

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1976-1977

Annexe au procès-verbal de la séance du 15 décembre 1976.

AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1), sur le projet de loi ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, autorisant la ratification du **Traité portant modification de certaines dispositions financières des Traités instituant les Communautés européennes et du Traité instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes,***

Par M. Gustave HÉON,

Sénateur.

Mesdames, messieurs,

Les projets de loi tendant à autoriser la ratification des traités ne peuvent faire l'objet d'aucun amendement. Au surplus, votre Commission des Finances n'est saisie que pour avis du projet de loi de ratification du Traité du 22 juillet 1975 modifiant certaines dispositions financières des traités européens.

(1) *Cette commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, président ; Geoffroy de Montalembert, Max Monichon, Jacques Descours Desacres, Henri Tournan, vice-présidents ; Yves Durand, Roger Gaudon, Joseph Raybaud, Modeste Legouez, secrétaires ; René Monory, rapporteur général ; Auguste Amic, Maurice Blin, Roland Boscary-Monsservin, René Chazelle, Bernard Chochoy, Jean Cluzel, Yvon Coudé du Foresto, Marcel Fortier, Jean Francou, Gustave Héon, Paul Jargot, Louis Jung, Robert Lacoste, Fernand Lefort, Georges Lombard, Raymond Marcellin, Josy-Auguste Moinet, Mlle Odette Pagani, MM. Gaston Pams, Pierre Prost, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Paul Ribeyre, Edmond Sauvageot, François Schleiter, Robert Schmitt, Maurice Schumann.*

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (5^e législ.) : 2571, 2666 et in-8° 581.
Sénat : 121, 144 (1976-1977).

Traités et Conventions. — Communautés européennes - Assemblées parlementaires des Communautés européennes - Cour des Comptes européenne - Budget.

Dans ces conditions, l'objet du présent avis est seulement de compléter l'information du Sénat en ce qui concerne le budget des Communautés et de formuler quelques observations sur la procédure budgétaire communautaire.

I. — Les grandes masses du budget communautaire.

Depuis 1971 (année où est entré en application le système des ressources propres), les dépenses des Communautés (non compris le Fonds européen de développement) ont évolué de la façon suivante :

1971 : 3,9 milliards d'unités de compte ;

1973 : 5,1 milliards d'unités de compte ;

1975 : 6,3 milliards d'unités de compte ;

1976 : 8,5 milliards d'unités de compte ;

1977 (projet soumis par le Conseil à l'Assemblée) :

— crédits de paiement : 8,6 milliards d'unités de compte ;

— crédits d'engagement : 9,5 milliards d'unités de compte.

De 1971 à 1977, le budget des Communautés a donc été multiplié par 2,2 (en termes de crédits de paiement).

La valeur de l'unité de compte budgétaire étant de 5,55 F, le montant du budget de la Communauté pour 1977 sera de l'ordre de 47,7 milliards de francs en crédits de paiement et de 52,7 milliards de francs en crédits d'engagement (1).

Abstraction faite des crédits du Fonds européen de développement (F. E. D.) qui n'apparaissent pas dans le budget général des Communautés, la structure de ce dernier est résumée dans le tableau ci-après.

(1) En France, le projet de budget général de l'Etat pour 1977 s'élève à 333 milliards de francs. Il était de 170 milliards de francs en 1971.

	1976	
	Budget initial + budgets supplémentaires.	
	Crédits d'engagement.	Crédits de paiement.
	(Millions d'unités de compte.)	
I. — Budget de la commission :		
A. — Crédits d'intervention :		
Secteur agricole (1).....	6 167	6 167
Secteur social	530	452
Secteur régional	500	300
Secteur recherche - industrie - éner- gie - transports	337	172
Secteur coopération - aide au déve- loppement	336	336
Divers	60	60
Total A.....	7 932	7 490
B. — Crédits de fonctionnement.....	347	347
C. — Réserve pour imprévus.....	3	3
D. — Remboursement aux Etats mem- bres des frais (10 %) de recouvrem- ent des ressources propres.....	502	502
Total commission	8 784	8 342
II. — Budget du Conseil.....	64	64
III. — Budget de l'Assemblée.....	52	52
IV. — Budget Cour de justice.....	11	11
Total général	8 912	8 470

(1) Y compris les dépenses « agri-monétaires » dont le coût moyen annuel est de l'ordre de 1,1 milliard d'unités de compte.

Quant aux ressources des Communautés, elles constituent juridiquement, depuis la décision du 21 avril 1970, des ressources propres et sont, de ce fait, prélevées directement sur les ressources fiscales des Etats membres, sans que les gouvernements ni les parlements nationaux aient à intervenir.

La décision du 21 avril 1970 avait prévu que les ressources propres des Communautés comprendraient :

- les prélèvements agricoles ;
- la cotisation sur le sucre ;

- les droits de douane ;
- un prélèvement (ne pouvant excéder 1 %) opéré sur l'assiette préalablement harmonisée de la T. V. A. (1).

Mais l'harmonisation de l'assiette de la T. V. A. n'ayant pu être encore réalisée, cette ressource est remplacée par un prélèvement sur les recettes fiscales globales des Etats membres (2) calculé au prorata du produit national brut de chaque Etat membre dans le produit national brut de la Communauté.

En définitive, les ressources propres *stricto sensu* (droits de douane et prélèvements) représenteront en 1977 62 % des ressources communautaires contre 37 % pour les « contributions » proportionnelles au produit national brut et 1 % pour les autres recettes.

D'après le projet de loi de finances pour 1977 (annexe relative à l'évaluation des voies et moyens) la France qui devrait au total financer 20,1 % des dépenses de la Communauté en 1977 (3), versera aux Communautés 9,5 milliards de francs au titre des ressources propres, soit :

3,71 milliards au titre des prélèvements agricoles et droits de douane ;

5,79 milliards au titre de la contribution proportionnelle au produit national brut.

Par ailleurs, la France contribuera en 1977 pour 617 millions de francs aux dépenses du Fonds européen de développement (F. E. D.). Mais cette contribution figure dans les crédits du Ministère de l'Economie et des Finances (Charges communes) et est de ce fait soumise à l'approbation du Parlement français. Cette contribution ne constitue pas une ressource propre des Communautés. D'ailleurs le F. E. D. lui-même n'est pas inclus dans le budget général des Communautés.

(1) Si le système avait été effectivement appliqué dans les délais prévus, le prélèvement communautaire sur le produit de la T. V. A. aurait dû être, en 1975, de 0,4 % de l'assiette de la taxe.

(2) Suivant, en France, la même procédure que le versement représentatif de la taxe sur les salaires (V. R. T. S.).

(3) Les parts des autres pays (ressources propre + contribution produit national brut) sont les suivantes :

Allemagne	26 8 %	Belgique	6,1 %
Grande-Bretagne	19,2 %	Danemark	2,3 %
Italie	16 %	Irlande	0,6 %
Pays-Bas	8,5 %	Luxembourg	0,1 %

Inversement, les Communautés effectuent des versements qui apparaissent en ressources dans le budget français. Il s'agit :

- du remboursement de 10 % au titre des frais de recouvrement des ressources propres, soit 371 millions de francs en 1977 ;
- des subventions du Fonds européen de développement régional, soit 250 millions de francs en 1977.

En revanche, les dépenses d'intervention dans les autres secteurs (agricole notamment) sont réglées directement par les Communautés. Les sommes correspondantes ne transitent donc pas par les budgets nationaux.

II. — Quelques aspects de la procédure budgétaire communautaire.

Le Traité du 22 juillet 1975 ne modifie pas substantiellement les règles en vigueur depuis le Traité du 22 juillet 1970. En particulier, il n'entraîne aucun nouveau transfert de compétences de l'échelon national à l'échelon communautaire. Il aménage la procédure d'élaboration et d'adoption du budget des Communautés sans que les pouvoirs respectifs du Conseil et de l'Assemblée soient profondément modifiés. Sur ce point, la seule novation substantielle consiste en ce que l'Assemblée se voit reconnaître le droit de repousser **l'ensemble** du budget. En revanche, son droit d'amendement n'est pratiquement pas élargi.

L'autre élément nouveau contenu dans le Traité est la création d'une Cour des comptes européenne.

A. — *Le droit d'amendement de l'Assemblée.*

Le Traité de 1975 maintient la distinction introduite en 1970 entre dépenses obligatoires et dépenses non obligatoires :

— Pour les **dépenses obligatoires** (celles qui découlent nécessairement du Traité et des textes pris pour son application), l'Assemblée peut simplement adopter des « **propositions de modification** » qui peuvent être acceptées, rejetées ou modifiées par le Conseil qui, sous réserve de respecter certaines règles de majorité, a le dernier mot ;

— Pour les **dépenses autres** que celles découlant obligatoirement des traités, l'Assemblée peut adopter des « **amendements** » qui sont alors soumis au Conseil. Mais, ici, à la condition de se

prononcer à la majorité des membres qui la composent et des trois cinquièmes des suffrages exprimés, l'Assemblée a ensuite le dernier mot.

Toutefois, dans l'exercice de son droit d'amendement, l'Assemblée doit respecter certaines limites qui étaient déjà prévues dans le Traité de 1970.

En effet, **un taux maximum d'accroissement des dépenses non obligatoires** est fixé chaque année en fonction de l'évolution du produit national brut en volume de la Communauté, de l'évolution du coût de la vie et de la variation moyenne des budgets des Etats membres.

Ainsi, pour l'exercice 1977, le taux maximum d'augmentation des dépenses non obligatoires par rapport à 1976 a été fixé à 17,3 %.

Ce pourcentage doit être respecté à la fois par le Conseil et la Commission, étant entendu que la « marge de manœuvre » laissée à l'Assemblée doit être au moins égale à la moitié du taux maximum. Si donc, dans le projet qu'il soumet à l'Assemblée, le Conseil propose une augmentation des dépenses non obligatoires supérieure à la moitié du taux maximum, l'Assemblée a le droit de dépasser ce taux (1).

L'un des principaux problèmes posés par ce système est que **la distinction entre dépenses obligatoires et dépenses non obligatoires n'est pas évidente**. Un classement pragmatique a été retenu qui, pour l'exercice 1977, aboutit par exemple à ce que 20 % environ des dépenses sont considérées comme non obligatoires et 80 % comme obligatoires (notamment dépenses du F. E. O. G. A., aide alimentaire). Dans ces conditions, la « marge de manœuvre » de l'Assemblée pour le budget de 1977 s'élève à 128 millions d'unités de compte (soit 677 millions de francs) par rapport à un projet de budget total de 9,5 milliards d'unités de compte (dont 7,6 milliards environ de dépenses obligatoires et 1,9 milliard de dépenses non obligatoires).

Il est préoccupant que le Traité ne donne pas une définition claire des dépenses obligatoires. Il peut y avoir là une cause de conflits entre les institutions de la Communauté.

(1) En outre, ce taux peut aussi être dépassé par accord entre le Conseil statuant à la majorité qualifiée et l'Assemblée statuant à la majorité de ses membres et des trois cinquièmes des suffrages exprimés.

B. — *La Cour des Comptes européenne.*

Le traité qui nous est soumis institue une Cour des Comptes composée de neuf membres nommés pour six ans par le Conseil statuant à l'unanimité, après avis de l'Assemblée, et renouvelables par moitié tous les trois ans.

La Cour examine les recettes et les dépenses des Communautés ainsi que les comptes de tout organisme créé par celles-ci.

Le contrôle a lieu sur pièces et, au besoin, sur place auprès des institutions de la Communauté et dans les Etats membres. Le contrôle dans les Etats membres s'effectue en liaison avec les institutions nationales ou les services nationaux compétents.

La Cour établit un rapport annuel qui est rendu public accompagné des réponses des services concernés aux observations de la Cour. Elle peut en outre présenter à tout moment des observations sur des questions particulières et rendre des avis à la demande des institutions communautaires.

Enfin, la Cour assiste l'Assemblée et le Conseil dans le contrôle de l'exécution du budget.

*
* *

Votre Commission des Finances émet un avis favorable à l'adoption du projet de loi qui nous est soumis.