

# EUI WORKING PAPERS



European University Institute, Florence

EUI-BIB



30001 000740987



EUROPEAN UNIVERSITY INSTITUTE, FLORENCE  
EUROPEAN POLICY UNIT

EUI WORKING PAPER No. 88/355

THE FUTURE FINANCING  
OF THE EC BUDGET

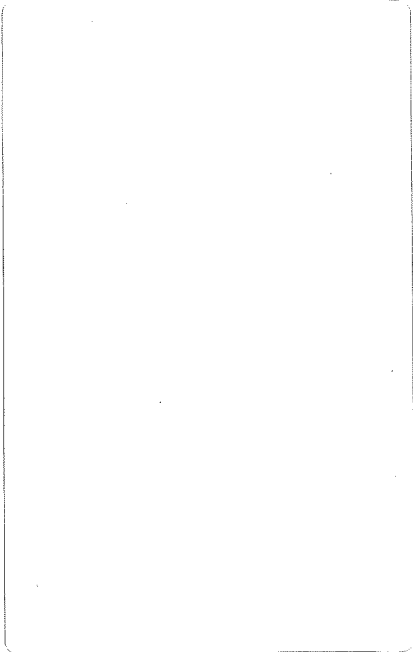
(EPU conference - Florence, 16-17 October 1987)

Summary of the debates  
and abstracts of selected interventions



BADIA FIESOLANA, SAN DOMENICO (FI)

This paper should not be reproduced in whole or in part  
without prior permission of the authors



(c) European Policy Unit  
Printed in Italy in June 1988  
European University Institute  
Badia Fiesolana  
I-50016 San Domenico (Fi)  
Italy

## The European Policy Unit

The European Policy Unit at the European University Institute was created to further three main goals. First, to continue the development of the European University Institute as a forum for critical discussion of key items on the Community agenda. Second, to enhance the documentation available to scholars of European affairs. Third, to sponsor individual research projects on topics of current interest to the European Communities. Both as in-depth background studies and as policy analyses in their own right, these projects should prove valuable to Community policy-making.

On 16-17 October 1987, the European Policy Unit organized with the financial support of the European Parliament a two-day colloquy on "The Future Financing of the European Community Budget", bringing together members of the European Parliament, representatives of the Commission and the Council, representatives of national Ministries of Finance and leading academic experts. This EPU Working Paper contains a summary of the debates by Dr. Renaud Dehousse and abstracts of selected interventions.

Further information about the work of the European Policy Unit can be obtained from the Director, at the European University Institute in Florence.

## CONTENTS

<b>PART 1:</b>	Summary of the Debates.....p.	1
	Les administrations nationales et les institutions européennes face au défi budgétaire: un essai de synthèse by Renaud DEHOUSSE.....p.	2
<b>PART 2:</b>	Abstracts of Selected Interventions.....p.	12
	Henning CHRISTOPHERSEN Vice-President Commission of the European Communities.....p.	13
	Enrique BARON CRESPO Vice-Président du Parlement européen.....p.	22
	Pieter DANKERT Vice-President of the European Parliament.....p.	31
	Jean-Pierre COT Président de la Commission des Budgets du Parlement européen.....p.	40
	David BOSTOCK Financial Counsellor, Permanent Representation of the United Kingdom to the EC.....p.	43
	Guy ISAAC Président de l'Université des Sciences Sociales de Toulouse.....p.	46
	Jørgen ØRSTRØM MØLLER Ministry of Foreign Affairs, Copenhagen.....p.	56
	Stephen SMITH Institute for Fiscal Studies, London.....p.	64
	Claude VILLAIN Inspecteur Général des Finances, Paris.....p.	70

PART 1

SUMMARY OF THE DEBATES

Les administrations nationales et les institutions  
européennes face au défi budgétaire :  
un essai de synthèse

---

Renaud DEHOUSSE

De fil en aiguille, la question budgétaire est devenue au cours de ces dernières années un des problèmes les plus importants de la Communauté européenne. En dépit de son aspect éminemment technique, il s'agit en effet d'une des pierres angulaires de l'édifice communautaire. Qu'on le veuille ou non, il apparaît aujourd'hui clairement que ce dossier conditionnera l'évolution des rapports entre les institutions et avec les Etats membres, sans parler bien sûr des politiques communautaires, à l'heure où la Communauté s'est lancée dans la conquête d'une "nouvelle frontière" avec son programme pour l'achèvement du marché intérieur.

La Commission s'est efforcée d'offrir un ensemble de solutions pragmatiques qui permettent de rencontrer les vues des Etats membres tout en assurant un équilibre financier pour les années à venir. Etant donné l'importance de l'enjeu, ses propositions ont suscité des réactions fort diverses, en fonction des intérêts et des options politiques des acteurs nationaux et communautaires.

On a eu un échantillon relativement varié de ces différents points de vue lors du colloque de Florence, qui a été l'occasion d'un échange de vues approfondi entre des représentants de la Commission, du Parlement européen et des administrations nationales, assistés par des experts provenant de nombreux Etats membres. L'ambition de ce

rapport est de présenter une synthèse des grandes tendances qui se sont dégagées au cours des débats, en reprenant l'essentiel des idées qui ont été avancées, des suggestions et des critiques qui ont été formulées par les participants. Afin de rendre plus aisée la tâche du lecteur, on a jugé bon de suivre un ordre qui reflète les grands axes des propositions de la Commission. On abordera donc successivement le problème de la discipline budgétaire, la question des ressources financières de la Communauté et celle des équilibres financiers entre les Etats membres.

#### 1. Le problème de la discipline budgétaire

La discipline budgétaire ne doit pas être considérée comme une fin en soi, mais elle doit être appréciée dans le contexte général du développement de l'intégration européenne. Cette appréciation d'ensemble devrait avoir pour point de départ une idée précise de la répartition des compétences entre Communauté et Etats membres à laquelle on souhaite arriver. M. Ørstom Møller, du ministère danois des Affaires étrangères a insisté sur ce point : c'est par référence au modèle de Communauté que l'on entend mettre sur pied que la discipline budgétaire doit être analysée.

Une approche exclusivement financière risquerait au contraire d'aboutir à priver la Communauté des moyens nécessaires au développement de politiques communes destinées à renforcer le mécanisme d'intégration européenne. Un gel des dépenses à leur niveau actuel empêcherait à coup sûr la Communauté de prendre en charge les missions nouvelles qui lui ont été confiées par l'Acte unique, et en

particulier la politique de cohésion économique et sociale, qui doit accompagner la réalisation du marché unique.

Dans cette optique, l'existence d'un plafond annuel à la croissance des DNO a naturellement fait l'objet de nombreuses critiques. Plusieurs participants ont estimé qu'elle rendait vaine l'attribution de nouvelles missions à la Communauté. M. Dankert a souligné que la croissance des DNO était inférieure à celle des dépenses agricoles et que l'article 203 § 9 du traité suffisait à empêcher tout dérapage à ce niveau.

Comme on pouvait s'y attendre, le consensus était par contre général en ce qui concerne la nécessité de maîtriser les dépenses agricoles, bien que les opinions divergent quant à la manière d'arriver à ce résultat. Les propositions de la Commission ont fait l'objet d'appréciations critiques relativement variées.

D'aucuns ont fait valoir qu'un contrôle des dépenses ne pouvait suffire et que le seul moyen d'enrayer durablement la croissance du poids financier de la politique agricole commune était d'adopter une politique fondée sur une baisse des prix et de la production, en ne recourant à des systèmes de quotas que lorsqu'ils sont indispensables. Plusieurs intervenants ont également mis en doute la possibilité d'assurer une gestion ligne par ligne du FEOGA-Garantie, étant donné le caractère relativement imprévisible des marchés agricoles, qui sont soumis aux aléas des récoltes et de l'évolution du marché international. Il a été souligné que l'importance même des virements de crédits à l'heure actuelle rendait peu plausible une rigidité totale. De plus, la gestion ligne par ligne pourrait

alourdir considérablement la décision en matière budgétaire, car l'attention qui sera accordée à chaque ligne budgétaire s'accroîtra en proportion du degré de rigidité que l'on cherchera à imposer. On risquerait de la sorte de multiplier les embûches - pourtant déjà nombreuses - qui jalonnent le processus décisionnel en matière budgétaire.

Par ailleurs, le passage d'un système d'avances à un système de remboursements, tel qu'il a été envisagé par la Commission, risquerait d'entraîner des retards dans le paiement des contributions aux agriculteurs. Enfin, plusieurs membres du Parlement ont ouvertement critiqué ce qui leur apparaissait comme une "re-nationalisation de la PAC", qui rend plus aléatoire l'éventualité d'un contrôle des marchés, puisque la responsabilité du contrôle des dépenses incomberait aux Etats membres. La nécessité d'un renforcement des pouvoirs de contrôle de la Commission a été soulignée par différents intervenants.

Plusieurs membres de la Commission des Budgets du Parlement ont exprimé la crainte que la combinaison d'un plafond annuel de ressources et de l'instabilité des marchés agricoles ne puisse déboucher en cas de crise sur une remise en cause du volume des DNO, dont tout le monde s'accorde pourtant à estimer la croissance nécessaire. Le problème serait particulièrement aigu pour les dépenses qui ne sont pas incluses dans l'enveloppe prévue pour les fonds structurels. Les membres du Parlement y sont d'autant plus sensibles qu'ils craignent d'être confrontés à un choix douloureux en cas de recours à un budget supplémentaire : dans l'hypothèse en question, ils ne sauraient protéger le niveau des DNO qu'en prenant la responsabilité de rejeter intégralement le projet de budget. Les solutions proposées

pour écarter ce danger vont d'un engagement politique commun des institutions (M. Dankert) à une rupture avec le principe de non-affectation et un découplage absolu entre dépenses agricoles et DNO, de manière à garantir le volume de ces dernières (Mme Barbarella). On pourrait également envisager de mettre à la disposition des autorités communautaires un volume maximal de ressources propres en atteignant systématiquement le plafond annuel envisagé par la Commission, de façon à permettre la constitution de réserves destinées à assouplir le fonctionnement des mécanismes budgétaires.

En règle générale, la communication de la Commission sur la discipline budgétaire (COM (87) 430 final) rencontre d'assez nettes réticences du côté parlementaire, surtout en ce qui concerne ce que l'on pourrait appeler son volet institutionnel. Le problème tient au moins autant à la manière dont on entend imposer la discipline budgétaire qu'au contenu des propositions de la Commission. Certes, quant au fond, la fixation d'un plafond pour les DNO comme pour les ressources propres et l'exigence d'un accord entre le Conseil et le Parlement au début de la négociation budgétaire concourent à restreindre la marge de manoeuvre du Parlement. Mais l'insatisfaction des parlementaires tient également à des causes structurelles qui, si elles ne sont pas toujours mises à l'avant-plan, n'en sont pas moins fortes pour autant. On peut en effet penser - et M. Dankert a insisté à plusieurs reprises sur ce point - que la discipline budgétaire reposerait sur des bases plus saines si elle était le fruit d'un accord entre les différentes institutions compétentes plutôt que d'une décision du Conseil. A tout le moins la question mériterait-elle que l'on s'y attarde...



## 2. Les ressources financières de la Communauté

La proposition de la Commission relative aux ressources propres a fait l'objet d'une appréciation d'ensemble nettement plus positive. Bien que certains points aient fait l'objet de critiques, la plupart des intervenants ont souligné l'absence d'alternative réelle.

Plusieurs d'entre eux - en particulier le professeur Isaac - ont approuvé la rupture avec la logique du "tout TVA" qui a prévalu jusqu'à présent et la recherche d'une ressource plus proportionnelle à la richesse des Etats membres. Ce choix implique évidemment qu'un compromis devra intervenir quant au poids respectif dans le budget communautaire de la TVA et de l'assiette complémentaire proposée par la Commission. Cela ne sera évidemment pas chose facile, puisque les Etats membres sont loin d'envisager tous avec faveur la référence au produit national brut dans la quatrième ressource. Néanmoins, la tâche ne paraît pas impossible : le compromis pourrait par exemple prendre la forme d'un taux de TVA légèrement plus élevé que dans la proposition de décision sur les ressources propres.

La proposition de la Commission se heurte toutefois à une difficulté fondamentale, qui a été mise en évidence par M. Villain, du ministère français de l'Economie et des Finances. En demandant une hausse des prélèvements budgétaires effectués au niveau national au profit du budget communautaire, la Commission va à l'encontre de ses propres recommandations à caractère macro-économique, qui prônent une réduction des déficits budgétaires et de la pression fiscale. De façon assez compréhensible, les gouvernements

des Etats membres qui s'efforcent de réduire les prélèvements publics n'accepteront pas avec enthousiasme l'idée d'en consacrer une part supplémentaire au budget communautaire.

La contradiction risque d'apparaître au grand jour sous peu, ainsi que l'ont relevé des parlementaires chevronnés comme M. Baron Crespo ou M. Cot, puisque les Parlements nationaux seront appelés à se prononcer sur les propositions de réforme relatives aux ressources financières de la Communauté. Le problème sera d'autant plus délicat que, vu le plafonnement de la TVA, l'effort d'accroissement du budget communautaire portera avant tout sur les contributions nationales, ce qui ne manquera pas d'exacerber les résistances des contributeurs nets.

Si elles permettent d'entrevoir un déblocage de la situation financière, les propositions de la Commission n'en comportent pas moins un prix élevé. On peut ainsi regretter que l'on s'éloigne d'un véritable système de ressources propres, qui garantirait l'autonomie financière de la Communauté par rapport aux Etats membres tout en assurant un lien fiscal avec les citoyens. Certes, la TVA n'est pas à proprement parler une ressource propre, comme l'a justement rappelé le professeur Isaac, et l'autonomie financière dépend plus de la maîtrise du produit de l'impôt que d'un accès direct à sa source. En pratique, toutefois, ces deux derniers aspects sont difficiles à dissocier. Nombreux sont les membres du Parlement européen qui aiment à rappeler que l'histoire du parlementarisme tend à démontrer que l'affirmation de l'autonomie financière des assemblées passe par un contrôle de la source des impôts, seule garantie d'une libre disposition des ressources.

Les dimensions juridiques des problèmes budgétaires méritent également d'être mentionnées. Le professeur Isaac a mis en doute le fait que l'article 201 du Traité CEE puisse servir de base à certaines des dispositions contenues dans la proposition de décision sur les ressources propres, comme la "communautarisation" des droits de douane CECA (article 2, §1, b) ou l'insertion de dispositions sur la discipline budgétaire (article 3). Il a par contre suggéré de prévoir une décision exclusivement communautaire pour l'adoption éventuelle d'une cinquième ressource, de façon à éviter un nouveau passage devant les Parlements nationaux.

On a souligné plus haut l'absence d'alternative véritable aux propositions de la Commission. A plus long terme, cependant, l'établissement d'un impôt communautaire sur le revenu a toutefois été proposé par le professeur Biehl. Cet impôt pourrait prendre la forme d'une taxe additionnelle à l'impôt national, dont la perception serait effectuée par les autorités fiscales des Etats membres. Un tel système aurait au moins le grand avantage de ne pas exiger une harmonisation préalable des impôts nationaux.

Même si cette solution n'est pas retenue, l'idée d'un véritable impôt communautaire devra bien être envisagée un jour si l'on veut vraiment rendre le Parlement responsable de la gestion des deniers publics aux yeux des citoyens de la Communauté. Car, comme l'a noté M. Villain, cette responsabilité politique ne sera possible que si l'on met fin au découplage entre ressources et dépenses qui prévaut dans le système actuel. Il est vrai que les propositions de la Commission relatives à la discipline budgétaire ont également pour objet d'assurer un lien plus étroit entre recettes et dépenses, mais il est permis de penser que la

création d'un véritable impôt communautaire permettrait d'asseoir ce résultat sur des fondations plus saines.

### 3. Les déséquilibres financiers entre Etats membres

Chaque fois que l'on évoque de façon générale le problème des déséquilibres financiers entre les Etats membres, on voit rapidement poindre une question précise, qui hante la vie de la Communauté européenne depuis de nombreuses années, à savoir la contribution britannique au budget communautaire. Les débats de Florence n'ont pas failli à la tradition.

Plusieurs intervenants ont souligné que certaines des mesures proposées par la Commission - en particulier, la réduction du taux de TVA, la référence au PNB et le contrôle des dépenses agricoles - devraient contribuer à réduire l'acuité du problème britannique. Par contre, la correction par les dépenses, que l'on s'accorde en général pour considérer préférable, sera d'autant plus difficile à mettre en oeuvre que la croissance des ressources sera limitée.

De manière plus générale, la discussion a mis en évidence la difficulté d'une définition des déséquilibres acceptables et la variété des solutions possibles pour remédier aux inégalités les plus criantes. Les mécanismes proposés vont de l'instauration d'une taxe nouvelle, progressive et non pas simplement proportionnelle aux ressources de chaque Etat membre, à la fixation d'une limite en pourcentage aux bénéfices ou aux pertes budgétaires d'un Etat membre, le dépassement de ce taux entraînant le déclenchement d'un mécanisme de compensation.

Quelle que puisse être la solution qui sera retenue, une réalité devra finir par s'imposer : dans une véritable Communauté, la question des équilibres financiers entre les Etats membres ne peut se limiter à une analyse de leur situation par rapport au budget communautaire ; elle doit au contraire être envisagée dans son ensemble, en tenant compte des bénéfices de tout genre - économiques ou non - que la participation à la Communauté comporte pour chacun d'entre eux. C'est peu dire que d'affirmer que la mise au point de mécanismes correcteurs serait singulièrement facilitée si ce point de vue pouvait triompher au plus haut niveau.

PART 2

ABSTRACTS OF SELECTED INTERVENTIONS

Henning CHRISTOPHERSEN  
Vice-President  
Commission of the European  
Communities

The budget of the European Community does not reflect the full benefits of the Community to the Member States, because it only reflects to a limited degree the policies of the European Community. We have a whole series of extremely important non-budgetized policies. For example: the implementation of the internal market, the common external trade policies, the European Monetary System, European Political Cooperation, the European Development Fund and the common competition policy. We are also trying to establish a common taxation policy at the European Community. These policies are not budgetized, although they need some funding in order to pay salaries to officials, to organize meetings and to carry out preparatory work. Although they are in no sense a real financial burden for the European Community, they are nevertheless to a great extent at the core of the European Community and its functions. Without a genuine internal market, or a common position in the field of trade vis-à-vis the outside world, and without monetary or political co-operation there would be no European Community at all.

In my view the budgetized policies of the Community should be seen as a necessary supplement to the non-budgetized policies, and in some respects as a precondition for implementation of these policies. For example there

will never be a true market for industrial goods, agricultural products, or financial services unless a better balance between Member States is established, and a greater effort is made to obtain a common economic area in the Community. It should not be seen as a simple transfer of resources from prosperous Member States to less prosperous Member States, it should be seen as a necessary contribution from some parts of the Community to others in order to make it possible for all Member States and all regions to benefit from this internal market. Another example is the Common Agricultural Policy, whose basic market regulations produce the unified market for agricultural products. This single market was made possible by adding budgetary resources to the implementation, to market intervention, and to the support which makes our products competitive in world markets, even during period of dramatic external developments. The budget should be seen as the necessary balancing factor. Without that we will never be able to develop a true Community. For the future, therefore, we should look into how the budget could be developed in order to increase its support to the implementation of the other policies.

The enlargement of the Community, first in 1973, then in 1981 and 1986 has made a dramatic change in the social and economic structure of the European Community, which is consequently no longer a homogeneous group of states. For the same reason there has been a continuous growth in the importance of the budgetized policies over the last ten to twelve years, due also to the necessary contribution to the restructuring of the agricultural sector. Factors such as price reductions, the introduction of quotas and increased contributions for restructuring have accompanied the

development of the budgetary policies. It could be said that one of the most characteristic developments in the history of the Community has been the movement from a small group of Member States, integrating their policies in a limited number of areas, to a Community consisting of twelve Member States with 320 million inhabitants and with the aim of integrating or partly integrating its policies on a much wider scale. It is one of the new and interesting developments that many new Community policies have been conceived as components to be added to existing national policies. For example, we now have the embryonic form of a common environment policy, not as a substitute for the national environmental policies but as a component which can be added to national environmental policies. We have seen in research how the Community has gradually developed a common research policy, not replacing national research policies but acting as a necessary and important addition to efforts on the national level. Thus the budget and the budgetized policies are and will continue to be balancing factors.

At the Fontainebleau Summit - where the Member States and Institutions were discussing future financing -, the debate was brought to a conclusion because everybody agreed on these two points: that we could no longer live with the resources we had at our disposal in 1984, and secondly, that we could no longer live with the increasing frustrations and tensions between Member States and between Institutions. The result was that the Member States decided to increase own resources and to introduce new budget disciplinary elements, mostly in the form of declarations and intentions. The intentions to have guidelines for agricultural spending

and of being more cautious with the development of non-compulsory expenditure were formulated. The seemingly more restricted or disciplined attitude was, however, largely contradicted by the intention that some new policies should be developed and that Spain and Portugal should be invited to join the Community. But one interesting element in the conclusions was that all Member States realized that the budgetary framework decided on could only be a short term decision. It was decided in the Fontainebleau Agreement that there should be a review and that the Commission should come back within two years with a report containing at least the following three elements: an evaluation of the need for additional resources, secondly, an evaluation as to the degree of success of the discipline, and thirdly, how much the so-called budget imbalances had changed or developed over the period.

The conclusions that can be drawn are firstly, that the intention of stricter budget discipline has become meaningless because neither the budget authority nor the Commission as the executive body were given the necessary instruments to implement the discipline. Thus it was more a declaration of intention to establish an agricultural guideline than a real policy, because nothing of substance was changed in the basic regulations of the agricultural policies or in the competence of the Commission or that of the budget authority to impose the necessary discipline on the execution of the policy. Secondly, Fontainebleau underestimated the need for additional resources. When the Heads of States and Governments met in Fontainebleau there was a quite different situation in the international markets for agricultural products than there is today. An important element is the relation between the ECU and the American

dollar. In the spring of 1985 the exchange rate was 1.42 ECU against the dollar. At present the values have completely changed, the exchange being 0.82 ECU to a dollar. It is quite clear that this dramatic change in exchange rate relations could never have been foreseen in Fontainebleau. But when most world market prices for agricultural products are denominated in American dollars the result reveals a structural underestimation of the need for financial resources.

The present financial situation is characterized by three major elements.

The first is a fundamental, long term change in the structure of the Community's revenue sector. About one third of the Community's revenue consists of customs duties and agricultural import levies. With the continuous decline in customs duties due to a general roll back in the customs thresholds in the world and the decline in the dollar, we are now faced with a reduction in our customs revenue of about two billion ECU in 1986 and another two billion in 1987.

The second point concerns 'paying the cost' of previous decisions. Member States very often forget that they are making both political and legally binding commitments. A good example is the enlargement of the Community with Spain and Portugal. The decision was that Spain and Portugal were to be integrated into the Common Agricultural Policy, hence making it necessary for us to increase the appropriations for the CAP. This is unavoidable because we have to offer Spanish and Portuguese farmers exactly the same facilities as farmers in the rest of the Community. Another example is the decision about the integrated Mediterranean Programs. So far no more than a few hundred millions out of perhaps

one and a half billion has been spent, but it can already be foreseen that extra funding will be needed to finance these commitments in 1989, 1990 and 1991.

The third and most important point in this context is the necessary disposal of and depreciation of agricultural stocks. Member States have allowed themselves to build up stocks and to keep the book value at the intervention price the day the stocks were bought. The lack of depreciation means that the Community is losing its margin of manoeuvre. If, for example, the Russians or other third countries were prepared tomorrow to buy all our butter or beef stocks, we would not be able to sell them because we would not have the necessary money in the budget to compensate for the loss we would make. Finally, a further need for resources arises from the implementation of the Single Act, which was not foreseen at Fontainebleau. In fact, it could not have been foreseen that there would be a intergovernmental conference on changes to the Treaty. Also it was not foreseen that over a short period we should establish a single market and a common research policy, and environment policy and so on. So now the implementation of new policies is needed. The Member States must decide to what extent and how fast they want to go but they cannot contest that they have committed themselves to implement the Single Act

Therefore the main requirements are adequate resources, and the necessary instruments to resolve the inherent problems. If budgetary discipline for agriculture is to work one cannot simply put a guideline into the budget of the Community. Since the cost of agriculture is not decided by the budget the guideline will only be respected if the basic regulations are modified and the Common Agricultural Policy can be executed in a more flexible and

disciplined way. We have therefore proposed three fundamental changes in the Common Agricultural Policy. The first is to replace global advance payments to Member States with reimbursements. Instead of giving global payments to Member States we will now have the possibility of making an imputation on lines and chapters before reimbursements. It means that it will no longer be possible to go beyond the credit on the individual lines unless a budget transfer was accepted. Until now the budget authority has made no real examination of the global figure with the guideline. But as soon as the switch to reimbursement and imputation of the individual lines and chapters is made, we will be in a quite different situation. The Commission will no longer be allowed to exceed the credit the Commission has at its disposal unless the budget authority is prepared to make transfers or to adopt a supplementary budget. In addition we are introducing agricultural stabilizers for all products covered by the Community's market regulations. These three new elements - the switch to reimbursement, the imputation on lines and chapters and the introduction of stabilizers - will give the Community some instruments with which it will make it possible to manage resources in a much more efficient way. We will also be able to involve both Parliament and Council at a much earlier stage in the necessary corrections and developments. This is an extremely difficult matter, both in Parliament's discussions and in the Council because very specific matters are being dealt with, and not theoretical or abstract global problems. Nor is it purely a financial problem that is being discussed, but also a problem of agricultural policy. Solutions must be found, not only due to the expense involved but also because it is unhealthy to base the agricultural sector on surplus production. It is not

satisfactory for farmers that 100% of their production has to be stored and later on transformed into some uneconomic industrial product. Young people will not go into the agricultural sector unless they have a covenant for the structure of the agricultural sector or farming community.

The next point under budget discipline is the modification of the financial regulations. This would facilitate the monitoring of the execution of the budget, month by month, thus making it easier for our services in the Commission to execute the budget. It is not really a political matter, but it is of great importance to the performance of the Community's finances. It is one of the major problems in the Commission, for example, that the European Parliament may justifiably criticize the Commission for late execution of the budget even though this is partly due to the fact that Member States are allowed to send in their bills very late.

Regarding the resources a global envelope was proposed for the Community's revenue and inside this the individual revenue elements, among them the famous fourth resource. The present revenue structure, composed of VAT and the customs duties was established at a moment when the Community consisted of six industrialized states of similar prosperity. But now the Community is much less homogeneous, and this is one of the major reasons for introduction of the fourth resource which produces a proportional revenue and is opposed to the consumption tax represented by VAT.

Concerning the capacity proposals, a doubling of the funds was proposed, as well as an improvement in the way the funds are administered. It is also proposed that projects

should lead to programs, which is very important for the Commission. For example the Social Fund receives every year 8 to 10 thousand applications, which cannot all be dealt with. The proposed switch to a program approach gives Member States more responsibility and more influence, and much more involvement in the implementation of the programs. Furthermore, increased resources have been proposed for the research program and for the environment. The increased expenditure must also cover the necessary depreciation of stocks.

The whole idea is to achieve financial stability in the Community, and that does not necessarily mean stagnation. This financial stability would last until the end of 1992, when a major change in the way the Community work will take place and when we will move from a traditional customs union to an economic area with one big single market, and a gradually developing common monetary policy. A developed budgetary policy is a precondition to achieving these goals and will provide the necessary equilibrium.



Enrique BARON CRESPO

Vice-Président du Parlement européen

En guise d'introduction à cet exposé, une réflexion sur la démocratie apparaît à la fois intéressante et importante. En effet, l'objectif de la Communauté, inscrit dans les traités fondamentaux et explicitement ratifié dans l'Acte unique, est l'Union européenne, objectif figurant en toutes lettres au préambule et à l'article premier de l'Acte unique. Il ne s'agit pas simplement de se réunir ou de s'unir en vue de mettre en place un système d'excédents agricoles, ou de prononcer des arbitrages en matière de ressources, mais de fonder une union à base démocratique. L'essence de la démocratie est le principe du respect des droits de l'homme, la division des pouvoirs, et, de manière concrète pour le citoyen, le droit au suffrage actif et passif et au paiement de l'impôt. En d'autres termes, l'acquiescement de l'impôt est la condition préalable à l'exercice des droits du citoyen. Et c'est là que commence la particularité de la démocratie communautaire, car elle représente douze Etats démocratiques et parlementaires réunis au sein d'une Communauté, au profit de laquelle ceux-ci ont renoncé à des parcelles de souveraineté, et qui entendent, en vue de 1992, mettre en place une Europe sans frontières, dotée d'un marché unique et, qui plus est, une Europe qui soit celle des citoyens. A la lumière de cet énoncé, il convient à mon sens d'examiner deux affirmations souvent prononcées et qui suscitent des débats animés ou des critiques : d'une part, l'autonomie financière du budget communautaire, et d'autre part le caractère de budget de

recettes et de dépenses que peut revêtir le budget de la Communauté. Certains défendent un budget de dépenses alors que d'autres se font les tenants d'un budget de recettes. En fait, les traités stipulent que le budget doit être équilibré, ce qu'il n'est pas. Il s'agit là d'un problème politique car ce qui se fait au niveau de la Communauté, c'est défendre rigoureusement un budget de dépenses. Les citoyens de la Communauté ne peuvent avoir confiance en un budget consacré uniquement aux dépenses, surtout lorsque celles-ci échappent au moindre contrôle. Diverses expériences politiques peuvent à cet égard être rappelées. Ainsi en ce qui concerne le travail d'élaboration de la constitution américaine, il convient de ne pas perdre de vue que la rébellion des treize colonies a débuté par la "Boston Tea Party". Il convient de ne pas oublier non plus, à l'heure où nous disposons de l'Ecu frappé à l'effigie du Roi de Belgique, qu'en débarquant en Espagne, Charles Quint prit pour première décision de faire décapiter les représentants des villes de Castille qui n'avaient pas voté les impôts dont il avait besoin. Lorsque les Pays-Bas entrèrent en rébellion contre Philippe II, son fils, ce fût à l'occasion de l'imposition d'une taxe de 10% par le Duc d'Albe, et la nuit du 4 août qui devait marquer à l'Assemblée française de début de la révolution, fut consacrée à la dénonciation des privilèges de la noblesse et de certains impôts. Ainsi, les problèmes fiscaux sont délicats au point de déboucher éventuellement sur des situations révolutionnaires. Cela dit, depuis ces dernières années se pose la question, notamment exposée au sein du Parlement, de la mise en place d'une union politique européenne. Dès le début des années 80', il a été question de l'opportunité d'étudier des formules de participation aux augmentations de l'impôt sur le revenu, dans le cadre du rapport Spinelli, et à partir du

Sommet de Fontainebleau (dans le cadre duquel l'adhésion à la Communauté a été consacrée) la préoccupation fondamentale du financement a été résolue de la façon suivante : pendant trois ou quatre ans des crédits vont être octroyés sur la base d'un critère de contrôle et avec une certaine méfiance. La Communauté dispose de différentes ressources. En ce qui concerne les impôts ou les taxes et prélèvements spécifiques liés à des politiques communautaires, les taxes et droits de douanes, les prélèvements, les cotisations-sucre, il s'agit d'impôts liés à des politiques communautaires clairement définies. Il convient de les distinguer de la participation à un impôt qui, s'il ne porte pas sur la consommation, s'y apparente cependant. Le représentant de la Commission a signalé certains des avantages de la T.V.A., essentiellement son automatisme. Ont également été relevés les inconvénients : de tels impôts n'ont pas seulement pour effet d'imposer une charge supplémentaire à certains pays dont le niveau de développement est moins élevé, mais plus grave encore, il s'agit d'impôts revêtant un caractère anesthésiant, ou s'apparentant aux stupéfiants, pour l'opinion publique. En effet, les citoyens ne savent pas ce qu'ils paient ni comment ils le paient. En aucun pays de la Communauté, les factures à l'achat ne signalent qu'une partie de la T.V.A. est destinée à la Communauté. C'est en ce sens que la proposition de la Commission présente une valeur réelle, une valeur positive, dans la mesure où l'on passe du seul examen de la consommation ou d'une activité économique déterminée à une conception plus globale, connue sous le nom d'imposition sur le produit national brut. Certes, il est important d'utiliser un langage susceptible d'être compris par les citoyens. C'est un problème qui mérite aujourd'hui d'être souligné dans la mesure où actuellement certaines politiques ont été inscrites dans les traités et se développent, certes

de manière insuffisante, politiques qui, au terme des élargissements et dans le cadre de la situation politique actuelle, revêtent une importance sans cesse accrue. Il s'agit des politiques de "redistribution" et des politiques qualifiées de "cohésion économique et sociale", lesquelles marquent une avancée fonctionnelle, comme tout ce qui se fait dans la Communauté, dans le cadre d'une logique fédéraliste ou apparentée au fédéralisme. Il faut que soit posé d'une manière suffisamment claire l'incorporation des objectifs de justice et de solidarité, même de manière implicite, car la Commission ne cesse de parler de mesures sûres et suffisantes plutôt que de ce genre de critères. Tout cela figure dans l'Acte unique et en l'état actuel des choses, il est permis d'affirmer à juste titre, y compris récemment, que la politique agricole commune demeure partie intégrante de la dot ou du contrat de mariage contracté dans la Communauté, de même que l'articulation Nord/Sud et la cohésion dans le cadre de la Communauté constituent un élément fondamental et de cohésion pour la Communauté. Il convient par ailleurs de rappeler brièvement un autre point figurant dans l'Acte unique et qui se rapporte aux unions politiques historiques, même s'il est posé en termes mesurés. On affirme, on a affirmé à juste titre que le propre de l'Etat est son territoire de défense. En principe ce sont de problèmes fiscaux dont il est question et cependant pour la première fois cet élément se trouve incorporé. Pour revenir à la question du P.N.B., car il paraît important de poursuivre et de faire progresser cette idée. Il est notamment important de songer à la manière d'envisager les choses : s'agit-il du produit de la Communauté dans son ensemble ou du produit des différents Etats membres? Si la question n'est pas encore définie de manière explicite, elle n'en demeure pas moins importante.

Est-il d'autre part tenu compte de l'avis des citoyens? En d'autres termes, lorsqu'on parle de prospérité, s'agit-il de prospérité ou de P.N.B., de prospérité relative entre pays, ou d'un rapport établi entre les prospérités relatives entre pays, ou de correctif à apporter par le biais des citoyens, ou simplement d'un système rigoureusement proportionnel? Il reste cependant à définir la notion de citoyen car et il s'agit là d'un point à élucider en dehors de toute discussion technique. Par exemple, un consensus existe actuellement au sein de la Communauté en ce qui concerne les manifestations de l'identité : passeport, permis de conduire, y compris le drapeau national. De ce point de vue, il est permis d'avancer l'idée de la fixation d'un minimum pour tous les citoyens, dans des conditions de rigoureuse égalité. Vous me permettrez par ailleurs de corriger certains arguments dont personne n'a besoin et qui ne donnent nullement satisfaction. Par exemple lorsqu'on dit que certains calculs permettent d'apprécier que vous payez moins et que nous payons plus. Je partage un peu les thèses avancées hier par le professeur BIEHL, et qui contredisent l'expérience vécue, à savoir que normalement les plus pauvres paient le plus. Tel a toujours été le cas dans l'histoire. Les calculs de ce genre nous permettent de mieux nous rapprocher de tous les citoyens de la Communauté. Il semble qu'il s'agisse là de questions à débattre sérieusement pour déterminer véritablement si, sur cette base, il est possible de progresser vers des formules de péréquation ou d'articulation, à l'instar des Etats fédérés. L'on citera, par exemple, dans le cas de l'Allemagne, le système du "Finanz-Ausgleich", système très direct, puisqu'il procède par transfert direct d'un land à l'autre. L'on peut également relever l'exemple de l'Espagne où existe un fonds de compensation interterritorial, avec le droit

théorique pour chacune des composantes de la nation de participer, d'une manière déterminée, à l'impôt.

Finalement, il importe avant tout de dépasser l'une des logiques les plus étroites dans laquelle s'insère le débat communautaire, à savoir la logique du solde net par pays. Bien sûr, cela se manifeste surtout dans le cas de l'Angleterre, car la compensation intervient par le biais de recettes, mais les autres Etats membres commencent également à calculer d'une manière explicite ou implicite, y compris dans le cadre d'une dialectique avec l'opinion publique : puisque je verse tant, je dois obtenir tant. Il est très important également de ne pas raisonner uniquement en termes de solde budgétaire net, mais aussi en termes de génération d'activité économique et de flux conjoncturel.

Un autre thème particulièrement délicat est celui de l'articulation entre les parlements nationaux et l'opinion publique, laquelle émane de citoyens originaires de nations déterminées. A l'évidence, il existe là un problème de répartition ou de considération de la souveraineté, que M. Villain a également soulevé. Le problème est le suivant : les Etats doivent à la fois mener une politique d'ajustement, réduire le déficit, réduire la pression fiscale et dans le même temps, contribuer au budget communautaire. Il n'existe aucun mécanisme d'ajustement automatique entraînant, aux termes de l'Acte unique, la suppression de certaines lignes budgétaires nationales. Il s'agit là d'un problème très important, et c'est la raison pour laquelle le problème posé par les contributions nationales est semble-t-il un faux problème. En effet si l'argent semble provenir d'une certaine source, puisque les Etats en tant que tels disposent d'un budget annuel mais

n'ont pas leur argent propre, il ne s'agit pas d'une contribution nationale, mais d'une contribution fixée sans l'acquiescement corrélatif d'un impôt au niveau national ; aucun ministre des Finances ne dispose des fonds destinés à la Communauté, et finalement, l'opinion publique des différents pays n'a pas conscience de l'existence de la Communauté par le biais d'impôts secrets.

Américaine Hamilton, débattant de la constitution, affirmait qu'une démocratie est un système de contrepoids et d'équilibres, de "check balances". En réalité nous nous trouvons actuellement en parfait déséquilibre au sein de la Communauté, non point pour débattre dans un cénacle d'initiés, mais pour expliquer ces choses à l'opinion publique.

Un double effort est donc nécessaire, d'une part pour nous mettre d'accord entre institutions et d'autre part pour être explicite face à l'opinion publique. La Commission semble d'ailleurs y avoir également songé puisqu'elle dit : "discutons avec tous ceux qui le souhaitent, Conseil, Parlement, parlements nationaux, afin de recueillir le financement nécessaire, d'ici le 1er janvier 1988". En principe les ressources proposées par la Commission peuvent déboucher sur un débat politique intéressant, susceptible de donner lieu à des formules qui paraissent plus justes et plus solidaires que celles existant actuellement, notamment vis-à-vis des nouvelles politiques. Cela peut permettre une avancée politique dans la Communauté, à condition de pouvoir approuver cette initiative. En ce qui concerne de nouvelles ressources propres, le groupe PPE notamment propose la taxation de la consommation de carburants. D'autres députés voient les choses différemment et envisagent par exemple un

impôt sur les sociétés ou un éventuel impôt sur le "Cash-flow", qui bouclera ainsi le cycle de la T.V.A. Ceci peut être envisagé en rapport avec les relations entre la Communauté et les Etats-Unis à condition que ceux-ci acceptent également un système d'imposition analogue au système européen. Il semble que l'on puisse discuter et envisager de situer le débat politique autour de l'imposition des revenus et du produit de la Communauté.

Par ailleurs, il faut être conscient de l'évolution des relations interinstitutionnelles au sein de la Communauté. La Commission semble poser le problème de manière systématique en proposant la transformation de la troisième branche de l'autorité budgétaire. Il semble que si la Commission a pour mission de formuler des propositions et ensuite de gérer, nous nous trouvons placés dans une situation un tant soit peu contradictoire, et c'est peut-être dans l'optique de Hamilton qu'il faudrait situer le problème.

En ce qui concerne l'accord sur les objectifs et avant tout sur l'horizon 1992, avec les perspectives pluriannuelles sur lesquelles l'on a insisté, la Commission doit à la fois faire face au Conseil et au Parlement. Il semble que les perspectives pluriannuelles peuvent contribuer pour beaucoup au débat à condition qu'elles ne se transforment pas en un système rigide étouffant absolument tout débat budgétaire. Ces problèmes sont étroitement liés au débat relatif à la discipline budgétaire et à la transparence, car en effet les pouvoirs de contrôle exercés par le Parlement semblent vides de sens et dans une certaine manière on aboutit à dénaturer l'article 203, notamment son paragraphe 9. Si le Parlement européen pose véritablement le

problème des recettes et des ressources de manière à faire une présentation politique explicable aux citoyens, il sera possible de progresser. Celui-ci ne doit pas simplement se borner à une critique de plus en plus amère vis-à-vis du Conseil et emprunter systématiquement la voie de l'affrontement en donnant le pouvoir aux juges pour résoudre des questions politiques, ce qui n'est pas leur rôle, car en effet ce dont on doit se préoccuper au sein d'un tribunal de justice, c'est du respect des lois et non pas se substituer aux hommes politiques dans leurs fonctions. Faute d'une telle progression, la détérioration de l'image de marque du Parlement européen ne pourra que se poursuivre. La progression implique que l'on puisse dans le même temps parler recettes et dépenses, et ce, de manière à pouvoir expliquer les choses aux citoyens. Il semble que sur cette base la proposition de la Commission, élaborée, discutée et développée, puisse offrir des perspectives intéressantes et qu'en ce sens le débat pourra progresser entre les institutions de la Communauté ainsi qu'avec les forces politiques des différents Etats membres. Il s'agit là d'une question proprement révolutionnaire, ou même historique pour la Communauté.

Pieter DANKERT

Vice-President of the European Parliament

The subject of budget discipline is a problem that mainly seems to arise when the Community is in need of new own resources. As soon as these resources are available, the discipline will be more acceptable. This can be learned from Fontainebleau, where the effort to work with sub-ceilings, part of the Commission's actual proposal - then to go from 1% VAT to 1.6% via 1.4% was rapidly overtaken by the events of the real world, and mainly the real agricultural world. When we should have had 1.4% in 1986 we were at 1.6% and the 1.8% foreseen for 1988 is already at 1.9%. Furthermore the rules on budget discipline, developed a few months later at the time of the Dublin European Council, the proposal for interinstitutional agreement, and consultation with Parliament were never implemented, as they were blocked in a long exchange of letters between Parliament, Council and the Commission.

However, whatever discipline is instigated it will not change existing regulations, nor will it do away with the considerable fraud and irregularities in the EEC. This is a serious problem that has to be considered.

I would like to qualify the Commission's proposals, concerning agricultural spending as being revolutionary but ineffective. And insofar as they have consequences for the European Parliament (I am referring here to non-compulsory

expenditure) I would accuse the Commission of an anti-parliamentary attitude and call its proposals superfluous.

The Commission indicates a tendency in the Community to overbudgetise certain lines. During the many discussions with the Budget Council, it was often implied that there was only one culprit: the European Parliament. However, looking at budgetary development in the main spending areas, at the evolution of the EEC over the last five or six years and, at the development of non-compulsory expenditure, it can be concluded that the increase in non-compulsory expenditure over the period 1982-1988 remained below the increase of EEC GDP over that same period.

Among members of Council, trying to explain their failure to achieve budgetary discipline, there has been a tendency to use false arguments. For example, the dollar was blamed. Of course, the dollar's effect on the Guarantee budget is not negligible, but if the Council's unwillingness to depreciate agricultural stocks, is taken into account and the sums involved are calculated, the amount needed for depreciation would not be lower than the sum lost due to the depreciation of the dollar. So dollar or no dollar, the problem of budget discipline has not been solved in Fontainebleau.

The future with unsold agricultural stocks to depreciate will considerably add to the 'burden of the past'.

I feel there is something of the magician's trick about budget discipline. One mentions those two words and people imagine that new own resources can be conjured up.

That is the main reason why all Community institutions and Parliament will cry for budget discipline. However, back in the real world, budget discipline is not the responsibility of the Community as a whole. It is the result of the incapacity of the Council, and in particular of the Council of Ministers of Agriculture, keeping FEOGA-spending within acceptable or agreed limits. The Commission lacks the power to agree on the right kind of regulation. I hope the proposed agricultural stabilisers will modify the situation. The problems lie in the lack of executive power of the Commission, its limited capacity to influence agricultural spending, for legal reasons, and the incredible delegation of executive power to the Member States. The system of advances, of transfer, not respecting any budget line, the loopholes in regulations, all make FEOGA-Guarantee into one fantastic ' tiroir-caisse ' so that nearly every year more money is spent than was planned for.

If a comparison is made between this situation and the one Parliament is responsible for, i.e. non-compulsory expenditure, then Parliament comes out very favourable. The reason is very simple. It is the existence of article 203/9 of the Rome Treaty which creates very narrow limits. Article 203/9 is from a budget-discipline point of view very functional. It is budget discipline for non-compulsory expenditure.

So overbudgetising cannot be the fault of the European Parliament. There is no instance I can think of where the European Parliament in its second reading went beyond the total amount of non-compulsory expenditure requested by the Commission in its preliminary draft-budget. On the contrary, in general we stayed considerably below the

amounts asked for by the Commission, which in my view is the only authority in the Community which can decide upon an agreed level of expenditure and upon the manner in which it should be spent. Article 203/9 is already the perfect instrument to ensure discipline for the European Parliament. New rules not necessarily prove to be more appropriate, they only threaten to undermine our budgetary power.

A qualified minority of Member States suffices to stop non-compulsory expenditure going beyond the maximum rate. Such a minority has always easily been found. This is unlikely to change in the future.

The budget procedure is a negotiation which follows the procedures as laid down in Article 203 of the Treaty. This negotiation leads to an agreement on a level of expenditure for which revenue is required. The Commission proposal on budget discipline turns, that procedure, in practical terms, upside down by proposing a system of annual ceiling in revenue. This will probably bring about a repetition of the unhappy 1% to 1.4% to 1.6% experience, which has paralysed the Community for so many years. On top of that, the Commission's proposed ceilings are of a pluri-annual nature on major categories of non-compulsory expenditure spending, such as the Structural Funds and the Research Programme. The interinstitutional agreement of June 1982 on the indicative character of ceilings seems to be forgotten, as does the right of Parliament to use its margin of manoeuvre in a sensible way. Ceilings have a tendency to become part of the financial ideology of the Community. We started with research and development, now even projects of 20 or 30 million ECU's seem to be in dire need of fixed ceilings. Now it is the turn of the Structural

Funds, the traditional area of parliamentary spending. A fixed ceiling should be decided by the European Council. All these ceilings not only take away Parliament's budgetary competence, they also take away the authority of the budgetary power, which as a result becomes a book-keeping institution, which is no good in a Community which, because of lack of institutional balance and lack of coordination between the different specialised Councils, needs a coordinating and integrating authority far more urgently than any Member State. The danger that it could happen was always present. That the Commission actually proposes to make it happen is very serious.

Another danger is that the European Council will ask for an interinstitutional agreement after it has laid down stringent guidelines. Such interinstitutional agreement has to be negotiated at the beginning of the year. It will, of course, considerably limit the freedom of negotiation during the rest of the budgetary procedure. If after a 'common accord' at the beginning of the procedure, Parliament and Council start to disagree, they will considerably strengthen Council's position. Also Council can discipline its own majority when it has to define its position on the budgetary framework. Until now the preliminary draft has been no more than a budgetary proposal. If that draft, or the main elements it has to contain, were to become part of the more binding procedures of an interinstitutional agreement, there could be the risk that the qualified minority in Council, which, pursuant Article 203/9, can now block proposals for a new increased maximum rate at the end of the procedure would apply that Article at the beginning. This is due to there being no qualified majority to establish expenditure levels unless (part of) the qualified minority of Article 203/9 is

included in that majority. That could well mean that the commitments for a considerable increase in the Structural Funds will be honored, because of the maximum rate problems, by considerable cuts elsewhere in non-compulsory expenditure. Certainly because of the narrow ceiling between revenue ceilings on the one hand, and foreseeable expenditure levels on the other - the eternally unpredictable amounts for FEOGA-Guarantee is a real danger. If FEOGA-expenditure can be maintained within the new strict guidelines, the problem may not arise. However, Fontainebleau has not proved to be reassuring. Hence there is a real threat to Community expenditure which will greatly affect its future. One can be sceptical about the possibilities for the development of new policies as for example in the field of modern technologies.

What from a parliamentary point of view is not acceptable is that the Commission does not propose that the budget authority should come to an agreement on budget discipline, but that it asks the European Council to define the contents of such an 'agreement'.

The role of the European Council in this whole process, and the proposal of the Commission, underline my thesis that we are departing more and more from the Treaty, and moving from a budget based on expenditure to one based on revenue. It is not surprising that in that context the Commission is throwing the whole notion of Community own resources and financial autonomy out of the window. The proposal on the fourth resource means that we will no longer have a balanced budget without a national contribution, paid under a fixed annual ceiling. Of course from its inception VAT has never been a real own resource, and certainly not

when it became limited to 1%. The biggest problem with VAT has always been that it was part of the revenue side of national budgets, hence any unprogrammed increase, within the VAT-ceiling, led to tremendous political difficulties within the Member States. Extra money for the EEC means less money than promised for national ministries of health, education or social affairs. This very unsatisfactory element of VAT will not only remain with the new proposal, it will increase because of the nature of the fourth resource and because of the increased volume of money going to the Community.

I called the Commission proposals revolutionary but ineffective. I referred to FEOGA-Guarantee. Of course, it would be a revolutionary change if agricultural expenditure could be contained the way the Commission proposes. But theory is one thing and Community practice another.

The shift from advances to payments, the stringent rules for transfer between chapters in the budget, and the agricultural stabilisers, deserve the praise of the civil servants of the Commission and the Parliamentarians. The proposed rolling three year envelope, the possibility for transfer and supplementary budgets, the proposal for an adequate reserve, all indicate that the Commission is aware that this praise does not automatically yield results and that safety net has to be woven for a lot of measures.

If the net does not work Parliament will be asked to adopt a supplementary budget. It is unfair, however, to burden Parliament with problems which are not of its creation. The European Parliament has no real influence on decisions made by the European Council. In the decisions of



the Council on Agriculture it plays at best an advisory role. A supplementary budget for Agricultural expenditure? It is first received in order to be voted for. In view of the narrow margins between ceilings and expenditure may be requested in order to safeguard the costs of agricultural surpluses which are not of our creation!

If the rejection of such a supplementary budget is desired in order to save non-compulsory expenditure, there will result an accusation of furthering the renationalisation of the CAP.

As long as the competences of the European Parliament are as they stand, there is no other choice other than to reject a supplementary budget. But how is this to be done if 260 votes are needed!

Ultimately, therefore, the problem is not one of budget discipline, but of policy discipline. The question is whether the Council of Ministers of Agriculture can be brought to respect wider interests than those of agriculture alone. Budget discipline does not solve the problem. The Commission's proposals, instead of re-establishing a balance between the Budget authority and the spending Council have titled that balance further away from the Budgetary authority and put it in a book-keeping role. Of course, Parliament's margin was respected. The question of what to do with the money is more difficult to answer. The main non-compulsory spending areas will have ceilings. What remains is very much dependant on the legal basis of the budget line. NGO's for development aid, cultural events, university institutes, Parliament's own budget, is all that will remain of what is called our budgetary competences.

I feel we should seek another avenue. The time is not right to ask the Commission to come forward with proposals for a revamped Article 203. At the same time, the Commission's proposals on FEOGA-Guarantee, and the stabilisers in particular, do tackle the problem of the open-ended commitment which is the basic feature of agricultural expenditure. That may mean that an interinstitutional agreement on the whole of EEC-expenditure would start to make sense. If that can be achieved with the help of the magician's trick of budget discipline then enormous progress has been made. Therefore to conclude on a 'positive' note: the European Council should leave budget discipline to those who have to live without it. Council, Parliament, and the Commission should sit together and make a joint agreement on budgetary discipline and the improvement of the budgetary procedure. The Community would profit far more from that than from the implementation of the Commission's proposals. The Budget Committee of Parliament is ready to take up such a challenge.

M. Jean-Pierre COT  
Président de la Commission des Budgets  
du Parlement européen

Ma première observation, M. le Président, est de nature technique, de discipline budgétaire. Ici, c'est à M. Christophersen que je m'adresse, car je voudrais revenir sur cette affaire des plafonds et des sous-plafonds. Nous comprenons bien le sentiment très légitime de la Commission, d'établir le financement futur pour assurer ce que M. Christophersen appelait la sécurité budgétaire, est-ce qu'il y a une nuance dans le choix d'un terme un petit peu différent, est-ce que le troisième sera la stagnation budgétaire? Je ne sais pas! Mais plaisanteries à part, un des instruments importants dans les propositions de la Commission à ce sujet, est la mise en place non seulement d'un plafond, mais de sous-plafonds annuels dans les documents de la Commission sur la discipline budgétaire, sont considérés comme devant être légèrement supérieurs aux prévisions pluriannuelles. La Commission propose un programme ambitieux en matière de développement des fonds structurels, qui ira au-delà de l'augmentation du taux maximal, quelque soit le chiffre finalement retenu, il va faire sauter le taux maximal. J'ai deux questions, qui sont: primo, comment est-ce que ce programme ambitieux va pouvoir être tenu face à une dépense agricole au cas où celle-ci, malgré tous les efforts, ne résistait pas; deuxièmement, je n'ai pas encore très bien compris comment on arrive à contourner l'article 203, paragraphe 9, en d'autres termes j'en arrive ici au problème de l'arbitrage, et à partir d'un

accord correct à Copenhague, ça va. Mais si, par hasard, ça ne se passe pas aussi bien pour une raison ou une autre, et soyons francs, dans la Communauté malgré les bonnes volontés des uns et des autres, l'expérience ne plaide pas systématiquement en faveur du respect sur cinq ans d'une projection de ce type, à ce moment-là je ne vois plus très bien quel est le mécanisme d'arbitrage qui permettrait de résoudre les problèmes. Plus exactement on voit à ce moment-là un retour à un mécanisme d'arbitrage qui est celui de l'article 203, paragraphe 9, c'est-à-dire de la minorité de blocage, qui, au sein du Conseil, pourra interdire une progression des dépenses non obligatoires, parce qu'il faut bien de l'argent pour les dépenses obligatoires, dont on sait très bien qu'elles sont considérées par certains comme plus obligatoires que d'autres. C'est cette absence de mécanismes d'arbitrage qui me paraît la plus gênante dans la proposition du Conseil.

Je voudrais insister sur le caractère prémonitoire de l'étude de Stephen Smith et du CEPS de l'année dernière. En fin de compte les idées qui ont été alors lancées, l'idée qu'il convenait sinon de séparer le budget agricole, du moins d'assurer une protection des dépenses non obligatoires contre l'éventuel dérapage des dépenses obligatoires, se trouvent au coeur de tous nos débats et se trouvent au coeur des décisions qui seront prises (nous l'espérons) à Copenhague. De ce point de vue, il s'agit d'une intention qui était annoncée de longue date par les travaux qui avaient été alors organisés.

Il n'y a pas de solution miracle, nous le savons bien, mais il y a eu, des clarifications utiles. Entre nous, Commission, Conseil, Parlement, c'est un dialogue

perpétuellement recommencé. Nous aurions pu recommencer à tourner en rond de la même manière. C'est en particulier grâce à l'intervention de personnes extérieures à nos débats habituels, en particulier des universitaires, que nous avons pu rompre avec ce type de discussion. Ces penseurs, ces universitaires qui nous ont rappelé à quelques règles de base, à quelques principes. Lorsque nous avons des échéances aussi immédiates, des éléments de négociation à partir de propositions très techniques, nécessairement qui sont faites par la Commission, et avec des intérêts nationaux éminents et respectables, il était important que nous puissions remettre ceci en perspective, pour nous souvenir au fond de ce que voulaient dire des notions telles que ressources propres, ou autonomie financière de la Communauté ou prise en compte des objectifs principaux de la Communauté. Il est important de se souvenir que les priorités qui sont les nôtres à nous, représentant des organes de la Communauté, ne sont pas forcément les priorités des gouvernements nationaux. Quoiqu'il en soit, nos collègues universitaires ont décapé, avec une admirable précision, les projets des uns et des autres et nous ont ramené à un peu plus de modestie.

David BOSTOCK  
Financial Counsellor,  
Permanent Representation of  
the United Kingdom to the EC

I should like to make four separate points:

Firstly, most commentators on the economics of federal states, confederal states and unitary states would agree that the transfers that take place through the budgets of those states are often of economic and political significance. There is, for example, a very helpful analysis in the McDougall report of the role of interregional budgetary transfers in different countries. So transfers of this sort are a matter for legitimate concern and discussion.

Secondly, when we talk about budgetary transfer we have to look at net transfers. We must look not just at what is received in various regions or member states.

Thirdly, the actual pattern of budgetary transfers in the Community is a very peculiar one. Considering this in very simple terms, and before taking into account the United Kingdom corrective mechanism, we find two countries making a substantial net budgetary contribution to the Community budget: the Federal Republic of Germany, which happens to be one of the most prosperous countries in the Community, and the United Kingdom, which is just below the Community average in terms of relative prosperity per head in the

enlarged Community. We find a pattern of net beneficiaries from budgetary transfers that is most peculiar. The net beneficiaries include, for example, Greece, Ireland and Spain, relatively poor parts of the Community. But we also find that people living in the Netherlands, Belgium and Denmark are substantial net beneficiaries from the Community budget.

Fourthly, one might ask how one could improve on this state of affairs. There is already an academic literature on this subject, though not a very large one, because it tends to be written by relatively few people who try to confront economic theory with the economic problems of the Community. I think there are two main approaches both of which can be found in the CEPS study.

The first approach states that the Community budget is comprised of two different sorts of activity. One activity is agricultural market support, whose objective is not to redistribute income between various parts of the Community, but to stabilize agricultural prices, and which should produce interregional transfers of income within the Community. The other activity involves structural policies, whose intention is deliberately to redistribute income. This analysis suggests that the agricultural market support expenditure should be financed on the basis of strict 'juste retour'.

The second main approach in the academic literature is to suggest that limits should be placed on the extent to which any member state can be a net beneficiary of budgetary transfers, or a net contributor to budgetary transfers, and that these limits would be related to GDP per head.

Against this background, two phenomena are perhaps striking. The first phenomenon is that it took the Community a long time to appreciate that this subject was a legitimate area of concern. The second phenomenon is that when the Community did attempt to solve the problem, it chose the rather ad hoc sort of arrangement agreed in 1984. This may be due to the lack of political closeness and density of political relations within the Community.  
(...)

A number of points have been raised on the UK compensation mechanism. First should the 'UK problem' be considered as purely a 'political problem'? But politics is to some extent the expression of views that people have for a combination of logical and emotional reasons. The debate that has taken place over the years about the United Kingdom compensation has done so within a framework of legitimate economic arguments and concerns. The distinction between 'politics' and 'economics' is really a false one in this context. Second, there have been one or two references to the shift that the Commission proposes from the present United Kingdom abatement system to a compensation system related to agriculture. I think that the CEPS study of this may have influenced the Commission. But what the Commission did not say is 'let's have a system in which we maintain agricultural income without having any fortuitous and undesired transfers through the budgetary mechanism, let's have a 100% compensation mechanism for agriculture'.

Guy ISAAC  
Président de l'Université  
des Sciences Sociales de Toulouse

Comme le souhaitent les organisateurs, cette communication sera essentiellement une réaction et une appréciation sur la proposition de "décision du Conseil relative au système des R.P. des Communautés" présentée le 4 août 1987<sup>1</sup> par la Commission dans le cadre de la concrétisation de la communication : "Réussir l'Acte unique". Ainsi qu'on s'en rendra aisément compte, réaction et appréciation sont plutôt celles d'un juriste.

Précisons, d'emblée, que sera laissé de côté le "problème des déséquilibres budgétaires", non seulement parce qu'il y sera consacré ultérieurement un rapport spécifique mais surtout parce que la Commission a délibérément choisi de la déconnecter formellement de la décision R.P.

On n'insistera pas, non plus, sur les aspects formels de la proposition : comment ne pas faire part cependant des sérieux scrupules de juriste à voir utiliser l'article 201 C.E.E. pour transférer les droits de douane

1. JO CE n° C 241/3 du 8.9.1987.

sur les produits du traité CECA<sup>2</sup>.

Si l'on s'en tient donc aux éléments de fond contenus dans la proposition de la Commission et si on les examine à la lumière de la question qui est posée par les organisateurs de ce séminaire : "quels sont les avantages et y-a t-il une alternative au système proposé ?", on répondra sans hésitation sur les principes qu'il n'y a pas d'alternative et que les orientations proposées s'imposent. A cet égard, il convient de remercier la Commission qui a eu le courage de renouveler la matière.

Dans le détail, bien sûr, l'appréciation connaît toute une gamme, qui va de l'approbation résignée aux regrets en passant par le préjugé favorable.

#### I - L'approbation résignée concerne la rupture radicale avec le système ancien des R.P.

Le système actuel (modèle 1970 modifié 1985) est un système limité dans la mesure où il repose tout entier sur la T.V.A. et où il assimile R.P. et recettes fiscales. Or, une telle logique conduit à l'asphyxie financière ; il n'y a pas d'alternative, il faut faire sauter le double

2. Le traité CECA ne contenant aucune base légale pour le transfert des droits, il conviendrait, pour y parvenir, de procéder à une révision formelle, sur base de l'article 96. On doute que le traité CEE, qui ne couvre pas le champ d'application CECA soit utilisable. On conviendra cependant que, dans la pratique, la procédure de l'article 96 CECA est très proche de celle de l'article 201 CEE.

verrou (c'est ce que propose la Commission) : le verrou du "tout T.V.A.", le verrou du "tout fiscal".

#### A. La fin du "tout T.V.A."

Le système actuel de R.P. est "tout T.V.A." :

- le plafond des R.P. disponibles, compte tenu de la stagnation des R.P. traditionnelles, est lié à la seule T.V.A. et, comme son assiette est régressive, la Communauté est condamnée à augmenter périodiquement le taux d'appel de cette T.V.A.

- C'est encore l'assiette T.V.A. qui joue le rôle déterminant pour définir la part supportée par chaque Etat membre ; or, cette assiette n'est plus en rapport avec le niveau de prospérité relative des pays membres. La Commission constate à juste titre qu'elle n'a qu'un effet redistributif limité, voire nul par rapport à la prospérité relative des Etats membres ; cette déficience n'est devenue que trop évidente après les derniers élargissements qui ont fait entrer dans la Communauté trois nouveaux partenaires dont les revenus sont inférieurs à la moyenne communautaire et qui tendent vers une propension à une consommation plus élevée. L'assiette T.V.A. ne représente plus une base équitable pour la participation des Etats membres aux dépenses.

- Enfin, c'est encore la T.V.A. qui sert, depuis Fontainebleau, à aménager la "correction budgétaire" au profit de la Grande Bretagne, avec cette conséquence aberrante de la pluralité des taux d'appel.

Ce système enferme la Communauté dans un véritable piège : le seul moyen de financer des dépenses croissantes est d'augmenter le taux d'appel T.V.A., ce qui a pour effet d'augmenter le caractère inéquitable du système.

La rupture s'impose donc et c'est la solution choisie par la Commission ; alors qu'en 1983<sup>3</sup> elle estimait encore :

"c'est la T.V.A. qui devrait demeurer, à long terme, la pierre angulaire de l'autonomie financière de la Communauté"

elle propose aujourd'hui que :

- le plafond des R.P. ne soit plus lié à la T.V.A. ;
- la clef T.V.A. soit corrigée par la clef "prospérité" ;
- la correction britannique se fasse autrement.

Symboliquement même, la rupture de la logique du "tout T.V.A." se manifeste non seulement par le refus de porter le taux d'appel à 1,6%, comme cela avait été prévu à Fontainebleau, mais au contraire par sa régression à 1%.

#### B. La fin du "tout fiscal" ou du "tout impôt"

3. "Le financement futur de la Communauté", communication de la Commission au Conseil et au Parlement, doc COM (83) 10 final, paragraphe 15.

Depuis 1970, la Communauté vit sous l'empire d'une conception selon laquelle il n'y a R.P. que si c'est une ressource à caractère fiscal, c'est-à-dire expression d'un pouvoir fiscal direct de la Communauté sur les contribuables.

On ne saurait minimiser l'intérêt politique et institutionnel d'une telle conception : dotée d'un pouvoir régalien, le pouvoir de lever l'impôt, la Communauté voit son statut rehaussé, sans parler des avantages relatifs que peut espérer le Parlement européen, seul représentant au niveau communautaire des contribuables.

Mais une telle conception a pour corollaire qu'aucune ressource propre nouvelle ne peut être créée, au-delà des R.P. traditionnelles et de la T.V.A., sans harmonisation fiscale préalable, ce qui renvoie, en fait, aux calendes grecques la diversification nécessaire des R.P.

Cette conception "fiscale" des R.P., qui était expressément défendue par la Commission en 1978, dans son document "Perspectives de financement du budget communautaire"<sup>4</sup> et encore en 1983(3) est désormais abandonnée : dans sa proposition actuelle, elle franchit le Rubicon et demande la création d'une quatrième ressource : le prélèvement sur l'assiette complémentaire (prélèvement prospérité), qui n'a plus rien d'une ressource fiscale.

4. Bull CE, supplément 8/78.

On se résignera à approuver cette rupture avec le "tout fiscal".

D'abord parce qu'il faut mettre fin à l'hypocrisie. Chacun devrait convenir aujourd'hui que la ressource T.V.A. n'a rien d'une ressource fiscale, il s'agit au mieux d'une quote part d'impôt commun<sup>5</sup> et la tentative avortée de renforcer son "caractère fiscal" en remplaçant l'assiette harmonisée par l'assiette effective en est la confirmation. Dès lors la quatrième ressource ne serait pas moins "fiscale" que la T.V.A.

Ensuite et surtout parce que l'autonomie financière ne connaît pas qu'une seule expression, qui serait l'accès à une source d'imposition ; elle peut parfaitement être fondée aussi sur la disposition du produit des impôts. Il est désormais acquis que la notion de R.P. communautaires englobe les recettes qui ont été consenties une fois pour toutes par les parlements nationaux et sont mises automatiquement à la disposition de la Communauté ; (5) l'essentiel est de renforcer encore l'automatisme du versement, la propriété de la Communauté sur les ressources (y compris son droit à percevoir des intérêts pour les montants déposés dans ses comptes) et la liberté de

5. Cf. Guy Isaac, "La notion de ressource propre" dans "Les ressources financières de la Communauté européenne", Economica, 1986, p. 70.

disposition de celles-ci<sup>6</sup>.

Certes, il faut du courage pour abandonner la conception originaire des "pères des R.P." et spécialement de Georges Spinale ; mais comment ne pas s'y résigner dès lors que la double rupture ici décrite est la condition du développement par ailleurs indispensable de la capacité financière de la Communauté?

## II - Le préjugé favorable concerne les principes du nouveau système

En effet, les craintes éventuelles que pourraient susciter certaines de ses composantes sont compensées par la flexibilité du nouveau système.

### A. Originalité des composantes

- Le plafond des R.P. serait désormais exprimé en termes de P.N.B. (1,4% en 1993). Cette solution présente les avantages décrits par la Commission : transparence, simplicité ; l'idée du "taux maximum de prélèvement obligatoire communautaire", dont la fixation tous les 5 ou 10 ans conduirait à un vaste débat, y compris devant les parlements nationaux, est séduisante. Quand elle est critiquée, elle ne fait pas l'objet de proposition alternative, sauf de retour

6. Cf. Guy Isaac, intervention devant la Commission du Contrôle budgétaire du Parlement européen, le 23 avril 1986, DOC PE 105.844/Ann., p. 23.

à des plafonds par type de ressources, qui iraient à l'encontre de la flexibilité du système.

- La composante la plus originale est, bien sûr, l'introduction d'une quatrième ressource, comportant un élément correcteur incorporé : le prélèvement sur l'assiette complémentaire, en introduisant une "clef prospérité", qui infléchit la "clef T.V.A.", assurerait une meilleure adéquation avec la capacité contributive des Etats membres. Cet élément correcteur par rapport au système existant est particulièrement efficace dans la mesure où il renforce automatiquement son incidence avec l'accroissement du volume global du budget, comme le montre la simulation d'un budget à hauteur de 1,4% du P.N.B. communautaire<sup>7</sup>. C'est aussi l'élément qui inquiète le plus certains Etats qui craignent une pénalisation.

### B. Flexibilité relative du système

Permettant une introduction progressive et modulée du nouveau système, elle devrait rassurer.

En effet, l'incidence réelle de la correction "prospérité" dépend de la part relative des dépenses à financer sur la base de la quatrième ressource, donc, au premier chef, du taux de la T.V.A. communautaire. Afin que le mécanisme ait d'emblée un impact significatif, la Commission propose de ramener le taux de T.V.A. à 1% ; mais elle propose aussi, et c'est là le principal instrument de

7. Agence européenne, 13.3.1987, p. 13.



souplesse, que ce taux de T.V.A. puisse être modifié sans repasser devant les parlements nationaux, par une procédure communautaire.

Il est donc possible d'apaiser certaines craintes:

- d'abord en fixant le point de départ, par exemple, plus près de la situation actuelle (taux de T.V.A. à 1,2%) ;

- ensuite en soulignant que l'évolution automatique de l'incidence du prélèvement "prospérité" en relation avec l'augmentation du volume du budget, peut être accélérée ou ralentie par le maniement communautaire (mais à l'unanimité!) du taux T.V.A. à l'intérieur du plafond P.N.B.

La proposition de la Commission permettrait donc de passer presque insensiblement d'un système à l'autre et ensuite de "piloter" l'évolution de ce dernier ; comment dans ces conditions lui marchander un préjugé favorable ?

### III - L'adhésion aux propositions de la Commission rencontre cependant des limites : on exprimera essentiellement deux séries de regrets

A. Des regrets, tout d'abord, d'y trouver des dispositions qui n'ont rien à y faire. Si l'on ne peut que se réjouir, en effet, que soit évacué de la décision R.P. le régime de la correction des déséquilibres budgétaires, on regrettera d'y voir désormais insérée une partie du dispositif de "discipline budgétaire". Il s'agit des plafonds annuels des R.P. en % du P.N.B., mais surtout de dispositions, qui sont de simples déclarations d'intention,

et dont on comprend mal qu'elles soient soumises aux procédures normales de ratification.

Le paragraphe 2 de l'article 3 :

"Le respect de ces plafonds repose sur le maintien d'une relation stricte entre crédits d'engagement et crédits de paiement tout au long de la période 1988-92. Cela implique une évolution ordonnée des crédits d'engagement aboutissant en 1992 à une enveloppe de crédits d'engagement inférieure à 1,4 % du P.N.B."

n'a guère de signification en termes d'obligation juridique et il est permis de voir une confusion des genres dans son inclusion au sein d'un acte soumis aux procédures nationales de ratification.

B. Mais les regrets vont surtout aux lacunes de la proposition qui de ce fait ne va pas jusqu'au bout de sa logique. Il y en a deux principales.

- La première concerne la proposition de fixer des seuils annuels à l'augmentation des R.P. Le Parlement européen s'en est ému : il n'accepte pas la fixation ne varietur de ces plafonds, et on le comprend. Il nous apparaît que si la Commission devait maintenir le principe de ces plafonds, elle devrait rajouter un dispositif qui symboliserait un progrès significatif vers l'autonomie financière : le plafond annuel des R.P. serait mis intégralement à la disposition de la Communauté, même si le volume des dépenses reste en deçà. Ceci donnerait plus de responsabilité à l'autorité budgétaire, plus de souplesse au mécanisme et consacrerait un degré supérieur d'autonomie financière (il conviendrait de modifier l'article premier de la proposition et de supprimer l'article 5 concernant le régime de

l'excédent éventuel). Le PE estime que les plafonds annuels constitueraient un retour à des contributions nationales ; ce n'est pas exact, c'est l'égalité nécessaire entre les dépenses et les ressources transférées qui s'apparente au système des contributions nationales. Il devrait s'efforcer de négocier un progrès qualitatif de l'autonomie financière en contre partie le plafonnement annuel auquel il serait peut-être contraint de consentir.

- la deuxième lacune dans le dispositif présenté concerne le régime d'instauration de la "cinquième ressource". Les R.P. seraient constituées, en effet, de toute taxe nouvelle qui serait instituée dans le cadre communautaire, mais "pour autant que la procédure de l'article 201 du Traité C.E.E... ait été menée à son terme". La Commission explique que l'intérêt de cette disposition est la flexibilité: on faciliterait ainsi la création de telles ressources à l'intérieur du plafond global. Mais où est la flexibilité, s'il faut retourner devant les parlements nationaux ?

Ou bien la mention de cette cinquième ressource est une simple déclaration d'intention et on se demande pourquoi la faire figurer dans la décision.

Ou bien on veut effectivement faciliter la création d'une nouvelle ressource en dissociant l'aspect transfert financier des Etats à la Communauté et instauration d'une législation fiscale, mais dans ce cas, il conviendrait de prévoir que la création d'un nouvel impôt communautaire à l'intérieur du plafond de ressource déjà attribué à la Communauté se fait sans revenir devant les parlements nationaux, par procédure communautaire (comprenant le cas échéant unanimité et usage de la directive).

Le projet actuel qui prévoit deux fois la procédure de l'article 201 contient une redondance et viole la règle bis repetita non placet.

On concluera que quelles que soient les difficultés que rencontreront auprès des autres institutions et des Etats membres les modalités du nouveau système proposé, une page est tournée dans l'histoire de la constitution financière des Communautés. L'abandon à court ou moyen terme des conceptions du "tout T.V.A." et du "tout fiscal" en matière de R.P. ne paraît pas évitable.

Une nouvelle ère de l'autonomie financière de la Communauté s'ouvre désormais.

Jørgen ØRSTRØM MØLLER  
 Ministry of Foreign Affairs,  
 Copenhagen

A new concept was born during the negotiations on the European Community's future financing: 'budgetary discipline'.

Until the end of 1983 budgetary discipline was a concept hardly known in Community circles. After that juncture, however, budgetary discipline has grown in importance and in recent months it has been in the forefront of the tough negotiations between the twelve Member States.

At first glance, budgetary discipline seems attractive.

How can the Community go on without imposing upon itself the same rigorous attitude to expenditure as every Member State exercises for its own national budget? The introduction of budgetary discipline seems inevitable when looking at the steep rise in agricultural expenditure.

This is, however, only the surface of the issue.

The battle which has been fought over the concept of budgetary discipline is really a question of the type of Community the Member States want for the rest of this century, perhaps even a question of whether the Community can survive.

The European Community has only one common policy: the common agricultural policy, and economies can certainly be made there. Decisions to this effect have been taken by the

Agricultural Ministers. The most important ones being in sectors concerning milk, beef and cereals.

The rest of the Community policies are of a very embryonic nature. This applies to industry, technology, research, energy, and environment. Altogether, total Community spending for these items does not surpass one billion ECUs. That corresponds to 0.03 % of the Community's gross domestic product.

For these common policies it makes no sense to draw a parallel between the need for savings on the national level and Community spending.

On the national level, national policies have been in force for many years. They are well-established. It makes sense to scrutinize these policies so as to ensure that they correspond to what is needed at the present moment. A fully implemented national policy can and should from time to time be adjusted. The tough stance vis-à-vis government expenditures brings about such a scrutiny.

However, the Community does not possess common policies. If we start to make savings before we launch the common policies we will kill every effort to deepen and enlarge the Community structure. We will make a mockery of all the beautiful phrases from the European Council meetings on the need to introduce new common policies. We will stop the efforts to catch up with the USA and Japan with regard to advanced technology (micro-electronics, information technology, telecommunication, bio-technology). It is not possible to envisage a Community effort in these areas without further financial resources.

Such resources have been placed at the disposal of the Community, but only to a limited extent. The so-called VAT

ceiling was raised from 1 % to 1.4 % in 1984. That increased potential Community revenue by approximately 20 %. The Commission has proposed an increase of approximately one third to last until 1992.

Taking into account the Community's enlargement with the joining of Spain and Portugal, and the needs of the common agricultural policy, only a very limited amount will be left to finance new common policies.

If, at the same time, the Community introduces a rigorous, perhaps legally binding, budgetary discipline we can be certain of two things: First of all, it is doubtful whether the common agricultural policy can be continued in its present form. The alternative to the common agricultural policy is a renationalization of agricultural policies in all Member States which will be far more expensive for the tax payers than the present common policy. Secondly, it is no use pretending that the Community is willing to introduce new common policies in the areas of research and technology. The financial means will simply not be there.

The question of budgetary discipline is therefore not a question of money and spending.

It is a question of approach and philosophy. What kind of munity do the Member States wish for the rest of this century.

A political choice will have to be made between two alternatives.

#### Alternative 1:

A Community which will be frozen in its present structure with only one common policy, the common agricultural policy,

supplemented with no other common policies, (or at least only embryonic ones) or in other words: A continuation of the present situation with an unbalanced structure and the inevitable economic, financial and political consequences. It is to be feared that such a static and frozen Community structure will take its revenge on the Member States. But this is what budgetary discipline in the proposed form will lead to.

#### Or alternative 2:

A Community with a common agricultural policy, supplemented with other new common policies, primarily based upon advanced technology. This will bring about a better balance between the common policies. We will thus gradually build a more balanced and equitable Community.

All Member States will benefit from a common effort to increase the competitiveness of European industry. The Community itself will be brought into better shape. The continuous and harmful haggling on budgetary issues may fade and become a thing of the past.

This approach will ensure a dynamic and viable Community. It is not, however, compatible with the proposed form of budgetary discipline. Indeed, it makes it necessary to increase the financial resources at the disposal of the Community beyond the present proposal.

The most attractive factor in this approach is that it will make it possible to change the marriage contract between the Member States, not by jeopardizing the common agricultural policy, but by implementing other common policies to the benefit of the Community and the individual Member States.

This perspective was brought to the attention of the Community more than ten years ago with the so-called MacDougall Report. This report puts its finger on the weak spot, that is the very limited amount of money placed at the disposal of the European Community. In 1977, total expenditure equalled 0.7 % of GDP. For 1987, the figure is 1 %. After ten years of integration we have managed to increase the share of Community expenditure from 0.7 % to 1 % of total GDP.

Compared with the analysis in the MacDougall Report this is a very discouraging development. The MacDougall Report mentions a figure of 2-2.5 % as a first stage towards a real integration. Apparently, the Community has a long way to go, and the way will be even longer and even more difficult if we introduce the proposed budgetary discipline.

The heart of the problem is that the Member States and the institutions have backed away from the fundamental political choice which is to define which tasks are to be dealt with at the Community level, which tasks are to be dealt with at Community and national level and which tasks are to be left to the national governments.

The lack of this clear political direction means that the Community budget reflects a fairly disorganized pattern of common policies, non-common policies and no common policies while at the same time Member States are pouring out funds at the national level to tasks which could certainly be better solved at Community level.

A fairly obvious way to tackle this problem would be some long-term planning for the Community. In political terms it could mean that each new Commission puts forward a working programme accompanied by figures for the necessary financing to be approved in the Community decision-making process.

Such a procedure would create a framework for the continuation of the present common policies and the establishment of new common policies. A commitment by the Member States should automatically mean a commitment to place the necessary financial means at the disposal of the Community.

It is extremely difficult to see which other methods to adopt if you want a Community where it is the common policies which determine the speed and the shape of the integration process.

The fact we have to face is that the last two or three years have witnessed a reversal of the roles assigned to common policies (that is the substance of the integration process) and the financial framework (that is budgetary restraint).

It seems that the philosophy laid down in the Treaty of Rome by the Founding Fathers has been rejected. The tune is called by the purse and not by the conductor.

If we accept that, as a fact of life, and it seems to be that, we should at least introduce a budgetary policy operating via the common policies and in conformity with their objectives and not to regard budgetary discipline as an objective itself.

There is no need to argue for bringing the common agricultural policy under control. The argument has been heard. Now we are in the negotiating process where the problem is to implement the general consensus on expenditure control.

There seems to be some sort of balance and equilibrium. The Russians are moving away from quotas and towards the price system. The Community is moving away from the price system

and towards production quotas. Exactly at the time when the Russians are substituting Glasnost for Gosplan we do the opposite.

There is no doubt that we can rig up so many complicated rules for the common agricultural policy that it will hang itself in red tape. The only viable instrument for budgetary discipline is to operate via the price mechanism and supplement it when needed with production quotas and other measures to control the production level. Unless the budgetary discipline is integrated into the market regulations it will not work, because no Member State nor the Community could be expected to accept an abrupt stop in payments during a production year.

The non-obligatory expenditure falls into two broad categories:

Firstly, the three structural funds. It is difficult to see how they can be subjugated to budgetary discipline. The Single European Act makes it clear that Member States will pursue economic and social cohesion. It can only be done by increasing the appropriations allocated to the structural funds, and it is difficult to envisage this increase being held within the maximum rate.

Secondly, new common policies. Present appropriations are so small, indeed tiny, that an increase in expenditures within the maximum rate makes no sense at all in a policy perspective of adopting new common policies.

There seems to be no way out of the political choice and the dilemma ahead for the Community. Either the Community wants to pursue the integration process of building new common policies. If that is the case there is some scope, even need for budgetary discipline in the common agricultural policy, but no scope whatsoever in the area of non-obligatory expenditure. As the common agricultural

policy is the only fully developed and fully implemented common policy, it is also the only one where it is justified to draw a parallel between savings in the national budgets and the need for economies on the Community budget.

Or we accept that the concept behind the Community has changed and that we will have to operate within a fairly limited financial framework using budgetary discipline as a tail to wag the dog. If we choose that way the integration process will stop where it is, and it makes no sense to talk about new common policies. The political implication of this is that Member States will not be willing to transfer tasks from the national to the Community level. That will leave the Community in the doldrums even if a favourable wind is blowing in other parts of the world.

In present circumstances, I cannot help feeling that budgetary discipline is an instrument in search of an objective, a tool for which there is no purpose according to the Treaty, but apparently a phrase which is surprisingly seductive.

Stephen SMITH  
 Institute for Fiscal Studies,  
 London

The Community budget differs from national budgets in two major respects, both of which have implications for the way the budget responds to unpredictable events, and for the mechanisms necessary to control budgetary crises.

Firstly, the Community has no power to cover a deficit in its general budget. This state of affairs presumably reflects the allocation of macro-economic responsibility to the national level. However as a result of monetary integration, and the removal of capital controls, the allocation of macro-economic policy will inevitably move towards the Community level, but I think it is unrealistic to imagine a Community budget over the next 10-20 years whose financing relied on routine borrowing.

The second difference between the Community budget and the national government budgets is the exogeneity of a large proportion of spending. That is, a large proportion of spending is not determined by cash limits set within the budget, but it is determined by economic causes partly or substantially outside the control of the budgetary authorities. Two thirds of Community spending is on agriculture, and agricultural spending is determined by the regulations, by the prices set, rather than by the cash amounts in the budget. I suppose an analogous situation is the position of social security within national budgets, where the total expenditure on unemployment compensation can not be set by rigid cash limits, since the amounts that are spent on unemployment benefit are an automatic consequence

of the number of individuals who are unemployed, in any given year. But the big difference between national budgets and the Community budget is that this exogenous component, determined by the economic system, rather than by the budget process, is very large indeed. It would seem unlikely that any government budget or a budget of a government organization is so substantially influenced by events which are essentially beyond the control of the budgetary authority.

The budgetary crisis which developed in the Community during last year, and that presumably began before then, reflects the influence of these external events on Community spending, largely, in fact, the effects of the fall of the dollar on the cost of the CAP. In the long term, such fluctuations in agricultural spending render rational budgetary planning, for policies in other areas, impossible.

The proposal that we made in the CEPS<sup>8</sup> paper aimed to solve this problem of exogenous fluctuations in budgetary spending by segmenting agriculture spending from non-agriculture spending within the budget. In effect there would be two separate budgets, with a rigid division between the two, and an allocation of resources. The first element of the proposal was to establish a direct limit on the amount that could be spent on agricultural policies, and consequently insulate non-agricultural policies in the remainder of the budget, from pressures arising in the agriculture budget. However, a secondary element, necessary in order to make this proposal successful would be a mechanism to bring agricultural spending in line with the

---

8. Centre for European Policy Studies, Paper no. 30, 'The Future of Community Finance', L. SPAVENTA, L. KOOPMANS, P. SALMON, B. SPAHN and S. SMITH, (Brussels: CEPS) September 1986.

limits set in the budget. It is purely wishful thinking to set a budget limit for agriculture or for anything else, and then not to have instruments available to bring agriculture spending in line with the budget totals that have been set.

The Commission's proposals suggest a similar mechanism. A proposal for a limit in agriculture spending, and proposals for mechanisms would proceed to bring agriculture spending in line with the budgetary totals that were previously set. The intention is to limit excessive spending in agriculture, by instruments not yet agreed upon, presumably involving price reductions, or other automatic mechanisms designed to provide means by which this exogenous part of spending could be brought within the budget totals.

The proposals the Commission has made, concerning the methods of controlling agricultural spending within the new budget system, differ with regard to one element, however, significantly from the mechanism suggested in the CEPS paper. This concerns the degree of detail in which limits are to be set within the agriculture sector of the budget. The Commission proposals envisage that the budget total should be specified in some considerable detail, and that the adjustments would be made in respect to those detailed totals, whereas the CEPS paper suggests that the budget totals for agriculture should be set as a global agriculture total, and that the adjustments should be made when total agricultural spending appears to supercede that global total. Thus the two systems involve both different concepts of disequilibrium and different responses to over-spending. The Commission proposals require a response to take place when spending on one particular line exceeds the pre-set budget total for that line, whilst the CEPS paper envisages a response to agricultural spending exceeding its own overall budget. This difference is important in relation to what the Common Agriculture Policy is supposed to achieve.

If we go back to the basic objectives of the policy, these include: providing through price support, some stability in the economic conditions faced by farmers, and also some measures of income support. My sympathies lie more with the objective of providing price stability to farmers than with the objective of providing an income support for one section of the Community, but if we consider what kind of instability we are trying to guard farmers against, we can then see that this instability may arise in two ways: one source of instability involves events arising in the world which in turn affect agriculture, for example fall in the dollar. This sort of situation would be dealt with in a similar way by both the Commission and the CEPS, that is all sectors of agriculture would be forced to bear some component of adjustment. However there may also be other events, sectoral in nature, which are limited to one or a small number of agriculture sectors. In these cases there would be some possibility, within a global budget total, of absorbing some of the impact, without any over-spending in the agriculture budget. However the Commission proposal would ensure that events which lead to over-spending in the case of a single commodity, would instigate the setting up of the adjustment mechanism. Nevertheless as the adjustment mechanisms may generally reduce the volume of the CAP as a way of protecting farmers from uncertainty, unnecessary use of them should be avoided. Consequently, if we judge the two proposals in relation to the CAP's objective of minimizing uncertainty for farmers, we may see some advantages in the limitation of the agricultural budget in total as opposed to the limitation of the sectoral components.

There are further advantages, in a general limit comprising of the limitation of sectoral components. A general limit would dictate the only form of reflexive response to over-spending that could be feasibly applied



across the board, and would tend to limit the ways in which over-spending could be corrected to the adjustment of prices, rather than sectorally specific adjustment mechanisms. On the other hand the stabilizers that could be envisaged in a line by line system could involve a considerable increase in the number of quotas, and in the number of undesirable institutional regulations on spending. It is hard to envisage any general implementation of quotas across the board. If one agrees that quantitative restrictions have seriously damaged economic effects, not only for consumers, but also for the realisation of comparative advantages within the Community, then there should be a great deal of concern about this present tendency towards increased reliance on quotas rather than price adjustment. Above all the countries which have recently joined the Community should view the establishment of a greater rigidity in the system of production for agriculture within the Community with considerable alarm, as it will exclude them from the opportunity to trade on the basis of comparative advantages in agriculture.

The limitation of agricultural spending is the most important issue facing the EC budget. It is the key area where uncertainty affects Community spending, and its precision is essential if any of these attempted solutions for the budgetary problems are going to be effective.

However problems have arisen in a second area of the budget. There is a complex mechanism in the non-agricultural budget of the Community, which makes commitments for future years, as well as a system of appropriations for payment. The problem lies in the degree of security for the Community as regards funds being available in subsequent years to realise the original commitments. Although the movement towards a more effective multiannual planning for these commitments has been

beneficial. I would like to suggest a model to those people working in the practical business of budgetary planning in the Community.

We might compare the Community's position with the operation of a fund which makes awards for research over a number of years out of an uncertain income, derived from stocks and shares, investments, and other securities. This fund faces the problem of how one can make yearly commitments, in a multiannual planning mechanism of research, when income is subject to substantial variations, in the stock market and so forth. The procedure that is commonly adopted by such funds is one which insures against uncertainty. When it is time to make the commitments, they convert a relevant amount of money from the uncertain income, that is stocks and shares, etc., into a less volatile form of deposit. During the period of the commitments, the money is thus held in a stable and predictable state, so that it is available to exactly meet the scale of the commitments. I think that some of the Community funds may benefit from a similar mechanism, whereby when multiannual commitments are made it is required at the same time that financial provisions are made for eventual payments.

One possible form would be to have a Community bank account, as in the case of a research fund, where money is deposited, for a period of years, between the point of commitment and the point of payment. This is a very effective mechanism, although perhaps excessively rigid. An alternative solution, is one where commitments form the basis of budgetary discipline. The commitment process might be the point at which the limitation on Community finances is made, and where the financial limits for certain programmes are established, rather than the payments.

Therefore a different approach to financing the present commitments and payments system should be found in order that the Community's commitments can be assured of adequate funding for subsequent payments.

Claude VILLAIN  
Inspecteur Général des Finances  
Paris

Il est surprenant de constater qu'à l'exception de l'exposé de M. Møller, ont surtout été abordés des concepts généraux, discipline budgétaire, rapports entre la Commission et le Parlement, sans aller au coeur des problèmes budgétaires de la Communauté, qui sont des problèmes économiques sous-jacents.

Il est important de rappeler que la Communauté est d'abord un marché commun. Quand les Chefs d'Etats veulent relancer cette Communauté, que veulent-ils faire ? Ils veulent arriver à un marché unique en 1992. A partir de cette constatation, il devrait être attaché plus d'importance aux problèmes économiques liés au budget.

Or, si l'on en croit le Commissaire Christophersen, les problèmes budgétaires découlent de l'agriculture. En fait, les problèmes budgétaires de la Communauté ne viennent pas uniquement de là. Les questions qui se posent à propos du budget communautaire sont les suivantes : premièrement, quelles dépenses les Etats membres peuvent-ils et veulent-ils engager au niveau communautaire ? Deuxièmement, comment veulent-ils répartir ces dépenses ? Et il y a deux sous-questions, la politique agricole d'un côté, les autres dépenses de l'autre. Troisièmement, les Etats membres

veulent-ils tous participer de la même façon au budget communautaire ? En d'autres termes ce qu'il est convenu d'appeler le problème de la compensation britannique, question qui n'a pas encore été abordée.

-1- La question du plafond des dépenses

Il s'agit là d'un problème fondamental, qu'il faut rattacher aux directives que la Commission donne elle-même. On a dit qu'il n'y avait qu'une seule politique commune, la politique agricole, mais il y en a beaucoup d'autres. L'on citera à ce titre la politique commerciale commune, qui est une politique sans doute plus importante que la politique agricole. Il y a aussi ce que j'appellerais les recommandations économiques faites périodiquement par la Commission, et par lesquelles elle indique à tous les Etats membres quelle est la bonne politique économique pour les ramener à la fois sur la voie de la croissance, et sur la voie de l'équilibre, et aboutira par là même à une meilleure cohésion communautaire. La DG2 publie une ou deux fois par an de bons rapports sur cette question. Mais, dans la mesure où la plupart de ces rapports prônent la réduction du déficit budgétaire, la diminution de la pression fiscale, auxquelles s'ajoutent les contraintes du marché intérieur (et notamment l'égalisation de la T.V.A. entre les Etats membres), la marge de la plupart des Etats membres pour contribuer au budget communautaire est extrêmement limitée.

La Commission tient donc deux discours : d'une part le discours économique, qui prescrit aux Etats une politique macro-économique sérieuse, et d'autre part le discours budgétaire de M. Christophersen ou de l'ensemble de la Commission, qui leur recommande d'accroître le prélèvement budgétaire par rapport au P.N.B. et d'en transférer de plus en plus au niveau communautaire.

Certains répondent que ce qui est transféré au niveau communautaire est une dépense en moins au niveau national. En fait, la question ne se pose pas exactement ainsi.

Si l'on veut appliquer les directives macro-économiques de la Commission, ce n'est pas simplement un transfert entre budget national et budget communautaire qu'il faut faire. Il faut, en outre, baisser dans les Etats membres, sauf peut-être en République Fédérale, tous les prélèvements obligatoires. Cependant, reste à savoir comment en baissant les prélèvements obligatoires dans onze Etats membres, l'on arriverait à accroître les prélèvements au profit du budget communautaire : c'est une première donnée macro-économique qui n'a pas été abordée. Elle est importante. Si tous les Etats membres ont aujourd'hui en commun quelques états d'âme à accepter d'emblée le nouveau plafond proposé par la Commission, c'est parce qu'il est en contradiction avec leur politique budgétaire interne.

L'on relèvera par exemple le cas de la France, où en l'espace de deux ans le gouvernement a baissé la pression fiscale de 69 milliards de francs tout en réduisant le déficit budgétaire de 44 milliards. Tant qu'on n'abordera pas ce problème on comprendra mal l'attitude des Etats membres. Peut-on concilier une politique macro-économique tendant à baisser les prélèvements et les dépenses publiques, avec l'accroissement du budget communautaire ?

#### -2- La question de la répartition des dépenses

Il y a la politique agricole et les autres politiques. En ce qui concerne la politique agricole, que ce soit pour le Commissaire Christophersen ou pour M. Dankert, la dépense agricole apparaît comme la cause principale de nos maux

parce que le Conseil n'arrive pas à la contrôler et qu'il suffirait selon eux d'avoir une discipline.

Selon M. Christophersen, il suffit que les lignes budgétaires, produit par produit, soient des limites impératives, pour régler le problème agricole : dans la mesure où celui-ci ne relève pas uniquement d'une question de discipline budgétaire.

A partir du moment où l'on se rappelle que la Communauté est d'abord une Communauté économique, et que l'agriculture, même avec ses multiples spécificités est une activité économique, il paraît donc clair que l'on ne pourra la soutenir sans lui donner une signification économique.

Il est tout d'abord nécessaire de se doter d'une bonne politique agricole, c'est-à-dire d'une politique fondée sur les prix ; c'est là le point primordial. On ne maintiendra pas ad vitam aeternam une branche de l'activité économique qui représente encore en moyenne 7% du P.N.B. communautaire, en la laissant échapper à tout critère économique. Il faut donc d'abord définir une politique agricole. A mon sens, elle ne peut reposer que sur les prix, c'est-à-dire qu'en l'état actuel, il convient de les baisser.

Un autre problème n'a pas été abordé bien qu'il conditionne aussi la solution de la question agricole, il s'agit du dialogue avec les Etats-Unis. Si il a été fait état de l'augmentation des dépenses agricoles et du rapport des taux de change entre l'Ecu et le dollar, par contre, la faille de la protection agricole communautaire n'a pas été abordée, alors même qu'elle déplace 15 millions de tonnes de céréales, de la consommation interne vers l'exportation et qu'en outre elle masque un phénomène réel, à savoir que la Communauté est importatrice de nombreux produits agricoles.

On a essayé d'en chiffrer l'effet dans la Communauté à dix. Sur une surface agricole utile de la Communauté de 100 millions d'hectares, les importations représentaient l'équivalent de 7 millions d'hectares. En d'autres termes, alors qu'il est dit que la Communauté est exportatrice nette, elle est en fait "importatrice nette" de 7 millions d'hectares. C'est un problème fondamental, et difficile, parce que les Américains ne veulent pas en parler.

Or, lorsque les Américains développent de nouvelles productions, telles le maïs, le sucre chimique, l'aspartame, que nous consommons dans la Communauté, cela équivaut à une fermeture de leurs frontières. Pour le sucre, existaient des quotas d'importations : petit à petit ils ont réduit leurs quotas, de plus de 5 millions de tonnes de sucre, à moins d'un million et demi. Si la Communauté, grande puissance économique, refuse de discuter un problème économique majeur, elle ne surmontera jamais son problème agricole. Cette question devra être réglée en février 1989, avec une nouvelle administration américaine à qui il sera nécessaire de faire comprendre qu'il faut négocier céréales contre protéagineux. D'ici là, tous les stabilisateurs du monde, et le renforcement de la discipline budgétaire ne pourront suffire à régler le problème agricole.

Quant aux autres dépenses, ce qu'on appelle les politiques structurelles, ce sont comme l'a souligné M. Møller, des non-politiques. Le Commissaire Christophersen en a lui-même donné l'explication : gérer 10.000 dossiers n'est pas possible pour la Commission. Ceci du fait du mode de gestion des dossiers de politique structurelle agricole, du fonds social ou du fonds régional.

La Commission reçoit des dossiers des Etats membres ; elle les classe ; elle reçoit les priorités des Etats membres ; elles écartent ceux qui sont vraiment très

mauvais, et puis elle retient les priorités des Etats membres. C'est du co-financement, ce n'est pas de la politique structurelle agricole, ni de la politique sociale, ni de la politique régionale ; force est de reconnaître qu'il s'agit plus simplement d'un transfert budgétaire. Il serait plus simple et moins coûteux en personnel de faire ces transferts directement sans les abriter derrière de fausses politiques.

Si l'on s'interroge sur le caractère à la fois nécessaire et souhaitable de tels transferts, l'on débouche alors sur le grand problème de la liaison entre le marché unique, 1992, et ce qu'il est convenu d'appeler la cohésion. Ceci appelle une réponse fondée sur l'expérience économique.

Les grands marchés intérieurs se sont faits à des époques où il y avait peu de dépenses budgétaires, que ce soit le marché américain, ou le marché allemand du XIXème siècle. Plus simplement et plus proche encore, on retiendra l'exemple de l'intégration économique de la Communauté à six, tout au moins au niveau de ses échanges commerciaux, avec peu de transferts budgétaires. En effet, les transferts agricoles étaient relativement peu nombreux dans les sept premières années du marché commun.

Ainsi, le pays le plus pauvre de la Communauté à cette époque, qui était l'Italie, a reçu peu de transferts budgétaires, mais cela ne l'a pas empêché de connaître la plus forte période de croissance de son histoire et de s'amalgamer dans ce marché commun sans difficultés majeures.

En conclusion, faire des transferts budgétaires d'un Etat à un autre peut être souhaitable pour une question d'harmonie politique, ce n'est certainement pas indispensable pour des raisons économiques.

### -3- La question de la compensation britannique

Il s'agit là d'un problème éminemment politique qu'il faudra régler. L'enjeu est de savoir si un Etat membre qui n'est pas le plus pauvre doit avoir un statut particulier en matière de contributions. La dernière proposition de la Commission en la matière apparaît tout à fait acceptable, car tant que les dépenses agricoles représentent l'essentiel des dépenses communautaires, la Grande Bretagne est sans doute le pays qui a le plus fort décalage entre sa part agricole dans le produit agricole européen, et le retour qu'elle en tire. C'est de là que vient le déséquilibre britannique.

Or actuellement la compensation britannique ne compense pas uniquement l'agriculture, elle compense toutes les politiques et toutes les dépenses. La proposition de la Commission vise à une seule chose : compenser une partie du déséquilibre agricole. Elle a le mérite de reposer sur des considérations objectives, de proposer une compensation raisonnable.

En guise de conclusion, deux remarques peuvent être faites. La première, à titre strictement personnel, pour marquer mon accord avec la plupart des propositions de la Commission, y compris pour augmenter ses pouvoirs en matière agricole. Si les fonctionnaires communautaires n'ont pas de pouvoir de contrôle dans les douze Etats membres, il ne faut pas se faire d'illusions sur l'efficacité des contrôles communautaires.

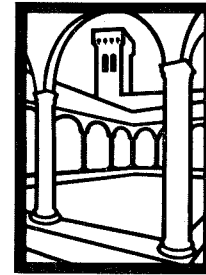
Par contre, deux points sont à mon sens plus discutables. Tout d'abord, pour des raisons macro-économiques, le plafond des dépenses apparaît trop élevé pour le moment (cf. supra).

Par ailleurs, la proposition d'exécution du budget agricole ligne par ligne va rendre la préparation et le vote du budget agricole impossible. En effet, le Parlement européen débat du volume global du FEOGA ce qui prend beaucoup de temps, (il y a même des années comme celle-ci où il n'y arrive pas). A partir du moment où l'exécution du budget se fera ligne par ligne et chapitre par chapitre, tous les Etats membres vont vouloir se prémunir à l'avance d'une insuffisance éventuelle, c'est-à-dire que ce n'est pas un chiffre mais vingt qui devront être discutés.

En effet, si l'on fait des transferts de chapitre à chapitre à l'heure actuelle, ce n'est pas parce que la Commission se trompe dans ses propositions initiales, mais par exemple parce que la récolte d'huile d'olive a varié de 30/40 % d'une année sur l'autre. Il peut y avoir en même temps une baisse du coût du colza et une hausse du sucre ou des céréales. Si l'on ne change pas fondamentalement les politiques, il faut écouler les produits. L'exécution du budget agricole ligne par ligne est une fausse garantie. C'est un masque qui ne touche pas à la racine du mal.

Une dernière remarque qui elle n'est pas économique, mais politique peut être faite. Pour que le Parlement européen soit un jour vraiment responsable, il faudrait qu'il milite pour que les ressources de la Communauté soient prélevées sur les contribuables, sous le vocable communautaire. Quand le Parlement dit "les ressources doivent augmenter, les dépenses pour l'agriculture doivent diminuer" personne ne sait, en payant la T.V.A., qu'une partie est reversée à Bruxelles. Il serait intéressant de faire un sondage pour voir combien d'Européens parmi les 310 millions, savent qu'une partie non négligeable, 30 milliards d'Ecu, prélevée sur leurs impôts est reversée à la C.E.E. Le Président Dankert a toujours été très soucieux d'accroître le rôle du Parlement dans les

discussions budgétaires. Le vrai préalable - et cela permettra de savoir si l'effort budgétaire est suffisant ou insuffisant, accepté ou non - serait de créer un véritable impôt communautaire - peut-être un pourcentage du P.N.B. - que chaque contribuable acquitterait comme il acquitte les impôts pour l'Etat, pour la région ou pour la commune.



# EUI WORKING PAPERS

EUI Working Papers are published and distributed by the European University Institute, Florence.

A complete list and copies of Working Papers can be obtained free of charge - depending on the availability of stocks - from:

The Publications Officer  
European University Institute  
Badia Fiesolana  
I - 50016 San Domenico di Fiesole (FI)  
Italy

**Please use order form overleaf**

**PUBLICATIONS OF THE EUROPEAN UNIVERSITY INSTITUTE**

To The Publications Officer  
 European University Institute  
 Badia Fiesolana  
 I - 50016 San Domenico di Fiesole (FI)  
 Italy

From Name .....  
 Address .....

**Please send me:**

- a complete list of EUI Working Papers
- the following EUI Working Paper(s):

No.: .....

Author, title: .....

Date: .....

Signature: .....



PUBLICATIONS OF THE EUROPEAN UNIVERSITY INSTITUTE

JUNE 1988

- 87/300: A. ELZINGA, P. NABER,  
R. CIPPOLLINI,  
F. FACCIOLI, T. PITCH Decision-Making About Girls by  
the Criminal Justice System in  
Holland and Italy
- 87/301: S. LEES, J. SHAW,  
K. REISBY Aspects of School Culture and the  
Social Control of Girls
- 87/302: Eleanor MILLER, Rosa  
ANDRIEU-SANZ and  
Carmen VAZQUEZ ANTON Becoming a Teenage Prostitute in Spain  
and the U.S.A.
- 87/303: Mary EATON and  
Lode WALGRAVE A comparison of crime and its  
treatment amongst girls in Britain and  
Belgium
- 87/304: Annie HUDSON  
Edna OPPENHEIMER Towards an effective policy for  
delinquent girls
- 87/305: G. VAN DER LAAN and  
A.J.J. TALMAN Computing, Economic Equilibria  
by Variable Dimension Algorithms:  
State of the Art
- 87/306: Paolo C. GARELLA Adverse Selection and Intermediation
- 87/307: Jean-Michel GRANDMONT Local Bifurcations and Stationary  
Sunspots
- 87/308: Birgit GRODAL/Werner  
HILDENBRAND Income Distributions and the Axiom of  
Revealed Preference
- 87/309: Eric PEREE/Alfred  
STEINHERR Exchange Rate Uncertainty and Foreign  
Trade
- 87/310: Giampaolo VALDEVIT American Policy in the Mediterranean:  
The Operational Codes, 1945-1952 \*
- 87/311: Federico ROMERO United States Policy for Postwar  
European Reconstruction: The Role of  
American Trade Unions \*
- 87/312: Pietro REICHLIN Output-Inflation Cycles in an Economy  
with staggered wage setting
- 87/313: Neil KAY,  
Jean-Philippe ROBE and  
Patrizia ZAGNOLI An Approach to the Analysis of Joint  
Ventures \*
- 87/314: Jane LEWIS Models of Equality for Women: The Case  
of State Support for Children in  
20th Century Britain

\* :Working Paper out of print

- 87/315: Serge NOIRET Nuovi motivi per studiare i meccanismi delle leggi elettorali. Una riflessione metodologica a proposito della legge del 1919 in Italia
- 87/316: Alain GOUSSOT Les sources internationales de la culture socialiste italienne à la fin du 19e siècle et au début du 20e siècle. Problèmes de la composition de l'idéologie du PSI et ses rapports avec la circulation des idées en Europe
- 87/317: Eamonn NOONAN Württemberg's exporters and German protection, 1931-36
- 87/318: Jean-Pierre CAVAILLE Theatrum Mundi. Notes sur la théâtralité du Monde Baroque.
- 87/319: Peter RAPPOPORT and Lucrezia REICHLIN Segmented Trends and Nonstationary Time Series
- 87/320: Douglas GALE A Strategic Model of Labor Markets with Incomplete Information
- 87/321: Gianna GIANNELLI A Monopoly Union Model of the Italian Labour Market
- 87/322: Keith PILBEAM Sterilization and the Profitability of UK Intervention 1973-86
- 87/323: Alan KIRMAN The Intrinsic Limits of Modern Economic Theory
- 87/324: Andreu MAS-COLELL An Equivalence Theorem for a Bargaining Set
- 88/325: Angela GROPPA "La classe la plus nombreuse, la plus utile et la plus précieuse". Organizzazione del lavoro e conflitti nella Parigi rivoluzionaria.
- 88/326: Bernd MARIN Qu'est-ce que c'est "Le Patronat"? Quelques enjeux théoriques et observations empiriques
- 88/327: Jean BLONDEL Decision-Making Processes, Conflicts, and Cabinet Government
- 88/328: Ida KOPPEN The European Community's Environment Policy. From the Summit in Paris, 1972, to the Single European Act, 1987

\* :Working Paper out of print

- of Austria
- 88/330: Milica UVALIC "Shareholding" in Yugoslav Theory and Practice
- 88/331: David CANNING Convergence to Equilibrium in a Sequence of Games with Learning
- 88/332: Dalia MARIN Trade and Scale Economies. A causality test for the U.S., Japan, Germany and the UK
- 88/333: Keith PILBEAM Fixed versus Floating Exchange Rates Revisited
- 88/334: Hans Ulrich Jessurun d'OLIVEIRA Die EWG und die Versalzung des Rheins
- 88/335: Felix Fitzroy and Kornelius Kraft Piece Rates with Endogenous Monitoring Some Theory and Evidence
- 88/336: Norbert LORENZ Die Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäischen Gemeinschaften - verfassungsrechtliche Chancen und Grenzen einer europäischen Integration erläutert am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland, Frankreichs und Italiens -
- 88/337: Domenico Mario NUTI On Traditional Cooperatives and James Meade's Labour-Capital Discriminating Partnerships
- 88/338: Pietro REICHLIN and Paolo SICONOLFI Government Debt and Equity Capital in an Economy with Credit Rationing
- 88/339: Alfred STEINHERR The EMS with the ECU at Centerstage: A proposal for reform of the European Exchange rate system
- 88/340: Frederick VAN DER PLOEG Monetary and Fiscal Policy in Interdependent Economies with Capital Accumulation, Death and Population Growth
- 88/341: David CANNING Optimal Monetary Policy in an Economy without a Forward Market for Labour
- 88/342: Gunther TEUBNER "And God Laughed..." Indeterminacy, Self-Reference and Paradox in Law
- 88/343: Jean BLONDEL Ministerial Careers in Western European Governments

\* :Working Paper out of print



- 88/344: Joerg MAYER Intervention Mechanisms and Symmetry in the EMS
- 88/345: Keith PILBEAM Exchange Rate Management and the Risk Premium
- 88/346: Efisio ESPA The Structure and Methodology of International Debt Statistics
- 88/347: Francesc MORATA and Jaume VERNET Las Asambleas Regionales en Italia y España: Organización Institucional y Reglas de Funcionamiento
- 88/348: Milica UVALIC The Investment Behaviour of the Labour-Managed Firm: An Econometric Analysis
- 88/349: Massimo PANEBIANCO Latin-American Identity in the International and Economic Structure
- 88/350: Gregorio ROBLES La Cour de Justice des CE et les Principes Gånåraux du droit
- 88/351: Alan KIRMAN On Ants and Markets
- 88/352: Gianna GIANNELLI Labour Demand, Pricing and Investment Decisions in Italy: An Econometric Analysis
- 88/353: Niall O'HIGGINS The Progressivity of Government Taxes and Benefits in Ireland: A Comparison of Two Measures of Redistributive Impact
- 88/354: Christian JOERGES Amerikanische und deutsche Traditionen der soziologischen Jurisprudenz und der Rechtskritik
- 88/355: Summary of Conference debates and abstracts of selected interventions The Future Financing of the EC Budget EPU Conference 16-17 October 1987