

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1992 - 1993

Annexe au proces-verbal de la séance du 21 octobre 1992.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur la proposition de loi organique, ADOPTÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, modifiant l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances pour instituer un contrôle du Parlement sur la participation de la France au budget des Communautés européennes,

Par M. Jean ARTHUIS,

Senateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, *président* ; Geoffroy de Montalembert, *vice-président d'honneur* ; Jean Cluzel, Paul Girod, Jean Clouet, Jean-Pierre Masseret, *vice-présidents* ; Jacques Oudin, Louis Perrein, François Trucy, Robert Vizet, *secrétaires* ; Jean Arthuis, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, René Ballayer, Bernard Barbier, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Maurice Blin, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Mme Paulette Post, MM. Henri Gœtschy, Emmanuel Hamel, Alain Lambert, Tony Larue, Paul Loridant, Roland du Loart, Michel Manet, Michel Moreigne, Jacques Mossion, Bernard Pellarin, René Regnault, Roger Romani, Michel Sergent, Jacques Sourdille, Henri Torre, René Tregouet, Jacques Valade

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 2678, 2749, 2830 et T.A.696.

Sénat : 479 (1991-1992).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I - LE REGIME EN VIGUEUR	7
A. LE FONDEMENT DU CONTROLE	7
1. Le débat juridique	7
<i>a) Le droit communautaire</i>	<i>7</i>
<i>b) Le droit national et les décisions du Conseil constitutionnel</i>	<i>9</i>
2. Le débat politique	14
<i>a) Au niveau communautaire</i>	<i>15</i>
<i>b) En France</i>	<i>16</i>
B. L'ORGANISATION DU CONTROLE	18
1. Le contrôle communautaire	18
<i>a) Le contrôle technique</i>	<i>18</i>
<i>b) Le contrôle politique : la décharge du Parlement européen</i>	<i>19</i>
2. Le contrôle parlementaire national	20
<i>a) L'information et le contrôle à l'étranger</i>	<i>20</i>
<i>b) L'information et le contrôle en France</i>	<i>21</i>
3. L'apport de la commission des finances du Sénat	22
<i>a) Une garantie d'information</i>	<i>22</i>
<i>b) Une source d'information</i>	<i>23</i>
<i>c) Un débat annuel</i>	<i>24</i>

II - ANALYSE CRITIQUE DE LA PROPOSITION DE LOI	25
A. PRINCIPALES CARACTERISTIQUES	25
1. Génèse	25
2. Description sommaire	26
B. DISCUSSION CRITIQUE	26
1. La problématique juridique	26
2. La problématique technique	28
a) <i>Les inconvénients techniques</i>	28
b) <i>Les risques politiques</i>	29
C. ORIENTATIONS SOUHAITABLES	30
1. Les conditions d'une véritable avancée	30
a) <i>Un vrai débat</i>	30
b) <i>Au bon moment</i>	31
c) <i>Avec les bons documents</i>	31
2. Les modifications envisageables	32
a) <i>Les améliorations techniques</i>	32
b) <i>Les améliorations politiques</i>	33
 III - EXAMEN DES ARTICLES	 35
ARTICLE PREMIER (article 31 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959) : <i>Inscription dans la loi de finances de la participation de la France au budget des Communautés européennes</i>	35
1. L'évaluation de la participation	35
2. L'autorisation du versement	39
a) <i>Le principe du vote de la contribution française</i>	40
b) <i>Les conséquences du vote d'un article spécifique</i>	42
ARTICLE 2 : (article 32 de l'ordonnance n° 59 2 du 2 janvier 1959) : <i>Information du Parlement sur le budget des Communautés européennes</i>	46
1. Le dispositif	46
a) <i>Description</i>	46
b) <i>Rappels de procédure</i>	47
2. Les modifications envisageables au texte de la proposition de loi	48
a) <i>L'évaluation des versements des Communautés européennes en France</i>	48

<i>b) Le titre des documents</i>	53
<i>c) La liste des documents</i>	54
<i>d) Les délais de transmission</i>	57
ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 2	59
1. Une modification souhaitable des pouvoirs des rapporteurs spéciaux	59
<i>a) Les limites de la proposition de loi</i>	59
<i>b) Les limites des pouvoirs des rapporteurs spéciaux</i>	60
2. Une consécration des pouvoirs des rapporteurs spéciaux	61
INTITULE DE LA PROPOSITION DE LOI	62
1. Les aspects techniques et juridiques	62
2. Les aspects politiques	63
CONCLUSION	65
LE NECESSAIRE PROLONGEMENT DU DISPOSITIF	65
1. Le contrôle parlementaire en amont : la nouvelle procédure de résolution	65
2. La coopération entre Parlements	67
EXAMEN EN COMMISSION	69
ANNEXE 1 : Extraits de documents budgétaires au Royaume-Uni	73
TABLEAU COMPARATIF	75

Mesdames, Messieurs,

La présente proposition de loi organique tend à instituer un contrôle du Parlement sur la participation de la France au budget des Communautés européennes, afin de mieux associer le Parlement français au processus de décision communautaire.

Ce texte, qui résulte d'une initiative de M. Edmond Alphandéry, "relayée" par M. Jean Le Garrec, a été adopté par l'Assemblée nationale le 29 juin 1992, quelques jours après l'adoption par le Parlement, réuni en congrès, du projet de loi de révision constitutionnelle préalable à la ratification du Traité sur l'Union européenne. Entre son adoption par l'Assemblée nationale et son examen par le Sénat, la consultation du peuple souverain, le 20 septembre dernier, a révélé tout à la fois, les aspirations mais aussi les craintes des français au regard du déficit démocratique qui affecte le fonctionnement de la Communauté européenne.

L'examen de ce texte sera le premier débat parlementaire de l'après référendum portant sur les questions communautaires. Il est impératif de ne pas manquer ce rendez-vous.

C'est dans ce contexte politique particulier que la commission des finances se trouve amenée à examiner la réforme proposée qui légalise une pratique initiée par le Sénat.

C'est en effet à l'initiative du Président Christian Poncelet qu'il existe, depuis 1989, un rapport annuel relatif aux relations financières entre la France et les Communautés européennes. L'examen de ce rapport donne lieu à un débat, à l'occasion du vote de l'article d'équilibre de la loi de finances, auquel est annexé l'état A qui comprend une ligne relative au prélèvement sur recettes effectuée au profit des Communautés européennes. C'est d'ailleurs pour cette raison que la conférence des présidents a décidé, à titre exceptionnel, de renvoyer l'examen de cette proposition de loi organique à la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, et non pas à la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et de l'administration générale, normalement compétente pour les lois organiques.

Ces trois années constituent certainement aujourd'hui un atout exceptionnel qu'il faut mettre à profit pour examiner cette proposition de loi dont l'objet principal est d'individualiser, au sein d'un article de la première partie du projet de loi de finances initiale, le montant de la participation de la France au budget des Communautés européennes, afin de permettre la tenue d'un débat parlementaire sur cette contribution.

I - LE REGIME EN VIGUEUR

A. LE FONDEMENT DU CONTROLE

Le contrôle du Parlement sur la participation de la France au budget des Communautés -83,48 milliards de francs dans le projet de loi de finances pour 1993-, aujourd'hui unanimement revendiqué et, organisé au Sénat depuis trois ans, ne semblait pas à l'origine aller de soi. La Communauté est financée depuis 1970 par "des ressources propres", encadrant les possibilités d'un contrôle national dans des marges relativement étroites. L'organisation de ce contrôle supposait au minimum que le débat juridique soit réglé, et l'hypothèque politique, soit levée.

1. Le débat juridique

Ce débat porte sur la nature juridique des ressources communautaire.

En dépit de bases juridiques solides, le débat n'a pas été formellement et définitivement tranché, ni par le juge national, ni par le juge européen ; mais tous deux ont eu à se prononcer de façon plus ou moins directe sur ce sujet.

a) *Le droit communautaire*

Le fondement juridique des ressources propres

Le financement de la Communauté par des ressources propres a quatre fondements juridiques.

L'article 201 du traité de Rome du 25 mars 1957 pose le principe du financement par des ressources propres : *"La Commission étudiera dans quelles conditions les contributions financières des Etats membres (...) pourront être remplacées par des ressources propres, notamment par des recettes provenant du tarif douanier commun lorsque celui-ci aura été définitivement mis en place..."*

La décision du Conseil des Communautés du 21 août 1970 organise le financement. Les ressources sont de deux types : les ressources communautaires qui résultent de politiques communes (droits de douane, prélèvements agricoles), une ressource complémentaire basée sur la T.V.A.

La décision du Conseil du 24 juin 1988, ajoute aux précédentes ressources propres une ressource supplémentaire calculée sur la part de chaque Etat membre dans le produit national brut communautaire -dite "4e ressource P.N.B."

Le Traité sur l'Union Européenne, signé à Maastricht le 7 février 1992, modifie l'article 201 du Traité de Rome. Le nouvel article 201 dispose :

«Le budget est, sans préjudice des autres recettes, intégralement financé par des ressources propres.»

«Le Conseil, statuant à l'unanimité, sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, arrête les dispositions relatives au système des ressources propres de la Communauté dont il recommande l'adoption par les Etats-membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.»

Par ailleurs, l'article 209 précise que :

«le Conseil (...) fixe les modalités et les procédures selon lesquelles des recettes budgétaires prévues dans le régime des ressources propres de la Communauté sont mises à la disposition de la Commission.»

• La nature juridique des ressources propres

A quel titre les Etats perçoivent-ils les ressources communautaires ?

Deux conceptions peuvent être défendues :

- ou il s'agit d'un transfert de souveraineté, auquel cas les Etats n'apparaissent plus que comme des mandataires des Communautés, chargés des opérations matérielles de recouvrement. Ils agiraient au nom des Communautés. La décision du 21 avril 1970 consacrerait une ou un "fédéralisme budgétaire" des Communautés ;

- ou l'attribution des ressources propres confère aux Communautés un droit de créance sur les Etats membres, étant entendu que les Etats demeurent les titulaires du pouvoir fiscal. L'Etat n'interviendrait plus alors comme mandataire mais comme débiteur. Selon cette interprétation, il faut se garder d'assimiler création de ressources propres et attributions aux Communautés du pouvoir de lever l'impôt.

Cette controverse juridique sur la nature des ressources propres n'a pas été tranchée.

En effet, la Cour de justice des Communautés européennes n'a pas eu à se prononcer sur ce point ; mais dans l'arrêt "Beurre de Côte" du 10 janvier 1980, la Cour a souligné le rôle moteur de la Commission dans le contrôle des ressources propres et la lutte contre la fraude, à tous les stades du processus aboutissant à mettre les ressources propres à la disposition de la Communauté. Or, les Etats-membres refusent de reconnaître le pouvoir à la Commission. L'arrêt "Beurre de Côte" conforte donc l'idée d'un "fédéralisme budgétaire".

La nature des ressources propres de la Communauté serait en quelque sorte hybride, avec d'une part, des droits de douane et de prélèvements agricoles pour lesquels il y a bien **transfert de pouvoir** au profit des Communautés européennes, puisque le pouvoir de légiférer en ces matières appartient à la Communauté, et d'autre part, la mise à disposition d'une partie du produit de la T.V.A. et d'une recette calculée sur le P.N.B., qui ne constituent qu'une affectation de recettes.

b) Le droit national et les décisions du Conseil constitutionnel

• **Le débat en France**

Le financement de la Communauté par des ressources propres, mais prélevées sur la capacité contributive des Etats, soulève trois questions juridiques. Tout d'abord ce financement est-il conforme à notre constitution ? Dans l'affirmative, faut-il faire apparaître ces ressources dans le budget national ? Enfin, le Parlement peut-il voter ces ressources qui finalement "appartiennent à autrui ?"

Seules les deux premières questions ont été formellement examinées par le Conseil constitutionnel. La troisième le sera demain, lorsque le Conseil constitutionnel se prononcera sur la présente loi organique qui, conformément à l'article 61, alinéa premier, de la Constitution lui sera soumise après son vote.

Il convient de rappeler que le mode de financement de la Communauté européenne est tout à fait spécifique, et même, à notre connaissance, unique dans l'histoire des organisations internationales, qui sont toutes financées par des **contributions nationales**. En France, les contributions figurent au budget des affaires étrangères (chapitre 42-34). Elles font l'objet d'un vote, au même titre que n'importe quelle dépense du ministère. D'ailleurs, avant la mise en oeuvre des ressources propres, la Communauté était

financée sur le modèle, classique, des contributions nationales. Lors des crises budgétaires apparues au milieu des années 1980, les **prélèvements communautaires** ont été complétés par **des avances des Etats**, qui cette fois étaient votées comme n'importe quelle dépense publique, mais les débats de l'époque mentionnaient fort bien la différence de nature entre les deux financements.

Enfin, toutes les contributions que la France verse aux institutions européennes, ne sont pas aujourd'hui des ressources propres ; ainsi, le Fonds européen de développement -F.E.D.-, qui a pour mission d'octroyer l'aide communautaire aux pays en voie de développement, est financé par des contributions nationales des Etats-membres, selon une clef de répartition spécifique (la part de la France dans le F.E.D. est de 24,37 % alors qu'elle est de l'ordre de 20 % dans le budget des Communautés). Le Fonds est financé par une dépense publique, inscrite au budget des charges communes, comme n'importe quelle organisation internationale (ce mode de financement est d'ailleurs vivement déploré par le Parlement européen). 2.835 millions de francs sont inscrits à ce titre dans le projet de budget pour 1993 (chapitre 68.02 du budget des charges communes)

Ainsi, même pour la Communauté, les auteurs des Traités successifs ont bien voulu distinguer les deux modes de financement : un financement classique, par contribution nationale, un financement intégré, par ressources propres.

Cette distinction se traduit ou non formellement par la présentation de ce financement.

Le financement de la Communauté apparaît non pas en dépense publique, mais en "prélèvement sur recettes", qui figure dans le tableau des "voies et moyens" annexé à l'article d'équilibre (voir infra).

Mais avant d'être accepté -au moins implicitement- comme d'authentiques "ressources propres", le financement communautaire a fait l'objet de contestations multiples.

Cette contestation, fondée sur la crainte d'un désaisissement du Parlement, s'appuie sur quatre arguments :

- **la souveraineté nationale**. Aucun texte confiant à une autorité internationale l'exercice de pouvoirs qui appartiennent au Parlement, n'est conciliable avec la souveraineté nationale. Le pouvoir fiscal constitue même le noyau dur de la souveraineté des Etats ;

- **le préambule de la Constitution**, et notamment l'article 14 de la Déclaration des Droits de l'Homme de 1789, relatif au consentement à l'impôt. Selon la tradition républicaine, et même parlementaire, l'impôt ne peut être levé que par une assemblée élue ;

- l'article 34 de la Constitution qui dispose "la loi fixe les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures."

- le prélèvement sur recettes au profit de la Communauté européenne contrevient en outre aux principes posés à l'article 18 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 : universalité du budget et non affectation des recettes.

• **Les décisions du Conseil constitutionnel**

Le Conseil constitutionnel a été amené à quatre reprises à se prononcer : sur le fond en 1970, lors de l'introduction effective des ressources propres, en 1977, au moment de l'intégration dans le droit national d'impositions décidées à l'échelon communautaire (deux contentieux), et en 1982 sous la forme même du "*prélèvement sur recettes*".

Il paraît aujourd'hui indispensable de rappeler ces décisions, qui fonderont en partie l'examen de conformité de la loi organique auquel devra procéder le Conseil constitutionnel, après adoption par le Parlement, conformément au premier alinéa de l'article 61 de notre Constitution.

**Décision 70-3^o DC du 19 juin 1970 (Constitutionnalité de la décision
du Conseil du 21 avril 1970)**

Décision

Commentaire

"Il résulte des dispositions des traités de Rome... que le développement des Communautés européennes prévoit pour le financement de leur budget le passage progressif d'un système de contributions nationales à un régime de ressources propres ; que les traités ont été régulièrement ratifiés et publiés et sont, des lors, entrés dans le champ d'application de l'article 55 de la Constitution.

La décision du 21 avril 1970 a le caractère d'une mesure d'application de ces dispositions (...)

Dans le cas d'espèce, elle ne peut porter atteinte ni par sa matière, ni par son importance, aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale"

(décision de conformité)

Le Conseil constitutionnel retient l'argument qu'il utilisera systématiquement dans les décisions ultérieures : la mesure incriminée -en l'espèce, la décision sur le remplacement des contributions nationales par des ressources propres-, est une application d'un traité régulièrement ratifié et publié. En outre, le prélèvement de l'époque -4 milliards de francs en 1975 pour un budget de 160 milliards- ne portent pas atteinte **par leur importance** à l'exercice de la souveraineté nationale

**Décision 77-89 DC du 30 décembre 1977 (examen de la loi de finances pour 1978.
Adoption de prélèvements communautaires (coresponsabilité sur le lait -
production d'isoglucose)**

Décision

Commentaire

"Le prélèvement et la cotisation constituent des ressources propres de la Communauté. La loi de finances se borne à en inscrire le produit sous les rubriques "recettes" et "prélèvements sur recettes de l'Etat" selon les règles adoptées pour comptabiliser les ressources propres. Le choix de ces règles, qui ne découle pas d'une obligation imposée par les institutions communautaires, répond au souci de mettre le Parlement à même de prendre une vue d'ensemble des versements faits au budget des Communautés".

(décision de conformité)

Le Conseil Constitutionnel encadre de façon étroite la compétence parlementaire : les prélèvements incriminés sont des ressources propres de la Communauté. Les modalités pratiques peuvent par conséquent être précisées par décret.

Le total des ressources figure dans la loi de finances, **mais cette règle, qui ne découle pas d'une obligation**, a seulement pour objet d'informer le Parlement.

Décision 77-90 DC du 30 décembre 1977 (examen de la loi de finances rectificative pour 1977 (adoption d'un prélèvement à l'importation et d'une cotisation à la production d'isoglucose))

Décision

"La cotisation à la production d'isoglucose a le caractère d'une ressource propre communautaire et échappe aux règles applicables en matière d'impositions nationales (...)

Les répercussions de la répartition des compétences entre les institutions communautaires et les autorités nationales (...) ne sont que la conséquence d'engagements internationaux souscrits par la France".

(décision de conformité)

Commentaire

Les ressources propres échappent aux règles applicables aux impositions nationales.

Décision 82-154 DC du 29 décembre 1982 (loi de finances pour 1983. Conformité du mécanisme de prélèvement sur recettes)

Decision

"Les prélèvements opérés au profit des communautés européennes ne sont pas constitutifs d'une affectation de recettes au sens de l'article 18 de l'ordonnance du 2 janvier 1959. Le mécanisme ne comporte pas l'établissement d'une corrélation entre une recette de l'Etat et une dépense incombant à celui-ci ; il s'analyse en une rétrocession directe d'un montant déterminé de recettes de l'Etat au profit des Communautés européennes en vue de couvrir des charges qui incombent à ces bénéficiaires, et ne saurait donner lieu à une ouverture de crédit dans les comptes des dépenses de budget de l'Etat (...)

Le mécanisme des prélèvements sur recettes répond à des nécessités pratiques (...) satisfaisant aux objectifs de clarté des comptes et d'efficacité du contrôle parlementaire, dès lors que ces prélèvements sont dans leur montant et leur destination, définis de façon distincte et précise dans la loi de finances et qu'ils sont assortis (...) de justifications appropriées".

(décision de conformité)

Commentaire

Le Conseil Constitutionnel prend une décision particulièrement ambiguë : la notion de "ressource propre" est abandonnée au profit de la notion de "rétrocession directe de recettes de l'Etat au profit des Communautés européennes".

Le mécanisme de prélèvement sur recettes satisfait aux objectifs du contrôle parlementaire dès lors que ces prélèvements sont individualisés.

Ces décisions sont relativement ambiguës. Elles ne permettent notamment pas de savoir de façon définitive s'il peut ou non y avoir un vote séparé sur le prélèvement communautaire (voir ce point dans la suite du rapport). Deux conclusions apparaissent néanmoins :

D'une part, les contestations de prélèvements sur les recettes de l'Etat au profit des Communautés européennes ont jusqu'à présent toutes échoué sur le fondement principal qu'il s'agit d'une mesure d'application de Traités ou de décisions régulièrement approuvées et publiées, et par conséquent entrés dans le champ d'application de l'article 55 de la Constitution.

- Traité de Rome signé le 25 mars 1957 dont la ratification a été autorisée par la loi n° 57-880 du 2 août 1957 ;

- Décision du Conseil des Communautés du 21 avril 1970 relative au remplacement des contributions nationales par des ressources propres approuvée par la loi n° 70-583 du 8 juillet 1970 ;

- Décision du Conseil de Communauté du 24 juin 1988 relative à la création d'une ressource basée sur le P.N.B. dite "4ème ressource", approuvée par la loi n° 88-1253 du 30 décembre 1988.

D'autre part, le Conseil Constitutionnel semble avoir évolué vers une reconnaissance de plus en plus formelle du transfert de pouvoir d'éviction des normes, au profit des Communautés européennes et s'est satisfait de la présentation actuelle sous forme d'un prélèvement sur recettes.

2. Le débat politique

Peut-on limiter la problématique du contrôle des prélèvements communautaires à un simple débat juridique aussi intéressant soit-il ? Ou plus exactement la relative incertitude juridique qui affecte la nature des ressources communautaires doit-elle hypothéquer toute possibilité de contrôle ? La réponse est aujourd'hui claire pour tout le monde : non.

Des étapes significatives ont été franchies sur ce point, tant en France qu'au niveau communautaire.

a) *Au niveau communautaire*

Depuis trois ans , la position de la Commission et des parlementaires européens a beaucoup évolué, grâce à une prise de conscience de la demande claire des parlements nationaux.

Il est tout à fait significatif que dans un rapport public de la Commission publié cette année, consacré au financement de la Communauté, il soit fait état d'une "perception politique des ressources propres dans les Etats de la Communauté." (1) montrant clairement que le débat n'est plus et ne sera plus uniquement juridique.

**Perception politique des ressources propres
dans les Etats membres**

(Rapport de la Commission des Communautés - mars 1992)

«On constate une nette différence entre la manière dont les deux catégories actuelles de ressources propres sont politiquement perçues dans les Etats membres. Les ressources propres traditionnelles (droits de douane, prélèvements agricoles et cotisations sucre) semblent être acceptées comme d'authentiques ressources propres, en ce sens qu'elles ne sont pas considérées comme une contribution nationale au budget communautaire. C'est vraisemblablement dû au raisonnement économique qui a présidé au choix de ces ressources, d'une part, et au fait qu'elles sont directement prélevées sur les agents économiques, d'autre part. Sur le plan budgétaire, les ressources propres traditionnelles sont souvent l'objet d'un traitement différent de celui réservé aux ressources TVA ou PNB au niveau national.

En revanche, bien qu'elles bénéficient en droit communautaire d'un traitement similaire à celui des ressources propres traditionnelles, la ressource PNB, mais aussi celle de la TVA, sont généralement perçues par le public, par les gouvernements et surtout par les parlements nationaux comme de simples contributions budgétaires des Etats membres.

Cette évolution a été vivement contestée, notamment par le Parlement européen qui reproche à la Commission d'avoir "laisser glisser" ce financement vers un financement national, au détriment de sa vocation communautaire.

**Rapport de la Commission de contrôle budgétaire du Parlement européen
sur l'octroi de la décharge à la Commission pour l'exécution du budget 1990 .**

(mars 1992)

«L'autonomie financière devait être réalisée au moyen de "ressources propres" revenant automatiquement à la Communauté et, partant, caractérisées par l'existence d'un lien direct entre le contribuable et la Communauté. S'il est pris en compte dans la conception des ressources propres traditionnelles, cet objectif l'est beaucoup moins dans le cas des ressources T.V.A. et P.N.B., il en résulte non seulement, comme la Cour le fait remarquer, une perte de ressources propres, mais aussi une renationalisation effective de ces ressources et une inégalité de traitement entre les Etats-membres.

Dans la mesure où cet état de choses tient à l'imperfection de certaines règles communautaires, la Commission n'a pas assumé ses responsabilités de façon satisfaisante : en effet, a) elle ne propose pas d'amélioration dans les cas où les règles laissent à désirer ; et b) elle ne prend pas de mesures concrètes dans les cas où ses contrôles des pratiques nationales mettent à jour des infractions à la législation communautaire».

Pourtant, certains propos récents seraient plutôt troublants et laissent à penser que l'appréciation diffère radicalement selon l'endroit d'où l'on parle -Parlement National ou Parlement européen-. En effet, cette question sur la nature du financement a été évoquée de façon incidente à l'Assemblée nationale, le 29 juin dernier, par M. Alain Lamassoure, par ailleurs actuel président de la Commission du contrôle budgétaire : *"Les ressources restent des recettes de l'Etat national et sont affectées, par décision de l'Etat, année après année, au budget communautaire"*.

b) En France

La querelle du désaisissement du Parlement est ancienne, motivant soit, comme on l'a vu dès 1970, des recours auprès du Conseil constitutionnel, soit des réactions politiques vives venant de tous bords.

Ainsi, en 1978, lors de l'examen d'un projet de loi relatif à l'harmonisation de l'assiette de la T.V.A. (dite sixième directive), M. Jean Foyer, Président de la Commission des lois de l'Assemblée nationale évoque la *"spoliation législative"* tandis que M. Laurent Fabius, député, dénonce la méthode autoritaire à l'égard du Parlement, employée par le Gouvernement :

«Ces traités, nous les approuvons, mais le Gouvernement n'a pas fait son devoir. Le Gouvernement français aurait dû consulter la représentation populaire pour connaître son opinion sur les modifications à apporter. Il est inacceptable que le Parlement français (...) soit mis devant le fait accompli. L'enjeu de notre vote sera donc de porter un coup d'arrêt à la conception peu démocratique que le Gouvernement a de l'Europe». (1)

14 ans plus tard, cette interprétation paraît toujours d'actualité.

Mais c'est à la fin des années 80 que le débat politique fut réellement lancé sur ce point.

En novembre 1989, lors d'une réunion commune organisée au Palais du Luxembourg entre la commission des finances et la Commission du contrôle budgétaire du Parlement européen, un débat eut lieu entre le président Christian Poncelet et M. T. Tombisson, député britannique du Parlement européen sur la nature des prélèvements affectés aux Communautés et l'opportunité d'un contrôle. L'échange montrait clairement l'affrontement de deux conceptions : l'une, purement juridique, défendue par le député européen qui estimait que le prélèvement, même s'il figure au budget de l'Etat, est une ressource propre de la Communauté et que les Parlements nationaux n'ont pas à "s'en mêler". L'autre, plus politique, défendue par le Président Poncelet, considérait qu'en dépit de l'argument juridique, la responsabilité politique des prélèvements qui pèsent, même indirectement sur les citoyens, incombe aux Etats, et à leurs représentants élus, chargés de voter l'impôt.

Cette position, qui devait fonder, quelques semaines plus tard, la publication d'un rapport sur les relations financières entre la France et les Communautés européennes, et l'organisation d'un débat spécifique sur le thème, au cours de la discussion de la première partie de la loi de finances (voir infra), sera également celle de la plupart des autorités responsables, y compris au plus haut niveau.

C'est ainsi que le conseil des ministres, du 6 novembre 1991, a, pour la première fois, entendu une communication du Ministre d'Etat, Ministre de l'Economie, des finances et du budget et du ministre délégué au budget sur le budget communautaire. **Les orientations qui furent présentées -renforcement de la discipline budgétaire, appel à une saine gestion des finances communautaires, volonté d'associer le Parlement aux différents stades de la procédure budgétaire, organisation d'un débat à l'examen de chaque projet de loi de finances- sont très exactement celles que la commission des finances du Sénat avait mises en oeuvre depuis 1989.**

Enfin, le débat relatif à la révision constitutionnelle préalable à la ratification du Traité d'Union européenne, et plus encore le débat référendaire, ont montré clairement le souci d'associer plus étroitement le parlement français au processus de décision et au contrôle communautaire, afin de combler le déficit démocratique qui affecte la construction communautaire.

B. L'ORGANISATION DU CONTROLE

1. Le contrôle communautaire

Le contrôle du budget communautaire est organisé selon deux procédures.

a) *Le contrôle technique*

L'essentiel est le contrôle de la Cour des comptes des Communautés européennes prévu par l'article 206 bis du Traité de Rome :

«La Cour des comptes examine les comptes de la totalité des recettes et des dépenses de la Communauté ; (...), elle examine leur légalité et leur régularité et s'assure de la bonne gestion financière».

Le contrôle a lieu sur pièces et sur places auprès des institutions de la Communauté, et le cas échéant dans les États membres. Le contrôle donne lieu à un rapport annuel public, toujours remarquablement documenté, et souvent critique. Le rapport annuel, publié en décembre, concerne les comptes de l'avant-dernière année. La Cour peut en outre présenter des observations sur des questions particulières ou rendre des avis à la demande d'une des institutions de la Communauté. Cette dernière disposition, qui rappelle les relations entre la Cour des comptes française et les commissions des finances du Parlement français, est importante et sera réexaminée dans la suite du présent rapport

Pour mémoire, il faut également noter le contrôle de la Cour de justice des Communautés européennes, dont la jurisprudence financière n'occupe toutefois qu'une place relativement modeste dans son activité. L'essentiel du contentieux porte sur le recouvrement des droits et accessoirement sur la procédure budgétaire.

b) Le contrôle politique : la décharge du Parlement européen

La décharge est comparable à l'examen par le Parlement national de la loi de règlement, mais le contrôle du Parlement européen paraît encore plus poussé et les conséquences politiques plus importantes.

La décision de décharge prise par le Parlement européen est le dernier acte de l'existence d'un budget communautaire. C'est également le seul pouvoir budgétaire que le Parlement détienne exclusivement depuis 1975.

A l'origine, en effet, le pouvoir de décharge était confié au Conseil, à l'encontre de l'exécution du budget par la Commission (article 206 du traité de Rome). Le Traité du Luxembourg du 21 avril 1970 organise un partage de ce pouvoir avec le Parlement. Enfin, le traité de Bruxelles du 22 juillet 1975, confie ce pouvoir au seul Parlement. L'Assemblée sur recommandation du Conseil qui statue à la majorité qualifiée donne décharge à la Commission sur l'exécution du budget. Ainsi, en dix-sept ans, le Parlement a obtenu du Conseil un transfert total de ce pouvoir. Cet événement représente un pas politique important puisqu'il donne au Parlement une compétence principale, et en pratique, exclusive, en matière de contrôle de l'exécution du budget.

La procédure de décharge se déroule selon les étapes suivantes : la Commission établit avant le 1er juin un compte de gestion pour l'exercice écoulé ainsi qu'un bilan financier. Ce compte est transmis au Conseil, au Parlement, à la Cour des comptes. Celle-ci présente ses observations. Après la réponse de la Commission, la Cour publie en fin d'année un rapport annuel. Les comptes et le rapport sont examinés avant le 30 avril par le Conseil qui statue avec une recommandation de décharge. Cette recommandation est transmise au Parlement qui décide de la décharge, en votant sur des projets préparés par sa commission de contrôle budgétaire.

La décharge se fonde tant sur des arguments techniques (importance des transferts et virements entre chapitres, et surtout niveau d'exécution des chapitres amendés par le Parlement) que sur des arguments politiques ; le Parlement est aujourd'hui très sensibilisé au glissement progressif du financement de la Communauté. Il considère que l'importance et le mode de calcul de la T.V.A. ont abouti à rétablir le financement par contributions nationales des États, au lieu et place d'un financement par d'authentiques ressources propres. La présente proposition de loi ne peut d'ailleurs que confirmer cette évolution.

La décharge a été refusée à la Commission en 1984 (exercice 1982). Le contentieux s'est réglé par le départ du commissaire européen chargé du budget, mais aurait pu déboucher sur une véritable motion de censure.

2. Le contrôle parlementaire national

Il ne peut y avoir de véritable contrôle **direct** des Parlements nationaux sur les institutions communautaires, notamment en matière budgétaire. En revanche, les Parlements nationaux retrouvent tout naturellement leur place en exerçant un pouvoir d'information, et en mettant en oeuvre un contrôle sur l'exécutif, c'est-à-dire, en matière budgétaire, sur le ministre chargé du budget participant (le cas échéant en tant que président) au Conseil Ecofin.

a) L'information et le contrôle à l'étranger

La première forme de contrôle passe par l'évaluation des contributions communautaires. Les Etats membres ont adopté trois modalités différentes de présentation des ressources propres dans leurs documents budgétaires. C'est ainsi que certains Etats inscrivent à leur budget des recettes nettes des ressources propres communautaires qui figurent dans une annexe du budget général. C'est le cas de la Belgique, de l'Allemagne, des Pays-Bas et du Luxembourg.

D'autres Etats inscrivent à leur budget des recettes qui incluent le montant des ressources communautaires et inscrivent en dépenses leur transfert au budget communautaire : Grèce, Irlande, Italie et Royaume-Uni.

La France utilise un système mixte. Les ressources propres figurent parmi les recettes du budget général avant d'être déduites sous forme de prélèvement sur les recettes de l'Etat au profit des Communautés européennes.

Outre cette information, préalable indispensable à tout contrôle, certains Etats ont des formes d'investigation plus poussées. C'est le cas au Royaume-Uni notamment de la Commission européenne de la Chambre des Lords (select committee on the European Communities).

La Commission publie régulièrement des rapports traitant des questions financières : rapport sur les fraudes (1989), sur le financement de la Communauté (1987), sur la Cour des comptes des Communautés (1987). A noter qu'à l'occasion de ces rapports, la Commission de la Chambre des Lords a procédé à l'audition de fonctionnaires des directions générales de la Commission concernée et de la Cour des comptes des Communautés européennes. Ces auditions ont été rendues publiques.

b) L'information et le contrôle en France

Dans le domaine budgétaire la première information indispensable est le chiffrage.

Le montant total des ressources affectées à la Communauté figure dans une annexe de l'article d'équilibre du budget, dite Etat A -tableau des voies et moyens applicables au budget- sous forme d'un "prélèvement" sur les recettes de l'Etat au profit des Communautés européennes.

La répartition prévisionnelle entre les différentes ressources figure dans une annexe du projet de loi de finances (dit "bleu") évaluation des voies et moyens.

Pour les années récentes, les prélèvements s'établissent comme suit :

Prélèvement au profit des Communautés européennes

(millions de francs)

	1990 LR	1991 LFI	1991 LFR	1992 LFI	1992 Evaluation révisée	1993 PLF
Ressources propres hors T.V.A.	13.811	14 680	14.123	14.320	nc	14.866
Ressources propres T.V.A.	43.687	49 244	51.463	52 715	nc	51.142
Cotisation P.N.B.	874	6 826	11.099	17.215	nc	17.472
TOTAL	57.584	70.750	75.685	84.250	77.000	83.480

LFI : loi de finances initiale

LFR : loi de finances rectificative

LR : loi de règlement

PLF : projet de loi de finances

Le chiffrage doit être complété par des informations recueillies auprès des ministres compétents, qui participent à la fois du pouvoir exécutif dans leur Etat et du pouvoir législatif dans la Communauté.

En France, les délégations de l'Assemblée nationale et du Sénat pour les Communautés européennes, créés par la loi n° 79-564 du 6 juillet 1979 sont les principaux organes de collecte de l'information communautaire. Conformément à la loi :

"les delegations ont pour mission d'informer leur assemblée respective des activités exercées par les institutions communautaires (...). A cet effet, les gouvernements leur communiquent, dès réception, tout document nécessaire établi par les différentes institutions, y compris

les projets de directives et de règlement portant sur des matières qui sont du domaine de la loi".

Cette compétence générale est doublée au Sénat, depuis 1989, par le travail d'un rapporteur spécial de la commission des finances chargé d'établir un rapport annuel sur les relations financières entre la France et les Communautés européennes. Cette initiative revient au Président Christian Poncelet, Président de la commission des finances ; elle avait été soumise à M. Pierre Bérégovoy, alors ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et du budget, à l'occasion d'un débat sur les questions communautaires, et accepté par celui-ci. Ce rapport a été confié depuis 1989 à notre collègue M. Jacques Chaumont. Un rapport sur les "affaires européennes" devrait prendre le relais à compter du projet de loi de finances pour 1993. Il a été confié à notre collègue René Trégouët.

3. L'apport de la commission des finances du Sénat

a) Une garantie d'information

En premier lieu, ce rapport institué par la commission des finances, constitue en quelque sorte une garantie de l'information du Parlement.

Ce point semble aller de soi -c'est l'objet même de la proposition de loi, et nul ne le conteste aujourd'hui- pourtant, à l'origine, une autre interprétation aurait pu prévaloir.

La question de fond était alors "faut-il maintenir le prélèvement budgétaire dans le budget de l'Etat ?".

En dépit d'une position relativement claire du Conseil constitutionnel sur cette question, la Cour des comptes avait en effet émis de sérieuses réserves sur le bien fondé de l'inscription du prélèvement communautaire dans le budget de l'Etat. Au moment même où le Sénat entamait ses réflexions sur les effets de la contribution communautaire, cette opinion émanant de la Haute juridiction ne pouvait qu'alerter la représentation parlementaire. M. Jacques Chaumont s'en était inquiété auprès du ministre qui s'était publiquement engagé à maintenir le prélèvement dans les documents budgétaires (voir ci-après page 37).

Le débat est donc réel. Les arguments juridiques de la Cour des comptes ne peuvent être écartés, même si la volonté politique a clairement tranché en faveur du maintien de ce prélèvement.

Avant même la proposition de loi qui tend au même objet. Le rapport annuel de la commission des finances ne pouvait que "verrouiller" cette situation.

b) Une source d'information

En second lieu, ce rapport s'est progressivement enrichi, et constitue semble-t-il, une source d'information reconnue par les autorités administratives.

Quelques enseignements majeurs peuvent être tirés des rapports successifs de M. Jacques Chaumont :

- **l'appréciation globale des flux**, c'est-à-dire, d'une part des prélèvements affectés aux Communautés, et, d'autre part, des dépenses des Communautés en France (les "retours").

A noter que le rapporteur rappelle chaque année les limites techniques, économiques, politiques, de cette appréciation purement comptable des "retours" souvent un peu vite (et parfois mal) utilisée dans le débat politique (rapport en annexe à la loi de finances pour 1990) (1) ;

- **l'évaluation détaillée des dépenses communautaires en France**, qui permet de se rendre compte de quelques réalités méconnues : les dépenses communautaires dans notre pays sont désormais supérieures à la dépense nationale correspondante dans trois domaines : l'agriculture, l'aménagement du territoire, la pêche. En d'autres termes, dans ces trois secteurs, la Communauté verse plus que notre propre pays pour la même politique. Autre constat méconnu : 7 régions ont reçu chacune plus de 1 milliard de francs au cours de la période 1989-1993 -qui correspond approximativement à la période couverte par les contrats de plan ; la Communauté a versé autant d'argent pour le développement des régions françaises que les régions elles-mêmes s'étaient engagées à le faire dans le cadre des contrats de plan (rapport en annexe à la loi de finances pour 1991) ;

1. Voir également ci-après page 52

- le glissement progressif des compétences nationales vers la compétence communautaire, notamment dans le domaine international : pour 5 francs versés pour la France aux pays de l'Est, un franc est versé directement (bilatéralement), 4 francs transitant par la Communauté (rapport en annexe à la loi de finances pour 1992).

c) Un débat annuel

En dernier lieu, le débat associé à ce rapport se déroule aujourd'hui dans des conditions satisfaisantes, mêlant une relative technicité et une solennité adaptée à la mesure des enjeux.

Cette solennité provient en partie du moment choisi. Le débat intervient en effet en fin de discussion des articles fiscaux de la "première partie de la loi de finances", peu avant le vote de l'article d'équilibre qui fixe le volume des recettes et des dépenses et, par conséquent, fixe le déficit budgétaire prévisionnel. L'intérêt de ce choix est double : d'abord technique, puisque s'agissant d'un prélèvement sur recettes, il affecte nécessairement le solde budgétaire, politique ensuite, pour marquer l'interpénétration des dépenses budgétaires nationales et communautaires.

Sénateurs (cinq orateurs inscrits dans le débat en 1989, dix orateurs inscrits en 1991), ministres (ministre du budget en 1989, accompagné du ministre chargé des affaires européennes en 1990), paraissent désormais s'être habitués, attachés même, à cet aperçu annuel qui sans être un véritable contrôle, constitue une surveillance, un échange utile et indispensable entre l'exécutif et le législatif sur des questions qui sont restées trop longtemps confidentielles.

II - ANALYSE CRITIQUE DE LA PROPOSITION DE LOI

A. PRINCIPALES CARACTERISTIQUES

La proposition de loi comporte deux articles qui seront examinés en détail dans la suite du rapport. Il est toutefois utile de rappeler sommairement l'origine contestée, l'objectif clair et le dispositif simple, de la proposition de loi.

1. Génèse

Formellement le texte voté par l'Assemblée nationale résulte de la discussion commune de deux propositions de loi distinctes, l'une présentée par M. Edmond Alphandéry, député UDC du Maine-et-Loire. L'autre présentée par les membres du groupe socialiste de l'Assemblée nationale. En réalité, il s'agit d'une seule et même proposition. Les deux textes sont quasiment identiques, à l'exception de quelques mots, d'ailleurs différents dans le texte final adopté par l'Assemblée nationale.

Cette proposition ne fait comme on l'a vu que formaliser une procédure initiée il y a trois ans par la Commission des finances du Sénat. Si ce point a été régulièrement évoqué par M. Michel Charasse, ministre du Budget, au cours du débat en séance publique à l'Assemblée, votre rapporteur note avec regret qu'aucune des propositions de loi n'en fait état.

Pour tous les signataires, l'examen de cette proposition de loi était naturellement liée à la révision constitutionnelle rendue nécessaire par le Traité de Maastricht. L'opportunité politique d'un débat au cours de la session de printemps, quelques jours après le débat constitutionnel était évidente, mais a hélas entraîné une relative précipitation, particulièrement regrettable dans le cas d'une loi organique.

Comme le rappelait M. Michel Charasse au cours du débat : « *modifier l'ordonnance organique c'est un peu toucher aux tables de la loi* ». Depuis 1958, le texte fondamental n'a été modifié qu'une seule fois, le 22 juin 1971, pour aménager les règles d'examen du budget par le Sénat. Cela imposait, semble-t-il, une certaine prudence, et une réflexion particulièrement attentive.

La proposition de loi a été examinée en séance publique, dans la nuit (début des débats à 0 h 40) du lundi 29 juin au mardi 30 juin. Elle a été adoptée par scrutin public à l'unanimité des suffrages exprimés, à l'exception des votes communistes (544 voix pour l'adoption, 27 voix contre).

2. Description sommaire

L'objectif, parfaitement clair, tend selon le titre même de la proposition de loi, à instituer un contrôle du Parlement sur la participation de la France aux Communautés européennes, à *"organiser un contrôle dans de meilleures conditions tout en apportant à notre droit budgétaire une amélioration d'une portée juridique considérable"*(1), *"remédier au déficit démocratique"*, ou encore *"sortir la partie française des finances européennes de la quasi clandestinité"* (2).

Le dispositif est simple. La proposition de loi organique comporte deux parties : l'article premier précise le contenu des lois de finances et prévoit que celle-ci fixe (dans un article) le montant de la participation française aux Communautés européennes ; l'article deux énumère les documents traitant des questions communautaires qui doivent accompagner le projet de loi de finances.

B. DISCUSSION CRITIQUE

Outre qu'elle consacre - plus qu'elle innove - ce qui existe déjà au Sénat depuis 1989, cette proposition de loi, présentée comme une avancée ou un remède au déficit démocratique, fait néanmoins apparaître quelques imperfections, sur le plan juridique, technique, politique.

1. La problématique juridique

Sans remettre en cause ni son opportunité, ni son utilité, l'individualisation du prélèvement communautaire dans un article de la loi de finances pose un problème juridique majeur. Les conditions techniques et les délais d'examen de cette proposition de loi à l'Assemblée nationale n'ont pas permis d'éclairer totalement ce problème qui pourrait pourtant être en quelque sorte le "talon d'Achille" d'un dispositif par ailleurs souhaitable.

1. Rapport de M. Jean-Jacques Hyest, Assemblée nationale 1991-1992 n° 2830.

2. Propos de MM. Alphandéry et Michel Charasse, J.O. débats Assemblée nationale, séance du 29 juin 1992.

Il convient en effet de rappeler que, conformément à premier alinéa de l'article 61 de la Constitution, *"les lois organiques avant leur promulgation (...) doivent être soumises au Conseil constitutionnel qui se prononce sur leur conformité à la Constitution"*.

Le Conseil constitutionnel sera par conséquent amené à se prononcer dans les quelques jours qui suivront l'adoption définitive d'un texte par les deux assemblées. Or, même si ce point n'a guère été évoqué à l'Assemblée, l'adaptation, la constitutionnalité de la proposition de loi n'est pas absolument évidente ou mérite tout au moins quelques réflexions.

Une série d'obstacles doit en effet être levée :

- La nature de l'intervention parlementaire

En d'autres termes, peut-il y avoir un vote sur un article fixant le montant du prélèvement sur recettes au profit des communautés européennes. C'est la logique de la proposition de loi.

Pourtant ce vote ne semble pas aller de soi.

D'une part, le vote sur le prélèvement communautaire revient à trancher de façon définitive la question juridique antérieure sur la nature du prélèvement communautaire. La participation de la France aux Communautés européennes devient -ou redevient- clairement une contribution nationale, et le caractère de "ressource propre" est définitivement abandonné. Le Conseil constitutionnel devra trancher ce point.

D'autre part, certaines conséquences formelles ne doivent pas être oubliées. **Le principe du vote suppose que le dernier puisse être négatif.** Quelle serait la portée politique -vis-à-vis du Gouvernement mais aussi de ses partenaires et des institutions communautaires- et surtout juridique d'un vote négatif qui reviendrait à refuser le versement de la participation française à la Communauté. La Cour de Justice des Communautés européennes serait certainement appelée, à son tour, à trancher ce point.

- Les modes de l'intervention parlementaire

Le vote d'un article suppose qu'il puisse être débattu, - c'est l'essence même de la proposition de loi- mais aussi **amendé**. . Ce droit est garanti par le premier alinéa de l'article 44 de notre constitution *"les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement"*. Les limites au droit d'amendement sont fixées par l'article 40 (recevabilité financière) 44 alinéa 3 (procédure de *"vote bloqué"*) et 45 (domaines respectifs de la loi et du règlement) de la constitution. Or, dans le cas d'espèce, ce droit d'amendement paraît

singulièrement rétréci. D'une part, il paraît difficilement concevable d'amender une recette communautaire, c'est-à-dire fixée par une autre institution, d'autre part, l'article 40 s'appliquerait également à l'encontre de tout amendement. Cette limitation du pouvoir parlementaire rappelle celle consécutive à la transposition des directives en droit français, avec cependant la différence fondamentale que la ressource propre, est normalement d'applicabilité directe. Or, le pouvoir d'amendement, faible dans le cas d'une directive, est nul dans le cas d'un règlement.

Ces différents points seront repris dans la suite du rapport.

Comme on le voit, autant la portée politique de ce texte est simple et évidente, autant les obstacles juridiques paraissent lourds et difficiles. C'est aussi l'objet -et le mérite- d'une seconde Chambre que de tenter, avant de décider de les éclairer et de les prendre en compte.

2. La problématique technique

Le texte proposé présente quelques imperfections d'ordre technique, et même quelques risques d'ordre plus politique, qui ne doivent pas être sous estimés.

a) Les inconvénients techniques

L'article 2 de la proposition de loi vise à compléter l'information du Parlement en énumérant les documents qui doivent accompagner le projet de loi de finances.

• Il est en effet proposé :

- d'accompagner le projet de loi de finances d'un résumé de l'avant-projet de budget (préparé par la commission), du projet de budget (adopté par le Conseil), du rapport sur l'exécution du budget et enfin du rapport annuel de la cour des comptes qui porte sur l'exécution du budget de l'avant-dernière année ;

- de fournir les documents, dans leur texte intégral, aux commissions des finances.

• Cette proposition n'apporte pourtant *qu'une avancée relativement modeste* pour deux raisons :

- un résumé est d'une faible utilité. Il se limitera à une comparaison "avant-projet de budget/projet de budget", qui figure dans toute la presse spécialisée, ainsi que dans les rapports des délégations de l'Assemblée Nationale et du Sénat pour les Communautés européennes ;

- le texte intégral du projet de budget est -normalement- à la disposition du rapporteur spécial, dès sa publication.

Nota : c'est la première fois, depuis 1989, que l'avant-projet de budget n'a pas été communiqué au rapporteur spécial de la commission des finances.

- les documents référencés sont pour la plupart des documents publics. Leur communication aux commissions des finances, pour utile qu'elle soit n'est par conséquent qu'un pas modeste dans l'amélioration du contrôle du Parlement. C'est notamment le cas du rapport de la Cour des comptes des Communautés européennes publié en décembre de l'année antérieure, soit 8 mois avant le début des débats budgétaires au Parlement français, et est un document tout à fait public, que tout citoyen peut se procurer au service de diffusion des journaux officiels !...

b) Les risques politiques

Sur le plan politique, le texte proposé pourrait présenter des risques non négligeables.

1er risque : la banalisation du débat sur le prélèvement européen

Toute l'avancée du Sénat tient au caractère solennel de ce débat européen annuel, placé juste avant le vote de l'article d'équilibre de la loi de finances, devenu un rite auquel sénateurs et ministres -ministre du budget et ministre des affaires européennes - sont aujourd'hui attachés.

Le débat sur les articles fiscaux de première partie s'interrompt, et laisse place à ce débat général, aujourd'hui fourni, montrant clairement l'effet du prélèvement sur le solde budgétaire et l'implication des Communautés dans les affaires intérieures. Traiter ce prélèvement à la faveur d'un article comme un autre risquerait de banaliser ce débat, qui est aujourd'hui une avancée.

2e risque : le texte proposé serait une façon pour le Gouvernement de se décharger à bon compte de l'impérieuse nécessité du contrôle démocratique exercé par les parlements nationaux

On l'a vu, les documents répertoriés et demandés sont soit incomplets, soit inutiles, soit trop tardifs, pour être exploités efficacement.

L'évolution des prélèvements communautaires (83,5 milliards de francs dans le budget 1993, soit l'équivalent du quatrième budget de l'Etat et une perspective de 117 milliards de francs à l'horizon 1997, sur la base du "paquet Delors II") impose désormais un examen attentif de ces questions.

En outre, le débat politique de ces deux derniers mois a montré une exigence nouvelle à laquelle la proposition de loi ne semble pas répondre complètement.

Il paraît donc nécessaire d'aller plus loin dans cet objectif et de tenter d'améliorer le dispositif prévu par la proposition de loi.

C. ORIENTATIONS SOUHAITABLES

1. Les conditions d'une véritable avancée

Un vrai contrôle suppose un vrai débat, au bon moment, avec les documents adaptés.

a) *Un vrai débat*

Il faut surtout éviter la banalisation en cours de procédure budgétaire, déjà considérablement chargée. Un débat sur un article "*prélèvement communautaire*" inséré dans les articles fiscaux de la première partie ne fera pas faire ressortir la spécificité du prélèvement communautaire ; en outre, aucun amendement ne paraît pouvoir être accepté dès lors qu'il s'agit de ressources propres de la communauté. Cet article ne peut de toute évidence être traité à l'identique des autres. C'était d'ailleurs l'apport fondamental du Sénat que d'avoir organisé une sorte de débat européen annuel qui constituait une rupture de ton, de forme et de fond dans le débat budgétaire.

Certes, ce premier débat, qui constituerait en quelque sorte une analyse de l'aspect "prélèvement" pourrait être suivi d'un second, au cours de l'examen des fascicules budgétaires, pour examiner le volet dépenses de "retours". Il paraît pourtant difficile de dissocier les deux, et l'expérience de l'Assemblée nationale -qui a aujourd'hui une formule voisine- montre clairement la limite d'une telle procédure.

Dans tous les cas, se pose le problème de la coordination avec les travaux de la délégation du Sénat pour les Communautés européennes

b) Au bon moment

Le Parlement ne pourra peser sur le sujet que s'il intervient au bon moment, c'est-à-dire **en amont**. Outre la loi de finances, l'occasion la plus propice est certainement la période entre l'avant-projet de budget présenté par la commission (1ère semaine de juin), et le projet de budget adopté par le conseil, c'est-à-dire par les Ministres des Douze Etats-membres chargés du budget (mi-juillet).

M. Jacques Chaumont, au cours d'un débat sur la procédure budgétaire européenne, avait formulé cette proposition en séance publique, auprès de Mme Elisabeth Guigou, Ministre des Affaires européennes. Aucune réponse n'avait été faite. Il faut reformuler cette proposition : il est indispensable, pour mieux associer le Parlement français au processus de décision communautaire, d'organiser un débat, **à la fin de la session de printemps, avant l'adoption du projet de budget communautaire.**

Cette proposition, qui relève de la procédure de résolution introduite par le nouvel article 88-4 de la Constitution, ne peut être formalisée dans la présente proposition de loi organique, mais, il paraît nécessaire d'obtenir l'engagement formel du Gouvernement sur ce point.

Ce débat "*en amont*" n'est pas exclusif du débat qui doit être organisé à l'occasion de l'examen de l'article de la première partie de la loi de finances relatif au prélèvement communautaire.

c) Avec les bons documents

La liste des documents proposée par la proposition de loi n'a qu'une utilité réduite. La délégation du Sénat pour les Communautés européennes, ou les rapporteurs spéciaux, disposent normalement de ces documents qui sont adressés au Parlement dès leur adoption, et non huit mois plus tard (dans le cas du rapport annuel de la cour des comptes).

En revanche, il peut être intéressant de relever que les rapporteurs spéciaux ont beaucoup de difficulté à obtenir dans les délais des informations. Il paraît nécessaire de consacrer formellement leurs pouvoirs dans ce domaine.

Deux initiatives pourraient être prises à cet effet. La première, consisterait à "toiletter" l'ordonnance organique relative aux lois de finances en insérant dans celle-ci les pouvoirs des rapporteurs spéciaux, qui figurent aujourd'hui, de façon tout à fait annexe, dans un autre texte. Il s'agirait formellement de transférer certaines dispositions d'une loi simple, dans le dispositif d'une loi organique.

La seconde consisterait à compléter la liste des documents exigibles par les rapporteurs des commissions compétentes, tels que les avis non publics mais communiqués au Conseil de la Cour des comptes des Communautés.

2. Les modifications envisageables

Les modifications proposées par votre commission ont pour objet de remédier aux insuffisances ou inconvénients constatés ci-dessus et portent par conséquent sur différents points de valeur et de portée inégale.

a) Les améliorations techniques

Les améliorations techniques de la proposition de loi concernent :

- les délais de transmission des documents envisagés ;
- la liste des documents dont la transmission est envisagée. L'envoi de documents publics (rapport d'exécution du budget ou rapport annuel de la Cour des comptes), ou des documents non publics mais non confidentiels, qui sont normalement à la disposition de toute administration qui les solliciteraient (avant-projet de budget, projet de budget), est d'une utilité réduite.

Il serait en revanche plus intéressant que les commissions permanentes concernées disposent des rapports, avis,

travaux -officiels, mais non publics- des diverses institutions communautaires.

- les améliorations de procédure

La révision de la loi organique est une procédure exceptionnelle: il n'y eut jusqu'à présent qu'une seule révision en 34 ans. Cette modification peut être l'occasion d'opérer une révision plus profonde, en consacrant formellement les pouvoirs des rapporteurs spéciaux, dans la loi organique.

b) Les améliorations politiques

L'apport principal de cette proposition sera de consacrer l'intention formelle du Parlement de retrouver une possibilité de contrôle des finances communautaires. Ce point devra être tranché juridiquement, par le Conseil constitutionnel, conformément à l'article 61 alinéa 1 de la Constitution, et pourrait l'être, en cas de conflit (c'est-à-dire en l'espèce en cas de refus de versement, formalisé par un vote négatif) par la Cour de justice des communautés européennes qui aurait certainement une perception de la notion de ressources propres, différente de celle des Etats. Ce point est acquis.

Un autre pas consisterait à réintroduire le Parlement français dans la procédure budgétaire européenne, de façon la plus utile possible, c'est-à-dire, comme il a été dit "*au bon moment*"! Le meilleur moment serait certainement **entre l'adoption par la Commission de son avant-projet de budget, et l'adoption par le Conseil -en l'espèce par les ministres des douze, chargés du budget- du projet de budget**. Cela se traduirait concrètement au minimum par l'organisation d'un débat au Parlement sur l'avant-projet de budget proposé par la Commission présenté (l'avant-projet de budget 1993 a été adopté le 6 mai 1992). Ce débat aurait lieu au cours de la deuxième session ordinaire, en juin par exemple.

Cette proposition a été formulée par le Sénat une première fois en octobre 1991. Elle doit l'être à nouveau. Les chances de succès sont cette fois différentes, tant pour des raisons politiques, que sur le plan juridique.

En effet, ce débat pourrait s'inspirer de la nouvelle procédure prévue par l'article 88-4 de la Constitution visant à permettre au Parlement d'adopter des résolutions. D'une part, l'avant-projet de budget, de toute évidence, entre dans la catégorie des "*propositions d'actes communautaires comportant des dispositions de nature législative*" sur lesquelles l'Assemblée nationale et le Sénat peuvent être amenés à voter des résolutions; d'autre part, l'intérêt de

ce nouvel article est d'organiser un examen **immédiat**, dès la transmission des propositions de la Commission au Conseil. Dans le même ordre d'idée, et avec le même objectif, l'examen de l'avant-projet de budget doit intervenir au plus tôt, c'est-à-dire très concrètement avant la fin de la session de printemps. Un débat doit alors être organisé, préparé le cas échéant par un examen ou des auditions en commission des finances.

Ces différentes questions seront examinées dans l'analyse des articles.

III - EXAMEN DES ARTICLES

ARTICLE PREMIER

(article 31 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959)

Inscription dans la loi de finances de la participation de la France au budget des communautés européennes

Cet article est l'article majeur de la proposition de loi, celui dont la portée symbolique, politique, juridique est manifeste. Il se compose de deux dispositions distinctes :

- le projet de loi de finances évalue le montant de la participation de la France au budget des Communautés ;

- le projet de loi de finances autorise le versement de cette participation aux Communautés.

1. L'évaluation de la participation

Il s'agit de consacrer, dans la loi organique, le principe selon lequel la participation de la France au budget des Communautés européennes figure dans un article de la première partie du projet de loi de finances initiale.

Cinq données doivent être rappelées.

a) La participation de la France au budget des Communautés européennes prend aujourd'hui la forme d'un "prélèvement sur les recettes de l'Etat au profit des Communautés européennes" qui figure dans le tableau des voies et moyens annexé à l'article d'équilibre du projet de loi de finances (article 37 dans le projet de loi de finances pour 1993).

Ce prélèvement est détaillé dans une annexe du projet de loi de finances (évaluation des voies et moyens- tome I, les évaluations et recettes). Il s'établit dans le projet de budget pour 1993 comme suit :

**Prélèvement sur les recettes de l'Etat au profit des
Communautés européennes
(1993)**

(millions de francs)

A. Ressources provenant de droit des douanes, de prélèvements et cotisations agricoles ...	14.866
B. Contribution assise sur la T.V.A.	51.142
C. Contribution assise sur le P.N.B.	17.472
TOTAL	83.480

La conformité à la Constitution de cette présentation a été reconnue par deux décisions du Conseil constitutionnel : D.C. n° 77-89 du 30 décembre 1977 et D.C. n° 82-154 du 29 décembre 1982 (voir le texte des décisions infra pages 12 et 13).

b) La proposition de loi tranche, de façon définitive sur le plan juridique, un débat récurrent sur l'opportunité d'insérer le prélèvement communautaire dans la loi de finances.

Faut-il maintenir le prélèvement communautaire dans le budget de l'Etat ?

-le débat avant la proposition de loi-

Le "prélèvement sur recettes de profit des communautés européennes" figure dans le budget de l'Etat au tableau des voies et moyens récapitulant les recettes et les dépenses de l'Etat. Faut-il maintenir ce prélèvement à cette place ? Cette question est périodiquement débattue, dans la mesure où ces prélèvements sont des ressources propres de la Communauté.

Il est nécessaire de rappeler les principales positions sur le sujet.

Le Conseil constitutionnel s'était prononcé sur cette question, tout en laissant une marge d'évolution (décision du Conseil Constitutionnel du 30 décembre 1977) : *"La loi de finances (...) se borne à inscrire le produit (des prélèvements contestés) sous les deux rubriques "recettes" et "prélèvements sur recettes de l'Etat", selon les règles adoptées pour comptabiliser ces ressources propres : le choix de ces règles qui ne découle pas d'une obligation imposée par les institutions communautaires répond au souci de mettre le Parlement à même de prendre une vue d'ensemble des versements faits au budget des Communautés"*.

Pourtant, c'est de la **Cour des comptes** que vient l'"offensive" principale visant à écarter le prélèvement communautaire du budget de l'Etat. Des suggestions claires figurent dans le rapport public au Président de la République de 1989 (page 10) : *"L'importance de ces prélèvements (...) et les inconvénients pratiques de cette procédure ont conduit la Cour à suggérer que le produit des impôts communautaires n'apparaissent pas dans le budget de l'Etat mais seulement dans les comptes de trésorerie, toutes dispositions étant prises pour assurer par d'autres voies, l'information du Parlement en ce domaine."*

En 1989, M. Jacques Chaumont s'était inquiété de cette menace, suscitant une réponse sans ambiguïté de M. Michel Charasse, alors **Ministre délégué chargé du budget** (Journal Officiel débats Sénat, séance du 24 novembre 1989, page 3759) : *"Je voudrais rassurer le Sénat en indiquant que le gouvernement n'a pas l'intention de suivre la suggestion émise par la Cour des Comptes (...). Je n'accepterai pas que 65 milliards de francs figurent dans un compte de trésorerie dont le montant n'apparaît même pas à titre indicatif dans les documents budgétaires. Lorsque la Cour nous dit que toutes les dispositions seraient prises pour assurer par d'autres voies l'information du Parlement en ce domaine, je dis que dans ce cas là l'information du Parlement dépend du bon vouloir de l'exécutif. Je préfère que les choses apparaissent clairement dans les documents budgétaires."*

Pourtant, malgré la réponse parfaitement claire du Ministre, le rapport public de la **Cour des comptes** de 1990 reprend ses critiques antérieures (page 13) : *"La pratique des prélèvements sur recettes au profit des Communautés européennes et des collectivités locales (...) est ignorée de l'ordonnance organique, à laquelle elle ne peut donc contrevenir. Elle n'en est pas moins incompatible avec le principe d'universalité qui veut que le budget comprenne toutes les recettes et toutes les dépenses de l'Etat, mais ne comprenne qu'elles et non celles d'autres organismes publics. Or, les prélèvements au profit des Communautés européennes sont pour la plupart des recettes propres de celles-ci et n'ont donc pas leur place dans le budget français."*

La proposition de loi tranche de façon définitive cette question : le projet de loi de finances, comportera l'évaluation du montant de la participation française du budget des Communautés européennes.

c) La proposition de loi précise que (le projet de loi de finances) "évalue le montant de la participation de la France au budget des Communautés européennes".

Il s'agit là d'une modification importante par rapport aux propositions de loi initiales qui prévoyaient un dispositif différent : le projet de loi de finances "fixe le montant du prélèvement..." (proposition de loi de M. Alphandéry) ou "fixe le plafond du prélèvement..." (proposition de loi de M. Le Garrec). Cette modification intervenue après adoption d'un amendement du Gouvernement était nécessaire.

L'écart entre l'évaluation initiale du prélèvement dans le projet de loi de finances et le prélèvement définitif

En effet, le montant définitif du prélèvement communautaire constaté en loi de règlement, a toutes les chances d'être différent de l'évaluation qui figure dans le projet de loi de finances. Trois facteurs expliquent cet écart :

- un facteur politique : l'écart entre l'avant-projet de budget et le budget réel. Le prélèvement inscrit dans le projet de loi de finances est basé sur l'avant-projet de budget proposé par la Commission des Communautés. Cette évaluation va évoluer par deux effets : d'une part, le déroulement de la procédure budgétaire, et notamment les "navettes" entre Parlement européen et Conseil, aboutissant à un budget voté nécessairement différent de l'avant-projet, d'autre part, les budgets rectificatifs adoptés en cours d'année.

- un facteur économique : l'évolution des dépenses agricoles. Elles représentent plus de la moitié des dépenses totales communautaires, et sont particulièrement sensibles à la conjoncture (facteurs climatiques, niveau des récoltes) et aux facteurs monétaires (dépenses de restitution compensant le prix mondial exprimé en dollars et le prix exprimé en écu). Cette conjoncture et ces variations monétaires sont par nature, imprévisibles : le prélèvement basé sur l'avant-projet ne peut être qu'une estimation grossière

- un facteur technique : l'ajustement des recettes, dues au solde comptable des exercices antérieurs (une assiette T.V.A. plus importante que prévu entraîne une ressource nouvelle pour la Communauté. Ce fut le cas en 1991. L'inverse s'est produit en 1992 : l'assiette T.V.A. a été moins importante que prévu entraînant une révision à la baisse de la recette T.V.A. affectée au budget communautaire).

La Commission a pourtant considéré que la loi de finances, dont l'article premier de l'ordonnance organique précise qu'elle "*détermine le montant des ressources et des charges de l'Etat*", ne pouvait procéder à une simple "*évaluation*", et qu'il est dans l'objet même des lois de finances de **fixer ces ressources**, fussent-elles incertaines ou prévisionnelles.

Pour bien prendre en compte la marge d'incertitude qui affecte le prélèvement communautaire -dans la norme où ce dernier est calculé sur l'**avant-projet de budget**- la Commission considère que la loi de finances doit fixer le **montant prévisionnel** du prélèvement.

d) Cette évaluation s'insérera dans la première partie de la loi de finances, qui porte sur les ressources. Cette indication confirme que le prélèvement communautaire ne peut en aucun cas être considéré comme une dépense nationale, mais est bien une recette, affectée à la Communauté.

e) La loi organique ne s'engage pas sur la forme définitive de la contribution française : prélèvement, ressource affectée, contribution... les différentes possibilités sont couvertes par le terme générique de "*participation*" (voir sur ce point les observations associées à l'intitulé du projet de loi page 62 et suivantes).

2. L'autorisation du versement

Ce point là est capital. L'autorisation de versement se concrétise sous la forme d'un article spécifique, inclus dans la première partie de la loi de finances, relatif au prélèvement sur les recettes de l'Etat opéré au profit des Communautés européennes. Cette formule a été adoptée dès le projet de loi de finances pour 1993, c'est-à-dire avant même l'adoption de la proposition de loi organique. La participation française au budget communautaire est évaluée à l'article 36 du projet de loi.

Cette disposition appelle plusieurs observations :

a) Le principe du vote de la contribution française

Ce point a été évoqué à plusieurs reprises de façon incidente, dans le cours du rapport. Il renvoie à cette question : le Parlement français peut-il voter une participation, considérée jusqu'à présent comme une ressource propre de la Communauté ?

Cette question centrale sera naturellement jugée par le Conseil constitutionnel et, dans un premier temps, par lui seul. Encore faut-il rappeler les données de ce problème difficile, les principaux arguments contradictoires.

Conformément à une interprétation courante, qui se voulait être une application directe du Traité de Rome, les pouvoirs publics français (Parlement et Gouvernement) ont pour l'instant adopté une attitude ambiguë mais prudente, refusant jusqu'à présent d'organiser un vote spécifique sur le prélèvement européen, même si celui-ci figure formellement au tableau de l'article d'équilibre de la loi de finances. Cette prudence n'est d'ailleurs que l'expression de l'ambiguïté juridique qui consiste à insérer dans le budget de l'Etat un prélèvement dont le Conseil constitutionnel a, à plusieurs reprises, constaté le caractère de ressources propres.

Conformément à cette interprétation, la situation actuelle est celle de l'accord implicite, donné à l'occasion du vote de l'article d'équilibre. A supposer que cet article soit amendé, le Gouvernement serait contraint de moduler ses dépenses, et non ses recettes, et en particulier pas ce prélèvement qui n'est ni une dépense de l'Etat, ni une recette nationale.

C'est d'ailleurs toute la différence de nature entre les deux modes de financement des dépenses de la Communauté européenne : le financement du budget communautaire par des ressources propres, et le financement hors budget communautaire par des contributions nationales (dépenses du fonds européen de développement inscrites au budget des charges communes).

LES ARGUMENTS POUR LE VOTE

LES ARGUMENTS CONTRE LE VOTE

La situation actuelle

Le prélèvement est voté par le biais du vote sur l'article d'équilibre.

Il n'y a pas de vote spécifique, mais une acceptation implicite. Ce régime, incertain, n'est que la traduction de l'ambiguïté juridique de ce prélèvement, qui est une ressource propre mais qui figure "pour l'information du Parlement" dans le projet de loi de finances.

La comparaison avec les autorisations communautaires

Le refus de vote est, il est vrai, impossible, car la France est dans un cas de compétence liée, comme pour une directive.

Le vote lui même est impossible car la France n'applique pas, dans ce domaine, une directive, mais plutôt un règlement, d'application directe, et même un Traité !

Le Conseil Constitutionnel

La décision n° 82-154 du 24 décembre 1982 évoque "la rétrocession directe de recettes de l'Etat au profit des Communautés européennes", ce qui banalise le prélèvement communautaire et permet d'appliquer intégralement la procédure parlementaire.

Par trois fois, le Conseil constitutionnel a rappelé que les prélèvements sont des ressources propres de la Communauté (décisions de 1970 et 1977, voir supra). Le Conseil a même ajouté l'inscription du prélèvement dans le budget de l'Etat n'était pas une obligation de la Communauté.

La décision n° 70-39 du 11 juin 1970 souligne que le prélèvement "par son importance" ne porte pas aux conditions d'exercice de la souveraineté nationale. Or, le prélèvement opéré au début des années 1970, n'a plus rien à voir avec celui opéré aujourd'hui (84,3 milliards de francs). Le prélèvement, en changeant d'importance, a changé de nature.

Les interprétations publiques

M. Alain Lamassoure, député : « Ces ressources restent des recettes de l'Etat national, et sont affectées par décision de l'Etat, année après année au budget communautaire » (débat Assemblée nationale du 29 juin 1992).

M. Michel Charasse, ministre du Budget : « Rien n'interdit aujourd'hui, d'avoir sur la contribution française un débat et un vote séparés. Pour cela, il suffit de demander à l'Etat A un vote par division. Cela ne s'est jamais fait, mais cela peut toujours se faire » (débat Assemblée nationale du 29 juin 1992).

M. Jacques Chaumont, sénateur : « les prélèvements effectués aux Communautés européennes sont des ressources propres des dites Communautés. Le Parlement n'a pas, par conséquent, à autoriser ces ressources, par une procédure formelle de vote » (rapport annexé à la loi de finances pour 1990).

M. Pierre Bérégovoy, ministre de l'Economie, des Finances et du Budget : « J'accepte parfaitement que nous débattions des prélèvements communautaires. Cette déclaration ne serait pas suivie, à mon avis, d'un vote, mais ce serait une présentation de l'utilisation des prélèvements communautaires, qui ont fortement progressé. En débattre ne présenterait que des avantages, d'autant plus que j'y verrais un moyen de contrôle démocratique de décisions qui apparaissent quelque peu technocratiques pour le moment. » (débat Sénat, 28 avril 1989).

b) Les conséquences du vote d'un article spécifique

L'individualisation de la participation française aux budgets des Communautés européennes sous forme d'un article, entraîne normalement l'application pure et simple de la procédure parlementaire, avec notamment trois conséquences importantes : le droit d'amendement, la possibilité de rejeter, la portée politique.

• Le droit d'amendement

Le droit d'amendement est reconnu aux membres du Parlement (et du Gouvernement), par l'article 44 de la Constitution. Il est également encadré par des règles strictes prévues par les articles 40 (recevabilité financière) et 41 (recevabilité liée au respect du domaine de la loi) de la constitution.

Un article spécifique relatif à la contribution communautaire peut-il être amendé ? Il y a deux façons d'envisager cette possibilité : au regard du droit communautaire et du droit français.

- le droit communautaire

Le prélèvement communautaire est calculé sur la base du projet de budget, adopté par le Conseil, au cours de l'été. Le projet est ensuite examiné par le Parlement européen, et c'est l'arrêté du budget de la Communauté, à l'issue de la dernière lecture, par le Président du Parlement européen qui déclenche l'obligation de versement des Etats-membres.

On peut le regretter, mais les Parlements nationaux n'interviennent pas dans la discussion budgétaire européenne. On voit mal d'ailleurs sur quelles bases juridiques le Parlement français pourrait être amené à modifier ou à réduire le montant de la participation française au budget des Communautés. Au regard du droit communautaire, le droit d'amendement paraît donc limité.

Mais qu'en est-il au regard du droit français ?

- le droit national

Le régime juridique d'un éventuel amendement à la participation française au budget communautaire n'a semble-t-il été évoqué qu'une seule fois, dans le rapport de, M. Christian Goux, député, sur la recevabilité financière des amendements :

«Les prélèvements sur les recettes de l'Etat constituent une technique comptable très particulière actuellement utilisée dans les écritures budgétaires pour retracer certaines opérations financières de l'Etat avec la Communauté économique européenne (pour les impositions ayant le caractère de ressources propres de la C.E.E.) et avec les collectivités locales (notamment pour la dotation globale de fonctionnement). Les versements en cause sont directement portés en minoration des ressources de l'Etat, sans avoir de contrepartie dans les chapitres de dépenses, ce qui autorise à les traiter en opérations sur recettes permettant la compensation : il en résulte que sont recevables les amendements portant le montant de la dotation globale de fonctionnement au-delà du chiffre fixé par le projet de loi de finances, à condition d'apporter à l'Etat une recette de compensation au moins équivalente» (rapport sur la recevabilité financière des amendements de M. Christian Goux, Assemblée nationale, 7ème législature 1981-1982 n° 753).

Là encore, la conclusion ne peut être qu'hésitante, et le Conseil constitutionnel devra trancher cette question délicate.

En revanche, au regard de l'irrecevabilité financière prévue par l'article 40 de la Constitution, une minoration du prélèvement communautaire paraît recevable dans la mesure où cette minoration majore les recettes de l'Etat.

L'augmentation du prélèvement pose un problème distinct.

Selon l'interprétation du député, les prélèvements sur recettes -prélèvement au profit des Communautés européennes et prélèvement au profit des collectivités locales (sous la forme d'une dotation globale de fonctionnement) *"sont des opérations sur recettes permettant compensation"*. Pourtant, ce n'est peut être pas un hasard si M. Goux ne tire de cet argument qu'une conclusion partielle en admettant la recevabilité d'un amendement **"portant le montant de la dotation globale de fonctionnement -et de celle-là seule- au-delà du chiffre fixé par le projet de loi de finances, à condition d'apporter à l'Etat une recette de compensation au moins équivalente. Il s'est en revanche bien gardé de s'engager sur les amendements du prélèvement européen. Cette réserve démontre une sorte de doute sur la recevabilité financière des amendements sur le prélèvement européen.**

• **Le rejet de l'article**

Cette faculté ne peut d'emblée être écartée.

Comme on l'a vu, c'est l'arrêté du budget par le Parlement européen qui déclenche l'obligation de versement des Etats-membres. Il y a dès lors, une *"compétence liée"*. Un refus de versement par la voie du rejet de l'article, exposerait la France à une procédure contentieuse et sans doute une condamnation prononcée par la Cour de justice des Communautés européennes.

Ce problème est d'ailleurs identique à celui des contributions internationales votées par le Parlement (chapitre 48-31 du budget des affaires étrangères), à la différence près que dans le cas courant, il s'agit de contributions nationales, alors que dans le cas européen, il s'agit -au moins au regard du droit communautaire- de ressources propres, ce qui complique singulièrement les données.

• **La portée politique**

Même si votre commission considère que c'est le débat annuel, et l'information qu'il suppose, qui permettent un contrôle relatif du prélèvement communautaire, le principe d'un vote spécifique d'autorisation confirme la volonté du Parlement national de renforcer ce contrôle. Comme on l'a vu, l'ambiguïté juridique demeure, mais le Parlement manifeste clairement une volonté politique. La question institutionnelle sera, elle, tranchée par le Conseil constitutionnel.

A noter que le débat de fond ne porte que sur l'autorisation de versement et non sur le principe de l'évaluation du prélèvement. La présentation retenue dans le projet de loi de finances pour 1993 est d'ailleurs prudente. L'article 36 du projet de loi se borne à évaluer le montant de la participation de la France au budget des Communautés européennes. Nulle part il est fait état où il est demandé l'autorisation du versement. En dépit des déclarations formelles du ministre, la formulation reste circonspecte.

Article 36 du projet de loi de finances pour 1993

Texte de l'article : *«Le montant du prélèvement effectué sur les recettes de l'Etat au titre de la participation de la France au budget des Communautés européennes est évalué pour l'exercice 1993 à 83,48 milliards de francs.»*

A noter enfin, qu'au moment même où le Traité de Maastricht, dont la ratification a été approuvée par le peuple souverain, confirme le processus d'intégration financière, y compris sur le plan budgétaire, et introduit la notion de "citoyenneté européenne", le principe même du vote de la participation française confirme la "*renationalisation*" du financement communautaire, l'abandon progressif -et cette fois irrémédiable- du principe du financement autonome de la Communauté par des ressources propres, au bénéfice du financement par des contributions nationales.

ARTICLE 2

(article 32 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959)

Information du parlement sur le budget des communautés européennes

1. Le dispositif

a) Description

• La proposition de loi a pour objet de compléter l'ordonnance organique relative aux lois de finances, afin de compléter l'information du Parlement. Ce complément d'information est acquis par deux moyens :

- en accompagnant le projet de loi de finances de l'année d'un rapport *"justifiant le montant de la participation de l'Etat au budget des Communautés européennes, décrivant les actions des Communautés et la mise en oeuvre des perspectives financières pluriannuelles, et présentant dans leurs grandes lignes"*, (quatre documents établis par les institutions communautaires ;

- en communiquant aux commissions des finances des deux assemblées, le texte intégral de ces quatre documents.

Il s'agit de :

« a) l'avant-projet de budget général des Communautés européennes établi par la Commission des Communautés ;

« b) du projet de budget établi par le Conseil des ministres en première lecture ;

« c) du rapport sur l'exécution du budget général des Communautés présenté par la Commission des Communautés au Parlement européen pour le dernier exercice connu ;

« d) du dernier rapport annuel de la Cour des comptes des Communautés européennes ».

Cette information à géométrie variable (texte intégral communiqué aux commissions des finances, et "digest" annexé au projet de loi de finances) a pour objet d'éviter d'alourdir (au sens figuré et surtout au sens propre car l'avant-projet de budget comporte

à lui seul plus de 2.000 pages) !...de façon excessive la présentation budgétaire, tout en améliorant l'information du Parlement.

b) Rappels de procédure

Pour comprendre la portée de cette disposition, il convient de rappeler quelques points de procédure organisés par le règlement financier du 21 décembre 1977.

• Le calendrier de la procédure budgétaire européenne comporte les étapes suivantes :

<i>Mai-Juin :</i>	Adoption d'un avant-projet de budget par la Commission
<i>Juillet :</i>	Adoption d'un projet de budget par le Conseil (majorité qualifiée)
<i>Octobre :</i>	1ère lecture par le Parlement européen (majorité différente selon la nature des dépenses)
<i>Novembre :</i>	2ème lecture par le Conseil (majorité qualifiée)
<i>Décembre :</i>	2ème lecture par le Parlement. Arrêt du budget.

Ce sont cet avant-projet de budget et ce projet de budget qui sont visés par les paragraphes *a)* et *b)* de l'article 2 de la proposition.

• Différents documents accompagnent l'exécution du budget :

<i>Juin :</i>	la Commission établit un compte de gestion des Communautés pour l'exercice écoulé.
<i>Novembre :</i>	la Cour des comptes des Communautés transmet aux institutions communautaires son rapport annuel sur l'exercice écoulé, et en assure la publication au Journal Officiel.

Ce sont ces deux documents qui sont visés par les paragraphes *c)* et *d)* de l'article 2 de la proposition de loi.

• L'établissement du budget annuel s'inscrit dans un cadre, une programmation budgétaire dite "*perspectives financières pluriannuelles*", qui fixe, d'une part un plafond maximum de ressources propres, et de crédits de paiement exprimés en proportion du produit national brut de la Communauté (1,15 % en 1988, 1,2 % en 1992), et d'autre part, une répartition par grandes masses, des

différentes catégories de dépenses (dépenses agricoles, dépenses structurelles...), dite *guide line*. Cette programmation est fixée pour cinq ans. La première programmation a été adoptée peu après l'Acte Unique, sur la base de propositions de la Commission dite "*Paquet Delors*", elle couvrait la période 1988-1992.

Une seconde programmation est en cours de négociation, sur la base de propositions de la Commission, dite "*Paquet Delors II*". Une fois adoptées, ces nouvelles perspectives pluriannuelles seront, elles aussi soumises à l'examen du Parlement.

C'est ce document qui est visé par le 2ème alinéa de l'article 2 de la proposition de loi (rapport décrivant la mise en oeuvre des perspectives financières pluriannuelles)

2. Les modifications envisageables au texte de la proposition de loi

La rédaction actuelle de la proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale semble pouvoir être améliorée sur quatre points distincts :

- l'évaluation des versements des Communautés européennes en France ;

- le titre des documents ;

- la liste des documents communiqués ;

- les délais de transmission des documents.

a) L'évaluation des versements des Communautés européennes en France

• Les limites du dispositif prévu

La proposition de loi propose de compléter la liste des documents accompagnant le projet de loi de finances d'un rapport "*justifiant le montant de la participation de l'Etat au budget des Communautés européennes, décrivant les actions des Communautés et la mise en oeuvre des perspectives financières pluriannuelles, et présentant un résumé de quatre documents publics des institutions communautaires : avant-projet de budget, projet de budget, rapport d'exécution de budget écoulé et rapport de la Cour des comptes des communautés*".

Il s'agit en quelque sorte, selon l'expression de M. Michel Charasse, d'un "*digest*", permettant aux parlementaires, comme aux observateurs d'avoir une vue synthétique des questions budgétaires européennes.

Il faut apprécier cette disposition à sa juste mesure. Un tel rapport ne constitue pas une avancée majeure, dans la mesure où les données référencées (application des perspectives pluriannuelles, avant-projet et projet de budget) sont d'ores et déjà des documents présentés dans la presse spécialisée, analysés et commentés par les délégations du Sénat et de l'Assemblée nationale dont c'est la fonction. A titre purement indicatif, l'avant-projet de budget, adopté par la Commission le 6 mai 1992 a fait l'objet d'une note de synthèse présentée dans deux documents publics le même mois : une note d'information à la presse (référence IP 92-364) ainsi que le bulletin mensuel des Communautés européennes (référence bull. C.E. 5-1992).

Cette initiative est pourtant souhaitable dans la mesure où ces questions sont aujourd'hui relativement mal connues du grand public, et souvent mal interprétées (le débat lié au référendum a révélé sur ce point quelle utilisation pouvait être faite des chiffres, notamment sur le "*coût de l'Europe*").

Mais cette synthèse ne paraît pourtant pas complète. Il manque une donnée essentielle à la bonne information du public : hélas insuffisamment rappelée : la contribution française au budget des Communautés européennes n'est pas à sens unique ; comme n'importe quel Etat-membre de la Communauté, la France reçoit en retour, les versements effectués par les Communautés.

• L'évaluation des "retours"

Les flux financiers entre la Communauté et les Etats-membres sont aujourd'hui calculés à partir des données du rapport annuel de la Cour des comptes des Communautés européennes. Ce document, toujours remarquable, et utile pour le travail parlementaire national a l'inconvénient de paraître avec retard, et de porter sur des années anciennes. Pour le projet de loi de finances 1993, le dernier rapport a été publié en décembre 1991 et porte sur les comptes de l'année 1990. Les "*retours*" ne sont ainsi connus qu'avec un décalage de deux ans. Des informations recueillies par les rapporteurs spéciaux permettant le cas échéant de compléter ces informations.

En moyenne depuis cinq ans (1988-1992), la France finance 20,13 % du budget de la Communauté, et reçoit (sur la période 1986-1990, dernière année connue) 19,1 % du total des paiements aux Etats-membres, soit, compte tenu des

dépenses extérieures ou non ventilées, 16,7 % de l'ensemble du budget communautaire.

Cette appréciation des versements communautaires est tout à fait fondamentale, dans la mesure où pour certains secteurs, les dépenses communautaires sont supérieures au budget national correspondant. C'est notamment le cas des dépenses agricoles et des dépenses dites structurelles.

• Budget de l'agriculture 1990 37.521 M^F

• Contribution française (1)
à l'agriculture européenne 33.814 M^F

• Dépense agricole communautaire
en France 1990 (1) 37.772 M^F

(1) Source rapport de M. Jacques Chaumont annexé au projet de loi de finances 1992.

Pour un budget de l'aménagement du territoire qui oscille au cours des années récentes entre 1,8 et 2 milliards de francs, les dépenses des fonds structurels communautaires en France (qui incluent, il est vrai des dépenses sociales, des dépenses versées aux départements d'outre-mer, etc...) sont à l'ordre de 6,3 milliards de francs.

Ces chiffres montrent clairement que le prélèvement brut, affecté aux communautés européennes, n'a guère de sens, politique, économique, budgétaire, sans prendre en compte les "retours", versés par les Communautés en France. Comme on l'a vu, l'effet sur le solde budgétaire serait naturellement affecté par une autre comptabilisation de la participation française au budget communautaire sous forme de "prélèvement net" (de l'ordre de 20/25 milliards de francs sur les années récentes).

• L'objectif de transparence

Cette information paraît nécessaire et doit être recherchée dans un souci de transparence, et sans aucun esprit polémique.

Il convient de noter d'ailleurs que les documents budgétaires communiqués aux parlementaires britanniques font état des retours communautaires du Royaume-Uni, et que le Parlement se prononce chaque année sur la **contribution nette** (1). Sans aller jusqu'à retenir cette forme de présentation, l'appréciation des versements communautaires sans attendre les rapports publics deux ans plus tard, paraît utile à une information saine et complète du Parlement français.

1. Voir document en annexe.

Sur le plan technique, l'appréciation des versements des Communautés en France permet de mettre fin à des approximations et des malentendus, sources d'erreurs ; la Communauté ne "coûte" pas 83,5 milliards de francs, mais, au plus, en termes strictement comptables que 20 ou 25 milliards, dans la mesure où ce prélèvement est compensé par les paiements des communautaires. Cette évaluation est un geste de clarification et de transparence pour montrer au contraire une volonté européenne.

Une comptabilisation stricte n'a d'ailleurs aucun sens : l'Europe n'est pas un S.I.V.O.M. (voir encadré page suivante).

Il n'est nullement l'intention de défendre une quelconque théorie de "*juste retour*" totalement opposée à l'idée même de construction européenne. Selon cette idée, chaque Etat devrait attendre et obtenir un montant de versements communautaires qui serait voisin de sa contribution au budget des Communautés. Le flux versements-contributions seraient à somme nulle. Même en constatant une très nette dégradation de la position comptable française (les flux financiers entre la France et les Communautés font apparaître un solde net négatif de - 4,5 milliards en 1987, - 13 milliards en 1988, - 21 milliards en 1989, et - 25 milliards ont été annoncés pour l'année 1991), cette idée de juste retour n'est nullement défendue par votre commission, et le rapport annuel de la Commission des finances consacré aux relations financières entre la France et les Communautés européennes prend soin, à juste titre, de relativiser cette approche purement comptable de la construction européenne.

Ces arguments doivent être rappelés.

Les limites de l'approche en termes de "retours"

"L'Europe n'est pas un S.I.V.O.M."

Il convient impérativement d'éviter toute interprétation hâtive des flux financiers entre les Communautés et un pays membre. La recherche d'une égalité stricte entre le flux ne trouve pas de justification.

- *Il convient de prendre en compte des avantages non budgétaires, que chacun retire de son appartenance à la Communauté, notamment sur le plan commercial.*

- *La Communauté s'efforce de donner corps au principe de solidarité entre les Etats-membres, au fondement même de la Communauté européenne, assurant une redistribution relative entre pays "riches" qui ont des retours négatifs et pays "pauvres" qui ont des retours positifs.*

- *Les règles de fonctionnement des politiques communautaires, au premier rang desquelles la politique agricole commune doivent être comprises sans ambiguïté. Le tiers des dépenses agricoles provient des dépenses dites de restitution, calculées par différence entre le cours mondial, exprimé en dollars, et le cours européen, exprimés en écus. Lorsque les prix mondiaux montent, l'écart diminue et par conséquent les dépenses agricoles de restitution régressent. Ce mécanisme est fondamental pour apprécier la position française.*

On doit aussi observer que :

- *La comptabilisation stricte est de toute façon techniquement impossible. Le rapport annuel de la Cour des comptes des Communautés européennes, en dépit de ses nombreuses qualités, ne permet pas un chiffrage exhaustif des retours dont bénéficient les Etats-membres, car les dépenses de certaines politiques dont bénéficient aussi les Etats (recherche, énergie...) ne sont pas prises en compte ou pas ventilées ; au total, entre 4 et 5 % des dépenses réparties entre les Etats-membres, échappent aux évaluations de la Cour.*

Il convient, par ailleurs, de rappeler qu'entre 7 et 9 % des dépenses ne sont pas ventilées entre les pays membres (frais de fonctionnement des institutions et dépenses de coopération et développement).

- *La recherche d'un strict retour entraînerait même des aberrations économiques. Les dépenses structurelles vont notamment aux régions les plus défavorisées. Plus les sommes à répartir sont importantes, et moins la sélection est rigoureuse (les régions bénéficiaires sont alors de moins en moins "défavorisées"). Ainsi, plus les sommes sont importantes, et plus un Etat riche a de chances de recevoir des "retours" des crédits structurels au mépris de l'efficacité. Le "juste retour" entraîne mécaniquement une augmentation des dépenses communautaires.*

Sous ces réserves importantes, et dans une pure logique de transparence et de clarification, votre commission propose que le rapport accompagnant le projet de loi de finances évalue les versements du budget des Communautés en France.

b) Le titre des documents

Le paragraphe c) de l'article 2 de la proposition de loi prévoit la communication aux commissions des finances du *"rapport sur l'exécution du budget général des Communautés présenté par la commission des Communautés au Parlement européen pour le dernier exercice connu"*.

L'intention des auteurs de la proposition de loi est parfaitement claire et louable, puisqu'il s'agit de disposer d'un rapport d'exécution du budget antérieur, ce qui paraît utile avant d'engager un nouveau budget. Hélas, la terminologie retenue, sans être fausse, n'est pas tout à fait exacte.

L'exécution du budget donne lieu à différents rapports rédigés par la Commission. Leur terminologie varie selon les textes, ce qui est à l'origine de la confusion des auteurs de la proposition de loi.

- Le Traité de Rome du 25 mars 1957, dans son article 205 bis, introduit par le Traité de Bruxelles du 25 juillet 1975, dispose que "la Commission soumet chaque année au Conseil et au Parlement européen les comptes de l'exercice écoulé afférents aux opérations du budget. Elle leur communique un bilan financier décrivant l'actif et le passif de la Communauté";

- Le règlement financier du 21 décembre 1977 applicable au budget général des Communautés européennes, prévoit dans son article 73, que la Commission établit "un compte de gestion des Communautés pour l'exercice écoulé". Le bilan financier est joint à ce compte de gestion. Le document final comporte plus de 2.000 pages ;

- En pratique, ce compte de gestion, annuel, est préparé par des documents de travail internes, des comptes trimestriels, provisoires, qui portent effectivement le nom de "rapport sur l'exécution du budget annuel";

- Enfin, la Commission des Communautés publie en fin d'année (octobre) un "rapport financier" qui constitue une synthèse très accessible du compte de gestion. Ce rapport financier est un document public, donné à titre gracieux.

Ainsi, le titre cité dans la proposition de loi correspond bien à un document, mais de nature interne et d'ailleurs provisoire. La loi organique ne peut de toute évidence faire référence à ce type de document. Pour répondre à l'objectif des auteurs de la proposition de loi, il aurait été concevable de prévoir la communication du "*compte de gestion des Communautés pour l'exercice écoulé*", mais cette dénomination ne résulte que d'un règlement financier, et la base juridique ne paraît pas suffisamment solide.

La seule solution juridiquement viable, est celle qui consiste à reprendre la formulation du Traité de Rome.

Votre commission vous propose d'adopter un amendement en ce sens.

c) La liste des documents

Comme on l'a vu, certains documents dont il est prévu la diffusion auprès des commissions des finances sont d'ores et déjà des documents publics que n'importe quel citoyen français peut se procurer.

L'apport est donc sur ce point plutôt faible. En revanche, les rapporteurs désignés des commissions compétentes pourraient fort utilement disposer de rapports, travaux, avis, non publics.

C'est en particulier le cas de la Cour des comptes des Communautés européennes, dont les compétences sont fixées par l'article 206 bis du Traité de Rome.

Article 206 bis du Traité de Rome

(4ème paragraphe)

La Cour des comptes établit un rapport annuel après la clôture de chaque exercice. Ce rapport est transmis aux institutions de la Communauté et publié au Journal Officiel des Communautés européennes, accompagné des réponses desdites institutions aux observations de la Cour des comptes.

La Cour des comptes peut en outre présenter à tout moment ses observations sur des questions particulières et rendre des avis à la demande d'une des institutions de la Communauté.

Outre les observations et avis, émis à la demande des institutions de la Communauté, la Cour adopte également des rapports annuels sur certains organes et activités communautaires qui ne sont pas toujours publics... : ainsi, en 1991 sur les dix-huit rapports rédigés par la Cour des comptes, onze ont été publiés au Journal Officiel des Communautés européennes, sept n'ont pas été publiés : rapport sur les comptes de l'agence d'approvisionnement de l'Euratom, rapport sur les comptes du centre européen de développement de la formation professionnelle (centre de Berlin), rapport sur les comptes de la fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail (fondation de Dublin), etc...

Ces rapports particuliers intéressent des institutions précises qui n'entrent pas toutes directement dans le champ d'investigation d'un Parlement national. Il en va différemment des observations et avis demandés par les institutions de la Communauté, notamment par le Conseil, qui touchent souvent le fonctionnement même des institutions communautaires.

Ces observations et avis ne sont normalement pas publics. La Cour des comptes des Communautés comme d'ailleurs toutes les institutions nationales comparables interprète strictement l'article du Traité qui définit sa compétence : la Cour **rend des avis à la demande d'une des institutions de la Communauté**, et par conséquent communique ces avis aux dites institutions et seulement à celles-ci.

Cette situation avait pourtant provoqué, l'année dernière, une vive émotion de la part de notre collègue Jacques Oudin qui s'exprimait au nom de la délégation du Sénat pour les Communautés européennes, et une réaction non moins surprenante de la part de M. Michel Charasse, ministre du Budget.

Débat sur le prélèvement communautaire

Loi de finances pour 1992

(J.O. débats, Sénat séance du 22 novembre 1991

pages 4045 et 4062)

M. Jacques Oudin : *«J'évoquerai d'un mot la question de l'information du Parlement français.*

Il est de notoriété publique que la Cour des comptes Communautés a rédigé, à la demande du Conseil -je crois même me rappeler que le Gouvernement français a joué un rôle majeur dans cette demande du Conseil- un avis sur les "mini-budgets", que nous avons contribué, si j'ose dire, à populariser.

Or, saisie par la délégation du Sénat pour les Communautés européennes, la Cour des comptes des Communautés vient de nous faire savoir -oh ! pas de manière officielle, mais par une communication téléphonique- qu'elle ne voyait pas de raison de transmettre son avis du 14 mai 1991 au Parlement français, alors même que les parlementaires européens seraient déjà en possession de ce document. Faut-il donc que son contenu soit explosif!

Ce serait quand même une singulière conception de la subsidiarité que de prétendre que les avis portant sur le fonctionnement des organes communautaires doivent être connus des seuls organes communautaires, mais pas des Parlements nationaux».

M. Jean-Eric Bousch : *«C'est inadmissible !».*

M. Jacques Oudin : *«J'espère, Monsieur le ministre, que vous pourrez vous faire l'interprète de la représentation nationale auprès de la Cour des comptes des Communautés, pour lui faire part de notre émotion et lui rappeler les règles élémentaires de la démocratie ! (applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste, ainsi que sur certaines travées du R.D.E.).*

M. Michel Charasse, ministre délégué : *«M. Oudin a parlé du renforcement du contrôle de l'exécution du budget.*

J'ai bien entendu ce que vous avez dit à propos du rapport de la Cour des comptes sur les "mini-budgets". Bruxelles vous aurait répondu, m'a-t-on-dit, que, s'agissant d'un document destiné au Conseil, il ne pouvait être distribué. Eh bien ! moi, en tant que membre du Conseil, je suis propriétaire de ce document, et j'ai décidé de vous le communiquer. Huissier...» (M. le ministre fait tenir un dossier à M. Oudin) (Très bien ! et applaudissements sur les travées du R.P.R.).

Il n'est assurément pas sain, pour le Parlement, de "quémander" en séance publique un rapport qu'il n'a pas obtenu. Cette situation doit être corrigée.

Il paraît normal que les commissions des finances du Parlement français disposent de droit, des avis non publics de la Cour des comptes, ainsi que des réponses que la Commission des Communautés est amenée à donner à la suite de ces avis.

Votre commission vous propose d'adopter un amendement à cet effet.

d) Les délais de transmission

La proposition de loi, dans son article 2, prévoit que le projet de loi de finances sera accompagné d'un résumé de quatre documents distincts : l'avant-projet et le projet de budget des Communautés européennes, le rapport sur l'exécution du budget général (portant sur l'exercice antérieur), et le rapport annuel de la Cour des comptes (portant sur le budget de l'avant dernière année).

Ces documents seront transmis in extenso aux commissions compétentes.

Il convient toutefois d'observer que ces documents -dont quelques uns sont publics- ont tous été adoptés bien antérieurement -plusieurs semaines, voire plusieurs mois avant- ce qui réduit naturellement considérablement l'intérêt pratique de la proposition de loi.

Concrètement, cela signifie que le projet de loi de finances pour 1993, qui a été adopté par le Conseil des ministres et présenté au Parlement le 30 septembre 1992 aurait été adressé aux commissions des finances des deux assemblées accompagné de documents adoptés et publiés dans les conditions suivantes :

Nature du document	Date d'adoption	Régime
Avant-projet de budget (commission)	6 mai 1992	Communication sur demande
Projet de budget	23 juillet 1992	Communication sur demande
Rapport sur l'exécution du budget 1991		
Comptes de gestion de l'exercice 1991 ...	30 avril 1992	Communication sur demande
Rapport financier 1991	30 septembre 1992	Document public gratuit
Rapport de la Cour des comptes sur le budget 1991	30 novembre 1991	Document publié au J.O. du 13 décembre 1991 (364 F)

Cette situation n'est pas satisfaisante. Cette communication aux commissions parlementaires n'offre d'intérêt que si elle est rapide, et même immédiate.

L'utilité de disposer d'un rapport publié huit ou neuf mois avant est réduite. Le contrôle parlementaire tant annoncé ne s'enrichit guère de cette procédure superficielle, parce que trop tardive. Le choix du "*bon moment*" de la communication est essentiel.

Au minimum, il apparaît indispensable de prévoir la communication desdits documents dans un délai rapproché. Votre commission propose que cette communication aux commissions compétentes se fasse dès leur adoption ou leur transmission au Conseil.

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 2

Votre commission vous propose d'adopter un article additionnel visant à consacrer dans la loi organique, les pouvoirs des rapporteurs spéciaux désormais étendus au contrôle des flux financiers entre la France et les Communautés européennes.

1. Une modification souhaitable des pouvoirs des rapporteurs spéciaux

a) *Les limites de la proposition de loi*

L'objet de cette proposition de loi est d'améliorer le contrôle du Parlement sur la participation française au budget des Communautés européennes. L'information est à la base de ce contrôle. Il y a deux façons d'organiser cette information :

- la première est de l'attendre. C'est d'ailleurs l'objet même de la proposition de loi, puisque le projet de loi de finances sera désormais accompagné d'un rapport justifiant le prélèvement communautaire, et que les commissions permanentes recevront, dès leur adoption -comme le propose votre commission- des documents utiles à une bonne connaissance et une surveillance des questions budgétaires européennes.

- la seconde est d'aller la chercher. C'est cette fois le travail des rapporteurs spéciaux des commissions des finances, qui ont la charge de suivre le contrôle de l'exécution des crédits d'un département ministériel. Leur pouvoir est étendu au "*pouvoir de contrôle sur pièces et sur place*", prévu par le dernier alinéa du paragraphe IV de l'article 164 de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958.

Ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958

(dernier alinéa du paragraphe IV de l'article 164)

Les membres du Parlement qui ont la charge de présenter, au nom de la commission compétente, le rapport sur le budget d'un département ministériel, suivent et contrôlent de façon permanente, sur pièces et sur place, l'emploi des crédits inscrits au budget de ce département. Tous les renseignements d'ordre financier et administratif de nature à faciliter leur mission doivent leur être fournis. Réserve faite, d'une part, des sujets de caractère secret concernant la défense nationale, les affaires étrangères, la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat, d'autre part, du principe de la séparation du pouvoir judiciaire et des autres pouvoirs, ils sont habilités à se faire communiquer tous documents de service de quelque nature que ce soit.

b) Les limites des pouvoirs des rapporteurs spéciaux

Le régime actuel des pouvoirs des rapporteurs spéciaux résulte d'une ordonnance adoptée en 1958, soit un an à peine après la signature du Traité de Rome. Ses auteurs ne pouvaient naturellement soupçonner l'importance croissante et désormais majeure des prélèvements communautaires et des dépenses effectuées par les Communautés dans notre pays.

Une interprétation littérale de ce texte réserve d'ailleurs ces pouvoirs importants aux rapporteurs des commissions des finances chargés de suivre **le budget d'un département ministériel.**

Ainsi, selon une interprétation stricte, un commissaire qui serait chargé de suivre, pour la commission des finances, les questions budgétaires européennes ne pourrait normalement disposer des mêmes prérogatives dans la mesure où il ne présente pas stricto sensu un rapport sur un budget d'un département ministériel, alors que les dépenses des Communautés en France sont non seulement ventilées entre plusieurs budgets par la voie du fonds de concours, mais aussi sont le plus souvent effectuées **hors budget.**

Certes, cette interprétation éminemment restrictive n'a jamais été celle du Gouvernement. M. Jacques Chaumont a donc pu adresser des questionnaires en préparation des lois de finances, engager des contacts avec les différents services intéressés, organiser des auditions, comme le ferait n'importe quel rapporteur spécial et avec les mêmes limites (retards dans l'envoi des documents, et parfois réserve excessive des personnalités auditionnées). A l'invitation du ministre, notre collègue a même participé à la délégation française accompagnant M. Michel Charasse, alors ministre délégué du Budget, lors d'une réunion du "*Conseil Budget*" à Bruxelles, en septembre 1991. Cela a d'ailleurs permis d'élaborer ces rapports qui, de l'avis de tous, ont été utiles et parfaitement documentés.

Pourtant la base légale reste fragile, et il convient de compléter le dispositif prévu par les rapporteurs spéciaux, par des dispositions spécifiques relatives à cette nouvelle mission et cette nouvelle dimension.

Chaque rapporteur spécial doit pouvoir suivre l'utilisation des crédits communautaires, connaître les positions des différentes institutions sur ces questions, notamment les observations formulées par les institutions aux rapports et avis non publics de la Cour des comptes des Communautés européennes, et enfin, contrôler, sur pièces et sur place, les versements des Communautés en France.

2. Une consécration des pouvoirs des rapporteurs spéciaux

Comme il a déjà été indiqué, c'est la deuxième fois en 33 ans, qu'à l'initiative parlementaire, il est proposé de modifier la loi organique relative aux lois de finances. Cette modification, que l'on peut donc considérer comme exceptionnelle, pourrait par conséquent être l'occasion de procéder à une révision plus profonde de ce texte, dans un but identique à celui de la proposition de loi : améliorer le contrôle du Parlement.

Il peut en effet être noté que les dispositions relatives aux lois de finances sont régies par une ordonnance portant loi organique (ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959), alors que les dispositions relatives au contrôle financier exercé par les membres du Parlement sont régies par une simple ordonnance de valeur législative (ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1958). Cette dernière ordonnance est d'ailleurs périodiquement modifiée (7 modifications depuis 1959).

Votre commission, suivant en cela une idée émise par M. Christian Poncelet, en 1989, propose donc de transférer ou de "*faire remonter*" ce dispositif actualisé par la prise en compte de la dimension communautaire, d'une loi simple vers une loi organique. Le contrôle parlementaire exercé par les membres des commissions des finances des assemblées gagnerait en solennité, et par conséquent, en efficacité, s'il se fondait sur une loi organique.

INTITULE DE LA PROPOSITION DE LOI

Après quelques hésitations sur le libellé de la loi -les propositions initiales évoquaient en effet le contrôle parlementaire sur le prélèvement sur les recettes de l'Etat- la rédaction finalement adoptée consacre le contrôle du Parlement sur "la participation de la France au budget des Communautés européennes".

Cette formule qui résulte d'un amendement du Gouvernement ne manque pas de fondement juridique mais a également des conséquences politiques non négligeables.

1. Les aspects techniques et juridiques

Si cette expression ne règle pas le problème juridique de la nature de la contribution française aux budgets des communautés européennes ("ressources propres", "affectation de recettes nationales", "rétrocession de recettes", "contribution nationale"), il règle un problème purement technique en laissant au Gouvernement la possibilité de changer la formule de présentation.

Aujourd'hui, la contribution française se fait sous la forme d'un "prélèvement sur recettes de l'Etat opéré au profit des communautés européennes". Le Conseil constitutionnel a admis la validité de cette présentation, tout en reconnaissant qu'il ne s'agissait pas d'une obligation (voir supra page 12).

Il se pourrait par conséquent que cette contribution revête d'autres formes, voire tout simplement d'autres libellés comme c'est d'ailleurs le cas dans les autres pays de la Communauté. Or, la consécration d'une expression dans la loi organique aurait pour effet - et pour inconvénient- de figer, juridiquement cette participation, ne laissant au Gouvernement pas d'autre choix que celui de prendre la forme de l'actuel "*prélèvement sur recettes*".

Un autre débat technique a été relatif à la nature de la participation qualifiée de "*financière*" dans l'amendement d'origine. Certes, le mot est vague et la "*participation*" au budget des Communautés peut revêtir d'autres formes (participation à l'élaboration, à la discussion budgétaire). Toutefois, tant la loi organique visée, relative aux lois de finances, que le contenu des

articles semblent limiter l'ambiguïté et la précision évoquée ne paraît pas s'imposer.

Ces arguments, techniques, évoqués à juste titre par le ministre du Budget lors du débat à l'Assemblée nationale, pour justifier le choix final sur la "*participation*", doivent aussi être complétés par une autre perspective. En effet l'enjeu, d'abord juridique, est aussi politique.

2. Les aspects politiques .

Deux facteurs interviennent pour éclairer ce titre de façon politique.

• La sémantique

A l'évidence, "*participation*" et "*prélèvement*" ont un sens voisin sans avoir la même connotation. La première est volontaire ; le second est contraignant. Dans ce domaine, comme ailleurs, le choix des mots n'est pas neutre. La "*participation*" confirme le choix clair en faveur d'un meilleur contrôle du Parlement national.

Quelques définitions (*dictionnaire Petit Robert*) :

- *Participation*

Action de participer à quelque chose (...). Droit de regard, de libre discussion et d'intervention de ceux qui dans une communauté devaient en subir la loi, le règlement. Voir collaboration, concours, complicité, contribution.

- *Prélèvement*

Action de prélever. "Un effroyable prélèvement d'intérêts" (sic) (Balzac). Prélèvement automatique sur un compte bancaire.

• **L'économie**

Le ministre du Budget l'a clairement annoncé :
«Aujourd'hui, la contribution française se fait sous la forme d'un prélèvement sur les recettes de l'Etat, mais d'autres formules sont possibles» :

- l'une consisterait à maintenir cette contribution mais en la décalant d'une ligne : en substituant au prélèvement sur les recettes de l'Etat (comme indiqué ci-après) une "participation aux Communautés européennes", hors budget. Les effets d'une telle formule sur le solde budgétaire sont loin d'être négligeables (voir tableau ci-après). En évoquant cette faculté, ouverte à d'autres formes de présentation, le ministre du budget aurait-il eu des arrières pensées ?

- une autre présentation consisterait à retenir le solde net des flux financiers entre la France et les Communautés européennes, calculé par différence entre la contribution française au budget communautaire et les paiements effectués par les Communautés en France. Là encore, l'impact sur le solde serait majeur, dans la mesure où la participation française serait ramenée de 83,5 milliards de francs à un chiffre compris entre 20 et 25 milliards de francs (voir supra page 50) ;

- enfin, on pourrait aussi ne retenir comme participation que les seuls prélèvements qui portent sur la richesse nationale (TVA et PNB), en excluant les droits de douane, qui sont d'authentiques ressources communautaires et pour lesquels la France n'intervient que "pour ordre", pour le compte de la Communauté.

Présentation des principaux agrégats du projet de loi de finances pour 1993

(milliards de francs)

Formule actuelle		Hypothèse	
Recettes fiscales	1.558	Recettes fiscales	1.558
Recettes non fiscales	128	Recettes non fiscales	128
Prélèvements sur les recettes de l'Etat	- 237,5	Prélèvements sur les recettes de l'Etat	- 154
Collectivités locales	(- 154)		
Communautés européennes .	(- 83,5)		
Recettes totales	1.448,5	Recettes totales	1.532
A. Ressources nettes hors D et R .	1.210,2	Ressources nettes hors D et R	1.293,7
B. Dépenses nettes définitives ...	1.367,3	Dépenses nettes définitives	1.367,3
Opérations temporaires	8,5	Opérations temporaires	8,5
C. Total des charges	1.375,6	Total des charges	1.375,6
D. Solde général (C - A)	- 165,4	Solde général	- 81,9
		Participation aux Communautés européennes	83,5

D et R : dégrèvements et remboursements

CONCLUSION

LE NECESSAIRE PROLONGEMENT DU DISPOSITIF

La proposition de loi organise une première étape du contrôle parlementaire avec, d'une part le vote du prélèvement - mais on a vu qu'il était en droit comme en fait impossible de le refuser - d'autre part, la communication de documents aux commissions des finances.

Un contrôle plus actif peut être recherché comme on l'a vu, par le biais des rapporteurs spéciaux ; il peut l'être aussi par d'autres modes d'intervention, tant sur le plan intérieur, dans l'organisation même des travaux du Parlement que sur le plan international, par la coopération entre Parlements.

1. Le contrôle parlementaire en amont : la nouvelle procédure de résolution

• Lorsque le Sénat a fait oeuvre de **pionnier** en instituant, dès 1989, un débat sur le prélèvement opéré au bénéfice des Communautés européennes, il ne disposait, comme **ancrage légal** de cette expérience, que de l'examen de l'article d'équilibre du projet de loi de finances initiale auquel est annexé l'état A. Mais très vite, la commission des finances a considéré que pour être tout à fait opérationnel, ce débat devait se situer **en amont**, au moment où s'élabore le projet de budget de la Communauté, c'est-à-dire au mois de juin.

En octobre dernier, notre collègue Yves Guéna qui s'exprimait au nom de la commission des finances du Sénat avait fait en séance publique, cette proposition. En réponse, Mme Elisabeth Guigou, ministre des affaires européennes, avait rappelé « *sa totale disponibilité pour toute discussion sur les affaires communautaires* » mais sans évoquer précisément l'initiative du rapporteur ; et M. Michel Charasse, alors ministre délégué au Budget, avait suggéré un débat devant la seule commission des finances.

**Discussion d'une question orale avec débat
portant sur un sujet européen**

Sénat - séance du 8 octobre 1992

M. Yves Guéna, représentant la commission des finances du Sénat :

«La commission des finances propose la procédure suivante : comme on le sait, l'avant-projet de budget est préparé par la Commission et transmis au conseil des ministres à la mi-juin ; le conseil l'adopte avant la fin juillet, puis en saisit le Parlement européen. Nous demandons au Gouvernement de le présenter à l'Assemblée nationale et au Sénat avant la fin de la session de printemps. Il resterait à préciser les dates, pour rester dans les limites de la session ordinaire, et à qualifier la nature juridique du débat qui se déroulerait ainsi que du vote qui pourrait intervenir, afin que tout soit conforme au règlement et, naturellement, à la Constitution.

De cette façon, la représentation nationale ferait, en temps utile, connaître son sentiment sur l'ampleur des engagements demandés à notre pays. Sans doute, le Gouvernement -auquel nous ne voulons faire aucune injonction- ayant ainsi fait ratifier par le Parlement les positions qu'il entendrait défendre se trouverait renforcé dans les discussions à venir devant les instances communautaires.

Nous sentons tous le caractère inacceptable de la dérive budgétaire européenne. Il est temps, sans doute, de sortir des simples constatations désolées». (Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste, ainsi que sur certaines travées du R.D.E.)

M. Michel Charasse, ministre délégué au budget : *«Je suis favorable à ce qu'un débat entre le Gouvernement et les assemblées enrichisse la position que la France défend à Bruxelles, et dont Mme Guigou a parlé tout à l'heure. Il me paraît naturel qu'aux différents stades de la procédure de préparation du budget communautaire le Parlement, par ses commissions, soit informé. Je suis prêt, avant le prochain conseil "budget" de novembre, et en accord avec Mme Guigou, à ouvrir ce débat devant votre commission des finances, si elle le souhaite.*

• Depuis lors, le Sénat a obtenu, dans le cadre de la révision constitutionnelle préalable à la ratification du Traité de Maastricht, que le Parlement puisse voter des résolutions sur les propositions d'actes communautaires comportant des dispositions de nature législative (art. 88-4 de la Constitution).

«Le Gouvernement soumet à l'Assemblée nationale et au Sénat des leur transmission au Conseil des Communautés, des propositions d'actes communautaires comportant des dispositions de nature législative.

Pendant les sessions ou en dehors d'elles : des résolutions peuvent être votées dans le cadre du présent article».

Or le projet de budget européen constitue une proposition d'acte communautaire dont nombre des dispositions entrent dans le domaine de la loi. Il relève donc de la procédure de la **résolution**. Il appartiendra à la commission des finances, au moment de la révision du Règlement du Sénat destinée à préciser la procédure de résolution, d'obtenir qu'elle soit étroitement associée à l'examen de la résolution sur le projet de budget communautaire qui devrait donner lieu à un débat en séance publique.

Pour être réellement efficace et donner à ce contrôle une pleine signification, l'intervention du Parlement national doit donc intervenir entre l'adoption de l'avant-projet de budget par la Commission et l'adoption d'un projet de budget par le Conseil (ce qui aurait signifié, cette année, entre le 6 mai 1992 et le 23 juillet 1992). Le Parlement doit intervenir sur ce point avant la fin de la seconde session ordinaire.

Naturellement, cette procédure de vote d'une résolution sur le projet de budget communautaire, n'est pas **exclusive** d'un débat, lors de la discussion du budget de la Nation, sur l'évaluation finalement retenue de la participation de la France au budget des Communautés européennes.

Il s'agit donc, pour renforcer le contrôle du Parlement sur la participation de la France au budget européen, de mettre en oeuvre une **double procédure** :

- d'une part, **un débat**, au mois de juin, sur le projet de budget communautaire dans le cadre de la nouvelle procédure des **résolutions** ;

- d'autre part, **un débat**, à l'automne, lors de la discussion du budget.

2. La coopération entre Parlements

Le renforcement du contrôle national n'a de sens que s'il est cohérent avec le contrôle mené par les autres Parlements et notamment le Parlement européen. Notre président, M. René Monory, a donné la direction, et dès sa première allocution devant la Haute Assemblée a souhaité que les échanges se multiplient entre les institutions.

Les contacts entre notre commission des finances et les commissions compétentes du Parlement européen, au premier rang desquelles la commission du contrôle budgétaire, ne peuvent que se développer et s'enrichir par ces nouvelles procédures.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 21 octobre 1992 sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, puis de M. Robert Vizet, secrétaire. La Commission a, tout d'abord, procédé sur le rapport de M. Jean Arthuis, à l'examen de la proposition de loi organique modifiant l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances pour instituer un contrôle du Parlement sur la participation de la France au budget des Communautés européennes.

M. Jean Arthuis, rapporteur, a estimé que la proposition de loi organique donne un fondement légal à l'initiative prise par la commission des finances en 1989 ; il a considéré que ces trois années d'expérience d'un débat sur le montant de prélèvement opéré au profit des Communautés européennes pouvaient autoriser un jugement nuancé sur le texte proposé.

M. Jean Arthuis, rapporteur, a ensuite décrit le régime actuel du financement des Communautés par des ressources propres. Il a rappelé que le Conseil constitutionnel, dans quatre décisions, avait considéré que le principe de ressources propres résultait de traités régulièrement ratifiés, et avait admis la présentation actuelle sous forme d'un prélèvement sur recettes, tout en soulignant que ce n'était pas une obligation imposée par la Communauté. Il a également évoqué la procédure en vigueur au Sénat, avec, d'une part, l'établissement d'un rapport sur les relations financières entre la France et les Communautés européennes et, d'autre part, un débat, non sanctionné par un vote spécifique, à l'occasion de la discussion de l'article d'équilibre de la loi de finances.

Il a estimé que cette proposition de loi, présentée comme un remède au déficit démocratique qui affecte la construction européenne, paraissait par certains côtés critiquable.

Il a, en effet, considéré que la proposition de loi, qui individualise le montant de la participation de la France au budget des Communautés européennes dans un article de la première partie de la loi de finances présentait deux risques : celui de banaliser le débat, et celui de se "décharger" à bon compte de l'impérieuse nécessité du contrôle démocratique exercé par les parlements nationaux, dans la mesure où la portée des mécanismes de contrôle proposés par le texte, était limitée.

S'agissant de l'information du Parlement, il a craint qu'un rapport résumé ne soit peu utile et relevé que les documents dont la communication aux commissions des finances est prévue, sont, d'ores et déjà, des documents publics.

Le rapporteur a également considéré que le vote du prélèvement communautaire signifiait la "renationalisation" des contributions communautaires et l'abandon du processus d'intégration financière à travers les ressources propres.

M. Jean Arthuis, rapporteur, a ensuite précisé les conditions d'un contrôle plus efficace qui devrait selon lui reposer sur "un vrai débat, avec les bons documents, et au bon moment". Il a souhaité que l'information du Parlement soit complétée par une évaluation des "retours communautaires" en France et par la communication des rapports non publics de la Cour des comptes des Communautés. Il a également souhaité que la discussion du prélèvement communautaire, à l'occasion de l'examen de la première partie du projet de loi de finances, soit précédé d'un débat sur l'avant-projet de budget présenté par la Commission des Communautés, en mai. Il a considéré que cette intervention, située au début de la procédure budgétaire, était la seule qui pouvait être véritablement efficace. Il a noté que cette initiative devait s'insérer dans la procédure des résolutions prévues par le nouvel article 88-4 de la Constitution. Le rapporteur a enfin souhaité, d'une part, que les pouvoirs des rapporteurs spéciaux soient élargis au domaine communautaire et consacrés dans la loi organique, et que, d'autre part, des contacts puissent être renoués avec les commissions compétentes du Parlement européen.

A l'issue de cette présentation, M. Christian Poncelet, Président, a souligné tout l'intérêt de voir consacrer les pouvoirs des rapporteurs spéciaux dans la loi organique et rappelé qu'il avait lui-même formulé cette proposition, en 1989, dans un article paru dans une revue consacrée aux finances politiques. Il a également insisté sur l'utilité que pouvait avoir un débat parlementaire situé en amont de la procédure budgétaire européenne.

M. Jacques Oudin a souhaité obtenir des précisions sur le pouvoir d'amendement du prélèvement communautaire dont disposait le Parlement français et sur les conséquences d'un vote national sur le financement des Communautés. Il a également souhaité que des sanctions pénales puissent être infligées en cas de refus de communication de documents demandés par les rapporteurs spéciaux.

Mme Paulette Fost a évoqué le désaffectement du Parlement et souhaité que le gouvernement précise ses intentions sur un éventuel impôt européen.

M. Maurice Blin a, d'une part, jugé utile de connaître la répartition des dépenses de la Communauté entre les différents budgets, et d'autre part, craint que l'évaluation des versements des Communautés européennes en France suscite à nouveau une polémique sur la notion de "juste retour". Il a enfin souhaité qu'une éventuelle analyse des "retours communautaires" se fasse sur le long terme, sans oublier que la France avait beaucoup bénéficié de la construction européenne.

M. Michel Moreigne a craint que les propositions du rapporteur n'alourdissent le dispositif qui résulte de la proposition de loi transmise par l'Assemblée nationale.

M. Maurice Couve de Murville a rappelé l'ambiguïté de ce texte qui doit s'inscrire dans le respect des engagements internationaux. Il a craint que la marge de manoeuvre laissée au Parlement soit faible, tout en jugeant utile la proposition formulée par le rapporteur général d'organiser un débat au cours de la session de printemps sur l'avant-projet de budget.

En réponse aux intervenants, M. Jean Arthuis, rapporteur, a considéré que le principe de l'autorisation de prélèvements communautaires soulevait des difficultés juridiques au regard des engagements internationaux de la France, tant de ses engagements antérieurs, dans la mesure où le Parlement a accepté le principe des ressources propres, que de ses engagements actuels et futurs, car l'obligation de versement naît de l'adoption du budget par le Parlement européen. Il a indiqué que l'évaluation des versements des Communautés en France était justifié, par un souci de transparence. Le rapporteur a observé, à ce sujet, que ces données sont publiques, mais avec un décalage de deux ans et que la résorption du déficit démocratique passait par une information "en temps réel". Il a indiqué que le solde net des flux financiers entre la France et la Communauté européenne avait été positif jusqu'en 1987 et négatif depuis cette date. Enfin, le rapporteur a considéré que ses propositions d'amendements n'avaient pas pour but d'alourdir le contrôle parlementaire mais seulement de le rendre plus efficace.

M. Christian Poncelet, président, a observé qu'il avait souhaité que tous les rapporteurs spéciaux évaluent, dans leurs domaines de compétences, les crédits communautaires.

A l'article premier (évaluation et autorisation du prélèvement), la commission a adopté un amendement précisant que l'article de la première partie, consacré à la participation de la France "fixe le montant prévisionnel" du prélèvement communautaire. Elle a adopté, à l'unanimité, l'article ainsi modifié.

A l'article 2 (information du Parlement), la commission a adopté un amendement apportant une précision d'ordre rédactionnel concernant la liste des documents communiqués aux commissions des finances. Elle a également adopté un amendement visant à compléter cette liste par les rapports non publics de la Commission de la Cour des comptes des Communautés européennes, et prévoyant la communication immédiate desdits documents. Elle a adopté, à l'unanimité, l'article 2 ainsi modifié.

La Commission a ensuite adopté, à l'unanimité, un article additionnel visant, d'une part, à inscrire dans l'ordonnance portant loi organique les pouvoirs d'investigation et, d'autre part, à étendre ceux-ci aux versements des Communautés en France.

La commission a ensuite adopté, à l'unanimité, un article additionnel visant, d'une part, à inscrire dans l'ordonnance portant loi organique les pouvoirs d'investigations.

La commission a alors adopté, à l'unanimité, l'ensemble de la proposition de loi ainsi modifiée.

ANNEXE 1

EXTRAITS DE DOCUMENTS BUDGÉTAIRES DU ROYAUME-UNI

Statement on the 1992 Community Budget

Presented to Parliament by the Paymaster General
by Command of Her Majesty

June 1992

United Kingdom contributions to and public sector receipts from the Community Budget

	Million ecu				£ million			
	1989	1990	1991	1992	1989	1990	1991	1992
GROSS CONTRIBUTIONS								
Agricultural and sugar levies	286	190	289	243	192	135	202	169
Customs duties	2,438	2,176	2,184	2,402	1,638	1,555	1,529	1,674
VAT own resources (before abatement)	4,679	5,809	5,429	6,084	3,143	4,149	3,801	4,357
Fourth resource payments	450	0	1,161	1,611	302	0	813	1,133
VAT and fourth resource adjustments	462	722	-768	25	310	516	-538	17
United Kingdom abatement of VAT	-1,718	-2,376	-3,567	-2,627	-1,154	-1,697	-2,497	-1,881
Total Contributions	6,596	6,521	4,727	7,737	4,431	4,658	3,309	5,489
PUBLIC SECTOR RECEIPTS								
EAGGF guarantee	1,691	1,800	2,261	2,608	1,136	1,286	1,583	1,817
Stock depreciation	177	167	137	138	119	119	96	96
EAGGF guidance	89	127	117	115	60	91	82	80
European Regional Development Fund	516	617	554	657	347	440	388	458
European Social Fund	604	315	856	590	406	225	599	411
Other receipts	72	30	23	40	48	22	16	28
Total Receipts	3,150	3,057	3,950	4,148	2,116	2,183	2,765	2,890
NET CONTRIBUTION	3,446	3,465	778	3,590	2,315	2,475	545	2,599

Table 68 Cash plans

	1986-87	1987-88	1988-89	1989-90	1990-91	1991-92	1992-93	1993-94	1994-95
	outturn	outturn	outturn	outturn	outturn	estimated outturn	plans	plans	plans
Gross payments	5,121	4,906	5,167	5,804	6,411	6,192	7,526	8,446	8,989
Public sector receipts	-2,557	-1,958	-2,400	-2,035	-2,388	-2,650	-2,623	-2,636	-2,630
VAT abatements	-1,343	-1,137	-1,600	-1,317	-1,838	-2,366	-2,140	-2,876	-3,037
Net contribution to European Community budget	1,221	1,811	1,166	2,452	2,185	1,175	2,763	2,934	3,322
Contributions to reserves and capital of the European Investment Bank	48	10	3	26	28	21	21	21	13
Grants received from European Coal and Steel Community	-79	-60	-34	-24	-24	-38	-21	-24	-17
Payments to EC budget attributed to the aid programme (1)	-116	-101	-129	-138	-176	-245	-299	-362	-408
Total net payments to European Community institutions (excluding overseas aid) (2)	1,074	1,661	1,006	2,316	2,013	913	2,463	2,569	2,910

(1) For domestic public expenditure planning purposes, part of the UK's contribution to the Community budget is attributed to the overseas aid programme (see Table 2.1 Cm 1902). The aid programme also includes payments to the European Development Fund not included here. From 1992-93 aid to Eastern Europe and the former Soviet Union has been attributed to the aid programme.

(2) From 1991-92 onwards an exchange rate of 1.435 ecu to the £ is assumed.

PROPOSITIONS N° 2678 ET 2749 DE LOI ORGANIQUE

**modifiant l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959
portant loi organique relative aux lois de finances
pour instituer un contrôle du Parlement
sur le prélèvement sur les recettes de l'Etat
opéré au profit des Communautés européennes**

PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture

**modifiant l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959
portant loi organique relative aux lois de finances
pour instituer un contrôle du Parlement
*sur la participation de la France au budget
des Communautés européennes***

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi organique (n° 2678)	Texte de la proposition de loi organique (n° 2749)	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la Commission
<p>Ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances.</p>	<p>Dans le deuxième alinéa de l'article 31 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, après les mots : «il autorise la perception des impôts affectés aux collectivités et aux établissements publics ;» sont insérés les mots : «il fixe le montant du prélèvement sur les recettes de l'Etat opéré au profit du budget des Communautés européennes et autorise son versement à ces Communautés ;».</p>	<p>Dans le deuxième alinéa de l'article 31 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, après les mots : «il autorise la perception des impôts affectés aux collectivités et aux établissements publics ;», sont insérés les mots : «il fixe le plafond du prélèvement sur les recettes de l'Etat opéré au profit du budget des Communautés européennes et autorise son versement à ces Communautés ;».</p>	<p>Dans le deuxième alinéa de l'article 31...</p> <p>...sont insérés les mots : «il évalue le montant de la participation de la France au budget ...</p> <p>...Communautés ;».</p>	<p>Dans le deuxième alinéa de l'article 31...</p> <p>...sont insérés les mots : «il fixe le montant <i>prévisionnel</i> de la participation de la France au budget ...</p> <p>...Communautés ;».</p>
<p>Art. 31</p>	<p>Article premier</p>	<p>Article premier</p>	<p>Article premier</p>	<p>Article premier</p>

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi organique (n° 2678)	Texte de la proposition de loi organique (n° 2749)	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la Commission
Art. 32	Art. 2	Art. 2	Art. 2	Art. 2
Le projet de loi de finances de l'année est accompagné :	Après l'article 32 de la même ordonnance, est inséré un article 32 bis ainsi rédigé :	Avant le dernier alinéa de l'article 32 de la même ordonnance, est inséré un nouvel alinéa ainsi rédigé :	<i>Le dernier alinéa de l'article 32 de la même ordonnance est complété par les dispositions suivantes :</i>	<i>(Alinéa sans modification)</i>
-d'un rapport définissant l'équilibre économique et financier, les résultats connus et les perspectives d'avenir ;	«Le projet de loi de finances de l'année est accompagné :			
-d'annexes explicatives faisant connaître notamment :				
1° par chapitre le coût des services votés tels qu'ils sont définis à l'article 33 ci-après et les mesures nouvelles qui justifient les modifications proposées au montant antérieur des services votés, et notamment les crédits afférents aux créations, suppressions et transformations d'emplois ;				

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi organique (n° 2678)	Texte de la proposition de loi organique (n° 2749)	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la Commission
<p>2° l'échelonnement sur les années futures des paiements résultant des autorisations de programme ;</p>				
<p>3° la liste des comptes spéciaux du Trésor faisant apparaître le montant des recettes, des dépenses ou des découverts prévus pour ces comptes ;</p>				
<p>4° la liste complète des taxes parafiscales ;</p>				
<p>-d'annexes générales destinées à l'information et au contrôle du Parlement.</p>				
			<p>«et notamment d'un rapport du Gouvernement justifiant le montant de la participation de l'Etat au budget des Communautés européennes, décrivant les actions des Communautés et la mise en œuvre de leurs perspectives financières pluriannuelles, et présentant, dans leurs grandes lignes :</p>	<p>«et notamment ...</p>
				<p>... pluriannuelles évaluant, pour l'année en cours et l'année à venir, les versements des Communautés européennes en France, et présentant, dans leurs grandes lignes :</p>

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi organique (n° 2678)	Texte de la proposition de loi organique (n° 2749)	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la Commission
	1° de l'avant-projet de budget général des Communautés européennes établi par la Commission des Communautés ;	«De l'avant-projet de budget des Communautés européennes établi par la Commission des Communautés.	«a) l'avant-projet de budget général des Communautés européennes établi par la Commission des Communautés ;	a) <i>(Sans modification)</i>
			«b) le projet de budget établi par le Conseil des ministres en première lecture ;	b) <i>(Sans modification)</i>
	2° du rapport sur l'exécution du budget général des Communautés présenté par la Commission des Communautés au Parlement européen pour le dernier exercice connu.	«Du rapport sur l'exécution du budget général des Communautés présenté par la Commission des Communautés au Parlement européen pour le dernier exercice connu.	«c) le rapport...	c) les documents visés à l'article 205 bis du Traité du 25 mars 1957 instituant la Communauté économique européenne.
			... exercice connu ;	
	ainsi que d'un rapport du Gouvernement justifiant la demande de prélèvement sur les recettes de l'Etat opéré au profit du budget des Communautés européennes dans le projet de loi de finances.»	«D'un rapport sur les actions de la Communauté européenne, justifiant la demande de prélèvement sur les recettes de l'Etat.»	«d) le dernier rapport annuel de la Cour des comptes des Communautés européennes.	d) <i>(Sans modification)</i>

Texte en vigueur

Texte de la proposition
de loi organique
(n° 2678)

Texte de la proposition
de loi organique
(n° 2749)

Texte adopté
par l'Assemblée nationale
en première lecture

Propositions de la
Commission

«Le texte intégral des documents visés aux quatre alinéas ci-dessus est transmis par le Gouvernement aux commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat qui sont saisies au fond du projet de loi de finances.»

Dès leur transmission au Conseil ou leur adoption par ce dernier, le texte intégral des documents visés aux quatre alinéas ci-dessus, ainsi que les rapports, observations ou avis de la Cour des comptes des Communautés européennes sont communiqués par le Gouvernement aux commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat qui sont saisies au fond du projet de loi de finances.»

Art. additionnel après l'article 2

I - Il est inséré, après l'article 45 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, un article additionnel ainsi rédigé :

Texte en vigueur

Texte de la proposition
de loi organique
(n° 2678)

Texte de la proposition
de loi organique
(n° 2749)

Texte adopté
par l'Assemblée nationale
en première lecture

Propositions de la
Commission

"Art..... - Les membres du Parlement qui ont la charge de présenter, au nom de la commission saisie au fond du projet de loi de finances, le rapport sur le budget d'un département ministériel, suivent et contrôlent de façon permanente, sur pièces et sur place, l'emploi des crédits inscrits au budget de ce département. Tous les renseignements d'ordre financier et administratif de nature à faciliter leur mission, notamment le montant et la répartition des versements effectués en France par les Communautés européennes, doivent leur être fournis.

Texte en vigueur

Texte de la proposition
de loi organique
(n° 2678)

Texte de la proposition
de loi organique
(n° 2749)

Texte adopté
par l'Assemblée nationale
en première lecture

Propositions de la
Commission

« Réserve faite, d'une part des sujets de caractère secret concernant la défense nationale, les affaires étrangères, la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat, d'autre part, du principe de la séparation du pouvoir judiciaire et des autres pouvoirs, ils sont habilités à se faire communiquer tous documents de service de quelque nature que ce soit, y compris les documents communiqués par le Gouvernement français aux institutions communautaires et par celles-ci au Gouvernement français. »

II - En conséquence, le dernier alinéa du paragraphe IV de l'article 164 de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959 est supprimé.