

DOCUMENTS DE SÉANCE

1968 - 1969

30 SEPTEMBRE 1968

DOCUMENT 135

Rapport

fait au nom de la commission des finances et des budgets

sur le projet de budget supplémentaire de recherches
et d'investissement de la Communauté européenne
de l'énergie atomique pour l'exercice 1968
établi par le Conseil (doc. 111/68)

Rapporteur : M. Battaglia

La commission des finances et des budgets a procédé, à l'occasion de sa réunion du 10 septembre 1968, à un échange de vues avec la Commission des Communautés européennes sur l'avant-projet de budget supplémentaire de recherches et d'investissement de l'Euratom pour l'exercice 1968 que la Commission des Communautés avait transmis pour information au Parlement européen.

Au cours de cette même réunion, elle a désigné M. Battaglia comme rapporteur.

Par lettre du 3 septembre 1968, le président du Conseil des Communautés a consulté le Parlement européen sur le projet de budget supplémentaire de recherches et d'investissement de la C.E.E.A. pour l'exercice 1968, établi par le Conseil.

La commission des finances et des budgets a examiné ce projet, distribué comme document de séance 111/68, au cours de sa réunion du 26 septembre.

Ce rapport a été adopté à l'unanimité au cours de la même réunion.

Etaient présents : MM. Spénale, président, Borocco, deuxième vice-président, Battaglia, rapporteur, Aigner, Corterier, Lautenschlager (suppléant M. Gerlach), Leemans, Vredeling (suppléant M. Wohlfart).

Sommaire

A — Proposition de résolution	3
B — Exposé des motifs	4

A

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

Proposition de résolution sur le projet de budget supplémentaire de recherches et d'investissement de la Communauté européenne de l'énergie atomique

Le Parlement européen,

- vu le projet de budget supplémentaire de recherches et d'investissement de la C.E.E.A., établi par le Conseil (doc. 111/68),
- consulté par le Conseil conformément à l'article 177, paragraphe 3, du traité instituant la C.E.E.A.,
- vu le rapport de la commission des finances et des budgets (doc. 135/68),

1. Estime qu'en vertu des dispositions du traité aucune décision définitive portant sur des crédits budgétaires ne peut être prise sans la consultation préalable du Parlement;

2. Constate avec regret que, le 30 juillet 1968, au moment de renouveler l'accord Dragon, le Conseil ne disposait pas des moyens financiers nécessaires puisqu'il n'avait encore soumis aucun projet de budget au Parlement européen;

3. Se voit obligé, malgré lui, de prendre acte du fait que le projet de budget supplémentaire prévoit uniquement les crédits nécessaires au renouvellement de l'accord Dragon et se traduit donc, dans la meilleure des hypothèses, par un nouveau renvoi des décisions relatives aux actions « Fusion » et « Biologie », pour lesquelles la Commission des Communautés avait demandé les prorogations et les crédits nécessaires dans son avant-projet de budget supplémentaire;

4. Rappelle plus particulièrement que dans sa résolution du 8 janvier 1968 il avait déjà posé le problème du coût financier, pour la Communauté, d'un non-renouvellement des contrats de recherche;

5. Charge sa commission des finances et des budgets de lui faire rapport sur le coût financier de l'arrêt des contrats de recherche;

6. Regrette que le Conseil n'ait pas encore présenté de programme de recherches pluriannuel, malgré les assurances qu'il avait données au Parlement;

7. Se félicite de la décision relative à l'accord Dragon, tout en craignant que le projet de budget supplémentaire équivale simplement à un abandon progressif des programmes communautaires de recherches, étant donné qu'il confirme une politique de restriction permanente des moyens financiers nécessaires;

8. Prend acte avec un vif regret d'un projet de budget supplémentaire qui ne répond pas aux besoins de la politique de recherche que la Communauté devrait poursuivre et développer;

9. Souligne que la situation actuelle oblige le Parlement à constater que le nombre insuffisant de décisions budgétaires du Conseil a provoqué un vide dans la politique communautaire de la recherche scientifique;

10. Charge son président de transmettre la présente résolution et le rapport de sa commission compétente au Conseil et à la Commission des Communautés européennes.

B

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. Le président du Conseil a transmis au Parlement européen, le 3 septembre dernier, un projet de budget supplémentaire de recherches et d'investissement établi par le Conseil des Communautés le 30 juillet 1968.

Ainsi qu'il est précisé dans l'exposé des motifs de ce projet, la nouvelle tranche de crédits d'engagement, d'un montant global de 4.191.000 u.c., doit permettre de poursuivre les recherches sur les réacteurs à gaz poussés utilisés pour le projet Dragon. En effet, l'adjonction de crédits supplémentaires à la dotation globale de l'article 40 du budget de recherches et d'investissement est la conséquence d'une décision du Conseil, favorable à la poursuite du projet Dragon.

L'accord d'association relatif à ce projet a été conclu en 1959 et aurait dû venir à échéance le 31 décembre 1967. Le Conseil l'a prorogé jusqu'au 31 mars 1970.

Il faut souligner que les crédits prévus, qui s'élèvent à 4.191.000 u.c., sont des crédits d'engagement.

Ainsi qu'il est précisé dans l'exposé des motifs qui précède le projet de budget, le Conseil a reporté à l'exercice 1969 l'ouverture des crédits de paiement correspondant à la somme actuellement inscrite dans le budget supplémentaire au titre de crédits d'engagement.

2. Sur ce point, il importe avant tout de faire une observation préliminaire. On sait qu'en vertu des articles 203 du traité de la C.E.E. et 177 du traité de la C.E.E.A., relatifs à la procédure d'adoption des projets de budget annuels, et plus précisément de leur paragraphe 4, le Parlement dispose d'un délai d'un mois pour se prononcer sur les projets de budget annuels établis par le Conseil.

Du paragraphe 3 de ces articles, il ressort que le délai accordé au Conseil pour examiner l'avant-projet de budget établi par la Commission exécutive et le transmettre à l'Assemblée est lui aussi d'un mois. Il résulte de l'ensemble des dispositions des paragraphes cités que l'avant-projet doit être transmis par la Commission au Conseil avant le 30 septembre de l'année qui précède l'exécution du budget et que le projet établi par le Conseil, ainsi qu'on l'a fait remarquer, doit être transmis à l'Assemblée au plus tard le 31 octobre.

Par conséquent, le Conseil est tenu, en vertu des dispositions du traité, de transmettre le projet de budget à l'Assemblée dès qu'il a pris une décision

à son sujet. Il ne pourrait d'ailleurs en être autrement, étant donné que pour examiner, établir et transmettre le projet de budget le Conseil dispose, au total, d'un mois.

3. Le traité reste muet sur la procédure d'adoption des projets de budget supplémentaires et sur les délais impartis pour l'exécution de cette procédure.

Il est évident toutefois que ces délais et ces procédures ne peuvent être différents de ceux qui sont prévus pour le budget annuel, même si ces procédures sont engagées et menées à terme, à des périodes diverses de l'année. Cela est logique, non seulement si l'on s'en tient à un principe juridique précis qui dans la règle générale régit une règle particulière de même nature, mais également en raison de la nature même des budgets supplémentaires qui servent à couvrir des dépenses nouvelles qui ne figurent pas dans les projets de budget annuels.

4. Votre commission estime que pour le budget supplémentaire à l'étude les observations de caractère général qui précèdent revêtent une importance particulière. En effet, il convient de rappeler que, dans l'exposé des motifs de l'avant-projet de budget proposé par la Commission des Communautés, on attirait l'attention sur le fait que l'accord d'association concernant le projet Dragon viendrait définitivement à expiration le 31 décembre 1968, si le Conseil ne décidait pas de le proroger avant le 31 juillet.

Face à une situation aussi claire, tout retard apporté à l'adoption d'une décision avant la consultation du Parlement n'est pas seulement contraire à l'esprit des dispositions qui assurent l'équilibre interinstitutionnel; il nuit également à la perfection juridique de la décision du Conseil qui, de par elle-même, n'a aucune valeur autonome.

5. L'interprétation donnée par votre commission pourrait ne pas être partagée par le Conseil s'il estimait que sa décision suffit à elle seule, pour honorer, au nom de la Communauté, un contrat d'association. La commission des finances est cependant d'un avis tout à fait différent, en raison d'un principe fondamental qui a trait — ainsi que nous l'avons déjà dit — à l'équilibre institutionnel de la Communauté.

Qui plus est, les décisions relatives aux programmes de recherches et d'enseignement, qui peuvent être prises de manière autonome par le Conseil sur

la base des dispositions de l'article 7 du traité de la C.E.C.A., ne sont pas autonomes en soi, du moins dans la mesure où elles se traduisent en financements et donc en termes de budget.

Les pouvoirs budgétaires assignés au Parlement dans les articles des traités de Rome que nous venons de citer prévoient pour cette institution le droit — propre d'ailleurs à toutes les organisations institutionnelles démocratiques — de se prononcer quant au fond sur les programmes de recherches, puisque telle est la volonté explicitement contenue dans les dispositions budgétaires qui peuvent être considérées comme des règles générales par rapport à celles de l'article 7 du traité de la C.E.E.A.

D'ailleurs, votre commission avait déjà avancé cette thèse en d'autres occasions ⁽¹⁾.

6. Au mois de janvier 1968, le Parlement a voté le projet de budget annuel de recherches et d'investissement dont il avait porté les crédits à 80 millions d'unités de compte, modifiant ainsi le programme de recherches et d'investissement établi par le Conseil sur la base d'un crédit global de 40 millions d'unités de compte.

7. Rappelons à cet égard (ainsi que la Commission l'a d'ailleurs précisé en présentant l'avant-projet de budget supplémentaire au Conseil — cf. exposé des motifs — doc. COM 377 fin.) que le 8 décembre 1967, au lieu de prendre une décision relative à un programme de recherches et d'enseignement portant sur plusieurs années, le Conseil avait arrêté un programme intérimaire et un budget correspondant qui permettait simplement d'assurer la poursuite des actions directes déjà engagées par la Communauté sur la base du second programme quinquennal de recherche.

8. Pour ce qui est des actions indirectes, le Conseil avait adopté une attitude dilatoire et chargé le comité des représentants permanents d'examiner quels étaient les contrats d'association qu'il était opportun de maintenir et, par conséquent, de proroger avec la participation financière de la Communauté.

Rappelons que cette attitude avait déjà donné au Parlement (toujours pessimiste quant à la volonté réelle du Conseil d'interpréter les besoins de la recherche communautaire) la certitude d'un enlèvement des programmes communautaires de recherches.

Dans la résolution adoptée le 8 janvier dernier, le Parlement avait considéré l'attitude du Conseil comme étant dilatoire, et mû par un sentiment de méfiance, il avait assumé la responsabilité politique de cette attitude en adoptant un amendement qui fixait un premier crédit pour un programme pluri-annuel de recherches et d'investissements.

Au cours d'un débat politique d'un intérêt fondamental, le Parlement avait ensuite dénoncé l'attitude négative de l'institution responsable et manifesté sa volonté de faire face à une situation de carence due à un manque de volonté communautaire au niveau du Conseil de ministres.

Avec la décision du Conseil du 30 juillet, relative au renouvellement des contrats d'association, la montagne a accouché d'une souris. En effet, si l'on considère les objectifs que se propose le projet de budget supplémentaire et les crédits qu'il prévoit, il faut se demander s'il ne serait pas logique de manifester à nouveau un sentiment de méfiance, face à l'absence d'une décision positive de la part du Conseil.

9. Contrairement aux engagements pris, le Conseil n'a pas lancé de nouveau programme pluriannuel de recherches avant le 30 juin 1968, et cela bien qu'il eût donné de sérieuses assurances à cet égard tant oralement, devant le Parlement, que dans l'exposé des motifs du projet de budget annuel de recherches et d'investissement.

En fait, avant le 31 juillet, le Conseil a pris une seule décision : celle de réduire à nouveau les propositions qui lui avaient été transmises par le comité des représentants permanents en vue de la poursuite des programmes d'association.

Tel est le sens profond du budget supplémentaire !

L'avant-projet de budget proposé par la Commission prévoyait des crédits supplémentaires, non pas d'un montant de 4.191.000 u.c. mais :

- de 4.700.000 u.c. pour le chapitre 40,
- de 425.000 u.c., 2.267.000 u.c., 5.700.000 u.c. et 1.965.000 u.c. pour les chapitres 30, 40, 51 et 52.

La Commission des Communautés avait demandé en effet :

- la prorogation de l'accord Dragon jusqu'au 31 mars 1970,
- la prorogation des contrats d'association pour le chapitre « Fusion »,
- la prorogation des contrats d'association pour le chapitre « Biologie ».

Elle avait demandé en outre un crédit plus élevé pour les dépenses de personnel (0,184 million u.c.) et les fonds nécessaires au renouvellement du contrat de location de la machine I.B.M. d'Ispra pour la période du 18 août au 30 novembre 1968.

Au cours de sa réunion du 10 septembre 1968, votre commission a pris acte de l'avis exprimé par l'exécutif sur le refus qui avait été opposé aux demandes incluses dans l'avant-projet de budget; sur la base de cet avis, elle estime que, si l'on peut être satisfait des décisions relatives à l'accord Dragon et aux dépenses de personnel (auxquelles on pourra faire face, sous certaines conditions, grâce à des virements appropriés), le refus d'octroyer les fonds nécessaires pour l'exécution des tâches prévues aux chapitres « Fusion » et « Biologie » empêchera en fait la Commission des Communautés de maintenir en 1968 sa participation restreinte à ces deux actions indirectes et soulèvera — ainsi qu'il l'a déjà fait — des problèmes de financement et de trésorerie pour certaines parties contractantes.

D'autre part, l'absence de crédits pour la location de la machine I.B.M. pose de sérieux problèmes de financement immédiat et futur qui pourraient amener l'exécutif à proposer au mois de septembre un nouveau budget supplémentaire.

(1) Cf. Débats du 8 janvier 1968 ainsi que l'avis rédigé par M. Leemans, au nom de la commission des finances et des budgets, sur le premier rapport général d'activité de la Communauté (PE 19.668/déf.)

10. En outre — il convient de préciser ce point, s'agissant d'un détail qui caractérise constamment les décisions du Conseil en la matière et qui, dans les années passées, a placé la Commission de l'Euratom dans de sérieuses difficultés — dans le projet de budget, le Conseil, ainsi que nous l'avons déjà dit, renvoie l'ouverture des crédits de paiement correspondants à l'exercice 1969.

Or, dans l'avant-projet de budget qu'elle soumettait au Conseil, la Commission des Communautés proposait pour sa part d'augmenter les crédits de paiement relatifs au chapitre II et aux articles 30, 40, 50 et 52 du projet de budget, respectivement de 184.000 u.c., 330.000 u.c., 2.267.000 u.c., 4.275.000 u.c. et 1.320.000 u.c.

11. Certains contrats d'association venaient à échéance en 1967. Mais d'autres faisaient partie de 18 actions du second programme de recherches et d'enseignement et devaient être reconduits. Il suffit, pour s'en rendre compte, de se référer à l'exposé des motifs qui précède l'avant-projet de budget de recherches et d'investissement de la C.E.E.A. pour l'exercice 1968 (1).

12. Quelles sont les conséquences financières d'une telle situation ?

Quel est pour la Communauté le coût, sur le plan financier, des décisions restrictives et tardives du Conseil ?

Il est certain que la commission des finances et des budgets ne renoncera pas à mener une enquête attentive, analytique et détaillée sur les effets négatifs de l'interruption de ces contrats, dans l'éventualité où la Commission et le Conseil ne fourniraient pas tous les éléments d'appréciation et tous les éclaircissements nécessaires pour permettre de porter un jugement précis sur la situation.

Dans sa résolution du 8 janvier 1968, le Parlement avait déjà dénoncé (au paragraphe 4) l'aggravation de la charge financière que pouvait entraîner l'interruption des programmes de recherches propres ou effectués par contrat.

Devant la situation actuelle, le Parlement ne peut pas ne pas tenir compte de ce texte et il voudra

certainement en tirer les conséquences politiques qui s'imposent (1).

Quels sont les motifs qui ont incité le Conseil à abandonner également, du moins provisoirement, les suggestions relatives à la poursuite des actions XV et XVI (fusion thermonucléaire contrôlée et biologie et protection sanitaire) proposées par le comité des représentants permanents ?

S'il s'agit uniquement de renvoi à un futur programme pluriannuel, votre commission ne peut se déclarer rassurée. Et cela d'autant que pour l'instant aucune prévision n'est possible quant à la date à laquelle la Communauté pourra disposer d'un programme pluriannuel de recherche et, par conséquent, du projet de budget de recherches pour l'exercice 1969.

13. Au moment de l'examen du projet de budget de recherches et d'investissement pour l'exercice 1968 (séance plénière du 8 janvier 1968), le Parlement avait modifié le projet proposé par le Conseil en prévoyant, ainsi que nous l'avons rappelé, un crédit d'engagement supplémentaire de 40 millions u.c. et un crédit de paiement supplémentaire de 30 millions u.c.

Le Parlement voulait exprimer par là sa volonté politique de voir poursuivre l'action de recherche communautaire et l'ouverture de ce crédit supplémentaire était ainsi justifiée :

« première provision pour le programme pluriannuel de recherches et d'investissement ».

Le Parlement engageait ainsi la responsabilité du Conseil à garantir non seulement un délai pour la présentation d'un nouveau programme de recherches pluriannuel mais également la continuité de l'action de recherche communautaire. Aujourd'hui ces objectifs et ces exigences sont plus que jamais valables.

Conclusions

14. La situation présente dénonce la détérioration progressive des conditions de la recherche scientifique communautaire. Consciente de ses responsabilités politiques, votre commission se doit par conséquent de rappeler un fait qu'elle a déjà souligné au cours de ces dernières années, et récemment encore au mois de janvier 1968, à savoir qu'à l'absence de décisions du Conseil se sont ajoutés d'autres éléments négatifs qui l'incitent à manifester sa méfiance à l'égard de l'institution responsable du budget communautaire de la recherche. Ainsi que nous l'avons déjà dit, il y a eu violation des pouvoirs de l'Assemblée en matière budgétaire; le Conseil, par conséquent, au moment de renouveler l'accord Dragon, ne dispose pas des moyens financiers nécessaires, étant donné qu'il n'a pas suivi les procédures prévues par le traité pour l'adoption des budgets.

(1) A titre d'exemple, rappelons que les recherches par contrat, mentionnées dans l'exposé des motifs cité, concernaient entre autres :

- la remise en cycle du plutonium dans les réacteurs thermiques (objectif II du programme quinquennal),
- les associations avec le Commissariat français à l'énergie atomique, avec la « Gesellschaft für Kernforschung »; avec l'Etat belge pour les réacteurs au sodium au sein de l'association GFK-Euratom,
- l'association avec la Nijverheidsorganisatie TNO,
- l'association avec le Reactor Centrum Nederland (RCN),
- le contrat de recherche avec le Luxembourg, groupe Arbed-Wurth et Gradel,
- l'association avec la KFA et la BBK pour le projet THTR de réacteurs BR2 (objectif VIII du deuxième programme quinquennal) issu du contrat entre la C.E.E.A. et le C.E.N.,
- les actions par contrat concernant les réacteurs de type expérimenté (entre autres l'objectif IX du deuxième programme de recherche),
- les actions par contrat concernant le retraitement des combustibles irradiés (objectif X),
- les actions par contrat concernant le traitement des résidus radioactifs (objectif XI),
- pour ce qui est de la propulsion navale (objectif XIII), les associations avec l'ORCN, la GKSS, la FIAT-ANSALDO, l'Institut Otto Hahn,
- les associations Euratom-C.E.E.A., Euratom-KNEN, Euratom-IPP, Euratom-KFA, Euratom-FOM, relatives à la fusion et à la physique du plasma (objectif XV du deuxième programme de recherche).

(1) Le paragraphe 4 de la résolution adoptée le 8 janvier 1968 est ainsi libellé : « (le Parlement européen) estime que la solution provisoire adoptée maintenant par le Conseil, après une période d'incertitude qui se prolonge depuis deux ans déjà, compromet une nouvelle fois l'action de recherche communautaire, en modifie la substance, en réduit la signification et aggrave la charge financière et les inconvénients d'ordre intellectuel qu'entraîne l'interruption des actions déjà engagées ».

Mais il y a plus : en votant, en janvier 1968, un amendement au projet de budget annuel, le Parlement alimentait un nouveau programme de recherches pluriannuel par une première provision de 40 millions u.c. En établissant à présent un projet de budget supplémentaire, le Conseil confirme du même coup le bien-fondé des décisions du Parlement et donne la mesure de sa propre carence.

Le Conseil avait différé (au mois de décembre 1967) toute décision sur les « actions par contrat » et proposé un projet de budget annuel de recherches et d'investissement que l'on qualifia immédiatement de « mini-projet », en raison de l'insignifiance des crédits accordés. Peut-on dire que l'Assemblée a péché par excès politique en doublant alors (de 40 à 80 millions u.c.) les crédits d'engagement inscrits dans ce projet de budget, augmentation dont elle donnait une justification qui équivalait à une prise de conscience responsable des solutions nécessaires pour garantir le succès des contrats de recherche et l'avenir même de la recherche communautaire ? Et le Conseil n'a-t-il pas plutôt ouvert la voie à un jugement politique négatif sur ses propres délibérations en renvoyant la solution des problèmes existants et en négligeant, sur le plan concret des crédits, la possibilité de renouveler ou de poursuivre certaines actions par contrat ? Le projet de budget supplémentaire constitue une réponse claire et nette à ces questions. C'est pour-

quoi le Parlement (qui aurait voulu être une fausse Cassandra) ne peut négliger, à l'occasion de l'examen du projet de budget supplémentaire, de déterminer les causes de la situation actuelle. Celle-ci est imputable sans équivoque possible au Conseil, ce qui, par conséquent, interdit désormais à l'Assemblée d'avoir foi en l'institution responsable du budget communautaire.

15. Si dès lors l'examen du projet de budget supplémentaire ne peut être l'occasion de renouveler, en chiffres, une demande de crédits déjà présentée au début de l'année, en raison de l'attitude du Conseil, il peut être l'occasion de considérations plus vastes et politiquement nécessaires et d'un débat au cours duquel seront dénoncés, devant l'opinion publique des pays membres, les responsables d'une situation insoutenable. Si les retards intervenus dans les décisions sur la recherche scientifique deviennent aussi évidents que le montre le projet de budget supplémentaire, le Parlement ne peut et ne doit pas assister passivement à l'abandon des objectifs fondamentaux qui sont à la base de la construction communautaire.

Telle est la conviction de la commission des finances et des budgets, qui ne peut faire taire ses inquiétudes que par une seule constatation réjouissante : celle du renouvellement de l'accord Dragon.

SERVICE DES PUBLICATIONS DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

4521/2/68/2