son « intention de tenir davantage compte de la capacité contributive des différents Etats membres au système des ressources propres et d'étudier des moyens permettant de corriger, pour les États membres les moins prospères, les éléments régressifs du système actuel de ressources propres ».

Deux inflexions à la réforme de 1988 pourraient être apportées à cet égard:

- écrêter davantage l'assiette T.V.A. en ramenant son plafond de 55 à 50 % du PNB, taux qui correspond pratiquement à la part moyenne de l'assiette T.V.A. dans le PNB de la Communauté. Ainsi, les pays les moins prospères bénéficieraient plus nettement de cet écrêtement, et les avantages dus à des situations anormalement divergentes par rapport à la moyenne communautaire seraient atténués;
- diminuer la part relative de la ressource T.V.A. dans la structure des recettes communautaires. Pour y parvenir, le taux maximal d'appel serait ramené de 1,4 à 1 %, ce qui aurait pour conséquence d'augmenter la part relative de la quatrième ressource PNB, laquelle tient mieux compte de la capacité contributive des Etats membres.

Au total, ces deux mesures ramèneraient immédiatement la part relative de la T.V.A. de 55 à 35 % des ressources communautaires.

Quant aux ressources traditionnelles, qui ne sont guère corrélées à la richesse contributive des États membres, elles diminuent et représentent moins de 25 % des ressources.

La correction du déséquilibre budgétaire accordée au Royaume-Uni et son financement font partie du système de financement de la Communauté. Conformément à la décision sur les ressources propres du 24 juin 1988, la Commission présentera ultérieurement un rapport sur ce sujet.

Les opérations financières de la Communauté et de la Banque européenne d'investissement

La Communauté et la BEI réalisent des opérations financières dont l'objet est généralement distinct, bien que complémentaire, soit dans la Communauté, soit à l'extérieur. Il y a cependant une interaction entre certains engagements budgétaires de la Communauté et les interventions de la BEI. Cette interaction peut et doit être intensifiée.

Les opérations financières de la Communauté

La Communauté a longtemps réservé ses opérations d'emprunts/prêts au soutien financier à moyen terme des balances de paiements des Etats membres, en intervenant en appui de leur programme de redressement. Un mécanisme unique a été mis en place en 1988 par un encours maximal du 16 milliards d'écus, adossé à une garantie du budget communautaire.

Depuis deux ans, ont été mises en place des opérations d'emprunts/prêts, au coup par coup, au bénéfice des pays tiers: d'abord, les pays d'Europe centrale et orientale, puis les pays de l'ex-URSS, enfin l'Algérie. Leur objet s'est élargi. L'aide à la balance des paiements reste cependant prédominante. La garantie budgétaire qu'implique l'intermédiation de la Communauté assure aux bénéficiaires une réduction très sensible du coût de leurs emprunts.

On a vu, par ailleurs, que ces opérations sont appelées à se développer. Il serait donc approprié d'envisager de les inscrire dans un règlement cadre qui serait défini par analogie avec celui qui gouverne les emprunts communautaires d'aide à la balance des paiements. L'encouragement maximal devrait évidemment tenir compte des possibilités de mobilisation des garanties qu'offriront les futures perspectives financières (la

réserve pour garantie).

Les garanties budgétaires s'appliqueront à d'autres opérations financières que les emprunts/prêts communautaires. C'est déjà le cas pour les prêts de la BEI à des pays tiers et cela vaut depuis peu pour un prêt bancaire privé à l'ancienne Union soviétique. Demain, il s'agira de garantir, conformément au texte de Maastricht, les opérations de financement des réseaux européens. Pour ce faire, il serait approprié de constituer, le moment venu, un ou plusieurs fonds de garantie spécialisés à partir du budget et en co-financement avec des tiers, dont éventuellement la BEI.

La Banque européenne d'investissement

La BEI consacre une majorité de ses prêts à financer des projets dans les régions les moins prospères de la Communauté, et notamment dans les zones des objectifs 1 et 2. L'expérience montre cependant qu'une articulation encore plus étroite doit être recherchée entre les interventions de la BEI et les actions des Fonds structurels. Le nouvel article 130 du Traité est d'ailleurs explicite à cet égard, puisqu'il dispose que, « dans l'accomplissement de sa mission, la Banque facilite le financement de programmes d'investissement en liaison avec les interventions des Fonds structurels et des autres instruments financiers de la Communauté ». Cela devrait conduire la Banque à avoir des lignes de crédit en appui du financement des programmes de développement.

La Banque devrait également jouer un rôle actif dans le financement des réseaux transeuropéens, et donc dans la mise en œuvre des instruments d'appui financés par le budget communautaire: bonifications d'intérêts sur ses propres prêts, co-financement d'études de faisabilité et co-financement de fonds de garantie.

Au-delà, la Banque pourrait, fût-ce par le biais d'une modification de ses statuts et/ou la création d'une filiale, envisager des prises de risques plus spécifiques, tels que des opérations de capital-risque, des prêts globaux au profit des petites et moyennes entreprises ou le financement des applications de la politique de recherche et développement communautaire.

Toutes ces propositions devront, bien entendu, être discutées en concertation avec les responsables de la BEI, nombre d'entre elles étant déjà examinées au sein de son conseil d'administration.

Les moyens administratifs des institutions adaptés aux ambitions de la Communauté

L'application des perspectives financières 1988-1992 s'est traduite par des contraintes très fortes sur les dépenses administratives des institutions, sans réelle possibilité en 1988 d'en programmer l'évolution en fonction notamment des tâches nouvelles incombant à la Communauté.

Ainsi, le budget pour 1992, tel qu'adopté en décembre 1991, ne permet pas dans ces conditions un fonctionnement administratif normal des institutions et en particulier de la Commission.

Dans le nouveau cadre financier, ce type de dépense ne peut plus être traité de façon résiduelle. Une enveloppe financière suffisante doit lui être réservée, en ligne avec le développement des actions communautaires et la gestion qui en découle. Cette enveloppe doit être déterminée de façon à permettre:

- une programmation effective et équilibrée entre les institutions, des effectifs nécessaires et des dépenses correspondantes en personnel et en fonctionnement;
- la prise en compte des dépenses obligatoires au titre des pensions, qui seront appelées à s'accroître sensiblement au cours des années;
- une évolution ordonnée de l'ensemble des dépenses immobilières impliquant une coordination des politiques suivies en ce domaine par les diverses institutions.

A ces fins, il est proposé de prévoir, dans les futures perspectives financières, une rubrique spécifique « Dépenses administratives », qui serait composée de sous-plafonds distincts pour:

- les dépenses de personnel et de fonctionnement de la Commission;
- les dépenses de personnel et de fonctionnement du Parlement, du Conseil et des autres institutions
- les dépenses immobilières des institutions.

En outre, il devrait être convenu qu'au cas où de nouvelles actions communautaires seraient engagées, conduisant à une révision du cadre financier, l'impact sur les dépenses administratives soit pris en compte afin, qu'en particulier, la Commission ait la capacité réelle d'exécuter, sans recourir à des artifices de procédure, les politiques décidées par la Communauté.

La discipline budgétaire

Comme l'a fait apparaître précédemment le bilan de la réforme financière de 1988, le cadre-global des dépenses pour la période 1988-1992 a été respecté, malgré la prise en compte des nouveaux défis extérieurs.

Un tel cadre financier reste nécessaire pour la période 1993-1997 pour permettre une discipline budgétaire rigoureuse, mais aussi le respect des priorités politiques de la Communauté pour cinq ans. Le maintien strict de la dépense agricole dans la ligne directrice reste un élément fondamental de la discipline budgétaire.

Cela étant dit, des améliorations doivent être apportées à l'accord interinstitutionnel de 1988. En raison de la longueur des procédures de révision, les fonctions d'encadrement des perspectives financières et celles du budget annuel ont eu tendance à se confondre.

Pour assurer une évolution de la dépense communautaire pondérée conformément aux orientations politiques générales de la Communauté, il est nécessaire que les trois institutions définissent d'un commun accord les grandes lignes du cadre financier pour la période 1993-1997 ainsi que les règles qu'elles entendent appliquer pour le gérer.

Le nouvel accord devrait donc être reconduit sur base de principes similaires, mais avec trois inflexions significatives. D'abord, la révision des plafonds des perspectives financières devrait être acquise, au Conseil, à la seule majorité qualifiée, en raison de la définition désormais incontestable de la marge disponible. Ensuite, il devrait être possible de procéder à un redéploiement minimal des dépenses avant d'entreprendre une révision des perspectives financières. Enfin, et pour des raisons de logique monétaire et de bonne gestion budgétaire, le principe d'un ajustement a posteriori à l'inflation effectivement constatée devrait être abandonné. Ce qui signifie que chaque budget serait établi en fonction des prévisions concernant le taux de croissance et la hausse des prix.

La souplesse recherchée dans les règles ne signifie donc ni laxisme ni renonciation aux pouvoirs conférés par le Traité à chaque institution. Mais l'expérience de ces trois dernières années montre que, pour sa crédibilité, la Commission doit pouvoir mobiliser rapidement des ressources pour faire face à des aléas extérieurs, qu'il s'agisse d'octroyer une aide d'urgence ou de mettre en œuvre un programme d'aide à un pays en difficulté.

C'est pourquoi la Commission propose de prévoir des réserves dans lesquelles la Communauté pourrait puiser: soit pour renforcer ses capacités et ses ressources en matière d'aide d'urgence, soit pour mobiliser, sans risque de perturber gravement l'exécution du budget, les ressources nécessaires pour financer un éventuel appel en garantie, soit enfin pour répondre à des interventions ponctuelles imprévues.

Par ailleurs serait maintenue mais réduite la réserve agricole créée dans le « paquet I » et qui permet de compenser des variations par trop erratiques du dollar, monnaie dans laquelle sont définis les prix sur les marchés mondiaux.

Les conditions de mobilisation de ces deux réserves seraient assez souples pour permettre à la Communauté de répondre, dans les meilleures conditions de rapidité, à des événements qui, pour des raisons évidentes, commandent une réponse immédiate de la Communauté, comme par exemple une famine ou un afflux massif de réfugiés.

Enfin, l'intervention budgétaire de la Communauté doit se fonder sur une justification précise en termes de meilleur rapport coût-efficacité et d'application des critères de subsidiarité. Les actions en cours doivent être régulièrement réexaminées quant à leur bien-fondé au regard de ces principes, en particulier lors de chaque procédure budgétaire annuelle. Pour mettre un terme à l'éparpillement excessif des crédits, les trois institutions devraient convenir de ne pas maintenir et, a fortiori, de ne pas créer de lignes budgétaires inférieures à un certain montant.

Ainsi rénové, le cadre financier doit permettre une gestion plus rigoureuse de la dépense, contrepartie nécessaire d'une démarche qui se veut plus subsidiaire, plus sélective dans ses objectifs et plus flexible dans ses instruments.

Perspectives financières

Crédits d'engagement*	1987	1992	1997
I. Politique agricole commune	32.7	35.3	39.6
II. Actions structurelles (dont le Fonds de cohésion)	9.1	18.6	29.3
III. Politiques internes (autres que les actions structurelles)	1.9	4	6.9
IV. Politiques extérieures	1.4	3.6	6.3
V. Dépenses d'administration (et remboursements)	5.9	4	4
VI. Réserves	0	1	1.4
TOTAL	51	66.5	87.5

*en milliards d'écus 1992

Crédits de paiement nécessaires	49.4	63.2	83.2
-en pourcentage du PNB	1.05%	1.15%	1.34%
Plafond des ressources propres (en % du PNB)	1.20%	1.37%	(pas de plafond, sauf TVA 1.40%)

N.B. : Taux de croissance annuel moyen du PNB

-87-92 (réalisé) : 3.1%

-92-97 (Hypothèse) 2.5%

(1) D'où l'insistance de la Commission pour que puisse être mise en place l'Agence Européenne de l'Environnement, ce qui ne dépend plus que d'une décision sur son siège .