

JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DÉBATS PARLEMENTAIRES

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

10^e Législature

SECONDE SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1993-1994

(13^e SÉANCE)

COMPTE RENDU INTÉGRAL

1^{re} séance du mardi 25 janvier 1994



SOMMAIRE

PRÉSIDENTE DE M. GILLES DE ROBIEN

1. **Convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques.** - Discussion d'un projet de loi (p. 345).

M. Roland Nungesser, rapporteur de la commission des affaires étrangères.

M. Michel Barnier, ministre de l'environnement.

DISCUSSION GÉNÉRALE (p. 349)

MM. Georges Mesmin,
René Carpentier,
M^{me} Ségolène Royal,
M. Jean-Yves Le Déaut.

M. le ministre, Mme Ségolène Royal.

Clôture de la discussion générale.

Passage à la discussion de l'article unique.

Article unique. - Adoption (p. 353)

2. **Ressources propres de la Communauté. - Ressources propres des Communautés.** - Discussion de deux propositions de résolution (p. 353).

M. François d'Aubert, rapporteur de la commission des finances.

M. Bernard Carayon, au nom de la délégation pour les Communautés européennes.

DISCUSSION GÉNÉRALE COMMUNE (p. 357)

MM. François Guillaume,
Jean-Yves Le Déaut,
Jean Prériol,
René Carpentier.

PRÉSIDENTE DE MME NICOLE CATALA

M. Alain Lamassoure, ministre délégué aux affaires européennes.

Clôture de la discussion générale commune.

RESSOURCES PROPRES DE LA COMMUNAUTÉ

Passage à la discussion de l'article unique.

Article unique. - Adoption (p. 365)

RESSOURCES PROPRES DES COMMUNAUTÉS

Passage à la discussion de l'article unique.

Article unique. - Adoption (p. 365)

3. **Ordre du jour** (p. 366).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENTE DE M. GILLES DE ROBIEN,
vice-président

La séance est ouverte à neuf heures trente.

M. le président. La séance est ouverte.

1

CONVENTION CADRE DES NATIONS UNIES SUR LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES

Discussion d'un projet de loi

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi autorisant la ratification de la convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques, adoptée le 9 mai 1992 et signée par la France le 13 juin 1992 (n^{os} 850, 958).

La parole est à M. Roland Nungesser, rapporteur de la commission des affaires étrangères.

M. Roland Nungesser, rapporteur. Monsieur le président, monsieur le ministre de l'environnement, mes chers collègues, voilà quelque dix ans que l'opinion publique est alertée sur le risque d'un réchauffement global du climat d'une ampleur bien plus importante que les variations jusqu'ici enregistrées.

Bien que cette assertion soit contestée par une partie des chercheurs, les Etats ont décidé d'élaborer un cadre international de limitation des émissions de gaz à effet de serre. Des négociations ont été ainsi entreprises en 1990 sous l'égide des Nations unies, négociations qui ont abouti à la signature d'une convention cadre lors de la conférence de Rio sur l'environnement et le développement, en juin 1992. Ce texte, soumis aujourd'hui à l'Assemblée, constitue le premier effort de mobilisation contre l'effet de serre mais, ses fondements scientifiques étant discutés, sa rédaction a été délicate et peut apparaître hésitante et souvent floue.

A l'origine, un rapport des experts du groupe intergouvernemental sur l'évolution du climat, présenté en août 1990, soulignait la réalité du renforcement de l'effet de serre. De son côté, l'académie des sciences concluait à un quintuplement de l'effet de serre d'ici à la fin du ^{XXI} siècle. Certains chercheurs, tel Haroun Tazieff, n'en ont pas moins contesté cette doctrine officielle en mettant en avant le rôle minime du gaz carbonique dans les évolutions passées du climat. Même si ces opinions restent minoritaires au sein de la communauté scientifique, elles jettent le doute sur la validité des travaux internationaux. Dans ces conditions, nous ne pouvons faire état de des principaux faits communément admis par les chercheurs.

Première certitude : la concentration des gaz à effet de serre dans l'atmosphère a connu une forte augmentation depuis le début de l'ère industrielle. Le gaz carbonique, qui contribue pour environ un tiers à l'effet de serre naturel, a vu sa teneur augmenter de 25 p. 100 depuis la

fin du siècle dernier. Cette évolution est due pour 75 p. 100 à la combustion de charbon, de pétrole et de gaz et pour 25 p. 100 à la déforestation. La croissance des émissions de carbone devrait se poursuivre dans les prochaines décennies. Elle devrait être de l'ordre de 20 p. 100 en 2005 et de 40 p. 100 en 2020 par rapport à 1985.

Seconde certitude : l'évolution actuelle contribue à créer un effet de serre additionnel. Le surcroît d'énergie reçu par la terre en raison de cet effet de serre additionnel serait trois fois plus important que les variations d'énergie solaire qui ont entraîné, en sens inverse, la glaciation du globe il y a 18 000 ans.

Mais si l'augmentation des concentrations de gaz à effet de serre est scientifiquement établie, ses conséquences sur le climat sont entachées d'un certain nombre d'incertitudes.

Si l'on en croit le rapport du groupe intergouvernemental sur l'évolution du climat, qui reste le document de référence en la matière, la poursuite des tendances actuelles en matière d'émissions conduirait à une augmentation de la température moyenne d'environ un degré d'ici à 2025 et de trois degrés d'ici à la fin du siècle prochain. Pour illustrer l'importance de tels écarts, il faut rappeler que la température moyenne pendant l'ère glaciaire n'était inférieure que de six degrés à celle constatée aujourd'hui.

Une partie des chercheurs souligne néanmoins l'existence de mécanismes stabilisateurs, notamment l'absorption, par les océans, de 30 à 50 p. 100 du gaz carbonique.

Dans cette incertitude, les Etats auraient-ils dû attendre que les interactions atmosphère-océans-biosphère soient mieux connus des chercheurs avant d'adopter des mesures de prévention ?

Une telle attitude n'aurait pas été sans danger. C'est pourquoi les Etats ont préféré agir avant qu'il ne soit trop tard en vertu du principe de précaution défini à l'article 3, alinéa 3, de la convention qui dispose : « Quand il y a risque de perturbations graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour différer l'adoption de mesures de prévention ».

Il convenait donc, en préalable, de tenter de préciser les responsabilités en la matière. Or, il est vrai que les pays industrialisés sont à l'origine de 61 p. 100 du stock de gaz carbonique accumulé dans l'atmosphère. Cette situation est cependant en train d'évoluer : si, en 1950, les pays industrialisés émettaient 93 p. 100 du CO₂ dans le monde, leur part était tombée à 72 p. 100 en 1986.

A l'inverse, les pays en développement, qui sont soumis à une forte pression démographique, voient leur consommation d'énergie augmenter au rythme de 4,5 p. 100 par an et sont désormais les principaux responsables des augmentations d'émission.

Aussi la prévention de l'effet de serre ne peut-elle être efficace que si elle est planétaire et un effort planétaire ne peut-il être entrepris que s'il est équitablement réparti entre les nations. C'est dans cet esprit que la décision de lancer des négociations visant à la mise au point d'une

convention spécifique sur les changements climatiques a été prise par l'assemblée générale des Nations unies en décembre 1990.

Les pays de la Communauté européenne, soutenus par le Japon, souhaitent que le texte contienne des engagements précis et contraignants. Différentes formules ont été envisagées, mais ces propositions furent combattues par des pays tels que les Etats-Unis, la Russie ou la Chine qui sont responsables de plus de la moitié des émissions de carbone dans le monde. Les Etats-Unis ont déployé des efforts considérables pour obtenir un texte vide de toute disposition contraignante. A quelques jours de la fin de la négociation, la délégation américaine a ainsi proposé un ultime projet en assurant que la venue du président Bush à la conférence de Rio dépendrait de son acceptation.

Les délégations occidentales étaient donc placées devant un choix difficile : adopter un texte rigoureux qui ne recueillerait pas l'adhésion du plus gros producteur de gaz carbonique ou élaborer une convention de plus faible substance qui soit agréée par les Etats-Unis. C'est la seconde option qui a finalement été retenue et le projet de convention cadre a été présenté aux chefs d'Etat et de gouvernement lors de la conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement à Rio.

Cette convention est sans doute insuffisante mais a le mérite d'engager un processus de réflexion et de décision. Elle présente un caractère « déclaratif » assez marqué.

L'article 2 fixe un « objectif » de stabilisation des concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère, mais sans préciser la base de référence ni le calendrier de mise en œuvre.

L'article 3 énumère toute une série de principes qui doivent inspirer l'action des Etats : responsabilités communes mais différenciées des pays du Nord et du Sud, situation spéciale des pays en voie de développement dont les besoins spécifiques doivent être pris en compte, principe de précaution.

La convention contient cependant des dispositions plus substantielles dans trois domaines : la limitation des émissions, le financement et le suivi institutionnel.

L'article 4 de la convention détaille les engagements auxquels souscrivent les Etats parties. Le paragraphe 2 prévoit ainsi que les pays s'engagent, d'une part, à ramener leurs émissions de gaz carbonique et d'autres gaz à effet de serre aux niveaux de 1990 d'ici à la fin de cette décennie et, d'autre part, à remettre régulièrement des informations détaillées sur les mesures qu'ils prennent à cette fin.

Cette rédaction contournée a été imposée par les Etats-Unis, qui étaient hostiles à l'idée d'un calendrier précis de limitation des émissions et à une référence explicite au gaz carbonique.

Toutefois, depuis l'adoption de la convention, le contexte a évolué. L'administration Clinton a, en effet, une attitude plus ouverte sur les questions d'environnement.

En octobre 1993, les Etats-Unis ont présenté un programme d'action tendant à aboutir à l'objectif fixé par la convention pour l'an 2000.

Les pays industrialisés, sauf le Canada, l'Australie et la Norvège, ont opté pour une interprétation stricte des objectifs fixés par la convention. Quant aux pays en voie de développement, la convention ne leur assigne aucun objectif contraignant et, de ce fait, il est à craindre qu'ils n'adoptent en la matière que les mesures que les pays industrialisés accepteraient de prendre à leur charge.

Cette situation compromet évidemment l'efficacité de la convention, bien que le mécanisme financier de celle-ci mette à la disposition des pays en voie de développement des ressources additionnelles. C'est le fonds mondial pour l'environnement qui sera chargé d'assurer, à titre provisoire, le fonctionnement du mécanisme financier. Mais les pays en voie de développement, qui critiquent la trop grande dépendance du FEM vis-à-vis de la banque mondiale, ont obtenu qu'il « soit réaménagé de la manière voulue et que la composition de ses membres devienne universelle ». Des négociations en vue de sa restructuration ont donc été engagées, mais elles n'ont débouché sur aucun résultat. Les pays industrialisés craignent que, sous prétexte d'universalité et de démocratie, le FEM ne devienne un mécanisme difficile à gérer.

Par ailleurs, la convention prévoit un dispositif institutionnel étoffé permettant d'assurer le suivi des politiques nationales.

Ce dispositif comporte la conférence des parties, qui doit se réunir une fois tous les deux ans, la première réunion étant prévue à Berlin en avril 1995, un secrétariat spécifique, un « organe subsidiaire de conseil scientifique et technique », dit SUBSTA, et un organe subsidiaire de mise en œuvre, dit SUBIM.

La convention prévoit également que la nature des engagements souscrits par les pays industrialisés pourra être révisée à l'initiative de la conférence des parties. C'est très important, car l'organe suprême de la convention pourra décider de durcir les engagements ou de soumettre un pays en voie de développement qui aura évolué aux obligations souscrites par les pays industrialisés. Ainsi, loin de constituer un mécanisme figé, la convention de Rio pourra évoluer en fonction des progrès de la connaissance scientifique ou des modifications du contexte économique.

Quel est le rôle de la Communauté européenne, et particulièrement de la France, dans cette lutte contre l'effet de serre ?

Lors du Conseil de Luxembourg du 29 octobre 1990, les Douze se sont engagés à stabiliser leurs émissions de gaz carbonique d'ici à l'an 2000 au niveau de 1990 sur l'ensemble du territoire de l'Union européenne et non pas nation par nation. L'Union ne parviendra donc à atteindre cet objectif que si les Etats membres élaborent une stratégie globale. Pour l'instant, le programme communautaire, qui comprend un volet « économies d'énergie » et un volet « énergies alternatives », n'est pratiquement qu'une coquille vide. En effet, le projet d'une taxe assise sur le CO₂ et l'énergie, adopté par la Commission le 13 mai 1992, se heurte à l'hostilité permanente de la Grande-Bretagne et des pays du Sud : Espagne, Portugal, Grèce.

Au sein de l'Union européenne, la France se trouve dans une situation spécifique. Sa politique d'économies d'énergie et de développement du secteur nucléaire lui a permis de connaître une très forte baisse des émissions de CO₂ par habitant entre 1980 et 1990 - moins 26,5 p. 100, contre une moyenne européenne de moins 19,3 p. 100. Mais, après un minimum atteint en 1987, les émissions ont recommencé à croître sous l'effet de différents facteurs : forte baisse du prix de l'énergie fossile, diminution de l'effort public de maîtrise de l'énergie, fiscalité insuffisante sur les usagers de la route. Elles semblent se stabiliser en 1992 et diminuer à nouveau en 1993. Aussi l'engagement pris par la France de ne pas dépasser 2 tonnes de carbone par habitant et par an en l'an 2000 devrait-il être respecté. C'est à cette fin que le programme interministériel adopté par l'ancien gouverne-

ment, en mars 1993, a été confirmé par l'actuel gouvernement. Il prévoit notamment des mesures visant à limiter la croissance du secteur routier, facteur de pollution, une politique de reboisement et des contrats de branche avec les industries polluantes.

En conclusion, votre rapporteur admet que la convention cadre puisse légitimement susciter quelques déceptions car sa rédaction, volontairement obscure, n'est pas à la hauteur des enjeux. Mais pouvait-il en être autrement, l'absence de certitudes scientifiques ayant été habilement utilisée par certaines délégations pour récuser toutes dispositions contraignantes ? D'une certaine façon, on peut dire que le flou juridique de cette convention correspond au flou scientifique qui en est à l'origine.

Cependant, si elle est loin d'être parfaite, cette convention a le mérite d'exister.

D'abord, elle fait référence à un certain nombre de principes qui pourront utilement être invoqués à l'avenir. Ensuite, elle prévoit des engagements spécifiques pour les pays industrialisés, engagements qui reposent sur des éléments de calendrier et une mention expresse du CO₂. Enfin, son dispositif institutionnel permet d'assurer un suivi des politiques nationales et une adaptation des engagements souscrits par les Etats. Ce caractère évolutif laisse espérer une amélioration progressive de ses dispositions.

Compte tenu de ces dernières considérations, la commission des affaires étrangères a conclu à l'adoption du présent projet de loi. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

M. le président. La parole est à M. le ministre de l'environnement.

M. Michel Barnier, ministre de l'environnement. Mesdames, messieurs les députés, mes premiers mots seront pour remercier M. Roland Nungesser pour la qualité de son rapport. Je veux aussi saluer la passion de son intérêt de longue date pour le sujet dont nous parlons aujourd'hui.

L'homme a passé le plus clair de son temps, depuis qu'il est apparu sur Terre, il y a quelque trois millions d'années, à tenter de dominer la nature. Avec les progrès des sciences et des techniques, il s'est révélé capable de remettre en question le fragile équilibre établi jusqu'alors. Aujourd'hui, il s'agit non plus de se protéger de la nature, ce qui demeure nécessaire, comme l'illustrent certaines catastrophes naturelles récentes, mais aussi de protéger la nature elle-même contre les agressions dont les effets pourraient être - et sont déjà souvent - irréversibles.

Le réchauffement du climat sous l'effet des activités humaines constitue l'une de ces agressions. Il nécessite donc notre vigilance et l'action des citoyens de ce monde. Il s'agit en effet d'un phénomène global mettant en jeu l'avenir de la planète, comme l'a rappelé le rapporteur de votre commission des affaires étrangères, et qu'il convenait donc de traiter comme tel au plan diplomatique.

Certains doutent de la réalité du risque du changement de climat, l'assimilant à l'un de ces mythes terribles dont aimaient à s'entourer nos ancêtres à l'aube de l'humanité. Il est vrai que le système climatique est d'une extrême complexité et, quand je parle de ce sujet, je le fais avec beaucoup d'humilité devant toutes les recherches, tous les textes, toutes les études de savants ou de scientifiques. L'amélioration de la connaissance sollicite toutes les disciplines scientifiques et ne pourra, malgré cette mobilisation que l'on sent aujourd'hui, qu'être très lente.

L'intérêt naturel porté par les médias à ce sujet conduit à des interprétations hardies de travaux scientifiques ponctuels et donc inévitablement, dans ce domaine comme dans d'autres, à certaines polémiques. Mais, mesdames et messieurs les députés, les certitudes sont cependant suffisantes pour rendre légitimes des mesures de précaution selon le principe reconnu à Rio, ainsi d'ailleurs que l'a confirmé récemment l'Académie des sciences.

L'amélioration de la connaissance sollicite toutes les disciplines scientifiques et ne pourra, malgré cette mobilisation que l'on sent aujourd'hui, n'être que très lente.

L'intérêt naturel porté par les médias à ce sujet conduit à des interprétations hardies de travaux scientifiques ponctuels et donc inévitablement dans ce domaine comme dans d'autres à certaines polémiques. Mais, mesdames et messieurs les députés, les certitudes sont cependant suffisantes pour rendre légitimes des mesures de précaution selon le principe reconnu à Rio, ainsi d'ailleurs que l'a confirmé récemment l'Académie des sciences.

Le système climatique connaît des oscillations naturelles de grande ampleur, les glaciations. Il apparaît que le surcroît d'énergie solaire retenu par les gaz à effet de serre que nous avons accumulés depuis deux siècles dans l'atmosphère constitue une perturbation du même ordre que le surcroît d'énergie reçu du soleil qui nous a, en vingt mille ans, sorti de la dernière glaciation.

Nous sommes, certes, incapables de prévoir le rythme, la nature, l'ampleur des changements climatiques qui en résulteront. Mais un développement qui se traduirait par une dérive continue de la concentration des gaz à effet de serre dans l'atmosphère ne saurait être durable.

Une autre donnée ne doit jamais être oubliée : l'inertie du système climatique est telle que le jour où l'on saura prévoir l'évolution du climat, il sera inexorablement trop tard pour l'éviter !

La convention que j'ai l'honneur de présenter aujourd'hui devant vous au nom du Gouvernement constitue une avancée substantielle dans l'ébauche d'une coopération planétaire pour lutter contre les pollutions globales, celles qui nécessitent une action, une organisation mondiales. Elle symbolise une nouvelle génération d'accords environnementaux découlant largement de l'appel de La Haye dû à l'initiative de la France et signé en mars 1989 par vingt-neuf chefs d'Etat et de gouvernement. Elle constitue également un exemple de ce que la France a promu de mieux en matière de solidarité et de création d'instruments originaux dans une convention internationale. C'est d'ailleurs un grand Français, Jean Ripert, qui a eu l'honneur de présider le comité intergouvernemental de négociation sur ce problème.

Solidarité, parce que, au-delà d'une très large adhésion, cette convention, qui a recueilli 197 signatures, dont celle, naturellement, du Président de la République française qui s'est rendu personnellement à Rio, instaure un nouveau type de relations Nord-Sud. Elle reconnaît en effet aux pays du Nord une responsabilité particulière dans l'accumulation de gaz à effet de serre tout en instaurant des mesures de solidarité financière qui permettront aux pays en développement de mettre en œuvre des mesures que la communauté internationale leur demande ou leur recommande. Le Fonds pour l'environnement mondial, qui résulte d'une initiative franco-allemande, doit répondre à cet objectif.

Innovation ensuite, avec la possibilité d'engagements différenciés, la mise en place d'un dispositif institutionnel évolutif et les possibilités de mise en œuvre conjointe que contient cette convention, comme l'a rappelé votre rapporteur à l'instant.

La reconnaissance du rôle important des émissions de CO₂ dans le réchauffement du climat et de la maîtrise de la consommation d'énergie pour les réduire constitue, en outre, une grande avancée pour nos États.

Un mot sur le dispositif institutionnel. On a pu regretter que la convention n'aille pas plus loin dans la voie d'une autorité mondiale, telle que celle qui a été dessinée par l'appel de La Haye. Mais l'établissement d'une « veille scientifique », le principe de transparence et de contrôle par les pairs constituent, me semble-t-il, des premiers pas dans la bonne direction.

De même que, sur l'ozone, la communauté internationale a progressivement précisé et renforcé ses engagements, la convention « climat » doit, aujourd'hui, faire l'objet de précisions quant à sa mise en œuvre et, demain, de renforcements.

Ainsi, elle introduit une clause semblable à celle du protocole de Montréal sur les CFC, permettant aux pays signataires de se protéger contre les importations de produits élaborés dans des conditions déloyales nuisibles à la prévention de l'effet de serre ; elle définit un niveau minimum d'aide aux pays du Sud pour maîtriser leurs émissions de gaz à effet de serre ainsi qu'une approche par les outils de prévention plutôt que par les quotas d'émissions. Voilà trois mesures qui devraient permettre de lutter collectivement et plus efficacement pour prévenir le réchauffement du climat.

Mais prévenir ce réchauffement, ce n'est pas seulement signer une convention, se contenter de discours ou d'intentions, c'est, avant tout, agir de manière pragmatique et efficace, en tout cas s'y efforcer.

A cet égard, le Gouvernement a pris sans attendre certaines des mesures préconisées dans le programme français élaboré par la mission interministérielle sur les problèmes de l'effet de serre placée auprès du Premier ministre et animée avec beaucoup de détermination par M. Yves Martin.

Trois groupes de mesures méritent d'être cités.

D'abord, le développement de nos forêts, qui stockent ainsi davantage de carbone et fourniront plus la matière à un redéveloppement du rôle énergétique du bois. Le Fonds forestier n'a accordé que 100 millions de francs de subventions pour les reboisements et boisements en 1993, année où le boisement de terres abandonnées par l'agriculture est tombé à 3 000 hectares seulement. Les mesures budgétaires prises dès 1994 - et que vous avez adoptées - devraient permettre de doubler les crédits du Fonds forestier national et le boisement de terres agricoles atteindra 12 000 hectares. Un programme a été proposé à Bruxelles, dans le cadre de la PAC, qui vise à retrouver, avec un boisement de 30 000 hectares par an à partir de 1997, le rythme que nous avons connu dans les années 1960.

Deuxième mesure prise à l'initiative du ministre de l'industrie, des postes et télécommunications et du commerce extérieur, Gérard Longuet, avec l'appui, naturellement, du ministre de l'environnement et celui du ministre de l'agriculture et de la pêche : un programme national bois-énergie en cours de lancement, qui permettra de mieux valoriser les sous-produits forestiers.

Enfin, et ce n'est pas le moins important, le domaine des transports est aujourd'hui celui dont les émissions de CO₂ progressent le plus vite. Elles représentent d'ailleurs plus du tiers des émissions totales.

Cette progression est due en grande partie au niveau de la fiscalité spécifique qui pèse sur le transport de marchandises et sur l'automobile en agglomération. Ces transports sont aujourd'hui en quelque sorte subvention-

nés dans la mesure où leur fiscalité ne couvre pas, loin s'en faut, les coûts qu'ils induisent en termes d'infrastructures, de congestion, d'accidents, voire d'atteintes à l'environnement.

Cette situation est considérée comme sérieuse par tous les spécialistes et tous les experts, car les mauvaises habitudes que nous prenons en ce domaine s'inscrivent de façon peu réversible dans notre urbanisme, dans notre aménagement du territoire et dans l'organisation de nos entreprises de production. Dès l'été dernier, un relèvement substantiel des taxes sur les carburants est intervenu, inversant la tendance antérieure. Nous nous attacherons à convaincre les partenaires de l'Union européenne de poursuivre collectivement, en même temps, dans cette voie.

Par ailleurs, le Gouvernement, dans le cadre d'un contrat de progrès avec les transporteurs routiers, a décidé de soumettre prochainement au Parlement un texte de loi instituant une plus grande rigueur dans le contrôle des règles de sécurité et de la circulation des poids lourds.

Ces mesures devraient donner une nouvelle chance au rail, si la SNCF sait faire preuve d'assez de dynamisme pour développer le transport combiné et peut-être, un jour, comme je le souhaite personnellement, mener à bien le grand projet de l'autotoute ferroviaire.

Au-delà des mesures prises au niveau national, il était indispensable que l'Union européenne s'engage, elle aussi, et collectivement, dans la lutte contre le réchauffement climatique. Depuis quelques mois, la France a beaucoup œuvré en ce sens au plan communautaire. Ses efforts, ainsi, bien sûr, que ceux de la Commission des Communautés européennes, ont été utiles.

Ainsi, le conseil des ministres de l'environnement a-t-il autorisé, le 15 décembre dernier, l'Union européenne à ratifier la convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques.

La Communauté a, notamment, formellement décidé que l'engagement inscrit à l'article 4, paragraphe 2, a, c'est-à-dire le retour en l'an 2000 des émissions de CO₂ à leur niveau de 1990, serait tenu par la Communauté dans son ensemble.

Il s'agissait, bien entendu, d'une nécessité politique. Quel meilleur idéal européen pourrions-nous offrir aux jeunes de notre pays que l'expression conjointe de cette solidarité entre nations de la planète et entre générations, et d'abord entre les nations qui constituent l'Union européenne ?

Mais il s'agissait aussi d'un enjeu de politique économique. Il existe entre les États membres de la Communauté une très grande disparité quant à leur contribution relative au réchauffement climatique. Les émissions de CO₂ par habitant et par an varient ainsi de 1,9 tonne pour la France à plus de 3 tonnes en Allemagne et dans les pays du Benelux, en raison notamment des efforts entrepris pour la maîtrise de l'énergie dans notre pays. La fixation d'un objectif commun atteint à partir d'outils communs constitue la meilleure garantie d'un partage équitable du poids économique de l'ajustement nécessaire.

Cela était particulièrement important pour la France, qui a déjà beaucoup fait en matière de réduction des émissions de CO₂ avec ses programmes successifs de maîtrise de l'énergie, le développement de son parc électro-nucléaire et un niveau élevé de fiscalité sur les combustibles fossiles.

L'ensemble de ces questions sera repris dans le débat national sur l'énergie que le Gouvernement vient de décider d'engager et auquel vous serez invités à participer.

Mais si l'objectif commun est aujourd'hui fixé, le choix de l'instrument au plan communautaire reste à déterminer.

Le Gouvernement demeure convaincu qu'une approche fiscale respectueuse de la compétitivité des entreprises et de la souveraineté des Etats membres demeure le meilleur instrument pour lutter contre les émissions de CO₂, tant au plan de l'efficacité économique globale qu'à celui de nos intérêts propres.

Une telle approche passe par le relèvement des taux minimum communautaires des accises sur les énergies fossiles dans les secteurs peu exposés à la concurrence, lorsque de tels niveaux minimums existent déjà, ou leur création dans le cas contraire.

Nous tâcherons donc au cours des prochains mois de convaincre nos partenaires de l'intérêt de ces propositions, notamment différentes du projet actuel d'écotaxe de la Commission, qui se heurte à de vives oppositions, et même à des oppositions certaines de tel ou de tel membre de l'Union européenne.

Parallèlement, il me semble indispensable d'engager au plan communautaire une politique visant à une meilleure maîtrise de la demande en transport.

Voilà quelques pistes pour essayer d'atteindre les objectifs ambitieux et difficiles que se sont assignés les pays signataires de la convention sur les changements climatiques.

Je suis, pour ma part, persuadé qu'un choix approprié des mesures de prévention suscitera une réorientation progressive de nos habitudes de consommation et de production, permettant d'atteindre cet objectif ultime de la convention sans un coût prohibitif pour notre économie. Cela suppose néanmoins une forte volonté politique - nous l'avons - une modification de nos modes de vie, une évolution de nos modalités de croissance qu'il nous faut avoir le courage d'engager.

Voilà la perspective dans laquelle vous avez à discuter de cette convention. Voilà aussi pourquoi je vous invite, au nom du Gouvernement, à en autoriser la ratification. *(Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.)*

Discussion générale

M. le président. Dans la discussion générale, la parole est à M. Georges Mesmin.

M. Georges Mesmin. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, l'influence des questions d'environnement sur les relations internationales devient aujourd'hui évidente : je ne citerai que la relation qui existe entre l'accident nucléaire de Tchernobyl et le processus d'indépendance de l'Ukraine, ou encore l'importance centrale des ressources en eau dans le règlement des conflits au Proche-Orient.

Nous sommes aujourd'hui saisis d'un problème vraiment international, celui de la limitation des conséquences climatiques dues à la concentration accrue des gaz à effet de serre.

Devant l'ampleur de l'effort à accomplir par les Etats et les différences d'approche motivées par des divergences d'intérêt de court terme, le premier risque que devait surmonter la convention sur les changements climatiques était de s'en tenir à une démarche purement déclamatoire - ou déclaratoire. Une question aussi médiatique que l'effet de serre, qui comporte autant d'interrogations scientifiques non résolues, provoque inévitablement la

tentation de se contenter d'un simple signal destiné aux opinions publiques. C'est à cet écueil que l'on se heurterait et la genèse de la convention a illustré la lutte entre deux approches, celle des pays de l'Europe occidentale, pays de la Communauté soutenus par le Japon, qui souhaitaient des engagements précis liant la responsabilité des Etats et celle, plus laxiste, de pays qui sont aussi les principaux émetteurs de ces gaz, notamment les Etats-Unis, la Russie, la Chine et les pays de l'OPEP. Il a donc fallu se mettre d'accord sur une convention peut-être moins ambitieuse et substantielle que ne l'avait souhaité le premier groupe d'Etats, mais à laquelle participent les Etats-Unis, ce qui est évidemment un acquis important puisque ce pays est le plus gros producteur de gaz carbonique du monde.

La convention fixe un simple objectif de stabilisation de la concentration de gaz à effet de serre dans l'atmosphère, sans base de référence ni calendrier de mise en œuvre. Le seul engagement est un retour des émissions de gaz à effet de serre aux niveaux de 1990 d'ici à la fin de la présente décennie. Ce n'est pas très contraignant, mais c'est tout de même un début.

A ces désaccords entre pays industrialisés, se sont ajoutées les difficultés d'un dialogue Nord-Sud.

Si les pays industrialisés sont les principaux responsables de l'émission de gaz à effet de serre, il est indispensable que les pays en voie de développement participent à l'effort commun. En effet, si l'ensemble de la population mondiale accédait à la fin du siècle prochain aux niveaux d'émission actuels des pays développés, les émissions totales seraient multipliées par six.

Mais la question de la responsabilité des pays du Sud en matière d'environnement est indissociable de la nécessité pour les pays développés d'aider à leur développement. S'il doit y avoir un nouvel ordre écologique international, il doit allier la maîtrise, par les pays du Sud, de leur démographie et le changement de comportement des pays du Nord en matière d'environnement.

La convention sur les changements climatiques semble avoir bien pris en compte cette dimension du problème en réservant l'ensemble des mesures contraignantes aux pays industrialisés, et en liant clairement les mesures que devraient prendre les pays du Sud au financement que consentiront les premiers à travers le mécanisme financier du Fonds mondial pour l'environnement. Ce fonds s'attachera à la promotion de projets concrets destinés à réduire les émissions de gaz à effet de serre dans ces pays.

Compte tenu de l'absence de contraintes juridiques fortes sur les Etats parties et de la différenciation des obligations selon les niveaux de développement, l'efficacité de la convention repose en grande partie sur la volonté politique des pays industrialisés et sur l'interprétation plus ou moins stricte qu'ils feront de ses dispositions.

L'attitude plus ouverte de l'administration Clinton sur les questions d'environnement laisse espérer des progrès concrets, ainsi qu'un rapprochement avec les pays de la Communauté européenne, et plus particulièrement avec la France.

Notre pays est bien placée grâce, notamment, au programme nucléaire - vous l'avez rappelé tout à l'heure, monsieur le ministre -, parmi les pays industrialisés qui émettent relativement peu de gaz à effet de serre. Il est important qu'il maintienne et conforte cette avance. Elle est en effet de nature précaire, comme vous l'avez également souligné, en particulier à cause du développement continu du trafic routier.

J'ai noté avec beaucoup d'intérêt, et je me permets de vous féliciter pour votre courage, vos déclarations sur le programme à suivre en ces matières, notamment la reconversion vers le rail d'une part importante du trafic routier et la priorité à donner au développement des transports en commun dans les grandes agglomérations, domaine où nous avons pris un énorme retard. Trop souvent, les édiles s'en tiennent à des pétitions de principe - on le voit à Paris et dans d'autres grandes villes - et il est certain que le parti pris en faveur des automobiles est encore manifeste.

Le groupe UDF est conscient des hésitations scientifiques qui touchent à l'objet même de la convention ; il n'est pas aveugle non plus devant les imperfections, de son dispositif juridique. Cependant, nous émettrons un vote favorable dans la mesure où cette convention répond à l'exigence de prévoyance et de prudence et qu'elle représente un premier pas notable.

Seul un effort important des pays industrialisés, doublé d'une aide financière pour les actions des pays en voie de développement en faveur de l'environnement, peut prémunir l'ensemble des nations contre les conséquences irréversibles d'un éventuel changement climatique dû à l'accroissement de l'effet de serre.

Si l'incertitude scientifique fait de cette convention une sorte de pari, notre responsabilité face à une catastrophe écologique possible le justifie. La préservation de notre biosphère vaut bien que la communauté internationale souscrive, avec cette convention, les premiers éléments d'une « police d'assurance ».

M. le président. La parole est à M. René Carpentier.

M. René Carpentier. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, la convention sur les changements climatiques nous est soumise dix-huit mois environ après la conférence de Rio. Désormais, on peut dire qu'il y a un avant et un après Rio. Même si cette conférence n'est pas allée aussi loin que les forces progressistes et les organisations non gouvernementales le souhaitaient, les peuples ont pris conscience de leur force en matière d'environnement. Plus personne ne peut ignorer les questions écologiques et leurs liens avec les modèles économiques mis en œuvre. Les organisations non gouvernementales, bien que participant à des réunions parallèles, ont pesé sur les débats et les décisions des chefs d'Etat.

Dans ce colloque international sur l'environnement, les Etats-Unis ont joué une partition en solo. Tout au long de la conférence de Rio, ils ont traîné les pieds et refusé de s'engager sur nombre de conventions, ou ne l'ont fait que contraints et forcés.

Le point d'achoppement reste l'argent puisque les pays industrialisés, en particulier les Etats-Unis, ont refusé de prendre des dispositions concrètes sur le calendrier et le montant des efforts à consacrer à l'environnement. La convention qui nous est soumise s'inscrit dans ce contexte. Elle constitue cependant un premier pas intéressant qu'il convient de confirmer et d'enrichir. Elle exprime en effet la reconnaissance de la responsabilité historique des pays développés dans la production de gaz à effet de serre.

Les pays en voie de développement ont accepté de participer à l'effort de la communauté internationale à condition que soient prises en compte les nécessités de leur développement, avec aide financière à la clef. Quoi de plus normal que celui qui souffre de maux endémiques et du pillage de ses ressources ne soit pas considéré comme pollueur au même titre que les pays industrialisés ? Il y a les Etats qui pourraient faire autrement et

qui ne le font pas, au mépris de l'avenir de leur peuple et de la planète - comme les USA qui refusent de diminuer la production de CO₂ en adoptant une autre politique énergétique - et ceux qui ne peuvent faire autrement du fait de leur incapacité financière. Peut-on traiter de la même manière tel pays où les paysans pratiquent le brûlis et les USA qui se refusent à développer le nucléaire, alors qu'il a notamment permis, on le sait, de diminuer les rejets de gaz carbonique et qu'il place la France parmi les bons élèves ?

La convention prévoit des contraintes et un calendrier pour les pays développés. La France avait raison de demander que le CO₂ fasse l'objet d'une mention spécifique assortie d'éléments de calendrier prévoyant expressément que les émissions devront être ramenées, en l'an 2000, au niveau de 1990.

Enfin, les pays du Sud pourront travailler eux aussi à réduire l'émission de gaz à effet de serre en obtenant des aides que nous jugerons à l'usage.

Il est bien que notre pays ait été à l'origine de cette convention. Cependant, nous avons encore de nombreuses inquiétudes. Ainsi, malgré la création du Fonds pour l'environnement mondial, notre coopération financière avec le Sud a diminué, puisque nous sommes passés, pour l'aide publique, de 0,35 à 0,33 p. 100 du produit national brut.

Nous réclamons aussi une plus grande transparence dans la gestion du Fonds pour l'environnement mondial et restons très inquiets quant aux conséquences de la signature du GATT, accord où l'on ne peut pas dire que le souci de l'environnement ait joué un grand rôle. Au contraire, sa logique ultralibérale va conduire à un développement des délocalisations, à une recherche effrénée du profit et à des conditions de production qui ne respectent ni les droits des travailleurs ni, bien entendu, l'environnement.

J'espère que la France montrera l'exemple à l'intérieur de ses propres frontières en relançant une politique de transports équilibrée qui fasse le choix de la sécurité des usagers mais aussi celui de l'économie d'énergie. Nous savons tous qu'en région parisienne, par exemple, ce ne sont pas les pollutions industrielles qui causent le plus de nuisances, mais bel et bien le transport routier. Sur ce point, nous ne pouvons qu'approuver le vote de cette Convention en attendant de votre part, monsieur le ministre, des propositions volontaires pour que nous dépassions le stade de bon élève.

La vigilance s'impose. Le vrai travail de Rio ne fait que commencer. Cependant, les députés communistes voteront ce texte.

M. le président. La parole est à Mme Ségolène Royal.

Mme Ségolène Royal. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, la convention sur les changements climatiques est enfin inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale. Enfin, car près de soixante Etats l'ont ratifiée à ce jour et la France est la bonne dernière des principaux pays. Ainsi, l'engagement pris par les chefs d'Etat au dernier sommet du G 7 n'a pas été respecté, puisqu'il avait été décidé que la ratification interviendrait avant le 31 décembre 1993.

Pourtant, c'est la France qui avait « porté » le sommet de Rio, avec les autres pays européens. Nous étions alors l'un des chefs de file de l'Europe pour que soient ratifiées les deux conventions sur les changements climatiques et la biodiversité. La France avait pris une position si avancée sur la définition du développement durable qu'elle avait même lancé l'idée d'une troisième convention pour le futur sommet de la Terre : la convention sur l'eau.

En ratifiant si tardivement la convention sur les changements climatiques, non seulement la France donne une mauvaise image d'elle-même en Europe, mais elle perd sa crédibilité à l'égard des pays en voie de développement. En effet, il n'avait pas été facile, au sommet de Rio, de faire accepter par les pays en voie de développement la notion de développement durable que les pays riches n'avaient pas été capables de s'imposer à eux-mêmes. De plus, la lutte contre le réchauffement de la planète est d'abord une lutte contre les pollutions en provenance des pays riches et dont les pays pauvres, déjà victimes de la sécheresse et du réchauffement, sont les premiers à supporter les conséquences.

Pourquoi ce retard ? L'explication officielle, reprise par le rapporteur, renvoie à des problèmes de traduction. Or le français étant une langue diplomatique officielle, il ne se pose, par définition, aucun problème de cette nature. La Mongolie a ratifié avant nous ; ne croyez-vous pas que les difficultés de traduction ont été plus grandes que pour le passage du français à l'anglais ? A qui ferez-vous croire, monsieur le ministre, qu'une telle justification ait le moindre fondement ? Il n'est pas sérieux de la proposer au Parlement.

Nous allons donc ratifier en bons derniers la convention sur les changements climatiques. Face à ce manque de volonté politique - la seule explication que je trouve à ce retard - vous aviez finalement deux moyens de vous racheter.

D'abord, en nous présentant un plan franco-français de lutte contre l'effet de serre. Vous avez annoncé quelques mesures, dont certaines sont bonnes, comme la relance des énergies alternatives. Mais il me faut mettre le doigt sur quelques décisions récemment arrêtées par le Gouvernement qui vont à l'encontre même de l'engagement que nous allons prendre aujourd'hui.

Vous avez évoqué à l'instant l'augmentation de la fiscalité sur les carburants. Mais vous savez bien qu'elle n'a rien à voir avec l'environnement. Il s'agit simplement de procurer à l'Etat des recettes nouvelles. C'est si vrai que le prix de l'essence sans plomb est celui qui augmente le plus. Où est la logique de la lutte contre l'effet de serre et contre la pollution atmosphérique ? Comment voulez-vous que les citoyens s'y reconnaissent lorsque le Gouvernement leur adresse un aussi mauvais signal au détriment de l'utilisation des carburants propres ?

Autre exemple : vous aviez déclaré il y a quelques semaines qu'aucun programme autoroutier ne serait désormais lancé sans être équilibré par un effort parallèle en faveur des transports combinés ou des transports collectifs. Le lendemain même, ne tenant aucun compte de cette déclaration pourtant justifiée, le Premier ministre annonçait un programme massif d'équipements autoroutiers sans un mot sur le transport combiné, le transport collectif ou la relance du rail. C'est ainsi que, dans un grand journal du soir, le président de la SNCF a lancé hier un cri d'alarme pour dénoncer le déséquilibre flagrant, et inacceptable à l'heure du grand débat sur l'aménagement du territoire, entre le développement du rail et celui des programmes routiers. Or on sait que la circulation automobile est la principale source de l'effet de serre.

Enfin, comment ne pas voir que l'écotaxe a été entermée et que la relance du programme rail-route s'est perdue dans les méandres des tractations européennes, alors même que le livre blanc du président de la Commission envisage un vaste programme de transports plus protecteurs de l'environnement ?

Second moyen de vous racheter : vous pouviez nous présenter aujourd'hui également le projet relatif à la convention sur la biodiversité, dont la France aurait pu décider d'accélérer la ratification pour compenser le retard pris en ce qui concerne les changements climatiques. Cela n'aurait pas manqué d'allure si nous avions approuvé le même jour ces deux conventions !

Malheureusement, la convention sur la biodiversité, ratifiée par plus de trente États, vient d'entrer en application sans la ratification de la France. Ainsi donc, pour la mise en œuvre de la seconde convention du sommet de Rio, nous sommes à nouveau absents. Là encore, quelle image la France donne d'elle-même, non seulement au sein de l'Europe, mais encore devant les pays en voie de développement ! Et quelle crédibilité aura-t-elle désormais au plan international pour porter les projets de l'environnement ?

Une question pour conclure : quand comptez-vous faire ratifier la convention sur la biodiversité ?

M. le président. La parole est à M. Jean-Yves Le Déaut.

M. Jean-Yves Le Déaut. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, l'Assemblée doit aujourd'hui débattre le projet autorisant la ratification de la convention sur les changements climatiques. Le rapporteur et plusieurs intervenants ont parlé de controverses sur le rôle des émissions de CO₂ dans le réchauffement de la Terre. Ce que savent tous les scientifiques, c'est qu'au XX^e siècle la température a augmenté d'environ 0,8 degré et qu'au XXI^e siècle - tous les modèles convergent - elle augmentera au moins de deux degrés, ce qui remettra en cause l'existence même de certains pays. On constate dès aujourd'hui les graves difficultés auxquelles sont confrontées, par exemple, les Maldives.

Les pays industrialisés sont très largement responsables de l'augmentation des émissions de gaz à effet de serre. Au-delà même du rôle « suspect » du CO₂, le principe de précaution s'impose dans le développement des activités industrielles. Nous devons aujourd'hui prendre des décisions politiques dures, même sur des certitudes scientifiques molles.

L'accord sur les changements climatiques n'est que la première pierre d'une grande convention future et doit en être le noyau de cristallisation. En effet, si certains pays souhaitent avancer dans le traitement mondial des problèmes d'environnement, d'autres ont freiné des quatre fers, refusant même la stabilisation des émissions de CO₂ en l'an 2000 au niveau de 1990. A Rio, les États-Unis, mais ils n'étaient pas les seuls, ont fait valoir que le CO₂, donc le recours aux énergies fossiles, notamment le pétrole, ne devait pas être le seul responsable de l'effet de serre. Je ne suis donc pas certain que cette convention réglera les problèmes internationaux qui se posent, et il faut aller plus loin.

La convention de Rio a eu l'intérêt de montrer que les problèmes d'environnement ne peuvent être traités en négligeant la dimension Nord-Sud. Les États-Unis émettent 5 tonnes de CO₂ par an et par habitant, l'Europe en est à 3 tonnes et la France à moins de 2, mais les pays du Sud en sont à 0,1. La population de la planète atteindra 8, puis 9 milliards d'hommes au cours des prochaines décennies. Aucun développement équilibré ne sera possible dans le monde si les rejets ne sont pas considérablement réduits. A supposer que les 800 millions d'habitants de l'Inde émettent autant de CO₂ que les Américains, la situation planétaire serait insupportable. Nous sommes donc condamnés à nous entendre avec les pays du Sud, lesquels rechignent de plus en plus à signer

des accords préparés par les pays industriels, tels que la convention sur les chlorofluorocarbures ou le protocole additionnel de la convention de Montréal. Quand on leur dit de ne plus utiliser les CFC dans la chaîne du froid, ils nous répondent qu'il faut leur donner de l'argent pour qu'ils aient accès aux nouvelles techniques conçues dans les pays du Nord et dont le coût est fort élevé en termes de brevets et de procédés de fabrication. Intégrer la dimension Nord-Sud doit donc être l'un des objets du Fonds pour l'environnement mondial.

Enfin, le dispositif de la convention est évolutif, et c'est une bonne chose. Mais, ainsi que l'ont souligné plusieurs intervenants, notamment Mme Royal, il faut aussi assurer le suivi de la conférence de Rio et un développement durable dans les différents pays. Cela implique la maîtrise de la consommation énergétique, avec notamment le développement des énergies renouvelables. Comment admettre que l'énergie solaire soit aussi chère, alors que bien des pays chauds pourraient l'utiliser? Si l'on avait effectué, pour le solaire, les mêmes recherches que pour d'autres formes d'énergie, on serait déjà parvenu à des coûts compétitifs. Il faut aussi traiter le problème de la démographie, prévoir des fiscalités différentielles. Le pétrole, produit amené à disparaître, sinon dans les trente ou quarante ans qui viennent, mais peut-être dans un siècle, doit ainsi être vendu plus cher. Il faut présenter les avantages et les inconvénients des différentes formes d'énergie. A ce titre, il faut avoir le courage de parler de l'énergie nucléaire, de même qu'il faut avoir le courage, dans un monde où le commerce international doit être obligatoirement régi par le GATT, de mettre en place un nouvel ordre écologique international.

M. le président. Pouvez-vous conclure, monsieur Le Déaut?

M. Jean-Yves Le Déaut. J'en termine, monsieur le président.

Les problèmes se posent effectivement à l'échelle planétaire: les gaz à effets polluants ne connaissent pas de frontière.

Monsieur le ministre, autant votre discours peut paraître ambitieux, autant j'ai l'impression que ce ne sont que des mots. Certes, nous sommes tous d'accord avec vous lorsque vous dites qu'il faut procéder à un rééquilibrage entre le rail et la route. Mais que constate-t-on à l'heure actuelle? Une augmentation du programme routier!

M. le ministre de l'environnement. C'est faux!

M. Jean-Yves Le Déaut. Monsieur le ministre, si la fiscalité sur le pétrole doit augmenter, il faudrait que l'argent ainsi dégagé ne soit pas, comme c'est le cas aujourd'hui, reversé dans le pot commun mais serve directement à développer le programme des autoroutes ferroviaires que vous avez évoqué et que les techniciens de la SNCF sont prêts à mettre en place dès demain. La Suisse et l'Autriche l'ont déjà fait. Qu'attendons-nous? Encore faudrait-il que des fonds gouvernementaux soient débloqués!

M. le président. Mon cher collègue, veuillez conclure. Vous doublez votre temps de parole!

M. Jean-Yves Le Déaut. Je conclus, monsieur le président.

Monsieur le ministre, il faudrait que cette mini-éco-taxe, appelons-la ainsi, serve effectivement au rééquilibrage rail-route.

La ratification de la convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques me donne l'occasion de redire qu'il faut veiller au suivi de la conférence de Rio en mettant notamment en place la convention sur la biodiversité.

Que nous ne ratifions la convention qui nous occupe aujourd'hui qu'après la Mongolie, cinquantième pays à l'avoir approuvée, et que certains, en France même, veuillent revenir sur les dispositions qu'elle prévoit est tout à fait intolérable! Pour notre part, nous approuvons cette ratification en insistant sur le fait qu'il est essentiel qu'une politique véritablement ambitieuse soit menée en matière d'environnement.

M. Willy Diméglio. Est-ce à dire qu'elle n'avait donc pas été menée jusqu'à présent?

M. le président. La parole est à M. le ministre.

M. le ministre de l'environnement. Je répondrais en quelques mots, monsieur le président, aux différentes interventions, que j'ai écoutées attentivement.

Aujourd'hui, cinquante-deux pays, sur un peu plus de cent cinquante qui s'y sont engagés, ont ratifié la convention qui vous est soumise. La France n'est donc pas la dernière. A cet égard, je trouve quelque peu choquant qu'un ancien membre du Gouvernement, par des critiques véhémentes, dévalorise l'action de son pays.

Madame Royal, il faut faire attention aux propos que l'on tient. Je n'ai pas envie de perdre du temps avec vous en m'engageant dans des polémiques stériles et finalement dérisoires. Simplement, je vous avais invitée, à l'occasion du débat budgétaire, à un peu plus d'humilité, compte tenu des résultats de votre action à la tête du ministère de l'environnement; je renouvelle cet appel, sans trop d'espoir d'être entendu.

Mme Ségolène Royal. Fait personnel, monsieur le président!

M. le ministre de l'environnement. Je le ferai chaque fois que, par votre agressivité, vous m'y obligerez.

Ainsi, madame le ministre - je le dis aussi avec courtoisie à M. Le Déaut - cette humilité devrait tempérer votre discours véhément lorsque vous évoquez les rapports entre le rail et la route. Il est légitime que vous demandiez au Gouvernement des comptes, que vous l'interrogiez sur l'application des résolutions de la conférence de Rio et sur sa politique. En tant que ministre, je vous répondrai toujours. Peut-être même serai-je parfois amené à reconnaître que nous n'allons pas assez vite, à déplorer telle ou telle insuffisance. Mais, moi aussi, je pourrais vous demander des comptes sur les dix années de gouvernement de la formation politique à laquelle vous appartenez! Qu'a-t-il fait pendant ces dix ans pour rééquilibrer le rail et la route? Quant au programme autoroutier dont vous avez parlé et dont le Premier ministre ne fait aujourd'hui qu'accélérer le rythme des travaux - à la demande, d'ailleurs, de membres de votre groupe qui en sont très satisfaits - dois-je rappeler que vous l'aviez approuvé lorsque vous étiez membre du gouvernement? Une fois encore, je vous invite à plus d'humilité. Elle donnerait, puisque vous vous préoccupez à l'instant de celle du Gouvernement, plus de crédibilité à vos propos.

S'agissant de la convention sur la biodiversité, sachez que très peu de pays industriels l'ont ratifiée à l'heure actuelle. Certes, ce n'est pas une raison pour retarder notre propre ratification. Mais cette convention pose des problèmes non négligeables, notamment en ce qui concerne la propriété industrielle et le financement des actions menées. En tout état de cause, elle sera ratifiée d'ici à la première conférence des parties, et nous serons

dans les temps. Le Parlement - j'espère que vous m'aurez entendu! - en sera saisi à la prochaine session de printemps.

Si vous étiez arrivée, ce matin, au début de la séance, vous auriez de même entendu toute mon intervention et vous ne m'auriez pas attaqué en prétendant que j'avais fourni je ne sais quelle raison pour expliquer le retard avec lequel nous vous soumettons la ratification de la convention sur les changements climatiques. Je n'en ai pas parlé, madame! Il s'agissait d'un problème, non pas de traduction, mais de concordance des deux versions sur un texte qui est un compromis délicat et qui porte sur un sujet complexe.

Au demeurant, la première conférence des parties, comme l'on dit en langage diplomatique, aura lieu en mars 1995. Nous sommes donc dans les temps. Il était du reste normal que la France le fût. Je puis vous dire, moi qui rencontre quasiment chaque mois les autres ministres européens de l'environnement, que la ratification est intervenue dans tous les pays voisins il y a quelques semaines, voire quelques jours.

Monsieur Carpentier, la reconstitution du fonds pour l'environnement mondial prévoit, comme vous l'avez souhaité, un doublement des montants, pour la période 1994-1999 puisqu'il s'élèvera à 2 milliards de dollars. Pour être plus précis, la part de la France augmentera de 50 p. 100 par rapport à ce qu'elle était, passant de 0,8 milliard à 1,2 milliard de francs. Ainsi que le président de la République s'y était engagé, la part consacrée à l'aide publique au développement représentera donc 0,7 p. 100 du PIB. Ce pourcentage est l'un des plus élevés au sein de l'ensemble des pays développés.

Monsieur Le Déaut, j'ai écouté avec attention votre intervention. Tout ce qui relève des énergies renouvelables ou alternatives, de l'économie d'énergie reste un combat de tous les jours. Les efforts de nos pays doivent être poursuivis, amplifiés. J'ai confié, d'ailleurs, à M. Lion une mission sur ce sujet, dont je sais qu'il vous passionne. Je ne doute pas que ces points seront évoqués dans le débat sur l'énergie dont j'ai confirmé la tenue et qui se déroulera dans les prochains mois. Le Parlement sera saisi du rapport qui sera élaboré au terme de ce débat. Avant d'ouvrir la discussion ici, le Gouvernement a en effet souhaité qu'il soit débattu d'abord très démocratiquement et de manière très diversifiée, très décentralisée, dans chaque région et chaque département, de toutes ces questions - bilan de la filière électro-nucléaire, maîtrise de cette filière, exportation, économies d'énergie, maîtrise et efficacité énergétiques. Je considère qu'un pays comme le nôtre s'honore en ouvrant tous les vingt ans un débat sur un sujet aussi fondamental pour l'économie, mais aussi pour la vie quotidienne des Français.

M. le président. La parole est à Mme Ségolène Royal, pour un rappel au règlement.

Mme Ségolène Royal. Je confirme que la France est bien l'un des derniers grands pays à ratifier la convention sur les changements climatiques. En effet, sur les 150 Etats qui s'étaient engagés à le faire, beaucoup n'ont pas été leaders au sommet de Rio. Si je tiens à le répéter, c'est que dans une République, il y a une majorité et une opposition. L'opposition parlementaire joue précisément aujourd'hui son rôle en mettant le doigt sur certains problèmes. Il ne faudrait donc pas que, chaque fois qu'elle s'exprime dans cet hémicycle, notamment sur les problèmes d'environnement, elle s'entende accuser d'agressivité.

Monsieur le ministre de l'environnement, parmi les cent propositions que vous aviez présentées lorsque vous siégiez vous-même dans l'opposition, figurait la création d'une délégation parlementaire à l'environnement afin d'associer davantage le Parlement aux travaux sur ce sujet. J'ai déposé une proposition de loi reprenant la vôtre. Je vous mets aujourd'hui au défi de l'inscrire à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale afin que nous puissions travailler conjointement sur les problèmes de l'environnement.

M. Willy Diméglio. Pourquoi n'aviez-vous pas accepté cette proposition lorsque vous étiez au Gouvernement?

M. le président. La discussion générale est close.

Aucune motion de renvoi en commission n'étant présentée, le passage à la discussion de l'article unique du projet de loi dans le texte du Gouvernement est de droit.

Article unique

M. le président. « Article unique. - Est autorisée la ratification de la convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques, adoptée à New York le 9 mai 1992 et dont le texte est annexé à la présente loi. »

Personne ne demande la parole?...

Je mets aux voix l'article unique du projet de loi.

(L'article unique du projet de loi est adopté.)

2

RESSOURCES PROPRES DE LA COMMUNAUTÉ RESSOURCES PROPRES DES COMMUNAUTÉS

Discussion de deux propositions de résolution

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion :

De la proposition de résolution sur la proposition de règlement (CEE, EURATOM) du Conseil n° E 146 modifiant le règlement (CEE, EURATOM) n° 1552/89 du Conseil portant application de la décision 88/376/CEE, EURATOM, relative au système des ressources propres de la Communauté (n° 848, 930, 846) ;

De la proposition de résolution sur la proposition de décision du Conseil n° E 147 relative au système des ressources propres des Communautés (n° 849, 931, 846).

La conférence des présidents a décidé que ces deux textes donneraient lieu à une discussion générale commune.

La parole est à M. François d'Aubert, rapporteur de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan pour les deux propositions.

M. François d'Aubert, rapporteur. Monsieur le président, monsieur le ministre délégué aux affaires européennes, mes chers collègues, l'Assemblée nationale a décidé d'examiner deux propositions d'acte communautaire sur les ressources propres de la Communauté.

Rappelons d'emblée que la principale de ces propositions - à savoir la décision du Conseil - devrait faire l'objet d'un examen par le Parlement, sans doute au cours de la session de printemps, car ses dispositions ne peuvent entrer en vigueur qu'après ratification par les Etats membres selon leurs règles constitutionnelles. Mais la raison d'être de la procédure prévue par l'article 88-4 de la Constitution est de permettre à l'Assemblée de se prononcer au stade de l'élaboration - du moins admettons que ce soit le cas - des actes communautaires.

La réforme envisagée du système des ressources propres offre à l'Assemblée l'occasion de se prononcer sur le financement des politiques communautaires. C'est donc un acte important.

Avant d'aborder le fond du sujet, je souhaiterais, en remarque liminaire, constater que l'article 88-4 de la Constitution a permis aux questions communautaires - et nous nous en félicitons - de tenir une plus grande place à l'Assemblée. Toutefois, il nous apparaîtrait utile, monsieur le ministre, que vous nous indiquiez l'usage que le Gouvernement a fait des résolutions que lui a adressées l'Assemblée nationale au cours de l'année 1993, notamment celles qui concernent les instruments de politique commerciale.

Par ailleurs, compte tenu du fait que nos résolutions sont une manifestation de la volonté politique de notre assemblée, de sa majorité, je me demande si nous ne devrions pas être saisis plus tôt des propositions d'actes communautaires, de manière à faire part au Gouvernement de notre position, à charge pour celui-ci d'apprécier la résolution au regard des concessions inhérentes, nous le savons bien, à toute négociation internationale. J'aimerais entendre votre opinion sur ce point, monsieur le ministre. Ainsi, pour les textes importants, et même pour d'autres plus techniques, nous pourrions être consultés avant que les « carottes ne soient presque cuites », comme on dit vulgairement.

J'en viens aux deux résolutions qui sont à notre ordre du jour. Ainsi que vous le constaterez, la commission des finances a pris une position raisonnablement critique à l'encontre de la proposition de décision sur les ressources propres - les nuances sont nombreuses - et s'est opposée à la proposition de règlement sur le traitement de soldes dus à des moins-values de recettes. Je traiterai ces deux propositions successivement.

D'abord, les ressources propres. Les ressources propres de la Communauté comprennent principalement, chacun le sait, les cotisations agricoles, les droits de douane, la ressource TVA et la ressource PNB. Je retrace leur évolution dans mon rapport écrit. Retenons la part prépondérante de la TVA - 52 p. 100 pour le budget pour 1994, contre 26,1 p. 100 pour la recette PNB - et la part déclinante des droits de douane et des cotisations agricoles.

Je déplore cette tendance qui dénote l'aspect passoire, passez-moi le terme, de la Communauté européenne, l'application quelquefois un peu trop modérée du principe de la préférence communautaire en matière agricole et l'inexistence d'un instrument de politique commerciale commune pour les autres marchandises. A ceux qui, à Bruxelles, nous expliquent que la diminution en valeur absolue et relative de la proportion des droits de douane constitue un progrès, je réponds que c'est surtout la preuve que l'Europe - union douanière est en train de se diluer dans une zone de libre-échange. Or je ne suis absolument pas convaincu que telle soit la volonté de la majorité, même si personne, bien sûr, ne souhaite une véritable forteresse Europe.

J'en reviens aux ressources proprement dites. La prédominance de la TVA a été critiquée par les Etats membres et la Commission, car elle fonde les contributions par des Etats membres sur un niveau de consommation intérieure et non sur leur capacité contributive réelle.

D'une manière plus générale, le système des ressources propres apparaît comme la juxtaposition de plusieurs ressources, certaines liées à des politiques communes, d'autres à des critères qui combinent des compromis politiques - comme la fameuse compensation britannique - à des facteurs économiques.

La proposition de décision corrige en partie l'inéquité contributive entre Etats par une modification de l'assiette et du taux applicables à la ressource TVA. La ressource assise sur le PNB deviendra donc prédominante. Notons que la réforme est progressive, puisqu'elle doit s'étaler de 1995 à 1999. Globalement, ce sont les pays les plus pauvres - Grèce, Portugal, Irlande, Espagne - ceux dont le PNB est inférieur à 90 p. 100 de la moyenne communautaire mais dont le taux de consommation par rapport à ce PNB est élevé, qui devraient être les bénéficiaires de la future réforme.

En ce qui concerne la France, le ministère du budget a tout naturellement tenté de procéder à une évaluation. Comme pour tout exercice de ce genre, les chiffres doivent être appréciés avec prudence, car ils se fondent sur des hypothèses économiques sujettes à variation. Il apparaît que les versements de notre pays au budget communautaire varient très peu, au contraire de l'Italie et du Danemark, dont la contribution sera majorée. Méfions-nous néanmoins de ce genre de prédictions, y compris lorsqu'elles émanent de la direction du budget. Il est déjà arrivé, en effet, que l'administration se trompe dans ses prévisions de recettes et de dépenses budgétaires !

La proposition de décision instaure donc ce qui est vu de Bruxelles comme un meilleur équilibre des capacités contributives des Etats, - et ce n'est pas entièrement faux. Vous constaterez d'ailleurs, monsieur le ministre, que la résolution susceptible d'être votée par l'Assemblée ne souhaite pas remettre en cause la négociation en cours. Du moins est-ce le point de vue de la commission des finances.

Je m'interroge toutefois sur la véracité des bases de calcul des différentes ressources, car, tant en ce qui concerne la ressource PNB qu'en ce qui concerne la TVA, on est un peu sur des sables mouvants.

Le problème essentiel de la TVA concerne le taux moyen pondéré - le fameux TMP de celle-ci. Toute variation du TMP d'un Etat membre se traduit par une modification de sa base TVA et, le cas échéant, par une modification de sa situation au regard du seuil d'écrêtement de 55 p. 100 du PNB. Or, ainsi que l'a relevé la Cour des comptes des Communautés européennes, le TMP n'est pas calculé - hélas ! - de manière uniforme selon les Etats, pour des raisons tenant à la diversité des appareils et des méthodes statistiques. C'est là un euphémisme s'agissant des services statistiques de certains pays, tels que la Grèce, l'Espagne, le Portugal, voire l'Italie. Si la France et le Portugal calculent leur TMP au moyen d'un modèle économétrique unique élaboré pour les besoins de leur politique fiscale interne, les autres Etats utilisent les sources les plus variées : enquêtes sur le budget des ménages, comptabilités professionnelles, budgets et comptes de l'Etat.

En outre, pour ne rien arranger, les agrégats statistiques utilisés ne proviennent pas tous de la même année de référence. En effet, le règlement prévoit que l'année de référence est $n-2$ mais autorise - comme souvent les règlements de Bruxelles - les Etats membres à utiliser des statistiques ne devant pas être antérieures à la cinquième année précédant l'exercice budgétaire en question. Deux Etats, l'Allemagne et le Portugal, font usage de cette possibilité.

Ajoutons enfin que les comptes des années de référence ne contiennent pas toujours de données définitives, et l'on mesure le chemin qui reste à parcourir pour que les Etats membres harmonisent non seulement leurs taux de TVA, mais tout simplement leur mode de calcul de cette taxe.

Par ailleurs, monsieur le ministre, j'appelle tout particulièrement votre attention sur un point qui a déjà été évoqué à l'automne dernier, lors de la discussion budgétaire : c'est le problème de la fraude, apparemment de grande ampleur, sur la TVA intracommunautaire. Les services du ministère des finances y sont attentifs. En effet, avec la suppression des frontières et la libre circulation des marchandises à l'intérieur de la Communauté, il n'y a plus aucun document, par exemple, qui soit porté par les camions se rendant d'un pays à un autre. Ainsi - je passe sur les détails, mais des preuves existent et des affaires sont en cours - un système de production et de commerce sans factures est-il en train de se mettre en place. On pourrait citer des exemples précis dans le secteur de la viande, mais bien d'autres secteurs sont sans doute concernés. En effet, la fraude est extraordinairement facile dans la mesure où les pays n'ont pas été tous aussi rapides que la France pour attribuer un numéro de TVA à leurs entreprises et à leurs sociétés, et où certaines sociétés importatrices disparaissent purement et simplement de la circulation après avoir acheté des marchandises dans un pays voisin ou sont mises en faillite, ce qui rend impossible tout recours et peut très bien cacher des systèmes de fausse facturation.

Les fonctionnaires français des douanes et des impôts sont très inquiets des moins-values fiscales sur la TVA intracommunautaire.

Le problème est que l'on n'a pas de bases de comparaison très précises, car, les autres années, le décompte entre la TVA intracommunautaire et la TVA nationale n'était pas fait. Mais l'impression qui prédomine est que le niveau de sous-perception de recettes est élevé et pourrait atteindre une vingtaine de milliards de francs pour la France. Or ce problème se pose pour les douze Etats membres. Imaginez ce que cela peut représenter comme perte de recettes !

La Commission de Bruxelles nous semble assez peu préoccupée par ce problème. En tant que rapporteur du budget des Communautés européennes, j'ai eu des contacts avec elle à ce sujet. Un cabinet de consultants - naturellement anglo-saxon ! - a été chargé d'étudier les effets de la suppression des frontières en matière de TVA. A l'en croire, tout le monde est content. Sans doute certains sont-ils contents de payer, grâce à la fraude, moins de TVA ! Mais, justement, ce problème de la fraude n'est pas, ou quasiment pas, abordé par cette étude.

Je n'ai donc pas le sentiment qu'on soit, à Bruxelles, très attentif à ce problème, qui rejaillit pourtant sur la recette TVA affectée à la Communauté. Je souhaiterais que le Gouvernement - aussi bien vous-même, monsieur le ministre des affaires européennes, que M. le ministre du budget - nous rende compte très précisément de la situation. Car nous ne saurions nous satisfaire des informations léniifiantes qui nous ont été données au mois d'octobre, lors de la discussion budgétaire.

Quant la ressource PNB, elle fait apparaître des problèmes analogues dans l'imprécision des calculs. Or l'exactitude des données est indispensable à une réelle équité des contributions des Etats. Sinon, la réforme des ressources propres se bâtirait sur des sables mouvants.

Si la commission des finances, à l'instar de la délégation de l'Assemblée nationale pour les Communautés, approuve globalement la réforme du système, elle a souhaité appeler l'attention du Gouvernement sur les questions de calcul des différentes contributions. Je ne vous cacherai pas, monsieur le ministre, que certains membres de la délégation et de la commission des finances se sont interrogés sur l'opportunité de modifier le système des

ressources et l'équilibre entre ressources PNB et ressources TVA, à un moment où l'on en sait de moins en moins sur leur mode de calcul. Et c'est en cela qu'on peut parler de « sables mouvants ».

La deuxième proposition de résolution porte sur une proposition de règlement dont le caractère apparaît, au premier abord, purement technique : il s'agit, en effet, de neutraliser les soldes budgétaires qui résulteraient d'une sous-estimation ou d'une surestimation des recettes.

En application de l'article 199 du traité de Rome, le budget communautaire doit être adopté en équilibre. Cette obligation n'empêche pas l'apparition, en cours d'exécution, de soldes budgétaires positifs - plutôt rares - ou négatifs. Le traitement de ces soldes fait l'objet de l'article 32 du règlement financier, qui prévoit leur inscription au budget de l'exercice suivant : en recettes s'il s'agit d'un excédent, en dépenses s'il s'agit d'un déficit.

Voilà où le bât blesse : la Commission n'est pas très heureuse d'avoir à prendre en compte comme dépenses supplémentaires les déficits de l'année précédente. D'où l'empressement de Bruxelles à proposer une modification qui, bien que d'apparence technique, traduit une certaine gêne dans la gestion des finances communautaires !

En outre, je rappelle que le budget communautaire est soumis à un plafond de dépenses par rapport au PNB communautaire, en vertu de l'accord interinstitutionnel élaboré en 1988 et reconduit en 1993. Cet accord vaut engagement des institutions européennes de respecter les perspectives financières qu'il contient, à savoir l'évolution des grandes catégories de dépenses, tels les marchés agricoles ou les actions structurelles.

La Commission des Communautés européennes estime qu'existe un vide juridique concernant l'articulation du plafond des ressources propres pour un exercice donné et le solde de l'exercice antérieur.

Elle constate que la récession entraîne des diminutions de rentrées fiscales, qui se traduisent par des recettes inférieures pour les ressources propres traditionnelles.

Elle estime qu'il convient d'éviter que l'inscription en dépenses des moins-values fiscales ne soit imputée sous le plafond de l'exercice où se fait la régularisation budgétaire, considérant comme paradoxal que la capacité de financement offerte par ce plafond se voie réduite par des rectifications dues à l'écart entre les prévisions et les réalisations de ressources d'exercices antérieurs.

Autrement dit, la Commission cherche à s'affranchir des aléas de la conjoncture puisqu'elle juge anormal que, en période de récession, elle soit privée des recettes qu'elle aurait dû avoir. Tel est en effet, *grosso modo*, le raisonnement auquel on aboutit. Si chaque Etat membre « s'imposait » - je mets le mot entre guillemets - ce genre de règles, où irait-on ?

A l'inverse, la Commission juge que la sous-utilisation, en autorisation ou en exécution, du plafond des ressources propres pour un exercice ne devrait pas ouvrir de droits pour les exercices ultérieurs à un dépassement correspondant du plafond annuel. A cet égard, elle aurait plutôt raison, mais je ne suis pas sûr qu'elle soit prête à pousser jusqu'au bout ce raisonnement, car c'est probablement un pourcentage très important des fonds structurels qui, faute d'être utilisés dans les délais serait purement et simplement annulé, et les moyens budgétaires de la Commission et des Communautés s'en trouveraient singulièrement réduits.

La proposition de la Commission a suscité des interrogations - c'est le moins qu'on puisse dire - de la part de la commission des finances et de la délégation pour les Communautés européennes. Il est manifeste qu'elle est

liée à une conjoncture économique difficile. La récession que traverse l'économie des douze Etats de la Communauté pourrait avoir pour conséquence l'apparition de moins-values de recettes. Le vœu de la Commission est de répondre à l'hypothèse où un ralentissement de l'activité économique plus accentué et plus prolongé qu'attendu se traduirait par des écarts tellement grands entre les prévisions de recettes et leur réalisation qu'ils ne pourraient, lors de leur régularisation, s'insérer non seulement dans la marge pour imprévu figurant au budget général, mais également dans les limites impérativement fixées par les perspectives financières.

Faut-il pour autant répondre par une disposition à caractère permanent à un problème de conjoncture ? Nous penchons pour la négative, d'autant que des solutions peuvent être trouvées dans le cadre des textes en vigueur, comme l'a récemment rappelé la Cour des comptes des Communautés européennes.

Par ailleurs, les Etats membres, répondant à un souhait du Parlement européen, ont adopté le 25 octobre 1993 une déclaration par laquelle ils s'engagent à prendre en compte d'éventuelles moins-values de recettes, dans le respect des plafonds de ressources. Cette question pourra donc être résolue de manière souple et empirique à chaque élaboration de budget initial ou rectificatif.

Enfin, la proposition me paraît soulever des problèmes juridiques et politiques. Il me semble qu'elle remet en cause le principe d'annualité qui s'applique au budget communautaire et qui prévoit que l'excédent ou le déficit d'un exercice ne peut être reporté que sur l'exercice suivant.

A ce principe s'ajoutent les plafonds prévus par l'accord interinstitutionnel et que la proposition de règlement remettrait *de facto* en cause, à moins de considérer que ces plafonds n'ont pas un caractère absolu. En ce cas, il appartient aux trois organes communautaires d'en prendre la décision, et non, évidemment, à la seule Commission.

En conclusion, la commission des finances propose que notre assemblée transmette au Gouvernement une résolution s'opposant à l'adoption d'un tel règlement, contraire aux principes budgétaires et aux impératifs de rigueur que la Communauté elle-même demande aux Etats membres. *(Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.)*

M. le président. La parole est à M. Bernard Carayon, au nom de la délégation de l'Assemblée nationale pour les Communautés européennes.

M. Bernard Carayon, au nom de la délégation de l'Assemblée nationale pour les Communautés européennes. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, après l'exposé remarquable du rapporteur de la commission des finances, M. François d'Aubert, je concentrerai, pour l'essentiel, mon intervention sur les conditions de fonctionnement de la procédure d'examen des propositions d'actes communautaires de nature législative.

A cet égard, je me félicite, bien entendu, en qualité de rapporteur de la délégation pour les Communautés européennes, que les deux propositions de résolution que j'ai déposées en son nom soient discutées ce matin en séance publique. Conformément au vœu du président Philippe Séguin, notre assemblée pourra ainsi s'exprimer solennellement sur deux textes importants relatifs aux finances européennes.

Examinant le premier de ces textes, la délégation a estimé qu'il pourrait se traduire par une remise en cause insidieuse du plafond des ressources propres sur lequel les Etats membres se sont entendus lors du Conseil européen d'Edimbourg. Les Etats membres, lorsqu'ils sont confrontés à des baisses conjoncturelles de recettes fiscales, sont désormais contraints de modérer leur déficit budgétaire en raison des mécanismes de convergence liés à l'Union économique et monétaire. Autrement dit, ils tentent de réduire leurs dépenses, c'est-à-dire de rechercher des gisements d'économies.

Paradoxalement, le budget communautaire, si l'on retient le raisonnement de la Commission européenne, échapperait à ces efforts de redéploiement. C'est pourquoi la délégation a conclu que la proposition de règlement devait être fermement rejetée. Ce texte a d'ailleurs rencontré l'hostilité d'un grand nombre d'Etats membres lors de sa première présentation, et il faut espérer qu'il ne sera pas inscrit à nouveau à l'ordre du jour des travaux du Conseil.

La seconde proposition d'acte communautaire que nous examinons ce matin soulève moins de difficultés, car elle se contente de traduire en termes juridiques l'accord politique sur les ressources propres inscrit dans les conclusions du Conseil européen d'Edimbourg. Dès lors, si l'on peut émettre de sérieuses réserves sur la reconduction du « chèque » britannique, sur le déclin des droits de douane et sur la pérennisation d'un système relativement complexe, force est de constater que les décisions du Conseil d'Edimbourg ne peuvent être raisonnablement remises en cause.

En revanche, d'ici à 1999 au plus tard, une révision du système de financement communautaire devrait intervenir. Il conviendra que l'Assemblée nationale, qui évalue et autorise chaque année le versement de la contribution française au budget européen, indique au Gouvernement dans quel sens elle souhaite voir évoluer ces mécanismes de financement. La délégation ne manquera pas, le moment venu, de jouer son rôle d'information et de proposition dans ce débat important.

L'Assemblée aura à réexaminer cette seconde proposition d'acte communautaire, car ce texte, une fois devenu définitif, devra faire l'objet d'une autorisation de ratification par le Parlement français, en vertu de l'article 53 de la Constitution.

Il s'agit là d'un excellent exemple de l'utilité de l'article 88-4 de la Constitution, qui nous permet enfin de nous prononcer sur des propositions d'actes communautaires, et non plus seulement d'enregistrer de manière à la fois résignée et passive des textes adoptés par le Conseil des ministres des Communautés. Toutefois, comme l'ont fort opportunément rappelé le président et le rapporteur de la délégation lors de l'examen du projet de loi sur l'élection des représentants français au Parlement européen, le mécanisme de l'article 88-4 n'a de sens que si le Gouvernement tient compte des résolutions que nous adoptons ici, n'hésitant pas à invoquer dans la négociation, le cas échéant, la position prise par notre assemblée.

A ce propos, j'insisterai sur le suivi des propositions de résolution déposées par la délégation en application de l'article 88-4. Il conviendrait que le Gouvernement nous informe de manière systématique et très détaillée sur les suites de la négociation communautaire et sur la prise en compte des positions défendues par la délégation ou par l'Assemblée. Ainsi, qu'en est-il de la modification du règlement « ressources propres » visant à conférer à la Commission des moyens de trésorerie accrus pour faire

face aux pics de dépenses saisonniers du FEOGA ? La délégation avait, quant à elle, émis d'importantes réserves sur ce texte, et elle souhaiterait savoir si le Gouvernement a pu en convaincre nos partenaires avec succès.

Les deux propositions de résolution qui sont aujourd'hui soumises à l'Assemblée déplorent l'une et l'autre la longueur excessive de la transmission au Parlement des propositions d'actes communautaires qu'elles visent. En effet, la délégation se voit très souvent contrainte de regretter que des retards injustifiables viennent réduire ou même anéantir la capacité d'intervention de notre assemblée au titre de l'article 88-4.

Dans le cas qui nous occupe aujourd'hui, les propositions de la Commission européenne sont datées du 14 septembre dernier ; or elles n'ont été transmises au Parlement que le 19 novembre, soit plus de deux mois après. Certes, ce long délai, qui aurait été fatal à nombre d'autres propositions d'actes communautaires, n'a pas eu, en l'espèce, de conséquences trop dommageables. Mais nous ne devons, en quelque sorte, notre salut qu'à la présente session extraordinaire, qui nous permet d'examiner en séance publique quatre propositions d'actes communautaires. Ainsi, en l'absence de session extraordinaire et sans les efforts du président Philippe Séguin, notre assemblée n'aurait pu se prononcer avec la même solennité sur ces textes.

La délégation et la commission des finances ont malheureusement déjà dû appeler l'attention du Gouvernement sur des retards beaucoup plus lourds de conséquences. Permettez-moi de mentionner la transmission tardive, et même parfois défectueuse, de différents documents du budget communautaire pour 1994, sur lequel le Parlement a été entièrement privé de son pouvoir d'avis au cours de la session de printemps, ce qui l'a empêché d'intervenir avant la première lecture du budget par le Conseil des Communautés.

S'agissant d'un acte communautaire d'une importance, vous en conviendrez, autant politique que symbolique, j'estime qu'une telle erreur n'est pas acceptable et que le Gouvernement devra tout mettre en œuvre pour qu'elle ne se reproduise pas à l'avenir.

Au demeurant, une solution de bon sens aux problèmes de transmission des propositions d'actes communautaires de nature législative me paraît pouvoir être proposée dans le domaine budgétaire et financier. En effet, le Conseil d'Etat a déjà eu l'occasion de reconnaître le caractère législatif tant du budget communautaire que de la décision relative aux ressources propres et du droit budgétaire dérivé, notamment du règlement financier. Dès lors, les propositions d'actes communautaires intervenant dans ces différents secteurs pourraient être directement transmises au Parlement, dès leur réception par le secrétariat général de comité interministériel pour des questions européennes. Cette simplification permettrait de gagner deux à trois semaines et allégerait par ailleurs la charge du Conseil d'Etat dans ce domaine.

Les autres points des propositions de résolution qui nous sont soumises ont été soigneusement décrits par M. François d'Aubert. A cet égard, je soutiens sans réserve les quatre amendements que la commission des finances a adoptés sur sa proposition, car ils tendent à un renforcement de la lutte contre la fraude au budget communautaire, qui est une préoccupation très ancienne de la délégation de l'Assemblée nationale pour les Communautés européennes.

Je vous propose donc, mes chers collègues, d'adopter les deux propositions de résolution qui vous sont soumises ce matin. *(Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.)*

Discussion générale commune

M. le président. Dans la discussion générale commune, la parole est à M. François Guillaume.

M. François Guillaume. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, dès l'origine, le financement de la Communauté a été confronté à des difficultés et a connu des vicissitudes. Je rappellerai quelques-unes des étapes essentielles.

D'abord, en 1965, la politique de la chaise vide conduite par le général de Gaulle avait pour objet — on l'oublie trop souvent — de contester non seulement la substitution de la règle de la majorité à la règle de l'unanimité, mais aussi le maintien de la clé de répartition des contributions de chacun des Etats, dans la mesure où le traité de Rome avait prévu la création de ressources propres fondées essentiellement sur les droits de douane et les prélèvements. Chacun avait compris à l'époque que cette insistance à vouloir mettre en place un tel mécanisme visait en fait à faire respecter la préférence communautaire, puisque, dans ce cas, les Etats ne conservaient ni les droits de douane ni les prélèvements, mais les versaient directement dans la cagnotte communautaire.

La deuxième difficulté est intervenue lors de l'adhésion de la Grande-Bretagne en 1972. A cette époque, elle avait obtenu un abattement provisoire de sa contribution d'une durée de cinq ou six ans. Mais, à l'échéance de ce dispositif, le Premier ministre britannique de l'époque, Mme Thatcher, considérant que la contribution budgétaire de son pays à la Communauté était beaucoup trop élevée, avait demandé la prorogation de cet avantage. Elle avait même évoqué la notion de « juste retour », estimant que la Grande-Bretagne devait obtenir de la Communauté autant qu'elle lui donnait, ce qui, en vérité, était la négation même de la solidarité communautaire. A cet effet, Mme Thatcher est allée jusqu'à user en 1980 d'un certain chantage en refusant de donner son aval à la fixation des prix agricoles tant qu'elle n'aurait pas obtenu « son chèque ».

Cet avantage a été prolongé, bon an mal an, jusqu'en 1984, c'est-à-dire jusqu'au sommet de Fontainebleau, où furent commises plusieurs erreurs, d'abord, en pérennisant et même en institutionnalisant la réduction de la contribution budgétaire de la Grande-Bretagne ; ensuite en acceptant que l'Allemagne se défasse essentiellement sur la France de la prise en charge d'une partie de la contribution britannique ; enfin, en décidant que l'Espagne et le Portugal — dont l'adhésion était débattue à cette époque — pourraient obtenir les mêmes avantages que les Britanniques s'ils faisaient la même démonstration que ces derniers.

Entre 1986 et 1988, le premier accord institutionnel fixait pour cinq ans l'évolution des recettes, et donc des dépenses de la Communauté, en introduisant la notion de plafonnement, notion qui avait d'ailleurs été arrêtée en 1984, et en créant une ressource nouvelle fondée sur le PNB.

Cette ressource nouvelle avait un triple avantage : d'abord, elle réduisait légèrement l'abattement qu'avaient obtenu les Britanniques et qui ne portait que sur les ressources assises sur la TVA et non sur celles assises sur le PNB ; ensuite, elle permettait d'éviter que l'économie

« souterraine » italienne - donc non soumise à la TVA - ne nuise aux ressources de la Communauté; enfin, elle supprimerait un avantage induit lié à l'assiette de la TVA, avantage dont profitaient les Britanniques dont le taux zéro sur les produits de première nécessité diminuait d'autant les recettes communautaires assises sur la TVA.

Toutefois, ce dispositif comportait un léger inconvénient technique, dans la mesure où il est plus difficile de cerner les statistiques du produit national brut que les recettes de TVA, lesquelles sont chiffrées dans le budget de chacun des Etats.

Aujourd'hui, une fois de plus, nous sommes contraints de ratifier un accord qui a été entériné à Edimbourg en 1992, sous la responsabilité d'une autre majorité. Quelques problèmes se posent.

Ainsi, nous allons être confrontés à une difficulté tenant à la baisse progressive des recettes liées aux droits de douane et aux prélèvements agricoles puisque les décisions du GATT vont entraîner une réduction des droits de douane à l'entrée de la Communauté.

Cela me conduit, monsieur le ministre, à vous poser plusieurs questions.

Ces réductions de recettes, qui représentent tout de même près de 20 p. 100 des recettes de la Communauté, ont-elles été estimées et comment seront-elles compensées?

Pourquoi les Etats dits de la « cohésion », c'est-à-dire l'Irlande, l'Espagne, le Portugal et la Grèce, bénéficient-ils d'un taux d'écrêtement plus favorable, alors que les fonds structurels, fonds de cohésion compris, progressent substantiellement en pourcentage et qu'ils sont orientés vers ces quatre Etats de manière très préférentielle, pour ne pas dire exagérée?

Quelles propositions le Gouvernement français compte-t-il faire pour lutter contre la fraude qui s'exerce tant sur les recettes que les dépenses et qui porte sur 15 à 20 p. 100 du budget communautaire?

Enfin, dans la perspective d'un élargissement de la Communauté à d'autres Etats membres, ne redoutez-vous pas, monsieur le ministre, que se constitue un front des Etats bénéficiaires nets, Etats qui seraient majoritaires et qui pousseraient la dépense communautaire au détriment des Etats contributeurs nets minoritaires que seraient en particulier la France, l'Allemagne et la Grande-Bretagne?

Sous le bénéfice des réponses que recevront ces questions - qui dépassent, il est vrai, largement le cadre de ce débat -, le groupe du RPR soutient la proposition de résolution n° 848, qui demande au Gouvernement de s'opposer à la proposition E 146 relative à la prise en compte des soldes budgétaires au motif qu'elle est incompatible avec les textes en vigueur, ainsi que la proposition de résolution n° 849 qui donne son accord à la proposition E 147, laquelle est conforme aux engagements d'Edimbourg. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

M. le président. La parole est à M. Jean-Yves Le Déaut.

M. Jean-Yves Le Déaut. Les deux propositions de résolution que nous examinons aujourd'hui portent sur deux actes communautaires complémentaires, l'un sur les recettes de la Communauté, l'autre sur les soldes budgétaires et leur traitement.

Tout d'abord, nous devons nous féliciter de la procédure prévue par l'article 83-4 de la Constitution. Elle nous donne l'occasion de débattre davantage et plus en amont des questions communautaires.

Sur le sujet qui nous préoccupe aujourd'hui, une habitude semble s'être installée dans notre assemblée. En effet, depuis deux ans, anticipant sur l'adoption d'une proposition de loi organique dont l'initiative revient à M. Le Garrec et à M. Alphandéry, la discussion budgétaire est l'occasion d'un débat spécifique et approfondi sur le financement du budget européen grâce à l'examen et au vote de l'article qui fixe le montant du prélèvement sur recettes au titre de la participation de la France au budget des Communautés européennes. Il serait par ailleurs souhaitable que l'examen de cette proposition de loi organique soit inscrit prochainement à l'ordre du jour de notre assemblée; une lecture ayant été effectuée dans chaque assemblée, une lecture définitive semble possible.

Les deux actes communautaires que nous examinons aujourd'hui appellent un certain nombre de remarques.

La proposition de décision du Conseil relative aux ressources propres traduit les décisions du Conseil européen d'Edimbourg, réuni les 11 et 12 décembre 1992, relatives au financement futur de l'Union européenne, qu'il s'agisse de l'augmentation du plafond des ressources propres, celles-ci passant de 1,2 p. 100 du PNB communautaire en 1994 à 1,27 p. 100 en 1999, de la diminution du taux applicable à l'assiette de la ressource assise sur la TVA, de la diminution du taux d'écrêtement de l'assiette de la ressource assise sur la TVA; ou du report de la création d'une nouvelle ressource communautaire.

Ces décisions entraînent mécaniquement un renforcement du poids de la ressource assise sur le PNB dans le financement du budget, même si la part de la ressource assise sur la TVA reste importante.

L'évolution de la structure des recettes du budget de la Communauté est très significative de la réalité et de l'avancée de la construction européenne.

Les ressources propres sont les ressources d'ordre communautaire, complémentaires des contributions directes des Etats. Au fur et à mesure de l'avancement de la construction européenne, la part des ressources propres dans le financement de la Communauté s'est accrue, même si elle continue de transiter par les budgets nationaux.

L'évolution du poids de chaque ressource propre est également révélatrice de la bonne marche en avant de la construction européenne.

Ces ressources propres se sont constituées de manière progressive. Aux droits de douane et aux prélèvements agricoles se sont ajoutées en 1970 une ressource assise sur la TVA, et, en 1988, une ressource assise sur le produit national brut.

Le choix de ces deux ressources traduit une plus forte autonomie financière. Avec la TVA il était le reflet du développement des échanges au sein de la Communauté; avec le PNB, il est le signe de la recherche d'une participation financière assise sur les capacités contributives.

Le renforcement du poids de la ressource assise sur le PNB, qui sera passée de 10,5 p. 100 du budget européen en 1988 à 26 p. 100 en 1994, en raison des décisions contenues dans l'accord du « paquet Delors II » résulte d'une volonté politique de coopération et d'intégration encore plus forte dont nous devons nous féliciter.

L'augmentation du plafond des ressources propres d'ici à 1999; donc du niveau du budget européen, est également le signe de cette volonté. La Communauté accroît ainsi son rôle, conformément au principe de subsidiarité.

En 1994, le budget européen s'élèvera à 69 milliards d'ECU, soit 463 milliards de francs. En 1999, il sera de 84 milliards d'ECU, soit 563 milliards de francs, ce qui représentera une augmentation de 21 p. 100 en cinq ans.

Les crédits consacrés à l'agriculture augmenteront de 10 p. 100 et constitueront toujours le premier poste budgétaire ; ceux consacrés aux actions structurelles progresseront de 37 p. 100.

Il convient de rappeler ces chiffres à ceux qui, sur ces bancs, critiquent l'Europe. D'ailleurs, dans toutes les régions, les élus se félicitent de l'augmentation notable des fonds structurels au cours de ces dernières années.

M. René Carpentier. Ne le criez pas trop fort !

M. Jean-Yves Le Déaut. La réforme de la structure des ressources propres est globalement neutre pour notre pays. En revanche, elle assure un certain rééquilibrage entre les autres Etats en fonction de leur propre production nationale, donc de leur richesse relative.

Ce rééquilibrage est conforme à l'objectif d'une participation tenant davantage compte des capacités de chaque Etat.

Même si les modes de calculs des PNB divergent encore d'un Etat à l'autre, cette réforme va dans le bon sens. Une plus grande harmonisation des conditions de perception et de détermination des ressources est certainement nécessaire.

J'en viens au contenu de la proposition de résolution de M. Carayon.

Certains termes de cette proposition, notamment ceux qui se bornent à faire le constat du contenu de l'acte communautaire, ne posent pas de difficulté. Ils ne font que transcrire la réalité.

Ainsi, les réserves émises sur l'absence de fiabilité des assiettes de calcul des ressources propres sont fondées.

En revanche, nous ne pouvons accepter les remarques sur la longueur excessive des délais de transmission et sur la lourdeur du système de financement du budget européen.

Un débat sur un acte communautaire où revient de manière récurrente et insidieuse un ensemble d'arguments témoignant d'une certaine suspicion à l'égard de la construction européenne et des instances européennes n'est pas acceptable.

Ce débat n'est que le prétexte pour certains pour montrer leur opposition à la construction européenne.

M. Bernard Carayon, au nom de la délégation pour les Communautés européennes. Pas du tout ! Pas de procès d'intention !

M. Jean-Yves Le Déaut. Il faudra bien qu'un jour ce débat RPR-RPR soit tranché, peut-être pour les prochaines élections européennes.

M. Bernard Carayon, au nom de la délégation pour les Communautés européennes. Là n'est pas le sujet !

M. Jean-Yves Le Déaut. En tout cas, on voit bien ce qui se passe en commission des affaires étrangères !

Quant à l'amendement de la commission des finances sur la fraude au budget communautaire, il nous replonge dans le débat qui a eu lieu à ce sujet lors de la discussion de la première partie du projet de loi de finances pour 1994. Ceux qui provoquent un tel débat - et je ne dis pas cela pour M. d'Aubert - ...

M. Bernard Carayon, au nom de la délégation pour les Communautés européennes. D'autant que, lui, il est UDF !

M. Jean-Yves Le Déaut. ... ne le font pas sans une arrière-pensée anti-européenne sous-tendue par la notion de « juste retour » de la participation de notre pays à la Communauté.

Ce n'est pas dans la suspicion que la construction européenne avancera. Malgré les défauts des institutions, ne laissons pas croire que les hommes politiques euro-

péens seraient incapables d'être responsables, notamment sur le plan financier. N'adoptons pas l'idée selon laquelle la préférence nationale serait la solution universelle de tous les maux liés à la crise économique. Sans le plan Marshall, que serait l'Europe aujourd'hui et que seraient les Etats-Unis ? Ne remettons pas en cause, à l'occasion d'un débat sur le financement de la Communauté d'ici à 1999, tout ce qui jusqu'ici à présent a permis la construction européenne.

Pour ces raisons, et aussi compte tenu des problèmes soulevés par l'acte communautaire sur le traitement des soldes budgétaires, il nous est difficile d'approuver en l'état la proposition de résolution qui nous est soumise.

La proposition de règlement du Conseil relative au traitement des soldes budgétaires, paraît, quant à elle, plus discutable dans ses termes que dans son esprit.

Il s'agit de modifier le système de prise en compte des déficits ou excédents budgétaires d'une année sur l'autre. Souhaitant atténuer l'effet des moindres rentrées de recettes résultant directement de la récession, la Commission propose un système complexe en contradiction avec les règles d'annualité et d'unité budgétaires.

Si le plafond de ressources d'un exercice n est respecté, l'éventuel déficit n'est pas imputé sur l'exercice $n + 1$. En revanche, l'éventuel excédent est imputé.

Si le plafond de ressources de l'année n est dépassé en exécution, le montant du dépassement est déduit du plafond de ressources propres de l'année $n + 2$.

M. Bernard Carayon, au nom de la délégation pour les Communautés européennes. C'est clair !

M. Jean-Yves Le Déaut. Selon les modalités du « paquet Delors II », les ressources propres communautaires, donc le budget et les dépenses communautaires, sont plafonnées en fonction du PNB communautaire.

Le budget européen est désormais financé à plus de 99 p. 100 par les seules ressources propres. Il dépend du plafond de ressources propres prévu par l'accord d'Edimbourg.

Dans la mesure où le niveau du plafond de ressources fixé par le paquet Delors II n'est pas remis en cause, donc dans la mesure où le niveau de recettes prévisionnelles ainsi préétabli n'est pas modifié, le système proposé allège les contraintes de la Commission en faisant porter sur les Etats l'apurement des déficits.

Le budget européen n'est certes pas un budget comme les autres. La Communauté ne prélève pas ses propres impôts comme le fait chaque Etat. Mais est-ce une raison pour ne pas observer des règles de rigueur dans le traitement des déficits ?

L'économie européenne est effectivement en récession, ce qui entraîne inévitablement des recettes moins importantes. Face à la récession, qui est un phénomène purement conjoncturel, la Commission propose une réforme de structures qui reporte finalement l'effet de la diminution des recettes sur les seuls Etats membres.

La proposition générale qui est faite, uniquement en raison de circonstances économiques exceptionnelles de récession, est très critiquable. Elle ne peut devenir la règle, et ce d'autant plus que les déficits peuvent être traités au cas par cas par des ajustements, sans modifier le règlement.

Les propos contenus dans la proposition de résolution sont certainement fondés. On comprend l'hostilité des douze gouvernements des Etats membres au système proposé, car la Commission souhaite leur faire porter le choc de la récession, s'exonérant ainsi d'efforts.

Cette réforme de structures pour répondre à un problème conjoncturel n'est pas la meilleure méthode.

Mais ce n'est pas une raison suffisante pour jeter la pierre à la Communauté, à la Commission, voire au Parlement européen. Nous devons veiller à ce que le débat ne soit pas l'occasion de développer des arguments suspectant de nouveau les instances communautaires de tous les maux possibles et imaginables. Ce n'est pas ainsi que nous donnerons au Gouvernement les meilleures marges de négociation pour notre pays.

La construction européenne est nécessaire à notre pays et à tous les Etats membres. Nous devons sereinement en garantir la bonne marche. Notre vigilance peut s'exprimer aujourd'hui, dans ce cas précis, mais nous ne sommes pas là pour condamner l'Europe, pour tout remettre en cause. Certains ont malheureusement profité une nouvelle fois de ce débat pour remettre en question la construction européenne. N'entrons pas dans une démarche de soupçon systématique et évitons tout procès d'intention !

Les réponses qui seront apportées par le Gouvernement aux députés de la majorité hostiles à la construction européenne voulue par le traité de Maastricht seront déterminantes lorsque nous définirons notre position.

M. le président. La parole est à M. Jean Proriol.

M. Jean Proriol. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, l'importance croissante du budget européen, qui sera de près de 500 milliards de francs cette année, nécessite un contrôle approfondi de la part des parlements nationaux. Je ne peux donc que me réjouir de la discussion en session extraordinaire, grâce à l'examen de propositions de résolution, de deux projets d'actes communautaires relatifs au financement de l'Union européenne. Je regrette néanmoins la longueur des délais de transmission, qui empêche leur réel examen par l'Assemblée, ainsi que l'a noté, notamment, Bernard Carayon.

Compte tenu du caractère évolutif par définition des propositions communautaires, nous risquons, faute d'être saisis à temps, de porter un jugement sur un texte complètement dépassé. Le bon fonctionnement de l'article 88-4 de la Constitution implique, surtout en matière budgétaire, des délais de transmission raccourcis.

Dans ce domaine, je souhaite également que nous puissions disposer de l'avant-projet de budget européen pour 1995 avant la fin de la session de printemps, afin de ne pas renouveler les errements de l'année dernière, qui nous avaient conduits à discuter au mois de septembre 1993 un avant-projet de budget publié au mois d'avril et qui était, entre-temps, devenu caduc, la Commission l'ayant modifié.

Les deux propositions d'actes communautaires que nous examinons aujourd'hui concernent les ressources propres de la Communauté et visent à traduire juridiquement les décisions prises lors du Conseil européen d'Edimbourg des 11 et 12 décembre 1992. Ce conseil a fixé le nouveau cadre, appelé « Paquet Delors II », des perspectives financières pour la période 1993-1999. Il institue un dispositif de double plafond, interne pour les différents types de dépenses et externe pour l'évolution globale du budget européen, qui devrait ainsi passer sur la période retenue de 1,20 à 1,27 p. 100 du PIB.

Les dépenses structurelles devraient, dans les cinq prochaines années, se développer au détriment des dépenses agricoles, dont la part au sein du budget général devrait passer de 54 p. 100 à 47 p. 100 de 1993 à 1999. En revanche, et cela a déjà été souligné, les crédits destinés aux fonds structurels seront multipliés par deux. En raison de l'adoption de l'accord du GATT, nous pouvons

nous interroger sur le bien-fondé de ces objectifs. La Communauté pourra-t-elle, compte tenu des différents plafonds, prendre des mesures en faveur de l'agriculture pour atténuer, à partir de 1995, les conséquences de l'*Uruguay Round* ?

Le budget européen est essentiellement financé par quatre ressources propres qui permettent de calculer le prélèvement annuel effectué sur chacun des budgets nationaux. Une des deux propositions d'acte communautaire vise à modifier le plafond de ressources et le mécanisme applicable à la TVA. La seconde, beaucoup plus contestable, vise à instituer un nouveau dispositif d'imputation des déficits.

Le financement de l'Union européenne apparaît de plus en plus complexe. L'augmentation du budget, qui a triplé en vingt ans, a obligé les Etats membres à instituer des ressources supplémentaires et des dispositifs de compensation peu transparents.

Nous assistons, en outre, au déclin irrémédiable des vieilles recettes de la Communauté, les droits de douane et les prélèvements agricoles ne représentant plus que 21 p. 100 des ressources communautaires en 1994, contre 57 p. 100 en 1971. Aujourd'hui, plus des trois quarts du financement du budget européen proviennent des ressources TVA et PNB, la première représentant à elle seule 52 p. 100 du total des recettes.

Le Conseil européen d'Edimbourg a décidé de privilégier la ressource PNB dans le cadre d'une progression modérée du plafond de ressources. Le taux d'écrêtement de l'assiette de TVA sera progressivement porté à 50 p. 100 et le taux de prélèvement ramené à 1 p. 100, au lieu de 1,4 p. 100 actuellement. Cette décision permettra une meilleure prise en compte des facultés contributives des différents Etats et le groupe UDF approuve ces orientations.

Mais je regrette que l'effort de rationalisation qui a été engagé à cette occasion n'ait pas permis une simplification plus poussée de la ressource TVA. Du fait de la reconduction de la compensation britannique, le système demeure toujours aussi compliqué. Plusieurs taux de TVA continueront ainsi à cohabiter. Il faut en outre signaler que la France paie la plus grande part de la correction instituée en faveur du Royaume-Uni.

J'espère que l'épineux problème de la contribution britannique pourra un jour être réglé en toute sérénité.

Je me réjouis par ailleurs que la Commission européenne n'ait pas réussi à imposer la cinquième ressource communautaire, qui aurait dû prendre la forme d'une écotaxe. En pleine période de récession, l'institution d'une nouvelle taxe aurait eu un impact négatif sur l'opinion publique européenne et aurait abouti à discréditer le traité de Maastricht. Cette écotaxe, en frappant l'ensemble des énergies, présentait de nombreux inconvénients. Initialement prévue pour limiter les émissions de gaz carbonique dans l'atmosphère, elle aurait pénalisé les productions d'énergie qui en émettent peu, comme l'électricité d'origine nucléaire et d'origine hydroélectrique. La France aurait été ainsi lourdement imposée alors qu'elle est l'un des Etats, au sein de l'Union européenne, qui émet le moins de CO₂. L'établissement éventuel d'une telle ressource devra prendre en compte la nature des énergies et leur effet réel sur l'environnement.

Si nous approuvons dans leur ensemble les perspectives du Conseil européen d'Edimbourg, je partage la position de Bernard Carayon et de François d'Aubert sur l'inutilité de la proposition de la Commission concernant l'imputation des déficits. Cette proposition a rencontré l'hostilité

de la quasi-totalité des Etats membres de l'Union européenne. Nous devons nous y opposer pour des raisons tant financières que juridiques.

Adopté en équilibre, le budget communautaire peut, en fonction de moins-values ou de plus-values fiscales, enregistrer respectivement un déficit ou un excédent. Conformément aux règles budgétaires actuelles, les soldes négatifs sont inscrits dans la partie dépenses du budget suivant, et les soldes positifs dans la partie recettes.

Craignant que d'importantes moins-values, du fait de la persistance de la crise économique, ne contrecarrent la réalisation des budgets du Paquet Delors II, la Commission a proposé un mécanisme pernicieux afin de disposer d'une plus grande marge de manœuvre.

Ainsi, en cas de moins-values de recettes, et si le plafond de ressources n'est pas dépassé, les ressources nécessaires au financement du solde négatif seraient imputées sous le plafond applicable à l'exercice suivant. En revanche, si le plafond de ressources est dépassé en exécution, le plafond de l'exercice suivant est réduit à hauteur du dépassement constaté.

L'adoption d'un tel système permettrait à la Commission d'augmenter le prélèvement sur les Etats membres en cas de diminution des recettes communautaires. La Communauté pourrait ainsi se prémunir contre les aléas de la conjoncture au moment même où les budgets nationaux supportent d'abondantes pertes de recettes.

Cette proposition est d'autant plus malvenue que les Etats doivent, afin de préparer l'Union monétaire, réaliser des efforts en matière de finances publiques. Elle soulève en outre un problème juridique en remettant en cause les principes budgétaires d'annualité et d'unité, traditionnels en droit français. Ces principes s'appliquent à la Communauté, comme l'a rappelé à plusieurs reprises la Cour de justice.

Nous ne devons pas réitérer à l'échelon européen les erreurs budgétaires commises ces dernières années par de nombreux gouvernements. Comme les rapports de François d'Aubert et de Bernard Carayon l'ont signalé, la Communauté européenne peut faire face aux variations de recettes sans modifier ses règles budgétaires.

L'élaboration de budgets rectificatifs et supplémentaires en cours d'exercice permet de tenir compte de l'évolution des recettes. De plus, la Communauté ne doit pas, en période de crise, se soustraire à l'effort de rigueur, faute de quoi sa légitimité serait remise en cause.

J'aborderai en terminant un sujet que traite souvent le rapporteur de ce type de texte, notre collègue François d'Aubert. La lutte contre la fraude doit être également renforcée. Évaluée entre 1 et 5 p. 100 des dépenses de la Communauté selon les sources, la fraude a malheureusement tendance à s'accroître. Elle avait autrefois pour origine quasi exclusive les dépenses agricoles ; elle concerne de plus en plus les actions structurelles. L'accroissement des détournements résulte de la complexité de l'élaboration du budget européen et de la faiblesse des moyens de contrôle de la Cour des comptes. Une plus grande responsabilisation des Etats membres doit être recherchée dans la distribution des subventions. Les sanctions, en cas de fraude, doivent s'appliquer plus rapidement et être plus lourdes. Actuellement, entre l'allocation d'une subvention obtenue frauduleusement et la sanction, le délai est en moyenne de six ans.

Le groupe UDF votera les deux propositions de résolution de Bernard Carayon, amendées par le rapporteur de la commission des finances, M. François d'Aubert, en souhaitant qu'en matière financière et budgétaire une véritable coopération s'instaure entre la Commission, le

Gouvernement et le Parlement. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. le président. La parole est à M. René Carpentier.

M. René Carpentier. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le budget communautaire est une nouvelle fois l'objet de toute l'attention de notre assemblée. Il absorbera en 1994, pour ce qui concerne notre pays, plus de 90 milliards de francs, ce qui est le troisième poste budgétaire, hors dette, de l'Etat. Ce budget mériterait en effet d'être soumis au contrôle le plus strict possible de la part du Parlement. Mais qu'en est-il vraiment ?

La discussion d'un article de la première partie du projet de loi de finances évaluant la participation de la France au budget des Communautés européennes a montré combien l'intervention parlementaire est purement formelle puisque, selon le Gouvernement, les députés ne pourraient pas modifier ou refuser l'article concerné sans encourir les foudres de la Cour de justice européenne.

De même, n'est-il pas temps de nous interroger sur la portée des résolutions que nous votons sur les propositions d'actes communautaires ? Certes, nous sommes informés des nombreuses propositions d'actes communautaires formulées par la Commission, mais peut-on se contenter d'élaborer des résolutions qui ne sont, pour le Gouvernement, que des avis ou des souhaits ? L'exemple de la discussion sur les conditions de vote et d'éligibilité des citoyens de la Communauté a montré combien le Gouvernement faisait peu de cas des résolutions. Je pose donc la question : le député est-il élu pour être seulement informé sur un sujet aussi important que la construction européenne ?

Les deux propositions d'actes communautaires qui nous sont soumises aujourd'hui résultent directement des décisions prises par le Conseil européen d'Edimbourg en décembre 1992. Notre assemblée n'a jamais eu à se prononcer sur les conclusions de ce conseil, alors que celles-ci devraient pourtant alerter tous ceux qui n'acceptent pas d'abdiquer devant la logique ultralibérale.

J'en citerai quelques-unes.

Les Etats membres devraient prendre des mesures visant à réduire les subventions ou à accroître la concurrence et la souplesse du marché.

Les Etats membres devraient faire des efforts pour parvenir à une certaine modération dans les accords salariaux dans le secteur public.

Réduire les subventions, cela veut concrètement dire que la Commission de Bruxelles interdit les aides publiques, sauf s'il est prouvé qu'elles accompagnent un plan de restructuration. Les salariés d'Air France et de Bull sauront apprécier.

Quant à « la souplesse du marché », depuis les affaires Grundig et Hoover, les Français savent parfaitement ce que cela veut dire ! Chaque chômeur ou chaque salarié menacé dans son travail connaît les conséquences d'un accroissement de la concurrence. Il sait que c'est lui le sacrifié de la guerre économique.

Enfin, les salariés du secteur public savent que ce n'est pas en diminuant leurs salaires que la reprise de la consommation tant attendue peut inverser la courbe du chômage interviendra.

Vous comprendrez, monsieur le ministre, que nous n'attendons rien de bon de directives qui s'inspirent d'une logique dont les conséquences se traduisent par des chômeurs et des inégalités supplémentaires.

D'un point de vue strictement budgétaire, le Conseil d'Edimbourg a fixé les principes essentiels du financement des activités communautaires jusqu'en 1999. La participation de la France devrait augmenter de 25 p. 100 par rapport à 1993 pour atteindre plus de 100 milliards de francs en 1999. Or, entre 1987 et 1993, le taux d'augmentation des versements de la France au budget de la Communauté s'était déjà élevé à 57 p. 100, soit un peu plus de 12 p. 100 en moyenne actuelle.

Alois que le budget de la France, au nom de Maastricht et du respect des critères de convergence, n'a jamais autant pressuré les dépenses publiques et sociales pour favoriser le développement des marchés financiers et la trésorerie des entreprises, le budget européen augmente de façon vertigineuse.

Si cet argent servait l'investissement productif, l'emploi, de véritables coopérations ou le maintien des services publics, cette augmentation ne nous inquiéterait pas. Mais nous savons d'expérience qu'une trop grande partie de l'argent communautaire servira à financer de nouvelles friches, comme l'impose la signature des accords du GATT, aboutira à de nouvelles casses industrielles ou accroîtra la « concurrence et la souplesse du marché ». Nous ne pouvons l'accepter et je parle d'expérience car, dans le département du Nord, nous assistons chaque jour à des suppressions d'emplois.

Par contre, le groupe communiste est favorable à des initiatives européennes afin de consacrer l'argent à la formation, à la croissance ou à la lutte contre le chômage.

C'est sans aucun doute à l'échelle européenne que les flux spéculatifs qui déstabilisent les Etats pourraient être le mieux contrôlés et taxés afin de réorienter ces masses d'argent considérables vers l'investissement productif et utile.

De même, les ressources financières des gros investisseurs institutionnels européens, comme la caisse des dépôts, les caisses d'épargne allemandes ou les institutions de prévoyance britanniques, pourraient être mobilisées pour financer les déficits budgétaires des Etats membres plutôt que servir de fonds de réserve aux boursicoteurs.

Un relèvement conjoint au sein de l'Europe du niveau de prélèvements sur les revenus financiers pourrait réduire la pression sur les revenus salariés sans encourager la fuite des capitaux.

Quant aux deux résolutions proprement dites, elles regrettent « la lourdeur et la complexité du système de financement » du budget communautaire et s'inquiètent d'un possible « dépassement du plafond des dépenses et des recettes » fixé au Conseil européen d'Edimbourg. C'est le moins que l'on puisse dire ! En tout état de cause, les moins-values de recettes communautaires, dues en grande partie à la fraude sur la TVA intracommunautaire, ne sauraient être mises à la charge des budgets nationaux.

Dans ces conditions, monsieur le ministre, le groupe communiste s'abstiendra sur les deux textes.

(Mme Nicole Catala remplace M. Gilles de Robien au fauteuil de la présidence.)

PRÉSIDENCE DE MME NICOLE CATALA,

vice-président

Mme le président. La parole est à M. le ministre délégué aux affaires européennes.

M. Alain Lamassoure, ministre délégué aux affaires européennes. Madame le président, mesdames, messieurs les députés, votre assemblée a souhaité discuter aujourd'hui, dans le cadre de la procédure de l'article 88-4 de la Constitution, de propositions de résolution relatives à des textes de portée budgétaire.

Notre discussion de ce matin fait suite aux deux débats nourris que nous avons déjà eus sur le sujet, d'abord à l'occasion du vote de l'article 24 de la loi de finances pour 1994, qui évalue le prélèvement de recettes au profit des communautés européennes, puis à l'occasion de la discussion du budget des affaires étrangères et des affaires européennes.

J'ai pris bonne note des remarques formulées dans le rapport de votre délégation, ainsi que dans les deux propositions de résolution, concernant le retard dans la transmission de l'avant-projet de budget et du projet de budget communautaire pour 1994.

Je me réjouis avec vous des conditions dans lesquelles la réforme, utile, de la Constitution s'est mise en place depuis neuf mois, tout en étant très conscient des imperfections dues à la période de rodage. Pour y remédier, j'ai tenu hier un déjeuner de travail avec le président et les vice-présidents, dont M. Ligot, de la délégation de l'Assemblée nationale pour les Communautés européennes, et ceux de la délégation du Sénat. A cette réunion ont participé les hauts fonctionnaires qui suivent la procédure dans les administrations compétentes, au secrétariat général du Gouvernement, au secrétariat général du comité interministériel sur les questions européennes, à la représentation permanente de la France auprès des communautés européennes ainsi qu'au Conseil d'Etat. Nous nous sommes mis d'accord sur les améliorations pratiques à apporter au fonctionnement de la procédure. Dans quelques jours, je serai en mesure d'en donner le détail au président de votre assemblée et à celui du Sénat.

Dès à présent, je voudrais indiquer, en particulier à l'intention de M. Carayon, que, dès le printemps prochain, nous prendrons les dispositions nécessaires pour que l'avant-projet de budget des Communautés européennes pour 1995, émanant de la Commission, soit transmis immédiatement à l'Assemblée nationale et au Sénat. Il s'agit par nature - j'irai jusqu'à dire qu'il n'est nul besoin, en l'occurrence, de l'avis du Conseil d'Etat - d'un texte législatif au regard du droit constitutionnel français. Ainsi, votre assemblée sera en mesure, dès le mois de juin, de se saisir du texte, de voter une résolution, et donc des orientations de négociation, dont le Gouvernement tirera profit pour le Conseil budgétaire, qui a traditionnellement lieu dans la dernière semaine du mois de juillet.

Par ailleurs, nous veillerons au suivi des résolutions votées au titre de l'article 88-4 de la Constitution. Hier, nous avons, avec les présidents Robert Pandraud et Jacques Genton, mis au point une procédure d'information.

J'indique à cet égard à M. Carayon que le règlement sur les avances budgétaires des Etats membres à la Communauté européenne, texte à propos duquel votre assemblée avait voté une résolution, a été examiné et adopté, après avoir été amendé, le 10 décembre dernier

par le Conseil des ministres de l'énergie. La plupart des observations qui étaient contenues dans la résolution votée par votre assemblée ont été reprises, hormis la demande qui tendait à ce que les frais financiers supportés par les Etats membres lorsqu'ils mettent par anticipation à la disposition de la Communauté plusieurs douzièmes de TVA et de PNB au lieu d'un seul soient facturés à la Communauté. Grâce à ce texte, une crise de trésorerie de la Communauté a pu être évitée en janvier. Tous ensemble, nous avons ainsi pu faire œuvre utile. Je vous donnerai toutes les précisions nécessaires par écrit à la fois sur ce texte et sur les autres.

Comme votre rapporteur, je pense qu'il convient que ce que l'on appelle le « jaune budgétaire », document qui retrace les relations financières entre la France et l'Union européenne, soit mis en distribution plus tôt. Nous y veillerons.

J'en viens maintenant aux deux textes qui nous occupent aujourd'hui et qui ont donné lieu à des propositions de résolution.

La décision dite « ressources propres » est une pièce majeure du dispositif d'encadrement du budget européen pour les six années à venir, puisqu'elle fixe à la fois le plafond des ressources appelables en pourcentage du produit intérieur brut et les modalités de financement du budget communautaire.

Comme l'ont rappelé M. d'Aubert et M. Carayon, les deux dispositions essentielles de cette décision consistent, d'une part, à relever par étapes le plafond de ressources propres - actuellement de 1,2 p. 100 - jusqu'à 1,27 p. 100 à l'horizon 1999 et, d'autre part, à réduire progressivement le taux d'appel à l'assiette de TVA en augmentant parallèlement le recours à la ressource complémentaire fondée sur le produit national brut.

La proposition de règlement relative au système des ressources propres vise quant à elle, un problème qui est beaucoup plus ponctuel : il s'agit de savoir comment traiter les plus ou moins-values fiscales au regard du plafond des ressources.

La proposition initiale de la Commission conduirait à créer une sorte de soupape permettant de s'affranchir de la contrainte du plafonnement du taux d'appel des ressources par rapport au produit intérieur brut.

Je ne reviendrai pas sur les dispositions techniques de ces textes, qui ont été exposées avec une très grande clarté dans les rapports établis par votre délégation pour les Communautés et par la commission des finances, me contentant d'évoquer certains points abordés par vos rapporteurs ou les orateurs des groupes.

L'appellation ressources propres donnée aux recettes communautaires est de plus en plus trompeuse, ainsi que l'a excellemment dit - ce n'était pas la première fois - M. François d'Aubert. En effet, seules les ressources propres traditionnelles, c'est-à-dire les droits de douane et les prélèvements agricoles, la méritent véritablement car ce sont les seules qui sont décidées au niveau communautaire dans le cadre de la politique commerciale ou de la politique agricole commune.

La décision dite « ressources propres », prise en application des conclusions d'Edimbourg, ne fait que renforcer cette tendance en faisant clairement évoluer le financement de la Communauté vers un système de contributions nationales calculées sur le produit national brut. Ainsi, même si la fiction d'une ressource propre TVA est maintenue, celle-ci est appelée à voir son poids diminuer de manière très sensible.

Quant aux recettes douanières, la mise en application des accords du cycle de l'Uruguay devrait les faire diminuer, réduisant d'autant leur part dans un volume global de recettes qui est, quant à lui, en augmentation. Le rapporteur de votre commission des finances l'a déploré et le porte-parole du groupe du RPR, M. Guillaume, nous a demandé si les conséquences budgétaires de la conclusion des accords du cycle de l'Uruguay avaient fait l'objet d'évaluations. Je répondrai à M. Guillaume que ces évaluations sont actuellement en cours. Les effets budgétaires devraient se faire sentir à compter de l'année 1995 puisque, si les signatures et les ratifications ont lieu aux dates prévues, le cycle de l'Uruguay devrait s'appliquer cette année-là. Il faudra d'ailleurs évaluer les effets contraires de la baisse des droits de douane, décidée à l'occasion de cette négociation, et de l'augmentation vraisemblable pour un certain nombre de produits du volume des importations considérées, celle-ci cortigeant en partie, du point de vue budgétaire, celle-là.

Nous vous ferons connaître le plus vite possible les évaluations auxquelles il est dès à présent procédé. Il est vraisemblable que le solde des effets contraires se traduira par une baisse des recettes.

Ce qu'on peut appeler une « renationalisation » du financement de la Communauté, opérée par la décision d'Edimbourg, présente certains avantages, mais aussi certains dangers.

D'un côté, elle conforte le caractère interétatique de la construction communautaire et elle respecte le principe de subsidiarité, chaque Etat étant tenu à une simple obligation de résultat. La prérogative fiscale régaliennne de l'Etat s'en trouve donc confortée. Mais il y a l'envers de la médaille : on peut craindre qu'un financement essentiellement assuré par des contributions nationales ne pousse naturellement chaque Etat à raisonner en termes de « juste retour ». Or un tel raisonnement, poussé trop loin, est la négation de l'esprit communautaire.

Je tire de ces réflexions une double conclusion.

Premièrement, le nouveau système instauré par la décision « ressources propres » est un aménagement du système antérieur pour quelques années, en principe pour les six ans à venir. Il ne saurait être considéré ni comme un modèle ni comme un mécanisme achevé appelé à se pérenniser.

Deuxièmement, il conviendra d'engager, un jour très prochain, une réflexion sur le mode de financement, que nous souhaitons plus durable pour la Communauté. Je pense, pour ma part, qu'il faudra trouver un meilleur équilibre entre les ressources contributives et les ressources véritablement propres. M. Proriol a opportunément rappelé les difficultés d'un tel exercice en période de récession. J'ai été très sensible aux propos qu'il a tenus, notamment sur des projets d'écotaxe susceptible d'alimenter le budget européen.

Je rappelle que cet effort de réflexion est déjà prévu dans notre calendrier de travail. Il devrait commencer avec une conférence sur les problèmes budgétaires de la Communauté organisée par le Parlement européen en 1994. Mais j'aurai l'occasion d'y revenir dans ma conclusion.

Votre rapporteur a par ailleurs évoqué les conséquences sur les contributions des Etats membres de l'inexactitude des bases de calcul, notamment de la non-prise en compte de l'économie souterraine. Il s'agit là d'un problème crucial.

Je ne pense pas que l'on puisse soutenir que le nouveau système dit des « ressources propres » aggravera les disparités constatées, d'abord parce que le calcul du taux

moyen pondéré de TVA est, comme le souligne la Cour des comptes européenne, tributaire non seulement de l'outil statistique de chaque Etat membre, mais aussi de la multiplicité des régimes spécifiques de TVA dans chaque Etat, ce que M. Proriol a d'ailleurs rappelé. Son contrôle est donc très complexe, d'autant qu'il faut recouper des données fiscales, et donc comptables, avec des données de comptabilité nationale qui, elles, sont statistiques, les unes et les autres étant établies sur des bases différentes. Ainsi, en réduisant le poids de la ressource TVA, on réduit en fait les risques de disparité.

En revanche, la ressource PNB a au moins le mérite, bien qu'étant également entachée d'erreurs - sur ce point, je reprends à mon compte les analyses de M. François d'Aubert - d'être établie selon une méthodologie unique, ou appelée à le devenir si elle ne l'est pas.

S'agissant d'un agrégat statistique, il est plus aisé d'y intégrer l'économie souterraine sur la base d'évaluations. A cet égard, je rappelle, que l'Italie avait procédé il y a quelques années à une opération-vérité de ce genre - il « *sorpasso* » - qui avait conduit le produit national brut italien à passer d'un coup au-dessus du produit national brut britannique.

Je précise à M. d'Aubert qu'il sera procédé en 1994 à un nouvel examen des redressements relatifs à l'économie souterraine. A cette occasion, la France veillera scrupuleusement à la prise en compte des conseils, très opportuns, qu'il a formulés.

Il convient, sur tous ces sujets, d'exercer une vigilance permanente car aucun système, pas même celui des ressources propres traditionnelles, n'est à l'abri de distorsions.

Votre rapporteur a également fait allusion aux présumptions de fraudes à la TVA depuis la mise en place du marché unique. Là aussi, il a raison d'en appeler à notre vigilance commune. Un premier bilan a été dressé devant le Conseil des ministres de l'économie et des finances au terme des six premiers mois d'application du régime de la TVA intracommunautaire. Ce bilan ne laisse pas apparaître de dérives des recettes qui trouverait son explication dans la mise en place du régime transitoire. En particulier, les baisses de recettes fiscales constatées sur cette TVA et les droits d'accises en France au début de l'année s'expliquent essentiellement par l'assouplissement de la règle du décalage d'un mois proposée par le Gouvernement et votée par votre assemblée et le Sénat, et aussi - hélas ! - par le ralentissement de l'activité économique.

Ce résultat, relativement satisfaisant, doit beaucoup à l'important dispositif logistique et de coopération administrative mis en place au niveau européen et au niveau national. Ce dispositif va bientôt être complété par un programme communautaire de formation et d'échanges de personnel, intitulé « *Mattheus-tax* », sur le modèle du programme mis en place en 1989 pour la formation des douaniers.

Je partage toutefois l'inquiétude de votre rapporteur. Le bon fonctionnement du régime transitoire de TVA est essentiel pour la crédibilité du marché unique. Il faut assurer un suivi de sa mise en œuvre afin d'identifier dès que possible les dérives, de remédier aux carences éventuelles et d'affiner progressivement le système. C'est dans cet esprit que j'ai pris l'initiative, de concert avec mon collègue chargé du budget, M. Sarkozy, de saisir le commissaire européen compétent, Mme Scrivener. Nous lui avons écrit et je l'ai reçue hier matin, dans le but de demander à la Commission de procéder à un suivi régulier systématique du nouveau régime de TVA et de nous

en faire rapport lors d'un très prochain Conseil des ministres de l'économie et des finances. Ainsi, il sera possible d'aplanir, dès qu'elles apparaîtront, les difficultés éventuelles dans la perspective de ce qui reste notre objectif : le passage au régime de TVA définitif prévu, en principe, pour le 1^{er} janvier 1997.

M. Guillaume a posé des questions sur les fonds structurels et sur les conséquences de l'adhésion.

En ce qui concerne les fonds structurels, les pays bénéficiaires - l'Espagne, le Portugal, la Grèce et l'Irlande - sont pour l'essentiel favorables à l'objectif 1, et entièrement favorables au fonds de cohésion.

Je voudrais aussi lui rappeler que, grâce à la résolution votée sur ce sujet par l'Assemblée nationale, notre gouvernement, fort de cet appui, a pu obtenir de ses partenaires, en ce qui concerne le régime des fonds structurels pour les cinq ans qui viennent, des aménagements importants dont notre pays sera un important bénéficiaire : d'une part, il s'agit de l'extension de l'objectif 1 à une partie du département du Nord ; d'autre part, en ce qui concerne les objectifs 2, la reconversion de l'industrie dans des zones urbaines, et 5b, la revitalisation du monde rural, nous avons obtenu des augmentations de superficie telles que désormais, c'est près de la moitié de notre territoire national - 47 p. 100 exactement - qui est aidée au titre de ces programmes européens affectés à des zones géographiques précises.

M. René Carpentier. Le Nord n'est concerné que par 0,5 p. 100 de la masse globale ! Une goutte d'eau !

M. le ministre délégué aux affaires européennes. Je note donc que le parti communiste était hostile à l'extension de l'objectif 1 au département du Nord !

Par ailleurs, je voudrais rassurer M. Guillaume : le niveau de vie des quatre pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne étant supérieur à la moyenne communautaire, ces pays devraient être des contributeurs nets au budget européen. C'est une raison supplémentaire, même si ce n'est pas la principale, de nous réjouir de leur candidature.

S'agissant du traitement des soldes budgétaires, le Gouvernement partage largement les réserves exprimées par M. d'Aubert et M. Carayon sur le dispositif proposé par la Commission européenne. En effet, à tout prendre, il serait préférable de conserver les dispositions actuelles et d'agir au cas par cas, comme nous l'avons fait en 1993, de manière à lisser, dans les meilleures conditions possibles, la « morsure financière conjoncturelle » qui grève le budget communautaire. Toutefois, il faut être conscient du fait que les tours de passe-passe d'un exercice à l'autre atteignent rapidement leurs limites lorsqu'un redressement de la conjoncture ne permet pas de rétablir des marges de manœuvre sous le plafond des ressources propres. Il ne peut, bien sûr, y avoir de certitudes en la matière ; nous attendons tous un redressement conjoncturel en 1994 et nous espérons qu'il aura, entre autres mérites, celui de permettre le redressement des finances communautaires. En fait, la question qui se pose est de savoir si, oui ou non, le plafond des ressources propres, conçu dans un contexte de croissance économique et avant les réalignements monétaires intervenus depuis septembre 1992, sera suffisant pour faire face aux besoins des politiques communes pour les années à venir.

J'achèverai mon intervention par deux remarques.

Premièrement, vous l'avez compris, le Gouvernement partage la philosophie qui a présidé à l'élaboration des propositions de résolution. Il fait siennes vos réactions positives sur la première et négatives sur la seconde, et l'avis que vous donnerez lui sera particulièrement utile,

notamment au ministre de l'économie et au ministre du budget, lorsque ces textes viendront en discussion à Bruxelles.

Deuxièmement, comme votre assemblée, le gouvernement français n'entend pas que soient remises en cause maintenant les règles de partage du fardeau entre les Douze, je tiens à le dire en réponse à certaines interrogations qui ont été exprimées hier, à Bonn. La France paye plus que sa part pour financer l'allègement de la contribution britannique. En effet, alors qu'il participe pour 19 p. 100 au financement général du budget européen, notre pays contribue pour 27 p. 100 à l'allègement de la contribution britannique, tandis que l'Allemagne, dont la part est dans le financement global du budget communautaire, est de 30 p. 100, n'y contribue que pour 22,5 p. 100. Ces règles générales - que l'on peut à certains égards déplorer, comme l'ont fait tout à l'heure certains orateurs - ont été rappelées par le Conseil européen d'Edimbourg. Tenons-nous y. Il s'agit aujourd'hui de les appliquer et non de les remettre en cause.

Pour le moyen terme, un calendrier de réflexion a été fixé. Il prévoit, dès 1994, un séminaire organisé par le Parlement européen, puis la révision institutionnelle de 1996, qui sera l'occasion de réfléchir et éventuellement de modifier certaines dispositions des traités, y compris en matière financière, et enfin un rapport de la Commission des Communautés européennes sur les conditions d'exécution du dernier accord interinstitutionnel, celui du 27 octobre dernier, rapport qui doit être rendu avant 1999. Nous avons fixé des règles du jeu ainsi qu'un calendrier d'études et la France entend que l'on s'y tienne.

Bien entendu, et je fais droit à la demande de M. Carayon, le Gouvernement veillera, le moment venu, à ce que, en application de l'article 88-4 de la Constitution, l'Assemblée et le Sénat puissent se prononcer à temps et lui donner des orientations pour les négociations. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

Mme le président. La discussion générale commune est close.

RESSOURCES PROPRES DE LA COMMUNAUTÉ

Mme le président. Nous abordons, en premier lieu, l'examen de l'article unique de la proposition de résolution sur la proposition de règlement (CEE, EURATOM) du Conseil modifiant le règlement (CEE, EURATOM) n° 1552/89 du Conseil portant application de la décision 88/376/CEE, EURATOM, relative au système des ressources propres de la Communauté (n° E 146).

Aucune motion de renvoi en commission n'étant présentée, le passage à la discussion de l'article unique de la proposition de résolution dans le texte de la commission est de droit.

Article unique

Mme le président. « Article unique. - L'Assemblée nationale,

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

« Vu la proposition de règlement (CEE-EURATOM) du Conseil modifiant le règlement (CEE, EURATOM) n° 1552/89 du Conseil portant application de la décision 88/376/CEE, EURATOM, relative au système des ressources propres de la Communauté (n° E 146),

« Déploie la longueur excessive du délai de transmission au Parlement français de la proposition d'acte communautaire susvisée ;

« Estime que les plafonds de dépenses et de recettes résultant des décisions du Conseil européen d'Edimbourg et de l'accord interinstitutionnel ne peuvent être revus sans décision préalable du Conseil de l'Union européenne ;

« Considère donc que la proposition de la Commission européenne, qui est susceptible d'entraîner, au cours d'un exercice donné, un dépassement du plafond des ressources propres, est contraire à l'accord interinstitutionnel et ne peut relever de la modification du seul règlement (CEE, EURATOM) n° 1552/89 ;

« Relève que cette proposition fait peser exclusivement sur les budgets nationaux les conséquences d'éventuelles moins-values de recettes communautaires, alors que le budget européen devrait, au premier chef, faire preuve de rigueur et se soumettre ainsi aux mêmes exigences que les budgets nationaux, notamment dans le cadre de l'Union économique et monétaire ;

« Observe, au demeurant, que les textes en vigueur permettent déjà à la Commission de faire face aux conséquences, en termes de trésorerie, d'éventuelles moins-values de recettes ;

« Considère enfin que la budgétisation de ces moins-values pourra intervenir, au cas par cas, lors de l'adoption des budgets de l'Union, qu'ils soient initiaux ou rectificatifs et supplémentaires, et que cette question ne mérite donc pas une réponse réglementaire ;

« Demande, par conséquent, au Gouvernement de s'opposer à l'adoption de ce texte ou de textes d'inspiration comparable. »

Personne ne demande la parole?...

Je mets aux voix l'article unique de la proposition de résolution.

M. René Carpentier. Le groupe communiste s'abstient. (*L'article unique de la proposition de résolution est adopté.*)

RESSOURCES PROPRES DES COMMUNAUTÉS

Mme le président. Nous en arrivons à l'examen de l'article unique de la proposition de résolution sur la proposition de décision du Conseil relative au système des ressources propres des Communautés (n° E 147).

Aucune motion de renvoi en commission n'étant présentée, le passage à la discussion de l'article unique de la proposition de résolution dans le texte de la commission est de droit.

Article unique

Mme le président. « Article unique. - L'Assemblée nationale,

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

« Vu la proposition de décision du Conseil relative au système des ressources propres des Communautés (n° E 147),

« Déploie la longueur excessive du délai de transmission au Parlement de la proposition d'acte communautaire susvisée, qui réduit considérablement sa capacité d'intervention ;

« Constate que la proposition de décision susvisée a pour objectif de traduire une partie des conclusions du Conseil européen d'Edimbourg relatives au financement futur de l'Union européenne ;

« Remarque qu'elles ne devraient pas entraîner de conséquences significatives sur la part de la France dans les versements au budget européen ;

« Demande au Gouvernement de mener une action, tant au niveau national que communautaire, afin que les conditions de détermination et de perception des ressources propres soient harmonisées ;

« Demande au Gouvernement qu'il soit tenu compte des effets de l'économie clandestine, qui fausse les bases servant à l'établissement des assiettes des ressources TVA et PNB ;

« Demande que la lutte contre les fraudes de toute nature soit renforcée et notamment celle portant sur la TVA ;

« Regrette la lourdeur et la complexité du système de financement de ce budget ;

« Souhaite, compte tenu des problèmes soulevés par la proposition de règlement présentée par la Commission le 14 septembre 1993 et relative au traitement des soldes budgétaires communautaires (document E 146), que l'article 7 de la décision du 24 juin 1988 relative aux ressources propres soit reconduit sans modification dans la future décision relative aux ressources propres. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article unique de la proposition de résolution.

M. René Carpentier. Le groupe communiste s'abstient.

M. Jean-Yves Le Déaut. Le groupe socialiste également.

(L'article unique de la proposition de résolution est adopté.)

3

ORDRE DU JOUR

Mme le président. A seize heures, deuxième séance publique :

Discussion de la proposition de résolution n° 916 de M. Maurice Ligot sur le programme d'action à moyen terme de lutte contre l'exclusion et de promotion de la solidarité : un nouveau programme de soutien et de stimulation de l'innovation 1994-1999 et le rapport sur la mise en œuvre du programme communautaire pour une intégration économique et sociale des groupes les moins favorisés (1989-1994) (n° E-164).

M. Pierre Cardo, rapporteur au nom de la commission des affaires culturelles (rapport n° 956).

M. Robert Pandraud, rapporteur au nom de la délégation de l'Assemblée nationale pour les Communautés européennes (rapport d'information n° 903 rectifié).

Discussion du projet de loi n° 949 portant autorisation de la prolongation de la durée de la concession concernant la conception, le financement, la construction et l'exploitation d'une liaison fixe à travers la Manche, signée le 14 mars 1986.

M. Léonce Deprez, rapporteur au nom de la commission de la production (rapport n° 960).

Discussion du projet de loi n° 950 autorisant la ratification de la convention relative à la détermination de l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats membres des Communautés européennes (ensemble un procès-verbal).

M. Willy Diméglio, rapporteur au nom de la commission des affaires étrangères (rapport n° 959).

Eventuellement, à vingt et une heures trente, troisième séance publique : fixation de l'ordre du jour ; suite de l'ordre du jour de la deuxième séance.

La séance est levée.

(La séance est levée à douze heures vingt.)

Le Directeur du service du compte rendu sténographique de l'Assemblée nationale,
JEAN PINCHOT