

1969 - 1970

DECEMBRE 1969

DOCUMENT 174

R A P P O R T

fait au nom de la commission
des finances et des budgets

sur

les propositions de la Commission des
Communautés européennes au Conseil
(docs. 99/69 et 147/69)

relatives

- à l'institution de ressources propres
aux Communautés

et

- à l'accroissement des pouvoirs budgétaires
du Parlement européen

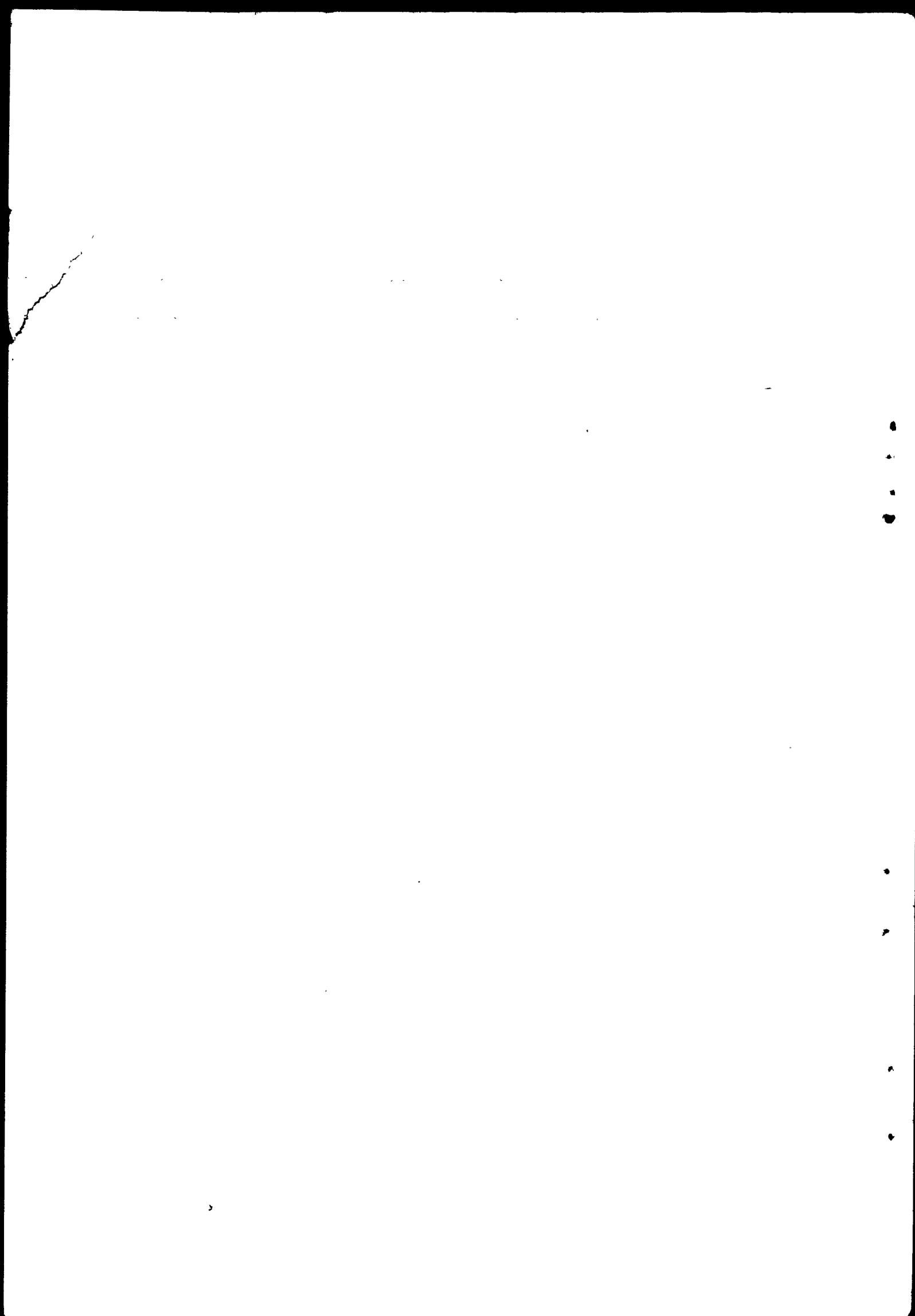
Rapporteur : M. SPENALE

Président de la commission

LIBRARY

423.02 +

432.11



Par lettre en date du 29 juillet 1969, le Président du Conseil des Communautés européennes a demandé la consultation du Parlement européen sur

- une proposition de dispositions arrêtées par le Conseil en vertu de l'article 173 CEEA et de l'article 201 CEE et concernant le remplacement des contributions financières des Etats membres par des ressources propres;
- un projet de révision de l'article 20, paragraphe 1 du traité instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés.

Par lettre du 11 novembre 1969, le Président du Conseil des Communautés européennes a demandé la consultation du Parlement européen sur une communication complémentaire concernant

- le remplacement des contributions financières des Etats membres par des ressources propres et l'accroissement des pouvoirs budgétaires du Parlement européen.

Les propositions transmises le 29 juillet 1969 ont été renvoyées, le 4 août 1969, à la commission des finances et des budgets, compétente au fond. La commission de l'agriculture et la commission politique, ont été saisies pour avis.

Les propositions complémentaires du 11 novembre 1969 ont été renvoyées, le 18 novembre 1969, à la commission des finances et des budgets, compétente au fond, et à la commission politique, compétente pour avis.

La commission des finances et des budgets et la commission politique ont tenu trois réunions communes, le 25 septembre, le 21 novembre et le 4 décembre 1969. La première de ces réunions a été consacrée à un échange de vues sur le renforcement des pouvoirs budgétaires du Parlement européen. Les réunions des 21 novembre et 4 décembre ont été consacrées à un échange de vues approfondi sur les propositions de règlement (doc. 99/69 et 147/69).

La commission des finances et des budgets a confirmé M. SPENALE comme rapporteur le 16 septembre 1969.

L'avis de la commission politique, rédigé par M. FURLER, a été adopté le 21 novembre 1969. L'avis de la commission de l'agriculture, rédigé par M. VREDELING, a été adopté le 19 novembre 1969.

La commission des finances a examiné les propositions de la Commission lors de ses réunions des 16 septembre, 23 septembre, 31 octobre, 7 novembre, 14 novembre, 21 novembre et 4 décembre 1969.

Elle a adopté, à l'unanimité, la proposition de résolution et l'ensemble des modifications aux textes de règlements au cours de sa réunion du 4 décembre 1969.

Etaient présents : M. SPENALE, président et rapporteur;

MM. AIGNER
ARTZINGER
BADING
CALIFICE (suppléant M. POHER)
DROSCHER (suppléant M. WOHLFART)
Mme ELSNER (suppléant M. VALS)
M. GERLACH
Mlle LULLING (suppléant M. CORTERIER)
MM. VREDELING (suppléant M. BALLARDINI)
WESTERTERP

S O M M A I R E

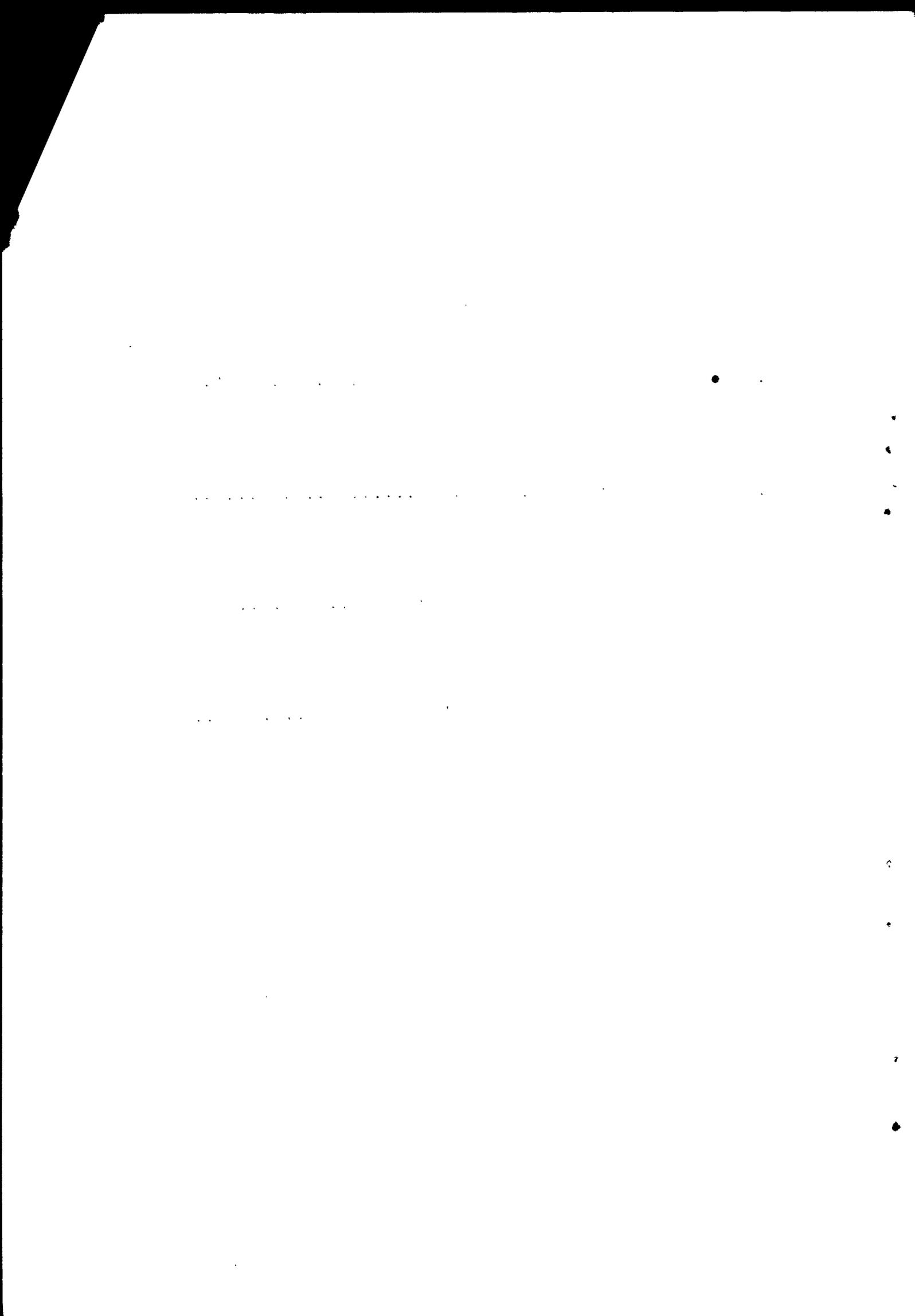
Page

A. Proposition de résolution

B. Exposé des motifs

Avis de la commission politique

Avis de la commission de l'agriculture



A.

La commission des finances et des budgets soumet au vote du Parlement européen, sur la base de l'exposé des motifs ci-joint, la proposition de résolution suivante :

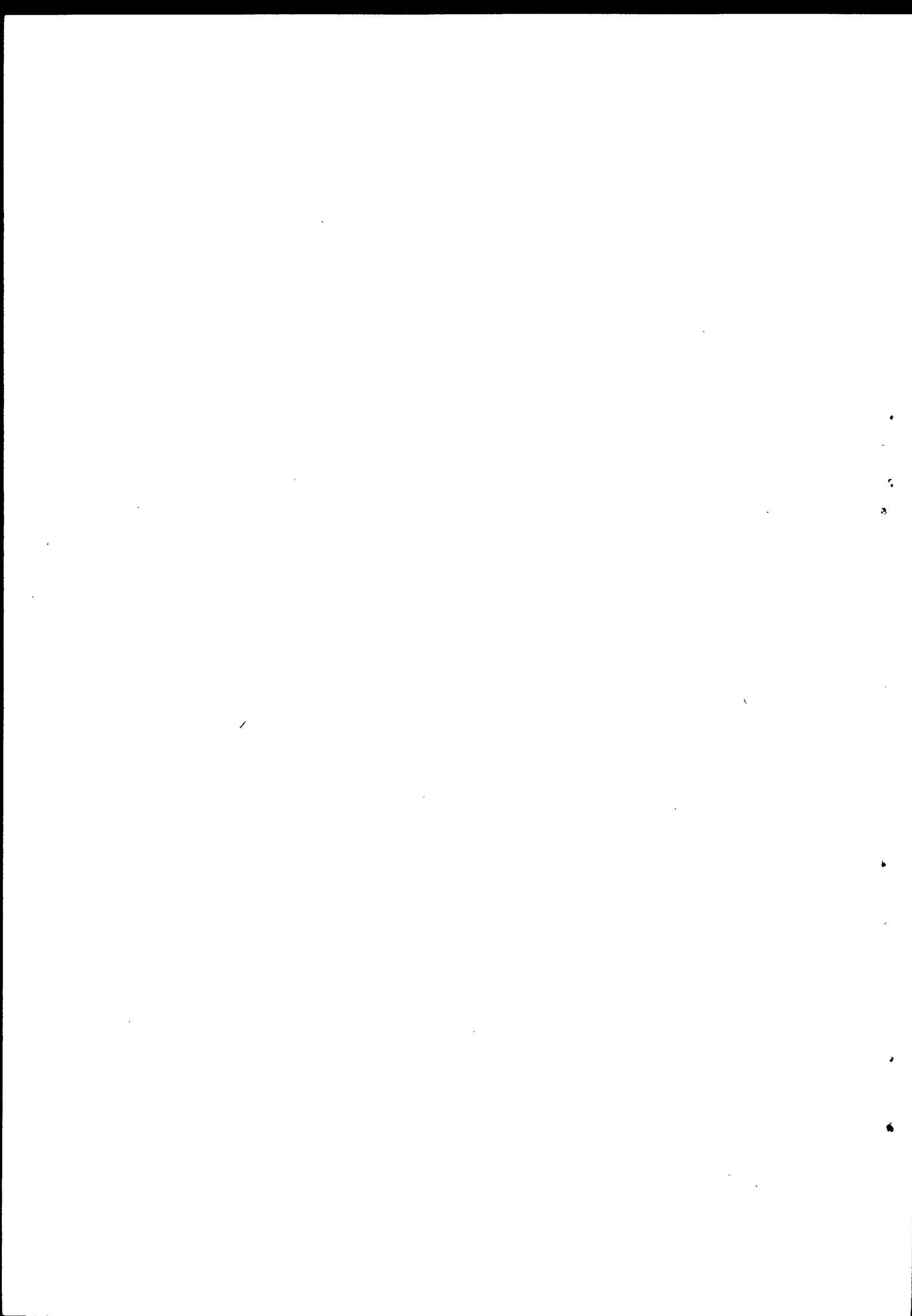
PROPOSITION DE RESOLUTION

portant avis du Parlement européen sur les propositions de la Commission des Communautés européennes au Conseil relatives à l'institution de ressources propres aux Communautés et à l'accroissement des pouvoirs budgétaires du Parlement européen.

Le Parlement européen,

- vu les articles 201 et 236 du traité instituant la CEE,
- vu la proposition de la Commission des Communautés européennes, de dispositions arrêtées par le Conseil, en vertu de l'article 173 du traité CEEA et de l'article 201 du traité CEE, et concernant le remplacement des contributions financières des Etats membres par des ressources propres (1) (doc. 99/69),
- vu le projet de révision de l'article 20, paragraphe 1, du traité instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes (1) (doc. 99/69),
- vu la proposition de la Commission des Communautés européennes, de modification de l'article 203 du traité instituant la CEE (1) (doc. 147/69),
- consulté par le Conseil en application des articles 201 et 236 du traité instituant la CEE, le 29 juillet 1969, sur la proposition de la Commission faisant l'objet du doc. 99/69, et le 11 novembre 1969, sur la proposition faisant l'objet du document 147/69,
- vu le rapport de la commission des finances et des budgets, ainsi que les avis de la commission politique et de la commission de l'agriculture (doc. 174/69),
- compte tenu des conclusions des réunions communes de la commission des finances et des budgets et de la commission politique,

(1) J.O. n° C 123 du 19.9.1969, p. 24 et 26 et n° C 152 du 28.11.1969 p. 32.



1. se félicite de ce qu'avant la fin de la période transitoire, la Commission, en conformité des traités et des positions adoptées par toutes les institutions participant à la procédure budgétaire, ait présenté des propositions relatives au remplacement des contributions financières des Etats membres par des ressources propres aux Communautés et à l'accroissement des pouvoirs budgétaires du Parlement européen;
2. souligne l'importance institutionnelle et politique des propositions de la Commission relatives à l'autonomie financière et aux pouvoirs du Parlement;
3. affirme que l'objet final de la réforme budgétaire doit être l'autonomie financière complète des Communautés, c'est-à-dire la couverture intégrale des besoins communautaires par des ressources propres et le pouvoir, pour les Communautés, d'adapter les ressources communes aux nécessités de leur fonctionnement et au développement de leurs politiques;
4. rappelle ses résolutions précédentes, notamment celle du 12 mai 1965 (1), et réaffirme :
 - que la nécessité pour le Parlement européen d'assumer un pouvoir budgétaire réel naît dès l'instant de la création de ressources propres;
 - qu'à l'heure où l'autonomie financière doit être entièrement réalisée, la décision finale en matière d'affectation des crédits et de contrôle des dépenses doit revenir au Parlement européen.

A - En ce qui concerne l'institution de ressources propres et en application de l'article 201

5. regrette que l'institution de ressources propres ne puisse être réalisée en une seule étape, dès la fin de la période transitoire;
6. demande que, dès le 1er janvier 1971, les recettes provenant du tarif douanier commun soient affectées dans leur totalité aux Communautés, les contributions financières de chaque Etat membre étant réduites en fonction des ressources transférées aux Communautés;

(1) J.O. n° 96 du 2.6.1965, p. 1660/65.

7. regrette les retards apportés à l'harmonisation des fiscalités, retards qui se répercutent sur l'institution de ressources propres complémentaires;
8. insiste auprès du Conseil sur la nécessité admise par la Commission de mettre à la disposition des Communautés, au plus tard pour l'exercice budgétaire 1974, les ressources propres nécessaires et suffisantes au financement intégral du budget communautaire;

B - En ce qui concerne l'adaptation des moyens aux besoins après l'exercice 1974 : modification de l'article 201

9. souligne que, par la suite, des procédures communautaires doivent permettre d'adapter les ressources propres aux besoins des Communautés;
10. est conscient de ce que de telles procédures, qui modifient celle de l'article 201 du traité, ne peuvent être valablement réalisées que par l'application de l'article 236 concernant la modification du traité;
11. demande à la Commission de considérer ses propositions dans ce domaine (articles 5 bis et 5 ter, introduits par le Parlement), comme une initiative du Parlement visant à obtenir la modification de l'article 201;
12. invite, en conséquence, la Commission à présenter au Conseil, selon les formes et procédures définies à l'article 236 du traité, une proposition de modification de l'article 201 et de la joindre à ses propositions de modification des articles 20 et 203 touchant des matières connexes;

C - En ce qui concerne l'accroissement des pouvoirs budgétaires du Parlement européen

13. affirme qu'afin de garantir l'autonomie du Parlement ne doivent pas être apportées, à son état prévisionnel des recettes et des dépenses, des modifications qu'il n'est pas prêt à accepter. Ainsi, les normes des traités recevront une application concrète, conforme au caractère démocratique des institutions communautaires;
14. affirme avec insistance qu'en conformité avec les principes constitutionnels des Etats membres, c'est le Parlement européen qui doit statuer en dernier ressort dès que l'autonomie financière est réalisée

et que les ressources communes échappent à tout autre contrôle parlementaire;

15. regrette que les ressources propres devant être complétées par des contributions financières nationales jusqu'au 1.1.1974, les pouvoirs budgétaires du Parlement ne puissent être institués dès l'avènement de la période définitive d'application des traités;
16. Demande instamment que la période dérogatoire prenne fin, en toute hypothèse, au 1er janvier 1974, quelles que soient, à cette date, la nature et l'origine des ressources du budget commun et même si, à cette date, ce budget n'est pas intégralement financé par des ressources propres;
17. estime que le comité de conciliation proposé par la Commission des Communautés ralentit inutilement la procédure budgétaire;
18. considère que la double condition de majorité requise de l'Assemblée - les deux tiers des votants et la majorité des membres la composant - pour arrêter définitivement le budget est excessive dans la période définitive: la majorité des membres qui la composent est une exigence normale et suffisante;
19. estime qu'au cours de la phase dérogatoire, le Conseil, pour écarter les modifications arrêtées par l'Assemblée, dans le sens proposé par la Commission, doit statuer à la majorité de cinq membres;
20. invite la Commission des Communautés à faire siennes les modifications suivantes à ses propositions;
21. charge son président de transmettre la présente résolution et le rapport de sa commission des finances et des budgets au Conseil et à la Commission des Communautés européennes.

Texte proposé par la Commission des Communautés européennes

- 1) Proposition de dispositions arrêtées par le Conseil en vertu de l'article 173 du traité CEEA et de l'article 201 du traité CEE et concernant le remplacement des contributions financières des Etats membres par des ressources propres
-

LE CONSEIL DES COMMUNAUTES EUROPEENNES,

Vu l'article 201 du traité instituant la Communauté économique européenne et l'article 173 du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique,

vu la proposition de la Commission,

vu l'avis du Parlement européen,

Considérant que les traités instituant la Communauté économique européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique prévoient la possibilité de remplacer les contributions financières des Etats membres par des ressources propres aux Communautés ; que cette substitution ne peut prendre toute sa signification et revêtir tout son intérêt que si elle est intégrale ; qu'un tel objectif ne peut cependant être atteint d'un seul coup et qu'il convient donc de franchir d'abord une première étape tout en fixant les conditions dans lesquelles la substitution devra être complètement réalisée ;

considérant que, dans une union douanière, le lieu de taxation à l'importation et le lieu de consommation ne sont pas nécessairement situés sur le même territoire national et que les Etats membres sont ainsi amenés à percevoir des recettes douanières pour des produits destinés à être utilisés dans d'autres Etats membres ; qu'il n'est donc plus justifié que le produit des droits perçus à l'importation en provenance des pays non membres revienne à l'Etat membre qui les a perçus ;

Texte modifié

I
Proposition de dispositions arrêtées par le Conseil en vertu de l'article 173 du traité CEEA et de l'article 201 du traité CEE et concernant le remplacement des contributions financières des Etats membres par des ressources propres

LE CONSEIL DES COMMUNAUTES EUROPEENNES,

Vu les articles 201 et 236 du Traité instituant la Communauté économique européenne

et les articles 173 et 204 du Traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique

Inchangé

Inchangé

Inchangé

Texte proposé par la Commission des Communautés européennes

considérant d'ailleurs que, parmi les ressources propres susceptibles de remplacer les contributions financières des Etats membres, l'article 201 du traité instituant la Communauté économique européenne a explicitement visé les "recettes provenant du tarif douanier commun lorsque celui-ci aura été définitivement mis en place" ;

considérant que l'article 2, paragraphe 1 du règlement n° 25 relatif au financement de la politique agricole commune stipule, pour le stade du marché unique, l'attribution à la Communauté et l'affectation à des dépenses communautaires des recettes provenant des prélèvements agricoles ;

considérant que le Conseil a décidé la perception d'une cotisation sur les matières grasses à usage alimentaire, d'origine végétale ou extraites d'animaux marins, importées ou produites dans la Communauté, le produit de cette cotisation étant attribué à celle-ci ; qu'en outre, le Conseil est convenu que les recettes provenant des cotisations payées par les fabricants de sucre en vertu du règlement n° 1009/67/CEE reviennent à la Communauté au stade du marché unique ;

considérant qu'il convient d'atténuer les effets sur les budgets des Etats membres du transfert des recettes provenant des droits de douane, prélèvements et taxes visés ci-dessus ; et qu'il est dès lors judicieux de prévoir un régime permettant d'arriver, dans un délai déterminé, au transfert total ;

A ARRETE LES PRESENTES DISPOSITIONS :

Texte modifié

Inchangé

Inchangé

Inchangé

Supprimé

considérant qu'il convient, compte tenu de l'insuffisance des ressources propres disponibles au cours de la première phase d'affecter la totalité de ces ressources et que cette affectation totale est la seule solution possible au problème des transferts de recettes douanières ;

considérant qu'il est indispensable de pouvoir adapter, par des procédures communautaires, les ressources propres aux besoins des Communautés et des politiques communes décidées en conformité des Traités ;

A ARRETE LES PRESENTES DISPOSITIONS :

PE 23.382/Déf.

Texte proposé par la Commission des Communautés européennes

Article premier

Des ressources propres sont attribuées aux Communautés en vue d'assurer l'équilibre de leur budget selon les modalités fixées dans les articles ci-après :

Article 2

A partir du 1er janvier 1971, les recettes provenant :

- a) des prélèvements et taxes sur les échanges avec les pays non membres, institués dans le cadre de la politique agricole commune, ci-après nommés "prélèvements agricoles";
- b) des droits du tarif douanier commun et des autres droits établis par les Institutions de Communautés sur les échanges avec les pays non membres, ci-après nommés "droits de douane";
- c) des autres taxes établies, sous quelque forme que ce soit, par les Institutions des Communautés, ci-après nommées "taxes"

constituent, dans les conditions prévues à l'article 3, des ressources propres inscrites au budget des Communautés.

Article 3

1. A partir du 1er janvier 1971, les recettes provenant des prélèvements agricoles et des taxes sont inscrites en totalité au budget des Communautés.
2. Les recettes provenant des droits de douane sont inscrites au budget des Communautés :
 - - pour 2/3 à partir du 1er janvier 1971;
 - - pour 3/4 à partir du 1er janvier 1972;
 - - pour la totalité à partir du 1er janvier 1973.

Texte modifié

Article premier

L'équilibre du budget des Communautés est assuré par des ressources propres, selon les modalités fixées dans les articles ci-après.

Article 2

a) Inchange

b) Inchangé

c) Indange

constituent des ressources propres inscrites au budget des Communautés.

Article 3

Le complément des ressources nécessaires pour assurer l'équilibre du budget jusqu'au 31.12.1973 est fourni par des contributions financières des Etats membres.

Pour chaque Etat membre, cette contribution est égale à la différence entre :

- a) la contribution globale de chaque Etat membre calculée en appliquant à chaque catégorie des dépenses inscrites au budget, la clé correspondante;
- b) les recettes globales dont cet Etat membre se trouve privé par suite de leur affectation aux Communautés en tant que ressources propres.

Texte proposé par la Commission des Communautés européennes

Article 4

Les contributions financières des Etats membres nécessaires pour assurer l'équilibre du budget des Communautés sont calculées de la manière suivante :

- a) le pourcentage exprimant l'insuffisance de couverture des dépenses par les recettes autres que les contributions financières des Etats membres est appliqué à chacune des masses budgétaires suivantes :
- dépenses de recherches et d'investissement de la CEEA ;
 - dépenses financées par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole ;
 - dépenses du Fonds social européen ;
 - autres dépenses.
- b) le solde ainsi imputé à chacune de ces masses budgétaires est couvert selon les clefs respectivement fixées en vertu des articles 172 et 200 des traités.

Article 5

A partir du 1er janvier 1974, le budget des Communautés doit être intégralement financé par des ressources propres aux Communautés.

A cet effet, avant le 1er janvier 1973, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement, décide l'attribution aux Communautés de ressources complétant celles prévues à l'article 2.

Ces ressources peuvent être, soit cédées aux Communautés par les Etats membres sur leurs recettes fiscales et, notamment, sur celles résultant d'impôts ayant fait l'objet d'une harmonisation au sein des Communautés, soit provenir d'impôts directs et/ou indirects créés, le cas échéant, au profit de celles-ci.

Texte modifié

Article 4

A partir du 1er janvier 1974, le budget des Communautés est intégralement financé par des ressources propres aux Communautés.

A cet effet, avant le 1er janvier 1973, le Conseil, statuant à l'unanimité, sur proposition de la Commission et après avis conforme du Parlement, décide l'attribution aux Communautés de ressources complétant celles prévues à l'article 2.

Pourront notamment être attribuées au budget commun les recettes correspondant à un taux de TVA pouvant aller jusqu'à 0,25 % au 1er janvier 1973 et jusqu'à 0,50 % au 1er janvier 1974.

Ces ressources peuvent être soit cédées aux Communautés par les Etats membres sur leurs recettes fiscales et, notamment, sur celles résultant d'impôts ayant fait l'objet d'une harmonisation au sein des Communautés, soit provenir d'impôts directs et/ou indirects créés, le cas échéant, au profit de celles-ci.

Article 5

Dès l'instant où l'ensemble des ressources propres collectées dans un Etat membre par application des articles 3 et 4 dépasse sa contribution globale calculée selon l'article 3 ci-dessus, les deux-tiers de la différence restent acquis au budget national la première année, et un tiers la deuxième année. A partir de la 3ème année, la totalité des ressources reste acquise au budget communautaire.

Texte proposé par la Commission des Communautés européennes

Le montant de ces ressources ne peut pas dépasser 1% du produit global brut de la Communauté.

Texte modifié

Article 5 bis

1. A partir du 1er janvier 1974, le Parlement à la majorité de ses membres et des deux tiers des votants, pourra, à son initiative ou sur proposition de la Commission, et avec l'accord préalable du Conseil statuant à l'unanimité, instituer de nouvelles ressources propres ou élargir l'assiette des recettes communes.
2. Les taux peuvent être adaptés par le Parlement en accord avec la Commission et le Conseil.
3. Toutefois, le montant global des ressources propres ne pourra excéder 1% du produit global brut de la Communauté, sauf accord préalable du Conseil, statuant à la majorité des deux tiers.

Article 5ter

- a) Lorsque des nouvelles politiques communes ont pour conséquence la création de nouvelles dépenses communes, celles-ci pourront pendant un délai de trois ans au maximum, être couvertes par des contributions temporaires et décroissantes des Etats membres;
- b) Simultanément, de nouvelles ressources propres seront créées par application de l'article 5 bis ci-dessus, aux fins de remplacer progressivement et dans un délai maximum de trois ans les contributions temporaires et décroissantes des Etats membres.
- c) Au-delà du 1er janvier 1974, l'utilisation par les Communautés de contributions financières temporaires et décroissantes des Etats membres ne peut avoir pour effet de modifier la procédure définie à l'article 203.

Article 6

Les recettes provenant de l'application des articles 2, 3 et 5 servent à financer indistinctement toutes les dépenses inscrites au budget des Communautés.

Article 7

Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, arrête, sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, les dispositions relatives au contrôle du recouvrement et au versement des recettes visées aux articles 2, 3 et 5 et perçues par les Etats membres.

Pour ce qui concerne les recettes visées aux articles 2 et 3, le Conseil statue avant le 1er octobre 1970.

Article 8

Les Etats membres notifient sans délai au Secrétariat Général du Conseil l'accomplissement des procédures requises par leurs droits internes pour l'adoption des présentes dispositions.

Les présentes dispositions entrent en vigueur le premier jour du mois suivant la date à laquelle a été déposée le dernier des actes de notification visés à l'alinéa précédent.

Texte modifié

Article 6.

A l'exception de ressources provenant d'emprunts qui sont obligatoirement affectées à des dépenses en capital, toutes les autres recettes servent à financer indistinctement toutes les dépenses inscrites au budget.

Article 7

Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, arrête, sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement les dispositions relatives au contrôle du recouvrement et au versement des recettes propres des Communautés et perçues par les Etats membres, ainsi qu'à la répartition des charges administratives résultant de cette perception.

Pour ce qui concerne les recettes visées à l'article 2, le Conseil statue avant le 1^{er} octobre 1970.

Article 8

Inchangé

II

Texte proposé par la Commission des Communautés européennes

2) Projet de révision de l'article 20, paragraphe 1, du traité instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés

Visas

Fréambule

Article 1er

Le paragraphe 1 de l'article 20 du traité susvisé est remplacé par les dispositions suivantes :

"Article 20

Les dépenses administratives de la Communauté européenne du charbon et de l'acier et les recettes y afférentes, les recettes et les dépenses de la Communauté économique européenne, les recettes et les dépenses de la Communauté européenne de l'énergie atomique, à l'exception de celles de l'Agence d'Approvisionnement et des entreprises communes, sont inscrites au budget des Communautés européennes, dans les conditions respectivement prévues aux traités instituant ces trois Communautés. Ce budget, qui doit être équilibré en recettes et en dépenses se substitue au budget administratif de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, au budget administratif de la Communauté économique européenne ainsi qu'au budget de fonctionnement et au budget de recherches et d'investissement de la Communauté européenne de l'énergie atomique".

Article 2

(Entrée en vigueur)

Article 3

(Dispositions finales)

II

Texte modifié

- 2) Projet de révision de l'article 20, paragraphe 1 du traité instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés
-

Inchangé

Texte proposé par la Commission des Communautés européennes

III

Proposition de modification de l'article 203 du traité C.E.E.
première phase (financement partiel du budget des Communautés par des
ressources propres)

Article 1er

L'article 203 du traité instituant la Communauté économique
européenne est remplacé par les dispositions suivantes :

Article 203

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. Sur base de ces états, la Commission établit le pro-
jet de budget après avoir consulté les autres institutions ou organes
intéressés toutes les fois qu'elle entend s'écarter de leurs prévi-
sions. Le projet de budget est accompagné d'un exposé des motifs.
L'Assemblée et le Conseil doivent être saisis par la Commission
du projet de budget au plus tard le 31 août de l'année qui
précède celle de son exécution.
3. L'Assemblée, statuant à la majorité des membres qui la composent,
a le droit de modifier le projet de budget, étant entendu que
le montant total des dépenses ne peut être augmenté qu'en
accord avec la Commission.

Texte modifié

III

Proposition de modification de l'article 203 du traité C.E.E.
PERIODE DEFINITIVE

Article 1er

L'article 203 du traité instituant la Communauté économique européenne est remplacé par les dispositions suivantes :

Article 203

1. Inchangé
2. Inchangé
3. Le Parlement statuant à la majorité des membres qui le composent, arrête le projet de budget, étant entendu que le montant total des dépenses ne peut être augmenté qu'en accord avec la Commission.

4.- a) Si le projet de budget n'a pas été modifié par l'Assemblée dans le délai d'un mois à compter de sa communication, il est réputé approuvé par elle et transmis au Conseil et à la Commission.

Si l'Assemblée a apporté des modifications au projet de budget dans le délai visé à l'alinéa ci-dessus, le projet de budget ainsi modifié est transmis au Conseil et à la Commission.

Le projet de budget transmis par l'Assemblée est réputé définitivement arrêté si le Conseil n'y fait pas opposition dans un délai d'un mois à compter de sa réception.

Dans le cas contraire, le Président du Conseil convoque immédiatement un Comité de conciliation composé des Présidents de l'Assemblée, du Conseil, de la Commission et de la Cour de Justice. Ceux-ci peuvent se faire accompagner ou représenter par des membres de leurs Institutions respectives.

Le Comité de conciliation émet son avis, dans un délai de 15 jours à compter de sa convocation, après avoir entendu, le cas échéant, les représentants du Comité Economique et Social.

b) Dans le cas où le Comité de conciliation est parvenu à un accord unanime sur les modifications à apporter au projet de budget, ses conclusions sont soumises immédiatement à l'Assemblée, au Conseil et à la Commission qui peuvent les approuver dans un délai de 15 jours. L'Assemblée statue à la majorité des membres qui la composent et le Conseil à la majorité qualifiée.

Le projet de budget ainsi modifié est réputé définitivement arrêté.

4.- a) Texte repris sous "Période dérogatoire"
voir pp. 30 et suivantes.

b) Texte repris sous "Période dérogatoire"
voir pp. 30 et suivantes.

c) Si le Comité de conciliation n'est pas parvenu à un accord unanime ou si les conclusions unanimes de ce Comité n'ont pas été approuvées par l'Assemblée, le Conseil et la Commission, celle-ci, dans un délai de 10 jours à compter de la réception de l'avis du Comité de conciliation ou de l'expiration du délai visé au point b) ci-dessus, fait connaître au Conseil son avis favorable sur les modifications apportées par l'Assemblée ou, en cas d'avis divergent, les amendements qu'elle propose d'apporter à ces modifications.

Chacune des modifications apportées par l'Assemblée est réputée définitivement adoptée, à moins que, dans un délai de 15 jours à compter de la réception de la communication de la Commission le Conseil

- statuant à la majorité des membres qui le composent, amende dans le sens proposé par la Commission la modification apportée par l'Assemblée;
- statuant à l'unanimité, adopte des dispositions qui s'écartent à la fois de la modification apportée par l'Assemblée et de la position adoptée par la Commission.

Le projet de budget est réputé définitivement arrêté dès que les modifications dont il fait l'objet sont adoptées conformément aux dispositions de l'alinéa précédent.

5.- La Commission publie le budget ainsi arrêté.

c) [Texte repris sous "Période dérogatoire"
voir pp. 30 et suivantes.]

5.- [Texte repris sous "Période dérogatoire"
voir pp. 30 et suivantes.]

Texte proposé par la Commission des Communautés européennes

Deuxième phase

(Couverture intégrale du budget des Communautés
par des ressources propres)

Article 2

A partir du moment où le budget des Communautés est intégralement financé par des ressources propres à celles-ci, les dispositions du paragraphe 4 de l'article 203 du Traité instituant la Communauté Economique Européenne, visées à l'article premier ci-dessus, sont remplacées par les dispositions suivantes :

4. a) Si le projet de budget n'a pas été modifié par l'Assemblée dans le délai d'un mois à compter de sa communication, il est réputé définitivement approuvé par elle et transmis au Conseil et à la Commission.

Si l'Assemblée a apporté des modifications au projet de budget dans le délai visé à l'alinéa ci-dessus, le projet de budget ainsi modifié est transmis au Conseil et à la Commission.

Le projet de budget transmis par l'Assemblée est réputé définitivement arrêté si, dans un délai d'un mois à compter de sa réception, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, ne propose pas d'y apporter des amendements.

Dans le cas contraire, le Président de l'Assemblée convoque immédiatement un Comité de conciliation composé des présidents de l'Assemblée, du Conseil, de la Commission et de la Cour de Justice. Ceux-ci peuvent se faire accompagner ou représenter par des membres de leurs institutions respectives.

Le Comité de conciliation émet son avis, dans un délai de quinze jours à compter de sa convocation, après avoir entendu, le cas échéant, les représentants du Comité économique et social.

- b) Dans le cas où le Comité de conciliation est parvenu à un accord unanime sur les modifications à apporter au projet de budget, ses conclusions sont soumises immédiatement à l'Assemblée, au Conseil et à la Commission, qui peuvent les approuver dans un délai de quinze jours. L'Assemblée statue à la majorité des membres qui la composent et le Conseil à la majorité qualifiée.

Texte modifié

Article 2

[Texte repris sous "Période dérogatoire" voir Pages 30 et suivantes]

4. a) Si le projet de budget n'a pas été modifié par le Parlement dans le délai de deux mois à compter de sa communication, il est réputé définitivement arrêté.

Si le Parlement a apporté des modifications au projet de budget dans le délai visé à l'alinéa ci-dessus, le projet de budget ainsi modifié est transmis au Conseil et à la Commission.

Si, dans le délai d'un mois à compter de la réception du projet de budget, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, ne propose pas d'y apporter des amendements, le budget est définitivement arrêté.

Supprimé

Supprimé

b) Supprimé

Texte proposé par la Commission des Communautés européennes

Le projet de budget ainsi modifié est réputé définitivement arrêté.

c) Si le Comité de conciliation n'est pas parvenu à un accord unanime ou si les conclusions unanimes de ce Comité n'ont pas été approuvées par l'Assemblée, le Conseil et la Commission, chacun des amendements proposés par le Conseil est réputé définitivement approuvé à moins que, dans un délai de 20 jours à compter de la réception de l'avis du Comité de conciliation ou de l'expiration du délai visé au point b) ci-dessus, il ne soit écarté par l'Assemblée statuant à la majorité des deux tiers des voix exprimées et à la majorité des membres qui la composent.

Le projet de budget est réputé définitivement arrêté dès que les modifications dont il fait l'objet sont adoptées conformément aux dispositions de l'alinéa précédent.

Article 2 (1)

A partir du moment où le budget des Communautés est intégralement financé par des ressources propres à celles-ci, les dispositions du paragraphe 4 de l'article 203 du Traité instituant la Communauté économique européenne, visées à l'article premier ci-dessus, sont remplacées par les dispositions suivantes.

(1) Les textes qui suivent sont repris ici à titre indicatif et correspondent à la première phase (financement partiel du budget des Communautés par des ressources propres) de la proposition de la Commission des Communautés.

Texte modifié

Supprimé.

c) Dans le cas contraire, le Parlement dispose d'un délai de 21 jours à compter de la réception des amendements proposés par le Conseil pour arrêter définitivement le budget en statuant à la majorité des membres qui le composent.

Si le Parlement ne se prononce pas dans le délai et dans les conditions de majorité indiqués ci-dessus, les amendements proposés par le Conseil sont réputés approuvés.

Inchangé.

PERIODE DEROGATOIRE

Article 2

Les dispositions du par. 4 de l'art. 203 du traité instituant la C.E.E., visées à l'art. 1er ci-dessus sont applicables à partir de l'exercice budgétaire 1974.

Pour les exercices budgétaires des années 1971 à 1973, les dispositions suivantes sont, à titre dérogatoire, applicables.

Texte proposé par la Commission des Communautés européennes

Article 1er

4. a) Si le projet de budget n'a pas été modifié par l'Assemblée dans le délai d'un mois à compter de sa communication, il est réputé approuvé par elle et transmis au Conseil et à la Commission.

Si l'Assemblée a apporté des modifications au projet de budget dans le délai visé à l'alinéa ci-dessus, le projet de budget ainsi modifié est transmis au Conseil et à la Commission.

Le projet de budget transmis par l'Assemblée est réputé définitivement arrêté si le Conseil n'y fait pas opposition dans un délai d'un mois à compter de sa réception.

Texte modifié

4. a) Si le projet de budget n'a pas été modifié par le Parlement dans le délai de 2 mois à compter de sa communication, il est réputé approuvé par lui et transmis au Conseil et à la Commission.

Si le Parlement a apporté des modifications au projet de budget dans le délai visé à l'alinéa ci-dessus, le projet de budget ainsi modifié est transmis au Conseil et à la Commission.

Le projet de budget ainsi arrêté par le Parlement est réputé définitivement arrêté si le Conseil n'y fait pas opposition dans le délai d'un mois à compter de sa réception.

Texte proposé par la Commission des Communautés européennes

Dans le cas contraire, le Président du Conseil convoque immédiatement un comité de conciliation composé des Présidents de l'Assemblée, du Conseil, de la Commission et de la Cour de Justice. Ceux-ci peuvent se faire accompagner ou représenter par des membres de leurs institutions respectives.

Le comité de conciliation émet son avis dans un délai de 15 jours à compter de sa convocation, après avoir entendu le cas échéant, les représentants du Comité économique et social.

b) Dans le cas où le Comité de conciliation est parvenu à un accord unanime sur les modifications à apporter au projet de budget, ses conclusions sont soumises immédiatement à l'Assemblée, au Conseil et à la Commission qui peuvent les approuver dans un délai de 15 jours. L'Assemblée statue à la majorité des membres qui la composent et le Conseil à la majorité qualifiée.

Le projet de budget ainsi modifié est réputé définitivement arrêté.

c) Si le Comité de conciliation n'est pas parvenu à un accord unanime ou si les conclusions unanimes de ce comité n'ont pas été approuvées par l'Assemblée, le Conseil et la Commission, celle-ci, dans un délai de 10 jours à compter de la réception de l'avis du comité de conciliation ou de l'expiration du délai visé au point b) ci-dessus, fait connaître au Conseil son avis favorable sur les modifications apportées par l'Assemblée ou, en cas d'avis divergent, les amendements qu'elle propose à apporter à ces modifications.

Texte modifié.

supprimé

supprimé

b) Dans le cas contraire, la Commission, dans un délai de 10 jours, à compter de la notification de l'opposition du Conseil, fait connaître au Conseil et au Parlement son avis sur les modifications envisagées par le Conseil.

c) supprimé

Texte proposé par la Commission des Communautés européennes

Chacune des modifications apportées par l'Assemblée est réputé définitivement adoptée, à moins que, dans un délai de 15 jours à compter de la réception de la communication de la Commission au Conseil

- statuant à la majorité des membres qui le composent, amende dans le sens proposé par la Commission la modification apportée par l'Assemblée ;
- statuant à l'unanimité, adopte des dispositions qui s'écartent à la fois de la modification apportée par l'Assemblée et de la position adoptée par la Commission.

Le projet de budget est réputé définitivement arrêté dès que les modifications dont il fait l'objet sont adoptées conformément aux dispositions de l'alinéa précédent.

5. La Commission publie le budget ainsi arrêté.

Texte modifié

Chacune des modifications apportées par le Parlement est définitivement adoptée, à moins que, dans un délai de 15 jours à compter de la communication de la Commission, le Conseil

- .. statuant à la majorité de cinq des membres des gouvernements amende dans le sens proposé par la Commission la modification apportée par le Parlement;
- .. statuant à l'unanimité, adopte des dispositions qui s'écartent à la fois de la modification apportée par le Parlement et de la position adoptée par la Commission.

inchangé

5.inchangé

B.

EXPOSE DES MOTIFS

I. INTRODUCTION

1. Les propositions de la Commission des Communautés, concernant le remplacement des contributions financières des Etats membres par des ressources propres et l'institution des pouvoirs budgétaires du Parlement européen, présentent une importance exceptionnelle : il s'agit, en effet, par la mise en oeuvre de l'article 201 du traité d'instituer, dans les meilleurs délais désormais possibles, l'autonomie financière des Communautés.

Dans la mesure où la majorité d'une institution s'apprécie à son indépendance financière, c'est, dans une certaine façon, le problème de la majorité des Communautés qui se trouve ainsi abordé sur un point essentiel.

Il s'agit donc d'une des réformes les plus significatives parmi toutes celles qui devaient marquer le passage de la période transitoire à la période définitive de la réalisation des Communautés.

2. Ce problème a d'ailleurs été présent dès l'origine des Communautés et à l'esprit même des rédacteurs des traités. Le traité de Paris a donné à la Communauté charbon-acier la possibilité (article 49), et même l'obligation (article 50), d'assurer sa mission par des prélèvements et des emprunts. A travers les dispositions financières du Chapitre II, il posait, en principe, l'autonomie financière de la C.E.C.A.

C'est la raison grâce à laquelle la C.E.C.A. n'a pas connu les discussions, les marchandages et les difficultés qui ont entravé

par moment la marche de la C.E.E. et qui ont conduit l'Euratom à l'agonie. En effet, les traités de Rome n'ont pas, dès l'origine, imposé la même obligation d'autonomie financière pour Euratom et le Marché commun : s'il avait été relativement facile d'instituer un prélèvement proportionné à l'activité économique sur deux secteurs puissants et concentrés comme le charbon et l'acier, il était beaucoup plus difficile d'obtenir le même résultat pour l'ensemble des autres activités économiques, alors que les régimes douaniers et fiscaux des six Etats étaient totalement inharmoniques.

Force était donc de recourir, au départ, à des contributions financières des Etats membres. Mais l'union douanière étant le premier objectif de la C.E.E. et les droits de douane devant être, chronologiquement, la première des grandes recettes harmonisées, l'article 201 du traité C.E.E. avait formellement prévu que "les contributions financières des Etats membres 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".

On peut donc dire qu'en filigranne, les rédacteurs avaient, ici aussi, posé le principe de l'autonomie financière de la C.E.E. dans la lettre même du traité, puisque celui-ci prévoit de remplacer "les" contributions financières par des ressources propres.

3. En ce qui concerne la C.E.E., c'est le développement de certaines politiques communes qui a posé, dans les faits, les problèmes concrets nés des besoins financiers en expansion particulièrement pour ce qui a trait à la politique agricole. Dès 1962, la Commission et le Conseil, à l'occasion du règlement 25/62 sur le financement de la politique agricole, ont envisagé la création de ressources propres qui comprendraient, notamment, les prélèvements agricoles après la mise en oeuvre de l'article 201.

En 1965, la Commission Hallstein a tenté, avant même la mise en application définitive du T.D.C., de mettre en oeuvre l'article 201, afin de faire face, par des ressources propres, aux besoins financiers croissants de la politique agricole.

A cette occasion, les Communautés ont inévitablement rencontré le problème des pouvoirs budgétaires du Parlement européen car, dès l'instant où d'importantes ressources doivent échapper quant à leur création, à leur affectation et à leur contrôle, à la compétence des parlements nationaux, la question d'un contrôle parlementaire au niveau des Communautés se trouve posée.

4. Les deux propositions actuelles de la Commission des Communautés visent à résoudre harmonieusement l'ensemble des problèmes posés dans ces domaines à l'occasion du passage à la phase définitive.

En effet, le problème des ressources propres est, désormais, d'une urgente actualité :

- le règlement 25/62 prévoyait que, pour ce qui concerne les prélèvements agricoles, l'article 201 devrait être mise en oeuvre "au stade du marché unique", lequel est actuellement réalisé ;
- l'article 201 lui-même, impose à la Commission de faire des propositions quand le T.D.C. sera définitivement appliqué, ce qui est le cas depuis le 1er juillet 1968 ;
- enfin, la période définitive commence le 1er janvier 1970 et chacune des Institutions a proclamé son désir de ne pas prolonger la période transitoire.

Par ailleurs, "l'enchaînement logique" entre l'institution des ressources propres et les pouvoirs financiers du Parlement européen impose d'établir un nouvel équilibre des attributions institutionnelles et d'accomplir un progrès significatif de la démocratie parlementaire dans les Communautés.

5. Les deux problèmes sont intimement liés et c'est la raison pour laquelle votre commission des finances n'a pas accepté d'examiner la proposition de la Commission relative aux ressources propres aussi longtemps qu'elle n'a pas disposé des "propositions complémentaires" sur l'extension des pouvoirs budgétaires du Parlement.

C'est aussi la raison pour laquelle elle a souhaité n'avoir qu'un seul rapport pour ces deux propositions.

6. Ayant mis l'accent sur le caractère inséparable de ces propositions, le présent rapport s'articulera comme suit :

Chapitre I :

- 1 - les bases juridiques ;
- 2 - les conséquences institutionnelles ;
- 3 - les initiatives passées.

Chapitre II : Les ressources propres

- 1 - l'autonomie financière ;
- 2 - les propositions de la Commission des Communautés et les suggestions et amendements qu'appellent les propositions de l'Exécutif pour mieux satisfaire aux exigences de l'autonomie financière.

Chapitre III : Les pouvoirs budgétaires du Parlement européen

- 1 - les propositions de la Commission des Communautés et les suggestions et amendements proposés pour mieux satisfaire aux exigences de la démocratie parlementaire dans les Communautés ;
- 2 - les problèmes que pose la période dérogatoire.

Chapitre IV : Remarques finales

CHAPITRE I

1. Les Bases Juridiques

7. Les traités C.E.E.

Si l'on réserve, comme le propose la Commission, le cas de la C.E.C.A., d'ores et déjà dotée de ressources propres, les ressources des Communautés sont définies aux articles 200 et 201 C.E.E., 172 et 173 C.E.E.A.

Article 200 C.E.E.

1. Les recettes du budget comprennent, sans préjudice d'autres recettes, les contributions financières des Etats 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 Etats 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 C.E.E.

La Commission étudiera dans quelles conditions les contributions financières des Etats 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 l'Assemblée sur ces propositions, arrêter les dispositions dont il recommandera l'adoption par les Etats membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

Article 172 C.E.E.A.

1. Les recettes du budget de fonctionnement comprennent, sans préjudice d'autres recettes courantes, les contributions financières des Etats 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. Les recettes du budget de recherches et d'investissement comprennent, sans préjudice d'autres ressources éventuelles, les contributions financières des Etats membres déterminées selon la clef de répartition suivante :

Belgique	9,9
Allemagne	30
France	30
Italie	23
Luxembourg	0,2
Pays-Bas	6,9

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

4. Les emprunts destinés à financer les recherches ou les investissements sont contractés dans les conditions fixées par le Conseil, statuant dans les conditions prévues à l'article 177, paragraphe 5.

La Communauté peut emprunter sur le marché des capitaux d'un Etat membre, dans le cadre des dispositions légales s'appliquant aux émissions intérieures, ou à défaut de telles dispositions dans un Etat membre, quand cet Etat membre et la Commission se sont concertés et se sont mis d'accord sur l'emprunt envisagé par celle-ci.

L'assentiment des instances compétentes de l'Etat membre ne peut être refusé que si des troubles graves dans le marché des capitaux de cet Etat sont à craindre.

Article 173 C.E.E.A.

Les contributions financières des Etats membres prévues à l'article 172 pourront être remplacées en tout ou en partie par le produit de prélèvements perçus par la Communauté dans les Etats membres.

A cet effet, la Commission présentera au Conseil des propositions concernant l'assiette, le mode de fixation du taux et les modalités de perception de ces prélèvements.

Le Conseil statuant à l'unanimité /^{pourra} après avoir consulté l'Assemblée sur ces propositions, arrêter les dispositions dont il recommandera l'adoption par les Etats membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

8. L'article 201 C.E.E.

La comparaison de l'article 200 C.E.E. et de l'article 172 d'Euratom est déjà intéressante.

Il y est question "d'autres recettes" et non "d'autres ressources éventuelles". Ce qui se comprend que la C.E.E. devra avoir "d'autres recettes" que les contributions financières des Etats membres.

La comparaison de l'article 201 C.E.E. et de l'article 173 Euratom est encore plus significative :

Les nuances rédactionnelles sont importantes et ce n'est pas par hasard que les auteurs du Traité C.E.E. n'ont pas reproduit à l'article 201 l'expression "en tout ou en partie" mais prévu de "remplacer les contributions financières", ce qui veut dire "la totalité".

C'est donc bien le principe de l'autonomie financière qui se trouve posé.

Et il ne s'agit plus de ressources "éventuelles" et indéfinies, il s'agit de ressources "propres", c'est-à-dire revenant en propre à la Communauté et l'on indique clairement l'une d'entre elles "notamment par des recettes provenant du TDC".

On précise enfin le moment où cela sera possible "lorsque celui-ci aura été définitivement mis en place". Et il est fait dès ce moment obligation à la Commission d'étudier et de proposer au Conseil l'institution de ces ressources propres.

9. L'article 201 fixe en même temps la procédure. Sur les propositions de la Commission, le Conseil arrêtera à l'unanimité, après consultation du Parlement européen, (c'est la procédure en cours) les dispositions qu'il soumettra à l'adoption des Etats membres qui pourront les approuver selon leurs règles constitutionnelles propres.

2. Les conséquences institutionnelles

10. Cette procédure permet d'apprécier les garanties et donc les difficultés de bonne fin imposées à la réforme engagée: toutes les délégations nationales au Conseil des ministres et tous les parlements nationaux doivent agréer les propositions qui seront incluses dans l'avis de notre Parlement pour qu'elles puissent devenir d'application.

11. Le rapport VALS de 1965 (doc. 34/1965) expose clairement les implications institutionnelles qui en découlent.

Citons-les en bref :

- l'article 201 présente une analogie avec l'article 236 CEE qui prévoit les procédures de révision du traité puisqu'il implique une ratification par les parlements nationaux;
- il implique, en effet, le désaisissement des Parlements nationaux au regard des ressources propres et ces parlements jusqu'ici votent et contrôlent les ressources perçues par les Etats;
- ce désaisissement exige que ces ressources soient désormais contrôlées par une nouvelle instance parlementaire;
- la révision du traité a notamment pour objet de désigner la nouvelle instance parlementaire qui, s'agissant de recettes communes, ne peut être que le Parlement européen.

13. Les initiatives antérieures et les positions des diverses institutions

12. Dès juin 1963, le Parlement adopte un rapport de M. FURLER (doc. n° 31/1964 du 14 juin 1963), sur les compétences et les pouvoirs du Parlement européen. La résolution adoptée (J.O. du 12.7.1963) propose des objectifs immédiats en matière budgétaires :

- l'adjonction aux projets de budget d'un exposé détaillé des motifs politiques ;
- la présentation simultanée des avant-projets au Parlement et au Conseil ;
- le renforcement du contrôle parlementaire des dépenses.

En outre, le Parlement demande qu'un droit de décision sur le budget lui soit attribué au moment où la Communauté disposera de ressources propres.

13. En mai 1964, au nom de la commission des budgets et de l'administration, M. VALS présente un rapport (doc. n° 28/1964-65, du 7 mai 1964) sur le renforcement des pouvoirs budgétaires du Parlement, dès la réalisation de la fusion des Exécutifs. Insistant de nouveau sur la nécessité de justifier le projet de budget par un exposé détaillé des motifs politiques, le rapport demande que, si le Parlement, statuant à la majorité des deux tiers des voix exprimées et à la majorité des membres qui le composent, propose des modifications au projet de budget, celui-ci soit réputé définitivement arrêté, à moins que le Conseil s'en écarte

- à l'unanimité, lorsqu'il s'agit de modifications ayant trait aux prévisions de dépenses financées au moyen de ressources propres (notamment le prélèvement CECA) ;
- à la majorité qualifiée pour les autres dépenses, y compris les dépenses administratives (résolution du 12 mai 1964 - J.O. du 27.5.1964).

14. Le 24 mars 1965, le Parlement adopte une résolution sur certains aspects de l'organisation financière de la CEE (sur la base d'une proposition faite par M. VREDELING, lors de la discussion d'un rapport de M. MARTINO sur "l'union politique de l'Europe" - J.O. du 12.4.1965). Dans cette résolution, le Parlement demande l'affectation à la Communauté "des recettes provenant des prélèvements et des droits perçus sur les importations en provenance de pays tiers, ainsi que des autres ressources décidées selon les règles du traité". Il "n'approuve l'institution de ressources propres que si, à cette occasion, sont transférés au Parlement européen, les pouvoirs de fixer les recettes et les dépenses fondées sur les ressources propres."

15. C'est à la fin du mois de mars 1965 que la question des ressources propres et des pouvoirs budgétaires du Parlement européen fait l'objet d'une proposition concrète de solution de la part de la Commission de la CEE.

En effet, en adoptant, en 1962, le règlement n° 25 relatif au financement de la politique agricole commune, le Conseil n'a édicté des dispositions concrètes que pour une période se terminant le 30 juin 1965. Il faut donc, avant cette date, décider selon quelles modalités le financement de la politique agricole aura lieu à partir de l'année 1965/1966. C'est pourquoi, dans une décision du 15 décembre 1964, le Conseil a invité la Commission à lui présenter des propositions concernant les conditions d'application du règlement n° 25, d'après lequel, au stade du marché unique, les conséquences financières de la politique agricole commune incombent à la Communauté et les prélèvements agricoles, ainsi qu'éventuellement d'autres ressources propres, reviennent à la Communauté et sont affectés à des dépenses communautaires.

C'est donc sous l'angle de la politique agricole que la Commission présente au Conseil, le 31 mars 1965, des propositions relatives, en priorité, au financement de la politique agricole commune, puis aux ressources propres de la Communauté et au

renforcement des pouvoirs du Parlement. Dans ces propositions, la Commission prend comme point de départ la nécessité d'arrêter, dès que possible, des décisions garantissant, à compter du 1er juillet 1967, l'application de prix agricoles communs, la disparition des prélèvements et des droits de douane intra-communautaires, ainsi que le financement commun intégral pour les principaux produits agricoles.

Cependant, pour que l'évolution de la Communauté soit équilibrée, la Commission considère que l'élimination des barrières opposées aux échanges intracommunautaires ne peut rester limitée aux prélèvements relatifs aux produits agricoles et qu'il faut également que des droits de douane sur les produits agricoles et sur les produits industriels soient éliminés.

Pour le surplus, la Commission est d'avis que, pour éviter les transferts de recettes douanières, le montant des prélèvements et des droits de douane ne peut plus être porté au crédit de l'Etat membre dans lequel est situé le lieu de perception.

Elle estime opportun, compte tenu des dispositions du règlement n° 25, d'accomplir progressivement le passage du versement, par les Etats membres, de contributions au budget de la Communauté, au stade de ressources propres à la Communauté.

Elle propose que, si les recettes propres à la Communauté dépassent les besoins financiers ordinaires de la Communauté, (1) celle-ci décide de l'affectation des fonds disponibles à des tâches particulières ou de leurs versements aux Etats membres.

Une telle transformation rend nécessaire la modification de la procédure budgétaire établie par l'article 203 CEE, notamment dans le sens d'un accroissement des pouvoirs budgétaires du Parlement européen.

(1) C'est ce qui distingue essentiellement la situation de 1965 et la situation actuelle.

La Commission estime que l'article 201 du traité C.E.E. doit être modifié ultérieurement, car il est logique qu'à l'accroissement des pouvoirs de contrôle budgétaire, corresponde un accroissement des pouvoirs en matière d'établissement des ressources communautaires. C'est pourquoi, lorsque le Parlement sera élu au suffrage universel, la compétence pour l'institution de ressources propres, qui reste soumise à l'approbation par les Etats membres, (1) devra passer intégralement à la Communauté.

Quant à l'institution de ressources propres, la Commission propose concrètement qu'à partir du 1er juillet 1967, reviennent à la Communauté, en tant que ressources propres, les recettes provenant de l'application aux échanges avec des pays non membres :

- des prélèvements et autres taxes institués dans le cadre de la politique agricole commune ;
- des droits du tarif extérieur commun et des taxes sur certaines marchandises résultant de la transformation de produits agricoles.

Pour la période de 1967 à 1972, la Commission prévoit un régime transitoire pendant lequel une partie des produits du TDC restent dégressivement à la disposition des budgets nationaux et qui prend fin par l'affectation totale aux Communautés des recettes en cause.

La Commission, en formulant dans l'avant-projet de budget, les prévisions de dépenses compatibles avec les buts de la Communauté prévoirait, le cas échéant, des versements aux Etats membres. A cet effet, elle prendrait en considération la situation économique et sociale dans les différentes régions de la Communauté, ainsi que la nécessité d'assurer une répartition équitable des charges dans la Communauté.

(1) Art. 201 C.E.E., 3ème alinéa :

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

Quant à la procédure budgétaire,

- le rôle de la Commission est assez limité : elle n'établit pas le projet de budget ; en revanche, la position favorable ou non qu'elle adopte à l'égard des modifications apportées par l'Assemblée au projet de budget modifie la majorité requise au Conseil pour s'écarter des propositions de l'Assemblée ;
- le rôle du Conseil demeure important : il établit le projet de budget et peut ainsi modifier les états prévisionnels des autres Institutions ; en outre, il peut, bien que dans des conditions de majorité difficiles, rejeter les modifications de l'Assemblée ;
- le rôle de l'Assemblée est essentiel : elle peut modifier le projet de budget à la majorité des membres qui la composent sous condition de respecter l'équilibre des recettes et des dépenses ; en outre, le Conseil ne peut repousser ses propositions qu'avec l'accord de la Commission ou à la majorité de cinq membres quand la Commission suit l'Assemblée.

16. Le Parlement s'est prononcé le 12 mai 1965, sur la base d'un rapport de la commission des budgets et de l'administration (rapport VALS, doc. n° 34/1965-66 du 16 mai 1965), dont il approuvait les conclusions fondamentales.

La résolution (J.O. du 2.6.1965) affirme le caractère complémentaire et indivisible des décisions sur les ressources propres et de celles sur le contrôle parlementaire.

admet un passage progressif du stade du versement, par les Etats membres, de contributions au budget de la Communauté, à celui des ressources propres ;

souligne la nécessité d'une modification de la procédure budgétaire prévue à l'article 203 C.E.E., de manière à assurer, au niveau européen, le contrôle parlementaire indispensable ;

admet l'établissement progressif, en deux étapes, d'un véritable pouvoir budgétaire du Parlement, la seconde étape commençant à la date fixée pour l'attribution de l'intégralité des ressources propres à la Communauté.

Elle demande :

- a) que le projet de budget soit établi par la Commission, le Conseil, comme le Parlement, ayant le pouvoir de présenter des amendements et chacun, selon son rôle, de participer à la décision par laquelle le budget est définitivement arrêté ;
- b) que le projet de budget soumis par la Commission au Parlement et au Conseil soit précédé d'un exposé des motifs ;
- c) que la position de la Commission relative aux modifications du projet, proposées par le Parlement et le Conseil, soit publique ;
- d) que le Conseil, lorsqu'il présente des propositions de modifications au projet de budget, en informe, sans délai, la Commission et le Parlement.

Elle invite enfin la Commission à rechercher la création de ressources propres dont le produit soit proportionnel à l'évolution économique de chaque Etat, et dont la somme totale reflète la richesse de la Communauté.

17. Le texte modifié, par le Parlement, des propositions de la Commission dispose, en ce qui concerne la procédure budgétaire, que

- la Commission groupe les états prévisionnels des Institutions dans un projet de budget et en saisit l'Assemblée et le Conseil, avec un exposé des motifs ;
- le Conseil peut, à la majorité qualifiée, présenter des amendements et en informe la Commission et l'Assemblée, avec un exposé des motifs ;
- l'Assemblée peut modifier le projet à la majorité des membres qui la composent ;
- la Commission fait connaître son avis sur les modifications apportées par l'Assemblée ;
- le budget, dans la forme arrêtée par l'Assemblée, est réputé arrêté, à moins que le Conseil, statuant à la majorité de cinq membres, l'amende dans le sens proposé par la Commission. Lorsque le Conseil, statuant à la majorité des cinq membres, s'écarte à la fois des modifications de l'Assemblée et des propositions de la Commission, le budget est réputé définitivement arrêté, à moins que l'Assemblée le rejette à la majorité des deux tiers des voix exprimées et à la majorité des membres qui la composent.

En outre, à partir du moment où elle sera élue au suffrage universel, l'Assemblée aura un pouvoir budgétaire plus étendu. Si elle entend modifier le projet de budget, elle consultera les Institutions intéressées. La Commission lui fera part de sa position. Le budget sera ensuite arrêté par l'Assemblée à la majorité des membres qui la composent, le Parlement ne pouvant, toutefois, augmenter le total des dépenses prévues par la Commission, qu'en accord avec celle-ci.

18. On connaît le sort réservé aux propositions de la Commission de la C.E.E. Malgré plusieurs réunions tenues en mai et juin 1965, le Conseil constate, en effet, l'impossibilité de parvenir à un accord unanime sur la base de ces propositions. Or, aux termes de l'article 201 CEE, cet accord unanime est nécessaire pour que le Conseil recommande l'adoption d'un texte par les Etats membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

19. Le problème des ressources propres reste, cependant, à l'ordre du jour des Institutions communautaires : C'est ainsi que le 18 juin 1965, le Parlement adopte une résolution relative à l'institution, en application de l'article 201 CEE, d'une taxe sur les matières grasses. Dans cette résolution (adoptée sur la base d'un rapport de M. VALS, n° 68/1965-66, du 15 juin 1966 et publiée au J.O. du 3.7.1965) le Parlement, tout en se prononçant contre l'institution d'une ressource propre particulière, insiste pour que le taux de cette taxe et les dépenses qu'elle servira à financer soient fixés de façon à assurer, au niveau européen, un minimum de contrôle parlementaire.

20. Le 22 juillet 1965, la Commission adresse au Conseil un memorandum, où, tenant compte des positions prises par celui-ci, elle admet que le financement du budget de la Communauté par des ressources propres peut n'être prévu qu'à partir de 1970, la procédure de l'article 201 du traité ne devant alors être entamée que vers la fin de la période de transition.

21. Quant au Conseil lui-même, dans le contexte des décisions prises en mai 1966 pour le financement de la politique agricole commune, il déclare, lors de sa 185^e session, vouloir entamer la procédure de l'article 201, avant l'expiration de la période de transition.

22. Lors de sa session de juin 1968, sur rapport de la commission des finances et des budgets, relatif à un règlement portant dispositions complémentaires concernant le financement de

la politique agricole commune dans le secteur du sucre (rapport de M. ROSSI, doc. n° 60/1968-69, du 14.6.1968), le Parlement adopte une résolution (J.O. C 66 du 2.7.1968) dans laquelle, rappelant ses résolutions du 12 mai 1965, puis du 22 mars 1968 (J.O. C 42 du 6.4.1968, concernant l'équilibre structurel du marché du lait) il renouvelle "avec insistance l'exigence formulée dans sa résolution du 18 juin 1965, demandant que des ressources propres ne soient créées que si, en même temps, les pouvoirs budgétaires du Parlement européen sont renforcés, de manière à assurer un contrôle parlementaire suffisant sur les ressources propres de la Communauté qui ne sont pas soumises à un contrôle des Parlements nationaux".

23. Le 30 septembre 1968, dans une résolution concernant à l'application de la T.V.A. aux opérations portant sur des produits agricoles (J.O. C 108 du 19.10.1968), le Parlement invite la Commission à soumettre au Conseil, avant le 1er avril 1969, des propositions relatives aux ressources propres et au renforcement général des pouvoirs du Parlement européen.

24. Le 4 décembre 1968, dans une proposition de décision du Conseil sur les modalités permettant de constater et, le cas échéant, de compenser les détournements de recettes douanières, la Commission se prononce, dans l'exposé des motifs, en faveur d'un système tendant à mettre en commun les recettes douanières et affirme qu'un tel système conserve toujours sa préférence (doc. 183/1968-69 du 10 janvier 1969).

25. Le 2 juillet 1969, le Parlement adopte une résolution, en conclusion de la question orale n° 4/69 de la commission des finances et des budgets, concernant la politique de la Commission en matière de ressources propres, d'harmonisation fiscale et d'aménagement des pouvoirs de décision et de contrôle du Parlement européen (J.O. C 97 du 28.7.1969). Il "estime que, seule, l'affectation de ressources propres suffisantes peut permettre à la Communauté d'assurer la réalisation des programmes en cours et de

soustraire les discussions ministérielles à l'exigence du "juste retour" qui tend à dissoudre l'esprit communautaire". Il "dénonce les dangers croissants auxquels s'exposerait la Communauté en l'absence de solutions fondamentales sur les ressources propres et affirme que tout nouveau retard risque désormais de compromettre les résultats déjà acquis, notamment en matière de politique agricole commune". Il "rappelle que le régime définitif du financement agricole, l'attribution de ressources propres à la Communauté, l'accroissement des pouvoirs budgétaires et de contrôle du Parlement, qui sont liés, doivent être résolus en même temps".

26. Le rappel de ces précédents prouve que la position du Parlement n'a jamais varié, sauf sur des questions de détail, en fonction des circonstances. Le Parlement a toujours demandé avec la plus grande insistance la mise en oeuvre de l'article 201 du traité CEE, l'affectation à la Communauté des ressources qui lui reviennent par nature, à savoir, celles résultant du développement de l'intégration européenne et l'autonomie financière de la Communauté. Il a toujours affirmé que l'institution de ces ressources est liée à l'accroissement des pouvoirs budgétaires de l'institution parlementaire qui, finalement, doit dire le dernier mot dans la procédure d'élaboration du budget.

Quant aux autres Institutions intéressées, Commission et Conseil, leurs prises de position ont été très nettes : l'institution de ressources propres doit intervenir, au plus tard, à la fin de la période transitoire.

CHAPITRE II

LES RESSOURCES PROPRES

1. L'autonomie financière

27. L'autonomie financière suppose :

- à l'origine, un niveau assuré et suffisant de ressources propres;
- par la suite, le pouvoir pour les institutions communautaires :
 - d'adapter les ressources aux besoins des Communautés (création de ressources);
 - d'affecter les crédits;
 - d'en contrôler l'utilisation;

tout ceci, selon des procédures intrinsèquement communautaires.

Niveau assuré suffisant

28. Les ressources communautaires répondant à des politiques définies selon les procédures communautaires, ne peuvent rester dépendantes des aléas des politiques nationales et des variations d'intentions qui peuvent en résulter.

Il y a d'ailleurs à cette préoccupation une réciproque : c'est qu'il est préférable, pour les Etats membres eux-mêmes, de ne pas être contraints de tenir compte, dans leurs prévisions budgétaires annuelles et à moyen terme, des besoins financiers des Communautés qui ne peuvent être appréciés par les instances nationales et restent difficiles à évaluer.

La Commission a d'ailleurs parfaitement relevé ces deux aspects : "au fur et à mesure que les Communautés deviennent une véritable union économique et que les politiques communes acquièrent une importance croissante, il est hautement souhaitable que les responsabilités financières de chacun des Etats membres d'un côté et des Communautés de l'autre, soient plus nettement distinguées et que les Communautés disposent d'une plus grande autonomie financière".

C'est aussi la seule façon de soustraire le budget commun au marchandage qu'inspire, aux représentations des Etats membres, l'injuste notion du juste retour.

Mais il n'y aura niveau suffisant que si les ressources couvrent la totalité des besoins communautaires, ce qui pose le problème de la création des ressources d'ici au 1er janvier 1974, par application de l'article 201.

- Adaptation des ressources aux besoins

29. Cette exigence initiale de l'autonomie financière ne pourra continuer d'être assurée dans le temps que si les institutions communautaires peuvent, selon des procédures communautaires, assurer l'adaptation des ressources aux besoins des Communautés résultant de leur fonctionnement normal, du développement de leurs politiques et du choix éventuel de nouvelles politiques communes.

C'est, ici, le problème de la création des ressources au-delà du 1er janvier 1971 : le Parlement est convaincu qu'elle impose une modification de l'article 201 du traité, par application de l'article 236.

- Possibilité de décider et de contrôler les dépenses

30. Le pouvoir de décision existe : il est, pour l'essentiel, entre les mains du Conseil, ce qui se comprend encore dans la mesure où les recettes proviennent, pour l'essentiel, de contributions financières nationales perçues et contrôlées par les Etats.

Le pouvoir de contrôle sur les recettes est pratiquement inorganisé; quant au contrôle des dépenses, il met en jeu la Commission de contrôle et aboutit à l'octroi ou au refus de "quitus" donné par le Conseil à la Commission, après avis du Parlement.

L'autonomie financière suppose que les recettes propres et les dépenses communes sont également contrôlées par les institutions communautaires, ce qui impose de définir les organismes et procédures nécessaires ainsi que les règles de coopération avec les organismes nationaux qui peuvent être chargés de la perception de la recette ou du règlement de la dépense.

Quant aux pouvoirs de décider la dépense et d'accorder ou de refuser "quitus" à l'Exécutif, ils doivent, dès que les recettes propres couvrent la totalité du budget, revenir au Parlement, en conformité **des règles de la démocratie** parlementaire en vigueur dans les six pays.

29. C'est à la lumière de ces principes que nous devons juger les mérites ou les insuffisances des propositions de la Commission.

2. Suffisance des ressources

31. L'établissement d'un niveau suffisant de ressources pose, à son tour, un certain nombre de problèmes, notamment celui de savoir :

- a) quelles sont les recettes qui peuvent être transférées ou créées au bénéfice du budget commun ;
- b) **et à quel rythme, compte tenu de l'état des harmonisations fiscales, étant entendu que ce rythme doit être aussi rapide que possible (critère de diligence);**
- c) selon quelles procédures, en fonction de la préoccupation légitime de ne pas déséquilibrer brutalement les trésoreries nationales (critères de stabilité et de progressivité);
- d) faut-il, enfin, imposer pour ces recettes, un plafonnement et doit-il être intangible ou réserver une possibilité de révision .

2. Les proposition de la Commission

32. Le principe d'un niveau suffisant des recettes et des ressources est correctement posé par la Commission à l'article 1er du projet de texte: "des ressources propres sont attribuées aux Communautés en vue d'assurer l'équilibre de leur budget";

La réalisation en est prévue en deux temps : l'article 2 dispose qu'au 1er janvier 1971 sont transférés :

- a) les prélèvements agricoles
- b) les droits de douane
- c) les taxes établies par les Communautés

Il s'agit de toutes les ressources créées uniformément dans les six pays par des décisions communautaires et les droits du tarif extérieur commun, comme le suggère l'article 201.

En l'état actuel des législations communes et de l'harmonisation des législations nationales, cette liste semble la plus large possible. Il apparaît, néanmoins, que ces ressources sont insuffisantes et ne couvriront que les 2/3 environ des charges communes existantes, c'est-à-dire même pas les seuls besoins du Fonds agricole.

Elles seront évidemment encore plus insuffisantes si, comme c'est indispensable, on veut donner au Fonds social, au budget d'Euratou, aux politiques structurelles et régionales les dimensions qu'exigent de vraies politiques européennes dans ces domaines essentiels.

33. En attendant le 1er janvier 1974, le complément de ressources nécessaires sera fourni par des contributions nationales des Etats membres, conformément à l'article 4 de la proposition de la Commission, qui propose de calculer la contribution de chaque Etat en appliquant à chaque catégorie de dépenses les clefs prévues au traité.

34. L'article 5 dispose : "à partir du 1er janvier 1974 le budget des Communautés doit être intégralement financé par des ressources propres ..." C'est le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, qui décide, avant le 1er janvier 1975, des ressources propres complémentaires qui seront, soit cédées aux Communautés par les Etats membres sur leurs recettes fiscales, soit constituées d'impôts directs ou indirects créés, le cas échéant, au profit des Communautés.

3. Les suggestions et amendements pour mieux satisfaire aux exigences de l'autonomie financière

35. En ce qui concerne les ressources à venir, la commission des finances s'est préoccupée de savoir quelles catégories de recettes pourraient être le plus opportunément attribuées aux Communautés.

36. Elle a estimé qu'il fallait éviter, dans toute la mesure du possible, les recettes spécifiques que l'on a toujours tendance à affecter à une dépense particulière et qui incitent à la notion du juste retour, dès lors qu'un seul secteur s'en trouve affecté : de préférence les ressources communautaires devront être des ressources assises sur l'économie générale et non des ressources catégorielles. Elle a pensé, d'autre part, que l'impôt sur les sociétés, suggéré par certains, ne pouvait être envisagé dans un avenir immédiat, compte tenu, ne fût-ce qu'en fonction de l'état tout à fait embryonnaire de l'harmonisation fiscale concernant les sociétés et de la nécessité de ne pas rendre plus difficile la réalisation d'entreprises à l'échelle communautaire.

37. Il est apparu, de la même façon, que l'impôt sur l'énergie, qui a inspiré un certain nombre de théories d'école, ne paraît pas davantage pouvoir être retenu. Un impôt sur les carburants, notamment, aboutirait à aggraver les handicaps des régions excentriques de la Communauté et rendrait d'une réalisation plus difficile la politique régionale qui est devenue indispensable et urgente.

38. Finalement, et sans y voir une panacée, il a semblé que la T.V.A., qui sera en application dans tous les Etats membres à partir du 1er janvier 1972 et dont l'assiette est proportionnelle au produit national brut dans chaque Etat, devait offrir la première grande recette commune importante en sus des recettes immédiatement transférées. L'article 5 de la Commission a été complété en conséquence.

Rythme des transferts

39. L'article 3 prévoit que le produit du tarif douanier commun sera transféré aux Etats membres à raison de 2/3 au 1er janvier 1971, 3/4 au 1er janvier 1972 et la totalité au 1er janvier 1973. Il apparaît que ces transferts partiels sont peu satisfaisants dans la mesure où la nature des ressources propres est reconnue dès le 1er janvier 1971 à l'ensemble du produit du T.D.C. et, d'autre part, il n'existe pas, actuellement, comme au moment des propositions HALLSTEIN, de difficultés insurmontables pour les trésoreries nationales dans le cas d'un transfert immédiat et global, l'ensemble des ressources propres transférées, en principe, en vertu de l'article 2, restant inférieur d'un tiers à l'ensemble des contributions nationales.

Il semble même que pour certains Etats l'application de la règle prévue à l'article 3, conjuguée avec les dispositions de l'article 4, alinéa b) concernant le paiement, sous forme de contributions financières, d'un solde proportionnel pour chaque Etat à l'insuffisance des ressources propres et aux clés nationales de répartition, aboutirait à créer des difficultés de trésorerie sensibles. Il pourrait en aller ainsi, notamment, à la fois pour l'Allemagne et les Pays-Bas.

40. Pour parer à ces inconvénients, il a été proposé de supprimer l'article 3 et de modifier la règle de l'article 4, en décidant que la contribution de chaque Etat membre serait égale à la différence entre sa contribution globale, calculée selon les clés du traité, et les recettes nationales transférées aux ressources propres (article 3 nouveau).

Par ailleurs, il est prévu à l'article 5 que dès l'instant où les ressources propres prélevées dans un Etat membre dépassent sa contribution globale, la différence lui reste acquise pour 2/3 la première année et 1/3 la deuxième année.

41. Ainsi, on réalise le transfert réel de toutes les ressources propres possibles au 1er janvier 1971 et on évite, par ailleurs, un choc sur les trésoreries nationales.

On satisfait ainsi, à la fois aux critères de diligence et aux critères de stabilité et il semble à votre Commission qu'il soit difficile autrement de satisfaire à la fois les deux exigences.

Importance et urgence des harmonisations fiscales

42. Il n'est pas sans intérêt, à ce point, de souligner l'urgente nécessité et l'importance des principales harmonisations fiscales à venir, tant pour le développement des ressources de la Communauté que pour la réalisation de l'union économique.

En effet, la plupart des politiques communes (politique des transports, politique de l'énergie, création d'un marché commun des capitaux, droit des sociétés européennes etc.) impose et par conséquent suppose une harmonisation fiscale concomitante ou préalable des fiscalités. La libre circulation des produits aux frontières est conditionnée par la réalisation de ce préalable d'harmonisation fiscale au moins en ce qui concerne les droits indirects.

43. En ce qui concerne les ressources propres, on voit que bien que la notion d'autonomie financière soit acquise depuis l'origine même des traités; bien que la création de ces ressources soit devenue actuelle et ne puisse plus décemment être différée; bien que les droits du tarif commun puissent, désormais, sans dommage pour les trésoreries nationales être transférés en une seule fois au budget communautaire ... l'autonomie financière ne peut être, aujourd'hui, réalisée, le niveau

des ressources susceptibles d'être immédiatement transférées restant largement inférieur à celui des dépenses communes.

44. On ne peut, en effet, transférer que des recettes fiscales qui présentent, par leur nature même, le caractère de ressources propres (prélèvements agricoles, taxe découlant de la législation communautaire et, dès lors, assises de la même façon dans chaque pays membre ..) ou des recettes provenant de fiscalités ayant fait l'objet de mesures suffisantes d'harmonisation, au moins en ce qui concerne l'assiette.

Encore faut-il rechercher, au surplus, que l'assiette de cette fiscalité soit à peu près proportionnelle au revenu national brut, afin que le prélèvement fiscal supporté par chacun des six Etats soit proportionnel à la création des richesses (principe d'équité).

Cette considération explique pourquoi la commission des finances, dans sa question orale n° 4/69, discutée à la session de juillet 1969, avait joint le problème de l'harmonisation des fiscalités à celui des ressources propres. Ces deux questions doivent rester liées dans nos préoccupations à venir : tout retard dans l'harmonisation fiscale impliquant un retard correspondant dans la réalisation concrète de l'autonomie budgétaire des Communautés.

Adaptation des ressources aux besoins budgétaires des Communautés

45. La Commission a prévu, à l'article 5, l'adaptation des ressources aux besoins budgétaires des Communautés tels qu'ils apparaîtraient au 1er janvier 1974 : la décision appartient au Conseil statuant à l'unanimité, sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement.

Il apparaît que l'unanimité, ici exigée, de la part du Conseil, soit une garantie nécessaire, dès lors qu'il s'agit

soit de créer, soit de prélever sur les fiscalités nationales des ressources nouvelles qui, de toute manière, n'auront aucune incidence dans les Etats membres, soit par l'accroissement du prélèvement fiscal, soit par une réduction des recettes nationales.

Aussi longtemps que l'ensemble des ressources transférées aux Communautés reste inférieur à la contribution financière globale, la création de nouvelles ressources propres des Communautés ne devrait pas avoir pour résultat d'aggraver le prélèvement fiscal national : la perte de recettes étant ^{encore} compensée par une diminution de la contribution nationale.

46. La Commission, par contre, n'a rien prévu pour ce qui concerne la création de ressources nouvelles et l'adaptation des recettes aux besoins budgétaires des politiques communautaires au-delà au 1er janvier 1974.

Or, il est évident que ces politiques représenteront un coût croissant, même dans les hypothèses les plus raisonnables.

Il semble, d'autre part, que les prélèvements agricoles perçus à l'entrée de la Communauté sur les produits en provenance des pays tiers auront tendance à décroître sous la double influence d'une politique commerciale de plus en plus libérale et d'un meilleur auto-approvisionnement de la Communauté.

Le produit du tarif extérieur commun lui-même, montre de plus en plus, depuis quelques années, une tendance constante à la diminution, en dépit d'une amélioration des statistiques quantitatives, compte tenu de la diminution générale des droits dans le cadre du GATT et du Kennedy round notamment. Il est évident, dans ces conditions, que le problème de l'adaptation des ressources aux besoins budgétaires des Communautés n'est pas une hypothèse théorique.

47. Il apparaît donc qu'il manque quelque chose d'essentiel à la proposition actuelle de la Commission des Communautés : la définition d'une procédure institutionnelle permettant la création de nouvelles ressources propres ou l'extension des assiettes et des taux de fiscalité existant au-delà du 1er janvier 1974 par des procédures communautaires.

Au delà du 1er janvier 1974, seul l'article 201 permettrait d'adapter les ressources communautaires et il implique l'approbation, par les Etats membres, selon leurs procédures constitutionnelles propres.

Il est évident qu'on ne peut résoudre ce problème qu'en suggérant une modification de l'article 201, en s'appuyant sur l'article 236 du traité.

48. Une telle révision était effectivement prévue dans les propositions de la Commission HALLSTEIN qui furent adoptées le 12 mai 1965 par le Parlement européen.

Il est apparu à votre Commission qu'il était indispensable d'ajouter, aux propositions de la Commission, des procédures s'inspirant des propositions de 1965, tout en les adaptant à la situation nouvelle des Communautés.

C'est pourquoi ces propositions font l'objet des articles 5 bis et 5 ter nouveaux du projet concernant les ressources propres.

Elles peuvent être caractérisées comme suit :

- a) alors que jusqu'au 1er janvier 1974 c'est le Conseil, statuant à l'unanimité qui peut décider la création de nouvelles ressources propres, dans l'article 5bis nouveau, c'est l'Assemblée qui peut créer de telles ressources ou élargir l'assiette des ressources existantes, ceci pour marquer le fait qu'à partir de 1974 l'autorité budgétaire principale est devenue l'Assemblée.

b) toutefois, la décision de l'Assemblée ne peut être prise qu'avec l'accord préalable du Conseil, statuant à l'unanimité. Cette disposition maintient, par conséquent, le principe que toutes les délégations nationales représentées au Conseil doivent être d'accord pour que puissent être instituées des ressources propres. En effet, les arguments invoqués plus haut restent valables à cet égard après le 1er janvier 1974. Il faudrait des changements très profonds dans la structure institutionnelle des Communautés pour que cette règle puisse être raisonnablement écartée.

49. Enfin, il a paru nécessaire de prévoir le cas où de nouvelles politiques communes seraient décidées avec, comme conséquence, la création plus ou moins brusque de charges nouvelles pour les Communautés : on peut imaginer de telles décisions dans le domaine de la politique régionale ou à propos de la politique commune en matière d'énergie nucléaire ou de recherche, par exemple.

Il est apparu que dans ce cas, il pourrait être indispensable de recourir à des contributions nationales pour le financement immédiat de ces actions.

Il est apparu :

- a) que ces contributions nationales devraient avoir un caractère transitoire, temporaire et dégressif;
- b) que des ressources propres correspondantes devraient être créées pour remplacer ces contributions nationales dans un délai maximum de trois ans;
- c) que le recours à ces contributions nationales ne pourrait avoir pour effet un recul dans les procédures budgétaires mises en place au 1er janvier 1974 et qui correspondent à une exigence désormais intangible de la démocratie parlementaire dans les Communautés.

50. Dans la proposition de résolution jointe, il est demandé, en conséquence, à la Commission, de reprendre les propositions des articles 5 et 6 nouveaux sous la forme d'une proposition de modification de l'article 201 du traité.

CHAPITRE III

Les pouvoirs budgétaires du Parlement

51. Si l'on suppose réglées dans l'esprit du titre précédent les questions touchant à la suffisance des ressources propres et la possibilité de les adapter aux politiques communes convenues ou à convenir, le problème qui se trouve ensuite posé est celui des attributions budgétaires des diverses Institutions et particulièrement du Parlement européen. Elles font l'objet de la proposition complémentaire de la Commission qui visent à modifier l'article 203 CEE réglant la procédure budgétaire.

La Commission, qui se réserve le pouvoir d'établir le projet du budget dont le montant global ne peut être augmenté par le Parlement sans son accord, prévoit pour le surplus une procédure de navette entre le Conseil et l'Assemblée dans la mesure où il existe des points de désaccord.

Elle institue, pour tenter de résoudre ces différends, un comité de conciliation comprenant les présidents du Conseil, de l'Assemblée, de la Commission et de la Cour de Justice.

Si la procédure de conciliation n'a pas réussi, le Conseil, tant qu'il existe des contributions financières des Etats membres, et l'Assemblée, dès que le budget est entièrement couvert par des ressources propres, arrêtent définitivement le budget.

Il apparaît ainsi deux phases qui sont traitées chronologiquement par la Commission; la première où le Conseil a le dernier mot, la deuxième où c'est l'Assemblée qui tranche en suprême ressort.

Cette présentation de la Commission a l'inconvénient d'accorder une importance apparemment égale à l'une et l'autre de ces deux périodes.

52. Il est apparu à votre commission des finances que cette façon de présenter les choses ne correspondait pas aux souhaits du Parlement européen tels qu'on peut les déduire de ses nombreuses initiatives passées et il lui est apparu qu'une solution plus satisfaisante serait de traiter en premier le droit budgétaire normal, tel qu'il devra s'appliquer durablement dans les Communautés, lorsqu'elles seront alimentées à suffisance par des ressources propres. La question de savoir s'il doit exister une phase intermédiaire apparaît en effet moins importante que l'articulation finale des pouvoirs budgétaires et la mesure de démocratie parlementaire qu'elle traduit.

A partir de là, la nécessité d'une période intermédiaire éventuelle apparaît comme une simple dérogation aux principes précédemment posés, dérogation plus ou moins justifiée par l'état encore insuffisant de l'intégration budgétaire des Communautés.

Nous traiterons successivement dans ce titre :

- 1) du droit budgétaire normal;
- 2) de la période dérogatoire.

1. Les suggestions et les amendements pour mieux satisfaire les exigences de la démocratie parlementaire

L'Accord sur les principes de la procédure budgétaire.

53. Comme il est dit en tête du présent chapitre, la procédure budgétaire normale présente une importance plus grande que les dispositions d'une éventuelle période transitoire, à caractère dérogatoire.

Votre commission des finances a donc proposé de placer les dispositions concernant cette procédure en tête des propositions de la Commission.

54. Sous réserve d'un certain nombre d'amendements qui ne sont pas tous de pure forme, elle a par ailleurs suivi l'avis de la commission politique, saisie pour avis, qui accepte, à cet égard, les propositions de la Commission exécutive.

La position de la commission politique

55. A ce stade, il convient d'abord de rappeler que le Parlement, sur rapport de M. FURLER, au nom de la commission politique, a, le 7 octobre dernier, adopté une résolution, relative à l'extension des pouvoirs du Parlement dans le domaine budgétaire (J.O. C 139 du 28.10.1969), où il est dit notamment :

"le pouvoir budgétaire ne sera une réalité que lorsque le budget de la Communauté ne pourra plus être adopté contre la volonté du Parlement, mais devra être approuvé par lui. Le Parlement attend de la Commission, à l'issue de la procédure déjà prévue d'un échange de vues avec les commissions compétentes, une proposition répondant à l'exigence formulée depuis des années par le Parlement et selon laquelle la création de ressources propres pour la Communauté doit aller de pair avec l'octroi d'un véritable pouvoir budgétaire au Parlement."

Examinant, à la lumière de cette résolution, les propositions concernant la procédure définitive, la commission politique estime donc que ces propositions réalisent "l'octroi d'un

véritable pouvoir budgétaire au Parlement".

Il garde en effet le dernier mot dès lors qu'il statue au dernier stade de la procédure à la majorité des 2/3 des votants et à la majorité de ses membres.

Les amendements de la Commission des finances

56. D'accord sur ce point avec la commission politique, la commission des finances estime de surcroît que des améliorations sensibles peuvent être et doivent être apportées aux procédures proposées.

Règles de quorum :

57. La commission estime excessives les règles de quorum imposées au Parlement.

Si, par suite d'événements nationaux, une délégation nationale de 36 membres est obligée d'être dans son parlement national au moment du vote, et si dans sa majorité une seule autre délégation nationale de 36 membres se refuse à suivre la majorité du **Parlement**, la règle des 2/3 devient pratiquement irréalisable, alors même qu'il existerait au total une très forte majorité réelle.

Peut-être une telle règle pourra-t-elle être réexaminée lorsque le Parlement étant élu au suffrage direct les parlementaires européens ne seront plus assujettis à l'obligation du double mandat.

Encore faut-il d'ores et déjà remarquer que dans les débats nationaux une obligation semblable n'est pas généralement requise et qu'on voit mal comment elle pourrait s'appliquer au droit communautaire dans le cadre de l'autonomie financière.

Le comité de conciliation

58 . La Commission des Communautés a longuement justifié la procédure devant le comité de conciliation : elle n'est pas établie dans l'intérêt de la Commission qui est en contact permanent avec le Conseil. En revanche, l'Assemblée a besoin de cette procédure pour être entendue et faire valoir ses prises de position au niveau le plus élevé. La conciliation ne donne pas aux participants de véritables pouvoirs de décision et il n'est pas question de faire revivre la Commission des quatre présidents du traité C.E.C.A. Mais, à partir du moment où il y a désaccord entre le Conseil et l'Assemblée, c'est une bonne chose avant que le Conseil (dans la première phase) ou l'Assemblée (dans la deuxième phase) se prononcent définitivement, de prévoir une consultation des présidents assistés de leurs collègues. Quant à la présence de la Cour de Justice dans le Comité, la Commission est d'avis qu'elle est justifiée par le fait que son budget peut avoir été amendé et qu'elle est intéressée, et que les quatre institutions ont le même droit moral de participer à la conciliation.

Ces justifications appellent, cependant, les observations suivantes :

Quant à la procédure, le Comité de conciliation doit se prononcer à l'unanimité; or, il est clair que, pour qu'il parvienne à un accord unanime, il faut que l'une des parties en présence (Conseil ou Assemblée) se déjuge au moins en partie . Or, quels pouvoirs peut avoir, dans le comité, le président de l'Assemblée qui est tenu par une décision du Parlement prise à la majorité absolue ? Comment pourrait-il s'engager ?

De même, le Conseil n'a aucune marge de négociation, sauf dans la mesure où le caractère confidentiel de ses délibérations lui laisse quelque liberté de manoeuvre.

De plus, l'avis unanime du comité n'a de valeur que s'il est approuvé ultérieurement par les trois Institutions budgétaires (Conseil, Assemblée et Commission).

Enfin, la présence de la Cour de Justice dans le comité lui donne une sorte de compétence d'arbitrage dans la procédure d'élaboration du budget.

Tout ceci montre que la procédure de conciliation risque d'être pratiquement inutile, tout en compliquant l'adoption du budget et, en tout état de cause, de ne permettre de "jouer" qu'à la seule Commission.

Pour ces raisons, la commission des finances propose la suppression de cette procédure, tant dans la phase transitoire que dans la définitive.

Délai d'examen du budget

59 . La suppression du Comité de conciliation - qui n'exclut absolument pas des procédures de contact courtois et gracieux selon les circonstances - permet d'autre part de gagner un mois dans la procédure budgétaire légale.

La Commission des finances propose en conséquence que le délai de premier examen, par le Parlement, du budget soit porté de 1 mois à 2 mois.

Chacun sait, en effet, combien il est déjà difficile au Parlement d'accomplir en un mois un travail sérieux et complet d'examen du budget en recueillant l'avis de toutes les commissions concernées, compte tenu de la dispersion des Institutions et des nécessités de traduction.

Qu'en sera-t-il demain, quand ses responsabilités budgétaires seront sensiblement alourdies, avec une procédure qui débute au 31 août, c'est-à-dire avant la fin des vacances parlementaires ?

Le délai d'un mois proposé par la Commission serait incompatible avec le sérieux supplémentaire que l'Assemblée doit apporter désormais à l'examen du budget, tâche essentielle de tout Parlement majeur et responsable.

2. Les problèmes posés par la période dérogatoire

60. Les propositions de la Commission concernant "la première période", c'est-à-dire une période transitoire caractérisée par une procédure budgétaire où le Conseil des ministres garde encore le dernier mot, sont celles qui ont ouvert les discussions les plus passionnées au sein des deux commissions compétentes.

61. Les arguments qui justifient l'existence de cette période tiennent à l'impossibilité de transférer, dès le 1er janvier 1971, une masse de ressources propres suffisante pour couvrir l'ensemble des dépenses communautaires.

Il en résulte, pendant une certaine période, la co-existence inévitable de ressources propres (qui justifient des pouvoirs nouveaux pour l'Assemblée) et de contributions financières des Etats membres (qui justifient le maintien de pouvoirs importants au Conseil). Il en résulte également que le droit budgétaire de cette première période ne peut reposer que sur un compromis traduisant la pluralité des ressources.

On peut le déplorer, il est difficile de ne pas l'admettre : l'idéal impose la direction, les moyens imposent le rythme.

62. Il reste que l'existence de cette période intermédiaire est apparue inacceptable à une majorité de membres de la commission politique qui, après un débat ardent, a conclu que la Commission exécutive devait retirer sa proposition concernant cette période.

Au cours de séances ultérieures avec la commission des finances, cette position a évolué.

D'abord, parce qu'il est pratiquement impossible, pour la Commission exécutive, de retirer ses propositions : il ne s'agit plus, en effet, d'un projet qui n'aurait reçu aucun début de consécration, mais d'une proposition au Conseil qui a fait l'objet d'une prise en considération par le Conseil et sur laquelle nous sommes consultés par le Conseil, à qui nous devons adresser notre réponse. Il faut

craindre, au surplus, que si nous refusons purement et simplement la proposition de la Commission, l'avis du Parlement soit considéré comme étant donné et le Conseil serait alors d'autant plus libre de sa décision que notre avis serait dépourvu de propositions concrètes. Enfin, les deux propositions sur les ressources propres et les pouvoirs budgétaires sont intimement liées et on ne comprendrait pas, qu'enfin saisis de propositions concrètes que nous réclamons depuis si longtemps pour l'institution de ressources propres, nous rejettions ce problème hors de l'actualité après avoir demandé aux Etats réunis à La Haye de le régler le plus rapidement possible.

Il y aurait là, semble-t-il, une erreur tactique.

63. Sur le fond, l'argument proclamé contre la période transitoire est que, dès lors qu'il y a des ressources propres, le Parlement européen doit avoir le dernier mot dans la procédure budgétaire.

L'argument en sens inverse, parfois proclamé par d'autres collègues, est qu'aussi longtemps qu'il y a contributions financières, le Conseil doit statuer en dernier ressort.

L'argument le plus fort en faveur du Parlement européen nous semble celui-ci : dès 1971, la part des ressources propres dans le budget des Communautés sera supérieure à celle des contributions financières. En effet, en supposant le transfert à cette date, de la totalité des taxes provenant du T.D.C., le rapport des contributions financières nationales aux ressources propres des Communautés serait seulement de 1/2 et ceci constitue la proportion contributive pour chaque catégorie de ressources à l'égard de l'ensemble des dépenses, sans qu'il y ait lieu de distinguer entre les dépenses récurantes et obligatoires (services votés) et les dépenses librement délibérées lors du débat budgétaire et qui constituent seulement des sommes marginales.

Décider le contraire serait méconnaître le principe de l'universalité budgétaire.

64. Les arguments en faveur de la prééminence du Conseil apparaissent, néanmoins, très forts. Ils se basent sur :

1. une constatation de droit : dès lors que le principe est posé que les dépenses communes doivent être payées par des ressources communes, il convient d'y affecter, à titre premier et principal, les ressources communes. Les contributions financières des Etats membres n'ont donc qu'un caractère complémentaire dérogatoire et différentiel;
2. une constatation de fait : les ressources propres qui ne peuvent, actuellement, être modifiées ou complétées constituent une masse budgétaire sur laquelle nous ne pouvons agir pour l'ajuster aux prévisions de dépenses.

Dans ces conditions, toute inscription supplémentaire au budget se traduit par une augmentation des ressources différentielles, constituées par les contributions nationales et supportées par les Etats membres. En conclusion, ces deux considérations justifient, pour certains collègues, qu'en droit, le Conseil garde le dernier mot aussi longtemps que l'équilibre du budget commun est assuré par un apport différentiel de ressources propres.

En effet, disent-ils, ce n'est pas le rapport quantitatif entre ressources propres et contributions financières qui compte. Il s'agit d'une notion qualitative tenant au caractère marginal des dépenses pouvant être librement décidées lors du débat budgétaire et au caractère différentiel des contributions financières des Etats membres qui se trouvent modifiées par chacune de ces décisions.

65. Dans la recherche d'un compromis, la commission des finances a travaillé dans plusieurs directions :

- d'abord, elle a entendu marquer clairement que dès l'instant où des ressources propres sont instituées, le pouvoir budgétaire va vers le Parlement européen. Elle a donc prévu, par un amendement, que le Parlement "arrête le projet de budget";

- par ailleurs, elle a fait en sorte que le dernier mot du Conseil ne puisse être acquis que dans des conditions très substantielles de quorum quant il ne suit pas l'Assemblée : majorité de 5 sur 6 avec l'accord de la Commission, unanimité si désaccord de la Commission. Votre commission des finances considère qu'il s'agit bien là non pas d'un transfert des pouvoirs budgétaires puisque, en droit, le Conseil garde le dernier mot, mais bien d'une modification des pouvoirs budgétaires puisque les conditions de quorum sont modifiées. En effet, aujourd'hui les propositions de l'Assemblée peuvent être écartées par une minorité de blocage de 2 contre 4; désormais, il faudrait une majorité qualifiée d'au moins 5 membres, ce qui produit naturellement moins souvent, de sorte que les propositions de l'Assemblée se trouveront plus souvent retenues.

66. Par ailleurs, la commission des finances s'est préoccupée de ce qui adviendrait si le Conseil ne parvenait pas à décider à temps de la création de nouvelles ressources propres, l'unanimité nécessaire à cette décision pouvant ne pas se réaliser avant le 1er janvier 1973.

Pour éviter que la période transitoire puisse se trouver indéfiniment prorogée, votre commission des finances a proposé deux amendements :

Le premier proposant, en clair, de nouvelles ressources propres : 0,25 % sur la valeur ajoutée au 1er janvier 1973; 0,50 % sur la valeur ajoutée au 1er janvier 1974.

Le deuxième amendement précise qu'au 1er janvier 1974 le régime d'exception qui caractérise la période dérogatoire prendra fin de toutes façons.

67. Cette proposition a soulevé un nouvel argument de la part des adversaires de la période transitoire : "si au 1er janvier 1974 on peut réaliser la procédure définitive sans que les contributions financières des Etats membres soient supprimées, pourquoi ne pas le faire au 1er janvier 1971" ? Certains ajoutent _____

qu'en acceptant la période transitoire on tombe dans un piège car les arguments qui ont servi à l'instituer pourront être opposés par le Conseil aussi longtemps que les contributions financières seront indispensables à l'équilibre du budget.

Ces arguments ont certainement une valeur et ils sont, au surplus, présentés par des parlementaires dont la foi européenne est très grande.

Il semble qu'on doive leur répondre par un argument de psychologie qui a une certaine valeur tactique et un argument de droit. Le premier, c'est que l'on accepte souvent à terme ce qu'on ne peut consentir dans l'immédiat. Le second, plus important, c'est que si au 1er janvier 1974 l'autonomie financière n'est pas réalisée au moyen de ressources propres, nous serons devant une promesse non tenue et cette promesse non tenue ne saurait avoir comme conséquence de prolonger au-delà les pouvoirs désormais anormaux de ceux qui n'ont pas accompli les diligences promises.

En effet, c'est le Parlement qui reçoit promesse, mais il ne peut contraindre le Conseil à la tenir. Il importe, dès lors, que les autres institutions ne puissent invoquer leurs propres manquements pour tenir plus longtemps le Parlement dans une tutelle budgétaire désormais illégitime puisqu'elle ne reposerait plus que sur le manquement même du tuteur : "nul ne peut invoquer sa propre turpitude".

68. La dernière position des adversaires de la période intermédiaire est de demander pourquoi on n'y renoncerait pas, même s'il faut attendre deux ou trois ans de plus et même après l'institution de ressources propres, de façon à passer directement à la procédure budgétaire définitive.

On éviterait ainsi le danger d'instituer un droit transitoire dont nous ne sommes pas sûrs qu'il puisse être à temps remplacé par le droit définitif, le Conseil restant maître de la décision et ne pouvant la prendre qu'à l'unanimité.

69. En sens inverse, il faut bien se dire que si ce risque existe, il n'est pas pire que l'autre, à savoir, celui qui consiste à rester sur les procédures actuelles après institution des ressources propres : si nous acceptons ces ressources propres sans exiger un droit budgétaire nouveau que nous définissons immédiatement dans sa forme définitive et dont nous exigeons une application partielle immédiate, ne risquons-nous pas d'affaiblir notre meilleur argument ?

Ne risquons-nous pas également d'agrandir la tentation, pour tel ou tel Etat membre, de pratiquer l'immobilisme en matière de transfert de ressources ?

70. Il faut noter, en terminant, que la commission des finances, en renversant l'ordre de présentation des deux périodes budgétaires de façon à poser d'abord les bases d'une procédure conforme aux principes de la démocratie parlementaire et en présentant la phase mixte comme une période dérogatoire répondant à une situation de fait transitoire, mais strictement limitée dans le temps, a marqué de la façon la plus claire sa position.

Il ne s'agit pas seulement d'une question de présentation mais, dans une certaine mesure, d'un argument utilisable en droit, car toute dérogation est d'interprétation stricte, notamment dans le temps, et ne saurait, dès lors, être prolongée par ceux sur lesquels repose la responsabilité de prendre en temps voulu les décisions nécessaires.

71. En conclusion, votre rapporteur pense, non sans quelque embarras, qu'avec les amendements proposés par la commission des finances, la période transitoire qui marque un réel changement dans le droit budgétaire devrait permettre un rôdage utile et progressif dans la coopération entre les institutions qui doit être désormais sauvegardée et recherchée. Il note, au passage, que lors du débat du 12 mai 1965 sur la base des propositions HALLSTEIN, le Parlement avait voté d'enthousiasme

une proposition qui comportait une telle période transitoire, alors que d'une part, la proposition Hallstein ne faisait aucune proposition pour la période définitive, laquelle était d'ailleurs subordonnée à l'élection du Parlement au suffrage universel direct et que, d'autre part, les ressources propres apparaissaient alors supérieures aux besoins budgétaires des Communautés.

72. Il estime toutefois qu'en ce qui concerne le terme inconditionnel au 1er janvier 1974 de la période dérogatoire, il est indispensable que la Commission accepte sans réserve de modifier sa proposition au Conseil, conformément aux amendements proposés par la commission des finances.

CHAPITRE IV

REMARQUES FINALES

73. Le présent rapport n'a pas l'ambition d'être complet.

Il se ressent aussi, dans la forme, de l'état de hâte dans lequel il a été rédigé, du nombre et de la vigueur des réunions d'étude, de confrontation et de conciliation dont il a dû tenir compte et qui se sont déroulées jusqu'au seuil de notre session plénière (l'Assemblée n'a été consultée par le Conseil qu'à la date du 11 novembre pour ce qui concerne les pouvoirs budgétaires). Conscient, également, du côté concret, technique et parfois ingrat que présente le problème des ressources comme du caractère passionnel que peuvent prendre les divergences de vues sur les problèmes de philosophie institutionnelle, il vise plus à l'efficacité par la simplification qu'à l'éclat par l'abondance.

Nous nous souvenons, en effet, que le 12 mai 1965, sur l'excellent rapport de M. Francis VALS, a retenti un très grand débat, le plus grand et le plus passionné sans doute qui ait eu lieu dans notre Parlement - et nous nous souvenons aussi que ce très grand débat, porteur d'une immense espérance, a été suivi de la crise la plus longue et la plus profonde qu'ait connue notre Communauté !

Sans doute bien des choses ont-elles changé depuis, mais il faut toujours craindre de réveiller les démons, pas tellement bien endormis, de nos vieux nationalismes.

Mais prudence n'est pas timidité.

Les propositions présentées à l'Assemblée au nom de la Commission des finances, qui ne dénaturent en rien celles de la Commission exécutive, couvrent, en fait, un champ plus vaste, assurent l'avenir mieux et plus loin et représentent un pas essentiel pour la stabilité des politiques communes, pour l'intégration européenne, pour le progrès de la démocratie parlementaire.

Dans tous ces domaines, elles préfigurent au seuil de la période définitive, la majorité des communautés européennes.

Elles présentent donc une importance que nous aurions tort de sous estimer, dans la mesure où l'autonomie financière est la meilleure garantie d'existence d'une Communauté et où le pouvoir budgétaire est l'attribution fondamentale d'un Parlement majeur.

Certes, et même en s'en tenant au domaine fiscal, il nous reste un très long chemin à accomplir, notamment dans le sens des harmonisations des fiscalités, les frontières fiscales devenant plus vivantes aujourd'hui que les frontières douanières mortes en 1968, et souvent plus tracassières.

Mais la tâche de ce jour reste essentielle : nous nous trouvons en face de décisions inévitables mais difficiles, car elles exigent le renoncement, pour l'immédiat et à terme, d'aspects non négligeables des souverainetés nationales.

Si nous franchissons ce cap, sans doute aurons-nous enfin passé un certain "point de non retour".

Alors, peut-être, ceux qui ont pu en douter un instant penseront-ils de nouveau que c'est bien notre génération, et non la suivante, qui fera l'Europe, bien que nous ne puissions oublier que toute Communauté vivante reste une création continue.

Les nouvelles qui viennent de La Haye, sans apporter tout ce que nous pouvions souhaiter, nous laissent espérer qu'en ce qui concerne le domaine budgétaire, un progrès essentiel, dans le sens du présent rapport, peut être dès maintenant accompli : il porte en lui-même le germe d'autres progrès pour les Communautés.

AVIS DE LA COMMISSION POLITIQUE

Rédacteur : M. Furler

Par lettre ~~du 4.8 et du 18.11~~, le Président du Parlement européen a autorisé la commission des finances et des budgets à présenter un rapport sur les propositions de la Commission des Communautés européennes concernant la création de ressources propres et l'accroissement des pouvoirs budgétaires du Parlement européen (doc. 99/69 et 147/69). La commission politique a été saisie pour avis sur ces propositions par lettres du 4.8 et du 18.11.1969.

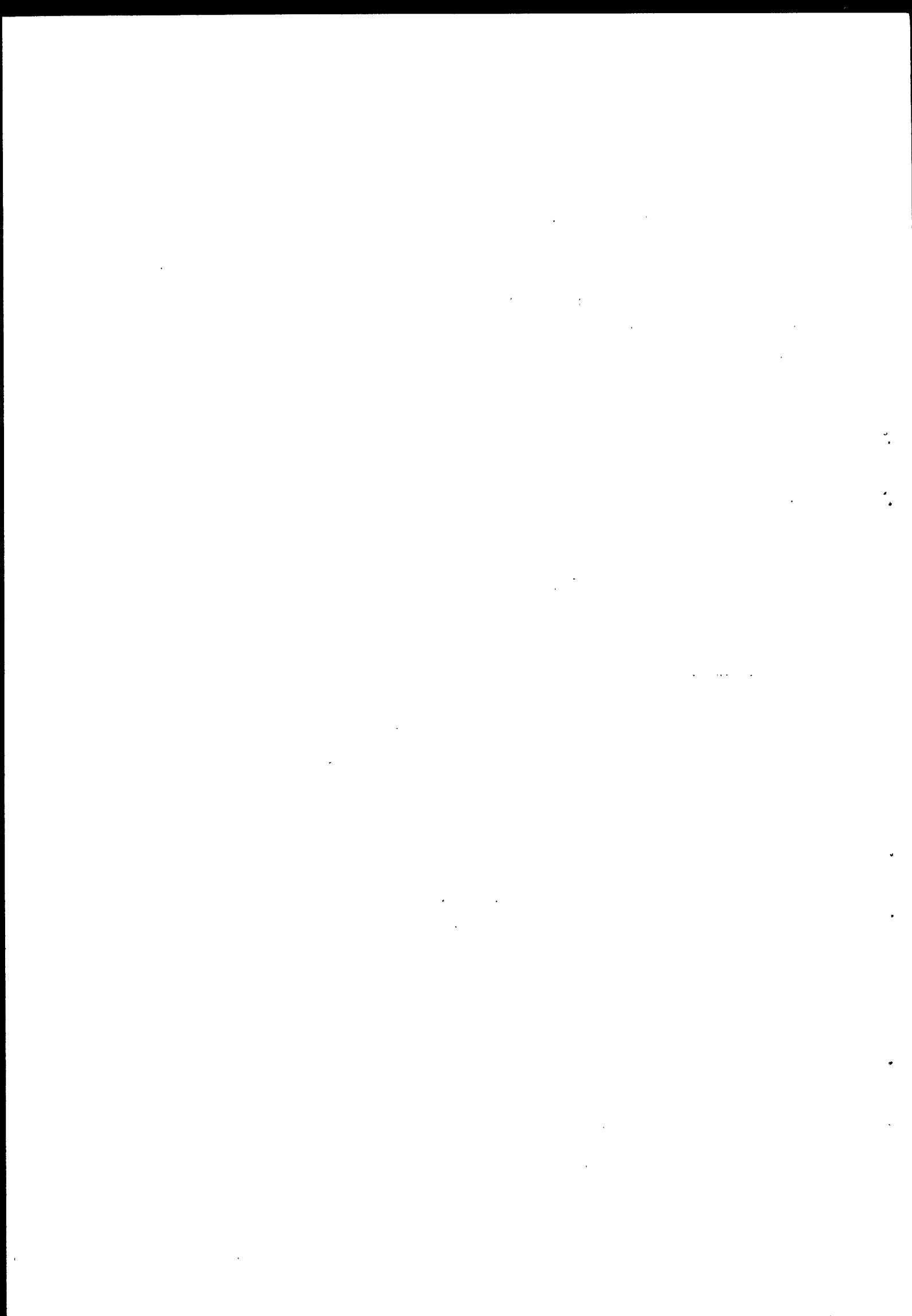
Le 14 novembre 1969, la commission politique a chargé M. Furler de la rédaction de cet avis.

Le présent avis a été examiné le 21 novembre 1969 et adopté par 7 voix et 3 abstentions.

Etaient présents :

MM. BURGER, président ff.,
FURLER, rapporteur,
BERTHOIN,
CARCASSONNE,
DROESCHER,
DE LA MALENE,
LEONARDI,
LUECKER,
METZGER,
RADOUX,
TERRENOIRE.

PE 23.382/def.



1. Le 16 juillet 1969, la Commission des Communautés européennes a soumis au Conseil, sous la forme d'une communication, une proposition concernant le remplacement des contributions financières des Etats membres par des ressources propres (doc. COM(69)700)¹). Le 29 juillet 1969, le Conseil a saisi le Parlement européen du contenu de cette communication. Le 30 octobre 1969, la Commission a soumis au Conseil une proposition complémentaire spécialement consacrée à la question de l'accroissement des pouvoirs budgétaires du Parlement dans le cadre de la création de ressources communautaires propres (doc. COM(69)1020/final)²). Le Parlement a été saisi de cette proposition complémentaire le 11 novembre 1969.

2. La commission politique a étudié la proposition de la Commission du 16 juillet 1969, et plus particulièrement du point de vue de l'extension des pouvoirs budgétaires du Parlement, dans un rapport de M. Furler (doc. 102/1969-70 du 3 octobre 1969), qui fut examiné en séance plénière le 7 octobre 1969. Dans la résolution adoptée à l'unanimité à l'issue du débat, le Parlement s'est félicité en principe de la création de ressources propres pour la Communauté conformément à l'article 201 du traité instituant la C.E.E. et à l'article 2, paragraphe 2, du règlement n° 25 du 14 janvier 1962.

Comme il l'avait déjà fait dans de nombreuses autres résolutions, le Parlement souligna que la solution du problème du financement définitif de la politique agricole commune et la création de ressources propres pour la Communauté étaient obligatoirement liées. A ses yeux, toutefois, est au moins aussi important le lien obligatoire entre la création de ressources propres pour la Communauté et la nécessité d'un contrôle démocratique de ces moyens budgétaires. Selon le Parlement, il

(1) Doc. 99/69 du Parlement européen

(2) Doc. 147/69 du Parlement européen

n'est qu'une façon possible d'assurer ce contrôle : doter le Parlement d'un véritable pouvoir budgétaire.

3. Il n'est pas inutile, pour apprécier correctement la proposition complémentaire présentée entre-temps par la Commission sur le renforcement des pouvoirs budgétaires du Parlement européen, de rappeler les idées essentielles de la résolution du 7 octobre 1969. Dans cette résolution, le Parlement réaffirme l'exigence qu'à de nombreuses reprises il a adressée au Conseil au cours des années passées, de le doter d'un véritable pouvoir budgétaire au moment de la création de ressources propres pour la Communauté. Définissant clairement, à cet égard, ce qu'il entend par un véritable pouvoir budgétaire, le Parlement considère que celui-ci ne sera une réalité que lorsque le budget de la Communauté ne pourra plus être adopté contre la volonté du Parlement, mais devra être approuvé par lui. Le Parlement en appelle aux Parlements des Etats membres de la Communauté européenne, à la ratification desquels, aux termes de l'article 201 du traité instituant la C.E.E., est subordonnée l'adoption des dispositions arrêtées par le Conseil en ce qui concerne les ressources propres et, en ce qui concerne le pouvoir budgétaire du Parlement, celle de la nouvelle rédaction de l'article 203, pour qu'ils n'approuvent ces propositions que si, en même temps, le Parlement européen est doté d'un pouvoir budgétaire.

4. Dans l'introduction de sa proposition sur l'accroissement des pouvoirs budgétaires du Parlement (document 1020), la Commission souligne qu'il est communément admis "que la création de ressources propres de la Communauté, ne transitant plus par les budgets nationaux des Etats membres et échappant au contrôle des parlements nationaux, suppose l'existence d'un véritable contrôle parlementaire au niveau du Parlement européen".

Sa proposition, qui, du point de vue législatif, tend à modifier le libellé de l'article 203 du traité C.E.E. et celui des articles correspondants des deux autres traités, la Commission déclare l'avoir élaborée en partant des idées suivantes :

- a) Le renforcement des pouvoirs budgétaires du Parlement devrait être effectué en deux étapes successives, ce qui correspond à l'autre proposition, qui prévoit deux étapes aussi dans la création des ressources propres.
- b) Il ne faut pas, comme l'auraient voulu certaines propositions antérieures, joindre le renforcement des pouvoirs budgétaires et l'élection du Parlement au suffrage direct.
- c) La première étape devrait coïncider avec la phase "pendant laquelle les recettes de la Communauté sont encore en partie couvertes par des contributions des Etats membres" et la deuxième étape avec la phase "pendant laquelle le budget de la Communauté résulte entièrement de ressources propres".

5. La Commission estime qu'aussi longtemps que les ressources de la Communauté sont encore partiellement couvertes par les contributions des Etats, il est "normal" que les Etats "se prononcent sur le montant global des dépenses et que le pouvoir budgétaire final reste entre les mains du Conseil". D'après la proposition faite par la Commission dans le document 1020, la décision définitive en matière d'adoption des budgets de la Communauté ne pourrait appartenir au Parlement européen que

lorsque le budget de la Communauté sera intégralement financé par des ressources propres. A l'article 5 de sa proposition, la Commission "recommande" le 1er janvier 1974 comme date possible de ce changement de financement. A la fin des remarques liminaires, la Commission fait encore observer que la première phase "se termine par une décision appartenant au Conseil".

6. Pour la commission politique, comme d'ailleurs pour le Parlement en général, la question est de savoir si ce que la Commission propose dans le document 1020 pour la première phase, renforce effectivement les pouvoirs budgétaires du Parlement.

La procédure suivie actuellement pour l'établissement du budget de la Communauté conformément à l'article 203 du traité instituant la C.E.E. est connue. Si le Parlement peut proposer au Conseil des modifications au projet de budget, c'est cependant le Conseil qui, après en avoir délibéré avec la Commission, arrête définitivement le budget à la majorité qualifiée.

7. La présente proposition de la Commission prévoit à nouveau, pour la première phase, que chacune des institutions de la Communauté dresse un état prévisionnel de ses dépenses. Sur la base de ces états, la Commission établit le projet de budget après avoir consulté les autres institutions ou organes intéressés toutes les fois qu'elle entend s'écarter de leurs prévisions. S'écartant des dispositions actuellement en vigueur, la présente proposition prévoit que l'Assemblée et le Conseil seront saisis par la Commission du projet de budget au plus tard le 31 août de l'année qui précède celle à laquelle il se rapporte. Comme précédemment, le Parlement a le droit, en statuant à la majorité de ses membres, de modifier le projet de budget, étant entendu que le montant total des dépenses ne peut être augmenté qu'en accord avec la Commission.

8. Pour répondre à la question liminaire de savoir si la proposition de la Commission (document 1020) conférerait véritablement au Parlement européen le pouvoir budgétaire qu'il souhaite, il n'est que d'imaginer ce qui se passerait théoriquement au cas où le Parlement exigerait une modification du projet de budget. Si le Parlement a apporté des modifications au projet de budget dans le délai d'un mois à compter de sa communication, le projet de budget ainsi modifié est transmis au Conseil et à la Commission. Si le Conseil fait opposition aux modifications proposées par le Parlement, le Président du Conseil convoque immédiatement un Comité de conciliation composé des Présidents du Parlement, du Conseil, de la Commission et de la Cour de Justice. Ce Comité de conciliation émet son avis dans un délai de 15 jours à compter de sa convocation. Si le Comité de conciliation n'a pu, lui non plus, parvenir à un accord unanime sur les modifications proposées par le Parlement ou si les conclusions unanimes de ce Comité n'ont pas été approuvées par le Parlement, le Conseil et la Commission, cette dernière communique au Conseil, dans un délai déterminé à compter de la réception de l'avis du Comité de conciliation, son avis favorable sur les modifications proposées par le Parlement ou, le cas échéant, les amendements qu'elle envisage d'apporter elle-même à ces modifications.

9. Si, à l'issue de la procédure décrite ci-dessus, le Conseil n'est toujours pas disposé à accepter les modifications proposées par le Parlement, il peut, statuant à la majorité de

ses membres, arrêter définitivement le budget dans le sens proposé par la Commission. S'il entend, en outre, s'écarter aussi des propositions de la Commission, il devra statuer à l'unanimité.

10. Il apparaît donc qu'en définitive la proposition de la Commission relative à la première phase ne modifie en rien la situation actuelle. C'est toujours le Conseil qui a le dernier mot dans l'établissement du budget. Comme précédemment, la consultation du Parlement demeure exempte de tout engagement. L'institution du Comité de conciliation ne modifie en rien cette situation. Les rapports d'influence au sein de ce Comité étant dès le départ nettement favorables au Conseil, on ne peut guère, en cas de divergences de vues importantes, escompter une véritable médiation de cet organisme.

11. Dans sa partie relative à la première phase, la proposition de la Commission modifiant l'article 203 ne répond donc nullement à l'exigence du Parlement d'être doté d'un véritable pouvoir budgétaire au moment de la création de ressources propres pour la Communauté. Du reste, elle s'oppose aux thèses professées par la Commission, tant dans l'introduction du document 1020 que dans l'exposé des motifs du document 700, au sujet de l'opportunité d'un renforcement véritable des pouvoirs budgétaires du Parlement.

12. Dans ces conditions, le Parlement européen doit se rendre compte que, d'après la proposition de la Commission, le souhait, dont il a fait part au Conseil, que, dès l'instant où la Communauté sera dotée de ressources propres, le budget de la Communauté ne soit plus adopté contre la volonté du Parlement, mais qu'au contraire le droit d'arrêter définitivement le budget de la Communauté lui soit confié, ne pourrait pas être réalisé

avant - au plus tôt - le 1er janvier 1974, date à laquelle pourrait théoriquement commencer la deuxième phase.

13. Le renforcement véritable de ses pouvoirs budgétaires que réclame le Parlement n'est prévu que dans la proposition de la Commission relative à la seconde phase. Ce n'est qu'à ce stade que le Parlement, statuant à la majorité des deux tiers des votes exprimés et à la majorité de ses membres, aurait le droit de maintenir à l'égard du Conseil ses propositions de modification du budget, mais non en imposer l'adoption. Toutefois, pour plus d'une raison, le début de cette deuxième phase est incertain. Tout d'abord, la Commission déclare elle-même que le passage à la deuxième étape se fera lorsque les recettes de la Communauté seront entièrement couvertes par des ressources propres. Etant donné le caractère nécessairement incertain de toutes les prévisions qui peuvent être faites au sujet des dépenses futures de la Communauté, on peut très bien imaginer une situation où les ressources propres, qui, d'après les propositions faites jusqu'ici, doivent provenir du Tarif Douanier Commun, de prélèvements et de certains impôts communautaires, ne suffiraient pas à couvrir les besoins financiers du budget communautaire. Dans cette éventualité, les Etats membres devraient continuer à verser des contributions financières. D'après la présente proposition de la Commission, un passage à la deuxième phase dans de telles conditions serait pour le moins problématique. Or l'attribution au Parlement d'un véritable pouvoir budgétaire suppose le passage à la seconde phase.

14. En outre, la Commission déclare que la première phase se termine par une décision appartenant au Conseil. Que se passera-t-il si pour quelque raison le Conseil ne prend pas cette décision ? De nouveau, en stricte logique, le Parlement ne pourrait être doté d'un pouvoir budgétaire!

15. Dans ces conditions, la commission politique propose le rejet de la partie de la proposition de la Commission modifiant l'article 203 du traité instituant la C.E.E. relative à la première phase. Il semble que pour l'octroi de véritables pouvoirs budgétaires au Parlement simultanément à la création de recettes propres pour la Communauté, une division en deux étapes, comme le propose le document 1020 de la Commission, ne soit pas la méthode appropriée. En revanche, la partie de la proposition de la Commission relative à la deuxième phase semble mieux répondre à l'exigence exprimée depuis des années par le Parlement de se voir attribuer de véritables pouvoirs budgétaires. C'est pourquoi il convient de demander à la Commission de retirer la partie de sa proposition relative à la première phase et soumettre plutôt au Conseil une proposition unique correspondant à la proposition initialement prévue en ce qui concerne la deuxième phase.

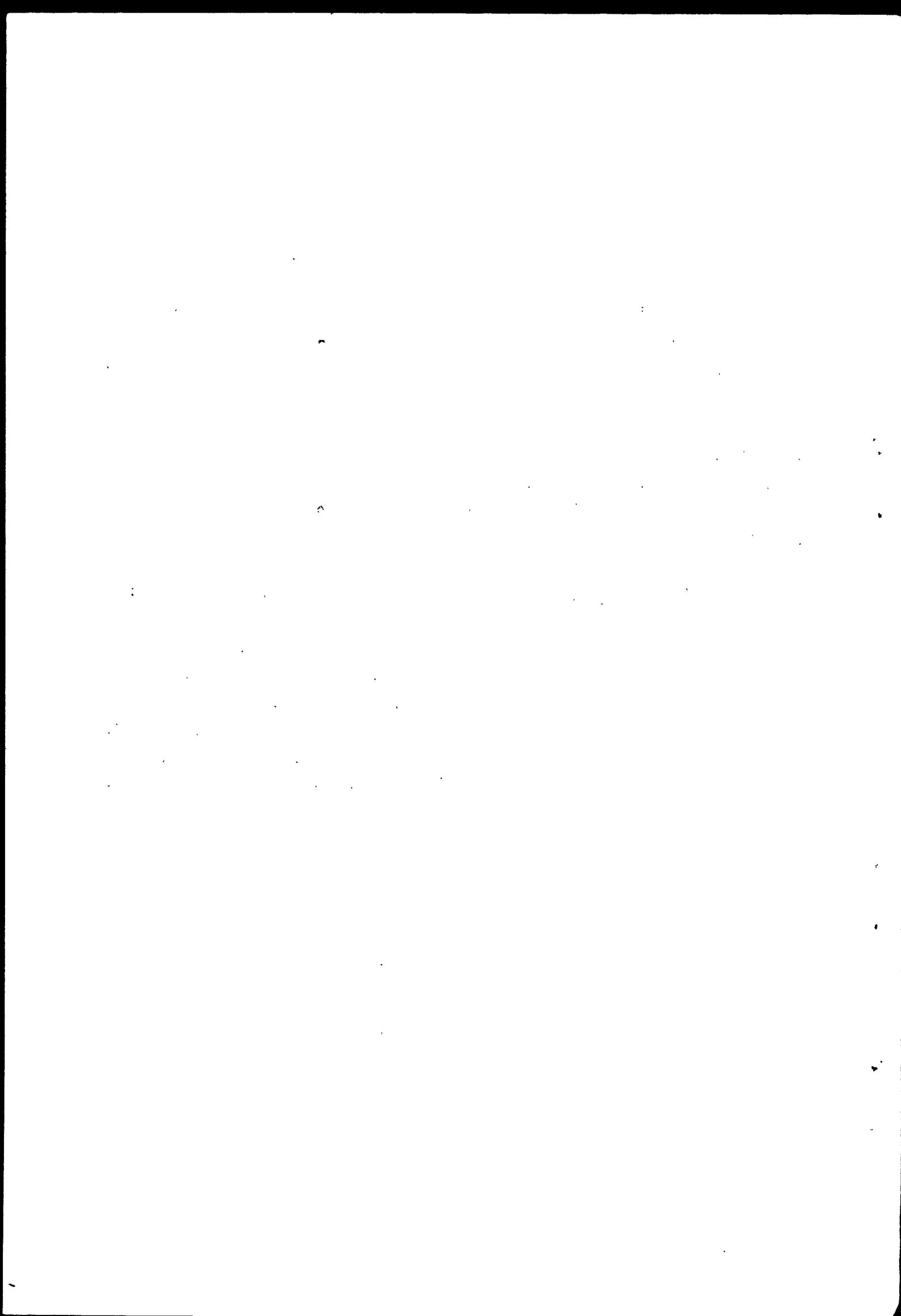
16. Il résulte logiquement des raisons exposées ci-dessus que le Parlement européen ne peut recommander aux Parlements des Etats membres l'adoption de la proposition présentée actuellement par la Commission relativement à la première étape. Il en va de même - conformément au paragraphe 5 de la résolution du Parlement du 7 octobre 1969 - de l'ensemble de la proposition de la Commission concernant la création de ressources propres pour la Communauté (document 700).

Par lettre du 29 juillet 1969, le Président du Conseil des Communautés européennes a consulté le Parlement européen sur les propositions de règlement à l'examen.

Le président du Parlement européen a renvoyé ces propositions à la commission des finances et des budgets, compétente au fond, et à la commission de l'agriculture, saisie pour avis.

Au cours de ses réunions des 24 et 25 septembre 1969, la commission de l'agriculture a désigné M. Vredeling comme rédacteur de l'avis. Elle a examiné les propositions de la Commission au cours de ses réunions des 18 et 19 novembre 1969 et a adopté le présent avis à l'unanimité durant cette dernière réunion.

Etaiént présents : MM. Boscary-Monsservin, président ;
Vredeling, vice-président et
rédacteur de l'avis ;
Richarts, vice-président ;
Bading, Blondelle, Brouwer,
Cipolla, Cointat, Estève, Dewulf,
Dröscher, Dulin, Kollwelter,
Kriedemann, Lücker, Scardaccione,
Vals et Zaccari



I. Introduction

1. La commission de l'agriculture, à sa demande expresse, a été saisie pour avis de la communication des Communautés européennes concernant le remplacement des contributions financières des Etats membres par des ressources propres et l'accroissement des pouvoirs budgétaires du Parlement européen.

2. Comme la commission de l'agriculture l'a déjà souligné dans son avis sur les propositions relatives au financement de la politique agricole commune, il existe un lien très étroit entre lesdites propositions, d'une part, et la création de ressources propres de la Communauté et l'accroissement des pouvoirs budgétaires du Parlement européen, d'autre part.

II. Remplacement des contributions financières des Etats membres par des ressources propres

3. La proposition de règlement sur le financement de la politique agricole commune à l'expiration de la période transitoire ne concerne que les seules dépenses afférentes à la politique agricole, alors que la réglementation applicable jusqu'ici au financement de la politique agricole concerne également les recettes.

4. Aux termes des dispositions de l'article 11 du règlement n° 130/66 (1), les contributions au Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (F.E.O.G.A.), en attendant l'entrée en vigueur de la réglementation définitive, sont versées en deux parties :

- la première partie des contributions des Etats membres est égale à 90 % des prélèvements envers les pays tiers perçus par les Etats membres au cours de la période de comptabilisation considérée ;

(1) J.O. n° 165 du 21.9.1966, p. 2965

- la deuxième partie (restante) des dépenses est versée par les Etats membres selon une clé de répartition fixe.

5. Les nouvelles propositions de la Commission des Communautés européennes prévoient, en revanche, qu'à partir du 1er janvier 1971 les recettes provenant des prélèvements agricoles et des taxes sont inscrites en totalité au budget des Communautés (article 3 paragraphe premier de la proposition de règlement concernant le remplacement des contributions financières des Etats membres par des ressources propres).

La Commission est consciente qu'une partie seulement des dépenses du F.E.O.G.A. peut être couverte par les recettes directes de la Communauté. Durant les trois premières années, un solde éventuel serait couvert selon un taux égal à la part du F.E.O.G.A. dans le budget global, conformément à la clé de répartition fixe prévue à l'article 11 du règlement n° 130/66.

6. Les recettes prévisibles les plus importantes sont les suivantes :

- a) Les recettes douanières qui proviennent de l'application du tarif extérieur commun. La Commission estime leur montant à environ 1,6 milliard d'u.c.; aux termes de l'article 3 paragraphe 2 de la proposition de règlement de la Commission, elles sont inscrites au budget des Communautés pour 2/3 en 1971, pour 3/4 en 1972 et pour la totalité à partir de 1973.
- b) Les recettes provenant des prélèvements sur les produits agricoles ainsi que des cotisations versées dans le secteur sucrier. Ces recettes sont estimées à environ 650 à 850 millions d'u.c. par an. Le produit de la taxe sur les matières grasses (qui n'est pas encore définitivement arrêtée) s'élèverait à au moins 350 millions d'u.c. par an.

7. En 1973, le montant total des recettes - y compris les recettes propres de la Commission et la participation de la C.E.C.A. - s'élèverait à environ 2,7 milliards d'u.c. Ce montant est insuffisant pour couvrir les dépenses prévisibles de la Communauté.

Selon les estimations de la Commission, les seules dépenses du F.E.O.G.A. se situeraient durant les années 1971 à 1975 entre 3 et 3,5 milliards d'u.c. par an environ (1).

- a) Dans l'hypothèse de la mise en oeuvre du mémorandum sur la réforme des structures agricoles dans la C.E.E. (plan Mansholt), les dépenses de la section garantie seraient ramenées au cours de ces cinq années de 2,4 à 1,6 milliards d'u.c. Dans cette même hypothèse, les dépenses de la section orientation devraient au contraire être portées de 285 millions à 1,6 milliard d'u.c. Le total des dépenses du F.E.O.G.A. s'élèverait alors à 3 milliards d'u.c.
- b) La Commission a également calculé le montant des dépenses du F.E.O.G.A. au cas où le mémorandum sur la réforme des structures agricoles ne serait pas appliqué. Dans cette hypothèse, les dépenses de la section garantie passeraient de 2,7 milliards d'u.c. en 1971 à 3,25 milliards d'u.c. en 1975 ; pour des raisons d'ordre financier, les dépenses de la section orientation devraient être pratiquement constantes (285 millions d'u.c. durant les premières années, 300 millions d'u.c. en 1975).

8. Dans le domaine de l'aide alimentaire, la Commission considère que les dépenses passeront de 30 millions d'u.c. en 1971 à 70 millions d'u.c. en 1975. Dans le passé, la commission de l'agriculture avait déjà demandé l'intensification des efforts de la Communauté dans ce domaine et elle se féliciterait d'une augmentation des disponibilités communautaires destinées à l'aide

(1) v. Annexe I ; le rédacteur du présent avis rappelle que la Commission, dans sa communication au Conseil sur l'équilibre des marchés agricoles (doc. COM (69) 1200), donne un aperçu encore plus détaillé des dépenses prévisibles du F.E.O.G.A.

alimentaire. En outre, la commission de l'agriculture tient à attirer l'attention sur l'augmentation prévue des ressources destinées au Fonds social européen, appelées à passer de 50 à 250 millions d'u.c. par an.

9. Selon la proposition de la Commission, ces diverses dépenses seraient intégralement financées par des ressources propres aux Communautés à partir du 1er janvier 1974. Aux termes des dispositions de l'article 5 de la proposition de règlement, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement, décide avant le 1er janvier 1973 de la nature des ressources complétant celles qui doivent être attribuées à cet effet aux Communautés. Ces ressources peuvent provenir, soit des recettes fiscales des Etats membres et, notamment, de celles résultant d'impôts ayant déjà fait l'objet d'une harmonisation, soit d'impôts directs ou indirects créés au profit des Communautés. La commission de l'agriculture estime qu'il conviendrait également d'envisager le financement éventuel d'une partie des dépenses par des emprunts publics. Cette dernière forme de financement conviendrait en particulier aux dépenses en capitaux du F.E.O.G.A. intervenant dans le cadre de la réalisation du plan Mansholt. Le dernier alinéa de l'article 5 prévoit que le montant des recettes fiscales ne peut pas dépasser 1 % du produit global brut de la Communauté. En 1974, celui-ci s'élèvera à environ 400 milliards d'u.c. ; aussi le total des recettes fiscales de la Communauté ne dépassera-t-il sans doute pas le montant de 4 milliards d'u.c.

10. La commission de l'agriculture peut donner son accord de principe à la réglementation proposée. Il est vrai que certains membres ont formulé - en ce qui concerne la première phase - des réserves à l'encontre du maintien prévu de la clé de répartition applicable jusqu'ici. Selon ces membres, cela aurait pour effet d'imposer des charges trop lourdes et injustifiées à certains Etats membres.

Le rédacteur du présent avis tient à préciser à ce sujet que le calcul des charges financières qui seront imposées aux différents Etats membres durant la phase finale du Marché commun, est devenu une tâche extrêmement difficile. Les prélèvements qui, selon les propositions de la Commission, sont appelés à être inscrits au budget communautaire à partir de 1971, et les recettes douanières, qui doivent l'être intégralement à partir de 1974, sont perçus à la frontière douanière commune des Communautés et ne sauraient plus guère être imputés à un Etat membre déterminé. Dans le cas des produits transformés, p.ex., il est impossible de constater sur quel Etat membre ou sur quel consommateur seront finalement répercutés la taxe ou le prélèvement perçu à l'origine à la frontière commune.

Du point de vue fiscal, le transfert intégral à la Communauté des recettes provenant des taxes douanières et des prélèvements affecte davantage les Etats membres dont les importations de produits industriels et agricoles en provenance de pays tiers sont traditionnellement supérieures à celles d'autres Etats membres, ^{n'affecte} qu'il la France et l'Italie par exemple. Aussi la part de la République fédérale et des pays du Benelux au financement communautaire sera-t-elle plus élevée. Toutefois, le calcul de cette charge supplémentaire devra également tenir compte des parts respectives de ces pays dans le produit national brut de la Communauté (cf. Annexe II).

III. Accroissement des pouvoirs budgétaires du Parlement européen

11. Au cours des années passées, la commission de l'agriculture a évoqué à diverses reprises la question du renforcement des pouvoirs budgétaires du Parlement européen. Il y a six ans déjà, le Parlement européen, sur proposition de la commission de l'agriculture, a estimé que les mesures d'exécution relatives au financement communautaire de la politique agricole commune ne pourraient être réalisées qu'à condition qu'il soit garanti que le Parlement européen sera doté de pouvoirs budgétaires analogues à ceux qui, en ce domaine, échappent aux parlements nationaux (1).

12. Dans son avis de juin 1965 sur la proposition de la Commission relative à l'institution d'une taxe sur les matières grasses, la commission de l'agriculture a réitéré son point de vue. Dans sa résolution du 18 juin 1965 sur ce problème, le Parlement européen demande que "des ressources propres de la Communauté, en application de l'article 201 du traité C.E.E., ne soient créées que si, en même temps, les pouvoirs budgétaires du Parlement européen sont renforcés de manière à assurer un contrôle parlementaire suffisant sur les ressources propres de la Communauté" (2).

13. N'ayant pas été saisie pour avis des propositions concrètes que la Commission a présentées le 30 octobre 1969, propositions complétant sa communication du 16 juin 1969, la commission de l'agriculture se limitera à une observation de caractère général.

Le renforcement des pouvoirs budgétaires du Parlement européen impose une modification de l'article 203 du traité C.E.E. Toute révision du traité devant être ratifiée par les

(1) Cf. résolution portant avis du Parlement européen sur une proposition d'un règlement du Conseil portant dérogation aux dispositions de l'article 5 paragraphe 1 du règlement n° 25; J.O. n° 7 du 21.1.1964, p. 91.

(2) Cf. également paragraphe 13 de la résolution sur le mémorandum de la Commission concernant l'établissement à moyen terme de l'équilibre structurel sur le marché du lait; J.O. n° 32 du 6.4.1968, p. 5.

Etats membres, il est souhaitable d'y procéder par un seul acte et sous réserve qu'il soit garanti que le Parlement européen sera doté d'un pouvoir budgétaire réel lorsque le budget des Communautés sera intégralement couvert par les ressources propres de celles-ci.

ESTIMATION DES DEPEUSES
DU F.E.O.G.A. AU COURS
DES ANNEES 1971-1975

en milliers d'u.c.

	1971		1972	
	(1)	(2)	(1)	(2)
Section garantie	2.700.000	2.400.000	2.350.000	2.300.000
Section orientation	285.000	1.000.000	285.000	1.200.000
Aide alimentaire	30.000	30.000	40.000	40.000

en milliers d'u.c.

	1973		1975	
	(1)	(2)	(1)	(2)
Section garantie	3.000.000	2.100.000	3.250.000	1.600.000
Section orientation	285.000	1.500.000	300.000	1.400.000
Aide alimentaire	50.000	50.000	70.000	70.000

(1) Au cas où le mémorandum sur la réforme des structures agricoles dans la C.E.E. ne serait pas appliqué.

(2) Dans le cas de la mise en oeuvre de ce mémorandum.

Répartition des charges financières de la C.E.E. entre les Etats membres

Etat membre	Produit national brut	Répartition actuelle des charges	En cas de transfert intégral des prélèvements et recettes douanières à la Communauté (base: 1969)	
	%	%	%	Charge supplém., (+) ou charge en moins (-) en u.c.
Belgique/Lux.	5,7	8,8	9,8	+ 27,0 millions
République fédérale d'Allemagne	35,3	29,7	32,8	+ 83,5 millions
France	33,0	25,2	20,1	- 137,3 millions
Italie	18,9	25,3	23,3	- 53,8 millions
Pays-Bas	7,1	11,0	14,0	+ 81,0 millions
C.E.E.	100,0	100,0	100,0	--

Source: Conseil économique et social, commission des affaires socio-économiques (I.S.E.A. 380, p. 10)

