

Unión política: disposiciones financieras (30 mayo 1991)

Source: Secretaría de Estado para la Unión Europea, Madrid, 1016.4.3., 30.05.1991.

Copyright: (c) Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España

URL: http://www.cvce.eu/obj/union_politica_disposiciones_financieras_30_mayo_1991-fr-edff0fb5-a522-4764-a2d6-0da0a00625cc.html

Date de dernière mise à jour: 13/02/2014

EUROPE
AGENCE INTERNATIONALE
D'INFORMATION POUR LA PRESSE
 Agence Europe S.A. fondée le 2 décembre 1952

Vice Président Délégué: Emanuele Gazzo
 Rédacteur en chef: Ferdinando Riccardi
 Rédacteurs en chef adjoints:
 Marina Gazzo, Jacques Loutsch et Michel Theys



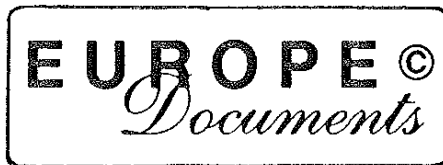
SIEGE SOCIAL ET SERVICE ABONNEMENTS
 2014 LUXEMBOURG - 32 rue Philippe II - B.P. 428
 Tél. 200.32 - Téléx 3431 - Fax 462277

DIRECTION ET RÉDACTION
1210 BRUXELLES - 10, Bd Saint-Lazare
 Tél. 219.02.56 - Téléx 21108 - Téléfax 217.65.97

Imprimé à 1210 Bruxelles, 10 Bd Saint-Lazare,
 par l'imprimerie de l'Europe S.A.

N° 1713/14
 30 mai 1991

La reproduction ou diffusion, même partielle, du présent bulletin, est strictement interdite, sauf accord préalable.



11.053

UNION POLITIQUE : DISPOSITIONS FINANCIERES

CONTRIBUTION DE LA COMMISSION EUROPEENNE A LA CONFERENCE INTERGOUVERNEMENTALE

Lors de sa réunion hebdomadaire du 6 mai 1991, la Commission européenne a approuvé, à l'initiative de M. Schmidhuber, responsable du budget au sein du Collège, une contribution à la Conférence intergouvernementale sur l'Union politique consacrée aux dispositions financières nouvelles qu'il conviendrait, selon elle, d'insérer dans le nouveau traité. Les aménagements proposés par la Commission visent principalement à renforcer le rôle du Parlement européen, à moderniser la procédure budgétaire et à introduire dans le Traité des dispositions relatives à la discipline budgétaire. Le 23 mai dernier, dans un discours prononcé à la représentation de la Communauté à Bonn (voir EUROPE du 25/5, p.7), M. Schmidhuber avait expliqué la philosophie inspirant la contribution de la Commission et indiqué qu'afin de garantir une "réelle autonomie financière à la Communauté", il convenait également de "réfléchir à l'introduction d'un véritable impôt communautaire". Seul son principe devrait toutefois être inséré dans le Traité.

La contribution de la Commission comporte deux documents : i) un projet de textes des articles à réviser; ii) un projet de "commentaires" expliquant le pourquoi des propositions.

PROJET DE TEXTES

DES ARTICLES A REVISER

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

- 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

- 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 de 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

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"

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

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

textes et les 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 (All) 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'All 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

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 la 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