

N° 377

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1990 - 1991

Annexe au procès-verbal de la séance du 12 juin 1991.

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la délégation du Sénat pour les Communautés européennes (1) instituée par l'article 6 bis de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 modifiée,

SUR

la procédure budgétaire communautaire

Par M. Jacques OUDIN,

Senateur.

(1) Cette délégation est composée de : MM. Jacques Genton, président ; Michel Caldaguès, Claude Estier, Michel Poniatowski, Xavier de Villepin, vice-présidents ; Ernest Cartigny, Marcel Daunay, Jean Garcia, Jacques Habert, Michel Miroudot, Jacques Oudin, André Rouvière, René Tregouët, secrétaires ; MM. Hubert d'Andigné, Germain Authié, Jean-Pierre Bayle, Maurice Blin, André Bohl, Guy Cabanel, Jean Delaneau, Charles Descours, Jean Dumont, Ambroise Dupont, Philippe François, Jean François Poncet, Jacques Golliet, Yves Guena, Emmanuel Hamel, Rémi Herment, André Jarrot, Jean-Pierre Masseret, Paul Masson, Daniel Millaud, Louis Minetti, Georges Othily, Robert Pontillon.

Communautés européennes - Rapports d'information - Budget communautaire - Procédure budgétaire.

SOMMAIRE

	Pages
AVANT-PROPOS	3
I. UN CONSTAT : L'INADAPTATION DU DISPOSITIF BUDGÉTAIRE DU TRAITÉ DE ROME	5
A. Les crises budgétaires européennes	5
B. L'explosion des dépenses communautaires	6
C. La remise en cause de l'accord interinstitutionnel du 27 mai 1988	10
II. L'EXPLICATION : LES CARENCES D'UNE PROCÉDURE MARQUÉE PAR UNE ABSENCE DE MAITRISE ET UNE CERTAINE IRRESPONSABILITÉ	15
A. La complexité de la procédure budgétaire européenne ...	15
B. L'équilibre financier automatique du budget européen ...	19
C. Les insuffisances du contrôle budgétaire européen	23
III. UNE EXIGENCE : LA RÉFORME DE LA PROCÉDURE DU BUDGET COMMUNAUTAIRE	27
A. Les motifs de la réforme	27
B. Les propositions actuellement formulées	30
C. Les principes à respecter	34
IV. LES TRAVAUX DE LA DÉLÉGATION	37
V. LES CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION	41

	Pages
ANNEXES	
Annexe 1 : Le dispositif financier du Traité de Rome (articles 199 à 209)	45
Annexe 2 : L'accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire	61
Annexe 3 : Extraits du compte rendu analytique des auditions effectuées par la délégation :	
- Audition de M. Daniel STRASSER, membre français de la Cour des Comptes des Communautés européennes	69
- Audition de M. Alain LAMASSOURE, rapporteur général du budget du Parlement européen	73
- Audition de M. Jean-Paul MINGASSON, Directeur général des budgets de la Commission des Communautés européennes	81
Annexe 4 : Réponses écrites remises à la délégation par M. Jean-Paul MINGASSON, Directeur général des budgets de la Commission des Communautés	89
Annexe 5 : Réponses écrites remises à la délégation par M. Daniel STRASSER, membre de la Cour des Comptes des Communautés	103
Annexe 6 : Réponses écrites remises à la délégation par MM. WYNN et MARCK, rapporteurs de la commission du contrôle budgétaire du Parlement européen	121
Annexe 7 : Les dispositions du contrôle financier du budget des Communautés	131
Annexe 8 : Contribution de la Commission des Communautés à la Conférence intergouvernementale sur l'Union politique portant révision des dispositions financières du Traité de Rome (articles 199 à 209)	139

Mesdames, Messieurs,

Depuis de nombreuses années, la Délégation du Sénat pour les Communautés européennes s'inquiète de la dérive institutionnelle de la procédure budgétaire communautaire.

Certes, le budget de la Communauté s'inscrit, depuis 1989, dans le cadre d'une programmation pluri-annuelle des recettes et des dépenses à la suite de l'accord interinstitutionnel du 27 mai 1988. Mais cet accord vient à échéance en 1992 et dès cette année il connaît une remise en cause du fait des contraintes exceptionnelles auquel il est soumis : aide aux pays de l'Est, conséquence de l'unification allemande, crise du Golfe.

La Délégation avait ainsi décidé, lors de sa séance du 25 octobre 1990, d'organiser, en commun avec la Commission des Finances du Sénat, une réunion spéciale afin d'entendre, sur les questions budgétaires européennes, la Commission des Communautés, le Rapporteur général du budget du Parlement européen, le Président de la Commission du contrôle budgétaire du Parlement européen et le Président de la Cour des Comptes des Communautés européennes.

Cette réunion spéciale a eu lieu, à Paris, au Palais du Luxembourg, les mercredi 13 et jeudi 14 février 1991. Le compte rendu analytique de ces auditions est fourni en annexe.

La Délégation, éclairée par cette réunion, s'estime maintenant en mesure d'arrêter sa position sur la base suivante :

- un constat : l'inadaptation du dispositif financier du Traité de Rome ;

- l'explication : les carences d'une procédure marquée par une absence de maîtrise et une certaine irresponsabilité;

- une exigence : une réforme de la procédure budgétaire dans le cadre des négociations sur l'Union européenne.

Présentant récemment à la presse les projets de réforme de la procédure budgétaire européenne que la Commission européenne vient de déposer devant la Conférence intergouvernementale sur l'Union politique, le commissaire européen M. Peter SCHMIDHUEER, responsable pour le budget, a déclaré : "la nouvelle Constitution financière de la Communauté pourrait devenir le noyau de sa Constitution globale".

Souhaitons que l'optimisme de la Commission ne soit pas un jour démenti par des opinions publiques nationales inquiètes d'être soumises, d'ici peu, à un nouvel impôt européen qui viendrait s'ajouter à des prélèvements communautaires eux-mêmes en perpétuelle augmentation.

* *

*

I. UN CONSTAT : L'INADAPTATION DU DISPOSITIF BUDGÉTAIRE DU TRAITÉ DE ROME

Le dispositif financier de la Communauté a connu de profonds changements depuis l'établissement du Traité de Rome. La décision du 21 avril 1970 du Conseil, prise en application de l'article 201 du Traité, lui a attribué, pour la première fois, de véritables ressources propres. C'est en outre le traité du 22 juillet 1975 qui a défini la procédure budgétaire aujourd'hui en vigueur.

Ces modifications n'ont pas empêché le développement de crises budgétaires quasi-permanentes, alors même que la progression inquiétante des dépenses communautaires remet en cause la programmation pluriannuelle mise en place par l'accord du 27 mai 1988.

A. Les crises budgétaires européennes

Depuis plus de dix ans, le budget de la Communauté est en crise.

Les conflits entre le Conseil et le Parlement européen ont été réguliers : 1979, le Parlement refuse d'être lié par les décisions budgétaires du Conseil ; 1980, il rejette le budget ; 1981, le Parlement impose un accroissement des dépenses sociales en recourant à un budget supplémentaire ; 1982, un désaccord apparaît sur la classification des dépenses ; 1983, le Parlement oppose aux solutions au coup par coup du Conseil, des solutions orthodoxes ; 1984, le plafonnement des ressources propres domine la procédure et le Parlement affirme sa compétence sur les recettes, qu'il accuse le Conseil de manipuler ; 1985, le Conseil présente un budget tronqué et, pour la seconde fois, le Parlement rejette le budget ; 1986, la Cour de Justice oblige le Conseil et le Parlement à s'accorder sur le taux d'augmentation des dépenses non obligatoires après un nouveau conflit ; 1987, le Parlement refuse de s'associer à la procédure d'un budget supplémentaire, qui, au lieu de prévoir les contributions nationales réclamées par la Commission, perpétue la politique des déficits reportés.

Depuis l'encadrement en 1988 des perspectives financières, les crises ont provisoirement disparu, mais la progression inquiétante des dépenses et la remise en question, depuis 1990, de la programmation pluriannuelle confirment l'inadéquation de la procédure budgétaire européenne.

B. La progression inquiétante des dépenses communautaires

Le tableau ci-après permet de mesurer la progression des dépenses communautaires.

**Evolution du budget de la C.E.E.
1950-1990**

	Total dépenses budget CEE + CECA + autres institutions	Budget commission seule	FEOGA Garantie	Fonds structurels	Coopération	Autres institutions	En % des P.I.B.	En % des dépenses des administrations publiques
6 Etats								
1960	70	16	0	8	-	-		
1965	260	67	29	22	0,8	-		
1970	3442	3299	3108	95	1,4	22	0,67	1,84
8 Etats								
1975	5989	5724	4327	375	250	92	0,50	1,11
1980	16224	15597	11231	1808	603	260	0,51	1,64
1981	18194	17421	11063	3566	738	304	0,79	1,60
10 Etats								
1982	21360	20355	12260	4704	943	322	0,81	1,65
1983	25364	24656	15811	4293	892	374	0,85	1,85
1984	27248	26831	18300	3228	897	417	0,94	1,87
1985	28433	28006	19859	3727	1084	427	0,94	1,83
12 Etats								
1986	35174	34651	22112	5532	653	523	0,92	2,00
1988	45344	44655	26436	8002	1258	689	1,03	2,40
1990	50338	49513	26431	12003	1693	825	0,99	2,39

Certes, les dépenses de la Communauté entre 1960 et 1988 ne sont passées que de 0,67 % des P.I.B. nationaux à 0,99 %, mais aussi de 1,84 % des dépenses des administrations publiques à 2,30 % soit pour la France un prélèvement qui est passé de 16,8 milliards de francs en 1960 (2,56 % du budget de la France) à 61,3 milliards de francs en 1990 (5,2 % du budget).

**COMPARAISON DE L'AVANT-PROJET DE BUDGET 1992
AU BUDGET 1991 APRÈS ADOPTION DU BUDGET SUPPLÉMENTAIRE
(en millions d'écus)**

Engagements	Budget 1991 compris BRS 1/91	APB 92	Variation	
			ME	%
1. FEOGA-Garantie dépenses obligatoires }	31.516	34.660	+ 3.144	+ 9.98
2. Actions structurelles dépenses obligatoires } dépenses non-obligatoires } total }	387 14.417 14.804	348 17.617 17.965	- 39 + 3.200 + 3.161	- 10.08 + 22.20 + 21.35
3. Politiques pluriannuelles dépenses obligatoires }	2.465	2.700	+ 234.2	+ 9.50
4. Autres politiques dépenses obligatoires } dépenses non-obligatoires } total }	861 4.740 5.601	943 4.104 5.047	+ 82 - 636 - 554	+ 9.52 - 13.42 - 9.89
5. Administration et remboursements dépenses obligatoires } dépenses non-obligatoires } total }	1.514 2.434 3.948	1.182 2.641 3.823	- 331 + 206 - 124	- 21 + 8 - 3
6. Réserve monétaire	1.000	1.000	0	0
Total engagements dépenses obligatoires } dépenses non-obligatoires } total }	35.279 24.057 59.336	38.134 27.062 65.196	+ 2.855 + 3.005 + 5.860	+ 8.09 + 12.49 + 9.88
Paiements dépenses obligatoires } dépenses non-obligatoires } total }	35.241 20.779 56.020	38.061 23.999 62.060	+ 2.820 + 3.220 + 6.040	+ 8.00 + 15.50 + 10.78

Et cette progression est appelée à se poursuivre en 1992, ainsi que le montre l'avant-projet de budget pour 1992 dont le Conseil vient d'être saisi par la Commission.

Si on examine la structure du budget communautaire (comparaison de l'avant-projet de budget de la Communauté pour 1992 et le budget de 1991), on constate qu'outre la forte croissance des dépenses agricoles (+ 9,98 %) les progressions les plus importantes concernent les fonds structurels à destination des pays périphériques et du sud de l'Europe (+ 21,35 %) et les programmes ambitieux d'intervention dans le domaine de la recherche, de l'industrie et de l'environnement (+ 9,5 %).

Au total, le budget communautaire progresserait en 1992 de + 9,88 % après une progression de 16,8 % en 1988, 11,1 % en 1990 et 19,4 % en 1991, soit une variation de 54,6 % entre 1987 et 1991 (c'est-à-dire à nombre d'Etats membres constant) comme indique le tableau ci-après.

Évolution des dépenses communautaires

(En millions d'Ecus)

	1987 Budget exécuté	1988 Budget exécuté	1989 Budget exécuté	1990 Budget voté	1991 avant-projet de budget	Variation 1991/1990 %	Variation 1991/1987 %
Soutien marchés agricoles	22.952	27.629,6 (1)	25.903,2 (1)	27.992,0 (1)	32.578,0 (1)	+ 16,4	+ 41,9
Politique des structures agricoles	889	1.194,6	1.419,1	2.007,0	2.472,2	+ 23,1	+ 178,0
Politique de la pêche	158	260,0	261,9	372,7	405,9	+ 8,9	+ 156,0
Développement régional et transport	2.687	3.348,5	4.144,3	5.209,7	7.312,6 (3)	+ 40,4	+ 172,0
Politique sociale	2.852	2.501,3	2.964,1	3.672,8	4.501,8	+ 22,6	+ 57,8
Recherche, énergie et industrie	900	1.196,4	1.497,3	1.763,5	1.929,3	+ 9,4	+ 114,4
Coopération et développement	794	1.041,3	1.063,8	1.453,6	2.233,6	+ 53,6	+ 181,3
Fonctionnement des institutions	1.683	1.899,8	2.051,7	2.362,0	2.670,2	+ 13,0	+ 58,6
Remboursement aux Etats membres et crédits provisionnels	2.409	2.207,4	1.825,6	883,5	494,9	- 44,0	- 79,4
TOTAL	32.324	41.278,9 (2)	41.131,0 (2)	45.716,8 (2)	54.598,5 (2)	+ 19,4	+ 54,8

(1) Y compris les crédits pour dépréciations des stocks constitués avant 1988.

(2) Ces montants n'incluent pas la réserve monétaire de 1.000 MECU et les suppléments à l'Espagne et au Portugal qui y sont liés. En effet, la réserve n'est utilisée que dans la mesure où le taux de change du dollar par rapport à l'Ecu l'exige.

(3) Dont 450 MECU au titre de l'unification allemande.

Sources : 1987 et 1988 : Rapport de la Cour des Comptes relatif aux exercices 1987 et 1988.
 1989 : Rapport sur l'exécution du budget des Communautés au 31 décembre 1989.
 1990 : Budget voté.
 1991 : Avant-projet de budget.

Il convient de rappeler que la traduction de cette évolution, dans la loi de finances de l'Etat français, aura été la suivante :

Evolution du prélèvement au profit de la CEE

(En milliards de Francs)

	1987	1988	1989	1990	1991
Montant du prélèvement	46,34	54,77	64,49	63,5	70,75
Progression	-	+ 18,2 %	+ 17,7 %	- 1,5 %	+ 11,4%

C. La remise en cause de la programmation pluri-annuelle

Devant l'épuisement, dès 1987, des ressources propres de la Communauté, puisque le taux maximum de T.V.A. (1,4 %) fixé par le Conseil de Fontainebleau de 1984 était déjà atteint, - les ressources permettaient alors l'établissement d'un budget de 35 milliards d'Ecus alors que les besoins étaient évalués à 41 milliards - le Conseil européen de Bruxelles décida de mettre à la disposition de la Communauté des recettes plus importantes par la création d'une quatrième ressource propre assise sur le produit national brut (P.N.B.) des Etats membres, mais en encadrant, jusqu'en 1992, le total des ressources communautaires par grandes catégories de dépenses.

Parallèlement à cette décision du Conseil européen, un accord interinstitutionnel a été signé, le 27 mai 1988, entre la Commission, le Conseil et le Parlement européen, qui fixe les plafonds des dépenses du budget de la Communauté pour la période 1988-1992. Ces perspectives financières doivent tenir compte d'un plafond global de 1,2 % du P.N.B. de la Communauté pour les crédits de paiement et de 1,3 % pour les crédits d'engagement en 1992. Par l'accord interinstitutionnel du 27 mai 1988 (joint en annexe), ratifié par le Parlement européen le 15 juin 1988, le Parlement, le Conseil et la Commission se sont engagés à respecter, au cours de chaque

procédure annuelle d'ici à 1992, les différents plafonds annuels de dépenses contenus dans la programmation.

Dans le respect de ces plafonds globaux, des plafonds distincts s'appliquent aux diverses catégories de crédits d'engagement et de crédits de paiement. Des plafonds spécifiques sont également prévus pour les dépenses obligatoires et les dépenses non obligatoires, elles-mêmes encadrées selon qu'il s'agit des fonds structurels, des dépenses dites à dotations pluriannuelles (programme-cadre de recherche, programmes intégrés méditerranéens ou des "autres dépenses" qui correspondent aux interventions plus ponctuelles de la Communauté). Enfin le F.E.O.G.A.-Garantie fait l'objet d'un encadrement spécifique puisque ses crédits ne peuvent progresser annuellement que de 74 % du taux de croissance du P.N.B. communautaire, non compris les crédits nécessaires au financement du programme de gel des terres.

L'accord interinstitutionnel comporte un dispositif de révision exigeant la majorité qualifiée pour le Conseil et la majorité des membres pour le Parlement européen, qui ne doit pas, en tout état de cause, entraîner de réduction du montant des dépenses non obligatoires. Si la révision doit conduire au dépassement du plafond annuel des dépenses, l'unanimité est alors requise au Conseil, et en l'absence de décisions communes du Parlement et du Conseil, les objectifs déterminés précédemment demeurent applicables.

Le Conseil et le Parlement ont décidé, le 13 décembre 1989, de procéder à une première révision des perspectives financières afin de permettre l'intégration, dans le budget communautaire, des aides destinées aux pays d'Europe centrale et orientale. Mise en oeuvre en 1990, la procédure a abouti à la première révision du 7 juin 1990, qui comportait, en outre, un soutien à certaines politiques internes liées au grand marché et à la demande des pays du sud, ainsi que le renforcement de la coopération avec les pays du bassin méditerranéen, d'Amérique latine et d'Asie. Mais les conditions de l'unification allemande et la crise du golfe ont conduit à la mise en oeuvre d'une nouvelle révision, intervenue le 13 décembre 1990. Puis de nouveaux engagements extérieurs envers l'U.R.S.S., Israël et les territoires occupés ont rendu nécessaire une troisième révision qui a été décidée le 27 février 1991.

Le tableau ci-après récapitule les dates, les montants, les finalités et l'échéancier des crédits d'engagement des trois révisions des perspectives financières intervenues depuis 1990.

**DATES, MONTANTS ET FINALITÉS DES RÉVISIONS
DES PERSPECTIVES FINANCIÈRES DEPUIS LE 01.01.90**

Dates décisions sur révisions PF	Montants (Mécus, crédits d'engagement)			Finalités
	1990	1991	1992	
7 juin 1990	+ 200	+ 1175	+ 1628	<ul style="list-style-type: none"> ● Soutien Europe centrale et orientale ● Soutien à certaines politiques internes liées au grand marché ● Renforcement de la coopération avec les pays du bassin méditerranéen, d'Amérique latine et d'Asie
13 décembre 1990		+ 1365	+ 1110 (1)	<ul style="list-style-type: none"> ● Unification allemande ● Assistance financière aux pays du Golfe les plus affectés ● Financement des restitutions à l'Espagne et au Portugal en application des traités d'adhésion
27 février 1991 (2)		+ 1 000		<ul style="list-style-type: none"> ● Assistance technique à l'U.R.S.S. ● Aide à Israël et territoires occupés ● Création d'une réserve destinée à financer rapidement des initiatives dans le domaine de la politique extérieure

(1) Prix 1991

(2) Proposition de la Commission

Si le total des dépenses communautaires exprimé en pourcentages du produit national brut de la Communauté est demeuré, depuis l'accord de Bruxelles, inférieur au plafond global des ressources totales tel qu'il avait été fixé en 1988, en revanche les révisions financières analysées ci-dessus confirment les risques de dérapages futurs du budget communautaire sur la rubrique des autres politiques dont l'encadrement laisse peu de marge aux initiatives que la Commission et le Parlement souhaiteraient prendre en matière d'éducation, de recherche, de politique sociale, ou d'environnement.

De même, les ambitions nouvelles de la Communauté en matière de politique extérieure peuvent laisser craindre un dérapage complémentaire de la même rubrique, alors même que la Commission cherchera, dans les prochaines années, à renforcer les actions structurelles de la Communauté pour aider les pays périphériques à faire face aux contraintes économiques dues à l'intégration progressive de leurs économies dans le marché intérieur et aux conséquences de l'Union économique et monétaire.

Cette situation explique sans doute pourquoi se développe le sentiment, chez les responsables des finances publiques, qu'ils ne peuvent limiter les dérapages budgétaires de la Communauté. Mais en réalité, l'explication ne doit-elle pas être recherchée dans les carences même de la procédure budgétaire mise en place par le Traité de Rome?

* *

*

II. L'EXPLICATION : LES CARENCES D'UNE PROCÉDURE MARQUÉE PAR UNE ABSENCE DE MAÎTRISE ET UNE CERTAINE IRRESPONSABILITÉ

Le dispositif budgétaire de la Communauté, tel qu'il résulte des articles 199 à 209 du Traité de Rome, accorde le pouvoir de décision aux deux branches de l'autorité budgétaire que sont le Conseil et le Parlement européen : la Commission n'intervient en effet que pour l'établissement de l'avant-projet du budget, puis pour son exécution. Mais la procédure définie par le Traité se caractérise par une étonnante complexité ainsi que par un système d'établissement des recettes contraire à l'orthodoxie budgétaire.

A. La complexité de la procédure budgétaire communautaire

L'établissement du budget général des Communautés européennes fait l'objet d'une procédure complexe, qui associe la Commission, le Conseil de Ministres et le Parlement européen.

La Commission établit tout d'abord un avant-projet de budget sur la base des actions engagées ou prévues, des recettes prévisibles ainsi que des orientations définies par le Parlement et le Conseil de la Communauté. Ces prévisions doivent, par ailleurs, s'inscrire, depuis 1989, dans les perspectives financières pluriannuelles définies par le Conseil européen de Bruxelles des 11 et 12 février 1988, et qui ont été approuvées par le Conseil de Ministres et le Parlement européen le 5 juin 1988 (voir annexe).

Transmis au Conseil, ce document est adopté ou amendé par ce dernier, à la majorité qualifiée (54 voix sur 76, la République fédérale d'Allemagne, la France, l'Italie et le Royaume-Uni disposant chacun de 10 voix, l'Espagne de 8, la Belgique, la Grèce, les Pays-Bas et le Portugal de 5, le Danemark et l'Irlande de 3, le Luxembourg de 2). Le document issu des travaux du Conseil est appelé projet de budget.

Ce projet est discuté en première lecture par le Parlement européen, qui peut l'amender à la majorité de ses membres pour les dépenses non obligatoires (en abrégé : D.N.O.), et à la majorité absolue des suffrages exprimés pour les dépenses obligatoires (D.O.).

Les dépenses non obligatoires sont, pour l'essentiel, les dépenses dites structurelles engagées par les Fonds européens (Fonds social européen -F.S.E.-, Fonds européen de développement régional -F.E.D.E.R.-, Fonds européen d'orientation et de garantie -F.E.O.G.A.-Orientation-) ainsi que celles menées dans les domaines de la recherche, de l'énergie, de l'industrie et de l'aide aux pays tiers.

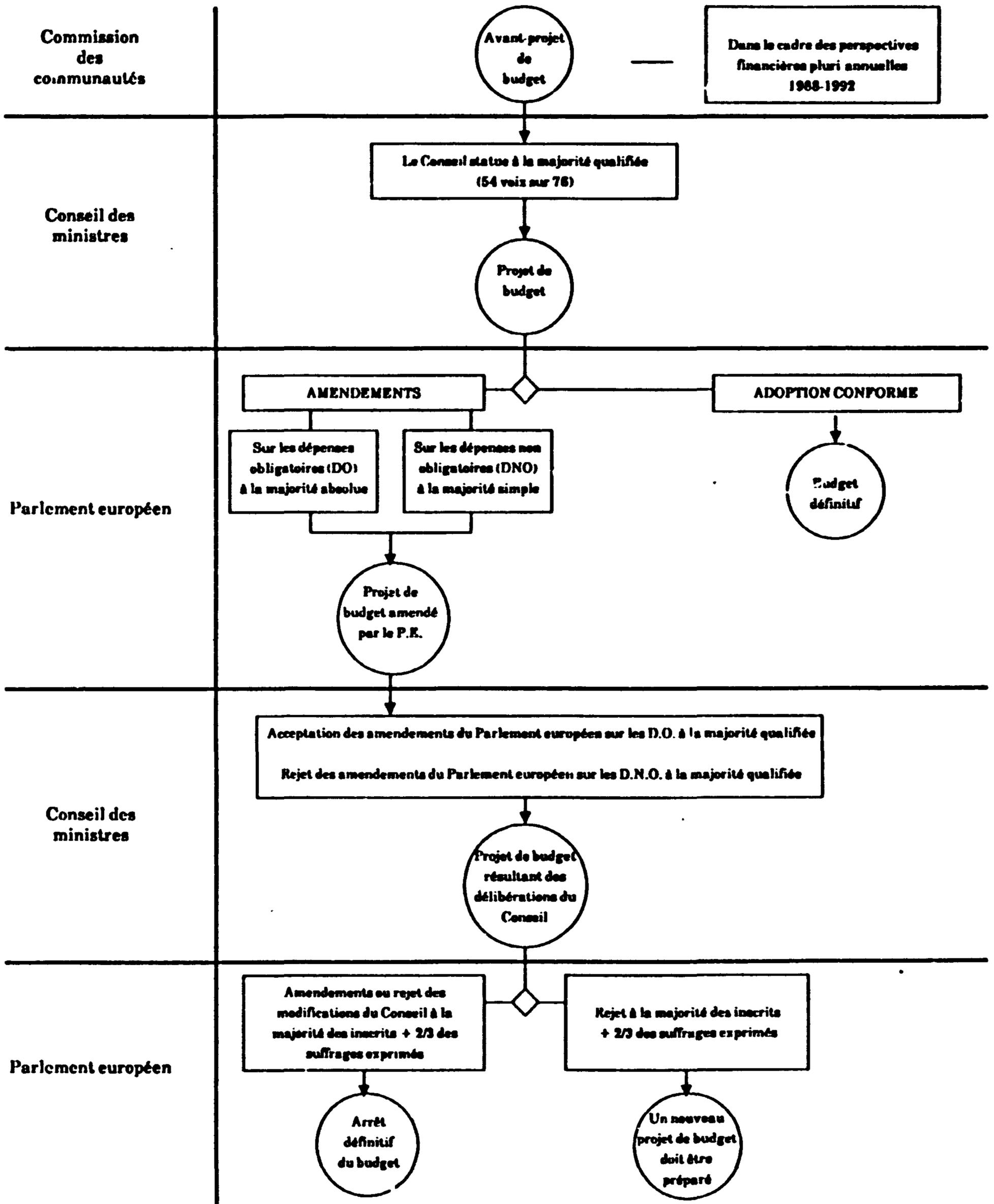
Les dépenses obligatoires sont celles qui découlent immédiatement du Traité ou des actes qui en résultent ; elles concrétisent les engagements juridiques de la Communauté à l'égard de tiers, notamment par le F.E.O.G.A.-Garantie pour l'agriculture.

Si le Parlement approuve le projet du Conseil sans modification, le budget est alors définitivement arrêté ; s'il l'amende, le projet, assorti des amendements, est alors transmis au Conseil.

Le Conseil de Ministres doit réunir la majorité qualifiée (54 voix sur 76) pour accepter les modifications proposées par le Parlement européen qui ont pour effet d'augmenter les dépenses obligatoires ; la même majorité qualifiée est également nécessaire pour rejeter les autres modifications ainsi que les amendements qui portent sur les dépenses non obligatoires.

Le Parlement statue en seconde lecture à la majorité des membres qui le composent et aux trois-cinquièmes des suffrages exprimés sur les modifications apportées par le Conseil à ses amendements. Il statue sur les dépenses obligatoires et les dépenses non obligatoires, dans les limites des plafonds introduits en 1988 par les perspectives financières. Le Parlement a alors le dernier mot ; le Président du Parlement déclare ainsi le budget arrêté, à moins que l'Assemblée ne le rejette globalement.

LA PROCÉDURE BUDGÉTAIRE ACTUELLE



Si le Conseil, dans la Communauté, exerce l'essentiel du pouvoir législatif, il partage, en revanche, avec le Parlement européen le pouvoir budgétaire. Il entend cependant garder la haute main sur les décisions et concède avec réserves sa part de pouvoir au Parlement. Il tend à avoir une interprétation des plus restrictives, plus technique que politique, du dialogue prévu avec celui-ci.

Pour le Conseil, le budget est un instrument comptable, le simple reflet de politiques décidées en son sein, de négociations intergouvernementales dont il ne s'agit pas de modifier substantiellement les résultats, bref, c'est un cadre technique. Pour le Parlement, qui a en matière législative un pouvoir limité -même s'il a été accru par l'Acte unique-, le budget est l'appréciation chiffrée des besoins de la Communauté, un aiguillon, un instrument privilégié pour influencer sur les politiques communautaires.

Ainsi, les controverses budgétaires entre le Parlement et le Conseil traduisent-elles le contraste entre la démarche technico-juridique du Conseil et l'approche politico-parlementaire du Parlement. Dans la procédure budgétaire, les divergences portent souvent sur la marge de manoeuvre du Parlement européen, car c'est actuellement le principal critère pour évaluer son pouvoir dans le mécanisme de décision : en quelque sorte, sa marge de pouvoir.

L'arrêt rendu par la Cour de justice en juillet 1986, sur requête du Parlement européen, et qui a prélué à l'aboutissement satisfaisant de la procédure budgétaire en 1986, a modifié d'autre part les données de la procédure fixée par les Traités.

Certains Etats membres espéraient alors empêcher le Parlement de porter les dépenses au-delà de la limite que le Conseil jugeait, unilatéralement, acceptable. Or, l'arrêt de la Cour, constatant que l'article 203 § 9, 5ème alinéa du Traité exige l'accord des deux institutions pour fixer les dépenses au-delà d'un taux d'augmentation maximal prévu par le Traité, fait obligation au Conseil et au Parlement de s'entendre et, a contrario, interdit à l'une comme à l'autre de créer une situation de fait par voie unilatérale.

B. L'équilibre financier automatique

Le budget communautaire n'est pas à proprement parler un budget au sens ordinaire du terme. En effet, il est d'abord une addition de dépenses engagées par les Conseils de Ministres dépen­siers ; et il est "in fine" un équilibre comptable établi par le Conseil Finances et qui détermine le niveau des ressources.

Plusieurs raisons expliquent que la liste des dépenses se soit progressivement allongée au fil des années, entraînant dans son sillage la progression des recettes.

1) Des actions nouvelles

Tout d'abord, si le Traité de Rome ne prévoyait explicitement que trois politiques communes dont le financement était confié au budget communautaire (articles 38 à 47 pour la politique agricole commune, article 120 pour le Fonds social européen, et article 132, paragraphe 3, pour la politique de coopération avec les pays du Tiers-Monde), en revanche, les Etats ont largement contribué à élargir les engagements financiers de la Communauté (création du Fonds européen de développement régional par le Conseil européen de Copenhague en décembre 1973, accroissement des fonds structurels sous la pression de l'Italie, de l'Irlande et de la Grande-Bretagne après 1975, décision de doublement des fonds structurels entre 1988 et 1992 par le Conseil de Bruxelles de février 1988 sur proposition de la Commission).

2) Un mécanisme de décision qui conduit à un accord sur des dépenses plus élevées

Par ailleurs, le mécanisme institutionnel d'adoption du budget pousse normalement au dérapage des dépenses. Certes, le Conseil décide en dernier ressort à la majorité qualifiée pour les dépenses dites obligatoires (FEOGA-Garantie, une partie des dépenses du FEOGA-Orientation, les accords de pêche et les accords de coopération). Mais le Parlement dispose d'un certain pouvoir sur

les dépenses non-obligatoires puisqu'il peut proposer des amendements compensés et accroître discrétionnairement les dépenses dans les limites fixées par l'article 203 du Traité de Rome (procédure appelée "marge autonome d'amendements").

La procédure est la suivante.

Chaque année, un "taux maximum d'augmentation" des dépenses non-obligatoires est fixé par le Comité de politique économique sur des critères macroéconomiques (PIB, dépenses des administrations publiques, inflation). Le Conseil ne peut, en première lecture, proposer un budget comportant un volume de dépenses non-obligatoires supérieur à celui qui résulte de l'application du taux maximum aux dépenses de l'année précédente. Le Parlement européen dispose, en tout état de cause, d'une marge autonome égale à la moitié du taux maximum. Si ces conditions peuvent être respectées, le budget est arrêté après deux lectures, sauf motif grave entraînant le rejet du budget par le Parlement. Si l'une ou l'autre de ces conditions ne peuvent être respectées, le budget ne peut être arrêté que d'un commun accord entre le Conseil et l'Assemblée (procédure dite de "codécision").

En réalité, les dérapages budgétaires résultant de la marge autonome d'amendements sont souvent modestes, voire symboliques (de l'ordre de 0,1 % du budget) ; mais les conflits entre le Conseil et le Parlement européen ont pour effet la recherche d'un accord final à niveau plus élevé. A six reprises entre 1979 et 1986, le Conseil a ainsi été obligé de proposer un compromis après l'intervention de la Cour de Justice, notamment en 1986, où le Conseil a décidé de relever de 1,1 milliard d'Ecus le budget du FEOGA moyennant une contrepartie équivalente destinée aux Fonds structurels, pour surmonter le blocage du Portugal et de l'Espagne.

3) *Des recettes déterminées en fonction des dépenses*

En définitive, les recettes communautaires correspondant aux dépenses mises en oeuvre par les Conseils de Ministres spécialisés et par le Parlement européen sont automatiquement couvertes, d'une part, par les ressources propres traditionnelles

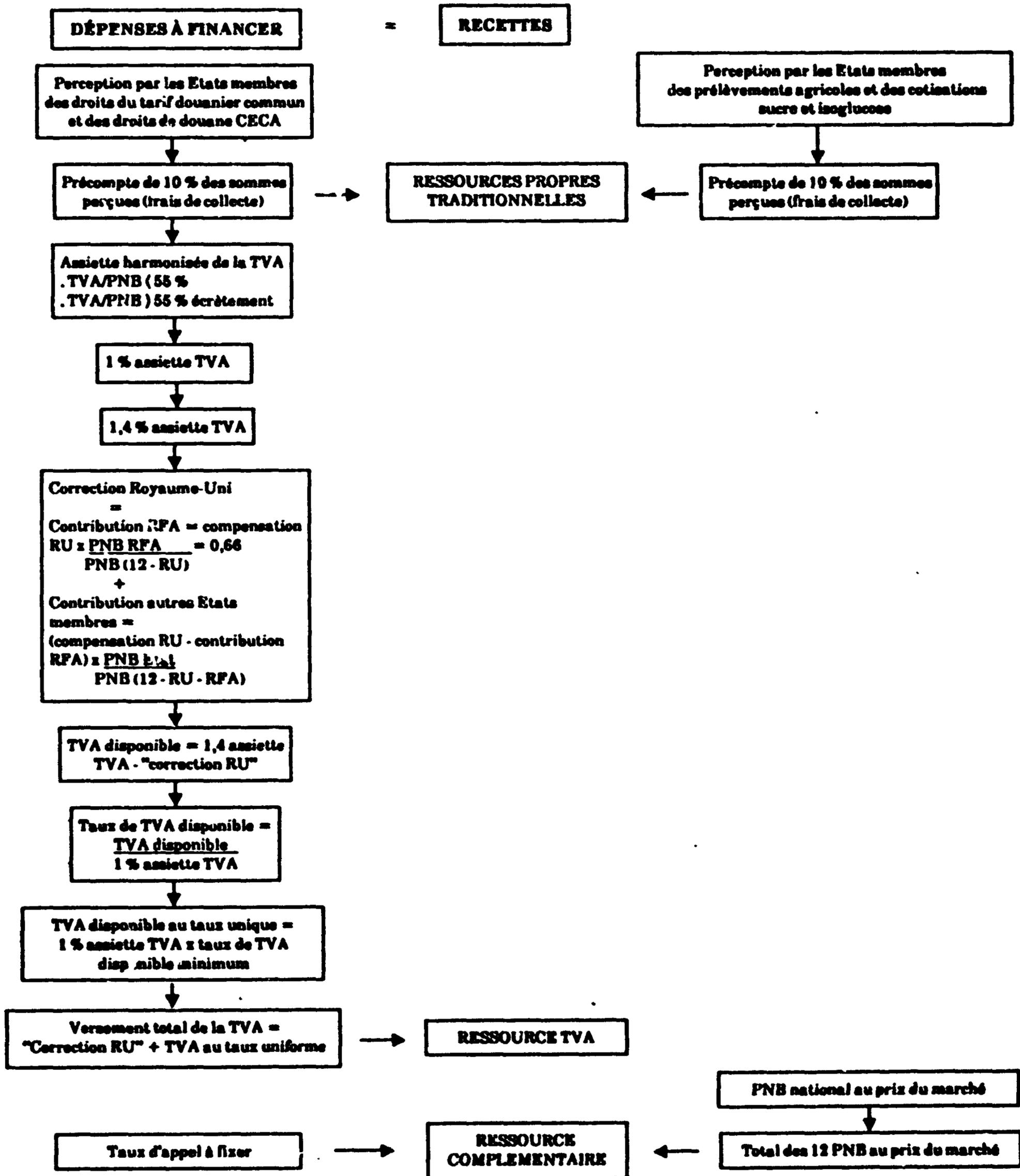
(totalité des droits de douane, des prélèvements agricoles et des cotisations sur le sucre) et, d'autre part, par une contribution d'équilibre qui, jusqu'en 1987, correspondait à une contribution des Etats membres, assise sur l'assiette de leur TVA nationale (corrigée, en plus ou en moins, de l'effet des régimes dérogatoires qu'ils appliquaient dans leurs législations par rapport aux règles communes de la sixième directive TVA) et limitée, par chaque Etat membre, depuis le Conseil de Fontainebleau, à un pourcentage de 1,4 % de cette assiette, la Grande-Bretagne bénéficiant, par ailleurs, depuis le Conseil de Fontainebleau, d'une compensation du fait de l'importance relative de sa contribution au titre de la TVA, dont l'assiette est relativement plus importante au Royaume-Uni que dans les autres Etats membres quand on la rapporte au PIB.

Le montant de cette "ristourne" se trouvant reporté en contribution supplémentaire sur les autres Etats membres (la RFA n'en supportant qu'une partie), le "plafond" de 1,4 % de TVA fut assez rapidement atteint sous l'effet de l'explosion des besoins financiers. Depuis 1988 et les décisions du Conseil européen de Bruxelles, la ressource supplémentaire d'équilibre, ou "quatrième ressource", est donc assise sur une part du PNB des Etats membres dans le PNB communautaire (1,15 % en 1988, 1,17 % en 1989, 1,18 % en 1990, 1,19 % en 1991, 1,2 % en 1992).

La Grande-Bretagne a obtenu la confirmation du système de "compensation" qui lui avait été reconnu au Conseil européen de Fontainebleau en 1984. Ce mécanisme consiste à défalquer, de la contribution théoriquement due par le Royaume-Uni, par une réduction de ses versements au titre de la TVA, les deux-tiers de la différence constatée à son détriment entre ses contributions au budget communautaire et le bénéfice qu'il en retire, c'est-à-dire sa part dans la dépense répartie.

Le montant de l'abattement ainsi consenti au Royaume-Uni sur sa contribution est d'environ 2,4 milliards d'Ecus, somme à peu près constante depuis 1986. L'introduction d'une ressource fondée sur le PNB diminue la part contributive du Royaume-Uni, du fait que le rapport entre le PNB de ce pays et le PNB communautaire est inférieur à sa part de la TVA dans la TVA communautaire. Le montant de la compensation britannique, exprimé en valeur absolue, s'en trouve donc réduit. Il demeure que le résultat financier auquel

LA PROCÉDURE DE FINANCEMENT DU BUDGET COMMUNAUTAIRE



parvient ainsi le Royaume-Uni est strictement identique à celui qui avait été mis au point à Fontainebleau.

En définitive, les recettes du budget communautaire pour 1991 sont les suivantes :

- cotisation dans le secteur du sucre : 1,15 milliards d'écus ;
- prélèvements agricoles : 1,13 milliards d'écus ;
- droits de douane : 11,94 milliards d'écus ;
- ressources TVA : 30,52 milliards d'écus ;
- ressources PNB : 8,47 milliards d'écus.

Soit, au total, 53,237 milliards d'Ecus (environ 372 milliards de Francs).

C. Les insuffisances du contrôle budgétaire européen

1. La Communauté dispose d'un système de contrôle particulier

Ce système repose sur une superposition de traditions nationales qui constitue les trois stades distincts du contrôle budgétaire communautaire.

Tout d'abord, la Communauté économique du charbon et de l'acier (C.E.C.A.) avait mis en place en 1951 un système de contrôle financier interne *a priori* selon le modèle français. La Communauté économique européenne et EURATOM ont repris ces systèmes en 1957. C'est la tâche qui est confiée, par chaque institution, aux contrôleurs financiers ; ceux-ci surveillent, en pratique, les ordonnateurs et assistent l'Institution sur le plan interne. Les principales dispositions relatives au contrôle financier interne relèvent des articles 24, 28 § II, 38 et 47 du règlement financier ainsi que des articles 5 à 14 des modalités d'exécution.

Il existe d'autre part un contrôle externe, prévu par le traité financier du 22 juillet 1975, qui est assuré par la Cour des Comptes des Communautés européennes de Luxembourg et qui a été mis en place en 1977. Les principales dispositions relatives à la Cour des Comptes sont constituées par les articles 206 et 206 bis du Traité de Rome ainsi que par les articles 83 à 88 et 90 du règlement financier. Pour le fonctionnement de la Cour des Comptes, laquelle est chargée du contrôle externe de l'ensemble de l'exécution budgétaire, c'est le système allemand qui a été déterminant.

Enfin, à la demande du Royaume-Uni, a été instituée un troisième contrôle, de nature politique. Il repose sur la Commission du contrôle budgétaire du Parlement européen qui donne la décharge du budget à la suite de la recommandation du Conseil. Les principales dispositions qui fondent ce troisième contrôle sont constituées par l'article 206 ter du Traité ainsi que par l'article 89 du règlement financier.

Les dispositions du Traité du règlement financier ainsi que des "modalités d'exécution" relatives au contrôle du budget communautaire sont fournies en annexe.

2. Les insuffisances du contrôle budgétaire européen sont les conséquences de ce système particulier

Tout d'abord, au regard du contrôle interne, on relève une superposition entre le rôle du contrôleur financier et la mission confiée à la Cour des Comptes, puisque, aussi bien l'un que l'autre, mais à des stades différents, contrôlent la légalité, la régularité des recettes et des dépenses et s'assurent de la bonne gestion. On notera que, si le contrôleur financier dispose du pouvoir de refuser le visa, en revanche, l'institution a le pouvoir de passer outre, sauf si la disponibilité des crédits est en cause.

La Cour des Comptes, qui emploie 400 personnes, dont 160 auditeurs, dispose théoriquement de moyens efficaces pour le contrôle de l'exécution du budget. En réalité, elle ne dispose d'aucun pouvoir spécifique, puisqu'elle ne peut que critiquer, par le biais de ses observations, dans le cadre du rapport annuel ou de

rapports spéciaux, les modalités d'exécution du budget. Par ailleurs, la Cour ne contrôle pas les actes de la Communauté (près de 400.000 par an), mais elle effectue une simple analyse des systèmes.

Comme l'a souligné M. Daniel STRASSER, membre de la Cour des Comptes des Communautés au cours de son audition par la Délégation du Sénat pour les Communautés européennes : *"La Cour des Comptes n'est pas une brigade anti-fraude. Il lui appartient de signaler les faiblesses de gestion qui risquent de susciter des fraudes et des irrégularités. Mais ce sont les Etats membres qui sont responsables de la répression des fraudes... Où se pratiquent-elles le plus souvent ? Avec le F.E.O.G.A.-Garantie naturellement, car il s'agit d'un financement européen qui est exécuté par les administrations nationales. Ailleurs ? Sans doute. Mais la fraude sur les fonds régionaux par exemple est plus difficile à mettre en évidence dans la mesure où les sommes doivent être versées de toute façon à un Etat. Pour les autres dépenses, il appartient à chaque Etat membre d'apprécier les pertes"*.

Pour ce qui est des pouvoirs de la Commission du contrôle budgétaire du Parlement européen, ceux-ci visent davantage à établir la correspondance entre la réalisation des politiques qui incombent à l'exécutif et la volonté d'une des deux branches de l'autorité budgétaire, le Parlement européen, qui a arrêté le budget et autorisé les crédits comme moyens de réalisation des politiques. Le Parlement peut sans doute ajourner la décharge du budget de la Communauté, voire même la refuser, mais cet acte implique un désaveu de la Commission, qui devrait entraîner sa démission ou pourrait déboucher sur une motion de censure.

En réalité, la Commission budgétaire du Parlement européen, qui ne dispose que de trois collaborateurs pour cette tâche, travaille essentiellement sur la base du rapport annuel établi par la Cour des Comptes. Elle procède à l'audition des membres de la Commission ou des fonctionnaires responsables. Elle peut en outre obtenir tout document et toute information dont dispose l'administration communautaire. Mais ces moyens sont limités par le fait que la gestion des crédits communautaires est extrêmement décentralisée et que la commission n'a accès directement ni aux documents ni aux fonctionnaires nationaux.

L'addition de ces trois types d'insuffisances explique ainsi une certaine impuissance à conjurer la fraude au budget communautaire, estimée à environ 10 % du montant du budget. Ce problème est d'autant plus sérieux que la répression est le point faible du dispositif budgétaire communautaire puisque la Communauté n'a aucune compétence en matière de droit pénal et que la sanction appartient aux Etats membres. Or comme l'a souligné la commission du contrôle budgétaire du Parlement européen devant la Délégation, il y a des divergences importantes quant à l'intensité de la répression selon les Etats membres.

Par ailleurs, il existe des facteurs criminogènes particuliers aux finances communautaires en raison des mécanismes de gestion et de contrôle transfrontalier, des difficultés de liaisons qui peuvent en résulter, de la complexité de la législation ou de l'insuffisance des mesures de contrôle prévues, de l'importance des montants en jeu pour une seule opération et de l'imprécision des objectifs économiques poursuivis. Comme le mode de financement le plus répandu est la subvention, la fraude la plus courante est l'obtention injustifiée d'une subvention par fausse déclaration.

* *

*

III. UNE NÉCESSITÉ : LA RÉFORME DU SYSTÈME BUDGÉTAIRE EUROPÉEN

L'ensemble des acteurs institutionnels, Commission, Conseil, Parlement européen, sont d'avis qu'une réforme du système budgétaire s'impose. Si l'accord est général sur les raisons de cette réforme, en revanche, les avis divergent largement sur les solutions à apporter à la crise du système budgétaire européen, et il est significatif de constater que seule la Commission a fourni, pour l'heure, un projet de réforme devant la Conférence intergouvernementale sur l'Union politique, le Parlement européen ayant de son côté avancé depuis longtemps des solutions élaborées par sa Commission des budgets.

A. Les motifs de la réforme de la procédure budgétaire européenne

1) Le premier motif tient à l'obsolescence de certaines dispositions budgétaires du Traité de Rome.

Sur ce point, l'analyse proposée par la Commission à la Délégation (voir annexe) mérite d'être étudiée attentivement.

En effet, selon la Commission, le dispositif financier du Traité de Rome -notamment l'article 203 dans sa forme actuelle (qui a remplacé l'article 203 bis appliqué de 1971 à 1975)- devrait être révisé pour tenir compte des évolutions techniques intervenues depuis 1975.

Tout d'abord, la distinction entre dépenses obligatoires et dépenses non-obligatoires, correspondant à l'époque à une exigence de répartition des compétences entre Conseil et Parlement, a pratiquement perdu sa signification en raison de l'évolution du contenu du budget d'une part, et, d'autre part, à la suite de l'établissement, depuis 1988, des "perspectives financières", qui

prédéterminent largement, par grands domaines, le volume des budgets annuels.

D'autre part, le "taux maximal", frein de nature économique et statistique, destiné à contrôler le développement des dépenses non-obligatoires a perdu sa justification pour les mêmes raisons.

Par ailleurs, l'article 203 actuel est pratiquement axé uniquement sur le volet "dépenses" du budget. Or, l'expérience a prouvé que des dispositions appropriées doivent être prévues aussi pour le traitement, dans la procédure budgétaire, du volet "état de recettes".

Enfin, l'article 203 actuel est incomplet car -tout en organisant la procédure sur la base de deux lectures (première et deuxième lecture) pour le Conseil et le Parlement- il n'a pas prévu, ni donc organisé, une "troisième lecture" : c'est pourtant ce qui s'est produit pratiquement chaque année lorsque, après la deuxième lecture du Parlement, en raison d'une situation conflictuelle, il a fallu négocier un compromis, ce qui, techniquement, correspond à la notion de "codécision" prévue à l'article 203, § 9, cinquième alinéa, permettant en fin de compte au Parlement d'arrêter le budget dans la légalité.

2) Le second motif tient à l'évolution inquiétante des dépenses communautaires.

Le rapporteur général du Budget de la Communauté, M. Alain LAMASSOURE, a souligné, au cours de son audition, que les dépenses communautaires augmentaient trop (5 % en 1990, 15 % en 1991, passant de 50 à 58 milliards d'écus, sans doute encore 12 % en 1992, passant de 58 à 65 milliards d'écus, c'est-à-dire, 455 milliards de francs environ). Il a encore souligné que cette progression de l'ordre de 10 % en volume pour 1991 correspondait à certaines évolutions prévues dans l'Acte unique (Fonds structurels de catégories n° 2, dépenses de catégorie n° 3 de recherche qui progressent de 19 %, mise en oeuvre de l'Acte unique de catégorie n° 4 qui progressent de 15 à 20 %). Mais deux autres types de dépenses

continuent également d'augmenter à un rythme préoccupant : les dépenses agricoles d'une part qui représentent toujours plus de 50 % du budget, et l'aide aux pays tiers qui a progressé de 120 %.

3) *Le troisième motif tient à l'irresponsabilité qui préside à l'établissement du budget communautaire.*

Comme le soulignait le Rapporteur général du budget des Communautés au cours de son audition : *"le système est caractérisé par une grande irresponsabilité, même si la décision finale en matière budgétaire revient aux ministres des Finances, avec le garde-fou supplémentaire de la distinction entre dépenses obligatoires et dépenses non obligatoires. Dans la conception des signataires du Traité, le Parlement est supposé démagogique et irresponsable et il est bridé par l'article 203, même si les choses ont un peu changé avec l'élection au suffrage universel et avec la mise en place de la programmation financière pluriannuelle. Le Conseil des ministres fonctionne mal. C'est une hydre à plusieurs têtes, de sorte que les ministres des finances sont liés par des décisions qui, en matière de prix agricoles, par exemple, sont prises par le Conseil des ministres de l'Agriculture. Enfin, le Conseil européen des Chefs d'Etats et de Gouvernement fait partie des institutions européennes depuis l'Acte unique ; sans pouvoirs juridiques, il est cependant considéré comme l'instance suprême, dont les conclusions ont le même poids que les décisions du Conseil des ministres. Mais il néglige totalement les aspects budgétaires, qui relèvent, n'est-ce pas ?, de l'intendance."*

On pourrait d'ailleurs s'étonner que les seuls organes qui consentent indirectement le prélèvement des ressources de la Communauté, à savoir les Parlements nationaux, soient en définitive les seuls à ne pas être consultés, ni même la plupart du temps, informés -si ce n'est sous la forme d'une mention "pour mémoire" dans le projet de loi de finances comme en France- du montant des recettes dégagées au profit de la Communauté.

B. Les propositions actuellement formulées

1) La Commission des budgets du Parlement européen a, la première, dans un rapport Joan Colom I Naval abordé le problème du financement futur de la Communauté au-delà de 1992.

En dehors de la suppression de la distinction entre dépenses obligatoires et dépenses non-obligatoires, la Commission des budgets considère qu'il existe, en ce qui concerne la révision des traités, deux approches possibles pour améliorer la procédure budgétaire actuelle. Dans une procédure inspirée du système actuel, la première lecture du Conseil serait suivie d'une première lecture du Parlement, au cours de laquelle les amendements pourraient être adoptés à la majorité simple ; à cette première lecture succéderait une deuxième lecture du Conseil, où les amendements du Parlement pourraient être rejetés à la majorité qualifiée. Le Parlement adopterait le budget lors d'un vote final à la majorité qualifiée. Dans le cadre d'une solution fondée sur un nouvel équilibre interinstitutionnel, avec un Parlement doté des mêmes prérogatives que le Conseil, la commission présenterait l'avant-projet de budget aux deux branches de l'autorité budgétaire, lesquelles procéderaient à sa première lecture et adopteraient leur projet respectif.

Les deux textes seraient alors soumis à un "comité paritaire de concertation", constitué par des représentants du Parlement et du Conseil. Ce "comité" présenterait à l'autorité budgétaire, dans un délai déterminé, un projet de compromis. Le budget serait réputé adopté si les deux branches de l'autorité budgétaire adoptaient le projet présenté par le "comité paritaire de concertation" à la majorité simple. Si le compromis présenté par le "comité paritaire de concertation" était rejeté à la majorité qualifiée par l'une des deux branches de l'autorité budgétaire, le texte serait renvoyé devant ce même "comité". En cas de désaccord, le Parlement statuerait à la majorité qualifiée.

2) Le Rapporteur général du budget du Parlement européen, M. Alain LAMASSOURE, a pour sa part insisté devant la Délégation sur la nécessité de rendre public le débat sur les recettes.

"Nous débattons dans les Parlements nationaux, a-t-il indiqué, sur quelques milliards de Francs et, en catimini, par une nuit sans lune, douze personnes peuvent décider d'augmenter de quinze milliards les impôts en France, sans que le Gouvernement français en ait délibéré, sans que le Parlement français, ni le Parlement européen ne soient habilités à en parler. C'est l'ensemble de la procédure budgétaire qui devrait être publique, et s'ouvrir par un débat sur les recettes".

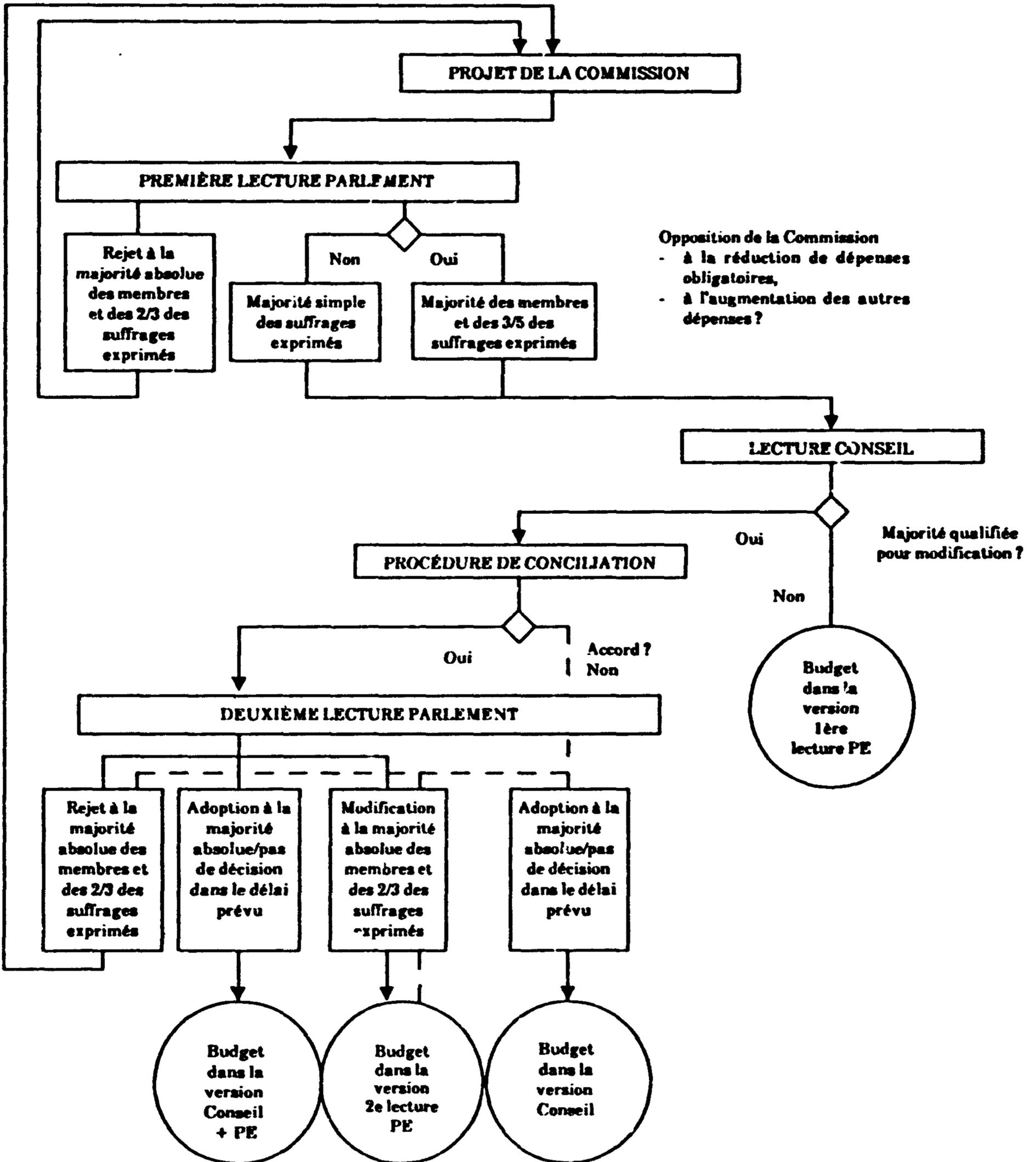
3) La Commission des Communautés a, de son côté, rendu public, le 23 mai dernier, son projet de révision des dispositions financières du Traité de Rome concernant les articles 199 à 209 (voir document en annexe).

Pour ce qui est de la procédure, la Commission propose que le projet de budget fasse l'objet d'une lecture devant le Conseil et de deux lectures devant le Parlement européen. De ce fait, l'avant-projet de budget de la Commission serait transmis d'abord au Parlement - et non au Conseil comme aujourd'hui - qui pourrait l'amender. Le Conseil prendrait alors position en une seule lecture sur le projet de la Commission et les amendements du Parlement européen. Enfin, le projet reviendrait devant le Parlement pour son adoption définitive.

Des délais précis seraient fixés dans le Traité pour chaque étape dans le but de réduire significativement la longueur de la procédure. Afin d'éviter tout blocage et assurer un accord aussi large que possible entre les deux branches de l'autorité budgétaire, la Commission suggère que soit introduite une concertation entre Parlement et Conseil des Ministres. C'est à ce dernier que reviendrait la décision d'ouvrir cette procédure en cas de divergences avec l'Assemblée. Regroupant un représentant par Etat membre, un nombre équivalent de représentants du Parlement (désignés par les groupes parlementaires proportionnellement à leur importance) et un représentant de la Commission qui y siégerait à titre consultatif, le comité de concertation serait convoqué suite à la lecture du Conseil.

En cas d'accord entre les deux institutions, le Parlement pourrait soit approuver le projet issu de cet accord à la majorité de ses membres, soit le modifier. Si la concertation ne permettait pas d'aboutir à un accord, le Parlement se prononcerait alors sur le projet

LA PROCÉDURE BUDGÉTAIRE PROPOSÉE PAR LA COMMISSION EUROPÉENNE



de budget établi par le Conseil, qu'il pourrait bien entendu adopter tel quel ou modifier.

Sur la répartition des compétences budgétaires entre les deux organes, le Conseil des Ministres garderait l'essentiel du pouvoir de décision quant à la fixation et au niveau des ressources propres de la Communauté, même si le Parlement européen devait se voir accorder davantage d'influence dans ce domaine.

Par ailleurs, comme c'est le cas aujourd'hui, les perspectives financières seraient décidées dans le cadre d'un accord interinstitutionnel conclu entre le Parlement européen et le Conseil des Ministres, après proposition de la Commission européenne. L'adoption de cet accord nécessiterait, d'une part la majorité qualifiée du Conseil, d'autre part la majorité des membres du Parlement et les trois cinquième des suffrages exprimés.

Une fois encadrées les ressources et les dépenses, un renforcement du pouvoir parlementaire lors de la procédure budgétaire proprement dite est, selon la Commission, parfaitement légitime. Celle-ci propose d'abord d'accorder à l'Assemblée le dernier mot sur toutes les dépenses, y compris sur les dépenses dites obligatoires (définies par le Traité actuel comme étant celles qui découlent obligatoirement de ce dernier) qui concernent essentiellement la politique agricole commune, alors que ce type de dépenses relève aujourd'hui du seul pouvoir du Conseil. La Commission suggère d'ailleurs de supprimer la distinction entre dépenses obligatoires et dépenses non-obligatoires.

Enfin, tout en préconisant le maintien du système de ressources propres actuel, la Commission des Communautés estime souhaitable d'introduire une nouvelle ressource pouvant consister en une taxe communautaire, compte tenu de la perte d'importance des ressources "traditionnelles" de la Communauté (droits de douane et prélèvements à l'importation). Cette nouvelle ressource ne devrait toutefois pas figurer dans le Traité, selon la Commission. Elle pourrait porter, par exemple, sur l'énergie ou l'environnement, mais comme l'a précisé le commissaire européen, M. SCHMIDHUBER : *"Comme dans la législation nationale, dans la Constitution de la Communauté (à savoir le Traité de la Communauté), ne devraient figurer que l'autorisation aux instances communautaires compétentes*

de prendre les décisions qui s'imposent en matière de ressources propres et la définition des procédures, alors que la fixation des sources concrètes de recettes, leur nombre, la base de leur calcul et leur niveau peuvent relever du droit secondaire".

C. Les principes à respecter

On remarquera qu'aucune des propositions présentées à ce jour n'associe, de quelque manière que ce soit, les Parlements nationaux à la procédure budgétaire européenne.

Toutefois, s'il n'appartient pas à la Délégation du Sénat de formuler des propositions détaillées de réforme quant à la procédure budgétaire communautaire, il est néanmoins de son rôle de mettre en lumière les principes qui devraient être respectés.

1) Le premier principe est d'ordre économique.

Le budget de la Communauté doit tout d'abord respecter les grands équilibres économiques au même titre que les budgets nationaux, qu'il s'agisse de l'évolution de la pression fiscale, du montant de la dette publique, de l'exigence du financement non-inflationniste des dépenses, du partage entre dépenses d'investissement et dépenses de fonctionnement.

Il faut, d'autre part, que la Communauté et les Etats membres aient une vision plus précise de l'impact macro-économique du budget européen et de ses liens avec les budgets nationaux.

Si le budget de la Communauté a pu apparaître longtemps comme un simple mode de financement comptable de politiques arrêtées par des ministres dépensiers, il atteint aujourd'hui un montant global tel qu'on ne peut plus, en effet, ignorer ses incidences sur les équilibres macroéconomiques de la Communauté et des douze Etats qui la constituent.

2) *Le second principe est d'ordre institutionnel et politique.*

La procédure budgétaire doit reposer sur un travail commun, et un dialogue, entre les deux branches de l'autorité budgétaire que sont le Conseil et le Parlement européen.

Toutefois, il ne paraît pas concevable que des décisions fondamentales en ce domaine puissent être adoptées contre l'avis du Conseil de Ministres en raison du principe simple selon lequel des dépenses importantes ne peuvent être engagées contre l'avis de l'autorité qui en assure le financement. Or, l'équilibre financier du budget européen repose actuellement sur la contribution des Etats membres au prorata de leur richesse.

De plus, il semble bien que le Conseil soit l'autorité la mieux placée pour faire respecter, d'une part la correspondance entre les orientations budgétaires européennes et les orientations budgétaires nationales ainsi que, d'autre part, le respect du principe du subsidiarité qui ne doit pas être oublié en matière budgétaire.

Enfin, la programmation pluri-annuelle des dépenses doit, une fois qu'elle a été arrêtée, être respectée par toutes les institutions. On pourrait imaginer à cet égard qu'un mécanisme inspiré de l'article 40 de la Constitution française soit mis en place pour les dépenses proposées par le Parlement européen au-delà des plafonds qui auraient été ainsi fixés.

* *

*

En définitive, la Délégation du Sénat attire l'attention du Gouvernement sur les trois exigences que devrait satisfaire la procédure budgétaire communautaire :

- **l'exigence de la clarté dans l'établissement du niveau des recettes communautaires et, partant de là, du montant du prélèvement national ;**

- **l'exigence du lien entre le niveau communautaire et le niveau national, notamment pour ce qui est de l'orientation des politiques budgétaires européenne et nationales ;**

- **l'exigence enfin du contrôle démocratique sur la préparation et l'exécution du budget de l'Europe.**

IV. LES TRAVAUX DE LA DÉLÉGATION

M. Jacques Oudin a présenté son rapport lors de la réunion de la délégation tenue le 12 juin 1991.

Au cours du débat qui a suivi cette présentation, sont intervenus, MM. Maurice Blin, Paul Masson, Jacques Genton, Président, Yves Guéna, Michel Poniatoski, Xavier de Villepin et Guy Cabanel.

Après s'être fait confirmer que l'ajustement entre dépenses et recettes du budget européen était effectué grâce à la cinquième ressource, M. Maurice Blin a constaté que la proposition de réforme présentée par la Commission européenne le 23 mai dernier à la Conférence intergouvernementale sur l'union politique marquait l'effacement du Conseil dans la procédure budgétaire communautaire ; il a en outre estimé que le principe avancé par le rapporteur d'un mécanisme de limitation des dépenses inspiré de l'article 40 de la Constitution française ne pouvait, aux yeux de parlementaires français, qu'apparaître comme une idée simple et commode.

M. Paul Masson, approuvant l'approche et les conclusions du rapporteur, s'est étonné que le Conseil des ministres des finances ne fasse souvent qu'entériner les décisions des conseils de ministres dépensiers et a déclaré que la sagesse voudrait qu'un Conseil des ministres des finances trace d'abord le cadre général budgétaire avant que n'interviennent, dans ce cadre, les conseils de ministres dépensiers. Enfin, il s'est interrogé sur les modalités selon lesquelles les Parlements nationaux pourraient être insérés dans la procédure budgétaire européenne.

M. Jacques Oudin, rapporteur, a indiqué que, depuis l'accord interinstitutionnel du 27 mai 1988, les décisions des conseils de ministres dépensiers s'inscrivaient dans un cadre pluri-annuel.

Toutefois, dans l'hypothèse où le Parlement européen bénéficierait du dernier mot dans la procédure budgétaire, un mécanisme de limitation des dépenses, du type de l'article 40 de la Constitution française, s'imposerait. Enfin, chaque Gouvernement devrait informer son Parlement des orientations budgétaires européennes dès qu'il reçoit l'avant-projet de budget transmis par la Commission européenne au Conseil.

M. Jacques Genton, président, a évoqué la part de responsabilité du Conseil européen dans le dérapage des finances communautaires.

M. Yves Guéna a souligné que la procédure budgétaire n'est qu'une façon de traduire une politique, l'important étant de connaître qui décide de cette politique. De ce point de vue, il apparaît clairement que l'autorité budgétaire européenne ne décide pas de façon cohérente, qu'il s'agisse du Conseil européen, du Conseil des ministres, ou de la Commission. La solution à ce problème ne peut, a-t-il ajouté, être trouvée qu'au niveau politique.

M. Jacques Oudin, rapporteur, a alors insisté sur la nécessité de laisser au Conseil le rôle central dans la procédure budgétaire européenne.

M. Michel Poniatowski a indiqué que le rapport présenté par M. Jacques Oudin mettait clairement en évidence les carences et l'irresponsabilité de toutes les autorités européennes chargées des dépenses budgétaires. Selon lui, il n'existe pas en réalité de procédure communautaire budgétaire dès l'instant où des dépenses sont engagées du seul fait des décisions du Conseil européen. Il conviendrait donc d'institutionnaliser une véritable procédure budgétaire plaçant les décisions fondamentales au plus haut niveau.

M. Xavier de Villepin a souhaité que les Parlements nationaux soient consultés lors de la fixation des niveaux d'évolution pluri-annuelle des dépenses communautaires.

Le président Jacques Genton a fait valoir que la proposition d'un Congrès telle que le Gouvernement français l'avait formulée pourrait fournir le cadre de cette consultation.

M. Guy Cabanel s'est interrogé sur les dispositions qui devront être prises à l'expiration de l'accord interinstitutionnel du 27 mai 1988, c'est-à-dire après 1992.

M. Jacques Oudin, rapporteur, a estimé qu'un double débat devrait avoir lieu, au Parlement européen d'une part, dans les Parlements nationaux d'autre part, sur l'évolution des recettes de la Communauté.

M. Jacques Genton, président, a indiqué que l'ensemble de ces questions pourrait à nouveau être évoqué lors du débat en séance publique qui pourrait avoir lieu en octobre prochain dans le cadre de la question orale européenne avec débat sur la procédure budgétaire communautaire déposée par M. Jacques Oudin.

Au terme de ce débat, le rapport d'information a été adopté à l'unanimité par la délégation.

* *

*

V. LES CONCLUSIONS ADOPTÉES PAR LA DÉLÉGATION

Constatant que l'accroissement considérable des dépenses budgétaires de la Communauté, qui aboutit actuellement à des révisions quasi-permanentes des perspectives financières et entraîne une véritable explosion budgétaire, a montré tant l'inadaptation de la procédure budgétaire inscrite dans les traités que l'échec de l'accord interinstitutionnel établi le 27 mai 1988 entre la Commission, le Conseil et le Parlement européen,

Considérant que ces carences résultent à la fois du fonctionnement du Conseil des ministres, dont le Conseil des ministres des finances ne fait qu'entériner bien souvent, a posteriori, les décisions des Conseils des ministres dépensiers, et des prérogatives du Parlement européen, qui peut augmenter des dépenses sans avoir à en assurer le financement,

Constatant en outre que dans la procédure budgétaire européenne aucun rapprochement ne semble jamais être effectué entre dépenses et recettes si ce n'est, in fine, pour assurer un équilibre comptable global dont le solde financier est toujours assuré par les Etats membres,

Ayant pris connaissance de la contribution de la Commission des Communautés à la Conférence intergouvernementale sur l'Union politique portant révision des dispositions financières du Traité de Rome (articles 199 à 209),

La délégation

Estime que les textes et la pratique budgétaires de la Communauté se caractérisent essentiellement par une absence de maîtrise et une certaine irresponsabilité, que confirme la dérive actuelle des dépenses communautaires ;

Estime que les défauts de la procédure budgétaire communautaire sont aggravés par un manque de clarté dans l'établissement du niveau des ressources communautaires, et partant, du montant des prélèvements nationaux, et par un manque de liaisons entre le niveau budgétaire communautaire et le niveau budgétaire national ;

Demande ainsi que toute réforme de la procédure budgétaire tienne compte des cinq principes suivants :

1) Mise en place d'une procédure budgétaire contraignante reposant sur l'adoption, à l'origine du processus et au plus haut niveau de décision, du cadre global dans lequel doit s'inscrire le budget de l'année, le Conseil disposant, afin d'en assurer le respect, d'un mécanisme institutionnel d'irrecevabilité des dépenses proposées par le Parlement européen au-delà des plafonds ainsi déterminés ;

2) Etablissement d'une programmation pluri-annuelle des recettes et des dépenses, et maintien, au Conseil, des prérogatives lui assurant la maîtrise finale des éléments de l'équilibre budgétaire, en tant que gardien des grands équilibres et dans la mesure où l'équilibre financier du budget continue à reposer sur la contribution des Etats membres au prorata de leur richesse ;

3) Analyse de l'impact macro-économique du budget européen, considéré non seulement comme un instrument de la construction européenne, mais aussi - et au même titre que les budgets nationaux - comme un des éléments présidant au maintien des grands équilibres économiques auxquels tant les Etats que la Communauté doivent veiller ;

4) Institution d'un lien entre le niveau budgétaire communautaire et le niveau budgétaire national ; à cette fin, chaque gouvernement devrait organiser un débat au sein de son Parlement, d'abord à l'occasion de l'établissement de la programmation pluriannuelle, puis, chaque année, lorsque le Conseil est saisi de l'avant-projet de budget établi par la Commission ;

5) Renforcement du contrôle de l'exécution du budget en liaison avec les États membres ; ces derniers doivent contrôler réellement les dépenses effectuées sur leur territoire et s'assurer du respect du principe de subsidiarité ;

Demande en conséquence au Gouvernement de proposer à la Conférence intergouvernementale sur l'Union politique, ouverte en décembre 1990 pour la révision du Traité de Rome, une réforme reposant sur ces principes.

* *

* .

ANNEXE N° 1

**LE DISPOSITIF FINANCIER DU TRAITÉ DE ROME
(ARTICLES 199 À 209)**

TITRE II

Dispositions financières

Article 199

Toutes les recettes et les dépenses de la Communauté, y compris celles qui se rapportent au Fonds social européen, doivent faire l'objet de prévisions pour chaque exercice budgétaire et être inscrites au budget.

Le budget doit être équilibré en recettes et en dépenses.

Article 200

1. Les recettes du budget comprennent, sans préjudice d'autres recettes, les contributions financières des États membres déterminées selon la clef de répartition suivante:

Belgique	7,9
Allemagne	28
France	28
Italie	28
Luxembourg	0,2
Pays-Bas.....	7,9

2. Toutefois, les contributions financières des États membres destinées à faire face aux dépenses du Fonds social européen sont déterminées selon la clef de répartition suivante:

Belgique	8,8
Allemagne	32
France	32
Italie	20
Luxembourg	0,2
Pays-Bas.....	7

3. Les clefs de répartition peuvent être modifiées par le Conseil statuant à l'unanimité.

Article 201 ()*

La Commission étudiera dans quelles conditions les contributions financières des États membres prévues à l'article 200 pourraient être remplacées par des ressources propres, notamment par des recettes provenant du tarif douanier commun lorsque celui-ci aura été définitivement mis en place.

A cet effet, la Commission présentera des propositions au Conseil.

Le Conseil, statuant à l'unanimité, pourra, après avoir consulté le Parlement européen sur ces propositions, arrêter les dispositions dont il recommandera l'adoption par les États membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

Article 202

Les dépenses inscrites au budget sont autorisées pour la durée d'un exercice budgétaire, sauf dispositions contraires du règlement pris en exécution de l'article 209.

Dans les conditions qui seront déterminées en application de l'article 209, les crédits, autres que ceux relatifs aux dépenses de personnel, qui seront inutilisés à la fin de l'exercice budgétaire, pourront faire l'objet d'un report qui sera limité au seul exercice suivant.

Les crédits sont spécialisés par chapitres groupant les dépenses selon leur nature ou leur destination, et subdivisés, pour autant que de besoin, conformément au règlement pris en exécution de l'article 209.

Les dépenses du Parlement européen, du Conseil, de la Commission et de la Cour de justice font l'objet de parties séparées du budget sans préjudice d'un régime spécial pour certaines dépenses communes.

Article 203 ()*

1. L'exercice budgétaire commence le 1^{er} janvier et s'achève le 31 décembre.

2. Chacune des institutions de la Communauté dresse, avant le 1^{er} juillet, un état prévisionnel de ses dépenses. La Commission groupe ces états dans un avant-projet de budget. Elle y joint un avis qui peut comporter des prévisions divergentes.

Cet avant-projet comprend une prévision des recettes et une prévision des dépenses.

3. Le Conseil doit être saisi par la Commission de l'avant-projet de budget au plus tard le 1^{er} septembre de l'année qui précède celle de l'exécution du budget.

Il consulte la Commission et, le cas échéant, les autres institutions intéressées toutes les fois qu'il entend s'écarter de cet avant-projet.

Statuant à la majorité qualifiée, il établit le projet de budget et le transmet au Parlement européen.

4. Le Parlement européen doit être saisi du projet de budget au plus tard le 5 octobre de l'année qui précède celle de l'exécution du budget.

(*) Texte tel qu'il est modifié par l'article 12 du traité modifiant certaines dispositions financières.

Il a le droit d'amender, à la majorité des membres qui le composent, le projet de budget et de proposer au Conseil, à la majorité absolue des suffrages exprimés, des modifications au projet en ce qui concerne les dépenses découlant obligatoirement du traité ou des actes arrêtés en vertu de celui-ci.

Si, dans un délai de quarante-cinq jours après communication du projet de budget, le Parlement européen a donné son approbation, le budget est définitivement arrêté. Si, dans ce délai, le Parlement européen n'a pas amendé le projet de budget ni proposé de modification à celui-ci, le budget est réputé définitivement arrêté.

Si, dans ce délai, le Parlement européen a adopté des amendements ou proposé des modifications, le projet de budget ainsi amendé ou assorti de propositions de modification est transmis au Conseil.

5. Après avoir délibéré du projet de budget avec la Commission et, le cas échéant, avec les autres institutions intéressées, le Conseil statue dans les conditions suivantes:

a) le Conseil peut, statuant à la majorité qualifiée, modifier chacun des amendements adoptés par le Parlement européen;

b) en ce qui concerne les propositions de modification:

— si une modification proposée par le Parlement européen n'a pas pour effet d'augmenter le montant global des dépenses d'une institution, notamment du fait que l'augmentation des dépenses qu'elle entraînerait serait expressément compensée par une ou plusieurs modifications proposées comportant une diminution correspondante des dépenses, le Conseil peut, statuant à la majorité qualifiée, rejeter cette proposition de modification. A défaut d'une décision de rejet, la proposition de modification est acceptée;

— si une modification proposée par le Parlement européen a pour effet d'augmenter le montant global des dépenses d'une institution, le Conseil peut, statuant à la majorité qualifiée, accepter cette proposition de modification. A défaut d'une décision d'acceptation, la proposition de modification est rejetée;

— si, en application des dispositions de l'un des deux alinéas précédents, le Conseil a rejeté une proposition de modification, il peut, statuant à la majorité qualifiée, soit maintenir le montant figurant dans le projet de budget, soit fixer un autre montant.

Le projet de budget est modifié en fonction des propositions de modification acceptées par le Conseil.

Si, dans un délai de quinze jours après communication du projet de budget, le Conseil n'a modifié aucun des amendements adoptés par le Parlement européen et si les propositions de modification présentées par celui-ci ont été acceptées, le budget est réputé définitivement arrêté. Le Conseil informe le Parlement européen du fait qu'il n'a modifié aucun des amendements et que les propositions de modification ont été acceptées.

Si, dans ce délai, le Conseil a modifié un ou plusieurs des amendements adoptés par le Parlement européen ou si les propositions de modification présentées par celui-ci ont été rejetées ou modifiées, le projet de budget modifié est transmis de nouveau au Parlement européen. Le Conseil expose à celui-ci le résultat de ses délibérations.

6. Dans un délai de quinze jours après communication du projet de budget, le Parlement européen, informé de la suite donnée à ses propositions de modification, peut, statuant à la majorité des membres qui le composent et des trois cinquièmes des suffrages exprimés, amender ou rejeter les modifications apportées par le Conseil à ses amendements et arrête en conséquence le budget. Si, dans ce délai, le Parlement européen n'a pas statué, le budget est réputé définitivement arrêté.

7. Lorsque la procédure prévue au présent article est achevée, le président du Parlement européen constate que le budget est définitivement arrêté.

8. Toutefois, le Parlement européen, statuant à la majorité des membres qui le composent et des deux tiers des suffrages exprimés, peut, pour des motifs importants, rejeter le projet de budget et demander qu'un nouveau projet lui soit soumis.

9. Pour l'ensemble des dépenses autres que celles découlant obligatoirement du traité ou des actes arrêtés en vertu de celui-ci, un taux maximal d'augmentation par rapport aux dépenses de même nature de l'exercice en cours est fixé chaque année.

La Commission, après avoir consulté le comité de politique économique, constate ce taux maximal, qui résulte:

- de l'évolution du produit national brut en volume dans la Communauté,
 - de la variation moyenne des budgets des États membres
- et
- de l'évolution du coût de la vie au cours du dernier exercice.

Le taux maximal est communiqué, avant le 1^{er} mai, à toutes les institutions de la Communauté. Celles-ci sont tenues de le respecter au cours de la procédure budgétaire, sous réserve des dispositions des quatrième et cinquième alinéas du présent paragraphe.

Si, pour les dépenses autres que celles découlant obligatoirement du traité ou des actes arrêtés en vertu de celui-ci, le taux d'augmentation qui résulte du projet de budget établi par le Conseil est supérieur à la moitié du taux maximal, le Parlement européen, dans l'exercice de son droit d'amendement, peut encore augmenter le montant total desdites dépenses dans la limite de la moitié du taux maximal.

Lorsque le Parlement européen, le Conseil ou la Commission estime que les activités des Communautés exigent un dépassement du taux établi selon la procédure définie au présent paragraphe, un nouveau taux peut être fixé par accord entre le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, et le Parlement européen, statuant à la majorité des membres qui le composent et des trois cinquièmes des suffrages exprimés.

10. Chaque institution exerce les pouvoirs qui lui sont dévolus par le présent article dans le respect des dispositions du traité et des actes arrêtés en vertu de celui-ci, notamment en matière de ressources propres aux Communautés et d'équilibre des recettes et des dépenses.

Article 204 ()*

Si, au début d'un exercice budgétaire, le budget n'a pas encore été voté, les dépenses peuvent être effectuées mensuellement par chapitre ou par autre division, d'après les dispositions du règlement pris en exécution de l'article 209, dans la limite du douzième des crédits ouverts au budget de l'exercice précédent, sans que cette mesure puisse avoir pour effet de mettre à la disposition de la Commission des crédits supérieurs au douzième de ceux prévus dans le projet de budget en préparation.

Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, peut, sous réserve que les autres conditions fixées au premier alinéa soient respectées, autoriser des dépenses excédant le douzième.

Si cette décision concerne des dépenses autres que celles découlant obligatoirement du traité ou des actes arrêtés en vertu de celui-ci, le Conseil la transmet immédiatement au Parlement euro-

(*) Texte tel qu'il est modifié par l'article 13 du traité modifiant certaines dispositions financières



péen; dans un délai de trente jours, le Parlement européen, statuant à la majorité des membres qui le composent et des trois cinquièmes des suffrages exprimés, peut prendre une décision différente sur ces dépenses en ce qui concerne la partie excédant le douzième visé au premier alinéa. Cette partie de la décision du Conseil est suspendue jusqu'à ce que le Parlement européen ait pris sa décision. Si, dans le délai précité, le Parlement européen n'a pas pris une décision différente de la décision du Conseil, cette dernière est réputée définitivement arrêtée.

Les décisions visées aux deuxième et troisième alinéas prévoient les mesures nécessaires en matière de ressources pour l'application du présent article.

Article 205

La Commission exécute le budget, conformément aux dispositions du règlement pris en exécution de l'article 209, sous sa propre responsabilité et dans la limite des crédits alloués.

Le règlement prévoit les modalités particulières selon lesquelles chaque institution participe à l'exécution de ses dépenses propres.

A l'intérieur du budget, la Commission peut procéder, dans les limites et conditions fixées par le règlement pris en exécution de l'article 209, à des virements de crédits, soit de chapitre à chapitre, soit de subdivision à subdivision.

Article 205 bis ()*

La Commission soumet chaque année au Conseil et au Parlement européen les comptes de l'exercice écoulé afférents aux opérations du budget. En outre, elle leur communique un bilan financier décrivant l'actif et le passif de la Communauté.

(*) Article ajouté par l'article 14 du traité modifiant certaines dispositions financières.

Article 206 ()*

1. Il est institué une Cour des comptes.
2. La Cour des comptes est composée de douze membres (**).
3. Les membres de la Cour des comptes sont choisis parmi des personnalités appartenant ou ayant appartenu dans leurs pays respectifs aux institutions de contrôle externe ou possédant une qualification particulière pour cette fonction. Ils doivent offrir toutes garanties d'indépendance.
4. Les membres de la Cour des comptes sont nommés pour six ans par le Conseil, statuant à l'unanimité après consultation du Parlement européen.

Toutefois, lors des premières nominations, quatre membres de la Cour des comptes, désignés par voie de tirage au sort, reçoivent un mandat limité à quatre ans.

Les membres de la Cour des comptes peuvent être nommés de nouveau.

Ils désignent parmi eux, pour trois ans, le président de la Cour des comptes. Le mandat de celui-ci est renouvelable.

5. Les membres de la Cour des comptes exercent leurs fonctions en pleine indépendance, dans l'intérêt général de la Communauté.

Dans l'accomplissement de leurs devoirs, ils ne sollicitent ni n'acceptent d'instructions d'aucun gouvernement ni d'aucun organisme. Ils s'abstiennent de tout acte incompatible avec le caractère de leurs fonctions.

(*) Texte, à l'exception du paragraphe 2, tel qu'il est modifié par l'article 15 du traité modifiant certaines dispositions financières.

(**) Paragraphe 2 tel qu'il est modifié par l'article 20 de l'acte d'adhésion ESP/PORT.

6. Les membres de la Cour des comptes ne peuvent, pendant la durée de leurs fonctions, exercer aucune autre activité professionnelle, rémunérée ou non. Ils prennent, lors de leur installation, l'engagement solennel de respecter, pendant la durée de leurs fonctions et après la cessation de celles-ci, les obligations découlant de leur charge, notamment les devoirs d'honnêteté et de délicatesse quant à l'acceptation, après cette cessation, de certaines fonctions ou de certains avantages.

7. En dehors des renouvellements réguliers et des décès, les fonctions de membre de la Cour des comptes prennent fin individuellement par démission volontaire ou par démission d'office déclarée par la Cour de justice conformément aux dispositions du paragraphe 8.

L'intéressé est remplacé pour la durée du mandat restant à courir.

Sauf en cas de démission d'office, les membres de la Cour des comptes restent en fonctions jusqu'à ce qu'il soit pourvu à leur remplacement.

8. Les membres de la Cour des comptes ne peuvent être relevés de leurs fonctions ni déclarés déchus de leur droit à pension ou d'autres avantages en tenant lieu que si la Cour de justice constate, à la demande de la Cour des comptes, qu'ils ont cessé de répondre aux conditions requises ou de satisfaire aux obligations découlant de leur charge.

9. Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, fixe les conditions d'emploi, et notamment les traitements, indemnités et pensions, du président et des membres de la Cour des comptes. Il fixe également, statuant à la même majorité, toutes indemnités tenant lieu de rémunération.

10. Les dispositions du protocole sur les privilèges et immunités des Communautés européennes qui sont applicables aux juges de la Cour de justice sont également applicables aux membres de la Cour des comptes.

Article 206 bis ()*

1. La Cour des comptes examine les comptes de la totalité des recettes et dépenses de la Communauté. Elle examine également les comptes de la totalité des recettes et dépenses de tout organisme créé par la Communauté dans la mesure où l'acte de fondation n'exclut pas cet examen.

2. La Cour des comptes examine la légalité et la régularité des recettes et dépenses et s'assure de la bonne gestion financière.

Le contrôle des recettes s'effectue sur la base des constatations comme des versements des recettes à la Communauté.

Le contrôle des dépenses s'effectue sur la base des engagements comme des paiements.

Ces contrôles peuvent être effectués avant la clôture des comptes de l'exercice budgétaire considéré.

3. Le contrôle a lieu sur pièces et, au besoin, sur place auprès des institutions de la Communauté, et dans les États membres. Le contrôle dans les États membres s'effectue en liaison avec les institutions de contrôle nationales ou, si celles-ci ne disposent pas des compétences nécessaires, avec les services nationaux compétents. Ces institutions ou services font connaître à la Cour des comptes s'ils entendent participer au contrôle.

Tout document ou toute information nécessaires à l'accomplissement de la mission de la Cour des comptes sont communiqués à celle-ci, sur sa demande, par les institutions de la Communauté et par les institutions de contrôle nationales ou, si celles-ci ne disposent pas des compétences nécessaires, par les services nationaux compétents.

(*) Article ajouté par l'article 16 du traité modifiant certaines dispositions financières.

4. 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.

Elle adopte ses rapports annuels ou avis à la majorité des membres qui la composent.

Elle assiste le Parlement européen et le Conseil dans l'exercice de leur fonction de contrôle de l'exécution du budget.

Article 206 ter ()*

Le Parlement européen, sur recommandation du Conseil qui statue à la majorité qualifiée, donne décharge à la Commission sur l'exécution du budget. A cet effet, il examine, à la suite du Conseil, les comptes et le bilan financier mentionnés à l'article 205 bis, ainsi que le rapport annuel de la Cour des comptes, accompagné des réponses des institutions contrôlées aux observations de celle-ci.

Article 207

Le budget est établi dans l'unité de compte fixée conformément aux dispositions du règlement pris en exécution de l'article 209.

Les contributions financières prévues à l'article 200, paragraphe 1, sont mises à la disposition de la Communauté par les États membres dans leur monnaie nationale.

(*) Article ajouté par l'article 17 du traité modifiant certaines dispositions financières.

Les soldes disponibles de ces contributions sont déposés auprès des Trésors des États membres ou des organismes désignés par eux. Pendant la durée de ce dépôt, les fonds déposés conservent la valeur correspondant à la parité, en vigueur au jour du dépôt, par rapport à l'unité de compte visée à l'alinéa 1.

Ces disponibilités peuvent être placées dans des conditions qui font l'objet d'accords entre la Commission et l'État membre intéressé.

Le règlement pris en exécution de l'article 209 détermine les conditions techniques dans lesquelles sont effectuées les opérations financières relatives au Fonds social européen.

Article 208

La Commission peut, sous réserve d'en informer les autorités compétentes des États intéressés, transférer dans la monnaie de l'un des États membres les avoirs qu'elle détient dans la monnaie d'un autre État membre, dans la mesure nécessaire à leur utilisation pour les objets auxquels ils sont destinés par le présent traité. La Commission évite, dans la mesure du possible, de procéder à de tels transferts, si elle détient des avoirs disponibles ou mobilisables dans les monnaies dont elle a besoin.

La Commission communique avec chacun des États membres par l'intermédiaire de l'autorité qu'il désigne. Dans l'exécution des opérations financières, elle a recours à la Banque d'émission de l'État membre intéressé ou à une autre institution financière agréée par celui-ci.

Article 209 ()*

Le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen et avis de la Cour des comptes:

(*) Texte tel qu'il est modifié par l'article 18 du traité modifiant certaines dispositions financières.

a) arrête les règlements financiers spécifiant notamment les modalités relatives à l'établissement et à l'exécution du budget et à la reddition et à la vérification des comptes;

b) fixe les modalités et la procédure selon lesquelles les recettes budgétaires prévues dans le régime des ressources propres aux Communautés sont mises à la disposition de la Commission, et définit les mesures à appliquer pour faire face, le cas échéant, aux besoins de trésorerie;

c) détermine les règles et organise le contrôle de la responsabilité des ordonnateurs et comptables.

ANNEXE N° 2

**L'ACCORD INTERINSTITUTIONNEL
SUR LA DISCIPLINE BUDGÉTAIRE
ET L'AMÉLIORATION DE LA PROCÉDURE BUDGÉTAIRE**

**ACCORD INTERINSTITUTIONNEL
SUR LA DISCIPLINE BUDGÉTAIRE ET L'AMÉLIORATION DE LA PROCÉDURE
BUDGÉTAIRE**

I. LES PRINCIPES DE BASE DE L'ACCORD

1. Le présent accord interinstitutionnel a pour principal objet d'assurer la réalisation de l'acte unique européen, de mettre en œuvre les conclusions du conseil européen de Bruxelles en matière de discipline budgétaire et d'améliorer, ainsi, le déroulement de la procédure budgétaire annuelle.
2. La discipline budgétaire, dans le cadre du présent accord, est globale: elle s'applique à toutes les dépenses et engage toutes les institutions associées à sa mise en œuvre, pour toute la durée du présent accord.
3. L'accord n'affecte pas les compétences budgétaires respectives des différentes institutions, telles qu'elles ont été définies par le traité.
4. Le contenu de l'accord interinstitutionnel ne peut être modifié sans le consentement de toutes les institutions parties au présent accord.

II. PRÉVISIONS FINANCIÈRES: LES PERSPECTIVES FINANCIÈRES 1988-1992

A. Le contenu des perspectives financières

5. Les perspectives financières 1988-1992 constituent le cadre de référence de la discipline budgétaire interinstitutionnelle. Le contenu de ces perspectives est conforme aux conclusions arrêtées par le conseil européen de Bruxelles; il fait partie intégrante du présent accord.
6. Les perspectives financières 1988-1992 indiquent, en crédits d'engagement, l'ampleur et la composition des dépenses prévisibles de la Communauté, y compris pour le développement de politiques nouvelles.

Les montants globaux annuels des dépenses obligatoires et des dépenses non obligatoires sont également indiqués, en crédits d'engagement et en crédits de paiement.

B. La portée des perspectives financières

7. Le Parlement européen, le Conseil et la Commission reconnaissent que chacun des objectifs financiers définis par les perspectives 1988-1992 représente un plafond annuel de dépenses pour la Communauté. Ils s'engagent à respecter les différents plafonds annuels de dépenses au cours de chaque procédure budgétaire correspondante.
8. Le Parlement européen, le Conseil et la Commission s'associent à l'effort entrepris par la Communauté en vue de réaliser progressivement un meilleur équilibre entre les différentes catégories de dépenses.

Ils s'engagent à ce qu'aucune révision des dépenses obligatoires prévues dans les perspectives financières ne puisse entraîner une réduction du montant des dépenses non obligatoires retenu dans ces perspectives

C. L'adaptation annuelle des perspectives financières

— Les ajustements techniques

9. Chaque année, les perspectives sont actualisées par la Commission, en amont de la procédure budgétaire de l'exercice $t + 1$, en vue d'ajuster techniquement les données à l'évolution du produit national brut (PNB) et des prix.

— *Les adaptations liées aux conditions d'exécution*

10. Conjointement à la notification des ajustements techniques des perspectives financières, la Commission soumet aux deux branches de l'autorité budgétaire les propositions d'adaptation qu'elle juge nécessaire, compte tenu des conditions d'exécution sur la base des échéanciers en crédits d'engagement et en crédits de paiement.

Le Parlement européen et le Conseil statuent, avant le 1^{er} mai de l'année *t*, sur ces propositions conformément aux règles de majorité visées à l'article 203 paragraphe 9 du traité.

11. Lorsque les dotations prévues dans les perspectives financières au titre de programmes pluriannuels ne peuvent être totalement utilisées, au cours d'une année donnée, les institutions parties au présent accord s'engagent à autoriser le transfert des dotations résiduelles.

D. La révision des perspectives financières

12. Indépendamment des exercices réguliers d'ajustement technique et d'adaptation aux conditions d'exécution, les perspectives financières peuvent être révisées, sur proposition de la Commission, par décision commune des deux branches de l'autorité budgétaire.

Cette décision commune est acquise conformément aux règles de majorité visées à l'article 203 paragraphe 9 du traité.

La révision des perspectives financières ne peut accroître le plafond global de dépenses, défini par ces perspectives après ajustement technique annuel, au-delà d'une marge pour dépenses imprévues de 0,03 % du PNE.

Elle doit également respecter les dispositions figurant au paragraphe 8 du présent accord.

E. Les conséquences de l'absence de décision commune des institutions sur l'adaptation ou la révision des perspectives financières

13. En l'absence de décision commune des institutions sur toute adaptation ou révision des perspectives financières proposée par la Commission, les objectifs déterminés précédemment après ajustement technique annuel demeurent d'application, en tant que plafonds de dépenses, pour l'exercice en cause.

III. LA DISCIPLINE BUDGÉTAIRE DES DÉPENSES OBLIGATOIRES

14. a) Le Parlement européen, le Conseil et la Commission constatent qu'ils s'accordent sur les conclusions du conseil européen relatives à la discipline budgétaire pour les dépenses obligatoires au titre du FEOGA, section «garantie».

Ces trois institutions s'engagent, dans le cadre du présent accord, à respecter ces conclusions.

- b) Le Parlement européen, le Conseil et la Commission confirment les principes et les mécanismes prévus pour la ligne directrice agricole et la réserve monétaire.

- c) S'agissant des autres dépenses obligatoires, les trois institutions s'engagent à respecter les obligations juridiques de la Communauté de manière compatible avec les perspectives financières.

IV. LA DISCIPLINE BUDGETAIRE DES DEPENSES NON OBLIGATOIRES ET L'AMÉLIORATION DE LA PROCÉDURE BUDGETAIRE

15. Les deux branches de l'autorité budgétaire conviennent d'accepter pour les exercices budgétaires 1988-1992, les taux maximum d'augmentation des dépenses non obligatoires qui procéderont des budgets établis dans la limite des plafonds des perspectives financières.

16. Dans le respect des perspectives financières, la Commission présente, chaque année, un avant-projet de budget correspondant aux besoins effectifs de financement de la Communauté.

Elle prend en considération:

- la capacité d'exécution des crédits, en s'attachant à assurer une relation stricte entre crédits d'engagement et crédits de paiement,
- les possibilités d'engager des politiques nouvelles ou de poursuivre des actions pluriannuelles venues à échéance, après avoir évalué les conditions d'obtention d'une base juridique adéquate.

17. À l'intérieur des taux maximaux d'augmentation des dépenses non obligatoires définis au paragraphe 15 du présent accord, le Parlement européen et le Conseil s'engagent à respecter les dotations en crédits d'engagement prévues dans les perspectives financières pour les fonds structurels, le programme spécifique de développement industriel pour le Portugal (PEDIP), les programmes intégrés méditerranéens (PIM) et le programme-cadre recherche-développement-technologie (RDI).

Ils s'engagent également à tenir compte de l'évaluation des possibilités d'exécution du budget, faite par la Commission dans ses avants-projets.

V. L'ÉQUIVALENCE ENTRE PLAFONDS ANNUELS DE DÉPENSES ET PLAFONDS ANNUELS D'APPEL DES RESSOURCES PROPRES PAR LA COMMUNAUTÉ

18. Les trois institutions parties à l'accord conviennent que le plafond global de dépenses, pour chaque année, représente également un plafond d'appel des ressources propres, pour l'exercice budgétaire correspondant. Ce plafond sera exprimé en % du PNB communautaire.

VI. DISPOSITIONS FINALES

19. Le présent accord interinstitutionnel pour la période 1988-1992 entre en vigueur le 1^{er} juillet 1988.

Avant la fin de 1991, la Commission présentera un rapport sur la mise en œuvre du présent accord et sur les modifications qu'il conviendra d'y apporter à la lumière de l'expérience.

PERSPECTIVES FINANCIÈRES

Crédits d'engagement

(En millions d'Écus — prix 1988)

	1988	1989	1990	1991	1992
1. FEOGA-garantie	27 500	27 700	28 400	29 000	29 600
2. Actions structurelles	7 790	9 200	10 600	12 100	13 450
3. Politiques à dotation pluriannuelle (PIM, recherche) ⁽¹⁾	1 210	1 650	1 900	2 150	2 400
4. Autres politiques dont DNO	2 103 1 646	2 385 1 801	2 500 1 860	2 700 1 910	2 800 1 970
5. Remboursements et administration dont déstockage	5 700 1 240	4 950 1 400	4 500 1 400	4 000 1 400	3 550 1 400
6. Réserve monétaire ⁽²⁾	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000
TOTAL	45 303	46 885	48 900	50 950	52 800
dont ⁽³⁾ Dépenses obligatoires	33 698	32 607	32 810	32 980	33 400
Dépenses non obligatoires	11 605	14 278	16 090	17 970	19 400
Crédits de paiement nécessaires	43 779	45 300	46 900	48 600	50 100
dont ⁽³⁾ Dépenses obligatoires	33 640	32 604	32 740	32 910	33 110
Dépenses non obligatoires	10 139	12 696	14 160	15 690	16 990
Crédits de paiement en % du PNB	1,12	1,14	1,15	1,16	1,17
Marge pour imprévus	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03
Ressources propres nécessaires en % du PNB	1,15	1,17	1,18	1,19	1,20

⁽¹⁾ Le chapitre F sur les prévisions budgétaires du conseil européen donne un montant de 2,4 milliards d'Écus (prix de 1988) pour les politiques à dotations pluriannuelles à l'horizon 1992. Les politiques en question sont la recherche et le développement et les programmes intégrés méditerranéens. Seules les dépenses pour lesquelles il existe une base juridique peuvent être financées sous cette ligne budgétaire. L'actuel programme-cadre fournit, en ce qui concerne les dépenses de recherche, une base juridique pour un montant de 863 millions d'Écus (en prix courants) en 1992.

Le règlement relatif aux programmes intégrés méditerranéens fournit une base juridique pour un montant estimatif de 300 millions d'Écus en 1992 (prix courants).

Les deux branches de l'autorité budgétaire s'engagent à respecter le principe selon lequel tout crédit supplémentaire dans le cadre de ce plan ind. pour 1990, 1991 et 1992, nécessitera une révision de l'actuel programme-cadre ou, avant la fin de 1991, une décision sur un nouveau programme-cadre, fondée sur une proposition de la Commission conformément aux dispositions législatives de l'article 130 Q de l'acte unique européen.

⁽²⁾ Définie en prix courants.

⁽³⁾ Sur la base de la classification proposée par la Commission dans l'avant-projet de budget pour 1989. La décision nécessaire de l'autorité budgétaire sera mise en œuvre à titre d'ajustement technique conformément au paragraphe 9 de l'accord.

ANNEXE N° 3

**EXTRAITS DU COMPTE RENDU ANALYTIQUE
DES AUDITIONS EFFECTUÉES PAR LA DÉLÉGATION**

1. Audition de M. Daniel STRASSER, Conseiller à la Cour des Comptes des Communautés européennes

M. STRASSER, Conseiller à la Cour des Comptes des Communautés européennes. La Communauté dispose en effet d'un système de contrôle particulier, qui est fait d'une superposition de traditions nationales. La Communauté européenne du charbon et de l'acier de 1951 avait mis en place un système de contrôle financier interne, *a priori*, selon le modèle français, et les Communautés de Bruxelles (la C.E.E. et la C.E.E.A.) ont repris ce système en 1957.

Il existe en outre un contrôle externe, prévu par le Traité de Bruxelles de 1975 et qui est assuré par la Cour des Comptes de Luxembourg, mise en place en 1977. Or peut noter qu'à ce stade l'influence des conceptions du Parlement allemand a été déterminante.

Enfin, à la demande des Britanniques, cette fois, a été instituée une troisième instance permanente de contrôle avec la commission du contrôle budgétaire du Parlement européen, qui se réunit deux fois par mois. On peut donc dire que les mécanismes de contrôle sont très complets.

(.....)

En ce qui concerne les dépenses, il est vrai qu'on assiste à une certaine explosion budgétaire, en raison, notamment, de l'élargissement. Les dépenses agricoles deviennent difficiles à maîtriser : les dépenses du F.E.O.G.A.-Garantie ont augmenté de 20% par rapport à l'an dernier, et nous nous trouvons dans une situation comparable à celle que l'Europe a connu à la fin des années 70, avec une progression de 25% par an des dépenses agricoles, ce qui avait conduit à une crise budgétaire et à l'épuisement des ressources propres de la Communauté.

Or, ces dépenses agricoles sont peu contrôlables, dans la mesure où leur progression dépend de facteurs comme les taux de change et les conditions climatiques sur lesquels nous n'avons pas de pouvoir. Si la Russie a faim, l'Europe voit s'ouvrir un marché facile et relativement solvable. Sinon, elle a du mal à vendre ses excédents.

De plus, la volonté politique d'assurer le développement équilibré de tous les Etats membres a entraîné un accroissement continu des dépenses structurelles, avec le fonds régional, les programmes intégrés méditerranéens (P.I.M.), etc. Ces dépenses ont doublé en termes réels, sur cinq ans.

La France, dans ce contexte, bénéficie largement du F.E.O.G.A.-Garantie, qui représente toujours les deux tiers du budget communautaire. En revanche, quand les dépenses structurelles augmentent, la France en bénéficie peu, au titre seulement de la Corse et des D.O.M., de sorte qu'elle est presque assurée de demeurer un payeur net. Est-ce choquant ? Je ne le crois pas. L'Allemagne a toujours été payeur net, sans s'en indigner, jusqu'à très récemment, parce qu'elle voyait qu'elle bénéficiait en retour d'un vaste marché pour ses produits industriels.

Rapportées d'ailleurs au P.N.B., les sommes en jeu ne sont pas considérables, puisque le budget de la Communauté ne représente que 1,2% du P.N.B. des Douze. Ainsi la Grande-Bretagne s'est battue, avec quel acharnement !, pour 1% de son P.N.B. En revanche, l'apport européen peut être considérable pour des Etats moins prospères, comme la Grèce, l'Italie ou le Portugal. Il représente même 5 à 6% du P.N.B. pour un pays comme l'Irlande. Dans une Communauté déséquilibrée économiquement, le budget est un instrument légitime de solidarité entre les différents membres.

M. CHAUMONT. Ma première question portera sur la fraude. Un article du Monde estimait qu'elle représentait 10% du budget de la Communauté. Il s'agit donc de sommes considérables, qui échappent, semble-t-il, au contrôle de la Cour des Comptes. Celle-ci sait-elle quels sont les pays et les secteurs de production où la fraude est le plus pratiquée ? Quels moyens a-t-elle pour la combattre ?

Ma seconde question porte sur les fonds structurels. Ceux-ci sont en pleine expansion, mais leur emploi ne fait l'objet d'aucune consultation démocratique, tout au plus d'une négociation avec la DATAR, et le Préfet de Région, sans qu'il y ait un vote des collectivités locales. Comment la France, qui verse 70 milliards à la Communauté cette année et qui va devenir durablement un contributeur net, ne verrait-elle pas là un déficit démocratique ?

M. OUDIN. Mes préoccupations rejoignent celles de M. CHAUMONT. Vous nous dites, Monsieur STRASSER, que la Cour ne peut contrôler les actes particuliers et doit se contenter d'une analyse des systèmes. Chacun sait cependant que l'emploi des fonds structurels, dans certains pays, favorise le clientélisme et donc la fraude. N'y aurait-il pas là un point à étudier par la Cour ?

S'agissant de la mission conjointe sur la pêche, vous n'avez pas cité l'Espagne. Ce pays a-t-il accepté d'y participer ?

Vous avez justifié le développement du budget européen par la volonté politique des Etats membres d'assurer un certain équilibre au sein de la Communauté, grâce aux fonds

structurels. Mais que devient, dans ces conditions, le strict encadrement auquel les Gouvernements soumettent les budgets nationaux ? Est-il vrai que le nombre des fonctionnaires européens est supérieur de 50% au nombre autorisé ? Ces questions relèvent, me semble-t-il, de l'analyse des systèmes à laquelle la Cour s'attache.

M. du LUART. La croissance exponentielle du F.E.O.G.A.-Garantie ne s'explique-t-elle pas aussi par l'intégration de l'ancienne R.D.A. ?

M. STRASSER. La Cour des Comptes n'est pas une brigade antifraude. Il lui appartient de signaler les faiblesses de gestion qui risquent de susciter des fraudes et des irrégularités, mais ce sont les Etats membres qui sont responsables de la répression des fraudes. Certaines techniques comme la surveillance par satellite ont d'ailleurs permis de mieux lutter contre certaines fraudes au F.E.O.G.A.-Garantie, en permettant de savoir quelles étaient les surfaces réellement occupées par la vigne, les oliviers, etc.

Où la fraude se pratique-t-elle le plus ? Avec le F.E.O.G.A.-Garantie, naturellement, car il s'agit d'un financement européen qui est exécuté par les administrations nationales. Ailleurs ? Sans doute. Mais la fraude sur les fonds régionaux, par exemple, est plus difficile à mettre en évidence, dans la mesure où les sommes doivent être versées de toute façon à un Etat. Pour les autres dépenses, il appartient à chaque Etat membre d'apprécier les pertes.

Les fonds structurels servent-ils à un certain clientélisme ? C'est vrai, dans une certaine mesure, mais, depuis 1988, les choses changent, l'Etat et les régions ont davantage de pouvoirs et, après 1992, ce sont les instances nationales et régionales qui feront les choix. Nous sommes dans une phase de transition, mais ce n'est pas ici qu'il faut chercher le déficit démocratique.

La mission conjointe sur la pêche a été lancée parce que nous ne voulons pas gaspiller l'argent des contribuables européens. Quatre pays en ont accepté le principe. Pas l'Espagne, et je dirai que cela se comprend... Mais notre ambition est de multiplier ces missions de contrôle conjointes lorsque les politiques sont cofinancées par les Etats.

Vous m'interrogez sur l'encadrement budgétaire mis en place par la plupart des Etats membres. Mais je dois rappeler qu'en 1988 la décision a été prise de fixer une perspective financière pluriannuelle, de façon à réduire la part des dépenses agricoles et d'accroître celle des fonds structurels dans les limites de la croissance du P.N.B. de la Communauté. Cela dit, ces perspectives ont été tracées à un moment donné, sans qu'il ait été naturellement possible

de prévoir les événements de l'Europe de l'Est, l'unification de l'Allemagne ou la crise du Golfe. Si des dépenses apparaissent, qui n'entrent pas dans cette perspective, il faut un accord de la Commission, du Parlement et du Conseil, à la majorité qualifiée. Cette procédure a été utilisée à deux reprises, pour l'Europe de l'Est et pour le Golfe.

2. Audition de M. LAMASSOURE

M. LAMASSOURE. Les questions écrites qui m'ont été adressées par M. OUDIN me semblent pouvoir être rassemblées sous trois grandes rubriques : quelle est l'évolution actuelle des dépenses ? Comment est contrôlée l'exécution du budget ? Quelles améliorations peut-on apporter au système lors des deux conférences intergouvernementales - sur l'Union économique et monétaire et sur l'Union politique - qui sont en cours ?

En ce qui concerne le contrôle, je serai bref, par manque d'expérience. Je suis membre du Parlement européen depuis juin 1989. J'ai été nommé rapporteur général pour le budget de 1991, et je ne participe que depuis un mois aux travaux de la commission du contrôle budgétaire. Je ne suis donc, dans ce domaine, qu'un novice. En revanche, je vous donnerai volontiers mon sentiment sur les imperfections de la procédure et les relations institutionnelles.

Un constat, tout d'abord : les dépenses communautaires augmentent trop. On peut même parler d'une explosion. La Communauté connaît de temps en temps des crises de ce genre. Celle que nous avons connue dans le milieu des années quatre-vingts a suscité des difficultés entre les Etats et les institutions européennes, et a débouché sur l'accord de 1988, sur la nature juridique duquel on peut d'ailleurs s'interroger. En 1990, le budget avait progressé de 5%. Pour 1991, il augmente de plus de 15%, en passant de 50 milliards d'Ecus à 58 milliards. Cette progression (plus de 10% en volume) ne s'explique pas seulement par les effets de l'unification allemande. Elle correspond tout d'abord à certaines évolutions prévues dans l'Acte unique de 1986 et voulues par lui : je pense aux fonds structurels de catégorie 2, dont la montée en puissance - un doublement sur cinq ans - est la conséquence de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal, et qui représentent un quart du budget de la Communauté. Les dépenses de catégorie 3, de recherche, augmentent, elles, de 19%, tandis que celles de catégorie 4 et qui correspondent à la mise en oeuvre de l'Acte unique, augmentent de 15% à 20%.

Mais deux types de dépenses augmentent à un rythme préoccupant, les dépenses agricoles et l'aide aux pays tiers. En ce qui concerne les premières, il est loisible de dire que la politique agricole commune est en faillite. En 1988, a été décidée une réforme de la P.A.C. qui visait à réduire les excédents et à maîtriser les dépenses. Ce système, qui prévoyait que le budget de la P.A.C. ne devait pas augmenter de plus 0,74% par rapport à l'augmentation du P.N.B., instituait une taxe de coresponsabilité, un plafonnement des dépenses de catégorie 1 et ce qu'on a appelé un *early warning system*. Ce système a fonctionné pendant deux ans, mais, aujourd'hui, il explose,

et ses inconvénients apparaissent au grand jour. Il n'assure pas un revenu convenable aux agriculteurs, il rend délicate la position de l'Europe au sein du G.A.T.T. et il pèse sur le budget communautaire. La P.A.C. se révèle une politique peu efficace et de plus en plus onéreuse. Songez que, calculée en Ecus, la P.A.C. coûte trois fois plus cher qu'il y a 20 ans, et que la part du F.E.O.G.A.-Garantie dans le budget communautaire, qui était passée de 80% à 50%, recommence à augmenter.

Quant au mécanisme d'early warning system, il n'a pas joué son rôle. Le 13 décembre dernier, nous avons adopté en seconde lecture un budget élaboré sur des prévisions faites en mars 1990. Or, un mois après le vote l'early warning system a révélé que les dépenses votées pour 1991 avaient été sous-estimées de 2 milliards d'Ecus, de sorte que les plafonds - les *guidelines* - seront atteints dès le milieu de l'année. Une renégociation de la P.A.C. s'imposera donc.

On ne peut maintenir un système aussi onéreux. Or je constate que, sur cette question, les Français sont tout à fait isolés, et c'est préoccupant.

L'aide aux pays tiers augmente, elle, de 120%. L'aide à l'Europe de l'Est passe de 300 millions à 840 millions d'Ecus, l'ancienne Allemagne de l'Est bénéficiant, quant à elle, de 2 milliards d'Ecus. Les pays touchés par la crise du Golfe, sur proposition du Conseil européen et en dehors des dispositions du Traité et de l'Acte unique, ont reçu une aide financière de 500 millions d'Ecus. La Turquie, la Jordanie et l'Egypte ont été au premier rang des bénéficiaires de cette aide.

En outre, une aide supplémentaire à hauteur de 1 milliard d'Ecus doit être accordée en mars à l'U.R.S.S., et d'autres pays impliqués dans la crise du Golfe, comme Israël, avec les territoires occupés, et la Syrie seront eux aussi soutenus par la Communauté.

Quelles leçons tirer de cette évolution ? La réforme de 1988 aurait pu être efficace si les problèmes étaient demeurés les mêmes. Mais elle s'est révélée inefficace face à une situation imprévisible. La Communauté, il faut le noter, dispose désormais de ressources propres pour financer des politiques nouvelles, et a été mis fin au conflit de compétences entre le Conseil et le Parlement, conflit qui avait conduit en 1980 et 1985 au rejet du budget et qui portait je le rappelle, sur l'interprétation qu'il fallait donner de l'article 203, relatif aux dépenses non obligatoires, donc non agricoles.

Les trois institutions européennes concernées sont convenues de mettre de côté l'article 203 et de donner au Parlement le

droit de déposer des amendements aux dépenses non obligatoires, sans être tenu de tenir compte du taux maximum, mais en s'inscrivant dans le cadre d'une perspective financière pluriannuelle de quatre ans. Pour chacune des six catégories de dépenses des plafonds étaient fixés.

Or, les événements des dix-huit derniers mois et l'évolution du marché agricole ont fait voler en éclats les prévisions de dépenses, et nous avons dû déjà modifier plusieurs fois la planification pluriannuelle. Celle-ci a été rectifiée quatre fois en 1990, et l'a été déjà deux fois cette année. On peut donc dire que le système a échoué.

M. OUDIN. Je suis passé de l'intérêt à l'inquiétude, et de celle-ci à l'effarement. Il n'y a plus de procédure budgétaire ! La programmation pluriannuelle ne cesse d'être modifiée, certaines dépenses augmentent de 120%, en dehors de toute référence au Traité ou à l'Acte unique. L'article 203 est mis au réfrigérateur !

M. GENTON. C'était une décision du Conseil européen.

M. OUDIN. Je suis effaré. Tout le malheur vient, semble-t-il, de ce qu'on ne commence pas par voter les recettes de la Communauté, comme dans tous les Parlements nationaux. Or, nous devons constater que les Gouvernements, qui s'imposent à eux-mêmes des restrictions budgétaires, laissent la bride sur le cou au système européen, qu'ils ne maîtrisent pas. Tout le mal vient de ce que le Parlement européen ne vote pas les recettes dans la clarté et que les gouvernements ne mettent pas un plafond à l'augmentation des ressources de la Communauté.

M. LAMASSOURE. Le système est caractérisé, en effet, par une grande irresponsabilité, même si la décision finale en matière budgétaire revient aux ministres des Finances, avec le garde-fou supplémentaire de la distinction entre dépenses obligatoires et dépenses non obligatoires. Dans la conception des signataires du Traité le Parlement est supposé démagogique et irresponsable et il est bridé par l'article 203, même si les choses ont un peu changé avec l'élection au suffrage universel et avec la mise en place de la programmation financière pluriannuelle. Le conseil des ministres fonctionne mal. C'est une hydre à plusieurs têtes, de sorte que les ministres des finances sont liés par des décisions qui, en matière de prix agricoles, par exemple, sont prises par le Conseil des ministres de l'Agriculture. Enfin, le Conseil européen des Chefs d'Etats et de Gouvernement fait partie des institutions européennes depuis l'Acte unique, sans avoir de pouvoirs juridiques, il est considéré comme l'instance suprême, dont les conclusions ont le même poids que les décisions du Conseil des ministres. Mais il néglige

totallement les aspects budgétaires, qui relèvent, n'est-ce-pas ?, de l'intendance.

Une première amélioration consisterait à rendre la distinction entre dépenses obligatoires et dépenses non obligatoires moins rigide. Il n'est pas anormal, selon moi, que certaines décisions budgétaires relèvent du Conseil et non du Parlement, dans l'état actuel de la construction européenne. Mais le clivage doit être, selon moi, entre les questions de politique intérieure, où le Parlement doit avoir le dernier mot, juridiquement et budgétairement, et les questions de politique extérieure, où le Conseil doit avoir le dernier mot, compte tenu des liens qu'elles entretiennent avec la diplomatie, qui est de la compétence gouvernementale ou intergouvernementale. Or, actuellement, dans ces questions-ci, c'est le Parlement qui a le dernier mot, et cela ne me paraît pas sain.

La deuxième amélioration serait un débat sur les recettes. Nous débattons, dans les Parlements nationaux, sur quelques milliards de francs et, en catimini, par une nuit sans lune, douze personnes peuvent décider d'augmenter de quinze milliards les impôts en France, sans que le Gouvernement français en ait délibéré, sans que le Parlement français ni le Parlement européen ne soient habilités à en parler. C'est l'ensemble de la procédure budgétaire qui devrait être publique, et s'ouvrir par un débat sur les recettes.

Enfin, on ne peut, selon moi, responsabiliser le système que si celui-ci dispose de véritables recettes européennes. Le mécanisme actuel, qui nous permet à nous, parlementaires européens, de distribuer des cadeaux en laissant aux Parlements nationaux le soin de voter les impôts, n'est plus viable, à l'heure où les dépenses augmentent de 15% à 20% par an.

Voyons les choses avec lucidité. L'Allemagne de l'Ouest était un contributeur net au budget communautaire, mais, avec l'intégration de l'ancienne Allemagne de l'Est, éligible aux fonds structurels, la part de l'Allemagne nouvelle va baisser. La France qui a été pendant dix ans le premier bénéficiaire va désormais être un contributeur net. Il me semble raisonnable de permettre, dans ces conditions, à l'Europe communautaire d'accéder directement aux personnes physiques, aux contribuables, pour son financement.

M. GENTON. Le Parlement français est responsable des impôts mais ne vote pas les sommes, pourtant considérables, qui sont versées à la Communauté, qu'il s'agisse, naguère, de la contribution nationale ou, aujourd'hui, de la T.V.A. Mme CRESSON, alors qu'elle était ministre, avait été surprise par certains montants, et c'est parce que nous partageons son étonnement que nous avons demandé à MM. OUDIN et CHAUMONT les rapports qu'ils ont

publiés. Un impôt européen, communautaire... C'est une autre affaire. En l'état actuel des choses, l'Europe vit sur les ressources prévues par les Traités.

M. CABANEL. Nous sommes au terme de la première période d'encadrement budgétaire. Le prochain traité d'union économique et monétaire va-t-il comporter en annexe un document relatif à l'encadrement budgétaire, ou bien va-t-on élaborer un nouveau document d'encadrement sur quatre ans ?

M. LAMASSOURE. L'accord portait effectivement sur la période 1988-1992, et nous devons réfléchir sur un nouveau système budgétaire. La Commission semble demeurer favorable à un budget pluriannuel, malgré les leçons de l'expérience. Pour ma part, je crois qu'il vaut mieux s'en tenir à l'annualité, en souhaitant que la procédure de révision aille dans le sens que j'ai indiqué. Il serait bon également d'appliquer la règle de l'unité budgétaire, en intégrant toutes les dépenses - le budget C.E.C.A. devrait disparaître - et en isolant l'aide aux pays tiers, en direction des pays africains, des pays de l'Est, de l'U.R.S.S. et des pays du Proche-Orient, pour que les choses soient claires.

M. CABANEL. L'aide à l'Europe de l'Est - le programme Tempus - qui est passée de 25 millions à 50 millions d'Ecus, ne fait-elle pas l'objet d'un prélèvement sur une ligne budgétaire définie ?

Nous apportons environ 19% des ressources de la Communauté. Cette part relative va-t-elle diminuer avec l'unification allemande ?

M. LAMASSOURE. Arithmétiquement, oui, encore que... La R.D.A. va coûter longtemps plus cher qu'elle ne rapporte. L'Allemagne de l'Est reçoit 1 milliard d'Ecus au titre de la P.A.C. et 1 milliard de fonds structurels, soit 2 milliards d'Ecus, alors qu'elle ne rapportera en 1992 qu'un milliard d'Ecus. Le coût net est donc d'un milliard d'Ecus, en partie financé par la France. On peut donc s'attendre, pendant les cinq ans qui viennent, à une aggravation temporaire de la situation, en dépit des apports que cette nouvelle partie de l'Allemagne peut représenter.

Ce qui ne figure pas dans le budget, c'est l'aide aux pays A.C.P. dans le cadre de la Convention de Lomé, car la clé de répartition entre les différents membres n'est pas tout à fait la même que pour la quatrième ressource. En revanche, l'aide à l'Amérique latine, à l'Asie, aux pays riverains de la Méditerranée et aux pays de l'Europe centrale et de l'Est est bien inscrite dans le budget, dans le cadre des programmes comme Tempus.

M. MASSON. Il existe, avons-nous appris de la bouche même de M. STRASSER, trois types de contrôle : un interne, un externe, par la Cour des Comptes, et un troisième assuré par le Parlement européen. Or, nous avons lu avec effarement dans la presse qu'il est impossible de connaître le nombre exact des fonctionnaires européens et qu'il est possible de recruter du personnel sur d'autres lignes que celles réservées à cet effet, du personnel qu'il ne reste plus, ensuite, qu'à intégrer, *nolens volens*. Un maire peut-il agir de même ? Quel contrôle est exercé sur le budget interne de la Communauté ?

M. LAMASSOURE. Je suis un membre trop récent de la commission de contrôle pour vous répondre, mais, en tant que rapporteur général, je puis vous dire que la nomenclature ne permet pas un contrôle politique des dépenses. Il est bien souvent impossible de savoir si les crédits que nous avons votés par voie d'amendement sont employés à bon escient.

C'est ainsi que nous n'avons découvert que récemment les mini-budgets. Nous avons alors, à l'initiative des représentants des ministres chargés du Budget, porté le fer dans la plaie et regroupé ces mini-budgets sur une même ligne, de façon à éviter que les crédits opérationnels ne servent à des fins administratives.

Le Parlement peut voter en effet, en profitant de sa faible marge de manoeuvre, un crédit pour l'environnement qui, rapporté aux 340 millions d'habitants, est bien peu de chose. Alors la Commission lance des études, recrute des experts contractuels qui, peu de temps après, deviennent des fonctionnaires titulaires. Je crois qu'en deçà d'une certaine masse critique, de l'ordre de 40 millions d'Ecus, aucune action effective n'est possible et les crédits votés ne servent qu'à empâter un peu plus l'administration de Bruxelles. Il serait judicieux, je crois, de fixer un tel plancher, qui serait une sorte d'article 40 inversé.

M. OUDIN. Nous avons connu des mini-budgets dans l'administration française, comme ces personnels de la D.D.E. payés sur les tas de cailloux, mais ce sont des pratiques qui peuvent conduire à la révocation du directeur du service. J'ai le sentiment que la Commission se soucie moins de rigueur budgétaire et de fonctionnement interne que de fuite en avant et d'expansionnisme. Si vous n'avez découvert les mini-budgets que récemment, à quoi sert la Cour des Comptes ?

M. GENTON. Est-ce son rôle ?

M. LAMASSOURE. La rigueur budgétaire, qui est l'obsession de l'administration française, n'est pas une préoccupation

à Bruxelles, car le budget s'auto-équilibre. Si les dépenses sont plus importantes que prévues, les Etats membres comblent le trou. Dans le cas contraire, la Communauté peut rembourser l'argent reçu. C'est ainsi que nous avons reversé 2 millions d'Ecus en 1989 et en 1990.

J'ajoute que, pour les dépenses agricoles, les crédits ne sont pas limitatifs, mais évaluatifs. Si l'on constate un dérapage de 40% des dépenses de soutien à la viande bovine, on prend l'argent dans les crédits destinés aux céréales.

M. OUDIN. Ces pratiques sont acceptables quand les sommes ne dépassent pas 10 milliards d'Ecus. Mais aujourd'hui !

M. LAMASSOURE. Nous n'avons découvert l'ampleur des mini-budgets que l'an dernier. La Cour des Comptes n'avait pas eu l'occasion de mesurer l'ampleur du phénomène.

M. MASSON. Mais le Chef de service qui utilise le mini-budget pour recruter du personnel, doit bien passer des contrats avec les nouveaux agents. Qui vise ces contrats ? N'y-a-t-il pas de contrôle à ce niveau ?

M. OUDIN. Quels de la distinction entre ordonnateur et comptable ?

M. LAMASSOURE. Cette séparation existe, comme en France, et il existe un contrôle financier avec un visa préalable. Mais il faut faire une distinction entre le fondement budgétaire des dépenses et leur base juridique. Le Parlement peut déposer un amendement pour accroître la ligne budgétaire du Fonds européen pour l'environnement. En fait, la Commission a le monopole des propositions de règlement au Conseil, même si c'est celui-ci qui décide. La Commission peut rédiger comme elle veut les règlements qu'elle soumet au Conseil.

Par exemple, le Parlement a voté un crédit de 12 millions d'Ecus pour l'assainissement de la mer du Nord. Cette somme n'a pas servi à des opérations concrètes de nettoyage. On a recruté des fonctionnaires, on a payé des études, on a organisé un colloque à Hambourg. C'est ce que nous voulons éviter. Nous fixons la part respective des dépenses administratives et des dépenses vraiment opérationnelles, de la graisse et du muscle.

Il existe au Parlement une pratique excellente : le rapporteur général devient de droit l'année suivante membre de la commission de contrôle et il est chargé de l'examen de son Budget.

M. OUDIN. C'est le rapporteur général qui contrôle son propre budget ?

M. LAMASSOURE. Il doit vérifier que les fonds ont été bien employés par la Commission selon les choix politiques retenus.

M. OUDIN. Souhaitons que la vigilance s'exerce ! Les 2.500 fonctionnaires contractuels seront-ils titularisés ?

M. LAMASSOURE. Il faudra étudier les dossiers cas par cas.

M. MASSON. Cela prendra dix ans !

M. LAMASSOURE. Ils ne sont pas si nombreux. Nous verrons s'ils sont utiles ou non.

M. MASSON. Ils ne sont utiles qu'un temps.

M. GENTON. En tout cas, nous sommes d'accord pour dire que le Parlement européen doit avoir des pouvoirs plus étendus et une plus grande représentativité. Vous avez d'ailleurs, Monsieur le Rapporteur général, fait des propositions en ce sens.

3. Audition de M. MINGASSON, Directeur général des budgets de la Commission des Communautés européennes

M. TONTON. Comme l'a indiqué M. OUDIN dans son rapport, la Délégation du Sénat pour les Communautés européennes se préoccupe de la façon dont sont prélevés et utilisés les fonds que gère la Communauté. Elle n'est animée d'aucune hostilité envers la construction européenne, bien au contraire, mais souhaite remplir sa mission, qui est d'informer les membres du Sénat sur le fonctionnement exact des institutions européennes.

M. MINGASSON. Je commencerai par répondre aux questions 1 et 3 qui portent sur le régime financier de la Communauté. Ce système comporte, vous le savez, trois éléments. La Communauté dispose tout d'abord de "ressources propres". Une décision ratifiée par les Parlements nationaux en définit la nature, les modalités d'appel et le plafond. De plus, un accord interinstitutionnel de juin 1988 a prévu un encadrement financier à moyen terme sur quatre ans, précisant pour chaque catégorie de dépenses les plafonds et les modalités de révision de ceux-ci. Enfin, il existe une procédure annuelle de vote du budget, détaillée aux articles 199 à 209 du Traité.

Tels sont les éléments d'un système qui, à mes yeux, fonctionne convenablement au plan technique, qui, au plan institutionnel, est désormais inadéquat. Il est en effet en marge des dispositions explicites du Traité de Rome ; il est obsolète, en ce qui concerne la procédure budgétaire ; ses règles financières ne répondent plus au souci de démocratie et d'efficacité qui se manifeste aujourd'hui en Europe.

En ce qui concerne la procédure budgétaire, tout d'abord, je ferai remarquer que le système de la perspective financière à moyen terme revient à mettre en cause la pertinence de certaines dispositions du Traité comme la distinction qui est faite entre les dépenses obligatoires et les dépenses non obligatoires, dans la mesure où, désormais, toutes les dépenses sont soumises à un plafond, depuis l'accord de discipline budgétaire de juin 1988.

On constatera également que la notion de taux maximum d'accroissement applicable aux dépenses non obligatoires perd de sa pertinence avec la perspective à moyen terme et l'accord de discipline budgétaire. Le régime actuel rend à l'évidence obsolètes certaines dispositions du Traité de Rome.

En même temps, ces aménagements ont permis d'éviter depuis trois ans les crises budgétaires de nature politique, ce qui contraste heureusement avec la période antérieure. On peut dire, d'un autre côté, que les choses sont devenues plus complexes dans la

mesure où l'on négocie à la fois sur le budget annuel et sur la révision éventuelle du cadre à moyen terme.

A quoi tiennent les imperfections actuelles ? Je crois que la première lecture par le Conseil de l'avant-projet de budget est, au mieux, inutile. Vous savez que les deux autorités budgétaires, le Conseil et le Parlement européen, examinent chacune deux fois le projet de budget. Or, en première lecture, le Conseil se contente d'élaguer dans les dépenses non obligatoires proposées par la Commission dans l'avant-projet, ce qui ne fait qu'irriter le Parlement européen. Cette première lecture du "comité de la hache" n'engage aucune discussion politique sur les propositions de la Commission.

Or, j'irai jusqu'à dire que la Commission a un rôle insuffisant dans la procédure budgétaire. Elle lance le ballon, sans pouvoir ensuite le récupérer ou siffler les fautes de jeu, et si, en définitive, le budget voté s'écarte peu de l'avant-projet, c'est parce que les deux autorités budgétaires se neutralisent.

Quelle pourrait être la solution ? M. LAMASSOURE estime, il vous l'a certainement dit, que la conférence intergouvernementale ne saurait s'achever sans aborder la question du financement et du budget communautaire. Telle n'est pas la conviction des gouvernements, mais la Commission est de l'avis sur ce point du Parlement européen. A ses yeux, cette conférence devrait permettre de codifier tout ce qui se pratique en dehors des dispositions du Traité, notamment la perspective financière à moyen terme. Elle devrait aussi simplifier et moderniser les procédures, en en finissant avec la distinction des dépenses obligatoires et des dépenses non obligatoires, et en supprimant la notion théologique de taux maximum. Il conviendrait également de supprimer la première lecture par le Conseil. La Commission élaborerait un projet de budget qu'elle soumettrait au Parlement en première lecture, que le Conseil examinerait ensuite, avant que le Parlement ne se prononce en dernier lieu. En même temps, on mettrait en place une instance de conciliation qui élaborerait un projet de budget lorsque le Conseil aurait voté un projet de budget différent de celui voté par le Parlement. Ce nouveau projet, le Parlement européen pourrait l'adopter ou le rejeter sans pouvoir le modifier.

Tout au long de la procédure budgétaire, la Commission devrait aussi avoir les moyens de défendre sa position, en élevant des objections contre tel ou tel amendement, les autorités budgétaires ayant le droit de passer outre son avis, à des conditions de majorité renforcée.

Naturellement, ces modifications de la procédure budgétaire ne suffiraient pas à atténuer les tensions qui peuvent

surgir entre le Parlement et le Conseil et qui tiennent au fait que, dans la Communauté, le pouvoir législatif appartient au Conseil et à lui seul, alors que le pouvoir budgétaire est partagé entre le Conseil et le Parlement. Le Conseil des ministres essaie naturellement d'user de son monopole en matière législative pour préjuger des conséquences budgétaires de ses décisions. Il est tenté d'inscrire le coût budgétaire dans ses règlements, ce qui est plus que n'en peut supporter le Parlement. Faut-il, pour mettre fin à ce conflit structurel, redéfinir le pouvoir législatif ?

En ce qui concerne les ressources propres de la Communauté, la Commission a fait connaître à la conférence intergouvernementale sa position : "Il est important que le Parlement européen ait un certain pouvoir en matière de recettes et que ce pouvoir soit associé à une responsabilité plus visible de sa part vis-à-vis des électeurs." Actuellement, le Parlement est exclu de l'élaboration de la loi fiscale communautaire, qui, conformément à l'article 201 du Traité de Rome, est faite par le Conseil unanime. En conséquence, le Conseil conteste que le Parlement ait compétence pour autoriser les recettes. Il est vrai que la rédaction du Traité est ambiguë, et que l'on a substitué le système des recettes propres à celui des contributions nationales sans la modifier. La Commission estime que ce système n'est pas logique et elle s'est associée au Parlement européen lorsqu'il a saisi la première occasion pour introduire un recours devant la Cour de justice. Ce système ne répond pas également au souci qui est le nôtre. Chacun sait que la démocratie parlementaire a commencé avec l'affirmation des pouvoirs budgétaires des Parlements nationaux. Il doit en aller de même au plan européen.

Cela dit, qu'est-ce qu'il est concevable de faire ? La loi fiscale pourrait prévoir un avis conforme du Parlement. Si l'on peut laisser à un accord institutionnel renouvelable la décision relative aux ressources propres, le Parlement doit pouvoir donner une autorisation annuelle. Ce serait un geste sans risque financier mais symboliquement important, qui reviendrait à lui reconnaître une compétence générale liée en ce domaine.

Comment, maintenant, assurer un lien avec l'électeur et le contribuable européen ? Actuellement, ce lien n'est pas possible, car les seules ressources qui proviennent de l'impôt, les droits de douane, tendent à disparaître. Le reste - par exemple la T.V.A. communautaire - est perçu comme une contribution nationale. Il faut donc songer à établir un lien entre le droit d'initiative parlementaire que l'on veut renforcer et une cinquième ressource, qui serait un impôt communautaire. Quelle pourrait en être l'assiette ? Les bénéfices de la Banque centrale européenne ? L'impôt sur les sociétés, s'il est harmonisé ? Une écotaxe comme celle qui est envisagée en

Allemagne ? En tout cas, la base devrait en être harmonisée entre les Etats membres.

Je vais répondre maintenant aux questions 6 et 7 qui portent sur la participation des instances nationales de contrôle au contrôle de l'exécution du budget communautaire et à la lutte contre la fraude au plan européen. En principe, juridiquement, les ressources de la Communauté sont des ressources propres, dès lors que la décision est ratifiée par les Parlements nationaux. Les autorités communautaires ont donc le droit d'appeler des fonds jusqu'à un plafond de 1,2% du P.N.B. de la Communauté et c'est à elles qu'il revient d'assurer l'exécution du budget et son contrôle tant interne qu'externe, tant comptable que politique.

Nous disposons d'ailleurs d'instruments de contrôle, comme la Cour des Comptes et la commission spécialisée du Parlement européen, sans parler des mécanismes de contrôle financier interne. Mais cela ne vaut que si l'exécution du budget est de la seule compétence des autorités communautaires. Or, il existe des systèmes à gestion partagée comme le F.E.O.G.A. ou les fonds structurels, qui sont gérés par les administrations nationales. Ce sont bien dans ce cas les instances de contrôle nationales qui doivent contrôler les actes de gestion nationaux. Ce contrôle existe déjà, M. STRASSER vous en a sans doute parlé.

Mais ce droit de contrôle sur la gestion partagée par les instances nationales doit-il être exclusif ou partagé ? La Commission qui est, en dernière analyse, responsable devant le Parlement européen, ne devrait-elle pas avoir aussi son mot à dire ? Vous voyez que je renverse un peu la perspective.

En effet, la coopération entre les Etats membres et les institutions européennes doit pouvoir être améliorée, car, actuellement, les autorités nationales défendent leur pré carré, et toute curiosité de la part des instances communautaires sur la manière dont elles - ces autorités nationales - gèrent les fonds communautaires est souvent malvenue.

Un règlement de 1989 concernant les ressources propres a tenté d'accroître les pouvoirs de la Commission dans la lutte contre la fraude, en lui donnant un pouvoir de contrôle autonome et en demandant aux Etats membres de tenir une comptabilité des ressources non recouvrées et de lui communiquer les irrégularités d'un montant supérieur à 10.000 Ecus. Or, la mise en oeuvre de ce règlement a été laborieuse, et la coopération que nous avons eue de la part des Etats membres inégale.

Le règlement relatif aux fonds structurels accorde également à la Commission un pouvoir de contrôle et oblige les instances nationales à lui communiquer des informations. Or, qui a introduit un recours contre ce règlement, sinon la République française, estimant que ce pouvoir de contrôle allait au-delà des compétences de la Commission et que celle-ci n'avait pas à réclamer des informations précises ?

Vous voyez comment, sur cette question du contrôle de l'emploi national des fonds communautaires, les perspectives peuvent s'inverser quand on va de Paris à Bruxelles. Il est bien difficile de faire admettre le principe d'équivalence dans la réalité administrative des Etats membres, et ce ne sont pas les stages des fonctionnaires nationaux qui peuvent vraiment faire changer les choses et améliorer, par exemple, le contrôle du F.E.O.G.A. Je note cependant comme un signe encourageant le récent arrêt de la Cour de justice européenne relatif à la fraude à l'importation de maïs yougoslave en Grèce, et qui pose le principe selon lequel un Etat est obligé de sanctionner pénalement les infractions au droit communautaire.

M. GENTON. Manifestement, la logique nationale et la logique communautaire se heurtent, parce que les gouvernements ne prêtent pas assez d'intérêt aux préoccupations des parlementaires. Ceux-ci ont le sentiment que trop de choses, notamment en matière financière, se passent à leur insu. D'où bien des malentendus, que la Délégation s'efforce de dissiper.

M. OUDIN. J'ai le sentiment que les relations ne sont pas toujours excellentes entre les institutions européennes, et qu'il y a parfois ce qu'on pourrait appeler des scènes de ménage. Vous avez semblé aller, Monsieur MINGASSON, dans le sens d'une limitation du rôle du Conseil des ministres. Mais vous avez peu évoqué un problème qui préoccupe nombre de parlementaires, la croissance inquiétante des dépenses, et ce au moment où les Parlements doivent limiter la progression de leurs propres recettes. Rigueur nationale et laxisme européen : c'est un tableau contrasté.

Vous avez dit également que les instruments de contrôle existent, et vous avez rappelé les trois types de contrôle en vigueur au plan de la Communauté. Mais des phénomènes comme les mini-budgets et l'ampleur probable de la fraude révèlent sans doute des dysfonctionnements dans les méthodes de contrôle.

M. MILLAUD. L'élu de la Polynésie française que je suis ne peut que déplorer la lenteur avec laquelle arrivent les subventions du F.E.D.E.R.

M. MINGASSON. Les propositions de la Commission vont-elles dans le sens d'une limitation du rôle du Conseil ? C'est à la fois vrai et faux. C'est vrai, si l'on admet qu'en dernier ressort le Parlement doit avoir le dernier mot dans la procédure budgétaire, et que l'intervention du Conseil, qui est légitime, doit se limiter à ce qui est utile. En revanche, c'est faux, dans la mesure où le Conseil a un rôle essentiel à jouer dans l'encadrement financier à moyen terme et la révision de ce cadre. C'est là que, selon nous, le Conseil doit avoir un pouvoir de co-décision. On pourrait donc imaginer un système dans lequel la détermination du cadre financier pluriannuel appartiendrait au Conseil tandis que la procédure budgétaire relèverait du Parlement. Il est bon de noter qu'à l'heure actuelle, pour les dépenses obligatoires de la P.A.C, le Conseil n'a pas les moyens techniques de contester les propositions de la Commission et d'exercer ses pouvoirs.

En ce qui concerne le rythme de croissance des dépenses, il faut rétablir les vrais pourcentages : de 1981 à 1988, les dépenses communautaires sont passées de 0,7% du P.N.B. à 1,15% et, de 1988 à 1992, elles seront passées de 1,15% à 1,20%, et cette progression aurait été encore moins forte si nous n'avions pas dû faire face à des événements extérieurs imprévisibles. La Communauté a été appelée à participer aux implications financières de la situation internationale. Pour les pays touchés par la crise du Golfe, le Conseil des ministres a débloqué 500 millions d'Ecus...

M. GENTON. En dehors du Traité !

M. MINGASSON. Pour l'Europe de l'Est, le Conseil européen a décidé d'accorder 250 millions d'Ecus d'aide alimentaire, une garantie de 500 millions et 400 millions d'assistance technique. Mais, même si les dépenses agricoles hypothèquent encore l'avenir, les dépenses communautaires ne progressent qu'à un rythme modéré.

M. OUDIN. M.LAMASSOURE a tenu des propos différents et a estimé que la progression du rythme des dépenses n'était pas tenable.

M. MINGASSON. Le plafond des ressources propres, ratifié par les Parlements, est parfaitement respecté.

Les instruments de contrôle fonctionnent-ils ? Faute d'éléments de comparaison avec les expériences nationales il m'est difficile d'en juger. Certes, le système est perfectible, et certains, comme les Anglais, ne se privent pas de faire des suggestions, pour éviter d'aborder d'autres sujets, plus politiques. Mais en tout état de cause ces contrôles ne sont pas sans efficacité. De plus, la Cour des Comptes de la Communauté, contrairement aux Cours nationales qui

adressent leurs rapports aux gouvernements, envoie ses observations au Parlement, qui se base sur elles pour prendre les décisions de décharge.

Les mini-budgets... L'administration serait foisonnante, et nous ne saurions pas le nombre d'emplois autorisés. Je puis pourtant vous dire qu'au 1er janvier les Communautés employaient 17.000 personnes, dont 3.000 interprètes. C'est beaucoup, je le reconnais, deux fois l'effectif des agents municipaux de la ville de Metz...

Quant au nombre d'emplois auxiliaires que nous avons été amenés à créer, il ne s'élève qu'à 2.500. Il faut bien voir que, lorsqu'elle prend la décision de lancer un programme particulier, la Communauté ne dispose pas toujours des experts compétents et qu'elle a besoin de contacter des consultants et de faire faire des études. Ce sont, si l'on veut, des dépenses de soutien, mais liées à l'exécution même des programmes opérationnels. J'ajoute qu'il ne s'est jamais agi de créations sauvages de postes et que chaque mini-budget a été autorisé par les autorités budgétaires dans la mesure où il était mentionné explicitement dans le commentaire budgétaire.

M. OUDIN. M.LAMASSOURE nous a indiqué qu'on n'avait découvert les mini-budgets que depuis peu.

M. MINGASSON. M.LAMASSOURE n'est membre du Parlement européen que depuis 1989, et c'est en tant que rapporteur général qu'il a découvert cette pratique, créée consciemment par mon prédécesseur, M. STRASSER.

Cela dit, la Commission et son directeur général des budgets, soucieux de remettre en ordre, ont pris un certain nombre de mesures de transparence, qui ont permis d'accompagner le budget d'un tableau récapitulatif des mini-budgets. C'est à cette occasion que M. LAMASSOURE, précisément, les a découverts. Les autorités budgétaires ont applaudi cet effort de clarté budgétaire et ont même transformé cette nouvelle présentation en une sorte d'autorisation. Ainsi ces mini-budgets ont-ils droit de cité budgétaire.

M. GENTON. Je m'étonne de ces pratiques irrégulières.

M. MINGASSON. Elles existent dans les administrations nationales.

M. OUDIN. Leurs responsables sont passibles de la Cour des Comptes. Dans l'administration française, vous ne pouvez

embaucher un agent, même contractuel, sans le poste budgétaire correspondant. Manifestement, les pratiques européennes et la philosophie du contrôle diffèrent de celles que nous connaissons. Nous votons les recettes avant les dépenses, nous sommes plus rigoureux dans la création des postes. Telle est l'origine des incompréhensions.

M. MINGASSON. Je m'interroge à ce propos sur le sens de la question n° 4. "La Commission respecte-t-elle les plafonds d'emplois autorisés?" Mais ce sont les autorités budgétaires - le Conseil et le Parlement européen - qui déterminent le budget, et, comme il s'agit de dépenses non obligatoires, c'est en fait le Parlement qui a le dernier mot.

M. OUDIN. Sur proposition de la Commission ?

M. MINGASSON. Celle-ci n'élabore qu'un avant-projet. Le Conseil et le Parlement en font ensuite ce qu'ils veulent.

M. OUDIN. L'augmentation du nombre des fonctionnaires est-elle toujours autorisée par le Parlement ?

M. MINGASSON. Oui. Mais, je le répète, auparavant, tous les mini-budgets étaient mentionnés par le commentaire accompagnant chaque ligne budgétaire. Cette année, dans un souci de transparence, nous avons décidé de publier un état par politique des dépenses de soutien et d'appui, et les autorités budgétaires ont décidé de voter sur ces mini-budgets.

ANNEXE N° 4

**RÉPONSES ÉCRITES REMISES À LA DÉLÉGATION
PAR M. JEAN-PAUL MINGASSON, DIRECTEUR GÉNÉRAL
DES BUDGETS DE LA COMMISSION DES COMMUNAUTÉS**

Bruxelles, le 4 février 1991
AP/mad.

QUESTION

1. *La procédure budgétaire actuelle vous semble-t-elle satisfaisante et, dans la négative, quelles modifications estimez-vous souhaitables d'inscrire dans les Traités ?*

REPONSE

La procédure budgétaire actuelle n'est effectivement pas satisfaisante pour une série de raisons que je vais brièvement évoquer : il en résulte qu'une modification des "dispositions financières" du Traité⁽¹⁾ serait hautement souhaitable, voire indispensable si nous voulons - pour l'avenir - rétablir un cadre juridique approprié au contexte présent.

Je rappellerai tout d'abord que les dispositions financières régissant la procédure budgétaire actuelle sont pratiquement âgées de 20 ans, car elles remontent à la révision des Traités de 1970 (parallèle à la création du régime des Ressources propres qui a démarré en 1971) : en particulier, l'article 203⁽²⁾ dans sa forme actuelle, organisant la procédure budgétaire, a été appliqué à compter de l'établissement du Budget 1975 (après la période transitoire 1971 à 1974)).

Or, depuis lors, une série d'éléments ont eu pour effet de rendre largement obsolète et inadéquat le texte de l'article 203. Il s'agit principalement des deux séries d'éléments suivantes :

1. Éléments de nature essentiellement technique

- a) La distinction⁽³⁾ entre DO et DNO - correspondant à l'époque à une exigence de répartition des compétences entre Conseil et Parlement - a pratiquement perdu sa signification (qui a toujours été de nature conflictuelle) en raison de l'évolution du contenu du Budget d'une part et, d'autre part, suite à l'établissement, depuis 1988, des "Perspectives financières", pré déterminant largement le volume des Budgets annuels, par grands domaines;
- b) le "taux maximal", frein de nature économique et statistique, destiné à contrôler le développement des DNO, a perdu sa justification pour les mêmes raisons;
- c) l'article 203 actuel est pratiquement axé uniquement sur le volet "dépenses" du Budget. Or, l'expérience a prouvé que des dispositions appropriées doivent être prévues aussi pour le traitement, dans la procédure budgétaire, du volet "état de recettes";

(1) Articles 199 - 209 du Traité CEE (et dispositions analogues des Traités CEEA et CECA).

(2) remplaçant l'article 203 bis appliqué de 1971 à 1975.

(3) DO = dépenses obligatoires
DNO = dépenses non obligatoires.

d) enfin, l'article 203 actuel est incomplet car - tout en organisant la procédure sur base de deux lectures (première et deuxième lecture) pour le Conseil et le Parlement - il n'a pas prévu, ni donc organisé, une "troisième lecture" : c'est pourtant ce qui s'est produit pratiquement chaque année lorsque, après la deuxième lecture du Parlement, en raison d'une situation conflictuelle, il a fallu négocier un compromis⁽¹⁾ permettant en fin de compte au Parlement d'arrêter le Budget dans la légalité.

2. Eléments de nature essentiellement institutionnelle/politique

On peut évoquer à cet égard deux éléments :

- a) d'une part, compte tenu de l'évolution intervenue, la nécessité de réaliser un meilleur équilibre (en renforçant la position du Parlement et de la Commission);
- b) d'autre part, une exigence largement perçue de réaliser une meilleure efficacité dans le développement de cette procédure capitale qu'est la procédure budgétaire.

Je conclurai donc sur ce point en constatant qu'il est nécessaire de réviser l'article 203 afin de remédier aux nombreux inconvénients de la situation actuelle qui se caractérise par un déphasage entre les textes et la réalité. Ceci implique donc que l'on révisé substantiellement l'article 203 afin :

- de supprimer le "taux maximal" et la distinction DO/DNO;
- d'insérer la procédure budgétaire dans le contexte de la "Programmation pluriannuelle" (Perspectives financières);
- de réaliser un meilleur équilibre des compétences des trois institutions directement concernées (Commission, Conseil et Parlement);
- de prévoir les dispositions appropriées afin de réaliser la "conciliation" des positions divergentes;
- de prévoir que chacune des branches de l'Autorité budgétaire se prononce aussi sur le volet "état des recettes" du Budget.

(1) ce qui, techniquement, correspond à la notion de "codécision" prévue à l'article 203, § 9, cinquième alinéa.

Bruxelles, le 4 février 1991
AP/JEL/mad.

QUESTION

2. Estimez-vous que le budget européen est exécuté avec rigueur et efficacité ?

La réponse à cette question est affirmative, car la Commission est pleinement consciente de ces exigences.

rigueur

Sur le plan de la rigueur, il faut rappeler que l'exécution se réalise dans un encadrement précis. En effet :

- a) la réforme financière intervenue en 1988 - en créant les Perspectives financières et, de plus, en imposant, par règlement du Conseil, un système strict de "Discipline budgétaire", place désormais le Budget annuel dans un cadre rigoureux;
- b) le Budget lui-même comporte déjà une articulation contraignante de par sa structure et nomenclature, établies selon la destination et la nature des dépenses et des recettes;
- c) les dispositions de la réglementation financière horizontale (Règlement financier, modalités d'exécution, etc...) doivent être respectées. La révision intervenue en 1988 et 1990 a d'ailleurs resserré fortement la règle de l'annualité;
- d) l'exécution est soumise à trois niveaux de contrôle (le contrôle interne assuré par le Contrôleur financier, le contrôle externe incombant à la Cour des comptes et le contrôle politique exercé par le Parlement et le Conseil);
- e) un suivi permanent est mis en oeuvre (rapports d'exécution trimestriels et semestriels de la part de la Commission et dialogue constant avec l'Autorité budgétaire à ce sujet);

efficacité

Sur le plan de l'efficacité, il est tout d'abord souligné que pratiquement toutes les actions et politiques communautaires reposent sur des actes de base arrêtés par le Conseil : c'est donc en premier lieu, dans ces actes de base, que les conditions destinées à assurer l'efficacité sont déterminées par le Législateur lui-même. Par ailleurs, dans la plupart des domaines, la Commission est appelée à présenter régulièrement des rapports sur la réalisation des diverses actions et politiques.

D'autre part, l'introduction de la notion de coût-efficacité dans la récente révision du Règlement financier souligne l'exigence d'une plus grande rationalité économique dans l'exécution budgétaire. A cet égard, la Commission est engagée, au plan interne, dans deux opérations simultanées et étroitement liées :

- l'une consiste dans la généralisation à toutes les Directions générales de l'utilisation de méthodes modernes de gestion d'activités, et en particulier de l'approche coût-efficacité, pour la définition des actions à entreprendre en fonction d'objectifs préalablement définis;
- l'autre opération, découlant de la première, consiste dans la mise en oeuvre d'une programmation financière pluriannuelle au niveau de chaque Direction générale. Cette programmation est conçue comme étant la traduction financière d'une planification flexible des objectifs poursuivis, des actions à réaliser et de leurs modalités de mise en oeuvre. La programmation de chaque service constitue la référence pour l'allocation des crédits au moment de l'établissement par la Commission de ses propositions budgétaires, permettant ainsi de transposer au niveau du budget les choix rationnels effectués par les Directions générales en application de l'approche coût-efficacité.

A ce sujet, il ne faut cependant pas oublier que plusieurs politiques sont réalisées de façon décentralisée et constituent des politiques "partagées", notamment avec les Etats membres : il va donc de soi que l'efficacité dans ces politiques (par exemple : Fonds structurels) nécessite la pleine collaboration entre les Etats membres et les institutions communautaires, en particulier, la Commission, qui est justement chargée de l'exécution du Budget.

* * *

NB. Le tableau ci-joint fait ressortir, à toutes fins utiles, l'exécution réalisée, par grandes masses, en crédits pour engagements, au cours des derniers exercices.

EXECUTION DES CREDITS POUR ENGAGEMENTS

EXERCICES 1986 A 1990

(en MioECU)

SECTEUR	1986 (**)			1987 (**)			1988 (**)			1989 (**)			1990 (***)		
	Crédits dispo. pour engagements(*)	Engagements contractés		Crédits dispo. pour engagements(*)	Engagements contractés		Crédits dispo. pour engagements(*)	Engagements contractés		Crédits dispo. pour engagements(*)	Engagements contractés		Crédits dispo. pour engagements(*)	Engagements contractés	
		Montant	%												
	1	2	2/1	4	5	5/4	7	8	8/7	10	11	11/10	13	14	14/13
Garantie des marchés agricoles	22.135,0	22.119,4	99,9	22.960,8	22.950,3	100,0	27.500,0	26.400,3	96,0	25.651,2	24.403,1	95,1	26.434,0	25.052,4	94,8
Autres dépenses opérationnelles															
. Structures agricoles	999,4	903,8	94,2	1.067,8	979,2	91,7	1.261,8	1.237,7	98,1	1.640,5	1.543,1	94,1	2.343,8	2.085,8	89,0
. Politique de la pêche et de la mer	271,1	204,7	75,5	295,3	232,4	78,7	343,8	324,7	94,4	348,3	341,4	98,0	466,0	435,3	93,4
. Politique régionale et des transports	3.915,3	3.480,0	88,9	4.119,4	3.931,9	95,4	4.311,2	4.286,4	99,4	5.176,5	4.985,3	96,3	5.913,5	5.651,0	95,6
. Politique sociale	3.230,5	2.645,2	81,9	3.758,1	3.694,2	98,3	3.138,3	3.107,2	99,0	3.831,0	3.788,2	98,9	4.465,9	3.867,5	86,6
. Recherche, énergie, industrie	1.300,8	1.130,5	86,9	1.448,8	1.336,2	92,2	1.456,3	1.437,7	98,7	1.801,1	1.778,2	98,7	2.079,0	2.055,6	98,9
. Coopération avec les pays tiers	1.558,2	1.251,9	80,3	1.407,2	1.265,4	89,9	1.286,1	1.257,8	97,8	1.459,8	1.453,8	99,6	1.954,7	1.916,5	97,9
Total	11.235,3	9.616,1	85,6	12.096,6	11.439,3	94,6	11.797,5	11.651,5	98,8	14.257,2	13.890,0	97,4	17.224,9	16.011,7	93,0
Remboursements aux Etats membres	3.299,8	3.095,4	93,8	2.869,0	2.380,9	83,0	3.729,9	3.347,6	89,8	3.349,2	3.343,1	99,8	2.471,8	2.362,5	95,6
Dépenses administratives	1.611,0	1.548,4	96,1	1.759,9	1.719,0	97,7	1.994,0	1.943,0	97,4	2.156,8	2.088,7	96,8	2.383,9	2.350,7	98,6
Crédits provisionnels et réserve	17,1	-	-	115,2	-	-	1.086,3	-	-	1.854,1	-	-	1.049,3	-	-
Total général	38.298,2	36.739,3	95,0	39.801,5	38.489,5	96,7	46.087,7	43.342,4	94,0	47.268,5	43.724,9	92,5	49.563,9	45.777,3	92,4

(*) Crédits inscrits au budget de l'exercice et crédits non utilisés reportés de l'exercice précédent.

(**) Source: comptes de gestion consolidés des Communautés européennes 1986 à 1989.

(***) Situation provisoire.

Bruxelles, le 4 février 1991
FB/10

QUESTION

5. *Dans quelles mesures la Commission tient-elle compte des observations et remarques de la Cour des comptes des Communautés et de la commission du contrôle budgétaire du Parlement européen ?*

REPONSE

a) **Dispositions réglementaires**

Les articles 208 bis et ter du Traité CEE, ainsi que les articles 88 et 89 du règlement financier précisent les obligations de la Commission et des autres institutions par rapport aux observations de la Cour des comptes et de l'autorité de décharge.

- **Les observations de la Cour des comptes**

Aucune disposition n'oblige la Commission à suivre les positions prises par la Cour des comptes dans ses rapports. L'article 89, alinéa 1 l'oblige uniquement à répondre à ces observations. Les réponses de la Commission doivent être publiées par la Cour immédiatement après les observations.

- **Les observations de l'autorité de décharge**

Le Parlement, après avis du Conseil, donne décharge à la Commission. L'article 89, alinéa 4 du règlement financier indique que "les institutions adoptent toute mesure utile pour donner suite aux observations figurant dans les décisions de décharge".

Il en découle une obligation juridique de donner une suite positive à ces observations. Le Contrôleur financier doit d'ailleurs tenir compte dans son activité des observations de l'autorité de décharge (art. 89, alinéa 3 du règlement financier). La Commission garde néanmoins un pouvoir d'appréciation sur la façon dont elle exécute cette obligation (elle doit prendre toute mesure utile).

En plus, les institutions doivent rendre compte des mesures qu'elles ont prises dans ce cadre. Ce rapport est annexé au compte de gestion de l'exercice suivant (art. 89, alinéa 5 du règlement financier) qui est transmis au Conseil, au Parlement et à la Cour des comptes.

Le Conseil et le Parlement peuvent en outre demander que les institutions leur fassent un rapport spécial sur les mesures prises et spécifiquement sur les instructions données aux services à la suite des observations de déchargés.

b) La pratique

- Les observations de la Cour des comptes

La Commission procède à l'établissement de ses réponses aux observations de la Cour après un long processus de consultation et de coordination. Des réunions interservices assurent que toutes les Directions générales adoptent la même approche et qu'il n'y ait pas de contradictions entre les textes provenant de services différents. Les réponses doivent par ailleurs toujours obtenir l'accord des services horizontaux, tels que le Service juridique, le Secrétariat général et le Contrôle financier. Ensuite, des réunions contradictoires avec la Cour des comptes permettent d'éliminer des malentendus réciproques et garantissent que la Cour obtienne des réponses à chacune de ses questions et critiques.

L'examen de la Cour porte, soit sur la légalité de l'action communautaire, soit sur l'aspect de la bonne gestion financière. La légalité couvre l'exécution de la réglementation communautaire, et la Cour critique soit la non-application des textes, soit une mauvaise application. Les différences d'appréciation entre la Commission et la Cour sont surtout sensibles lorsque la critique porte sur la mauvaise application des textes. Sous l'aspect de la bonne gestion financière, la Cour soulève toutes sortes de critiques (mauvaise organisation interne, contrôle insuffisant des Etats membres, dispositions d'exécution insuffisantes, etc.). Ces questions reçoivent en général des réponses complètes dans lesquelles la Commission détaille les mesures qu'elle entend prendre pour remédier aux défauts relevés ou dans lesquelles elle rejette la critique de la Cour comme non-fondée. Parfois cet aspect de son contrôle amène la Cour à critiquer la réglementation existante. La Commission considère en général dans ses réponses que de telles considérations politiques sont du ressort de l'autorité de décharge.

L'ensemble des réponses est publié avec les observations de la Cour dans le Journal Officiel et sert de base à la décision de décharge de l'autorité budgétaire.

- Les observations de l'autorité de décharge (le Parlement européen)

. Dans le cadre de la procédure de décharge, le Conseil donne un avis à l'intention du Parlement. Cet avis est établi suite à une série de réunions du Comité budgétaire du Conseil avec la Commission au cours desquelles les critiques de la Cour sont examinées en détail. Le Conseil se concentre en général sur les questions plus politiques, surtout lorsque l'administration des Etats membres est en cause. Il est en général moins enclin à suivre la Cour dans ses observations que ne l'est le Parlement.

. L'avis du Parlement lui-même est préparé par la commission du contrôle budgétaire. Elle consacre quatre à cinq séances

la décharge. Un rapporteur général est nommé chaque année. Celui-ci est secondé par une vingtaine de sous-rapporteurs. Le rapport de la Cour est examiné en détail au cours de ces séances pendant lesquelles la Commission peut présenter des explications. A la fin la commission du contrôle budgétaire propose à la réunion plénière le vote de la décharge. A ce texte sont jointes des observations qui sont constituées en partie par des commentaires sur la situation de droit et de fait existante et en partie par des injonctions à la Commission de modifier tel ou tel aspect de son activité.

Ces injonctions du Parlement ne peuvent pas être ignorées par la Commission. Elle doit les exécuter, faute de quoi elle s'expose à des sanctions politiques pouvant aller jusqu'à la motion de censure. Elle rend compte dans son rapport des mesures qu'elle a prises suite à ces observations. Ce rapport est normalement discuté à la commission du contrôle budgétaire avant le débat sur la décharge de l'exercice suivant.

Souvent, les observations exigent que la Commission établisse, avant une certaine date, un rapport sur les mesures prises dans tel ou tel secteur ou qu'elle fasse des études sur un problème particulier. Ces rapports et études sont également transmis au Parlement (et à la Cour des comptes) lorsqu'ils sont finis.

QUESTION

7. Pensez-vous que la lutte contre les agissements frauduleux dont peuvent être victimes les fonds européens serait améliorée et rendue plus efficace par une meilleure coordination de l'action des instances européennes et des instances nationales?

REPONSE

Partant du principe que cette coordination est tout à fait indispensable, la réglementation relative aux recettes et dépenses communautaires non seulement confiée à la Commission des pouvoirs de contrôle, par ailleurs bien délimités, mais lui attribue également le droit d'être informée des activités visant à prévenir et à réprimer les fraudes qui doivent être exercées en premier chef par les Etats membres, ainsi que le devoir, en règle générale, de superviser ces activités afin de les rendre si possible plus efficaces et, en tout état de cause, pleinement conformes aux objectifs fixés par la réglementation en cause.

En matière de dépenses, il faut souligner l'importance, en raison de l'enveloppe budgétaire en jeu, des dispositions réglementaires adoptées en 1988⁽¹⁾, en ce qui concerne la coordination des interventions des différents Fonds structurels, qui renforcent le dispositif de contrôle de ces interventions et établissent une collaboration étroite entre la Commission et les autorités nationales pour l'application de ce dispositif.

Afin de mettre en oeuvre ce dispositif de contrôle de façon uniforme et de tenir compte des problèmes posés par la fraude et les irrégularités dans ce domaine, un Code de conduite a été élaboré par la Commission en accord avec les Etats membres et communiqué à ceux-ci en juillet 1990⁽²⁾. Toutefois, malgré l'accord initial des autorités françaises, le gouvernement français a introduit devant la Cour de Justice un recours demandant l'annulation de ce Code⁽³⁾. Dans l'attente de l'arrêt de la Cour, la France a cependant accepté d'appliquer les dispositions du Code.

(1) Règlement (CEE) n° 4253/88 du Conseil du 19.12.1988, portant dispositions d'application du Règlement (CEE) n° 2052/88 en ce qui concerne la coordination entre les différents Fonds structurels, JO n° L 374 du 31.12.1988, p. 1.

(2) JO n° C 200 du 09.08.1990.

(3) Affaire C 303/90. Les moyens sur lesquels s'appuie le recours français sont : "l'incompétence de la Commission, la violation du droit communautaire et le détournement de la procédure".

En matière de ressources propres des Communautés, la nouvelle réglementation adoptée en 1989⁽¹⁾, tout en maintenant la responsabilité première des Etats membres pour ce qui tient à la perception et au contrôle de ces ressources, renforce le rôle de la Commission sur le plan de la supervision du fonctionnement des systèmes nationaux en cause, notamment aux fins de la lutte antifraude.

Dans le secteur des ressources propres dites "traditionnelles" (droits de douane, prélèvements agricoles et cotisations sucre), le nouveau dispositif s'articule autour de trois éléments-clés dans le domaine de la coordination des rapports entre les Etats membres et la Commission :

- obligation des Etats membres de comptabiliser systématiquement les ressources propres constatées, d'une part, celles recouvrées et mises à disposition, et, d'autre part, celles pas encore recouvrées, afin de faciliter le suivi par la Commission des cas de non-récouvrement ;
- le devoir pour les Etats membres de communiquer à la Commission les relevés de ces comptabilités, les cas les plus importants de fraudes et d'irrégularités affectant ces ressources ainsi que les résultats de leurs contrôles ;
- le droit de la Commission de procéder non seulement à ses traditionnels contrôles associés à ceux des administrations nationales, mais également à des vérifications autonomes sur place.

Dans le secteur des ressources propres provenant de la TVA, la Commission a été chargée d'examiner, en collaboration avec chaque Etat membre, si d'éventuelles améliorations des procédures nationales de détermination, recouvrement et contrôle de la TVA peuvent être envisagées afin d'accroître l'efficacité et de mieux combattre les fraudes dans le domaine de cette taxe.

LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE DANS LE DOMAINE DU FEOGA-GARANTIE

Il est indéniable que la lutte contre la fraude passe par un ensemble de mesures coordonnées comprenant la prévention, la coopération entre les instances européennes et les instances nationales ainsi que le contrôle et la condamnation des irrégularités. Pour assurer l'enracinement et la permanence de cette solidarité, il convient de favoriser la coopération et le dialogue à tous les niveaux selon les principes de subsidiarité, de partenariat et de responsabilité. Tous les progrès en la matière favoriseront l'instauration d'un climat de saine et loyale concurrence, indispensable aux acteurs de la vie économique et sociale.

Pour améliorer l'efficacité des activités de contrôle de la Commission, il convient d'insister sur la nécessité qu'il y a d'adjoindre aux agents de la Commission des fonctionnaires des pays membres, ceci afin d'éviter les malentendus et de mieux coordonner les actions des différentes administrations.

(1) Règlement (CEE) n° 1552/89 du Conseil du 29 mai 1989 portant application de la décision 88/378 CEE, EURATOM relative au système des ressources propres aux Communautés. JO n° L 155 du 07.06.1989, p. 1.

Règlement (CEE) n° 1553/89 du Conseil concernant le régime uniforme définitif de perception des ressources propres provenant de la taxe de la taxe sur la valeur ajoutée. JO n° L 155 du 07.06.1989, p. 9.

Il est vital, à l'horizon 1993, si l'on veut éviter que la fraude gangrène la gestion financière de l'Europe en faussant le jeu de la libre concurrence, que cette coordination s'installe non seulement entre les Etats membres et la Commission, mais également entre les Etats membres eux-mêmes et aussi entre les divers services des Etats membres.

Dans le cadre du partage des responsabilités entre la Commission et les Etats membres, il appartient à ces derniers de s'assurer de la bonne application des mesures prises au niveau communautaire, notamment pour le financement de la PAC et, dans cette optique, de vérifier la réalité et la régularité des opérations financées par le Feoga garantie, de prévenir et poursuivre les irrégularités et de récupérer les montants indûment octroyés.

Pour sa part, la Commission doit assumer un rôle de coordination, de stimulation et de contrôle du bon fonctionnement des mécanismes financiers de la PAC.

Un ensemble réglementaire définit la relation de complémentarité entre le rôle de la Commission et celui des Etats membres. Il se fonde sur:

- l'obligation juridique pour les Etats membres d'informer régulièrement la Commission;
- la faculté pour la Commission d'exercer des contrôles sur place ou de faire procéder à des vérifications complémentaires par l'Autorité nationale;
- la nécessité pour la Commission de s'assurer de la régularité des dépenses, par les opérations d'apurement des comptes.

Ainsi donc, une meilleure coordination passe par une meilleure information de la Commission des cas d'irrégularités.

A cette fin, les Etats membres communiquent trimestriellement à la Commission les cas d'irrégularités. Ces communications sont complétées par des précisions concernant notamment les dispositions transgressées, la nature et l'importance des montants en jeu, les possibilités de récupération, ainsi que les procédures administratives ou judiciaires entreprises et les décisions qui y sont liées. Ceci permet aux services de la Commission de mieux définir leur programme d'intervention et d'assurer un meilleur suivi de l'évolution des dossiers traités par les Etats membres.

Pour ce qui concerne les contrôles, la Commission dispose déjà de pouvoirs pour compléter les contrôles réalisés par les Etats membres, lesquels demeurent néanmoins essentiels. Les agents mandatés par la Commission peuvent, si nécessaire, effectuer des vérifications complémentaires sur place accompagnés, le cas échéant, par des fonctionnaires nationaux. En outre, la Commission peut saisir les autorités nationales d'une demande précise d'enquête administrative à laquelle peuvent se joindre des agents de la Commission.

Afin de favoriser l'amélioration des dispositifs de contrôles nationaux pour le Feoga garantie et partant, leur efficacité, le Conseil a prévu, sur proposition de la Commission, le cofinancement par la Communauté des dépenses engendrées par leur renforcement. Ce soutien qui doit être interprété comme un élément tangible de la solidarité, va dans le sens du renforcement concret de la coopération. La participation financière est envisagée pour les frais supplémentaires de personnel, de formation et

d'équipement. Cette action est prévue notamment dans le cadre du renforcement des contrôles comptables a posteriori auprès des bénéficiaires ou redevables du Feoga et du renforcement du contrôle dans le domaine des restitutions à l'exportation.

Une meilleure coordination passe également par une meilleure information des services intéressés. A cet effet, la Commission mène campagne dans toutes les enceintes compétentes pour expliquer ses positions et met l'accent sur la nécessité d'améliorer l'information réciproque. Par le biais de séminaires qu'elle organise régulièrement, la Commission vise à parfaire la sensibilité des fonctionnaires nationaux aux enjeux communautaires. Les thèmes de ces séminaires vont des aspects pratiques de l'application des réglementations communautaires en matière de fraudes dans le domaine agricole, aux problèmes relatifs aux contrôles des restitutions à l'exportation, en passant par l'actualité communautaire ou le fonctionnement des agences de contrôle.

En matière d'information, il faut noter entre autres, l'utilisation étendue à tous les Etats membres, du système informatisé de communication rapide dans les domaines douanier et agricole (SCENT), la base de données "Irrégularités, enquêtes et exploitation" (IRENE) où seront retenues toutes les communications relatives à la fraude, etc.

ANNEXE N° 5

**RÉPONSES ÉCRITES REMISES À LA DÉLÉGATION
PAR M. DANIEL STRASSER,
MEMBRE DE LA COUR DES COMPTES
DES COMMUNAUTÉS**

FEVRIER 1991

AUDITION de M. Daniel STRASSER,
Membre de la Cour des Comptes des Communautés européennes

Questionnaire du SENAT

Question 1.

Pouvez-vous porter un jugement détaillé sur les moyens de contrôle dont dispose la Cour des comptes des Communautés ? Les estimez-vous suffisants ?

La réponse à cette question commande de distinguer les moyens juridiques des moyens humains et matériels. Il faut rappeler à titre liminaire que la Cour n'est pas une "institution" européenne au sens que le Traité réserve à ce terme qui qualifie le Parlement européen, le Conseil, la Commission et la Cour de justice.

A) Les moyens juridiques

Aux termes de l'article 206bis du Traité CEE, "la Cour des comptes examine les comptes de la totalité des recettes et des dépenses de la Communauté. Elle examine également les comptes de la totalité des recettes et dépenses de tout organisme créé par la Communauté dans la mesure où l'acte de fondation n'exclut pas cet examen". Et l'article 206bis précise (2e alinéa, 1ère phrase) : "la Cour des comptes examine la légalité et la régularité des recettes et dépenses et s'assure de la bonne gestion financière". C'est le noyau dur des compétences de la Cour qui réalise ses contrôles sur pièces et sur place, auprès des institutions de la Communauté et des Etats membres. Ses travaux sont présentés dans un rapport

annuel rendu public et dans des rapports spéciaux. C'est ainsi que depuis sa création en 1978, la Cour a rendu 13 rapports annuels, 86 autres rapports sur des organismes divers et 69 rapports spéciaux (à fin 1990).

Ces rapports sont destinés principalement au Parlement européen et au Conseil de la Communauté : en effet, aux termes du traité, la Cour assiste ceux-ci dans leur fonction de contrôle de l'exécution du budget. Ainsi, dans le cadre de la procédure de décharge annuelle de la Commission par le Parlement, sur recommandation du Conseil, le Parlement examine les comptes et bilans financiers ainsi que le rapport annuel de la Cour des comptes, accompagné des réponses des institutions contrôlées aux observations de celle-ci. On pourrait assimiler cette procédure, dans son esprit, au vote par le Parlement français du projet de loi de règlement du pénultième exercice, à l'occasion duquel la Cour des comptes française présente un rapport sur l'exécution du budget et la déclaration de conformité des comptes.

Toutefois la comparaison avec la Cour française s'arrête là : la Cour européenne n'est pas une juridiction et, dans la procédure de décharge, elle émet un simple avis qui n'a pas la valeur d'une déclaration formelle sur la validité des comptes de l'exercice clôturé.

Cet éclaircissement est essentiel pour apprécier l'étendue des travaux que la Cour est en mesure d'exécuter et la suffisance des moyens qui lui sont alloués. Avant d'aborder ce second point, il faut préciser en quoi consistent les travaux de la Cour. Les travaux de la Cour européenne sont de deux natures et reflètent bien les deux grandes façons d'envisager le contrôle externe des finances publiques :

- . Le contrôle de la légalité et de la régularité correspond à l'approche classique, qui constitue en quelque sorte le plus petit dénominateur des institutions de contrôle externe des différents pays de l'Europe des Douze. Il s'agit, à partir de l'examen des comptes et des pièces, de porter une appréciation sur la régularité budgétaire et comptable des opérations financières mais aussi sur la légalité de la mise en oeuvre concrète des règlements communautaires dans leurs aspects financiers. Dans le langage courant de la Cour, ces tâches sont rassemblées sous le vocable "d'audit financier".
- . Le contrôle de la bonne gestion financière constitue l'étage supérieur des opérations de vérification de la Cour européenne et contribue à lui conférer sa spécificité par rapport à la plupart des organismes nationaux de contrôle des comptes. Il a pour objet de s'assurer que les systèmes et décisions relevant de l'exécutif communautaire permettent d'atteindre un équilibre optimal entre la réalisation d'un objectif donné et le choix et la mise en oeuvre des moyens disponibles. Plus concrètement, il consiste en l'appréciation de la trilogie : économie, efficacité, efficacité. On se rapproche ici du concept d'évaluation de politiques publiques.

Un principe commun gouverne ces différents types de contrôle, à savoir l'analyse des systèmes de décision et de contrôle internes qui s'oppose à l'approche directe des opérations. Ce parti a été adopté, dès le départ, par une Cour soucieuse d'optimiser par ce biais l'emploi de ses moyens de contrôle.

B) Les moyens humains et matériels

Les douze membres de la Cour des comptes européenne sont nommés, pour six ans, par le Conseil, au terme d'une procédure complexe. Le traité leur accorde diverses garanties en la matière. Même si leur statut se rapproche de celui des juges de la Cour de justice, il demeure une différence essentielle : les membres ne sont pas des magistrats.

Au plan budgétaire, la Cour est assimilée à une institution, ce qui signifie qu'elle a sa propre section au sein du budget général des Communautés et, de la sorte, qu'elle bénéficie d'une réelle autonomie dans la gestion de ses moyens. Le budget de 1991 est de 33 millions d'écus. Les effectifs correspondent à un peu moins de 400 emplois budgétaires dont environ 140 emplois de cadres supérieurs et d'administrateurs.

Les membres sont assistés dans leurs missions d'une part par des collaborateurs personnels (2 attachés) constituant leur "cabinet", d'autre part par des groupes d'auditeurs (administrateurs ou assistants de catégorie B) s'insérant dans une structure hiérarchique complexe dont la coordination est assurée par un secrétaire général. En moyenne, chaque membre a auprès de lui une

douzaine d'auditeurs, pour l'aider dans l'audit du secteur qui lui a été confié au sein des dépenses et des recettes communautaires. Les membres "rapportent" d'abord en formation restreinte (groupe d'audit de 3 ou 4 membres) puis devant le collège qui arrête la position de la Cour de façon collégiale.

Les procédures d'investigation sont nécessairement lourdes puisqu'au contrôle sur pièces s'associe un contrôle sur place qui s'effectue non seulement à la Commission mais aussi dans tout ou partie des douze Etats membres. C'est en effet ceux-ci qui, pour l'essentiel, exécutent les dépenses opérationnelles du budget communautaire, à savoir principalement le FEOGA-Garantie (près de 60 % des paiements en 1989) et les dépenses structurelles (plus de 20 % en 1989).

C) Ces moyens sont-ils suffisants ?

Dans la situation présente et eu égard aux compétences attribuées à la Cour et à la manière dont elle envisage ses tâches, elle parvient à peu près à couvrir le champ de son contrôle. Toutefois, si le noyau dur, à savoir l'audit financier, est nécessairement assuré selon une périodicité annuelle, la situation est quelque peu différente pour ce qui concerne le contrôle de la bonne gestion financière.

A cet égard, les enquêtes peuvent être plus ou moins étendues géographiquement et plus ou moins approfondies. Pour couvrir l'ensemble des grandes catégories de dépenses et donc de "politiques communautaires" ainsi que les recettes dans leur diversité, selon un rythme quadriennal jugé optimum, la Cour devrait voir s'accroître de plus d'une trentaine ses effectifs d'auditeurs (environ 130 actuellement), sans compter les besoins induits en personnel de secrétariat.

Il reste qu'une évolution importante peut changer la nature des besoins de la Cour : celle-ci désirerait voir son statut modifié lors de la révision des Traités actuellement en cours. Si elle était érigée en "institution" au sens communautaire, elle pourrait voir sa capacité d'agir s'étendre, tant en ce qui concerne le contenu qualitatif de ses travaux que pour ce qui a trait au champ de ses compétences (voir en annexe le projet transmis officiellement par la Cour).

FEVRIER 1991

**AUDITION de M. Daniel STRASSER,
Membre de la Cour des comptes des Communautés européennes**

Questionnaire du SENAT

Question 2 :

Comment concevez-vous la coordination actuelle et future du contrôle de l'exécution du budget communautaire entre la Cour des comptes européenne et les Cours des comptes nationales ?

Il convient de distinguer une situation en quelque sorte traditionnelle et des développements récents et prometteurs.

A) La situation actuelle

Aux termes du Traité CEE (article 206 bis al.3) "le contrôle dans les Etats membres s'effectue en liaison avec les institutions de contrôle nationales ou, si celles-ci ne disposent pas des compétences nécessaires, avec les services nationaux compétents. Ces institutions ou services font connaître à la Cour des comptes s'ils entendent participer au contrôle".

De la sorte, la Cour des comptes des Communautés est conduite à entretenir des liens étroits avec les Cours des comptes ou institutions de contrôle externe des finances publiques des Etats membres.

La coopération se réalise à plusieurs niveaux :

- 1) tout d'abord il existe, depuis 1978, un comité de contact des présidents des institutions de contrôle nationales (ICN) et du président de la Cour européenne. Ce comité se réunit selon une périodicité annuelle et examine des sujets d'intérêt commun (problème divers rencontrés dans l'audit des comptes, modalités de la coopération entre Cours nationales et Cour européenne) ;**
- 2) la Cour a formalisé depuis longtemps ses relations de travail avec les ICN à travers le rôle des "agents de liaison", désignés par chaque institution et la Cour elle-même. Ceux-ci contribuent notamment à la bonne réalisation des missions d'audit de la Cour européenne dans chaque Etat membre ;**
- 3) il faut également mentionner le détachement d'un auditeur confirmé de chaque ICN auprès de la Cour européenne ;**
- 4) mais le point fondamental est que toute enquête entreprise dans un Etat membre fait obligatoirement l'objet d'une notification préalable à l'ICN compétente qui informe en temps utile toutes les administrations nationales concernées et qui veille au correct déroulement des enquêtes. A l'issue des celles-ci, une procédure contradictoire permet aux administrations nationales, via l'ICN compétente, de faire valoir leurs réponses aux observations finales notifiées par la Cour européenne. Celle-ci précise, dans sa lettre d'observations, que certaines de celles-ci pourront être reprises dans le rapport annuel ou dans un rapport spécial rendu public.**

D'autres formes de coopération existent encore entre la Cour européenne et les ICN - telle la communication de certains rapports à caractère public.

B) Cour des comptes et subsidiarité

La Cour, dans ses rapports et notamment dans le rapport public annuel, est amenée à émettre des critiques toujours plus nombreuses envers les Etats membres puisqu'aussi bien la plus grande partie des dépenses opérationnelles du budget général de la CEE sont exécutées et contrôlées dans ces Etats et par le biais de leurs administrations. En outre, il y a bien souvent un lien étroit entre un financement communautaire et un financement national ou local de telle mesure ou de tel projet.

Dans ces conditions, la Cour a décidé d'explorer les voies et moyens permettant d'associer plus étroitement les Cours des comptes nationales à ses propres contrôles. Ceci a été le thème central des deux dernières réunions du Comité de contact des présidents, aux mois de septembre 1989 et d'octobre 1990.

Il en est ressorti l'idée de procéder à des contrôles conjoints sur une base expérimentale. Il s'agit pour la Cour européenne et une ICN de réaliser conjointement un contrôle sur des recettes ou des dépenses communautaires à partir d'une planification et d'une approche communes. L'équipe d'auditeurs sera mixte et devra aboutir à des conclusions conjointes - celles-ci prenant la forme soit d'un rapport commun soit de rapports séparés, en fonction des règles nationales de procédure applicables aux ICN.

Il a été convenu concrètement de lancer une expérience en ce sens en 1991 dans quatre pays : Italie, Pays-Bas, Portugal et Royaume-Uni. Le principal thème retenu est le contrôle des dépenses exécutées au titre du règlement du 18 décembre 1986 du Conseil relatif à des actions communautaires pour l'amélioration et l'adaptation des structures du secteur de la pêche et de l'aquaculture. Il est évidemment trop tôt pour commenter cette initiative qui n'en est qu'à ses débuts.

Il est clair, en tout état de cause, que les années à venir verront nécessairement le développement du principe de subsidiarité dans le contrôle. Mais ceci suppose à la fois sans doute des évolutions institutionnelles et juridiques (le champ des compétences des ICJ étant très différent d'un pays à l'autre) et un effort de mise en commun des méthodes de contrôle. A cet égard, le comité de contact des présidents attache la plus grande importance à la diffusion de la méthodologie de la Cour et à l'organisation de sessions d'information communes pour les auditeurs tant "européens" que "nationaux".

AUDITION de M. Daniel STRASSER,
Membre de la Cour des comptes des Communautés européennes

Questionnaire du SENAT

Question n° 3 :

Quels jugements portez-vous sur la progression des différents types de dépenses de la Communauté et sur la part des crédits non utilisés ?

L'exécution du budget général des Communautés européennes peut s'analyser à plusieurs niveaux.

I. Le rapport d'information sur le budget de la Communauté pour 1991 présenté par M. le Sénateur Jacques OUDIN analyse excellemment l'évolution des dépenses communautaires entre 1980 et 1990.

Depuis 1988, l'accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire détermine les "perspectives financières 1988-1992" qui constituent le cadre de référence de la discipline budgétaire interinstitutionnelle. Ces perspectives font l'objet d'ajustements techniques en fonction de l'évolution en valeur absolue du PNB et des prix, d'adaptations liées aux conditions d'exécution et de révisions à caractère plus politique (1).

(1) Une première révision est intervenue en mai 1990, une seconde en décembre 1990, en préalable au vote du Parlement européen sur le budget pour 1991, lequel a fait l'objet d'une lettre rectificative permettant de prendre en compte les besoins financiers liés à la crise du Golfe et à l'unification allemande. Une troisième est en cours.

Le tableau chiffré annexé à l'accord ventile les grandes masses de crédits d'engagement dont le total est déterminé par un plafond de ressources propres calculé en part du PNB communautaire (1.15 % en 1988, 1.20 % en 1992).

Deux tendances résument très simplement les changements voulus par l'autorité politique communautaire :

- la part du FEOGA-Garantie dans les crédits doit être ramenée de 61 % des crédits pour engagement en 1988 à 56 % en 1992 ;
- au contraire, la part relative allouée aux actions structurelles doit passer de 17.2 % en 1988 à 25.5 % en 1992.

II. S'agissant du FEOGA-Garantie, ses crédits, en valeur absolue, ont été très substantiellement mis à niveau en 1988 : les crédits initiaux inscrits au budget sont passés de 22.960 Mio ECU en 1987 à 27.500 Mio ECU en 1988. A partir de cette base, la décision du Conseil du 24 juin 1988 concernant la discipline budgétaire fixe un taux maximal de progression qui ne peut dépasser 74 % du taux de croissance du P.N.B. de la Communauté : il s'agit de la ligne directrice agricole qui doit être impérativement respectée tant au moment de l'adoption des budgets annuels que dans l'exécution même de ceux-ci.

De 1988 à 1990, l'évolution a été la suivante :

(en Mio ECU)

	1988	1989	1990	1991
Perspectives financières(1) (après adaptations et révisions)	27.500	25.613	30.700	33.000
Budget initial(2)	27.500	26.741	26.452	30.104
Paielements	26.389	24.454	n.d.	-

Jusqu'au premier semestre 1990, l'évolution de la conjoncture mondiale a été suffisamment favorable pour permettre que, globalement, la ligne directrice agricole et les crédits alloués par le budget (inférieurs à celle-ci) soient très facilement respectés. C'est une situation inédite par rapport à la période précédente. Dans son rapport annuel pour 1989 toutefois, la Cour s'inquiète pour l'avenir de la capacité de l'exécutif communautaire à respecter les limites globales prévues par la discipline budgétaire dans l'éventualité d'une évolution moins favorable des prix agricoles sur le marché mondial et des taux de change.

(1) Non comprise la réserve monétaire de 1 milliard d'écus.

(2) Non compris, donc, les reports de l'exercice précédent, et avant virement à d'autres lignes ; en 1989, un virement de 819 Mio ECU de crédits provenant du FEOGA a été affecté à la réserve monétaire du budget général, à la suite de mouvements favorables de la valeur du dollar US. Le montant net des virements en 1989 ramène les crédits disponibles pour le FEOGA à 25.651 Mio ECU.

Depuis lors, le second semestre de 1990 a vu un certain renversement de conjoncture dans le domaine des marchés des produits animaux les plus notables (lait et viande bovine) pour de multiples causes tant externes (paramètres du marché mondial) qu'internes (évolution de la demande), ceci aboutissant au dépassement en 1990 des crédits initiaux alloués à ces marchés sur le budget communautaire.

L'année 1991 s'ouvre ainsi avec de multiples incertitudes dont la moindre ne concerne pas les effets de l'unification allemande sur le coût de la P.A.C.

III. S'agissant des crédits opérationnels autres que ceux alloués au FEOGA-Garantie, l'appréciation à porter sur leur évolution et leur degré de consommation prend un sens quelque-peu différent. Une sous-consommation des crédits du FEOGA-Garantie tend à montrer que le coût des mécanismes de garantie quasi-automatiques de la P.A.C. demeure à un niveau raisonnable par rapport au niveau supérieur fixé par l'autorité budgétaire. S'agissant des crédits affectés aux autres dépenses opérationnelles, leurs taux d'utilisation fournissent des indicateurs objectifs de l'activité financière de la Commission et de la fiabilité des prévisions budgétaires.

Dans son rapport pour 1989, la Cour indique :

"En matière de dépenses obligatoires (D.O.), le taux global d'utilisation des crédits pour paiement disponibles atteint 89.3 % contre 92.3 % en 1988. Pour les dépenses non-obligatoires (D.N.O.), ce taux atteint 91.7 % contre 88.2 % en 1988. Abstraction faite des lignes budgétaires relatives au FEOGA-Garantie et à la réserve monétaire agricole inutilisée, le taux d'utilisation des crédits pour paiements en matière de D.O. s'élève à 91.8 % contre 89.3 %

en 1988. Ces pourcentages permettent de conclure qu'il n'existe généralement pas de différences substantielles entre, d'une part, le niveau d'exécution des D.O. et, d'autre part, celui des D.N.O."

La Cour a examiné les domaines de dépenses opérationnelles, autres que le FEOGA-Garantie, les plus affectés par la sous-utilisation des crédits : il s'agit d'une part des P.I.M. et d'autre part des actions destinées à réformer la PAC (mise en jachère des terres arables ; aides aux revenus; restructuration, réorientation, adaptation et modernisation de la pêche ; contrôles en agriculture). Ces constatations ne laissent pas d'être inquiétantes.

En ce qui concerne les actions structurelles, leur taux d'utilisation, même s'il est inférieur à celui des années précédentes pour les structures agricoles et la politique régionale, demeure à un niveau élevé (entre 90 et 95 % des crédits pour paiement de l'exercice : voir annexe 1). Aussi bien, ces lignes enregistrent une remarquable progression de leurs paiements tant en valeur absolue qu'en part relative dans le budget :

	paiements en 1985		paiements en 1989	
	en Mio ECU	en %	en Mio ECU	en %
Structures agricoles	738.6	2.6	1 413.1	3.4
Politique régionale et des transports	1 725.5	6.1	4 144.3	10.1
Politique sociale	1 490.7	5.3	2 964.1	7.2

§ 15. Taux d'utilisation des crédits pour paiements de 1985 à 1989, par secteur

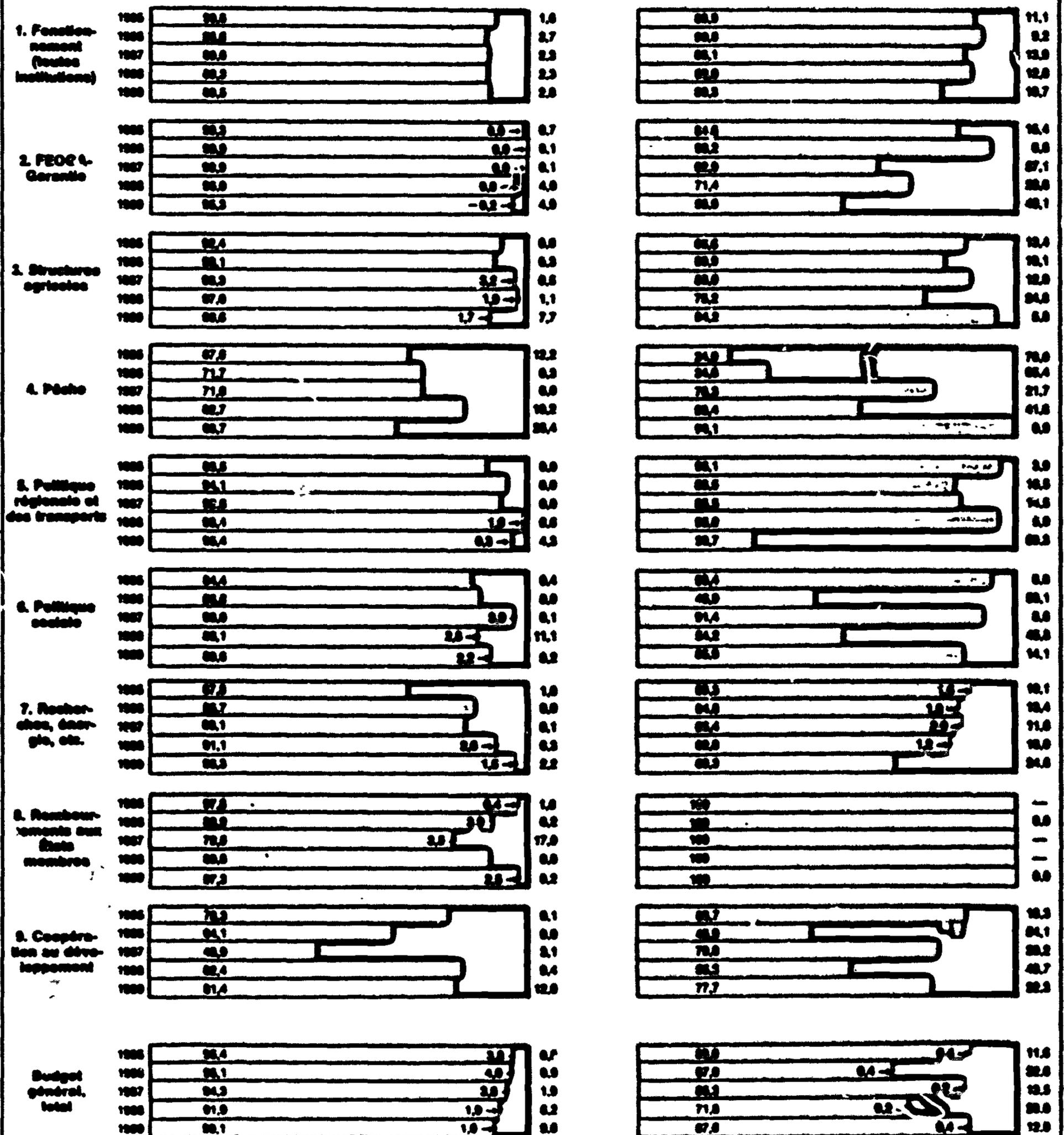
Note: L'analyse ci-après est basée sur les informations financières figurant au § 14.

Taux de paiement (%) Taux de report à l'exercice suivant (%) Taux d'annulation (%)

Légende: 

A — Crédits propres à l'exercice
Données de base: § 14, colonnes c à f
Crédits définitifs (colonne c) = 100 %
(%)

B — Reports de l'exercice précédent
Données de base: § 14, colonnes g à j
Crédits reportés (colonne g) = 100 %
(%)



ANNEXE N° 6

**RÉPONSES ÉCRITES REMISES À LA DÉLÉGATION
PAR MM. WYNN ET MARCK, RAPPORTEURS
DE LA COMMISSION DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE
DU PARLEMENT EUROPÉEN**

PARLEMENT EUROPÉEN

COMMISSION DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE

Réponses au questionnaire préparatoire à l'audition de MM. WYNN et MARCK, rapporteurs de la commission du contrôle budgétaire du Parlement européen

1. Pouvez-vous porter un jugement détaillé sur l'ensemble des moyens de contrôle dont dispose la commission du contrôle budgétaire du Parlement européen ? Les estimez-vous suffisants ? Dans la négative, quelles propositions d'amélioration avez-vous pu formuler ?

A côté de ses fonctions délibératives et consultatives en matière de législation financière et comptable, la commission du contrôle budgétaire exerce ses fonctions de suivi de l'exécution du budget à partir du moment où le budget devient exécutoire jusqu'au moment où les comptes sont approuvés par la décision de décharge (en France : loi de règlement). Les pouvoirs et moyens de contrôle dont dispose la commission varient selon que ce contrôle s'exerce pendant l'exécution du budget ou après la reddition des comptes.

I. Les pouvoirs de contrôle

Historiquement et institutionnellement, c'est le contrôle a posteriori qui a d'abord été attribué au Parlement. Pour exercer ce contrôle, celui-ci a créé une commission spécialisée qui a rapidement mis en place un contrôle continu de l'exécution du budget.

A. Le pouvoir de décharge

Ce pouvoir, confié depuis 1975 au seul Parlement auquel le Conseil adresse une recommandation, consiste à passer en revue l'ensemble des mesures d'exécution du budget d'un exercice pour en apprécier la régularité comptable, la légalité, la qualité de la gestion financière et l'aptitude à atteindre les objectifs politiques fixés. Pour cette tâche, le Parlement dispose des comptes, analyses et rapports financiers établis par la Commission de la C.E. ainsi que du rapport annuel établi par la Cour des comptes. La commission du contrôle budgétaire examine ces documents au cours de 5 réunions de 2 à 3 jours entre janvier et mars de l'année $n + 2$. Elle répartit les différents secteurs de contrôle entre une vingtaine de rapporteurs, procède à l'audition des membres de la Commission des C.E. ou des fonctionnaires responsables et entend les membres de la Cour des comptes. Le rapporteur général présente son rapport à la session d'avril du Parlement. Cette procédure est très intensive.

Elle aboutit à des injonctions détaillées pour l'amélioration de l'efficacité des politiques financières. Ces injonctions sont juridiquement obligatoires, et rapport est fait sur les suites données.

La décision de décharge clôt également les comptes. Il existe encore une certaine ambiguïté sur la question de savoir si le Parlement a ainsi la possibilité de corriger ou de faire corriger les comptes. Il a proposé une modification des Traités dans ce sens à la conférence intergouvernementale.

Enfin, la décision de décharge comporte une mise en jeu de la responsabilité politique de la Commission sur la façon dont celle-ci s'est acquittée du mandat d'exécuter le budget et peut s'analyser comme un jugement de confiance ou de défiance. Toutefois, le débat sur cette question reste ouvert, et une proposition a également faite à ce sujet à la conférence intergouvernementale.

B. Le contrôle continu

La commission du contrôle budgétaire a estimé dès le départ qu'un contrôle politique ne pouvait pas commencer 12 à 16 mois après la clôture de l'exercice. D'ailleurs, les textes prévoyaient une information trimestrielle sur l'exécution du budget. Elle procède donc à un contrôle continu, et dispose pour cela de rapports mensuels ou trimestriels pour l'ensemble du budget, ou détaillés pour certains secteurs. Comme moyen de décision, elle a le pouvoir d'approuver ou de refuser les demandes de virements de crédits qui entrent dans la compétence du Parlement (dépenses non obligatoires). La commission du contrôle budgétaire souhaite qu'il soit donné suite plus rapidement aux recommandations qu'elle formule dans ce cadre.

II. Les moyens de contrôle

Par un accord avec la Commission, la commission du contrôle budgétaire s'est vu reconnaître le droit d'obtenir tout document et toute information dont dispose l'Administration communautaire, et qui relèverait du contrôle budgétaire, sous réserve toutefois d'un traitement confidentiel à la demande de la Commission. De même, elle peut procéder à l'audition des fonctionnaires communautaires, l'accord de leur hiérarchie n'ayant jusqu'à présent jamais posé de problèmes.

Ces moyens sont limités par le fait que la gestion des crédits communautaires est extrêmement décentralisée, et que la commission n'a pas accès directement ni aux documents ni aux fonctionnaires nationaux. Elle a demandé à la conférence intergouvernementale que soit instauré un pouvoir d'enquête à son profit.

2. Quelle appréciation portez-vous sur les conditions de gestion des fonds structurels et des programmes intégrés méditerranéens ?

Depuis leur création, le Parlement a critiqué le manque d'efficacité des financements des fonds structurels et leur défaut "d'additionnalité". A son avis, ils avaient peu d'influence sur les structures économiques et ne constituaient pas une véritable incitation à la mise en oeuvre de projets nouveaux. Le Parlement analysait les financements comme de simples transferts financiers, encombrés d'une lourde procédure. La réforme des fonds structurels, entrée en vigueur en 1989, axée sur la programmation (et non plus sur les projets) et sur le partenariat, lui a semblé, du moins dans son esprit, constituer un progrès. Cependant, la Cour des comptes, à la fois dans son rapport annuel pour 1989, et dans son rapport spécial no. 4/90 sur les Programmes Intégrés Méditerranéens, a émis des doutes quant aux chances de succès de cette réforme. Le Parlement, qui a pris connaissance de l'avis contraire de la Commission, adoptera sa position lors de sa session d'avril.

3. Le contrôle des dépenses agricoles dans la Communauté est-il satisfaisant ?

Le contrôle des dépenses agricoles dans la Communauté est effectué à deux niveaux. Le contrôle effectif des opérations concrètes relève de la compétence des organes nationaux de contrôle, et bien que les modalités de ces contrôles soient différentes d'un pays à l'autre, le Parlement n'a pas de raison de penser que les finances communautaires soient moins bien contrôlées que les finances nationales.

Par contre, la responsabilité primaire de la bonne exécution du budget appartient à la seule Commission, qui a ainsi la tâche de s'assurer de l'efficacité de la gestion et des contrôles nationaux. Elle a donc mis en place ses propres contrôles de systèmes, effectués à la fois par les services gestionnaires et par son contrôleur financier. Lorsqu'elle a estimé qu'il y avait problème au niveau des contrôles nationaux, elle a proposé et obtenu la mise en place de contrôles spécifiques, comme par exemple les agences de contrôle dans le secteur de l'huile d'olive.

La procédure centrale de contrôle dans le secteur agricole est l'apurement des comptes, effectuée en commun par la Direction générale de l'agriculture et le contrôleur financier. Les dépenses agricoles sont payées par les organismes nationaux à partir d'avances versées par la Commission. L'apurement consiste à vérifier a posteriori la régularité des paiements. Dans le passé, cette procédure était effectuée avec des retards qui en compromettaient l'efficacité. Maintenant, ces retards ont été résorbés au moyen d'une rationalisation des contrôles. Le Parlement a parfois souhaité que le système des avances soit remplacé par un système de remboursement, et que la Commission joue un rôle plus actif dans le contrôle.

4. Comment pourrait-on concevoir une meilleure coordination du contrôle exercé par le Parlement européen sur le budget communautaire avec le contrôle exercé par les Parlements nationaux ?

La nécessité d'une coopération étroite entre les Parlements nationaux et le Parlement européen est une évidence qui résulte de la structure décentralisée de la gestion budgétaire. Le principe de subsidiarité implique que non seulement les domaines, mais aussi les compétences, soient attribuées à la Communauté seulement dans la mesure où cela est indispensable ou plus efficace. C'est ainsi que les Etats membres se sont vu confier les tâches de mise en oeuvre et de contrôle des finances communautaires. Comme il n'est pas question que le Parlement européen exerce un contrôle politique sur les organes, administrations et services nationaux chargés de ces tâches, le seul contrôle démocratique direct possible est celui des Parlements nationaux. Dès lors, une coordination s'impose entre contrôles parlementaires au niveau national et au niveau communautaire pour en renforcer l'efficacité et l'impact.

Les modalités et les domaines d'une telle coordination n'ont pas encore tous été étudiés. La commission du contrôle budgétaire propose les pistes suivantes :

- information réciproque sur les données de l'exécution du budget et sur les résultats des études et enquêtes menées sur des questions ponctuelles ;
- actions coordonnées, notamment à l'initiative du Parlement européen, pour harmoniser les législations et les pratiques administratives nationales nécessaires à la mise en oeuvre du budget communautaire ;
- actions de soutien des parlements nationaux pour obtenir des administrations nationales une modification de leur attitude ou de leurs pratiques dans une situation concrète, par exemple révélée au cours de la procédure de décharge.

5. Comment pourriez-vous définir les rapports entre votre commission du contrôle budgétaire et les instances de la Commission des Communautés ?

Au niveau institutionnel, que ce soit dans le cadre de la procédure de décharge ou du contrôle continu, la commission du contrôle budgétaire aimerait voir les rapports de la Commission des C.E. avec le Parlement évoluer complètement vers des rapports classiques de responsabilité politique d'Exécutif à Parlement. Le refus de décharge de novembre 1984, même s'il n'a pas formellement conduit à la démission de la Commission dont le mandat expirait quelques semaines plus tard, a été ressenti par celle-ci comme un désaveu.

Du côté de la Commission des C.E., on constate une certaine contradiction entre les déclarations officielles : "En tout état de cause, la responsabilité d'un exécutif devant le Parlement européen constitue, dans cet équilibre, un pivot essentiel, même si cet exécutif ne dispose pas du droit de dissolution" ; et d'autre part, des réticences, exprimées moins officiellement, à accepter un approfondissement du contrôle du Parlement européen au motif que la Commission ne serait pas un véritable exécutif.

Au niveau fonctionnel, la commission du contrôle budgétaire apprécie hautement la coopération très qualifiée des fonctionnaires de la Commission des C.E.

6. Avez-vous pu cerner et déterminer la nature et l'étendue des agissements frauduleux dans l'utilisation des fonds européens ? Par quels moyens pourrait-on les limiter ou les éliminer ?

La question de la nature et de l'étendue des agissements frauduleux dans l'utilisation des fonds européens préoccupe le Parlement depuis le début des années 70. Elle est en partie à l'origine de la création de la commission du contrôle budgétaire, qui lui a toujours accordé la plus grande attention. En effet, elle a estimé que ces phénomènes devaient être combattus non seulement parce qu'ils provoquent des pertes ou des gaspillages de recettes absolument inadmissibles, mais aussi parce qu'ils causent un tort considérable à l'image de la Communauté. Il est impossible d'élaborer une méthode globale d'évaluation du montant des fraudes qui sont commises aux dépens du budget communautaire parce que les modalités des financements sont extrêmement variées, que la notion de fraude est impécise et que la fraude est par définition un phénomène occulte. Lors d'une audition de la commission de janvier 1989, un expert a pourtant avancé le chiffre de 10 %. Ce chiffre est récusé par la Commission qui estime qu'il ne repose pas sur une méthode rigoureuse. Il ne peut s'agir au mieux que d'une estimation grossière. Pourtant, il est parfaitement possible, et cela a été souvent fait, d'évaluer le taux de fraudes pour certaines mesures homogènes. Plusieurs rapports de la commission du contrôle budgétaire se sont attachés à ce problème. Ils ont constaté que d'une manière générale, le taux de fraude dans les Communautés n'était pas en principe plus élevé que pour des mesures nationales analogues parce que la gestion des crédits communautaires est confiée à des administrations nationales qui agissent selon les mêmes règles et critères que pour des crédits nationaux. Pourtant, il peut y avoir des facteurs criminogènes particuliers aux financements communautaires : les mécanismes de gestion et de contrôle transfrontaliers, et les difficultés de liaison qui peuvent en résulter, la complexité de la législation ou l'insuffisance des mesures de contrôle prévues, l'importance des montants en jeu pour une seule opération, l'imprécision des objectifs économiques poursuivis. Bien entendu, la nature de chaque fraude correspond à la nature du financement qui en est la victime. Comme le mode de financement le plus répandu est la subvention, la fraude la plus courante est l'obtention injustifiée par fausse déclaration ou par falsification d'une subvention.

L'action de la Communauté contre ces phénomènes est ancienne. Le Parlement s'y est associé dès le début et a eu un rôle déterminant sur le plan politique. Cette action s'exerce à 3 niveaux :

I. La prévention

L'action de prévention porte essentiellement sur le contenu de la législation et de la réglementation communautaire. Elle s'exerce selon 2 axes : la simplification et le renforcement de l'efficacité des contrôles.

L'ensemble de la législation agricole, par exemple, est actuellement passé en revue par un groupe de travail pour la rationaliser, en éliminer les mesures incontrôlables et inefficaces, pour la codifier et la simplifier. Par ailleurs, depuis 1989, chaque proposition de réglementation est soumise par la Commission à son contrôleur financier qui en évalue l'efficacité des mesures de contrôle et de gestion.

II. Le renforcement et la coordination des contrôles.

Le système de gestion budgétaire de la Communauté est caractérisé par son extrême décentralisation et sa dispersion. Les efforts ont donc porté sur la coopération entre les administrations nationales entre elles, et avec la Commission, et sur la coordination des actions de lutte contre la fraude au sein de l'Administration communautaire. Une unité spéciale a été créée à cet effet : l'UCLAF.

Enfin, le Parlement essaie de promouvoir l'utilisation de tous les moyens disponibles pour renforcer l'efficacité des contrôles. La commission du contrôle budgétaire a organisé un séminaire les 30 et 31 janvier 1991 pour étudier les possibilités de la télédétection, des statistiques des analyses chimiques et physiques et de l'introduction de nouvelles notions juridiques.

III. La répression

C'est certainement le point faible du dispositif. La Communauté n'ayant pas de compétences en matière de droit pénal, il revient aux Etats membres de mettre en oeuvre la répression. Or, il y a des divergences importantes quant à l'intensité de la répression selon les Etats membres. Les tentatives d'harmonisation ont montré leurs limites. La Communauté européenne étudie donc la possibilité, d'une part de mettre en place les bases d'un droit pénal financier par voie de Traité, et d'autre part de renforcer le dispositif de sanctions administratives.

ANNEXE N° 7

LES DISPOSITIONS DU CONTRÔLE FINANCIER

DU BUDGET DES COMMUNAUTÉS

EXTRAIT DU REGLEMENT FINANCIER

Article 24 (a)

Chaque institution nomme un contrôleur financier.

Il exerce ses fonctions conformément aux principes énoncés à l'article 2 et aux dispositions de l'article 13 paragraphe 3. Il fait rapport à la Commission sur tout problème qu'il relève au sujet de la gestion des fonds communautaires.

Il est chargé du contrôle:

- de l'engagement et de l'ordonnement de toutes les dépenses,
- de la constatation et du recouvrement de toutes les recettes.

Le contrôleur financier est obligatoirement consulté sur la mise en place des systèmes comptables de l'institution à laquelle il est attaché. Il a accès aux données de ces systèmes.

Le contrôle effectué par cet agent a lieu sur les dossiers relatifs aux dépenses et aux recettes ainsi que sur place en cas de besoin.

Le contrôleur financier peut être assisté dans sa tâche par un ou plusieurs contrôleurs financiers subordonnés.

Les règles particulières applicables à ces agents, qui sont arrêtées dans le cadre des modalités d'exécution prévues à l'article 126, sont fixées de manière à garantir l'indépendance de leur fonction. Les mesures relatives à leur nomination, à leur avancement, aux sanctions disciplinaires ou mutations et aux diverses modalités d'interruption ou de création des fonctions doivent faire l'objet de décisions motivées, qui sont communiquées pour information au Parlement, au Conseil, à la Commission et à la Cour des comptes.

Il est ouvert aux intéressés, ainsi qu'aux institutions dont ils dépendent, un recours devant la Cour de justice. Le contrôleur financier, lorsque cette action a pour objet son indépendance, dispose d'un recours contre son institution.

Article 28 (a)

2. Toute créance constatée doit faire l'objet, de la part de l'ordonnateur compétent, d'un ordre de recouvrement qui, accompagné des pièces justificatives, est adressé pour visa préalable au contrôleur financier. Elles font l'objet, après visa de celui-ci, d'un enregistrement par le comptable conformément aux modalités d'exécution prévues à l'article 126.

Le visa a pour objet de constater:

- a) l'exactitude de l'imputation budgétaire;
- b) la régularité et la conformité de l'ordre au regard des dispositions applicables;
- c) la régularité des pièces justificatives;
- d) l'exactitude de la désignation du débiteur;
- e) la date d'échéance;
- f) la concordance avec la bonne gestion financière visée à l'article 2;
- g) l'exactitude du montant et de la devise de recouvrement.

En cas de refus de visa, le paragraphe 1 quatrième alinéa est applicable.

Article 38 (a)

1. Le visa des propositions d'engagement de dépenses délivré par le contrôleur financier a pour objet de constater:

- a) l'exactitude de l'imputation budgétaire;
- b) la disponibilité des crédits;
- c) la régularité et la conformité de la dépense au regard des dispositions applicables, notamment du budget et des règlements, ainsi que de tous actes pris en exécution des traités et des règlements;
- d) l'application des principes de bonne gestion financière visés à l'article 2.

2. Le visa ne peut être conditionnel.

3. Les conditions d'exécution du présent article sont déterminées par les modalités d'exécution prévues à l'article 126.

Article 47 (a)

Sans préjudice des dispositions de l'article 23, les ordres de paiement sont adressés pour visa préalable au contrôleur financier.

Le visa préalable a pour objet de constater:

- a) la régularité de l'émission de l'ordre de paiement;
- b) la concordance de l'ordre de paiement avec l'engagement de la dépense et l'exactitude de son montant, en tenant compte des principes et exigences de bonne gestion financière visés à l'article 2;
- c) l'exactitude de l'imputation budgétaire;
- d) la disponibilité des crédits;
- e) la régularité des pièces justificatives;
- f) l'exactitude de la désignation du bénéficiaire.

Article 48

En cas de refus de visa, l'article 39 est applicable.

EXTRAIT DU REGLEMENT FINANCIER

Article 83 (a)

1. Dans le cadre de sa mission, la Cour des comptes et les membres de celle-ci peuvent être assistés par des agents de la Cour des comptes. Les tâches qui sont confiées à ces agents doivent être notifiées par la Cour des comptes elle-même, ou par un de ses membres, aux autorités auprès desquelles l'agent délégué est appelé à accomplir ses travaux.

2. Le Parlement, le Conseil et la Commission informent la Cour des comptes, dans les meilleurs délais, de toutes leurs décisions et de tous leurs actes pris en exécution de l'article 4 paragraphe 3, de l'article 7 paragraphes 2, 3 et 6, ainsi que des articles 9, 17 paragraphe 1 et 26.

3. Les institutions transmettent à la Cour des comptes les réglementations internes qu'elles arrêtent en matière financière.

4. La désignation des ordonnateurs, des contrôleurs financiers, des comptables et des régisseurs d'avances, ainsi que les délégations ou désignations faites en vertu des articles 22, 24, 25 et 54, sont notifiées à la Cour des comptes.

Article 84 (a)

Chaque institution communautaire à la Cour des comptes, trimestriellement, au plus tard dans le mois qui suit la fin du trimestre et, en ce qui concerne le quatrième trimestre, au plus tard le mois qui suit les opérations de la clôture de l'exercice, les pièces justificatives des écritures, notamment les documents et attestations concernant l'exacte application des dispositions qui régissent l'exécution du budget et relatifs à l'engagement et au paiement des dépenses ainsi qu'à la constatation et au recouvrement des recettes, sous réserve de l'article 18 du règlement (CEE, Euratom) n° 1552/89 et de l'article 85 du présent règlement financier. La Cour des comptes peut poser à chaque institution des questions au sujet des pièces justificatives précitées.

Article 85 (a)

Le contrôle effectué par la Cour des comptes a lieu sur pièces et au besoin sur place. Il a pour objet de constater la légalité et la régularité des recettes et des dépenses au regard des dispositions des traités, du budget, des règlements financiers et de tous actes pris en exécution des traités, ainsi que de s'assurer de la bonne gestion financière.

Dans l'accomplissement de ces fonctions, la Cour des comptes peut prendre connaissance, dans les conditions déterminées à l'article 87, de tous documents et informations relatifs à la gestion financière des services ou organismes soumis à son contrôle; elle a pouvoir d'entendre tout agent dont la responsabilité est engagée dans une opération de dépense ou de recette et d'utiliser toutes les possibilités de contrôle reconnues auxdits services ou organismes.

Afin de recueillir tous les renseignements nécessaires à l'accomplissement de la mission qui lui est confiée par les traités ou par les actes pris en application de ceux-ci, la Cour des comptes peut être présente, à sa demande, aux opérations effectuées par la Commission en application des articles 8 et 9 du règlement (CEE) n° 729/70 et des articles 17 et 18 du règlement (CEE, Euratom) n° 1552/89. Cette disposition est également applicable en matière de contrôle de tout fonds créé par les Communautés.

À la demande de la Cour des comptes, chaque institution autorise les organismes financiers détenteurs d'avoirs communautaires à mettre la Cour des comptes en mesure de s'assurer de la correspondance des données externes avec la situation comptable.

Article 86

La Cour des comptes veille à ce que tous les titres et fonds en dépôt ou en caisse soient vérifiés au vu d'attestations souscrites par les dépositaires ou de procès-verbaux de situations de caisse ou de portefeuilles. Elle peut procéder elle-même à de telles vérifications.

Article 87 (a)

La Commission et les autres institutions apportent à la Cour des comptes toutes les facilités et lui donnent tous les renseignements dont cette dernière estime avoir besoin dans l'accomplissement de sa mission, et notamment tous les renseignements dont elles disposent à la suite des contrôles qu'elles ont effectués, en application de la réglementation communautaire, auprès des services qui interviennent dans la gestion des finances communautaires et qui effectuent des dépenses pour le compte des Communautés. Elles tiennent notamment à la disposition de la Cour des comptes toutes pièces concernant la passation et l'exécution des marchés et tous comptes en deniers et matières, toutes pièces comptables ou justificatives, ainsi que les documents administratifs qui s'y rapportent, toute documentation relative aux recettes et aux dépenses, tous inventaires, tous organigrammes des services que la Cour des comptes estime nécessaires à la vérification sur pièce ou sur place du compte de gestion et tous documents et données établis ou conservés sur un support magnétique.

À cet effet, les agents soumis aux vérifications de la Cour des comptes sont notamment tenus:

- a) d'ouvrir leur caisse, de représenter les deniers, valeurs et matières de toute nature et les pièces justificatives de leur gestion dont ils sont dépositaires, ainsi que tout livre et registre et tous autres documents qui s'y rapportent;
- b) de représenter la correspondance ou tout autre document nécessaire à l'exécution complète du contrôle visé à l'article 85 premier alinéa.

EXTRAIT DU REGLEMENT FINANCIER

Article 90 (a)

La communication des informations visées sous b) ne peut être demandée que par la Cour des comptes.

La Cour des comptes est habilitée à vérifier les documents relatifs aux recettes et aux dépenses des Communautés qui sont détenues dans les services des institutions, et notamment dans les services responsables des décisions au sujet de ces recettes et dépenses.

La vérification de la légalité et de la régularité des recettes et des dépenses et le contrôle de la bonne gestion financière s'étendent à l'utilisation, par des organismes extérieurs aux institutions, des fonds communautaires perçus à titre de subventions.

Tout octroi de subventions communautaires à tous bénéficiaires extérieurs aux institutions est subordonné à l'acceptation, par écrit, par les bénéficiaires, de la vérification effectuée par la Cour des comptes sur l'utilisation du montant des subventions octroyées.

Article 88 (a)

Le rapport annuel de la Cour des comptes prévu à l'article 78 du traité CECA, à l'article 206 bis du traité CEE et à l'article 180 bis du traité Euratom est régi par les dispositions suivantes:

1. La Cour des comptes porte à la connaissance de la Commission et des institutions intéressées, le 15 juillet au plus tard, les observations qui lui paraissent de nature à devoir figurer dans le rapport annuel. Ces observations doivent rester confidentielles. Toutes les institutions adressent leurs réponses à la Cour des comptes, le 31 octobre au plus tard. Les institutions autres que la Commission adressent leur réponse simultanément à celle-ci.
2. Le rapport annuel comporte une appréciation de la bonne gestion financière.
3. Le rapport annuel comporte — sans préjudice de toute présentation de synthèse ou d'observations de portée générale que la Cour des comptes estime appropriées — notamment autant de subdivisions qu'il y a d'institutions.

La Cour prend les mesures nécessaires pour que les réponses des institutions à ses observations soient publiées immédiatement après les observations.

4. La Cour des comptes transmet aux autorités responsables de la décharge et aux autres institutions, le 30 novembre au plus tard, son rapport annuel assorti des réponses et en assure la publication au *Journal officiel des Communautés européennes*.

1. En dehors du rapport annuel, la Cour des comptes peut présenter à tout moment ses observations, sous forme de rapports spéciaux, sur des questions particulières et rendre des avis à la demande d'une des institutions des Communautés.

2. Les rapports spéciaux sont communiqués à l'institution ou organe concerné.

L'institution concernée dispose d'un délai de deux mois et demi pour communiquer à la Cour des comptes les remarques qu'appelleraient les rapports spéciaux en question.

Si la Cour des comptes décide de publier au *Journal officiel des Communautés européennes* certains de ses rapports, ceux-ci sont accompagnés des réponses de l'institution ou des institutions concernées.

Les rapports spéciaux sont communiqués au Parlement et au Conseil, dont chacun détermine, éventuellement en liaison avec la Commission, les suites à leur donner.

3. Les avis visés au paragraphe 1 ne portant pas sur des propositions ou des projets dans le cadre de la consultation législative peuvent être publiés par la Cour des comptes au *Journal officiel*. La Cour décide de cette publication après consultation de l'institution qui a demandé l'avis ou de l'institution concernée par l'analyse de la Cour. Les avis publiés au *Journal officiel* sont accompagnés de réponses de l'institution ou des institutions concernées.

Article 89 (a)

1. Avant le 30 avril de l'année suivante, le Parlement, sur recommandation du Conseil qui statue à la majorité qualifiée, donne décharge à la Commission sur l'exécution du budget. Si cette date ne peut être respectée, le Parlement ou le Conseil informe la Commission des motifs pour lesquels cette décision a dû être différée.

As cas où le Parlement européen ajourne la décision octroyant la décharge, la Commission s'efforce de prendre, dans les meilleurs délais, les mesures de nature à permettre et à faciliter la levée des obstacles à cette décision.

2. La décision de décharge porte sur les comptes de la totalité des recettes et dépenses de la Communauté, ainsi que sur le solde qui en découle et sur l'actif et le passif de la Communauté décrits dans le bilan financier; elle comporte une appréciation de la responsabilité de la Commission dans l'exécution budgétaire écoulée.

EXTRAIT DU REGLEMENT FINANCIER

3. Le contrôleur financier tient compte des observations figurant dans les décisions de décharge.

4. Les institutions adoptent toutes mesures utiles pour donner suite aux observations figurant dans les décisions de décharge.

5. À la demande du Parlement ou du Conseil, elles font rapport sur les mesures prises à la suite de ces observations, et notamment sur les instructions qu'elles ont adressées à ceux de leurs services qui interviennent dans l'exécution du budget. Ces rapports sont également communiqués à la Cour des comptes.

Les institutions doivent également, dans une annexe du compte de gestion de l'exercice qui suit celui de la décision de décharge, rendre compte des mesures qui ont été prises à la suite des observations figurant dans les décisions de décharge.

6. Les pièces justificatives relatives à la comptabilité et à l'établissement des comptes de gestion et du bilan financier sont conservées pendant une période de cinq ans à compter de la date de la décision de décharge sur l'exécution du budget.

Toutefois, les pièces relatives à des opérations non définitivement clôturées sont conservées au-delà de cette période et jusqu'à la fin de l'année suivant celle de la clôture desdites opérations.

Chaque institution détermine auprès de quel service les pièces justificatives seront conservées.

Extrait des "Modalités d'exécution"

TITRE II

RÈGLES APPLICABLES AU CONTRÔLEUR FINANCIER ET AUX CONTRÔLEURS FINANCIERS SUBORDONNÉS

(Article 19 du règlement financier)

Article 5

Chaque institution nomme, par décision motivée, un contrôleur financier, fonctionnaire chargé du contrôle de l'engagement et de l'ordonnancement de toutes les dépenses ainsi que du contrôle de toutes les recettes imputables au budget des Communautés, dont l'institution est l'ordonnateur.

Article 6

L'institution peut nommer un ou plusieurs contrôleurs financiers subordonnés. Ceux-ci sont placés sous la responsabilité hiérarchique du contrôleur financier qui détermine les délégations qu'il leur donne. Ils portent, dans le cadre de ces délégations, la responsabilité des visas qu'ils délivrent.

Article 7

Le contrôleur financier et les contrôleurs financiers subordonnés sont obligatoirement choisis par l'institution, en raison de leur compétence particulière, parmi les ressortissants des États membres.

Article 8

L'institution met à la disposition du contrôleur financier les services nécessaires au bon accomplissement de sa fonction de contrôle.

Article 9

Toutes les décisions relatives aux délégations et subdélégations accordées par le contrôleur financier ou par les contrôleurs financiers subordonnés obéissent aux dispositions des articles 1 à 3 ci-avant.

Article 10

Dans l'exercice de ses fonctions de contrôle, le contrôleur financier jouit d'une complète indépendance et n'est responsable que devant l'institution. Il ne peut recevoir aucune instruction concernant l'exercice des fonctions qui, par sa nomination, lui sont assignées en vertu des dispositions du règlement financier.

Ces dispositions s'appliquent également aux contrôleurs financiers subordonnés, dans les limites de la délégation reçue de leur supérieur hiérarchique, le contrôleur financier.

Article 11

Le contrôleur financier peut faire, en tout temps et sur tout sujet ayant des implications financières, des rapports à l'institution, notamment en ce qui concerne la bonne gestion financière.

Article 12

Le contrôleur financier et les contrôleurs financiers subordonnés ont accès à toutes les pièces justificatives et à tous autres documents relatifs aux dépenses et recettes à contrôler. Ils peuvent effectuer des contrôles sur place.

Article 13

La responsabilité disciplinaire et, éventuellement, pécuniaire, au sens de l'article 69 du règlement financier, du contrôleur financier et des contrôleurs financiers subordonnés ne peut être mise en cause que par l'institution elle-même, dans les conditions prévues ci-après.

L'institution prend une décision motivée portant ouverture d'une enquête. Cette décision est signifiée à l'intéressé et, s'il s'agit d'un contrôleur financier subordonné, au contrôleur financier. L'institution peut charger de l'enquête, sous sa responsabilité directe, un ou plusieurs fonctionnaires de grade égal ou supérieur à celui de l'agent concerné et n'exerçant pas les fonctions de contrôleur financier, d'ordonnateur ou de comptable. Au cours de cette enquête, l'intéressé et, s'il s'agit d'un contrôleur financier subordonné, le contrôleur financier, sont obligatoirement entendus.

Le rapport d'enquête est communiqué à l'intéressé et, s'il s'agit d'un contrôleur financier subordonné, au contrôleur financier. L'intéressé est ensuite entendu par l'institution au sujet de ce rapport.

Sur la base du rapport et de l'audition, l'institution prend, soit une décision motivée de décharge vis-à-vis de l'intéressé, soit une décision motivée prise conformément aux dispositions des articles 22 et 86 à 89 du statut. Les décisions portant sanctions disciplinaires et/ou pécuniaires sont notifiées à l'intéressé et communiquées, pour information, aux autres institutions, à la Cour des comptes et, s'il s'agit d'un contrôleur financier subordonné, au contrôleur financier.

Ces décisions peuvent faire l'objet d'un recours de l'intéressé devant la Cour de justice, dans les conditions prévues au statut.

Article 14

Sans préjudice des voies de recours ouvertes par le statut et le régime applicable aux autres agents, il est ouvert au contrôleur financier et aux contrôleurs financiers subordonnés un recours devant la Cour de justice pour tout acte relatif à l'exercice de leur fonction de contrôle. Ce recours doit être formé dans un délai de trois mois, courant du jour de la notification de l'acte en cause.

Les dispositions de l'alinéa précédent s'appliquent au recours formé par l'institution contre son contrôleur financier ou ses contrôleurs financiers subordonnés.

Le recours est instruit et jugé dans les conditions prévues à l'article 91 paragraphe 5 du statut.

ANNEXE N° 8

**CONTRIBUTION DE LA COMMISSION
DES COMMUNAUTÉS
À LA CONFÉRENCE INTERGOUVERNEMENTALE
SUR L'UNION POLITIQUE
PORTANT RÉVISION DES DISPOSITIONS FINANCIÈRES
DU TRAITÉ DE ROME**

Version 11 - le 6 mai 1991

ARTICLE 199

(L'UNITE ET L'EQUILIBRE DU BUDGET)

1. Toutes les recettes et les dépenses de la Communauté, y compris celles qui se rapportent aux opérations d'emprunt et de prêt visées à l'article 203 bis, et celles du Fonds européen de développement, doivent faire l'objet de prévisions et d'autorisations pour chaque exercice budgétaire et être inscrites au budget.
2. Le budget doit être équilibré en recettes et en dépenses.

ARTICLE 200

(RESSOURCES PROPRES)

1. Le financement des dépenses de la Communauté est assuré, sans préjudice des autres recettes, par des ressources propres qui garantissent son autonomie financière. Les Etats membres veillent à ce que des ressources propres adéquates soient directement mises à la disposition de la Communauté.

Les ressources propres peuvent comporter un ou plusieurs impôts communautaires.

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

Si le Conseil entend s'écarter de l'avis adopté par le Parlement, il ouvre une procédure de concertation. La concertation a lieu au sein d'un comité de concertation qui réunit les membres du Conseil et autant de représentants du Parlement et aux travaux duquel participe la Commission. Le comité a pour mission de rechercher un accord entre le Parlement et le Conseil. A la fin de cette procédure, le Parlement rend un nouvel avis. Le Conseil ne statue définitivement qu'après adoption de ce nouvel avis ou au plus tôt 3 mois après ouverture de la procédure de concertation.

3. Les conditions d'appel des ressources propres et les dispositions de procédure y relatives sont fixées dans la décision visée au paragraphe 2.

ARTICLE 201

(PLANIFICATION FINANCIERE ET DISCIPLINE BUDGETAIRE)

1. Les perspectives financières pluriannuelles constituent le cadre de référence de la discipline budgétaire. Elles indiquent, par exercice, en crédits pour engagements, l'ampleur et la composition des dépenses prévisibles de la Communauté y compris celles destinées au développement de politiques nouvelles. Elles comportent, en outre, une réserve destinée à faire face à des circonstances imprévisibles.

Les montants globaux annuels des dépenses sont également indiqués en crédits pour paiements lesquels s'inscrivent dans la limite des ressources propres, résultant de la décision visée à l'article 200, paragraphe 2. Ces montants sont en outre exprimés en pourcentage du produit national brut.

2. Les montants figurant dans les perspectives financières pluriannuelles constituent des plafonds à respecter par les institutions au cours de la procédure budgétaire.
3. Les perspectives financières pluriannuelles sont annexées à un accord interinstitutionnel [à une décision] adopté[e], sur proposition de la Commission, par le Conseil statuant à la majorité qualifiée et par le Parlement statuant à la majorité des membres qui le composent et des trois cinquièmes des suffrages exprimés.

Aussi longtemps que l'accord interinstitutionnel [la décision] n'est pas adopté[e], la Commission peut modifier sa proposition. Le Conseil ne peut amender la proposition de la Commission que statuant à l'unanimité.

4. Les perspectives financières pluriannuelles peuvent être révisées selon la procédure visée au paragraphe 3.
5. En l'absence de décision sur une proposition de nouvelles perspectives financières pluriannuelles, les perspectives applicables pour le dernier exercice sont reconduites pour l'exercice suivant.

ARTICLE 201 bis

(PLANIFICATION FINANCIERE ET DISCIPLINE BUDGETAIRE)

Toute obligation financière de la Communauté résultant d'un acte pris en vertu du présent traité est limitée par la disponibilité de crédits au budget. La mise en oeuvre de toute décision dont les implications financières dépassent les crédits disponibles au budget ou les crédits prévus dans les perspectives financières ne peut avoir lieu que lorsque le budget et, le cas échéant, les perspectives financières ont été modifiées de manière adéquate selon la procédure prévue pour chacun de ces cas.

ARTICLE 203

(PROCEDURE BUDGETAIRE)

1. L'exercice budgétaire commence le 1er janvier et s'achève le 31 décembre.
2. Chacune des Institutions de la Communauté dresse un état prévisionnel de ses dépenses. La Commission groupe ces états dans un projet de budget. Elle peut y joindre un avis qui peut comporter des prévisions divergentes.

Le projet de budget est établi dans le respect des perspectives financières visées à l'article 201 et des dispositions de la décision visée à l'article 200.

3. A toutes les étapes de la procédure, le Conseil et le Parlement votent aussi bien sur l'état des dépenses que sur l'état des recettes en respectant notamment les perspectives financières visées à l'article 201 et les conditions fixées dans la décision visée à l'article 200.
4. Le Parlement est saisi du projet de budget. Il se prononce dans un délai de 45 jours.

Le Parlement peut modifier le projet de budget à la majorité des suffrages exprimés si la Commission ne formule aucune opposition.

Le Parlement ne peut modifier le projet de budget qu'à la majorité des membres qui le composent et des trois cinquièmes des suffrages exprimés lorsqu'il se prononce sur des propositions d'amendements rencontrant l'opposition de la Commission.

La Commission peut exprimer son opposition :

- à des propositions d'amendements visant à la réduction des dépenses que l'Autorité budgétaire est tenue d'inscrire au budget pour permettre à la Communauté de respecter ses obligations internes ou externes, telles qu'elles résultent des Traités ou des actes arrêtés en vertu de ceux-ci;
- à des propositions d'amendements visant à l'augmentation des autres dépenses.

5. Le projet de budget, dans la version votée par le Parlement, est transmis au Conseil. Dans le cas où le Parlement ne se prononce pas dans le délai prévu au paragraphe 4, le projet de budget est transmis au Conseil dans sa version initiale. Le Conseil se prononce dans un délai de 30 jours, à la majorité qualifiée, sur le projet de budget.

Lorsque le Conseil, dans le délai prévu, n'adopte aucune modification au projet de budget tel que voté par le Parlement, ce projet de budget est réputé approuvé.

6. Lorsque le Conseil vote des modifications, il ouvre sans délai une procédure de concertation. La concertation a lieu au sein d'un comité de concertation qui réunit les membres du Conseil et autant de représentants du Parlement, et aux travaux duquel participe la Commission. Le comité a pour mission d'aboutir à un accord sur un projet de budget commun.

Si dans un délai de 20 jours, le Conseil, statuant à la majorité des membres qui le composent et les représentants du Parlement, statuant à la majorité, se mettent d'accord, le projet du budget ainsi modifié est transmis au Parlement. A défaut, le projet de budget est transmis au Parlement tel que voté par le Conseil.

7. Le Parlement peut, dans un délai de 30 jours, soit adopter le projet de budget qui lui a été transmis à la majorité des membres qui le composent, soit le modifier à la majorité des membres qui le composent et de 2/3 des suffrages exprimés. Dans ce cas, le budget peut seulement reprendre des modifications introduites par le Parlement en vertu du para. 4 ou par le Conseil en vertu du para. 5. Si le Parlement ne statue pas dans ce délai, le projet de budget est réputé adopté tel qu'il lui a été transmis.

8. Le Parlement, dans les délais dont il dispose conformément aux paragraphes 4 et 7, à la majorité des membres qui le composent et des 2/3 des suffrages exprimés, peut rejeter, pour des motifs importants le projet de budget et demander qu'un nouveau projet soit soumis.

Lorsque le Parlement rejette le projet de budget, la Commission établit un nouveau projet. La procédure est reprise conformément aux paragraphes 3 à 7 ci-dessus. Elle se déroule au bénéfice de l'urgence : les délais applicables ne peuvent atteindre plus de la moitié des délais prévus pour les étapes de la procédure budgétaire antérieures au rejet.

9. Lorsque la procédure prévue au présent article est achevée, le Président du Parlement constate que le budget est définitivement arrêté.
10. Le calendrier de la procédure budgétaire est fixé par le règlement financier visé à l'article 209.

ARTICLE 206

(COUR DES COMPTES)

L'article 206 §4 1er alinéa est modifié comme suit :

4. Les membres de la Cour des Comptes sont nommés pour six ans par le Conseil, statuant à la majorité qualifiée après avis conforme du Parlement européen.

ARTICLE 206 ter

(DECHARGE)

Il est ajouté le §2 suivant :

2. Les institutions adoptent les mesures utiles pour donner suite aux observations figurant dans la décision de décharge visées au paragraphe 1 et font rapport, à la demande du Parlement ou du Conseil sur les mesures prises par elles.

ARTICLE 207

(L'ECU - GESTION DES SOLDES DISPONIBLES)

Le budget est établi et exécuté en écus conformément aux dispositions du règlement pris en exécution de l'article 209.

Les ressources propres prévues à l'article 200, paragraphe 1 sont mises à la disposition de la Communauté par les Etats membres en écus.

Les soldes disponibles de ces ressources propres ou contributions sont déposés auprès des Trésors des Etats membres ou des organismes désignés par eux.

Ces disponibilités peuvent être placées dans des conditions qui font l'objet d'accords entre la Commission et l'Etat membre intéressé.

ARTICLE 209

(REGLEMENTATION FINANCIERE)

Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission et après avis conforme du Parlement européen et avis de la Cour des Comptes :

- a) arrête les règlements financiers spécifiant notamment les modalités relatives à l'établissement et à l'exécution du budget et à la reddition et à la vérification des comptes, ainsi qu'aux conditions d'exécution des opérations d'emprunt et de prêt;
- b) fixe les modalités et la procédure selon lesquelles les recettes budgétaires prévues dans le régime des ressources propres aux Communautés sont mises à la disposition de la Commission, et définit les mesures à appliquer pour faire face, le cas échéant, aux besoins de trésorerie;
- c) détermine les règles et organise le contrôle de la responsabilité des ordonnateurs et comptables.

Articles 202, 205, 205a, 206a, 208 inchangés.

PROJET DE "COMMENTAIRES"

Bruxelles, le 6 mai 1991

REV. 9

Commentaires sur les propositions de modification des "dispositions financières" de la Communauté

Remarque préliminaire

Les objectifs horizontaux visés par la conférence intergouvernementale sont le renforcement de la légitimité démocratique des structures décisionnelles de la Communauté et l'amélioration de l'efficacité des institutions communautaires et des procédures décisionnelles. Ces objectifs valent également pour le statut des finances de la Communauté. Dans son avis du 21.10.1990, la Commission a, sous ces deux aspects, mis en exergue les exigences concrètes ci-après :

- accroître les pouvoirs et les responsabilités du PE en lui accordant une certaine possibilité d'agir sur les recettes;
- établissement d'un (nouvel) équilibre institutionnel;
- consécration dans le traité CEE des principes de la discipline budgétaire;
- réexamen de la distinction entre dépenses obligatoires et dépenses non obligatoires.

Cet avis de la Commission était fondé sur la constatation que le cadre juridique et politique pour les décisions concernant les finances de la Communauté s'est profondément modifié au cours des années 70 et 80 par rapport au cadre initialement prévu par le Traité.

Les principaux changements ont été apportés par l'Accord interinstitutionnel du 29.06.1988 et les décisions d'application du Conseil du 24.06.1988 relatives au système des Ressources propres des Communautés et à la discipline budgétaire.

Sans vouloir préjuger la portée des rapports détaillés sur l'application de l'Accord interinstitutionnel, sur la décision relative au système des Ressources propres et sur les opérations d'emprunt et de prêt que la Commission présentera avant la fin de 1991, on peut d'ores et déjà constater que la mise en oeuvre du nouveau système des Ressources propres et de la discipline budgétaire instaurée par l'Accord interinstitutionnel est une réalité. Ils devraient dès lors avoir désormais la place qu'ils méritent, c'est-à-dire leur consécration dans le traité lui-même.

En inscrivant ces principes dans le Traité, la finalité est de tenir compte des deux objectifs horizontaux susmentionnés de la conférence intergouvernementale (renforcement de la légitimité démocratique et amélioration de l'efficacité), sans remettre en question l'approche du système des ressources propres en vigueur.

Article 199 (unité et équilibre du budget)

1. Le budget est l'expression des activités de la Communauté lesquelles impliquent une incidence financière. Le budget devrait ainsi être le reflet de l'ensemble des activités de la Communauté entraînant une incidence financière. Cela signifie qu'à l'avenir l'activité du Fonds européen de développement et les opérations d'emprunt et de prêt devraient être incluses dans le budget communautaire. En pratique, la budgétisation du FED pourrait être réalisée à partir de 1995 (date à laquelle parviendra à échéance la dotation actuelle du septième FED). Par conséquent, le nouvel article 199 prévoit que le FED relève du budget ; une "disposition transitoire", devra cependant être insérée dans le texte du "traité portant modification de certaines dispositions financières" afin de préciser que la budgétisation n'interviendra qu'à compter de huitième FED, prévue au cours de l'exercice 1995

En revanche, il ne semble plus utile de mentionner expressément le Fonds social européen, étant donné que tous les Fonds structurels de la Communauté font naturellement partie intégrante du budget communautaire.

Il serait en principe également possible d'inclure dans le budget communautaire le budget opérationnel de la CECA. Cependant, en raison du système de financement différent de ce budget et eu égard au fait que le traité CECA expire en l'an 2002, l'avantage pratique serait toutefois minime.

2. La nature des ressources ne joue aucun rôle sous l'angle de l'unité et de l'équilibre du budget. Les dispositions correspondantes concernant les ressources et les opérations - de portée limitée - d'emprunt et de prêt sont donc proposées aux articles 200 et 203bis. . . .

En revanche, il semble important de préciser que les décisions dans le cadre de la procédure budgétaire portent dans tous les cas aussi bien sur la prévision que sur l'autorisation des recettes et des dépenses.

Article 200 (ressources propres)

1. Au cours de sa session des 14 et 15.12.1990, le Conseil européen a souligné que l'Union politique - visée dans le cadre de la conférence intergouvernementale - doit pouvoir disposer de toutes les ressources nécessaires pour atteindre les objectifs qu'elle s'est fixés et pour mener à bien les politiques qui en découlent.

Depuis la réforme des bases financières de la Communauté par la décision du 21.04.1970, il est unanimement reconnu que le financement de l'activité de la Communauté ne doit plus être assuré - comme prévu initialement dans le traité CEE - par des contributions financières des Etats membres, mais par des "ressources propres" de la Communauté. Le nombre de ressources a été porté à 4 - actuellement - par la décision du 24.06.1988. La quatrième ressource qui est liée au produit national brut des Etats membres a pour fonction non seulement de couvrir des besoins financiers supplémentaires, mais aussi et surtout d'assurer une répartition plus équitable de la charge entre les Etats membres, en reflétant leur capacité contributive.

2. Il y a lieu de se tenir à ce système de financement de la Communauté par des Ressources propres. Seules les deux premières ressources de la décision sur les ressources propres actuellement en vigueur constituent de véritables Ressources propres. Or, on doit se rendre compte que justement ces deux ressources du système actuellement en vigueur vont continuer à perdre de leur importance. Il conviendra donc de renforcer le caractère "propre", c'est-à-dire communautaire de l'ensemble des ressources. En outre, il semble souhaitable d'introduire au moins dans son principe, dans une nouvelle décision sur les ressources propres, une nouvelle ressource qui pourrait aussi prendre la forme d'une taxe communautaire.

3. La décision sur le nombre et la nature des ressources de la Communauté ne doit cependant pas être prise dans le cadre de la conférence intergouvernementale. Il suffit de fixer dans le traité CEE la procédure pour l'adoption des décisions en matière de ressources propres. A cet égard, il y a lieu de tenir compte du niveau d'intégration croissant et des objectifs horizontaux de la conférence intergouvernementale.

Ceci signifie qu'une influence plus grande sur les décisions en matière de ressources propres devrait être reconnu au Parlement européen, sans porter atteinte à la position des Etats membres qui ont transféré leurs tâches à la Communauté et qui ont dès lors la responsabilité finale de rendre disponible les moyens appropriés en crédits. Cette coresponsabilité du Parlement pour toutes les recettes sert mieux l'objectif du renforcement de la légitimité démocratique qu'une responsabilité spécifique du Parlement pour une seule ressource (supplémentaire). Cette solution semble plus conforme au système et plus facilement praticable y compris sous l'angle de l'unité du budget (article 199) et de la discipline budgétaire avec ses plafonds qui sont contraignants pour toutes les institutions (article 201).

Par ailleurs, aussi la détermination de la durée de validité de la décision sur les Ressources propres, ainsi que de l'assiette, du taux maximum et des modalités d'appel des différentes ressources peut être renvoyée vers le texte de la décision sur les Ressources propres.

Il y a lieu de considérer que, dans l'intérêt d'un développement stable de la Communauté, les ressources mises à sa disposition devraient être déterminées chaque fois pour une période plus longue que celle correspondant à la durée des Perspectives financières (cf. Article 201).

On pourrait cependant convenir que la décision sur les ressources propres établira un lien formel entre l'exercice du droit d'initiative du Parlement en matière budgétaire et la fixation du taux d'appel pour une ressource déterminée. La Commission pourrait présenter des propositions concrètes en ce sens dans le cadre du rapport [sur le fonctionnement du système des ressources propres] qu'elle soumettra avant la fin 1991 .

4. Comme la Communauté ne peut fonctionner sans ressources propres, une décision en matière de ressources propres, une fois adoptée, devrait rester en vigueur aussi longtemps qu'elle n'a pas été remplacée par une nouvelle décision dans le même domaine. Ceci est conforme aux dispositions de la décision relative aux ressources propres du 24.06.1988.

Article 201 (Programmation financière à moyen terme)

1. Le principal enseignement à tirer de l'application de l'Accord interinstitutionnel du 29.6.1988 est que l'introduction d'une Programmation financière à moyen terme contraignante permet d'imposer une stricte discipline budgétaire et est un instrument approprié pour assurer avec fiabilité et sans conflit majeur l'établissement et l'exécution du budget de la Communauté. Les principaux éléments de la discipline budgétaire devraient donc être inscrits dans le traité lui-même. La pièce maîtresse de la discipline budgétaire est la Programmation financière à moyen terme (c'est-à-dire pour une période de quatre ou cinq ans par exemple). Cette Programmation financière s'efforce d'assurer la cohérence entre les dépenses prévisibles et les ressources dont la Communauté disposera selon les prévisions et de fixer des plafonds contraignants pour chaque exercice budgétaire et pour chaque catégorie de dépenses. Ces plafonds constituent le cadre pour l'établissement du budget annuel.

2. Il suffit d'ancrer dans le traité les principaux éléments de la discipline budgétaire et la procédure pour l'établissement des perspectives financières y compris le principe de l'inclusion d'une réserve destinée à faire face à des circonstances imprévisibles. En revanche, les modalités détaillées (notamment, ventilation des dépenses par catégories, fixation des plafonds, période couverte par les perspectives financières, conditions et procédure pour la révision et le renouvellement des perspectives financières, etc.) peuvent être définies, sur proposition de la Commission, dans un accord interinstitutionnel (AI) ou une décision.

C'est le seul moyen d'assurer en même temps une flexibilité suffisante pour que, si les circonstances viennent à changer, une adaptation de l'AI ou de la décision soit possible sans nouvelle modification du traité. Bien entendu, il faudra veiller, lors de la rédaction du texte du nouvel Accord interinstitutionnel ou de la décision, à ce que des procédures appropriées soient introduites pour l'adaptation des Perspectives financières si les circonstances ont changé et à ce que la réserve pour imprévus puisse répondre à son but.

En réglant les modalités détaillées dans un Accord interinstitutionnel, on aurait une meilleure garantie qu'un très large consensus sera réalisé entre les trois institutions et qu'au cours des phases suivantes de l'établissement et de l'exécution du budget communautaire les trois institutions s'en tiendront aux conditions ainsi convenues. L'Accord interinstitutionnel du 29.6.1988 a fait ses preuves à cet égard.

Puisque, par le biais des Perspectives financières des garanties suffisantes sont données au Conseil, il devient possible au niveau suivant (établissement du Budget) de modifier l'équilibre interinstitutionnel en faveur du Parlement.

3. Comme pour la fixation des ressources propres, il y a lieu de prévoir pour la Programmation financière à moyen terme que les perspectives financières restent valables jusqu'à ce que de nouvelles Perspectives financières soient adoptées. A défaut, à l'expiration de la dernière année des Perspectives financières, le volume des crédits serait fixé par la procédure budgétaire annuelle.

Article 201 bis (Programmation financière à moyen terme et discipline budgétaire)

1. Les compétences du Parlement dans le cadre de l'établissement du budget sont plus importantes que dans le contexte de la procédure législative. Alors que le Parlement peut prendre des initiatives dans l'établissement du budget, en créant des lignes budgétaires et en fixant les crédits à mettre à disposition sur ces lignes, le Conseil demeure très largement responsable en ce qui concerne le contenu des actes juridiques.

Il convient donc de définir le rapport entre l'adoption d'actes juridiques ayant une incidence financière et leur mise en oeuvre dans le budget. Ce faisant, l'objectif doit être d'empêcher toute violation de la discipline budgétaire - contraignante pour les deux institutions - sans pour autant affaiblir la position juridique des deux institutions dans les différents domaines.

2. Ces propositions ne modifient pas l'équilibre existant entre le pouvoir législatif et budgétaire. En effet, l'article 22 du règlement financier prévoit déjà que l'exécution des crédits votés nécessite, pour toute action communautaire significative, l'arrêt préalable d'une base juridique distincte.

Par contre, elles ont pour objet inscrire dans le Traité les dispositions de l'article 16 de la décision du Conseil du 24.6.1988 concernant le discipline budgétaire.

Article 203 (procédure budgétaire)

1. Depuis 1975, la procédure budgétaire s'est de plus en plus éloignée, dans la pratique, de ce qui était initialement prévu dans le Traité :

- depuis 1975, un calendrier différent, plus réaliste, est appliqué;
- depuis que l'All a introduit une Programmation financière à moyen terme et que, dans le cadre de la discipline budgétaire, les conditions des Perspectives financières doivent être respectées pour les différentes catégories de dépenses, la distinction entre "dépenses obligatoires" et "dépenses non obligatoires" joue un rôle beaucoup moins important. Or, dans sa formulation actuelle, l'article 203 est organisé en fonction de cette distinction.
- la fixation d'un "taux maximal" d'augmentation pour les dépenses "non obligatoires" (article 203, paragraphe 9) est aujourd'hui périmée, puisque les Perspectives financières imposent des conditions contraignantes.

Les décisions de base importantes pour l'établissement du budget relèvent désormais de la procédure décisionnelle relative à la Programmation financière à moyen terme. Simultanément, la procédure budgétaire annuelle a été allégée. Par ailleurs, pour celle-ci, le traité CEE, dans son libellé actuel, ne précise pas clairement si, en fixant les dépenses, les deux branches de l'Autorité budgétaire se prononcent en même temps en ce qui concerne les recettes.

La procédure budgétaire annuelle constitue le troisième niveau, le plus concret, du système de la Programmation financière. Le premier niveau, par lequel sont fixées les Ressources propres, permet de définir le cadre global des ressources disponibles. Par le deuxième niveau, des plafonds contraignants pour chaque exercice budgétaire sont fixés pour certaines catégories de dépenses - dans la limite des recettes disponibles - dans le cadre de la Programmation financière à moyen terme. Dans le cadre du troisième niveau, des dotations chiffrées sont attribuées par la procédure budgétaire annuelle aux différents domaines d'activité de la Communauté (représentés par des lignes budgétaires) à l'intérieur des disponibilités précédemment définies.

2. Aux termes de la présente proposition, les Etats membres conservent l'essentiel du pouvoir de décision sur les ressources propres - même si, selon la proposition, le Parlement aura son mot à dire; la décision sur les ressources propres continuera à l'avenir de devoir être ratifiée. Au niveau de la Programmation financière à moyen terme, une véritable codécision du Conseil et du Parlement est prévue.

La fixation de plafonds contraignants pour les ressources propres et, dans le cadre de la discipline budgétaire, pour les différentes catégories de dépenses donne aux Etats membres une garantie suffisante que ces limites ne seront pas dépassées au cours de la procédure budgétaire annuelle.

Eu égard à l'objectif assigné à la conférence intergouvernementale (renforcer la légitimité démocratique) et sachant que le droit d'approuver le budget fait partie des compétences traditionnelles de tout parlement, il apparaît donc judicieux de renforcer la position du Parlement dans la procédure budgétaire.

Le moyen le plus facile pour ce faire consiste à renoncer à la distinction - qui de toute façon n'a jamais été très claire - entre dépenses obligatoires et dépenses non obligatoires, d'autant que la Programmation financière à moyen terme lui a très largement fait perdre de son importance.

Il s'ensuit que le Parlement aura le dernier mot pour toutes les dépenses, sous réserve de respecter la discipline budgétaire. Conformément à la situation nouvelle qui sera ainsi la sienne, le Conseil examinera le projet de budget après le Parlement, de façon à pouvoir tenir compte de l'avis du Parlement dans ses délibérations.

Le contenu concret que l'on donne au budget (fixation de lignes budgétaires spécifiques et autorisation de montants déterminés sur chaque ligne) entraîne d'importantes implications sur l'accomplissement des tâches confiées à la Communauté. La Commission, qui détient le droit de proposer les actes de base, qui est l'organe qui exécute le budget de la Communauté et qui a pour mission de défendre les intérêts de celle-ci, est directement concernée par le contenu donné au budget. Il conviendrait donc de donner à la Commission une possibilité d'intervenir pour que la Communauté puisse toujours s'acquitter de son obligation juridique d'effectuer certaines dépenses et pour que de nouvelles dépenses qui ne sont pas juridiquement inéluctables ne mettent pas en danger les limites de la discipline budgétaire et des ressources propres.

3. La procédure budgétaire peut être considérablement simplifiée dans le temps en procédant de la manière suivante :

- le projet de budget est établi par la Commission;

- il est aussitôt transmis au Parlement qui, en première lecture, prend position sur le projet et propose, le cas échéant, des amendements; ceux-ci peuvent porter aussi bien sur les dépenses jusqu'à présent qualifiées de "non obligatoires" (actuellement : "amendements") que sur les dépenses dites "obligatoires" (actuellement : "modifications");

Par conséquent, les Institutions devront à l'avenir aussi se mettre d'accord sur une ligne de démarcation entre ces deux catégories de dépenses, étant toutefois entendu que les critères de classification convenus dans le cadre de la Déclaration commune du 30.06.1982 seraient susceptibles de connaître certains aménagements appropriés.

- le Conseil statue en une seule lecture sur le projet de la Commission et sur les propositions d'amendements du Parlement;
- le projet revient devant le Parlement qui l'adopte formellement ou qui, si un accord n'a pas été réalisé, statue définitivement en deuxième lecture.

Un délai précis devrait être fixé dans le traité pour chaque étape, ainsi que cela se fait pour les propositions de modification dans le cadre de la "procédure de coopération" dans le domaine législatif. Mais, il n'apparaît pas indispensable de fixer dans le traité lui-même un nouveau calendrier pour le déroulement de la procédure budgétaire. Ce calendrier peut être fixé dans le règlement financier, de façon à assurer une meilleure flexibilité.

La procédure budgétaire devrait permettre un accord aussi large que possible entre les deux branches de l'Autorité budgétaire et la Commission.

Il convient néanmoins de prévoir, pour éviter un blocage de la procédure budgétaire, qu'une institution puisse en définitive, si nécessaire, faire valoir son point de vue par rapport à celui des autres institutions, le dernier mot revenant toutefois au Parlement, comme indiqué ci-dessus. Pour garantir aux autres institutions qu'il sera tenu compte de leur position, toute décision, en cas de divergence par rapport aux points de vue des autres institutions, nécessiterait un degré d'approbation plus élevé.

4. Pour assurer un accord aussi large que possible entre les deux branches de l'Autorité budgétaire, sans risquer un blocage de la procédure budgétaire, il convient de prévoir une procédure de concertation entre Conseil et Parlement. Cette procédure de concertation est ouverte par le Conseil lorsque, à l'issue de la lecture du Conseil, des divergences apparaissent par rapport au vote du Parlement en première lecture. Si la procédure de concertation aboutit à un accord, le Parlement peut, dans la deuxième lecture, soit approuver à la majorité des membres qui le composent le projet issu de cet accord, soit le modifier à la majorité qualifiée. Si, en revanche, la procédure de concertation n'aboutit pas à un accord, le Parlement se prononce sur le projet de budget établi par le Conseil. Il peut soit adopter, à la majorité des membres qui le composent, le projet de budget établi par le Conseil, soit le modifier à la majorité qualifiée. Si le Parlement ne décide pas dans le délai prévu, le projet de budget transmis au Parlement est réputé approuvé.

Le comité de concertation devrait être composé de telle manière que les deux branches de l'Autorité budgétaire puissent y être représentées de manière adéquate. Ceci vaut en particulier pour le Conseil qui est appelé à se prononcer sur le résultat de la procédure de concertation sans disposer d'une deuxième lecture. Par conséquent, le comité de concertation devrait comprendre un représentant par Etat membre et un nombre équivalent de représentants du Parlement; les représentants du Parlement seraient désignés par les groupes parlementaires proportionnellement, à leur importance afin d'assurer une représentativité optimale de tous les membres du Parlement. La Commission participera aux travaux du comité de concertation à titre consultatif afin de pouvoir remplir sa fonction de gardienne des intérêts communautaires.

5. Dans le contexte de la nouvelle procédure budgétaire prévue par l'article 203, la Commission considère qu'il est indispensable que l'Autorité budgétaire, en ce qui concerne le domaine correspondant actuellement aux dépenses obligatoires, soit tenue de rendre disponibles les crédits budgétaires que la Commission estime nécessaires afin de faire face aux dépenses décidées par le Conseil.

La façon la mieux appropriée afin d'assurer ce résultat devrait consister dans une "Déclaration commune" des trois institutions, à annexer aux modifications du Traité convenues dans le cadre de la C.I.G. et qui devrait ensuite être incorporée dans chaque Accord inter-institutionnel futur. Par cette "Déclaration commune" les deux branches de l'Autorité budgétaire s'engageraient à rendre disponibles les crédits budgétaires nécessaires et la Commission s'engagerait, pour sa part, à proposer les crédits nécessaires ainsi qu'à attirer l'attention des deux branches de l'Autorité budgétaire sur leurs obligations à cet égard, y compris par recours à son droit d'opposition, tel que prévu à l'article 203, paragraphe 4.

6. Le Parlement conserve le droit de rejeter le projet de budget à la majorité qualifiée, pour des raisons importantes. Dans ce cas, la Commission doit présenter un nouveau projet de budget. Cela déclenche une

nouvelle procédure budgétaire au cours de laquelle le délai imparti pour chaque étape est réduit de moitié.

7. La décision relative au budget s'accompagne d'une décision sur les dépenses et les recettes (cf. voir ci-dessus sous 1). La décision sur les recettes doit respecter les modalités fixées dans la décision relative aux ressources propres pour le recours aux différentes ressources. Si le cadre ainsi mis en place laisse une marge à cet effet, l'Autorité budgétaire peut le cas échéant moduler aussi, dans le cadre de la procédure budgétaire, le taux selon lequel il sera fait appel aux différentes ressources pour financer les dépenses prévues.

8. Le budget devant s'inscrire dans la Programmation financière à moyen terme, une éventuelle modification des Perspectives financières doit en règle générale intervenir avant le démarrage de la procédure budgétaire, dans les conditions prévues à cet égard (cf. commentaires ad article 201).

Article 203 bis (emprunts et prêts)

La Communauté recourt déjà - mais seulement dans certains domaines d'activité - à des opérations d'emprunts destinés, exclusivement, à l'octroi de prêts. L'activité d'emprunt de la Communauté s'accroîtra sensiblement dans le cadre de l'Union économique et monétaire et des actions d'aide concertées à l'échelon international en faveur d'autres Etats d'Europe.

Les emprunts constituent une forme particulière de recettes de la Communauté et c'est pourquoi les dispositions générales du traité (en particulier l'article 199) leurs sont applicables. Néanmoins, conformément aux propositions formulées par la Commission dans le cadre de l'UEM, les emprunts n'ont pas pour objet d'assurer le financement du budget (exclusion d'un "deficit-spending"). Leur portée et leur objet doivent être déterminés pour chaque cas concret. Les activités d'emprunt et de prêt correspondantes doivent faire l'objet d'une présentation séparée dans le cadre du budget. D'ailleurs, chaque fois, que la Communauté estime nécessaire d'avoir recours à un instrument d'emprunts/prêts, un texte de base spécifique devra

l'autoriser conformément à la procédure législative applicable.

En revanche, les "garanties" fournies par la Communauté, qu'il s'agisse :

- a) de celles relatives aux "instruments communautaires" (par rapport auxquels la Commission contracte des emprunts afin d'octroyer des prêts),
- b) ou bien de celles en faveur de tiers (ex. BEI ou autres, qui accordent des prêts sur leurs ressources)

doivent, bien entendu, continuer d'être présentées, avec la mention "p.m." (= pour mémoire), comme dépenses potentielles "normales" dans le Budget, pour couvrir l'éventualité où la Communauté serait appelée à assurer la "bonne fin" des opérations dans le cas d'une défaillance du débiteur.

A cet égard, se pose bien entendu - en ce qui concerne la catégorie b) d'opérations ci-dessus - le problème particulier de l'évaluation et de la limitation des risques susceptibles d'en découler pour le Budget de la Communauté.

La réglementation horizontale proposée rendrait inutile l'adoption d'une disposition spéciale dans le domaine de l'Union économique et monétaire, comme le prévoyait le document de travail de la Commission SEC(90)2500.

Article 204 (douzièmes provisoires)

Les dispositions en vigueur jusqu'à présent doivent être adaptées au nouveau libellé proposé de l'article 203 étant donné que la distinction entre dépenses obligatoires et non obligatoires est abandonnée et que le Parlement a le dernier mot pour toutes les dépenses.

Article 206 (Cour des comptes)

La modification proposée répond à une demande du Parlement et de la Cour des comptes.

Article 207 (utilisation de l'écu)

1. La modification proposée tient compte du fait que l'écu sera de plus en plus utilisé comme unité de compte et comme moyen général de paiement dans les rapports entre la Communauté et les Etats membres et dans l'établissement et l'exécution du budget communautaire. Cette évolution est conforme aux efforts déployés en faveur de l'Union économique et monétaire.

2. Le dernier alinéa de la version actuelle de l'article 207 devient caduc étant donné que les dispositions générales s'appliquent maintenant à la gestion du Fonds social européen.

Article 209 (règlement financier)

Les modifications proposées étendent au règlement financier et aux dispositions d'application de la décision relative aux ressources propres les modifications apportées à la procédure de décision (majorité qualifiée au Conseil, avis conforme du Parlement) dans l'optique d'un renforcement de la légitimité démocratique et d'une meilleure efficacité. Il est dans la logique du système d'introduire les mêmes procédures à ce niveau.