

REVUE DU

MARCHÉ COMMUN

LIBRARY



Fontainebleau : un accord, mais..., Colette COVA. — Le vote au sein du Conseil des ministres des Communautés européennes. Théorie et pratique, Xavier DENIAU. — La Communauté et l'Amérique latine : (encore) une relance ? Marion BYWATER. — Le budget 1984, son environnement politique et financier, son établissement et son exécution, l'épuisement des ressources propres, Daniel STRASSER.

N° 279 JUILLET-AOUT 1984

Diplômé des **Hautes Études
Commerciales de Paris**
Français, quadrilingue,
ayant grande expérience internationale
(affaires et presse),
actuellement sous contrat
cherche :
Poste à responsabilités
ayant trait aux questions européennes

FRANCE-ÉTRANGER

Écrire : Pierre Campguilhem

44, rue Saint-Charles
F-78000-Versailles.

**REVUE
D'ÉCONOMIE INDUSTRIELLE**

NUMÉRO SPÉCIAL

**L'Europe
industrielle
?**

N°27. 1^{er} trimestre 1984

Editions Techniques et Economiques
3, rue Soufflot. F. 75005 Paris
Tél. : 634.10.30

Export 85

**LE 1^{er} MARCHÉ INTERNATIONAL
DES PRODUITS FRANÇAIS
du 1^{er} au 4 avril 1985
AU PARC DES EXPOSITIONS
PORTE DE VERSAILLES À PARIS**

Gagner la bataille de l'exportation.

Permettre aux entreprises françaises de traiter en direct avec les délégations, centrales d'achats, importateurs et acheteurs étrangers des 5 continents.

EXPORT 85, sera le lieu privilégié où s'informer auprès de tous les organismes et auxiliaires spécialisés à l'exportation, un programme de conférences-débats, des forums de rencontre.

Pour tout renseignement complémentaire, s'adresser à Marie-Caroline Grouard de Monnaz et Pascale Brissonneau.

Société BRISSCOM
17, rue Burq 75018 PARIS
Tél. : 252.21.21



sommaire

problèmes du jour

313 Fontainebleau : un accord, mais..., par Colette COVA

316 Le vote au sein du Conseil des ministres des Communautés européennes. Théorie et pratique, par Xavier DENIAU, Maître des Requêtes au Conseil d'État, ancien ministre, député du Loiret

319 La Communauté et l'Amérique latine : (encore) une relance ? par Maryon BYWATER

l'économique et le social dans le marché commun

322 Le budget 1984, son environnement politique et financier, son établissement et son exécution, l'épuisement des ressources propres, par Daniel STRASSER, Directeur général des budgets de la Commission des Communautés européennes.



REVUE DU

MARCHÉ COMMUN

Directrice : Geneviève EPSTEIN

Rédacteur en chef : Daniel VIGNES

Comité de rédaction

Pierre ACHARD
Jean-Pierre BRUNET
Jean DENIAU
Jean DROMER
Pierre DROUIN
Mme Edmond EPSTEIN
Jacques EPSTEIN
Pierre ESTEVA
Renaud de la GENIERE
Guy de LACHARRIERE

Patrice LEROY-JAY
Pierre MASSE
Jacques MAYOUX
François-Xavier ORTOLI
Paul REUTER
Jacques TESSIER
Robert TOULEMON
Daniel VIGNES
Jean WAHL
Armand WALLON

La revue paraît mensuellement

Toute copie ou reproduction, même partielle, effectuée par quelque procédé que ce soit, dans un but d'utilisation collective et sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants-cause, constitue une contrefaçon passible des peines prévues par la loi du 11 mars 1957 et sanctionnée par les articles 425 et suivants du Code pénal.

BULLETIN D'ABONNEMENT A LA REVUE DU MARCHÉ COMMUN

Je m'abonne à *La Revue du Marché Commun* pour un an au prix de

- France : 482,60 + TVA 4 % 19,31 = 502 F
 Etranger : 535 F (TTC)

Ci-joint la somme de.....

- Par chèque bancaire à l'ordre des
Editions Techniques et Economiques
 Virement CCP 10 737 10 Paris

NOM :

ADRESSE :

Date :

Signature :

à retourner à

**REVUE DU
MARCHÉ COMMUN**

**EDITIONS
TECHNIQUES
ET ÉCONOMIQUES**

3, rue Soufflot
F - 75005 PARIS

Tél. (1) 634.10.30

FONTAINEBLEAU : UN ACCORD, MAIS...

Colette COVA

La Communauté s'est donc débarrassée des « scories du passé ». A-t-elle retrouvé pour autant un nouveau souffle après l'accord intervenu au Conseil européen de Fontainebleau les 25 et 26 juin sur la compensation financière à octroyer au Royaume-Uni ? Les affrontements budgétaires qui empoisonnaient la vie de la CEE depuis 1979 sont certes suspendus et l'accord de Fontainebleau est la touche finale à l'élimination des contentieux répertoriés à Stuttgart en 1983. Tout est théoriquement en place pour la relance.

Les Dix devraient en effet passer aux actes et mettre en œuvre les nouvelles politiques pour sauver l'Europe menacée de déclin industriel, face aux États-Unis et au Japon. Le moment est également venu de lui donner un nouveau cadre politique et de songer à la réforme institutionnelle prônée par François Mitterrand en mai dernier devant l'Assemblée de Strasbourg.

Mais l'« Europe des citoyens », vision idyllique chère au Président français comporte des ombres inquiétantes. Entre les Dix, c'est seulement la trêve. Le compromis sur la contribution britannique auquel ils sont parvenus à Fontainebleau ne constitue qu'un répit puisqu'il est valable seulement jusqu'à épuisement des nouvelles ressources propres qui seront dégagées au 1^{er} janvier 1986. Or celles-ci risquent de s'avérer très rapidement insuffisantes et le problème britannique pourrait bien resurgir dès 1987.

Par ailleurs, les Dix ont autorisé l'Allemagne à accorder ce qu'il faut bien appeler une aide nationale à ses agriculteurs, afin que la suppression des Montants Compensatoires Monétaires (M.C.M.) positifs au 1^{er} janvier 1985 n'accélère pas la baisse du revenu agricole déjà très forte outre Rhin. Défendre une telle décision devant les agriculteurs des autres états membres mécontents des sacrifices que leur impose la réforme de la Politique Agricole Commune ne sera pas facile. Les Dix ont pris un risque dont on mesure encore mal les conséquences mais qui pourrait bien être la porte ouverte à une remise en cause de l'accord du 31 mars dernier.

Enfin, dernière inconnue, les Dix n'ont pas résolu à Fontainebleau les problèmes budgétaires de 1984 et 1985 et ne savent pas comment combler les déficits estimés à 2 milliards d'écus pour chacune de ces 2 années. Le lancement d'actions nouvelles nécessite non seulement une volonté politique, mais aussi des crédits.

Le chèque au Royaume-Uni

Dès son arrivée au pouvoir en 1979, Margaret Thatcher s'est engagée dans une dure négociation avec ses partenaires européens. Elle souhaitait obtenir une compensation financière pour alléger le déficit du Royaume-Uni qui est un contributeur net au budget européen. Mais ce qui, selon Londres, était acceptable pour l'Allemagne — qui grâce à sa puissance économique profite largement des avantages du marché commun — ne pouvait l'être pour la Grande-Bretagne beaucoup moins riche que la plupart des autres États membres.



La négociation entamée par la Dame de fer a débouché en 1980 sur un premier remboursement et un engagement des Dix à trouver une solution aux déséquilibres budgétaires dans la CEE grâce à la mise en place de nouvelles politiques. Mais la crise économique a enrayeré la relance. Au Sommet de Stuttgart en juin 1983, pour sortir de l'impasse, les contentieux ont été liés en un « paquet » qui devait aboutir à la réforme de la CEE, dont les principaux aspects sont en passe d'être réalisés : aménagement de la Politique Agricole Commune afin qu'elle soit moins onéreuse, augmentation des ressources propres pour financer de nouvelles politiques et réaliser l'élargissement.

Avec la décision prise à Fontainebleau, tous les contentieux sont balayés : le Royaume-Uni recevra un milliard d'écus pour 1984 et les 750 millions d'écus qui lui avaient été promis pour 1983 seront parallèlement débloqués. A partir de 1986, 66 % de son déficit vis-à-vis du budget communautaire lui seront restitués. En comparaison, la compensation perçue par Londres entre 1980 et 1983 représentait en moyenne 80,5 % de son déficit. Seule concession faite par Mme Thatcher : elle a accepté que les prélèvements agricoles et les droits de douane ne soient pas pris en compte dans ce déficit qui représente donc l'écart entre ce que le Royaume-Uni verse à Bruxelles au titre de la T.V.A. et reçoit de la Communauté, soit 1 600 millions d'écus en 1983.

Qui va payer ? Tout le monde selon sa quote part normale dans le budget, sauf les Allemands qui participeront un peu moins (24 % au lieu de 36 %) parce qu'ils restent tout de même les premiers contributeurs au budget européen.

Mais le répit sera de courte durée puisque le mécanisme élaboré à Fontainebleau restera en vigueur jusqu'à épuisement des nouvelles ressources. Les Dix ont confirmé à Fontainebleau que le taux de 1 % de la TVA communautaire qui constitue l'essentiel des ressources de la CEE, sera porté à 1,4 % au 1^{er} janvier 1986. Cette rallonge ne représente que 6 milliards d'écus. D'ores et déjà, on sait que ce sera insuffisant : les nouveaux crédits seront rapidement absorbés par le coût de l'élargissement (1 milliard d'écus). A cela s'ajoutera probablement le remboursement de prêts que les états membres devraient octroyer à la CEE pour combler le trou financier de 2,3 milliards d'écus enregistré par les caisses européennes cette année sans compter, pour couvrir le déficit prévu de 2 milliards d'écus en 1985, la nécessité d'anticiper sur les recettes de 1986.

Dans ces conditions, la crise financière pourrait bien compromettre une nouvelle fois la relance de la Communauté.

L'affaire allemande

Un second dossier a monopolisé les travaux des Dix à Fontainebleau. Helmut Kohl avait demandé à ses partenaires quelques semaines avant le Conseil Euro-

péen l'autorisation d'accorder à ses agriculteurs un allègement fiscal supérieur à celui qui lui avait été initialement concédé en mars. Le but de l'opération était d'amortir les conséquences de la suppression des MCM sur le revenu agricole en Allemagne. Celui-ci a connu une baisse vertigineuse de 22 % l'année dernière et l'on s'attend à une diminution presque aussi forte pour la campagne en cours. La Commission européenne avait jugé la demande du Chancelier allemand peu conforme à la règle communautaire sur les conditions de concurrence. Mais les Neuf ont donné leur « bénédiction » à Helmut Kohl, peut-être en échange de sa « bonne volonté » dans l'affaire britannique. Les agriculteurs allemands bénéficieront donc dès le 1^{er} juillet d'un dégrèvement supplémentaire de TVA de 5 %. Cela revient à accorder une nouvelle dérogation aux Allemands, alors que pendant des années les agriculteurs européens se sont plaints des distorsions de concurrence engendrées par les MCM, particulièrement favorables à l'agriculture allemande. Les différences entre pays à monnaie forte et pays à monnaie faible qui devaient être gommées par le démantèlement des MCM sont en quelque sorte réintroduites sous une autre forme. Les chefs d'état et de gouvernement ont peut-être créé ainsi un précédent dangereux qui risque de faire tâche d'huile très rapidement. Les Néerlandais ont déjà annoncé qu'ils demanderaient eux aussi de nouvelles facilités. Pourquoi d'autres états membres ne réclameraient-ils pas à leur tour des mesures spécifiques, pour amortir par exemple le choc de l'instauration de quotas laitiers ? C'est d'ailleurs le sens d'une démarche récemment entreprise par l'Italie. Les nouveaux avantages accordés à l'agriculture allemande ne sont-ils pas la porte ouverte à une renationalisation progressive de la Politique Agricole Commune ?

Comment aller de l'avant ?

A plus court terme, le sommet de Fontainebleau n'a pas dissipé certaines inquiétudes sur le terrain financier. Comme il avait été prévu au Sommet de Bruxelles en mars, le principe d'une stricte discipline budgétaire devra être mis en œuvre. Les dépenses agricoles notamment, devraient progresser moins vite que les ressources propres, soit moins de 4 % par an. Concrétiser cette orientation pourrait bien être l'occasion de vifs affrontements entre les Dix. Certaines capitales européennes songent peut-être que ce principe pourrait être facilement transgressé. Mais les Britanniques sont fermement décidés à obtenir des règles très strictes pour la mise en place d'une discipline budgétaire efficace. Margaret Thatcher a déjà souligné que la ratification sur l'augmentation des ressources propres était subordonnée à des décisions satisfaisantes sur la maîtrise budgétaire. Les Dix doivent aussi trouver rapidement les moyens de combler les déficits que le budget communautaire enregistrera cette année et en 1985.

Quant à l'élargissement, une fois de plus solennellement confirmé à Fontainebleau, il ne se fera pas dans

l'aisance financière, c'est le moins que l'on puisse dire. Les modalités de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal en seront d'autant plus difficiles à négocier. Et pourtant, ces discussions doivent maintenant s'accélérer. Un lien a en effet été établi par les Dix, en particulier par Bonn entre la ratification des nouvelles ressources propres, qui est urgente, et la ratification des traités d'adhésion. Dans les deux cas, une date a été fixée : le 1^{er} janvier 1986. Certains craignent que, dans ces conditions, les négociations avec Madrid et Lisbonne ne soient quelque peu « bâclées ». Jusqu'à quel point le calendrier imposera-t-il ses contraintes ? Ne risque-t-on pas de répéter les erreurs commises lors du premier élargissement et après « l'affaire britannique », de se retrouver confrontés à une « affaire espagnole » ?

Dans une situation aussi difficile, comment aller de l'avant ? Comment éviter que la CEE, à Dix ou Douze, ne se fige ? Il y a tout d'abord ces « gadgets utiles » pour reprendre l'expression de Gaston Thorn, qui permettent de concrétiser quelque peu « l'Europe des citoyens ». La création rapide d'un véritable marché intérieur (simplification des formalités douanières pour les personnes et pour les marchandises) serait aussi un grand progrès dans la construction européenne.

Il y a également la relance de l'Union européenne. Un grand pas serait fait si tous les états membres acceptaient de recourir plus souvent au vote à la

majorité. La procédure de l'unanimité a en effet été jusqu'à présent l'une des principales raisons de la paralysie institutionnelle de la CEE. Tout cela — l'Europe à visage humain, l'Europe des décisions — n'implique pas de dépenses supplémentaires, et constitue donc un vaste terrain d'actions à explorer sans tarder. En revanche, le lancement ou l'approfondissement de nouvelles politiques communes, conçues et gérées à Bruxelles, nécessiterait des fonds que le budget européen ne peut pas et ne pourra pas dépenser pendant encore plusieurs années. Pourtant, les possibilités sont nombreuses : technologies de pointe, politique sociale, environnement. Puisque dans sa conception actuelle, la CEE n'est pas en mesure de financer de telles actions, pourquoi ne pas tenter — du moins dans un premier temps — de les lancer en regroupant les États membres qui y sont vraiment intéressés et prêts à y consacrer les fonds nécessaires ? Il s'agirait d'une « Europe à deux vitesses » qui laisse évidemment de côté la notion de Communauté dans son sens traditionnel. Mais ne serait-ce pas là le seul moyen de créer une dynamique bénéficiant à tous à plus long terme.

« La voie est maintenant dégagée pour construire l'Europe de demain avec des perspectives plus exaltantes », a-t-on souligné du côté français à l'issue de la réunion de Fontainebleau. Même si les conditions financières sont difficiles, les Dix doivent sans tarder mettre à profit le répit fragile qu'ils ont su trouver.



LE VOTE AU SEIN DU CONSEIL DES MINISTRES DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES. THÉORIE ET PRATIQUE

Xavier DENIAU

*Maître des Requêtes au Conseil d'État,
Ancien Ministre,
Député du Loiret*

Au sein des communautés européennes, le Conseil et la Commission sont deux organes investis du pouvoir de décision et de direction. La Commission est une institution indépendante des gouvernements et politiquement responsable devant l'Assemblée européenne ; le Conseil, quant à lui, représente les différents gouvernements et à ce titre, incarne le lieu de rencontre des intérêts étatiques.

La règle du fonctionnement du Conseil des Ministres est que toute décision de portée générale ou d'une certaine importance doit être arrêtée par lui. Au reste, il ne peut dans la plupart des cas se prononcer que sur proposition de la Commission.

Ainsi qu'il est précisé à l'article 149 du Traité de Rome, le Conseil peut, s'il y a unanimité, décider souverainement, même contre la proposition de la Commission. En revanche, il ne peut prendre à la majorité que des décisions conformes à la proposition de la Commission.

La Commission prend ses décisions à la majorité, conformément au principe de collégialité. Le vote au sein du Conseil est plus complexe : les Traités de Paris du 18 avril 1951 instituant la CECA, de Rome du 25 mars 1957 instituant la CEE et l'Euratom, et enfin, de Bruxelles du 3 avril 1965 instituant un Conseil des Communautés européennes qui se substitue au Conseil spécial des ministres de la CECA, au Conseil de la CEE et au Conseil de la CEEA, imposèrent des prises de décisions par un vote à la majorité simple, à la majorité qualifiée ou à l'unanimité selon la période et les matières dans lesquelles elles interviennent.

Le Conseil est constitué d'un membre de chaque gouvernement, qui est en général le Ministre des Affaires Étrangères. Mais cet organe ne s'assimile nullement à une conférence intergouvernementale classique de droit international : les décisions sont adoptées par le Conseil en tant qu'institution communautaire et non par chacun des états qui le composent.

Dans la préparation des délibérations, le Conseil est assisté par le Comité des représentants permanents (COREPER) formé des ambassadeurs de chaque état membre accrédités auprès des Communautés, et par de nombreux groupes d'experts.

1. — Les dispositions prévues par les traités pour la délibération. Les règles de vote

Les articles 148 du Traité CEE et 118 du Traité CEEA prévoient que « sauf dispositions contraires, les délibérations du Conseil sont acquises à la *majorité* des membres qui le composent ».

Toutefois, une décision à l'unanimité est nécessaire lorsqu'il s'agit de sujets importants tels qu'une modification autonome du tarif douanier commun, une dérogation aux règles du marché commun, l'admission de nouveaux états membres, la nomination des membres de la Commission ou de la Cour de Justice, l'association à la Communauté, etc. Le vote est alors acquis

à 10 voix sur 10. Toutefois, les abstentions ne font pas obstacle à l'adoption des délibérations qui requièrent l'unanimité. En revanche, l'absence n'est pas assimilée à une abstention.

Certaines délibérations du Conseil requièrent une majorité qualifiée : les voix des membres sont alors affectées d'une pondération. La France, l'Allemagne, l'Italie, le Royaume-Uni disposent de 10 voix chacun, la Belgique, les Pays-Bas, la Grèce de 5 voix chacun, le Danemark et l'Irlande de 3 et le Luxembourg de 2.

Un minimum de 45 voix sur 63 est nécessaire pour atteindre cette majorité qualifiée pour le vote d'une proposition de la Commission. Dans les autres cas, c'est-à-dire lorsque le Conseil peut se prononcer hors la proposition de la Commission, la délibération est acquise si ces quarante cinq voix expriment le vote favorable d'au moins sept membres.

Il est ainsi possible d'éviter une coalition des grands, et le droit de veto d'un seul état.

L'exigence d'une majorité qualifiée constitue une innovation au regard de la règle classique du droit international selon laquelle les états souverains sont égaux entre eux. Il s'agit en tout état de cause d'une tentative de conciliation entre le principe de l'égalité juridique des états et la réalité des entités démographiques qu'ils représentent.

Lorsque le Conseil peut voter à la majorité simple (libre circulation des travailleurs, pouvoirs d'investigation et de vérification de la Commission par exemple) — concession faite aux petits états —, le vote est de toute évidence acquis lorsqu'il réunit au moins six voix sur dix.

II. — La pratique institutionnelle

Au début de la mise en œuvre du marché commun, de 1958 à décembre 1965, l'unanimité était requise pour l'adoption d'un grand nombre de décisions du Conseil, et elle aurait dû par la suite, c'est-à-dire au terme de cette période de transition, faire place à des décisions majoritaires. Craignant notamment que les principes de la politique agricole commune puissent être remis en cause par un vote majoritaire, le Gouvernement français devait alors pratiquer du 30 juin 1965 au 30 janvier 1966 la politique de la chaise vide, aux Conseils des ministres des communautés. Cette crise trouva son dénouement dans les accords de Luxembourg du 28-29 janvier 1966.

A — Le « Compromis » de Luxembourg du 28-29 janvier 1966

Une déclaration commune sur la procédure de discussion au sein du Conseil des ministres a été adoptée par les six états membres. D'un point de vue purement juridique, ces accords n'ont pas modifié les dispositions relatives aux règles de vote, une telle modification ne pouvant résulter que d'une révision des traités. Ils constituent donc, ainsi que l'écrit M. Cerexhe « une espèce de "gentleman's agreement" », dont le texte est le suivant :

1 — « Lorsque, dans le cas de décisions susceptibles d'être prises à la majorité, sur proposition de la Commission, des intérêts très importants d'un ou plusieurs partenaires sont en jeu, les membres du Conseil s'efforceront dans un délai raisonnable d'arriver à des solutions qui pourront être adoptées par tous les membres du Conseil dans le respect de leurs intérêts et de ceux de la Communauté, conformément à l'article 2 du traité.

2 — En ce qui concerne le paragraphe précédent, la délégation française estime que, lorsqu'il s'agit d'intérêts très importants, la discussion devra se poursuivre jusqu'à ce que l'on soit parvenu à un accord unanime.

3 — Les six délégations constatent qu'une divergence subsiste sur ce qui devrait être fait, au cas où la conciliation n'aboutirait pas complètement.

4 — Les six délégations estiment néanmoins que cette divergence n'empêche pas la reprise, selon la procédure normale, des travaux de la Communauté. »

Le paragraphe 2 qui constitue une déclaration unilatérale de la délégation française, en tant qu'elle est incluse dans la déclaration commune ne représente pas véritablement une réserve au sens que revêt ce terme en droit international.

Dans la pratique, la règle de l'unanimité s'est imposée, en dépit des dispositions relatives au vote majoritaire, qui n'a plus concerné alors que les seules mesures administratives et budgétaires. Tous les états membres — fondateurs et nouveaux adhérents — revendiquèrent implicitement le droit de veto que seule la France s'était octroyée de manière explicite ; ils le firent non seulement lorsque des « intérêts importants » étaient en jeu mais également en toute autre occasion, puisqu'il fut admis que chaque état était juge de l'importance de ses propres intérêts.

Plusieurs tentatives eurent ensuite lieu pour endiguer cette généralisation du veto.

B — Le sommet de Paris du 9-10 décembre 1974

Les Chefs d'États et de Gouvernement des neuf pays membres décidèrent en premier lieu de se réunir « trois fois par an et chaque fois que nécessaire, en Conseil de la Communauté et au titre de la coopération politique ». A ces réunions qui ont pris le nom de Conseil européen, les affaires communautaires aussi bien que la coopération politique (coordination des politiques étrangères) sont évoquées. Le Conseil européen — qui n'a pas juridiquement parlant d'existence institutionnelle — constitue en fait une synthèse entre le Conseil des ministres et une simple conférence diplomatique. Il en est résulté une modification notable du système de décision communautaire, dont la forme initiale a pu sembler insidieusement abandonnée au profit d'une coopération de type inter-étatique.

En outre, ces Chefs d'État et de Gouvernement des neuf sont convenus à ce même sommet de Paris, qu'il était nécessaire pour améliorer le fonctionnement du Conseil de renoncer à la pratique qui consiste à subordonner au consentement unanime des états membres la décision sur toute question, quelle que puisse être leur position respective à l'égard des conclusions arrêtées à Luxembourg le 28 janvier 1966.



Le Président de la République française déclara ce même jour : « Nous avons décidé en commun de renoncer à cette pratique, tout en conservant bien entendu, le droit d'invoquer des considérations d'intérêt national, lorsque celles-ci sont effectivement justifiées. Le changement consiste dans ce domaine à exprimer une volonté commune d'utiliser désormais, aussi largement que ceci sera possible, une autre procédure de décision que l'unanimité, c'est-à-dire le vote à la majorité qualifiée. »

Il faut noter que, jusqu'à une période récente, ce principe n'a jamais été mis en application, la pratique du consensus s'étant d'ailleurs trouvée renforcée par l'adhésion de nouveaux états membres ayant une tradition plus intergouvernementale.

En outre, ainsi qu'on l'avance généralement, le risque d'une décision soit prise à la majorité a rendu paradoxalement plus facile l'adoption d'une décision à l'unanimité par la formation d'un consensus politique.

Par ailleurs, ainsi que l'a affirmé le Commissaire Andriessen dans un discours sur le processus décisionnel dans la Communauté, prononcé à Bruxelles le 10 février 1984, « petit à petit les décisions à la majorité ont été inutilement politisées ». On a en effet assisté à de nombreux abus dus à la présomption de certains experts nationaux selon laquelle toute question est importante et doit être votée à l'unanimité.

C — La décision majoritaire du 18 mai 1982

Pour la première fois, le Conseil des ministres est passé outre à un veto brandi par un état membre. La Grande-Bretagne invoquait la règle de l'unanimité en soutenant que la question dont il était débattu présentait pour elle un intérêt vital.

En fait, elle ne contestait pas le nouveau barème des prix agricoles mais souhaitait en bloquer la mise en vigueur pour obtenir des satisfactions sur le plan budgétaire, c'est-à-dire un abattement supérieur à celui que ses partenaires lui avaient déjà consenti sur sa contribution au budget communautaire. Le Gouvernement anglais pensait notamment que certains états membres ne pourraient pas, principalement pour des raisons de politique intérieure, lui refuser le droit d'invoquer le « compromis de Luxembourg », sans voir se raviver la querelle sur la supra-nationalité. Il n'en fut rien. Le Président belge du Conseil des ministres de l'agriculture décida d'utiliser de façon inédite, en matière de fixation des prix agricoles, la procédure du vote à la majorité qualifiée.

« Le compromis du Luxembourg ne doit pas jouer sur des mesures d'exécution », fit valoir le Ministre français des Relations extérieures. Et les délégations française et italienne firent inscrire au procès-verbal de la réunion le texte suivant : « Le compromis de Luxembourg n'a jamais eu et ne peut avoir pour objet de permettre à un état membre de paralyser le fonctionnement normal de la Communauté, avec la conséquence d'en altérer fondamentalement l'esprit et les règles. »

Peut-on conclure, à la faveur de cette décision majoritaire, à un abandon de la règle de l'unanimité ? On ne le pense pas dans la mesure où certaines délégations ont pris soin de réaffirmer leur attachement à l'arrangement de 1966, en soulignant le fait que le scrutin en question ne le mettait pas en cause.

La règle de l'unanimité a été en cette circonstance — comme en d'autres — utilisée de manière abusive ; en fait un usage raisonnable de la règle de l'unanimité est en train de s'ébaucher.

LA COMMUNAUTÉ ET L'AMÉRIQUE LATINE : (ENCORE) UNE RELANCE ?

Marion BYWATER

« Une nouvelle impulsion », « un nouveau chapitre » ; maintes fois de telles paroles ont été prononcées dans le contexte des relations entre la Communauté et l'Amérique Latine depuis la fondation en 1969 du Pacte Andin ou la déclaration commune avec les pays du SELA (Système Économique Latino-Américain) de 1970. Il est devenu presque un lieu commun de dire qu'il est temps d'anticiper ce qui serait un pas inévitable lors de l'élargissement de la Communauté à l'Espagne et au Portugal. De nouveau en 1984 la Commission européenne croit le moment propice à une relance : un accord de coopération économique a été signé avec le Pacte Andin à la fin de l'année dernière, le Parlement européen exerce une pression non négligeable, le Conseil du SELA a adopté une résolution en septembre de l'année dernière qui préconise une relance du dialogue et la démocratie s'enracine plus fermement presque partout.

Le besoin d'un resserrement lui paraît apparemment l'évidence même. Dans sa communication au Conseil à ce sujet elle évoque les liens historiques et l'appui moral qu'il faut donner aux démocraties de la région sans s'attarder plus sur l'intérêt politique ou économique d'une relance. On peut supposer cependant que le poids politique de ces pays dans les enceintes internationales, leur importance en tant que fournisseurs de certaines matières premières et les débouchés que leurs marchés pourraient offrir une fois que le fardeau de la dette aura été quelque peu allégé, sont des facteurs qui mériteraient d'être pris en considération. En même temps une relance pourrait corriger un certain déséquilibre qui commence à se faire sentir par rapport aux relations entre la Communauté et l'Asie, dont la plupart des pays offre un intérêt commercial plus immédiat, avec lesquels un dialogue politique a pu se constituer sur des problèmes comme l'Afghanistan et le Cambodge — et notamment avec les pays de l'ASEAN, et qui ont frappé aux portes de la Communauté avec plus d'insistance au cours des dernières années.

Dans le climat actuel cependant et étant donné les expériences du passé devant le Conseil des Ministres, que l'on sait d'avance peu disposé à donner une dimension financière ou commerciale significative à la coopération avec l'Amérique latine, la Commission a fait des propositions modestes : de nouveaux accords bilatéraux ou régionaux ne sont pas exclus, mais l'accent est mis sur un renforcement des mécanismes actuels : l'échange de vue au niveau ambassadeurs à Bruxelles, un nouvel effort pour augmenter l'aide à la promotion commerciale et la coopération industrielle, scientifique et énergétique, un effort accru dans le domaine de la formation et un volet culture. La seule nouveauté — et elle serait très significative par le principe même — l'idée d'une ouverture aux crédits de la Banque européenne d'investissement.

En somme, il s'agirait plutôt d'un message politique. Reste à savoir si ce signal politique est ce que recherchent vraiment les pays de la région et s'il sera suffisamment fort pour être écouté et si la modeste base de coopération économique sera suffisamment solide.

Le fait que la Commission écarte dès le départ toute idée d'un effort sur le plan des échanges — au moins dans le court et moyen terme, n'a en soi rien d'éton-



nant, même si les termes employés dans sa communication au Conseil sont un peu plus francs qu'on en a l'habitude. Bien qu'il soit dans la nature même des relations communautaires avec les pays d'Amérique latine (et d'Asie) d'axer la coopération sur les aspects économiques la franchise avec laquelle la Commission admet cette contrainte pourrait cependant décevoir de l'autre côté de l'Atlantique. Les latino-américains qui connaissent bien la Communauté et qui comprennent ses difficultés sont peu nombreux. L'idée d'une Communauté qui est avant tout commerciale est assez répandue, le prétendu protectionnisme européen (ou américain) est un bouc émissaire bien aimé des hommes politiques à la recherche d'une cause extérieure de leurs problèmes internes et la réputation de la PAC n'est plus à faire dans le monde entier, de sorte que le fait que la Communauté est dans son ensemble le marché le plus ouvert de tous passe inaperçu.

La Communauté a cependant raison de ne pas éveiller de faux espoirs. A vouloir garder la porte entr'ouverte, la Communauté a peut-être par le passé éveillé de faux espoirs dans des pays comme le Brésil ou le Mexique lorsqu'ils ont conclu leurs accords de coopération économique. Ils n'ont pas voulu croire que l'existence de tels liens ne signifiait même pas un traitement un peu plus favorable lors de négociations dans d'autres domaines — système de préférences généralisées, textiles, acier... D'où certains ressentiments par la suite. Il est loin d'être certain d'ailleurs que le même malentendu ne surgira pas avec les pays du Pacte Andin en dehors de ceux qui ont été intimement liés aux négociations.

La Communauté possède certains atouts néanmoins. Elle est peut-être mieux placée que jamais pour repousser toute accusation de protectionnisme vis-à-vis de l'Amérique latine. Soit, en 1958 la part de l'Amérique latine dans les importations extra-Communautaires fut de 11 % et le premier élargissement a été un coup dur pour certains de sorte qu'en 1975 sa part ne représentait plus que 5,2 % du total. Mais la tendance commence à se renverser. Le chiffre correspondant en 1978 était 5,3 et en 1982, 5,7. Entre 1978 et 1982 le taux d'augmentation des importations communautaires en provenance des pays d'Amérique latine a dépassé celui des PVD en général pour les produits agricoles, les produits tropicaux, les combustibles et les matières premières. Les produits manufacturés ont fait exception à cette règle, mais pas de beaucoup. Ils représentaient un peu moins de 20 % des importations de la Communauté en provenance d'Amérique latine en 1982. Pendant que l'Amérique latine gagnait du terrain, les autres PVD pris dans l'ensemble en perdait. (Les grands gagnants ont été les États-Unis et le Japon aux dépens même des pays de l'AELE qui sont en libre commerce avec la Communauté). La triste vérité est que les pays d'Amérique latine, pour qui les griefs sur le plan des échanges ont toujours été une plaie dans leur dialogue avec la Communauté, surtout au cours de la dernière décennie, continuent dans leur grande majorité à dépendre soit de produits agricoles pour lesquels la Communauté ne peut pas offrir un débouché (viande bovine, sucre par exemple) mais pour lesquels — soit dit en passant — elle pense représenter à l'avenir une moindre concurrence sur les marchés tiers, soit de produits tropicaux ou matières premières dont la

Communauté est généralement de toute façon preneur et dans certains cas de combustibles. Les péripéties que connaît ce type de produit ne sont pas le fait de la seule Communauté.

La plupart de ces pays bien sûr voient leur avenir et la réactivation économique passer par une expansion de leurs exportations de produits manufacturés, mais il faut admettre que dans bien des cas en dehors de secteurs sensibles comme les textiles ou l'acier, les difficultés que rencontrent ces produits sur les marchés internationaux relèvent souvent d'un manque d'expertise en matière de qualité, emballage, commercialisation, mécanismes comme le SPG, design etc. Dans cette optique l'accent mis sur la promotion commerciale et la coopération industrielle correspond à un besoin réel.

D'ailleurs ces pays sont mal placés aujourd'hui pour jeter la première pierre. Certes les restrictions à l'importation sont justifiables dans des pays en voie de développement qui ont des problèmes de balance de paiement, mais le résultat n'en est pas moins défavorable pour la Communauté. Non seulement la Communauté perd du terrain sur les marchés latino-américains par rapport à d'autres (ce qui n'est pas forcément la faute de l'Amérique latine), mais un excédent commercial en 1978 est devenu un déficit non négligeable en 1982. Et cette tendance ne peut que se confirmer étant donné les politiques restrictives que la plupart de ces pays se sont vus obligés à imposer.

La Commission souhaite donc un renforcement de l'aide existant dans les secteurs où la coopération communautaire a de réels avantages à offrir par rapport à l'aide bilatérale parfois substantielle. Et la Commission a déjà suffisamment d'expérience pour bien savoir où sont les besoins et quelles sont les orientations prometteuses. Son activité actuelle est méconnue mais cette région a bénéficié presque autant que l'Asie de la graduelle diversification géographique et sectorielle de l'aide communautaire au cours de la dernière décennie, de sorte qu'un total de 410 million d'unités de compte étaient disponibles pour la région entre 1979 et 1983.

Rares sont ceux en Europe même qui connaissent cette activité répartie sur neuf secteurs différents (aide financière au développement, aide d'urgence, aide alimentaire, coopération énergétique, coopération avec les organisations non-gouvernementales, coopération scientifique, coopération en matière de recherche et développement notamment dans l'agronomie et la médecine tropicale, aide à l'intégration régionale, promotion commerciale et formation). En Amérique latine ces efforts passent quasiment inaperçus sauf parmi les bénéficiaires. Pourtant dans certains domaines l'activité communautaire en Amérique latine dépasse son activité en Asie, notamment dans le domaine de la coopération énergétique.

L'Amérique latine n'est pas bien sûr un continent homogène. On se demande à quoi pourrait ressembler un accord avec le SELA, par exemple, et un accord avec les pays d'Amérique centrale tel qu'il a été évoqué dans certains milieux européens paraît utopique pour l'instant. Les niveaux de développement étant fort divergents également, l'idée d'une aide adaptée réellement aux besoins — aide financière en Amérique centrale et en Bolivie, coopération énergéti-

que dans les pays producteurs de pétrole surtout, promotion commerciale et coopération industrielle pour les industries naissantes des pays au seuil de l'industrialisation — permettrait l'utilisation optimale des ressources, puisqu'il est évident d'avance que l'esprit du Conseil sera prompt sous forme de volonté politique, mais la volonté déboursière sera faible.

Le grand point d'interrogation est celui de savoir s'il acceptera l'idée d'une ouverture des crédits de la Banque Européenne aux pays d'Amérique latine, initiative qui ne lui coûtera rien en soi, mais qui pourrait contribuer de façon significative à une identité communautaire en Amérique latine. (Le paradoxe de cette proposition de la Commission en est cependant — puisqu'il est impensable que cette mesure puisse être adoptée autrement qu'au bénéfice de tous les pays non-associés — qu'il est quasi certain que les Indiens et les pays de l'ASEAN seraient en mesure de présenter des projets bien avant ceux de l'Amérique latine puisque ces pays-là demandent cette ouverture depuis des années déjà.)

Quoi qu'il en soit, il ne faut pas se faire d'illusions : à côté d'une dette cumulative pour la région de 336 millions de dollars à la fin de l'année dernière, la contribution communautaire même avec une disponibilité des fonds de la BEI paraît bien relative.

Tirer un avantage politique d'une relance éventuelle — et la Commission ne cache pas — surtout dans ses déclarations en Amérique latine même — le côté politique de sa pensée, ne sera donc pas chose facile, surtout au niveau régional.

Des actions ponctuelles — telle la rapidité de déboursement de son aide suite à la restauration de la démocratie en Bolivie ou dans la crise actuelle à la Paz — peuvent avoir un éclat national (et peut-être régional au niveau du Pacte Andin), mais s'imposer dans tout le continent paraît être un véritable défi.

Mais la Commission croit que la Communauté a joué et peut jouer un rôle réel dans le rétablissement et le renforcement des démocraties en Amérique latine. Elle cite le retour à la démocratie en Argentine comme étant l'une des raisons qui justifie une nouvelle tentative de relance cette année et préconise un appui généralisé à la tendance vers la démocratie (tout en

évitant l'ingérence que le Parlement Européen peut être accusé d'avoir parfois frôlé de par sa préoccupation avec les droits de l'homme dans cette partie du monde en particulier).

Certes les relations sont généralement bonnes, même si le souvenir du différend anglo-argentin dans l'Atlantique Sud, qui continue à empêcher l'épanouissement des relations avec la nouvelle démocratie en Argentine que la Commission souhaiterait, n'est pas tout à fait oublié dans d'autres chancelleries que celle de Buenos Aires non plus. Certes il y'a au moins le désir théorique de dépendre moins des États-Unis, même si les préoccupations du moment poussent souvent cette diversification souhaitée au deuxième plan et si l'idée d'une orientation européenne doit concurrencer une certaine prise de conscience pacifique au Chili, au Pérou, en Équateur et même dans des pays comme le Brésil. Et l'orientation ibérique n'est plus ce qu'elle était.

D'ailleurs il faut être deux pour dialoguer. Non seulement l'Amérique latine n'a pas les structures très appropriées — toute relation avec le SELA serait obligée de rester sur un plan assez vague et le Pacte Andin, qui est de toute façon très préoccupé par sa propre crise et n'a pas encore les ambitions politiques d'une ASEAN — mais elle a la tête ailleurs.

Il ne fait aucun doute que deux problèmes — l'un économique et l'autre politique — préoccupe la région à l'exclusion de pratiquement tout autre en ce moment : la dette et l'Amérique centrale. Dans les deux cas le rôle de l'Amérique est perçu comme étant prépondérant ; le rôle des États européens est considéré comme secondaire et la Communauté en tant que telle ne semble pas figurer. Il est peut-être un fait mineur mais significatif néanmoins que le message sur la dette adressé aux Sept Grands par sept présidents d'Amérique latine lors du dernier Sommet occidental ignorait totalement la présence à Londres du Président de la Commission. Si la Communauté ne peut pas convaincre qu'elle a fait un maximum et plus que d'autres sur le plan commercial et si sa présence ne se fait pas sentir dans les deux grandes préoccupations du moment (quel que soit son rôle en coulisse), une relance paraît sinon compromise au moins une affaire de très longue haleine.

LE BUDGET 1984, SON ENVIRONNEMENT POLITIQUE ET FINANCIER, SON ÉTABLISSEMENT ET SON EXÉCUTION, L'ÉPUISEMENT DES RESSOURCES PROPRES

Daniel STRASSER

*Directeur général des budgets
de la Commission des Communautés européennes*

L'établissement et l'exécution du budget pour l'exercice 1984 ont été durement marqués par les grands événements du moment : négociation sur l'attribution de nouvelles ressources propres à la Communauté européenne, tensions sur la recherche d'une solution au « problème britannique », développement accéléré de la dépense pour la garantie des marchés agricoles. Jamais [(1) à (9)] les causes objectives de conflit n'avaient été aussi grandes ; pourtant, le budget fut adopté sans éclat(s). Comme les quatre années précédentes (6) (7) (8) (9), nous commencerons cet article par un exposé sur ce que fut, durant cette période, l'environnement politique et financier, puis nous analyserons les étapes de la procédure pour l'établissement du budget ordinaire, avant de mettre en relief l'épuisement des ressources propres en 1983, 1984 et même 1985, puis terminer par un exposé sur l'exécution du budget 1984 jusqu'à la fin du premier semestre 1984.

(1) Voir du même auteur « La nouvelle procédure budgétaire des Communautés européennes et son application à l'établissement du budget pour l'exercice 1975 » dans la Revue du Marché Commun de février 1975 (pages 79 à 87).

(2) Voir du même auteur « Le budget 1976. Bilan d'une procédure. Perspectives pour une nouvelle année » dans la Revue du Marché Commun de janvier 1976 (pages 10 à 19).

(3) Voir du même auteur « Le budget 1977. Bilan d'une procédure. Perspectives pour une nouvelle année » dans la Revue du Marché Commun de mars 1977 (pages 128 à 137).

(4) Voir du même auteur « Le budget 1978. Bilan d'une procédure. Innovations juridiques. Perspectives pour une nouvelle année » dans la Revue du Marché Commun de janvier 1978 (pages 13 à 29).

(5) Voir du même auteur « Le budget 1979. Bilan d'une procédure. Difficultés politiques et juridiques. Perspectives pour une nouvelle année » dans la Revue du Marché Commun de juillet 1979 (pages 240 à 262).

(6) Voir du même auteur « Le budget 1980. Environnement politique et financier. Rejet et établissement. Première expérience d'un régime de douzièmes provisoires. Analyse » dans la Revue du Marché Commun d'août-septembre 1980 (pages 358 à 397).

(7) Voir du même auteur « Le budget 1981. Son environnement politique et financier. La deuxième crise budgétaire. Les résultats de la procédure. Les perspectives pour une nouvelle année » dans la Revue du Marché Commun de juin-juillet 1981 (pages 279 à 311) et de décembre 1981 (pages 561 à 605).

(8) Voir du même auteur « Le budget 1982. Son environnement politique et financier. Les résultats de la procédure budgétaire. Les perspectives pour une nouvelle année » dans la Revue du Marché Commun de juin-juillet 1982 (pages 306 à 365).

(9) Voir du même auteur « Le budget 1983. Son environnement politique et financier. Le Trilogue. Les deux procédures budgétaires. Les perspectives pour une nouvelle année » dans la Revue du Marché Commun de juin-juillet 1983 (pages 307 à 362).

L'environnement politique et financier de la procédure budgétaire pour l'établissement du budget 1984 et son exécution

Les événements qui ont encadré et conditionné souvent la procédure pour l'établissement du budget 1984, ont été des événements majeurs comme le déroulement des travaux du Conseil européen et l'accélération de la dépense pour la garantie des marchés agricoles, provoquant l'introduction d'un budget rectificatif et supplémentaire n° 2/1983, ou certaines tensions avec le Parlement européen en fin d'année. Nous allons décrire les uns et les autres.

1. LES TRAVAUX DU CONSEIL EUROPÉEN

Durant la période qui concerne notre propos, cinq Conseils européens se sont tenus. Avant d'analyser en quoi ils ont influencé la procédure budgétaire pour l'établissement du budget 1984, rappelons rapidement ce qui avait été mis à leur ordre du jour.

A. Les problèmes structurels de la Communauté européenne

Les nécessités du moment et les habiletés diplomatiques ont fait que de nombreux dossiers importants ont été liés et portés au niveau du Conseil européen afin d'être traités de concert pour aboutir à un accord d'ensemble, l'accord définitif sur chacun d'eux dépendant de l'accord sur tous les dossiers. Cette méthode pour compréhensible qu'elle soit a été désastreuse, car elle a abouti à un blocage de la Communauté européenne et à une dramatisation inutile. Cet article n'a évidemment pas pour ambition de décrire toute cette problématique communautaire (10), mais de situer les points en discussion par rapport au budget 1984. Ceux-ci ont été au nombre de six :

L'attribution de nouvelles ressources propres à la Communauté européenne est, à notre sens la question centrale à régler puisque dès le 6 mai 1983, la Commission a dû introduire une proposition en ce sens. Nous en reparlerons dans la troisième partie de cet article intitulé « l'épuisement des ressources propres de la Communauté européenne ».

La solution du « problème britannique » au financement du budget général des Communautés européennes, lequel est une affaire lancinante, jamais convenablement réglée depuis 1980 (11). Nous aurons l'occasion d'en traiter plusieurs fois plus loin.

(10) Lire du même auteur « Les finances de l'Europe » aux « éditions LABOR BRUXELLES », « Fernand Nathan Paris » et « RTL Édition », ouvrage publié en avril 1984, dans une cinquième édition, qui est la troisième en français.

(11) Voir l'ouvrage cité à la note de bas de page (10), qui comporte une annexe 16, analysant le problème britannique depuis 1970 (pages 630 à 661).

Le contrôle de la dépense de la garantie des marchés agricoles, qui est redevenu d'une actualité brûlante dès le milieu de 1983, en raison du fait que les crédits votés s'avéraient insuffisants de façon dramatique.

Le troisième élargissement, qui par l'adhésion de l'Espagne et du Portugal demandée par ces deux pays respectivement le 26 juillet 1977 et le 28 mars 1977, était devenue une question ambiguë, puisque l'on ne savait pas s'il était voulu ou non par les dix gouvernements de la Communauté européenne.

Le développement et la réorientation des grands fonds structurels qui s'imposaient, sans pour autant faire l'objet de décisions, malgré les propositions de la Commission du 29 octobre 1981 pour le Fonds régional et du 8 octobre 1982 pour le Fonds social.

Le lancement de politiques nouvelles, afin de donner une nouvelle dimension à la Communauté européenne, mais que les intérêts contradictoires des Dix empêchaient.

B. Le 25^e Conseil européen, tenu les 21 et 22 mars 1983 à Bruxelles

Le Conseil européen prend acte de l'intention de la Commission de présenter le plus rapidement possible des propositions spécifiques en matière de financement futur de la Communauté et de solution aux déséquilibres budgétaires. Il invite le Conseil « Affaires générales » à examiner ces propositions et à soumettre ses conclusions au prochain Conseil européen. A ce propos, il convient que ce rapport contienne également des conclusions portant sur la « solution ultérieure » conformément à l'engagement pris par les ministres des Affaires étrangères le 25 mai et le 26 octobre 1982 au sujet de la compensation à accorder à la Grande-Bretagne étant entendu que les chiffres qui en découleront pour 1983 seront inscrits au projet de budget de la Communauté pour 1984.

Néanmoins, ce Conseil européen n'a pas, à proprement parler, influencé la procédure budgétaire pour l'établissement du budget 1984, puisque celle-ci n'était pas encore entamée.

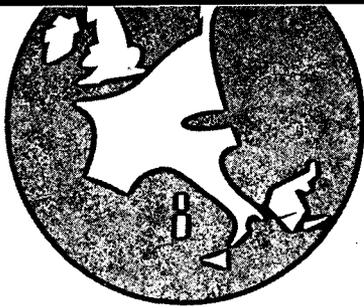
C. Le 26^e Conseil européen, tenu les 17, 18 et 19 juin 1983, à Stuttgart

Incapable de régler les six problèmes dont il était saisi (12), le Conseil européen a tout de même su fixer une méthode et rédiger une déclaration très riche de substance, ce qui a relancé les négociations (13). En outre, il a fixé les termes d'un arrangement en faveur de la Grande-Bretagne selon lequel la compensation en faveur de celle-ci se fait, pour 1983, de 750 MioÉCU à inscrire dans le projet de budget pour 1984. Il y a donc, sur ce point, interférence directe avec la procé-

(12) Le Conseil « Agriculture » avait tout de même, le 16 mai 1983, fixé les prix de la campagne 1983/84 et les mesures connexes.

Voir un règlement en date du 16 mai 1983 dans le JOCE n° L 127 du 17 mai 1983 (page 7) ; un autre en date du 16 mai 1983 dans le JOCE n° L 131 du 20 mai 1983 (pages 1 et 2) et dix-sept règlements en date du 17 mai 1983 dans le JOCE n° L 132 du 21 mai 1983 (pages 1 à 31).

(13) Voir l'ouvrage cité à la note de bas de page (10) en ses pages 564 à 566.



dure budgétaire. Notons que la Commission avait envoyé à l'Autorité budgétaire son avant-projet de budget, une semaine auparavant, c'est-à-dire le 10 juin 1983, sans évidemment avoir pu prendre en considération cet arrangement.

D. Le 27^e Conseil européen, tenu les 4, 5 et 6 décembre 1983 à Athènes

Malgré le travail accompli depuis le Conseil européen de Stuttgart, sur la base de propositions de la Commission (14) et sept réunions du Conseil (15), le Conseil ne parvient pas à transcender les divergences sur deux points : le problème britannique et le contrôle de la politique agricole. Sur certains autres points, notamment les négociations d'élargissement, des progrès sont réalisés.

L'échec du Conseil européen ne provoque pourtant pas, comme nous le verrons plus loin, le rejet du projet de budget par le Parlement européen le 15 décembre 1983.

E. Le 28^e Conseil européen, tenu les 19 et 20 mars 1984 à Bruxelles

Après une préparation moins officielle, mais plus efficace (16) et bien que des accords soient enregistrés sur de nombreux points, le Conseil européen échoue sur le problème britannique et certains éléments du dossier agricole. Les limites d'un accord général sont pourtant dessinées. De fait, les parties du projet de conclusions de la Présidence consacrées aux « politiques nouvelles », aux « Fonds structurels », à la « discipline budgétaire » et aux « nouvelles ressources propres (+0,4 % de TVA) » mises au point lors de ce Conseil européen, devaient être adoptées en l'état par le Conseil européen de Fontainebleau.

Par contre, l'échec du Conseil européen a eu pour conséquence que les crédits destinés aux compensations à la Grande-Bretagne et à l'Allemagne (1 202 MioÉCU), en application de l'arrangement de Stuttgart, restaient bloqués.

(14) « Adaptation de la politique agricole commune » (document COM (83) 500 final du 29 juillet 1983, publié au supplément 4/83 au Bulletin des Communautés européennes).

« Accroissement de l'efficacité des fonds structurels de la Communauté » (document COM (83) 510 final du 29 juillet 1983, publié au supplément 3/83 au Bulletin des Communautés européennes).

« Perspectives pour le développement de politiques nouvelles : R - D., énergie, technologies nouvelles » (cinq documents publiés au supplément 5/83 au Bulletin des Communautés européennes).

(15) Les sept réunions qui ont préparé le Conseil européen des 5 et 6 décembre 1983, se sont tenues les 8 juillet 1983 (à Bruxelles), 18 et 19 juillet 1983 (à Bruxelles), 30 août 1983 (à Bruxelles), 20 et 21 septembre 1983 (à Bruxelles), 10 au 12 octobre 1983 (à Athènes), 9 au 12 novembre 1983 (à Athènes), et 28 et 29 novembre 1983 (à Bruxelles).

(16) Les quatre réunions qui ont préparé le Conseil européen des 19 et 20 mars 1984 se sont tenues les 23 janvier 1984 (à Bruxelles), 18 et 19 février 1984 (réunion de type Gymnich à La Celle-Saint-Cloud), 20 et 21 février 1984 (à Bruxelles) et 12 et 13 mars 1984 (à Bruxelles).

F. Le 29^e Conseil européen, tenu les 25 et 26 juin 1984 à Fontainebleau

Outre les quatre dossiers qui viennent d'être cités, le Conseil s'était efforcé de régler celui de la politique agricole commune avant le 1^{er} avril 1984, date fatidique en matière agricole. Y étant effectivement parvenu le 31 mars 1984 (17), on pouvait légitimement croire que l'affaire ne serait plus sur la table du Conseil européen. Pourtant, la revendication du Gouvernement allemand du 24 mai 1984 à propos de la réduction de TVA au profit de ses agriculteurs en raison de la baisse des MCM positifs, a failli compromettre un Conseil qui avait été soigneusement préparé, de façon à la fois multilatérale et bilatérale par la Présidence française (18).

Le Gouvernement allemand ayant obtenu satisfaction et les positions s'étant rapprochées sur la question des « déséquilibres budgétaires », (expression pudique pour parler désormais du problème britannique) l'accord est conclu à Fontainebleau durant l'après-midi du mardi 26 juin 1984 par un beau soleil d'été.

Le succès du Conseil européen entraîne l'accord sur les trois règlements portant compensations à la Grande-Bretagne et à l'Allemagne et en conséquence influe directement sur l'exécution du budget ordinaire pour 1984 (98). Par contre, le niveau d'accord entre États membres n'est pas encore suffisant pour permettre de régler à ce moment la question du déficit créée par les décisions du Conseil « Agriculture » du 31 mars 1984 (17).

Ce Conseil européen représente donc un accord sur plusieurs problèmes budgétaires devenus cruciaux, mais non sur tous les problèmes. Espérons qu'il en restera en outre un « esprit de Fontainebleau ».

2. LE BUDGET RECTIFICATIF ET SUPPLÉMENTAIRE N° 2/1983

Après cet exposé qui a couvert quinze mois d'histoire européenne au sommet, nous devons revenir à l'été 1983. En effet, cinq mois après que le budget rectificatif et supplémentaire n° 1/1983 ait été arrêté (19), la Commission a dû introduire un second budget rectificatif et supplémentaire (B.R-S).

(17) Voir trente-sept règlements adoptés alors, soit huit règlements en date du 30 mars 1984 dans le JOCE n° L 88 du 31 mars (pages 50 à 73), un règlement en date du 31 mars dans le JOCE n° L 89 du 31 mars (page 1), vingt-deux règlements en date du 31 mars dans le JOCE n° L 90 du 1^{er} avril (pages 1 à 48) ; cinq règlements en date du 31 mars dans le JOCE n° L 91 du 1^{er} avril (pages 56 à 72) et un règlement en date du 31 mars dans le JOCE n° L 92 du 2 avril (page 1).

(18) Les quatre réunions officielles qui ont préparé le Conseil des 25 et 26 juin 1984 se sont tenues les 27 mars (à Bruxelles), 9 et 10 avril (à Luxembourg), 25 et 26 mai (réunion de type Gymnich à Marseille) et les 18 et 19 juin 1984 (à Luxembourg). Des réunions bilatérales multiples ont, en outre, été organisées.

(19) La procédure pour l'établissement du budget rectificatif et supplémentaire n° 1/1983, achevée le 10 février 1983, est décrite dans notre précédent article : voir note de bas de page (9) (pages 345 à 347).

A. L'avant-projet de budget rectificatif et supplémentaire n° 2/1983, du 7 juillet 1983

Après l'avoir arrêté, le 2 juillet 1983, la Commission introduit le 7 juillet un avant-projet de budget rectificatif et supplémentaire pour deux raisons majeures : le FEOGA/Garantie et les compensations à la Grande-Bretagne et à l'Allemagne.

État des dépenses

En effet, la Commission doit demander d'abord les crédits nécessaires au FEOGA/Garantie pour exécuter les décisions du Conseil du 16 mai 1983 sur les prix agricoles (12), décisions qui entraînent une dépense supplémentaire de 438 MioÉCU. Elle doit également tenir compte d'une évolution défavorable de la conjoncture caractérisée ainsi :

— La production communautaire a été plus élevée que la tendance sur laquelle se fondait le budget 1983 pour plusieurs produits (céréales, produits laitiers, sucre, graines oléagineuses, vin, pommes) ;

— Le niveau des prix des marchés mondiaux est plus bas que prévu pour la plupart des produits, ce qui se traduit par des taux de restitution à l'exportation et de certains taux d'aide à la production plus élevés ;

— Un certain ralentissement du rythme prévu des exportations, notamment dans le secteur laitier, a accentué les stocks et rendu nécessaire le développement des actions d'écoulement à l'intérieur de la Communauté ;

— Les paiements des mesures relatives à certains produits méditerranéens se sont développés plus vite que prévu (effets de l'élargissement à la Grèce, rattrapage de certains retards encourus dans le passé), de sorte que les paiements en 1983 sont supérieurs à ceux d'une campagne ;

— Les ajustements monétaires ainsi que la modification des taux représentatifs ont, dans l'ensemble, entraîné des dépenses supplémentaires.

Au total, la Commission propose comme crédits supplémentaires pour le FEOGA/Garantie un montant de 1 811,28 MioÉCU. Elle calcule ce montant de façon extrêmement rigoureuse en préconisant la poursuite d'une gestion très stricte des marchés. De fait, elle considère aussi ce montant comme un solde qui prend en considération les ressources disponibles, les autres dépenses proposées au titre de l'exercice 1983, ainsi qu'une marge de 500 MioÉCU qui pourrait s'avérer nécessaire pour absorber le cas échéant une évolution moins favorable que prévue des ressources propres de la Communauté au cours de l'exercice 1983.

En outre, la Commission doit demander des crédits supplémentaires au titre des compensations pour la Grande-Bretagne, car la réévaluation du solde britannique pour 1982 montrant que celui-ci se situerait à environ 2 036 MioÉCU plutôt qu'aux 1 530 MioÉCU retenus initialement, la clause du partage du risque doit jouer (20). Selon l'interprétation de la Commission, la Grande-Bretagne aurait droit à une compen-

sation nette supplémentaire de 304,5 MioÉCU. Mais pour neutraliser le co-financement par celle-ci, de sa propre compensation, et pour réduire à la moitié la part normale de l'Allemagne dans le financement, les montants bruts au titre du partage du risque s'élèvent à 384,55 MioÉCU en faveur de la Grande-Bretagne et 78,14 MioÉCU en faveur de l'Allemagne, soit 462,69 MioÉCU au total.

Quant à l'utilisation de ces 462,69 MioÉCU, la Commission estime qu'elle doit se faire dans les mêmes proportions que l'avaient été les montants inscrits au budget rectificatif et supplémentaire n° 1/1983, c'est-à-dire 244,55 MioÉCU pour « mesures supplémentaires à la Grande-Bretagne », 218,14 MioÉCU pour « mesures particulières communautaires relevant de la stratégie énergétique », dont 140 MioÉCU à la Grande-Bretagne et 78,14 MioÉCU à l'Allemagne.

Enfin, l'avant-projet de la Commission tient compte d'une série d'autres besoins qui nécessitent un accroissement des crédits. Il s'agit principalement de : 1) une action spécifique en faveur de la rénovation urbaine en Irlande du Nord (Belfast) (soit 32 MioÉCU en engagements et 25,6 MioÉCU en paiements) ; 2) des actions à réaliser dans le domaine du FEOGA/Orientation, en faveur des États membres les moins prospères (soit 20 MioÉCU) ; 3) des aides spéciales aux régions victimes du séisme de novembre 1980 (soit 20 MioÉCU pour l'Italie) et 4) la prolongation de l'aide à la Pologne (soit 14 MioÉCU).

Au total, la Commission propose dans son avant-projet de budget rectificatif et supplémentaire n° 2/1983 une augmentation de 2 441 MioÉCU pour les crédits pour engagements et 2 380 MioÉCU pour les crédits pour paiements.

État des recettes

La Commission modifie ses prévisions de recettes à l'instar des modifications des dépenses agricoles. Ainsi ses prévisions de prélèvements agricoles s'élèvent à 1 475,4 MioÉCU, et celles des cotisations sucre et isoglucose à 958,549 MioÉCU, soit un montant global des ressources d'origine agricole de 2 433,949 MioÉCU représentant une réduction de 137,77 MioÉCU.

Des modifications de recettes et de dépenses, il résulte que le montant à couvrir par une augmentation des ressources propres TVA et contributions financières s'élève à 2 359,4 MioÉCU. Le taux de TVA appelé passe donc de 0,7941 % à 0,9609.

B. Le projet de budget rectificatif et supplémentaire n° 2/1983, du 22 juillet 1983

Les 21 et 22 juillet 1983, le Conseil — qui siège également pour examiner l'avant-projet de budget ordinaire pour 1984 — ne suit que partiellement les propositions budgétaires de la Commission pour 1983 puisqu'il les modifie sur les deux points les plus importants. Le projet est arrêté à 2.30 heures du matin le 22 juillet, la Grande-Bretagne votant contre et le Danemark s'abstenant.

D'une part, le Conseil diminue les crédits supplémentaires du FEOGA/Garantie de 1 811,3 à

(20) Le calcul du partage du risque se fait ainsi : 75 MioÉCU plus 75 % de la différence entre 2 036 et 1 730 MioÉCU = 75 + 229,5 MioÉCU = 304,5 MioÉCU nets.



1 761 MioÉCU (21). D'autre part, il fixe le montant à verser à la Grande-Bretagne non pas à 384,55 MioÉCU, comme proposé par la Commission, mais à 370 MioÉCU et réduit l'allocation en faveur de l'Allemagne de 78,14 MioÉCU à 62,48 MioÉCU. En effet, plusieurs délégations n'ont pas la même interprétation que la Commission et la délégation britannique de l'accord du 26 octobre 1982 à propos du partage du risque. Un compromis présenté par la Présidence hellénique fixant le montant à la moitié de la différence est voté, la délégation britannique s'y opposant et faisant une déclaration de protestation.

Au total, le projet de budget rectificatif et supplémentaire n° 2/1983 prévoit une augmentation des crédits du budget général de 2 203,2 MioÉCU en crédits pour engagements et de 2 096,4 MioÉCU en crédits pour paiements. Il conduit également à l'épuisement quasi complet des ressources propres communautaires. En effet, les crédits prévus impliquent l'appel de 0,994 % de la TVA, la marge restant disponible étant de 84,06 MioÉCU. En outre, les prévisions sont diminuées de 340 MioÉCU pour les droits de douane, de 204 MioÉCU pour le solde TVA pour 1982 après prise en compte des corrections de soldes pour 1979, 1980 et 1981 (22), et le montant lui-même de l'assiette TVA pour 1983 est diminué de 200 MioÉCU.

C. La première lecture du projet de budget rectificatif et supplémentaire n° 2/1983 par le parlement européen le 12 octobre 1983

Le Parlement européen examine en première lecture le projet de budget rectificatif et supplémentaire n° 2/1983 non durant sa session de septembre, mais durant sa session d'octobre. Malgré certaines tentatives faites pour remettre en cause la budgétisation des compensations à la Grande-Bretagne et à l'Allemagne, il ne modifie pas, lors de ses votes du 12 octobre, ces

(21) Cette diminution apparaîtra particulièrement inopportune, puisqu'en définitive la Commission constatera un manque de 675 MioÉCU au titre de l'exercice 1983 pour le FEOGA/Garantie.

(22) Après l'établissement du projet de budget rectificatif et supplémentaire n° 2/1983, le 28 septembre 1983, le Conseil a saisi le Parlement européen d'une lettre rectificative qui comporte, d'une part, l'adaptation au chiffre effectif des montants prévus pour l'inscription au budget du solde de TVA de l'exercice 1982 et des ajustements aux soldes des exercices 1979, 1980 et 1981 (-190,88 MioÉCU au lieu de -204 MioÉCU) et, d'autre part, l'adaptation mécanique au titre des restitutions à la Grèce.

De ce fait, le total général du projet de budget est porté à 24 992,27 MioÉCU. Le taux de TVA pour 1983 passe à 0,993 %.

Cette lettre rectificative a donné l'occasion le 12 octobre 1983 à un échange d'arguments entre le Président de la séance (le Président Dankert), le rapporteur général (M. Robert Jackson), le Président en exercice du Conseil (M. Georgiadis) et le Président de la Commission des budgets (M. Lange). M. Dankert estimait caduc un projet d'amendement (?) n° 15/Rev du rapporteur général ayant la même portée que la lettre rectificative du Conseil. M. Lange s'y était opposé en déclarant : « Je pense qu'il faut voter cet amendement parce que le Parlement a son mot à dire tant sur la partie Recettes que sur la partie Dépense. » (Applaudissements.) « Ce serait une erreur de croire que le Parlement n'a pas à s'occuper des recettes. Cette année, nous avons traité ce dossier avec un soin tout particulier et il faut donc voter sur ce point. » (Applaudissements.) Pourtant, M. Jackson avait retiré son amendement.

compensations qui, par conséquent, pour les mêmes montants, restent sur les lignes prévues. De même, il ne modifie pas les crédits du FEOGA/Garantie. Il vote, par contre, deux amendements concernant le Fonds social et l'aide à la Pologne (23.a).

Il faut relever un fait significatif, à savoir la volonté très clairement exprimée par le Président du Parlement de maintenir l'équilibre entre recettes et dépenses, malgré l'épuisement virtuel des ressources propres, en déclarant « irrecevable » une proposition de modification allant au-delà des possibilités de financement (24).

D. La seconde lecture du projet de budget rectificatif et supplémentaire n° 2/1983 par le Conseil, le 18 octobre 1983

Le Conseil décide d'approuver les deux amendements.

(23) Voir compte rendu in extenso des séances du 10 au 14 octobre 1983 (JOCE n° 1/304) :

a) à propos du BRS 2/1983 : séances du 11 octobre (pages 37 à 54) et du 12 octobre (pages 165 à 167) ;

b) à propos du beurre de Noël : séance du 13 octobre (pages 226 à 233) ;

c) à propos des avances du FEOGA/Garantie : séance du 12 octobre (pages 148 à 152) et du 13 octobre (pages 238 à 255).

(24) Extrait de la séance du 12 octobre 1983 :

Le Président, M. Dankert. — La proposition de modification n° 7, visant à augmenter les dépenses excédant la limite des ressources propres, je dois la déclarer irrecevable et ne peux donc la mettre aux voix.

M. Curry (Démocrate européen britannique). — Je présente cette proposition de modification parce que l'Assemblée plénière a voté en faveur de ce projet et qu'il est juste que l'Assemblée plénière soit prête à financer ce qu'elle a voté.

M. Bangemann (Président du Groupe libéral allemand). — Je ne partage pas votre interprétation du règlement ni celle que vous nous avez donnée à propos de la procédure budgétaire et je m'en suis déjà expliqué ce matin devant le Bureau élargi. Je ne vois pas pourquoi cette proposition de modification serait déclarée irrecevable avant de connaître le résultat du vote car même s'il est rejeté, il n'a aucune incidence sur le plafond de 1 % de la TVA. C'est tout aussi discutabile s'il est approuvé car il se peut que d'autres amendements aient pour effet de réduire ces dépenses. Ce n'est qu'à l'issue du vote qu'il est possible de savoir quelle incidence il aura. Je trouve que cette proposition de modification est irrecevable et je vous prie de la faire voter.

Le Président. — Conformément au traité, un amendement a force de loi dès qu'il est adopté, si c'est la seule lecture du budget. Il est possible que la lecture de chacune des institutions soit la seule pour le budget. Selon M. Bangemann, un amendement qui a été adopté devrait alors être annulé. Je ne vois pas selon quelle procédure on pourrait arriver à cette conclusion une fois que l'amendement est adopté. Lorsqu'il est adopté, il est établi et fait partie de la procédure budgétaire. C'est ainsi. C'est le problème auquel je suis confronté, et c'est pourquoi je le déclarerais non conforme, même s'il était possible qu'il ne soit pas adopté.

M. R. Jackson, rapporteur (Démocrate européen britannique). — En tant que rapporteur de la Commission des budgets, je voudrais rappeler que nous avons eu une discussion approfondie sur ce point et sur la procédure qui doit être suivie par la Commission des budgets. Au terme de cette discussion, nous sommes parvenus à la même conclusion que vous à savoir que cette proposition de modification est irrecevable.

Le Président. — Je déclare cette proposition de modification irrecevable.

Formellement, le 18 octobre, le Conseil « Affaires générales » approuve sous point A l'augmentation requise du taux maximum d'augmentation des DNO.

E. L'arrêt du budget rectificatif et supplémentaire n° 2/1983, le 24 octobre 1983

Ce ne sera pourtant que le 24 octobre 1983 que le Président du Parlement européen constatera que la procédure budgétaire est achevée et le budget rectificatif et supplémentaire n° 2/1983 est définitivement arrêté (25). Ce retard a eu probablement une signification.

3. LES TENSIONS AVEC LE PARLEMENT EUROPÉEN

Il nous faut citer ici deux faits qui ont contribué à créer des tensions entre le Parlement européen et la Commission, le premier aboutissant même à une forme de conflit ouvert. Il s'agit du refus de la Commission de procéder à une nouvelle opération « Beurre de Noël » et de la limitation par la Commission du montant des avances mensuelles en fin d'exercice.

A. L'affaire du beurre de Noël

L'opération du Beurre dit de Noël a déjà une assez longue histoire qu'il faut raconter rapidement, sinon les événements de 1983 à 1984 ne sont pas compréhensibles.

Les opérations « Beurre de Noël » dans le passé

L'opération « Beurre de Noël » figure parmi les mesures spéciales d'écoulement prises au titre des articles 6 et 12 du règlement (CEE) 804/68 portant organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers (26). Cette mesure vise essentiellement à favoriser la consommation de beurre à l'intérieur de la Communauté, afin de diminuer les stocks. Elle est entrée en vigueur pour la première fois le 30 octobre 1977 et a été renouvelée au cours des campagnes laitières 1978/1979, 1979/1980 et 1982/1983. Pour les périodes 1980/1981, 1981/1982 et 1983/1984, la Commission n'a pas organisé d'opérations similaires.

Le refus de la Commission de prévoir l'opération « Beurre de Noël » en 1983 résulte essentiellement du coût très élevé du programme par unité de beurre vendue en supplément. En effet, la Commission avait estimé que, pour l'opération 1982/1983, les ventes supplémentaires n'avaient pas dépassé 25 % des quantités totales mises en œuvre. En d'autres termes, 120 000 tonnes de beurre subventionné ont remplacé 90 000 tonnes de beurre qui auraient été vendues à prix normal. La dépense de 142 MioÉCU de cette action avait donc permis d'écouler 30 000 tonnes en supplément, le coût effectif de l'opération s'élevant à quelque 470 écus par 100 kg, soit 135 % du prix d'intervention, ce qui classe cette mesure parmi l'une des formes les plus coûteuses d'écoulement des excédents de beurre.

(25) Le budget est publié au JOCE n° L 331 du 28 novembre 1983.

(26) Voir JOCE n° L 148 du 28 juin 1968.

En définitive, la Commission refusait de poursuivre ce type d'opération en le jugeant critiquable en termes d'efficacité. Le mauvais rapport coût/avantages la lui faisait condamner au titre de la bonne gestion financière.

Le conflit autour du beurre de Noël en 1983

Le 20 juillet 1983, le Parlement européen est saisi par sa Commission du contrôle budgétaire d'une proposition de résolution invitant la Commission à prévoir le don au consommateur d'une unité de beurre à l'achat de deux unités de beurre à prix normal du marché. Malgré l'avis du rapporteur de la Commission de l'Agriculture du Parlement et l'opposition de la Commission confirmée par M. Tugendhat le 12 septembre 1983 en séance plénière, le Parlement adopte le 14 septembre la résolution proposée par la Commission du contrôle budgétaire (27).

Après avoir discuté plusieurs fois de la résolution du Parlement européen, la Commission décide de ne pas y donner suite, le 5 octobre 1983 malgré la menace du dépôt d'une motion de censure qui avait été clairement annoncée dans un communiqué de presse du 28 septembre 1983 de la Commission du contrôle budgétaire, en cas de refus de réalisation du programme « Beurre de Noël ».

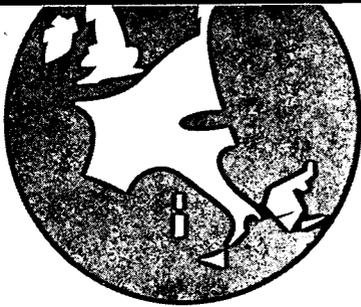
Informé de cette décision, le Parlement européen adopte une résolution invitant la Commission à revoir sur le champ sa décision lors de la séance du 13 octobre 1983 (23.b), c'est-à-dire le lendemain de ses votes sur le projet de budget rectificatif et supplémentaire n° 2/1983.

La Commission n'en fait rien, si bien que M. Aigner, président de la Commission du contrôle budgétaire, revient à la charge à l'occasion de l'autorisation de virements de crédits entre chapitres du FEOGA/Garantie. Il observe que le virement de 140 MioÉCU à partir des crédits ouverts pour le beurre en 1983 vers d'autres secteurs, démontre que la Commission n'a pas dit la vérité lorsqu'elle déclarait en 1983 qu'il n'y avait pas de moyens financiers pour effectuer une opération « Beurre de Noël ». La Commission repousse cette critique en arguant du fait que la situation de pénurie de crédits devait s'entendre sur l'ensemble du FEOGA et que dans ce cadre, il n'y avait pas de moyens pour financer une opération « Beurre de Noël » en raison des coûts de l'opération et de son manque d'efficacité.

Relevons, enfin, que lors de sa séance du 10 avril 1984, le Parlement européen a différé l'octroi de la décharge pour l'exécution du budget 1982 des Communautés européennes, en déplorant notamment que l'opération des ventes de beurre de Noël lancée par la Commission en 1982 ait été mise en œuvre tardivement et d'une façon non conforme aux orientations définies par le Parlement. Il a constaté également que le manque d'efficacité qui en est résulté a été abusivement invoqué par la Commission pour ne pas lancer une opération « Beurre de Noël » en 1983.

(27) Voir compte rendu in extenso des séances du 12 au 16 septembre 1983 (JOCE n° 1-303). Séance du 14 septembre 1983 (page 119).

Voir également JOCE n° C 277 du 17 octobre 1983, procès-verbal de la séance du 14 septembre 1983 (page 119).



En conclusion, il faut donc bien constater que l'affaire « Beurre de Noël » a été et reste sujet de discorde entre Commission et Parlement européen.

B. La limitation du montant des avances mensuelles au titre du FEOGA/Garantie

Rappelons d'un mot ce qui a été dit plus haut, à savoir qu'en raison de l'accroissement de la dépense pour la garantie des marchés agricoles, la Commission introduit un avant-projet de budget rectificatif et supplémentaire n° 2/1983 le 2 juillet 1983, avant-projet qui est transformé en budget le 24 octobre 1983, c'est-à-dire quatre mois plus tard.

Étant donné qu'il apparaissait dès le début du mois d'octobre, au vu des dépenses jusqu'à fin décembre établies par les services de la Commission et les organismes payeurs des États membres, que les crédits prévus au budget rectificatif et supplémentaire n° 2/1983 se révéleraient insuffisants, la Commission est amenée à prendre un train de mesures afin de contenir ces dépenses à l'intérieur de l'enveloppe budgétaire prévue.

Les mesures de freinage prises par la Commission

Les mesures prises sont les suivantes :

— suspension jusqu'au 31 décembre du paiement des avances pour les restitutions et les primes, y compris pour la prime à la brebis ;

— suspension pour le mois de novembre de la vente à prix fixe de lait écrémé en poudre pour les porcs et volailles ;

— diminution de 9 % à 8 %, à partir du 1^{er} novembre du taux d'intérêt à appliquer pour le calcul des frais de financement pour le stockage ;

— application dès le 1^{er} décembre, du règlement 3184/83 remplaçant le règlement 380/78 relatif au système d'avances pour les dépenses financées au titre de la section « Garantie » du FEOGA.

L'efficacité de ces mesures permet de contenir les dépenses dans l'enveloppe budgétaire. Elles ont cependant eu pour effet de reporter à 1984 des dépenses pour un montant avoisinant 675 MioÉCU qui auraient normalement dû être effectuées en 1983 (21) et qui grèveront d'autant l'exercice 1984.

Les réactions aux mesures de freinage prises par la Commission

La décision de la Commission de suspendre les avances s'est faite en deux phases et a rencontré une vive opposition tant de la part des États membres que de celle du Parlement européen.

Une première suspension du paiement des avances est décidée par le règlement (CEE) n° 2847/83 de la Commission (28.a) du 11 octobre 1983. En vertu de celui-ci les demandes d'avances sont irrecevables pendant la période du 12 au 23 octobre 1983. Cette décision de la Commission et surtout la manière dont elle a été successivement annoncée, puis démentie, et enfin confirmée, suscite de très vifs remous au Parle-

ment européen, lequel envisage même l'hypothèse d'une motion de censure devant l'incohérence de la Commission. Successivement, le 12 octobre, M. Tugendhat, Commissaire au budget, et M. Dalsager, Commissaire à l'Agriculture, interviennent pour répondre aux questions des parlementaires, afin de justifier leur décision et leur attitude (25.c). Le 13 octobre, M. Thorn, Président de la Commission, met un terme aux critiques par un discours très convaincant.

Lors de la session du Conseil « Agriculture » tenue les 17 et 18 octobre, certains ministres se prononcent de manière assez critique vis-à-vis de la mesure prise par la Commission. Toutefois, leurs réactions sont modérées, si on les compare aux observations enregistrées lors du Comité de gestion horizontal du 11 octobre, dont les délibérations aboutissent finalement à une absence d'avis.

Le 22 octobre, la Commission décide par son règlement (CEE) 2965/83 (28.b) et ce malgré une nouvelle absence d'avis du Comité de gestion « horizontal » du 21 octobre, de suspendre à nouveau les avances. Ce règlement prévoit qu'il ne sera pas donné suite temporairement et au plus tard jusqu'au 31 décembre 1983, aux demandes d'avances présentées par les intéressés. La conséquence en est que, à partir du 22 octobre et contrairement à ce qui était prévu par le règlement (CEE) n° 2847/83, les demandes d'avances doivent être acceptées par les administrations nationales, celles-ci ne pouvant cependant les satisfaire qu'à l'expiration du règlement (CEE) n° 2965/83. La Commission, de ce fait, pense que les reports de paiements du budget 1983 au budget 1984 auraient comme effet d'alourdir le budget 1984 d'un montant d'environ 450 MioÉCU. En partique, la charge fut de 50 % supérieure.

Cette nouvelle décision de la Commission conduit le Parlement à lui demander de nouvelles explications. Ainsi, le 25 octobre, le Président de la Commission réplique aux questions et critiques formulées par de nombreux parlementaires en expliquant notamment pourquoi la Commission n'a pas commis d'erreur de gestion (29). En outre, M. Dalsager précise qu'il n'existe pas d'obligation juridique de payer les avances et que la mesure décidée par la Commission constituait le moindre mal tant pour les intérêts des agriculteurs que pour des opérateurs.

Enfin, au cours de la séance du 26 octobre (29), M. Tugendhat apporte à la demande du Parlement des éclaircissements supplémentaires sur les mesures d'économies dans la dépense agricole concernant entre autres la suspension des avances. Il insiste notamment sur le fait que le choix de la Commission constitue la moins mauvaise solution pour la politique agricole commune et que, par ailleurs, aucun État membre n'a proposé de recourir à d'autres mesures.

Cette affaire, en fin de compte, n'est qu'un épisode, une passe d'armes entre des Institutions qui ont cherché plus à se critiquer qu'à collaborer. Son intérêt est plutôt d'être, peut-être, une anticipation d'affrontements futurs.

(28.a) Voir JOCE n° L 279 du 12 octobre 1983.

b) Voir JOCE n° L 289 du 22 octobre 1983.

(29) Voir compte-rendu in extenso des séances du 24 au 28 octobre 1983 (JOCE n° 1-305). Séances du 25 octobre (pages 65 à 75) et du 26 octobre (pages 175 à 181).

La procédure budgétaire pour l'établissement du budget pour l'exercice 1984

La procédure budgétaire se décrit de façon systématique, car elle est solidement jalonnée en vertu des articles 203/CEE et autres. Engagée le 10 juin, elle s'est terminée heureusement le 20 décembre 1983. Mais une observation plus fine montre que ce n'est que le 1^{er} février 1984 que l'on a été assuré d'éviter la crise.

1. L'AVANT-PROJET DE BUDGET ORDINAIRE 1984 INTRODUIT PAR LA COMMISSION LE 10 JUIN 1983 (première phase de la procédure budgétaire)

En envoyant au Conseil et au Parlement européen, le 10 juin 1983 (30) son avant-projet de budget pour 1984, la Commission est consciente des contraintes sévères auxquelles tous les États membres de la Communauté sont soumis en matière de dépenses publiques. Aussi, cherche-t-elle à être aussi rigoureuse que possible en matière de propositions de dépenses, afin de ne pas accroître la charge globale sur le contribuable européen, sans pour autant renoncer à sa responsabilité d'initiateur de la construction européenne.

Les éléments de la quadrature du cercle à résoudre en l'occurrence sont les suivants : l'épuisement des ressources propres attribuées à la Communauté ; la stagnation de l'économie qui fait que les recettes n'augmenteront, de 1983 à 1984, qu'au taux relativement faible de 6,1 % alors qu'il est prévu que les dépenses du FEOGA/Garantie augmenteront plus ; les dépenses inéluctables (dépenses de fonctionnement, paiements sur engagements pris les années antérieures, etc.) importantes et la volonté de la Commission de développer les dépenses à vocation structurelle, pour répondre au discours-programme du Président G. Thorn devant le Parlement européen le 8 février 1983.

A. L'état des recettes

Nous traiterons dans la troisième partie de cet article la question de l'épuisement des ressources propres. Disons seulement que les prévisions de la Commission donnent un montant disponible de 26 200 MioÉCU (31).

(30) Cette date correspond à une anticipation de la date du 15 juin convenue selon le calendrier pragmatique (voir également l'article cité à la note de bas de page (7) (page 132).

(31) MioÉCU signifie million d'écus.

Le 1^{er} juillet 1984, un écu équivaut à BFR/LFR : 45,49 ; DKR : 8,20 ; DM : 2,23 ; DRA : 88,33 ; FF : 6,86 ; IRL : 0,73 ; LIT : 1 376,82 ; HFL : 2,52 ; UKL : 0,59.

B. L'état des dépenses

Nous reprendrons ici la ventilation en cinq groupes, devenue classique, des dépenses communautaires en indiquant les grandes masses de crédits d'engagement (CE) et des crédits de paiement (CP) proposées par la Commission.

Le FEOGA/Garantie est doté de 16 500 MioÉCU, soit une augmentation de 17,4 % par rapport au budget 1983. Ce taux de croissance des dépenses agricoles est une source de préoccupation particulière que la Commission suit attentivement, mais elle maintient son point de vue suivant lequel les dépenses du FEOGA/Garantie devraient, sur la base des orientations contenues dans son rapport sur le Mandat, augmenter moins vite que l'accroissement des ressources propres potentielles exprimées sur un certain nombre d'années. Sans un effort spécial de la Communauté pour imposer des limites effectives à la production agricole, notamment en ce qui concerne les produits présentant des excédents structurels, cet objectif semble devoir être difficilement atteint.

La décision en matière de prix agricoles pour la campagne 1983/1984, et notamment les mesures concernant la participation des producteurs que le Conseil a adoptées en raison de l'insistance de la Commission, constituent un élément positif en vue de remédier à la situation. De nouvelles initiatives sont étudiées par la Commission, qui se réserve, indépendamment du développement des dépenses, de présenter au Conseil les nouvelles propositions qu'elle jugerait nécessaires, à la lumière de la situation sur les marchés agricoles, dans l'attente que le Conseil prenne en temps utile les décisions qui s'imposent.

Les fonds structurels sont largement dotés en raison de leur mission dans la lutte contre le chômage, en particulier le chômage des jeunes. Ainsi, avec des crédits pour le Fonds social de 2 400 MioÉCU en CE et de 1 550 MioÉCU en CP, les augmentations atteignent respectivement 41,5 % et 14,8 % par rapport à 1983, dont 1 900 MioÉCU en CE (127,5 %) et 920 MioÉCU en CP (43,5 %) sont réservés à des actions destinées à favoriser l'emploi des jeunes. Pour le Fonds régional, les crédits proposés s'élèvent à 2 500 MioÉCU en CE et 1 500 MioÉCU en CP, soit un accroissement de respectivement 24,4 % et 19,1 %.

Les politiques et actions dans le domaine de la Recherche-Développement, de l'Énergie et des Transports sont également bien dotées. Ainsi, la Commission propose des actions nouvelles d'un volume important destinées à renforcer l'indépendance énergétique de la Communauté et la capacité concurrentielle de ses industries. C'est ainsi que la Commission présente des propositions en vue du développement d'une technologie de pointe dans le domaine du traitement des données et des télécommunications ; elle propose, de même, de nouvelles initiatives dans le secteur de la politique charbonnière et des investissements énergétiques. La Commission entend également donner une impulsion décisive à la politique des transports, et cela notamment par le lancement d'une politique d'infrastructure.

Les propositions budgétaires de la Commission pour les différents secteurs sont les suivantes :



— pour l'énergie, les prévisions de dépenses s'élèvent à 773 MioÉCU en CE et à 386 MioÉCU en CP, soit respectivement un accroissement de 528 % et 278,4 % ;

— pour la Recherche-Développement, les crédits proposés s'élèvent à 1 056 MioÉCU en CE et à 595 MioÉCU en CP, soit respectivement un accroissement de 142,3 % et 43,1 % ;

— pour les transports, les crédits proposés s'élèvent à 107 MioÉCU en CE et à 34 MioÉCU en CP, soit respectivement un accroissement de 550,2 % et 135 %.

La politique d'aide au développement est également en augmentation de moyens : 1 311 MioÉCU en CE et 1 154 MioÉCU en CP, soit un accroissement, par rapport à l'exercice 1983, de 18 % environ.

Les dépenses pour la machine administrative de la Communauté européenne sont en augmentation de 20,2 %, avec 1 302,3 MioÉCU.

La solution du problème britannique est traitée de façon plus communautaire. La Commission estime, en effet, que les « mesures supplémentaires » en faveur de la Grande-Bretagne ne constituent plus un moyen approprié pour traiter de ce problème, mais préconise un renforcement spécial des politiques communautaires présentant un intérêt pour la Grande-Bretagne. A cet égard, les lignes budgétaires proposées en ce qui concerne l'emploi des jeunes, l'investissement dans l'industrie charbonnière, les infrastructures de transport pour lesquelles la Commission a déjà recommandé des crédits, ainsi que la ligne budgétaire consacrée à des mesures énergétiques spéciales, peuvent être utilisées, notamment, à cette fin. Le montant total ainsi prévu est de 840 MioÉCU en CE et 295 MioÉCU en CP.

Le total des crédits proposés par la Commission s'élève à 28 620 MioÉCU en CE et de 25 528 MioÉCU en CP ainsi qu'il apparaît aux tableaux n° 6 et n° 7. Le montant total des ressources disponibles, estimé quant à lui à 26 200 MioÉCU, laisse une marge de 672 MioÉCU environ.

Par rapport au budget de l'exercice 1983, tel qu'il avait été modifié par le budget rectificatif et supplémentaire n° 1/1983, les crédits proposés par la Commission sont en augmentation de 17,7 % pour les engagements et de 11,5 % pour les paiements.

Ces augmentations, ventilées en dépenses obligatoires (DO) et dépenses non obligatoires (DNO), traduisent un accroissement des DNO de 34,22 % pour les engagements et de 13,81 % pour les paiements, le taux maximal d'augmentation des DNO calculé par la Commission conformément au traité s'établissant à 11,6 %.

2. LE PROJET DE BUDGET 1984 ARRÊTÉ PAR LE CONSEIL LE 22 JUILLET 1983 (première lecture du Conseil, deuxième phase de la procédure budgétaire et première étape de la navette)

Le projet de budget que le Conseil arrête le 22 juillet 1983 diffère profondément de l'avant-projet que la Commission lui avait envoyé le 10 juin.

A. La tactique du Conseil

Pour aboutir à un accord sur le budget rectificatif et supplémentaire n° 2/1983 et sur le budget ordinaire 1984, le Conseil devra siéger, sans discontinuer, pendant 42 heures, soit 11 heures le 20 juillet et 31 heures sans discontinuer les 21 et 22 juillet. Ce fut le plus long Conseil budget de l'histoire.

Présidé par M. Dimitrios Koulourianos, ministre des Finances de la République hellénique, le Représentant français étant M. André Chandernagor, Ministre délégué auprès du ministre des Relations extérieures, le Conseil se donne deux objectifs tactiques : fixer les prévisions de recettes à un niveau le plus réaliste possible et fixer le montant des dépenses pour ce qui est des DNO dans la limite de la moitié du taux maximum d'augmentation de ces dépenses qui était de 11,6 et budgétiser les compensations à la Grande-Bretagne et à l'Allemagne en vertu de l'arrangement de Stuttgart du 19 juin 1983.

B. L'état des recettes

Pour la première fois, le Conseil modifie les propositions de prévisions de perception des ressources propres faites par la Commission. Nous examinerons ce point plus en détail dans la troisième partie de cet article, consacrée à l'épuisement des ressources propres. Il diminue la prévision de 25 528,4 MioÉCU à 24 848,5 MioÉCU (voir tableau n° 17).

C. L'état des dépenses

Par rapport aux propositions de la Commission, les crédits retenus par le Conseil représentent une réduction de 7,08 % des CE (-2 025,1 MioÉCU) et 2,66 % des CP (-680 MioÉCU). Comparés aux crédits de l'exercice 1983, tels qu'ils ont été modifiés par le projet de budget rectificatif et supplémentaire n° 2/1983, ces montants marquent une très légère progression de 0,25 % pour ce qui est des CE et une diminution de 0,58 % pour ce qui est des CP. Ce projet de budget épuise pratiquement les ressources propres de la Communauté pour 1984. En effet, la marge disponible n'atteint plus que 555 MioÉCU, ce qui correspond à une utilisation de taux de TVA de 0,96 %. Par rapport au taux maximal d'augmentation des dépenses non obligatoires, fixé pour 1984 à 11,6 %, le Conseil utilise, compte tenu du projet de budget rectificatif et supplémentaire n° 2/1983, moins de la moitié, de ce taux en ce qui concerne les paiements. Dès lors, le Parlement dispose un peu plus que sa marge d'augmentation, c'est-à-dire 382 MioÉCU environ. (Voir l'hypothèse 4 au tableau n° 8.)

En ce qui concerne les engagements, le projet de budget comporte une augmentation de 7,9 % des DNO, laissant ainsi au Parlement une marge d'augmentation de 389 MioÉCU. Le Conseil va donc au-delà de la moitié du taux maximum et s'engage sur la voie d'un nouveau taux.

Pour les cinq groupes de dépenses, les modifications apparaissent au tableau n° 1. Seul le FEOGA/Garantie conserve le montant de 16 500 MioÉCU proposé par la Commission et échappe aux rigueurs du Conseil. A l'issue des délibérations du Conseil, le Vice-président de la Commission, plus particulièrement chargé des questions budgétaires, M. Christo-

pher TUGENDHAT, a fait la déclaration suivante : « La Commission proteste contre les coupes arbitraires opérées dans les crédits d'engagement pour les politiques nouvelles, et ceci sans égard pour l'équilibre général à l'intérieur du budget et les besoins des politiques concernées. »

Relevons que le Conseil s'est accordé sur un montant de 1 202 MioÉCU au titre de *mesures de compensation en faveur du Royaume-Uni et de la République Fédérale d'Allemagne (UK + RFA)* qui sont répartis de la façon suivante :

— Article 707/B : « Mesures particulières communautaires relevant de la stratégie énergétique » (classé en DNO) 255 pour la Grande-Bretagne et 201 pour l'Allemagne, soit 456 MioÉCU ;

— Article 649/B : « Mesures spéciales en faveur de l'emploi » (classé DO), 275 MioÉCU pour la Grande-Bretagne ;

— Article 783/B : « Projets spéciaux en matière d'infrastructure des transports » (classé DO), 461 pour la Grande-Bretagne et 10 pour l'Allemagne, soit 471 MioÉCU.

De ces chiffres, deux remarques doivent être tirées :

— L'Allemagne est remboursée, comme pour 1982 dans le budget 1983, de la moitié de son financement de la compensation à la Grande-Bretagne (soit 211 MioÉCU) ;

— La compensation à la Grande-Bretagne est calculée de façon à ce que celle-ci ne finance pas la compensation à l'Allemagne (750 MioÉCU nets équivalent à 927,32 MioÉCU bruts ; or, la Grande-Bretagne reçoit 991 MioÉCU), ce qu'elle n'avait pas obtenu avec le budget supplémentaire n° 2/1983.

3. LA PREMIÈRE LECTURE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET LES VOTES DU 27 OCTOBRE 1983 (troisième phase de la procédure budgétaire et deuxième étape de la navette)

Le Parlement, face aux multiples amputations faites par le Conseil a choisi quatre dossiers sur lesquels se battre. Il nous faut pourtant analyser auparavant la stratégie qu'il avait définie dès le mois de mars.

A. La résolution du Parlement européen du 9 mars 1983 sur les orientations de la politique budgétaire des Communautés pour 1984

Dans le souci de faire connaître à la Commission ses priorités au moment où celle-ci établissait son état prévisionnel, le Parlement européen vote très tôt une résolution définissant ses orientations. Le 22 novembre 1982 déjà, Mme Christiane Scrivener (libérale française) avait été désignée comme rapporteur pour le budget de la Commission et M. Gero Pfennig (PPE Allemand) comme rapporteur pour le budget des autres Institutions. Après deux examens en commission des budgets (les 28 janvier et 17 février 1983), la résolution présentée par Mme Scrivener est votée le 9 mars 1983 par l'Assemblée plénière du Parle-

Tableau n° 1

en MioÉCU

| Projet de budget 1984 du 22 juillet 1983 | | | | |
|--|-------------------------|-------------------|-----------|-----------|
| politiques | crédits | Variation (*) des | | |
| | | CE | CP | |
| FEOGA/Garantie | | | — | — |
| CRÉDITS STRUCTURELS | | | | |
| Régional | Fonds | - 500,0 | - 200,0 | |
| | autres | - 207,6 | - 207,6 | |
| Social | Fonds | - 700,0 | - 450,0 | |
| | autres | - 88,2 | - 83,5 | |
| Orientation | Fonds | + 14,2 | - 28,6 | |
| Pêche | | - 35,1 | - 11,3 | |
| R-D, ÉNERGIE, TRANSPORTS... | | | | |
| | Recherche-Développement | - 452,5 | - 97,8 | |
| | Énergie | - 629,2 | - 287,9 | |
| | Industrie | - 11,3 | - 9,5 | |
| | Transports | - 45,8 | - 1,8 | |
| | Divers | - 12,8 | - 11,5 | |
| REMBOURSEMENTS | | | | |
| aux États membres | | | - 41,7 | - 41,7 |
| Aide au développement | | | - 442,0 | - 375,6 |
| Fonctionnement commission | | | - 63,5 | - 63,5 |
| Compensations UK-RFA | | | + 1 202,0 | + 1 202,0 |
| Total commission | | | - 2 013,5 | - 668,3 |
| Autres institutions | | | - 11,6 | - 11,6 |
| Total général | | | - 2 025,1 | - 680,0 |

(*) Par rapport à l'avant-projet de budget 1984 du 10 juin 1983.

ment (32). Dans cette résolution, relevons les paragraphes suivants (33) : « le Parlement européen :

1) estime que le budget communautaire doit s'attacher, en premier lieu, à financer des actions concrètes permettant un soutien direct et indirect à l'investissement, aussi bien au plan humain qu'au plan économique, de façon à renforcer la compétitivité des entreprises et à lutter ainsi efficacement et durablement contre le chômage ;

2) considère que, pour atteindre ces objectifs, le budget de l'année 1984 devra orienter la politique communautaire d'aide aux investissements dans les directions suivantes :

a) au plan humain,

— favoriser la formation professionnelle, le recyclage et la reconversion des travailleurs et des cadres afin d'adapter les ressources humaines aux mutations technologiques actuelles ;

b) au plan économique,

(32) Voir compte rendu in extenso des séances du 8 au 11 mars 1983 (JOCE n° 1-296). Séance du 9 mars 1983 (pages 95 à 107, 108 à 110 et 152).

(33) Voir JOCE n° C 96 du 11 avril 1983 (pages 33 à 35).



— stimuler des investissements productifs créateurs d'emplois, notamment à l'égard des petites et moyennes entreprises, qui occupent environ 60 % des travailleurs de l'industrie,

— soutenir certaines activités essentielles au développement économique : technologies nouvelles et innovations, secteurs de pointe, recherche, stratégie énergétique, infrastructures de transports ;

— assurer la mise en œuvre d'initiatives spécifiques dans le cadre des programmes méditerranéens intégrés en vue de développer l'économie de certaines régions défavorisées ;

...

6. estime que, à l'égard des pays en voie de développement, l'aide doit se concentrer sur des projets dont il est possible de mesurer les résultats et qui prennent en compte, non seulement l'aide matérielle, mais aussi la formation des hommes. Pour les pays les plus pauvres, la recherche de l'autosuffisance alimentaire est un objectif premier ;

7. souligne que l'aide aux pays en voie de développement a non seulement un objectif humanitaire, mais demeure également essentielle pour les économies des pays industrialisés ;

8. affirme que la politique agricole commune est un élément essentiel de la construction européenne. Afin d'assurer son maintien, l'effort déjà entrepris pour réaliser des économies par une gestion rigoureuse et par un nouvel examen de l'efficacité et de l'utilité de certaines dispositions doit être poursuivi ;

10. demande que des correctifs soient apportés aux distorsions résultant des productions excédentaires, de certaines mesures directes ou indirectes d'incitation à l'importation, ainsi que de l'absence de toute préférence communautaire pour les produits de substitution, toutes choses qui se traduisent par des pressions intolérables sur le budget communautaire ;

11. rappelle que les déséquilibres actuels du budget communautaire ne peuvent être supprimés que par un renforcement et une amélioration des politiques communautaires, ainsi que par la mise en place d'un système de financement plus efficace. Toute autre solution et notamment celle fondée sur la notion de juste retour, conduit à la désintégration de la Communauté. Le budget de l'exercice 1984 devra donc prendre en compte les motifs de la décision du Parlement de rejeter le projet de budget supplémentaire n° 1/82. »

Le débat est actif : 28 amendements sont déposés, dont sept sont adoptés ; cinq votes électroniques sont requis. Relevons pour l'illustrer deux votes. Le premier est le rejet de l'amendement n° 23 déposé par M. Dalsass (PPE allemand) qui proposait d'insérer le texte suivant au paragraphe 8 : « ..., elle doit être maintenue et développée dans son orientation fondamentale et, parallèlement, l'effort déjà entrepris (reste inchangé). » Ce texte qui cherche à défendre la politique agricole commune est rejeté par 84 voix pour, 100 contre et 2 abstentions. Le deuxième vote à signaler est celui qui arrête le texte du paragraphe 10 donné plus haut par l'amendement n° 13 présenté par M. Adonnino (PPE italien). Ce texte, voté par 112 voix

pour, 76 contre et 5 abstentions, ajoute au projet de Mme Scrivener tout ce qui se lit après « productions excédentaires ».

Pour confirmer cette résolution, le Parlement obtient une réunion entre une délégation présidée par le Président de la Commission des budgets et le Commissaire au budget le 12 avril 1983, afin d'amener la Commission à suivre ses orientations. Le 11 mai, la Commission ayant mis la dernière main à son état prévisionnel, l'avant-projet de budget est présenté en séance plénière au Parlement européen le 18 mai 1983 (38). Contrairement à ce qui s'était fait l'année précédente, la Commission des budgets du Parlement européen décide le 15 juin 1983 de ne pas prévoir de débat à la session de juillet pour préparer la réunion de concertation avec le Conseil et la Commission. Il n'y a donc pas eu de deuxième résolution Scrivener, comme il y avait eu une deuxième résolution Jackson le 8 juillet 1982 au sujet du futur budget ordinaire.

B. La concertation budgétaire du 20 juillet 1983

La concertation budgétaire a lieu la veille du Conseil, de 15 h 15 à 17 h 40, entre le Conseil et une délégation du Parlement, présidée par son Président, M. Pieter Dankert.

Les deux parties reconnaissent que la préparation du projet de budget rectificatif et supplémentaire n° 2/1983 et du projet de budget 1984 constituerait une tâche d'une particulière difficulté, vu les problèmes spécifiques existants et, surtout, l'épuisement prévu des ressources communautaires.

La délégation du Parlement européen souligne qu'il importe de maîtriser les dépenses agricoles et met l'accent sur les problèmes que soulèvent le développement de nouvelles politiques et la politique agricole commune. Lors des discussions, il est fait référence à la nécessité de maintenir une cohérence avec les orientations du Conseil européen de Stuttgart, notamment pour ce qui est de l'interprétation de la rigueur budgétaire pour les nouvelles politiques à proposer et de la solution du problème de la Grande-Bretagne. A l'issue de la réunion, le président du Conseil donne l'assurance que celui-ci tiendra compte des vues exprimées par la délégation du Parlement, lors des délibérations auxquelles il va procéder sur les deux avant-projets de budget.

C. La tactique du Parlement européen

Le Parlement européen avait fixé les lignes de sa stratégie dans sa résolution du 9 mars 1983, il détermine sa tactique lors de sa première lecture fin octobre 1983. Cette tactique consiste à se concentrer sur cinq points :

— Mettre en réserve au chapitre 100/B une partie des crédits du FEOGA/Garantie pour faire face aux besoins de crédits supplémentaires en cours d'année,

(38) Voir compte rendu in extenso des séances du 16 au 20 mai 1983 (JOCE n° 1/299) Séance du 18 mai (pages 153 à 157).

Le 11 mai 1983, le commissaire au budget avait présenté l'avant-projet de budget à la Commission des budgets du Parlement européen et le directeur général des budgets au COREPER/1^{re} partie.

notamment en raison de la décision sur les prix de la campagne 1984/1985 ;

— Parallèlement, mettre en réserve au chapitre 100/B les crédits budgétisant l'arrangement de Stuttgart du 19 juin 1983 ;

— Initier l'« espace industriel européen » en ouvrant des lignes budgétaires et en les dotant de crédits ;

— Fixer l'augmentation des DNO au niveau le plus élevé possible en engagements en maintenant l'augmentation en paiements dans les limites de ressources propres en application de la décision du 21 avril 1970 .

— Se faire reconnaître le pouvoir de modifier l'état des recettes, à l'égard du Conseil.

Ces cinq points vont constituer pendant les deux derniers mois de la procédure budgétaire les lignes d'affrontement entre les deux détenteurs du pouvoir budgétaire.

D. Les votes du Parlement européen en première lecture, le 27 octobre 1983, sur le projet de budget pour 1984

Après un débat qui a duré 8 heures, le mardi 25 octobre (de 15 à 20 h et de 21 h à 24 h) et près de 3 h le mercredi 26 octobre (de 10 h 10 à 13 h), le Parlement européen a consacré, le jeudi 27 octobre 1983, les quatre heures de la matinée de la quatrième journée de sa session budgétaire extraordinaire, aux votes des propositions de modification et des projets d'amendement au projet de budget que le Conseil avait établi (39).

E. L'équilibre entre recettes et dépenses

Le 12 octobre 1983, lorsqu'il examinait en première lecture — qui fut sa seule lecture — le projet de budget rectificatif et supplémentaire n° 2/1983, le Parlement européen s'était déjà trouvé sous la contrainte de l'épuisement des ressources propres, puisque la TVA appelée l'était au taux de 0,9980 % alors que le plafond fixé par la décision constitutionnelle du 21 avril 1970 est de 1 %. Il s'agissait toutefois d'un budget rectificatif et supplémentaire, arrêté en fin d'année, pour faire face aux échéances de novembre et de décembre, ce qui diminuait l'embaras.

Par contre, la contrainte était autrement délicate lorsqu'elle s'est appliquée au budget ordinaire 1984. La Commission des budgets, à l'initiative de Mme Scrivener, s'est d'emblée fixé comme objectif — dans le respect de la règle budgétaire de l'équilibre des recettes et des dépenses — de faire tenir ses propositions de changements du projet de budget, en matière de crédits pour paiements dans la limite des ressources propres disponibles, 24 848 MioÉCU, c'est-à-dire en utilisant le disponible laissé par le Conseil à savoir 548 des 556 MioÉCU. Le taux de TVA appelé est à ce stade de 0,9995 %.

Dans sa résolution (40), le Parlement s'exprime ainsi :

« Le parlement : 1) constate que, pour la première fois, le Parlement européen se trouve confronté à un problème de recettes ;

2) confirme l'engagement pris par les trois institutions lors de la réunion de concertation du 20 juillet 1983 de respecter le plafond actuel des ressources propres fixé à 1 % de TVA ;

3) note, sur la base des assurances données par la Commission, que le budget 1984 n'aura pas à supporter de déficit résultant du budget 1983 ;

4) estime raisonnable, compte tenu de la règle de l'équilibre budgétaire fixée par les traités, de retenir les prévisions prudentes de recettes établies par le Conseil, étant donné que les dépenses pour 1984 seront inévitablement très proches du plafond des ressources disponibles. »

Relevons encore la vigilance du Président du Parlement européen, M. Dankert, en matière de vote pour éviter qu'une modification ou un amendement voté ne conduise au déséquilibre entre recettes et dépenses, en violation de l'article 199/CEE. Contrairement à ce qui s'était passé le 12 octobre (24), le Parlement, le 27 octobre, adhère immédiatement au point de vue de son Président. Voici un extrait du compte rendu de la séance (39) : M. Dankert :

« Avant d'ouvrir le vote sur le projet de budget 1984, je tiens à rappeler le contenu de l'article 203, paragraphe 10, du Traité instituant la CEE selon lequel chaque institution, et je cite :

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

Le Parlement est dès lors tenu à respecter, à chaque étape de la procédure budgétaire, le plafond des ressources disponibles. Il importe par ailleurs de prendre en compte que, dans le cadre de la procédure budgétaire, la manifestation de la volonté du Parlement prend fin avec le vote sur les amendements. Par conséquent, l'auteur de l'amendement doit être sûr que l'adoption de cet amendement est compatible avec le maintien des dépenses dans la fourchette des ressources propres.

Le vote ne saurait avoir lieu sans que le Parlement en ait reçu l'assurance. Cette assurance, le rapporteur, à l'occasion devra la solliciter.

Je demande donc au rapporteur, Mme Scrivener, une extrême vigilance afin que le Parlement n'outrepasse pas ses droits.

La Commission des budgets a déposé, hier soir, sept textes de compromis qui ont été tous distribués dans toutes les langues et qui seront donc soumis au vote.

Mme Scrivener (L), rapporteur. — Monsieur le Président, je voudrais dire que, bien entendu, nous veillerons à ce que nous ne dépassions pas le 1 % et

(39) Voir compte rendu in extenso des séances du 24 au 28 octobre 1983 (JOCE n° 1-305), séances du 25 octobre (pages 75 à 141) du 26 octobre (pages 146 à 175) et du 27 octobre (pages 209 à 210).

(40) Voir JOCE n° C 322 du 28 novembre 1983 (pages 68 à 77).



je voudrais rappeler qu'il y a eu à cet égard non seulement un accord général avec les Institutions, mais également avec les Commissions et les groupes politiques.

Vous me permettrez, Monsieur le Président, si d'aventure, je m'apercevais que nous n'agissions pas dans ce sens, de demander une interruption de séance. Mais, bien entendu, je ne pense pas que ce sera le cas, car il s'agit bien, et je le répète à tous nos collègues, pour ce budget particulièrement difficile, d'un accord et nous sommes des gens responsables. »

(Applaudissements.)

F. L'état des recettes

Les deux amendements (?) votés par le Parlement à l'état des recettes sont plus de principe ou de technique que des modifications substantielles.

Le premier amendement concerne l'article 520 intitulé « Revenus des fonds placés ou prêtés, intérêts bancaires et autres perçus sur les comptes des institutions » et consiste à rétablir la nomenclature telle qu'elle figurait dans l'avant-projet de budget et à inscrire un « p.m. » au poste 5201 intitulé « Intérêts perçus sur les comptes de la Commission ouverts en application de l'article 9, paragraphe 1 du règlement (CEE, Euratom, CECA) n° 2891/77 modifié ». (41)

Le second amendement voté concerne l'article 807 intitulé « Remboursements liés à la garantie prévue à l'article 782 de l'état des dépenses (garantie communautaire au titre des projets d'infrastructure de transports) par réinscription de l'article figurant à l'avant-projet de budget avec un p.m. (42).

Par contre, trois autres projets d'amendement concernant des prélèvements à introduire au titre de la politique agricole commune (matières grasses végétales, gluten de maïs,...) sont rejetés.

G. L'état des dépenses

S'étant fixé cet objectif en matière de recettes, la Commission des budgets, puis le Parlement européen lui-même, se sont efforcés d'utiliser cette « marge de manœuvre de la Communauté » en faisant les arbitrages indispensables en fonction des orientations politiques générales déjà prises par le Parlement. Mme Scrivener avait défini quatre quarts, le premier consacré aux crédits à vocation régionale, le deuxième aux

(41) La justification de cet amendement n° 534 est la suivante : « La possibilité pour la Communauté de percevoir une rémunération sur ces disponibilités en dépôt auprès d'organismes financiers est particulièrement nécessaire à un moment où l'épuisement des ressources disponibles devient une réalité. »

(42) La justification de cet amendement n° 533 est la suivante : « Il s'agit ici d'un amendement technique destiné à corriger une erreur du Conseil. Les garanties communautaires sont inscrites au budget comme suit : une mention « p.m. » à la section III (dépenses) destinée à permettre à la Communauté de payer les bailleurs de fonds en cas de défaillance d'un emprunteur, et une inscription équivalente à la section III (recettes) destinée à permettre le recouvrement éventuel, auprès d'un emprunteur défaillant, des sommes ainsi payées à titre de garantie.

Le Conseil a maintenu l'inscription de la garantie aux dépenses, mais l'a supprimée aux recettes ; le présent amendement la rétablit. »

crédits à vocation sociale, le troisième aux crédits des politiques ou actions dans le domaine de l'énergie, de la recherche-développement, de l'industrie et des transports et le quatrième aux crédits d'aide aux pays tiers.

Le résultat des votes du 27 octobre apparaît au tableau n° 2 ci-après. Le point central de sa résolution (40) est le paragraphe 7 dont le texte est le suivant : « Le Parlement estime, ainsi que le Conseil européen de Stuttgart, indissociables les différents problèmes financiers auxquels la Communauté est actuellement confrontée, et décide, dans la perspective du prochain sommet européen d'Athènes :

a) d'augmenter la réserve du chapitre 100 du budget pour les dépenses de garantie agricole, prévue par le Conseil, en la portant à 5 % de l'ensemble des sommes inscrites pour cette politique au budget pour 1984 (825 millions d'Écus) ;

b) de transférer, à cette même réserve, un montant de 1 202 millions d'Écus destiné dès maintenant, conformément aux décisions du Conseil, aux États

Tableau n° 2

en MioÉCU

| Résultats des votes du Parlement européen en première lecture le 27 octobre 1983 | | | |
|--|----------------------------|-------------------|---------|
| politiques | crédits | Variation (*) des | |
| | | CE | CP |
| FEOGA/Garantie (**) | - 5,0 | - | 5,0 |
| CRÉDITS STRUCTURELS | | | |
| Régional | Fonds | + 350,0 | + 112,5 |
| | autres | + 7,5 | + 7,5 |
| Social | Fonds | + 220,0 | + 120,0 |
| | autres | + 31,7 | + 26,9 |
| Orientation | Fonds | + 13,1 | + 14,1 |
| Pêche | | + 37,8 | + 10,6 |
| R-D, ÉNERGIE, TRANSPORTS... | | | |
| | Recherche-Développement | + 208,9 | + 30,7 |
| | Énergie | + 112,6 | + 82,6 |
| | Industrie | + 6,1 | + 4,5 |
| | Transports | + 45,7 | + 1,7 |
| | Divers | - 1,7 | + 0,5 |
| REMBOURSEMENTS aux États membres | | | |
| | Aide au développement | + 225,0 | + 128,1 |
| | Fonctionnement commission | + 11,6 | + 11,6 |
| | Compensations UK-RFA | - | - |
| | Total commission | + 1 268,2 | + 548,0 |
| | Autres institutions (****) | - | - |
| | | (***) | (***) |
| | Total général | + 1 268,2 | + 548,0 |

(*) Par rapport au projet de budget 1984 du 22 juillet 1983.

(**) Montant transféré de l'article 171/B au poste 3340/B (Feoga/Orientation).

(***) De fait — 22 800 écus. Cette réduction a été opérée au poste 1002 — Allocations familiales — de la Cour des-Comptes.

(****) Les crédits nécessaires, notamment pour une certaine augmentation des effectifs, ont été obtenus par réduction d'autres crédits de l'institution concernée.

membres qui connaissent des « situations financières inacceptables ». Ces crédits sont destinés à la mise en œuvre de politiques communautaires dans les domaines suivants :

- social (lutte contre le chômage des jeunes),
- énergétique, selon les priorités fixées par le Parlement,
- transports,
- concentrations urbaines (nouveau règlement).

Le Parlement classe la totalité de ces crédits en dépenses non obligatoires (46).

c) de donner à la construction communautaire une perspective réelle de développement en favorisant la réalisation d'une politique industrielle européenne ;

affecte, dans ce but, 1 210 millions d'Écus en crédits d'engagement au chapitre 77. »

Pour une meilleure information du lecteur, nous avons procédé à des calculs afin d'aider à la compréhension de ce qu'est un vote du Parlement européen en première lecture. Le tableau n° 3, donné ici, montre l'importance du travail parlementaire : 409 votes le 27 octobre, sans compter les votes sur la résolution, 224 textes votés (colonne 3), 165 textes rejetés (colonne 6) et des dizaines de textes devenus caducs. Les votes par procédés électroniques sont décidés par le Président de la séance, afin d'être certain du résultat ; les votes électroniques nominaux ont à être

demandés par un groupe politique ou au moins 21 parlementaires et permettent de connaître officiellement comment chaque parlementaire a voté ; au total, il y eut 44 votes électroniques, soit à peu près pour seulement 10 % du total des votes, dont 18 nominaux.

Nous avons relevé, parmi les votes électroniques, qui seuls permettent une véritable analyse, dix d'entre eux pour illustrer les votes du Parlement sur le plan politique. Parmi les dix votes retenus, six ont été des votes nominaux qui apparaissent dans le procès-verbal de la séance (40), les autres votes électroniques étant indiqués sous la seule responsabilité de l'auteur, puisqu'il n'en reste pas trace.

Le premier vote concerne la proposition de modification n° 541/rev présentée par la Commission des budgets, acquis par 284 voix pour, 43 contre et 3 abstentions (soit 330 votants) consistant pour le *FEOGA/Garantie* à augmenter de 575 MioÉCU la réserve du Conseil au chapitre 100/B « Crédits révisionnels » (de 250 à 825 MioÉCU en réduisant linéairement de 5 % l'ensemble des lignes des titres 1 et 2/B) après avoir rétabli à ces titres le montant de 250 MioÉCU inscrit au chapitre 100 par le Conseil (43).

Le deuxième vote significatif est le rejet par 22 voix pour, 245 contre et 43 abstentions (soit 310 votants), d'une proposition de modification n° 3, provenant de parlementaires communistes français tendant à inviter le Conseil à modifier en 1984 le règlement (CEE n° 1079/77) sur la participation financière des producteurs de lait en exonérant les producteurs de moins de 150 000 litres et en instaurant un prélèvement spécial sur les « usines à lait ». (44)

Le troisième vote, largement unanime celui-là, est relatif au projet d'amendement n° 527 émanant de la Commission des budgets, pour augmenter les CE du *Fonds régional* de 250 MioÉCU et ses CP de 112,5 MioÉCU. Il réunit 297 voix pour, 3 contre et 4 abstentions (soit 304 votants) (45).

Tableau n° 3

| Nombre de votes du Parlement européen le 27 octobre 1983 | | | | | | | | |
|--|--------------|-----------|------------|-----------|----------|----------------|-----------|-----------|
| Section ou titre | Textes votés | | | | | Textes rejetés | | |
| | 1 | 2 | 3 total | 4 | 5 | 6 total | 7 | 8 |
| Parlement | 1 | 1 | 2 | 1 | | 6 | | |
| CES | 4 | 1 | 5 | 1 | | | | |
| Cour de justice | 3 | 1 | 4 | 1 | | 1 | | |
| Cour des comptes | 2 | 2 | 4 | | | | | |
| CCE | | | | | | | | |
| Recettes | 2 | | 2 | | | 3 | | |
| Effectifs | 6 | | 6 | 1 | 1 | 2 | 1 | |
| 1/A | 1 | | 1 | | | 1 | | |
| 2/A | 23 | 1 | 24 | 3 | | 13 | 1 | 1 |
| Annexe | 1 | | 1 | | | | | |
| 1+2/B | 4 | 2 | 6 | 1 | 1 | 9 | 2 | 2 |
| 3/B | 9 | | 9 | 1 | | 20 | 1 | 1 |
| 4/B | 10 | 1 | 11 | 2 | | 6 | | |
| 5/B | 9 | | 9 | 2 | 1 | 10 | | |
| 6/B | 61 | 10 | 71 | 5 | | 30 | 3 | 2 |
| 7/B | 46 | 1 | 47 | 3 | 2 | 43 | 6 | 5 |
| 8/B | | | | | | | | |
| 9/B | 36 | | 36 | 4 | | 21 | 5 | 2 |
| Emprunts | 6 | | 6 | | | | | |
| TOTAL | 224 | 20 | 244 | 25 | 5 | 165 | 19 | 13 |

1 : textes votés relatifs à des montants en écus

2 : textes votés relatifs à des commentaires

3 : total 1+2

4 : votes électroniques au total

5 : votes électroniques nominaux inclus dans 4

6 : total des textes rejetés

7 : votes électroniques au total

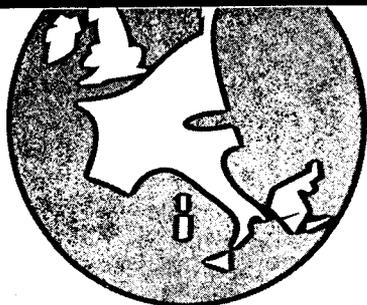
8 : votes électroniques nominaux inclus dans 7.

(43) La justification de cette modification se trouve exprimée par le commentaire suivant : « 1. Titres 1 et 2 — Fonds européen d'orientation et de garantie agricole "Section Garantie" : 825 MioÉCU. Le Parlement, comme le Conseil européen, ont estimé qu'un lien indissociable doit exister entre les différents problèmes financiers de la Communauté. Au vu des décisions d'Athènes sur l'ensemble de ces problèmes, l'Autorité budgétaire décidera le transfert de ces sommes vers les titres 1 et 2. » Les opposants et les abstentions se recrutent parmi les défenseurs de la politique agricole commune. Les 43 votes contraires sont 2 socialistes, 5 PPE, 4 démocrates européens, 12 communistes (dont 10 Français), 1 libéral, 18 démocrates européens de progrès (dont 14 Français), 1 non inscrit. Les 3 abstentions sont libérales. Les députés français représentent donc plus de la moitié de l'ensemble de ces votes.

(44) Les 22 votes favorables ont l'origine suivante : 6 socialistes (dont 2 Français), 3 PPE, 8 communistes (tous Français), 1 libéral et 4 divers. Les 43 abstentions sont 12 socialistes (dont 11 Français), 1 PPE (Français), 1 démocrate européen, 13 communistes, 16 démocrates européens de progrès (dont 13 Français). Les députés français représentent donc plus de la moitié de l'ensemble de ces votes.

(45) La justification de cet amendement est la suivante : « Le Fonds européen de développement régional est l'un des instruments financiers qui contribuent à la lutte contre le chômage. L'exécution des crédits de l'article 500 ne rencontre pas de problèmes particuliers.

La dotation proposée permet d'assurer la croissance en



Le quatrième vote est un vote politique, puisqu'il aboutit à l'inscription au chapitre 100/B des crédits pour les *compensations à la Grande-Bretagne et à l'Allemagne*. Cet amendement n° 563 est acquis par 262 voix pour, 56 contre et 7 abstentions (soit 325 votants) (46). Le groupe démocrate européen (conservateurs britanniques pour la quasi totalité) est divisé, mais la plus grande partie de ses membres vote contre.

Le cinquième vote concerne la *prospection d'uranium sur le territoire de la Communauté*. L'amendement n° 550, proposé par la Commission des budgets, est rejeté par 211 voix pour (il en aurait fallu 218), 79 contre et 5 abstentions (soit 295 votants) (47).

Le sixième vote est un essai de protestation contre l'énergie d'origine nucléaire. Il aboutit au rejet d'amendement n° 306/rev par 36 voix pour, 246 contre et 18 abstentions (soit 300 votants), tendant à augmenter les crédits pour la recherche d'alternative aux hydrocarbures (48).

Le septième vote est un plébiscite en faveur de *l'industrie charbonnière* puisque l'amendement n° 348/rev est voté à la quasi unanimité pour la réinscription de 60 MioÉCU en réserve au chapitre 100/B

termes réels de ces interventions tout en tenant compte de la limitation des ressources disponibles en 1984. »

Les 3 opposants sont 2 démocrates européens et 1 libéral. Les 4 abstentions sont 3 démocrates européens et 1 divers.

(46) La justification de cet amendement est la suivante : « Cet amendement a pour but de garantir que la volonté du Conseil européen de Stuttgart d'établir un lien indissociable entre les différents problèmes financiers de la Communauté, sera respectée. »

Cet amendement reprend les prises de position exprimées à différentes reprises par le Parlement à propos des compensations financières à la Grande-Bretagne et à l'Allemagne, et notamment :

— la nécessité de trouver une solution définitive à ce problème ;

— le caractère communautaire des mesures financées, ce qui exclut qu'il puisse s'agir de remboursements de projets déjà réalisés ;

— la classification des crédits en DNO. »

(47) La justification de cet amendement était pourtant : « La nécessité de poursuivre l'objectif de l'autosuffisance communautaire en matière d'approvisionnements énergétiques rend impérative la poursuite des opérations dans ce domaine. »

(48) La justification de cet amendement est la suivante : « Il convient de faire un effort important pour que le niveau des efforts déployés par la Communauté dans le secteur des énergies qui constitue une alternative potentielle aux hydrocarbures importés ne fléchisse pas. A la lumière des restrictions budgétaires actuelles, il n'est pas possible de maintenir le niveau disproportionnellement élevé des dépenses communautaires consacrées à la technologie nucléaire qui n'offre aucune perspective d'exploitation commerciale, d'énergie à bon marché ou de création d'emplois dans un avenir proche ou à moyen terme. »

Il est par conséquent proposé que le niveau des crédits d'engagement prévu par la Commission soit rétabli par le biais d'une réduction (qui reste modérée) des crédits consacrés à la fusion thermonucléaire et aux réacteurs à haute température. »

Les 36 votes favorables se répartissent ainsi : 26 socialistes (dont 2 Français), 2 PPE, 2 démocrates européens, 1 communiste, 1 libéral, 1 démocrate européen de progrès, 3 non inscrits. Les 18 abstentions sont : 15 socialistes, 1 PPE, 1 démocrate européen et 1 communiste.

au titre du poste 7027/B intitulé « Restructuration de l'industrie charbonnière dans la Communauté » (49).

Le huitième vote marque le sens du devoir du Parlement européen à l'égard du *programme Esprit*. Par 296 voix pour, 6 contre et 2 abstentions (soit 304 votants), il propose par son amendement n° 367, d'inscrire les 45 MioÉCU en CP sur la ligne et non au chapitre 100/B et d'augmenter les CE de 90 à 253 MioÉCU (50), ce que n'avait pas voulu le Conseil.

Le neuvième vote se situe dans le domaine de *l'aide au développement*. Par 220 voix pour, 77 contre et 7 abstentions (soit 304 votants), le Parlement propose de créer, par un amendement n° 468, un nouvel article 947 intitulé : « Aide énergétique aux pays en voie de développement » pour y inscrire un crédit de 2 250 000 écus en CE et de 1 250 000 écus en CP (51).

Le dixième — et dernier vote que nous relevons — est un vote hautement politique, qui s'oppose à l'inscription au chapitre 100/B de 5 MioÉCU en CP du poste 9630 « Troisième protocole avec *la Turquie*. » Ce

(49) Il n'y a, en effet, qu'un vote contraire (libéral) et 3 abstentions (1 démocrate européen, 1 communiste et 1 divers) et 282 votes favorables sur 286 votants.

La justification de l'amendement est la suivante : « Si des crédits appropriés ne sont pas prévus pour ces actions, il ne sera pas possible de poursuivre la politique charbonnière cohérente et efficace qui est requise d'urgence dans le cadre de la stratégie générale visant à développer les sources d'énergie indigènes de la Communauté. »

(50) Les 6 votes contraires sont 1 PPE, 3 démocrates européens et 2 communistes. Les abstentions sont 1 socialiste et 1 divers.

La justification de l'amendement est la suivante : « Le Conseil a pratiquement entériné la totalité des demandes de paiement, c'est-à-dire 45 MioÉCU des 48 MioÉCU demandés. La Commission peut se rallier à cette réduction. »

Toutefois, le Conseil n'a pas accordé les crédits correspondants en engagement : 90 MioÉCU des 253 MioÉCU, c'est-à-dire seulement un tiers des crédits demandés.

Avec 90 MioÉCU, la Commission devra se contenter de conclure les contrats pour 1984 et 1985 des projets quinquennaux prévus.

Cela risque d'avoir de graves conséquences sur la crédibilité d'ESPRIT au niveau de l'industrie qui s'est déjà engagée pour les projets quinquennaux avec partage financier. En conséquence, la Commission maintient sa demande initiale de crédit d'engagement. »

(51) La justification de cet amendement est la suivante : « Alors que cet amendement avait été adopté lors du vote du budget 1983, la Commission, en méconnaissance de la volonté politique du Parlement, a oublié d'exécuter les crédits prévus à ce nouvel article 947. Il apparaît donc nécessaire de reprendre la même initiative avec une inscription budgétaire identique. Le Parlement européen doit imprimer sa marque dans la ligne de sa volonté de lutter contre la faim dans le monde. Ainsi est-il possible d'irriguer, et donc de créer, des cultures et des ressources alimentaires durables grâce à des pompes solaires de forage d'eau, technologie au point, économique et particulièrement bien adaptée aux problèmes de nombreux pays en voie de développement, notamment ceux de la ceinture équatoriale. Or, si l'on prend l'ensemble des actions en la matière, on trouve de graves lacunes. Ainsi, entre 1975 et 1980, 4 millions de dollars seulement avaient été investis par la Communauté dans les PVD pour les systèmes solaires à photopiles. »

Actuellement, quelques dizaines d'installations à peine fonctionnent. »

projet d'amendement (?) n° 471, introduit par le groupe socialiste, est rejeté par 140 voix pour, 174 contre et 8 abstentions (soit 322 votants). (52) (53).

H. Le Parlement et les dépenses non obligatoires

Comme il apparaît au tableau n° 4, le Parlement européen propose une augmentation de 470,1 MioECU en CE et de 380,3 MioECU en CP. Il confirme ainsi sa volonté d'établir un budget en équilibre.

Pour ce qui est des DNO, il se désintéresse superbement du nouveau taux qu'il fixe, refusant de discuter d'assiette et de taux. Le lecteur pourra toutefois se reporter à l'hypothèse n° 3 du tableau n° 8, pour apprécier ce qu'était implicitement le raisonnement du Parlement européen.

Tableau n° 4

en MioECU

| Résultats de la seconde lecture du Conseil le 22 novembre 1983 | | | |
|---|---------|-------------------|----|
| politiques | crédits | Variation (%) des | |
| | | CE | CP |
| FEOGA/Garantie | - | - | - |
| CRÉDITS STRUCTURELS | | | |
| Régional Fonds | +100,0 | +112,5 | |
| autres | + 2,0 | + 2,0 | |
| Social Fonds | +110,0 | +120,0 | |
| autres | + 14,8 | + 14,6 | |
| Orientation Fonds | + 2,1 | + 2,1 | |
| Pêche (**) | + 17,5 | + 3,4 | |
| R-D, ÉNERGIE, TRANSPORTS... | | | |
| Recherche-Développement | + 74,3 | + 4,3 | |
| Énergie | + 55,0 | + 49,0 | |
| Industrie | + 0,3 | + 0,3 | |
| Transports | + 10,2 | + 1,2 | |
| Divers | + 1,5 | + 0,5 | |
| REMBOURSEMENTS | | | |
| aux États membres (***) | + 1,2 | + 1,2 | |
| Aide au développement | + 81,0 | + 69,0 | |
| Fonctionnement Commission | + 0,2 | + 0,2 | |
| Compensations UK-RFA | - | - | |
| Total commission | +470,1 | +380,3 | |
| Autres institutions | - | - | |
| Total général | +470,1 | +380,3 | |

(*) Par rapport au projet de budget 1984 du 22 juillet 1983.

(**) Y compris un montant de 2 MioECU pour l'article 450/B (DO).

(***) Adaptation technique de l'article 860/B (Restitutions à la Grèce) (DO).

(52) La justification de cet amendement est la suivante : « Il n'est pas possible de payer les crédits dans la situation actuelle ; toutefois, il convient de les inscrire dans la réserve en vue de leur utilisation ultérieure. »

(53) Un projet d'amendement n° 479 émanant également du groupe socialiste, et proposant l'inscription au chapitre 100/B de 5 MioECU en CP du poste 9632 « Aide spéciale à la Turquie » est de même rejeté par 148 voix pour 157 contre et 7 abstentions (soit 312 votants).

I. La menace du rejet du projet de budget 1984

En guise de conclusion des travaux en première lecture du Parlement européen, relevons le paragraphe 8 de sa résolution qui est explicite et qui se lit ainsi : « Le Parlement :

8.a) attend du Conseil européen d'Athènes une conception claire sur l'ensemble des questions définies à Stuttgart ;

b) décidera des options relatives au budget de 1984, y compris celles visées à la proposition de modification 541/rév. et au projet d'amendement 563/rév. II, à la lumière de l'appréciation qu'il portera sur les résultats du Conseil européen d'Athènes.

Si cette appréciation est positive parmi d'autres éventuelles décisions, seront transférés à des lignes opérationnelles les crédits prévus au projet d'amendement 563/rév. II.

Si cette appréciation est négative, le Parlement décidera alors, selon ses compétences et sans effet discriminatoire envers aucun État membre. »

4. LE DEUXIÈME PROJET DE BUDGET POUR 1984, ARRÊTÉ PAR LE CONSEIL LE 22 NOVEMBRE 1983 (la deuxième lecture du Conseil, quatrième phase de la procédure budgétaire et troisième étape de la navette)

La deuxième lecture du Conseil s'avère extrêmement décevante sur le plan de la collaboration entre les deux détenteurs de l'Autorité budgétaire. Elle aboutit à refuser toute concession véritable aux points de vue exprimés par le Parlement.

A. Le résultat des travaux du Conseil

Fondamentalement, le Conseil ne peut pas modifier l'équilibre de l'accord auquel il était parvenu le 22 juillet, malgré la souplesse que donne à son processus décisionnel la pratique de la majorité qualifiée. Après quatorze heures de discussion, sous la présidence de M. Antonios Georgiadis, Secrétaire d'État au ministère de l'Économie nationale de la République hellénique, il se prononce ainsi sur les cinq points de conflit déjà cités ; seule la délégation italienne s'abstient.

Le Conseil augmente légèrement la réserve pour le FEOGA/Garantie inscrite au chapitre 100/B en la faisant passer de 250 à 350 MioECU, alors que le Parlement la voulait de 850 MioECU (soit 5 % du total).

En matière de crédits pour les compensations au Royaume-Uni et à l'Allemagne, le Conseil les veut sur la ligne, mais se montre soucieux d'ouvrir un Trilogue afin de discuter avec le Parlement de la classification de ces dépenses.

Quant à « l'espace industriel européen », le Conseil refuse les crédits d'engagement proposés par le Parlement, mais accepte d'ouvrir un article 772/B doté d'un p.m., afin de souligner l'intérêt politique qu'il porte également à cette intervention communautaire.

Pour ce qui est des crédits d'engagement et de paiement pour les autres lignes budgétaires, le Conseil accepte une augmentation respectivement de 466,8 MioECU et de 377,1 MioECU.



Enfin, le Conseil refuse au Parlement le droit de procéder à une modification de l'état des recettes.

En ce qui concerne la classification des lignes nouvelles, le Conseil, ainsi qu'il l'a fait observer dans l'exposé des motifs du projet de budget pour l'exercice 1984, rappelle que, dans les cas où l'adoption d'un acte de base est nécessaire et où celui-ci n'est pas encore arrêté, la classification revêt un caractère provisoire et peut être revue d'un commun accord entre les deux détenteurs de l'autorité budgétaire lorsque cet acte est arrêté et à la lumière de celui-ci, en vertu du point II, 6 de la Déclaration commune du 30 juin 1982. (54) Tel est, en particulier, le cas des lignes 649 (Mesures spéciales en faveur de l'emploi), 783 (projets spéciaux en matière d'infrastructure des transports) et 784 (Soutiens financiers des projets en matière d'infrastructure des transports à l'extérieur de la Communauté) que le Conseil a, pour sa part, classées en *DO provisoires*.

Au total, le Conseil propose un nouveau taux d'augmentation des DNO, soit 14,9 % en CE (voir hypothèse n° 4 du tableau n° 8), mais reste dans les limites du taux maximum pour les CP : 11,5 % (au lieu de 11,6 %).

B. Les tentatives de conciliation

Après la réunion de concertation budgétaire de trois heures le jour du Conseil, ce n'est pas faute de s'être encore rencontrés que les deux détenteurs de l'Autorité budgétaire n'ont pu se mettre d'accord.

En effet, un Trilogue des trois Présidents, prévu par la déclaration commune du 30 juin 1982 (54) se tient le 9 décembre pour en définitive examiner tous les sujets de conflit et pas seulement la question controversée de la classification des dépenses obligatoires (DO) ou dépenses non obligatoires (DNO) des compensations au Royaume-Uni et à la République fédérale d'Allemagne.

Le 13 décembre, les réunions budgétaires ou à résonnance budgétaire se précipitent à Strasbourg : Commission des budgets (de 8 à 9 heures), séance plénière du Parlement européen sur le budget (de 9 à 11 heures), puis sur les résultats du Conseil européen d'Athènes (de 11 h 30 à 13 h), *troisième Conseil « Budget »* (de 15 à 18 h 30), suivi d'une réunion de concertation (de 18 h 30 à 21 h), puis d'une reprise du Conseil, et enfin d'une reprise de la concertation pour se terminer à minuit. Aucun accord n'est réalisé.

De fait, les deux parties campent sur leurs positions respectives, celle du 22 juillet pour le Conseil, celle du 27 octobre pour le Parlement européen. Une proposition de compromis d'ensemble de la Commission n'est même pas acceptée.

5. LA DEUXIÈME LECTURE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET LES VOTES DU 15 DÉCEMBRE 1983 (cinquième phase de la procédure budgétaire et quatrième étape de la navette)

De prime abord, relevons que la grande majorité des parlementaires européens, suivant le rapporteur Mme

(54) Voir article cité à la note de bas de page (9) (pages 325 et 326).

Scrivener, ne veut pas rejeter le projet de budget pour 1984 dans le souci de ne pas ajouter un problème majeur aux difficultés que traverse la Communauté européenne à la suite de l'échec patent du Conseil européen d'Athènes les 4, 5 et 6 décembre 1983. Après six heures de débat et deux heures de vote, le Parlement prend les attitudes suivantes (55).

A. Le refus du rejet du projet de budget

Trois propositions de rejet du projet de budget sont déposées : la première émane de Mme Barbara Castle et de onze travaillistes britanniques ; la deuxième, du groupe des démocrates européens (groupe essentiellement constitué de conservateurs britanniques) et la troisième, de M. Arndt au nom du groupe socialiste.

La première proposition est d'abord mise au vote. Elle est rejetée par 63 voix pour, 250 contre et 54 abstentions (soit 367 votants) (56).

Le rejet de la proposition de Mme Castle rend caduque la proposition de M. Arndt (57).

Le vote sur la proposition du groupe des démocrates européens intervient plus tard.

Les travaux avaient commencé à 10 h 30. A 11 h 20, est voté l'amendement n° 330 de la Commission des budgets sur l'inscription en réserve au chapitre 100/B, des crédits pour les compensations à la Grande-Bretagne et à l'Allemagne, par 268 voix pour, 73 contre

(55) Voir JOCE n° C 10 du 16 janvier 1984 (pages 57 à 70). Il y a huit votes électroniques nominaux, dont six seront analysés plus loin (56) (58) (59) (61) (64) et (67).

(56) Les 63 voix en faveur du rejet sont 55 socialistes, 4 communistes, 1 démocrate européen de progrès et 3 divers. Les 54 abstentions proviennent toutes du groupe des démocrates européens. Tous les parlementaires français refusent le rejet.

Le texte de la proposition travailliste est le suivant : « Le Parlement européen :

1) constate que le projet de budget de 1984 continue d'affecter les deux tiers des ressources de la Communauté au secteur agricole, ne réservant qu'une dotation dérisoire à la lutte contre le chômage et la pauvreté ;

2) condamne l'échec du sommet d'Athènes à apporter une solution aux problèmes des excédents agricoles et de la répartition inéquitable des charges et des avantages de l'appartenance à la Communauté, problèmes que les chefs de Gouvernement s'étaient pourtant engagés à résoudre ;

3) ne peut accepter un budget qui ne fait que perpétuer les causes de la crise de la Communauté et qui, en particulier, pénalise le Royaume-Uni en lui faisant supporter l'échec des chefs de Gouvernement à s'accorder sur un système plus équitable de financement de la Communauté ; décide, en conséquence, de rejeter le projet de budget. »

(57) La proposition de rejet de Monsieur Arndt a une motivation beaucoup plus générale que la proposition de Mme Castle. Elle se lit ainsi :

« Le Parlement européen :

1. conscient que la poursuite du développement de la Communauté dépend des décisions prises pour résoudre ces difficultés ;

2. considérant que le projet présenté par le Conseil ne tient en aucune manière compte de ses exigences politiques ;

3. convaincu que seuls des progrès sensibles au niveau de la politique économique et industrielle européenne sont susceptibles de garantir les intérêts des citoyens et des travailleurs de la Communauté européenne ;

4. rejette le projet de budget de l'exercice 1984. »

et 1 abstention (58). Ce vote d'une importance exceptionnelle réunit donc une très large majorité (78 % des votants). L'attitude des parlementaires britanniques et allemands est très différente puisque les premiers constituent 66 des 73 opposants, tandis que les seconds votent quasi unanimement pour l'amendement : 32 socialistes, 34 PPE et 4 libéraux, un seul PPE votant contre. Les conséquences de ce vote jugé anti-britannique par certains, se feront longtemps sentir. La conséquence immédiate est que le groupe des démocrates européens demande la mise aux voix de la troisième proposition de rejet (59) qui est rejetée par 109 voix pour, 243 contre et 1 abstention (soit 353 votants). A compter de ce moment-là, le groupe des démocrates européens, pour montrer sa déception, cesse de participer aux travaux (60). Je n'ai pas eu le sentiment que cette non-participation ait eu pour conséquence d'empêcher le vote d'amendements.

(58) Les 268 voix pour la mise en réserve des compensations en faveur de la Grande-Bretagne et de l'Allemagne rassemblent 80 socialistes, 101 PPE, 31 communistes, 27 libéraux (tous), 19 démocrates européens de progrès et 10 divers. Les 73 voix contre sont 9 socialistes (tous Britanniques), 4 PPE, 56 démocrates européens (dont 55 Britanniques), 1 communiste, 1 démocrate européen de progrès (Britannique) et 2 divers. L'abstention est celle d'un démocrate européen (Britannique). Sur les 57 parlementaires français, 54 votent pour et 3 contre (tous PPE).

(59) Les 109 voix pour le rejet, sont 49 socialistes, 57 démocrates européens, 1 communiste, 1 libéral et 1 divers. L'abstention est socialiste. Tous les parlementaires français refusent le rejet.

La proposition de rejet se lit ainsi : « Le Parlement européen,...

D. Vu sa résolution du 27 octobre 1983, dans laquelle il déclare notamment que si l'avis du Parlement quant au résultat du Conseil européen d'Athènes était négatif, "il prendrait une décision dans le cadre de ses compétences et sans effets discriminatoires pour l'un quelconque des États membres" ;

1. constate que le Conseil n'a encore donné aucune suite concrète au mandat du 30 mai, ni jeté les bases d'une solution communautaire durable aux situations inacceptables dans lesquelles se trouvent certains États membres ;

2. constate que, par conséquent, le projet de budget n'est plus adapté, dans sa version actuelle, à la nouvelle situation budgétaire de la Communauté ;

3. estime que les motifs importants visés à l'article 203, paragraphe 8 du Traité existent en l'occurrence et décide de rejeter le projet de budget de 1984 ;

4. invite la Commission à assumer ses responsabilités politiques en présentant au mois de janvier un nouvel avant-projet de budget qui tienne compte des exigences du Parlement concernant la répartition équitable de la charge budgétaire, le contrôle effectif des dépenses agricoles et la mise en place de nouvelles politiques. »

(60) M. Balfour, porte-parole du groupe des démocrates européens, s'exprime ainsi au début du débat le 12 décembre 1983 (55) :

« Quel est maintenant le souhait le plus pressant de mon groupe ? Nous voulons que l'on parvienne à régler définitivement le problème budgétaire dans le sens d'un meilleur équilibre. Ce qui implique, hélas, à court terme, l'inscription des crédits compensatoires et, à long terme, la mise en œuvre d'une réforme budgétaire. A notre avis, si le Parlement veut exercer pleinement son pouvoir de contrôle sur les dépenses communautaires, il doit transférer les crédits compensatoires pour le Royaume-Uni et l'Allemagne fédérale inscrits au chapitre des dépenses par le Conseil sur les lignes budgétaires que nous jugeons prioritaires. Nous contrôlerions ainsi à 100 % ce système de compensation très controversée et nous pourrions, par la même occasion, obtene-

B. L'état des recettes

Le Parlement maintient sa position et modifie l'état des recettes en considérant qu'il vote un amendement. En première lecture, le 27 octobre 1983, il avait voté deux changements (41) (45) ; en deuxième lecture, le 15 décembre, il vote seulement un amendement — l'autre amendement s'étant apparemment perdu — qui est l'amendement n° 314 concernant le poste 5201 intitulé : « Intérêts perçus sur les comptes de la Commission ouverts en application de l'article 9, paragraphe 1 du règlement (CEE, Euratom, CECA) n° 2891/77 modifié », par 310 voix pour, 8 contre et 10 abstentions (soit 328 votants). Ce vote a probablement un caractère historique et servira de référence à l'avenir (61).

nir une meilleure classification des dépenses tout en restant fidèles à nos principes d'abord parce que nous n'avons jamais remis en cause le montant et la destination de ces crédits compensatoires et ensuite parce que nous avons toujours insisté pour que les gouvernements bénéficiaires fassent preuve de responsabilité dans la gestion des fonds communautaires qui leur sont accordées et enfin parce que nous avons fait nôtre la déclaration par laquelle le Parlement s'est engagé, quel que soit notre sentiment de dépit et de frustration au moment de la deuxième lecture, à ne pas prendre de mesures susceptibles d'avoir un effet discriminatoire envers un État membre. »

« D'où notre option en faveur d'une redéfinition complète de nos pouvoirs budgétaires. D'où notre option en faveur d'une attitude ferme vis-à-vis du Conseil qui est aujourd'hui une véritable foire d'empoigne où s'affrontent les institutions et les deux branches de l'autorité budgétaire. Telle est la bataille constitutionnelle qu'il s'agit de gagner et dans laquelle mon groupe s'engage avec ardeur. Si toutefois le Parlement devait, au terme d'une consultation infructueuse, opter pour une attitude plus révolutionnaire et plus radicale après l'échec d'Athènes, notre seul choix possible serait de rejeter globalement le budget. Même au prix d'une pénalisation financière lourde et immédiate pour mon pays, mon groupe préférerait encore cette solution plutôt que de soutenir isolément l'amendement 563. En prenant une mesure aussi discriminatoire, le Parlement s'exposerait en effet à la réprobation de tous les députés britanniques et ce n'est qu'à ses propres risques et périls qu'il pourrait faire fi de l'avis unanime exprimé par l'ensemble des élus nationaux d'un pays. »

Le 15 décembre 1983, au moment en question, M. Balfour déclare :

« Je voudrais expliquer ce que nous allons faire. Nous avons jusqu'à présent soutenu la Commission des budgets et ce Parlement dans leurs efforts légitimes pour améliorer la configuration du budget 1984, mais le Parlement vient de montrer par son vote, qui constitue une manifestation aberrante d'insensibilité et de discrimination politiques ;

(*Applaudissements sur les bancs du Groupe des Démocrates européens.*)

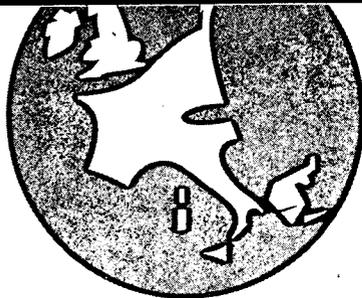
qu'il se préoccupe plus de jouer un jeu politique avec le Conseil. Qu'il en soit donc ainsi, mais ayez alors le courage de lutter contre l'ensemble du Conseil, Vous poursuivrez maintenant sans le soutien de mon groupe. Dorénavant, vous aurez à faire face à l'opposition de chaque représentants directement élu du peuple britannique. Nous retirons notre soutien, non pas dans un geste agressif, hargneux et poltron comme Mme Castle, mais dans notre entier bon droit et avec une réelle colère. »

(*Applaudissements sur les bancs du Groupe des Démocrates européens.*)

(61) Les 8 votes hostiles à ce pouvoir du Parlement européen viennent de 3 socialistes et 5 divers. Les 10 abstentions sont 4 socialistes et 6 communistes. Tous les parlementaires français sont en faveur de l'amendement.

La justification de cet amendement est la suivante :

1. La Commission des budgets souligne avec vigueur qu'il n'est pas pensable que l'une des deux branches de l'Autorité



Dans sa résolution, il s'exprime une nouvelle fois ainsi (55) : « Le Parlement : § 7 :

a) souligne avec vigueur que le Parlement, en tant que représentant de tous les citoyens de la Communauté, doit jouer un rôle de premier plan en vue de la détermination de la recette et qu'il doit donc pouvoir décider des recettes au même titre que le Conseil, étant donné que les traités ne prévoient aucune disposition limitant, dans ce domaine, les compétences du Parlement ; estime qu'il s'agit là d'un principe essentiel qu'il est d'autant plus important de sauvegarder que les dépenses communautaires atteignent actuellement le plafond des ressources propres ;

b) Par conséquent, ne peut accepter la motivation de rejet du Conseil relative aux amendements de première lecture du Parlement sur les recettes. »

C. L'état des dépenses

Après avoir relevé que le Parlement suit presque intégralement sa Commission des budgets (62), nous allons reprendre les quatre points de conflit et les choix que le Parlement européen a fait à leur sujet, choix qui sont indiqués au tableau n° 5).

FEOGA/Garantie. — Bien que certains parlementaires aient cherché à modifier la répartition des crédits du FEOGA/Garantie, le Parlement, en tant que tel, considère qu'en application des articles 203 § 5/CEE et autres, ces crédits avaient été arrêtés définitivement par le Conseil le 22 novembre 1983. Dans sa résolution, le Parlement marque ainsi son mécontentement (55). « Le parlement : § 2 :

a) manifeste son incompréhension devant le fait que le Conseil n'a pas, pour l'essentiel, retenu la proposition du Parlement de constituer une « réserve

budgétaire, le Parlement, ne puisse décider des recettes communautaires au même titre que le Conseil ; elle estime qu'il s'agit là d'un principe essentiel qu'il est d'autant plus important de sauvegarder vu que les dépenses communautaires atteignent actuellement le plafond des ressources propres de la Communauté.

2. Par conséquent, elle ne peut accepter la motivation de rejet du Conseil relative aux amendements de première lecture du Parlement sur les recettes communautaires.

Le Parlement, en tant que représentant de tous les citoyens, c'est-à-dire de tous les contribuables de la Communauté, doit jouer un rôle de premier plan en vue de la détermination de la recette.

3. La Commission des budgets rappelle par ailleurs que dès la première lecture du projet de budget, elle a eu à se prononcer sur la prévision des recettes. Plutôt que la prévision de la Commission, elle a retenu celle du Conseil qui lui paraissait plus prudente et plus acceptable au vu du rapprochement des dépenses en 1984 du plafond des ressources disponibles. »

(62) Comme l'année précédente, la Commission des budgets avait travaillé de façon très efficace, grâce au fait que le rapporteur (en l'occurrence Mme Scrivener) avait réuni très souvent les porte-parole des groupes politiques au sein de cette instance afin de coordonner les points de vue. L'accord fait au sein de la Commission des budgets est ensuite réapparu en plénière dans la quasi totalité des cas.

Parfois, pourtant, la discipline a été imparfaite, comme lors du vote sur l'amendement n° 100 de la Commission de la politique régionale qui a recueilli 187 voix pour, 98 contre et 37 abstentions, pour augmenter les CE du Fonds régional de 155 MioÉCU, alors que la Commission des budgets voulait limiter cette augmentation à 30 MioÉCU, ce qui a finalement été voté.

Tableau n° 5

en MioÉCU

| Résultats des votes du Parlement européen en deuxième lecture le 15 décembre 1983 | | | |
|---|-------------------------|-------------------|--------|
| politiques | crédits | Variation (*) des | |
| | | CE | CP |
| FEOGA/Garantie | | — | — |
| CRÉDITS STRUCTURELS | | | |
| Régional | Fonds | + 40,0 | — |
| | autres | + 5,5 | + 5,5 |
| Social | Fonds | + 36,0 | — |
| | autres | + 15,5 | + 12,2 |
| Orientation | Fonds | + 4,0 | + 4,0 |
| Pêche | | + 5,2 | + 3,2 |
| R-D, ÉNERGIE, TRANSPORTS... | | | |
| | Recherche-Développement | + 65,4 | + 8,4 |
| | Énergie | + 44,6 | + 37,6 |
| | Industrie | + 5,8 | + 4,2 |
| | Transports | + 10,4 | + 0,4 |
| | Divers | — | — |
| REMBOURSEMENTS | | | |
| aux États membres (D.O.) | | + 0,4 | + 0,4 |
| Aide au développement | | + 72,7 | + 49,8 |
| Fonctionnement commission | | + 6,7 | + 6,7 |
| Compensations UK-RFA | | — | — |
| Total commission | | +312,4 | +132,5 |
| Autres institutions (**) | | — | — |
| Total général | | +312,4 | +132,5 |
| Total général des DNO | | +312,0 | +132,1 |

(*) Par rapport au deuxième projet de budget 1984 du 22 novembre 1983.

(**) Voir (****) du tableau n° 2.

agricole » correspondant à 5 % des crédits de la section « garantie » du FEOGA ; souligne encore une fois que cette réserve avait pour but d'encourager l'amorce des économies ainsi que le rééquilibrage des dépenses inscrites au budget, et de garantir sur le plan financier la décision en matière de prix pour la prochaine campagne agricole ;

b) demande instamment au Conseil de se prononcer, au plus tard pour le 31 mars 1984, sur l'aménagement de la politique agricole commune pour enrayer les dépenses dues aux productions structurellement excédentaires, dépenses que le budget des Communautés ne pourra plus assurer ;

c) souligne que si une telle limitation des dépenses n'était pas réalisée sur la base d'une réforme bien élaborée, elle serait malgré tout imposée par l'insuffisance des ressources financières de la Communauté et pourrait alors avoir comme conséquence la remise en question de l'acquis communautaire, le blocage des nouvelles politiques et l'ajournement de l'augmentation des ressources propres. »

Compensations à la Grande-Bretagne et à l'Allemagne. — Par contre, ainsi que nous venons de l'expliquer (58), le Parlement européen maintient l'inscription au chapitre 100/B des compensations à la Grande-Bretagne et à l'Allemagne et classe ces dé-

penses en DNO (63). Il marque toutefois sa disposition à permettre le virement des crédits sur les lignes appropriées avant le 31 mars 1984 si une réponse est apportée à l'ensemble des problèmes financiers de la Communauté.

Dans la résolution, le Parlement européen souligne ses intentions de la façon suivante (55) : « Le Parlement : § 4 :

a) relève que le Conseil européen d'Athènes n'a pas apporté de réponse à l'ensemble des problèmes financiers de la Communauté ; rappelle sa volonté de voir régler durablement la question des mesures de compensation financière ; demeure convaincu que, pour éviter toute discrimination au détriment de tout État membre, une décision définitive doit intervenir avant le 31 mars 1984 ;

b) renforce le caractère communautaire de ces crédits en les classant en "dépenses non obligatoires" conformément à ses prises de position antérieures relatives, en particulier, aux budgets de 1983 ;

c) estime que, de cette manière, le Parlement pourra intervenir sur les objectifs, l'exécution et le contrôle des programmes. »

Espace industriel européen : A ce sujet, le Parlement européen maintient ses intentions, mais modifie le montant et la nature des crédits d'engagement pour cette nouvelle politique. Il ramène ainsi les crédits de 1 200 à 600 MioÉCU, en votant un amendement n° 329 par 255 voix pour, 40 contre et 23 abstentions (64). Il fait, en outre, déclarer par M. E. Lange, Président de

la Commission des budgets, qu'il s'agit de crédits d'engagement de nature toute particulière (65).

Autres politiques : Au total, les augmentations auxquelles le Parlement européen procède sont de 312,4 MioÉCU en CE et de 132,5 MioÉCU en CP. Elles apparaissent au tableau n° 5.

Signalons deux votes de principe intéressants. Le premier concerne la budgétisation du FED avec le vote par 267 voix pour, 37 contre et 5 abstentions (soit 309 votants) de l'amendement n° 52 présenté par la Commission du développement et de la coopération (66). Le second vote s'attache à l'amendement n° 313 présenté par la Commission des budgets, à l'annexe II consacrée aux activités emprunt-prêt, qui est acquis par 245 voix pour, 36 contre et 23 abstentions (soit 304 votants) (67).

(65) Déclaration de M. Lange, Président de la Commission des budgets :

« Je demande un moment d'attention. Il me faut expliciter une proposition que fait ici la Commission des budgets : la Commission des budgets propose l'inscription, à l'article 772, de 600 MioÉCU en engagements ou crédits d'engagement. Il s'agit de créer dans la Communauté un espace industriel uniforme. Les engagements inscrits à cet effet ne sont pas des engagements au sens de la définition figurant au règlement financier ; ce sont des engagements d'une nature particulière qui, selon la Commission des budgets qui fait la proposition, ne pourront être mis en œuvre que lorsque l'on aura pris des décisions en ce qui concerne l'augmentation des ressources propres. Ainsi, il devient clair que ces engagements ne comptent pas au nombre des autres crédits d'engagement aujourd'hui prévus au budget. » (Extrait du procès-verbal de la séance du Parlement européen du 15 décembre 1983 dans le JOCE n° 12 du 16 janvier 1984, page 3).

M. Tugendhat, au cours du débat, s'était exprimé ainsi :

« ... d'après le commentaire contenu dans la résolution du Parlement sur le budget 1984 à propos des crédits d'engagement figurant à la ligne 772 et d'après l'exposé des motifs présenté par le Président de la Commission des budgets, la Commission interprète ces crédits comme ayant un caractère différent des autres crédits d'engagement figurant dans le budget. En fait, elle interprète ces commentaires comme indiquant que les engagements figurant à cette ligne sont d'une nature purement symbolique. La Commission en tirera les conclusions qui s'imposent quant aux responsabilités qui lui incombent aux termes de l'article 205 du traité en matière d'exécution du budget. »

(66) La justification de cet amendement est la suivante : « Le Parlement européen a pris position à de nombreuses occasions pour la budgétisation du 5^e FED en application de l'article 199/CEE. En conséquence, il convient de rétablir au budget 1984 les lignes budgétaires adéquates. Les crédits « p.m. » devront être remplacés par des crédits effectifs dès que la budgétisation du 5^e FED sera acquise. Les montants de ces crédits seront déterminés selon la procédure budgétaire normale. »

(67) Les 36 voix contre sont 2 socialistes, 1 PPE et 33 démocrates européens. Les 23 abstentions sont 18 socialistes, 1 démocrate européen, 2 communistes, 1 démocrate européen de progrès et 1 divers.

La justification de l'amendement est la suivante :

« Le Conseil a rejeté tous les amendements du Parlement se rapportant aux opérations d'emprunt et de prêt, avançant une seule justification basée sur les problèmes généraux posés par la budgétisation de ces opérations. Il a en outre réservé sa position juridique au cas où ces amendements seraient représentés. »

Il convient toutefois de rappeler que :

— le Conseil s'est engagé, en 1980, à examiner les améliorations qui pourraient être suggérées par le Parlement à la

(63) La justification de cet amendement est la suivante : « Cet amendement reprend les positions exprimées à différentes reprises par le Parlement à propos des compensations financières à la Grande-Bretagne et à l'Allemagne, et notamment :

— la nécessité de trouver une solution définitive à ce problème ;

— le caractère communautaire des mesures financées ;

— la classification des crédits en DNO. »

(64) Les 40 voix contre se recrutent parmi les socialistes (4), les démocrates européens (34) et les communistes (2), tandis que les 23 abstentions appartiennent à des socialistes (22) et à un divers.

La justification de l'amendement est la suivante : « Le Parlement estime en tout état de cause que la réponse donnée par le Conseil à l'initiative du Parlement de créer l'article 772 du budget en l'assortissant uniquement d'un p.m. en crédits d'engagements, est inadéquate. Il estime que :

a) sa proposition doit permettre, en termes budgétaires, d'assurer sans équivoque la volonté de la Communauté de se doter d'une véritable politique industrielle pour les prochaines années ;

b) cette politique commune est essentielle pour contribuer à rendre à nouveau compétitives les industries européennes et à résoudre les problèmes sociaux créés par l'actuelle stagnation de l'économie ;

c) il importe, par cette initiative, de solliciter l'accroissement des ressources propres et d'en affecter une partie, en priorité, à la réalisation de cette politique ;

d) par cette initiative, est apportée une contribution substantielle au rééquilibrage des dépenses inscrites au budget. »



Tableau n° 6

| Évolution des grandes masses budgétaires en 1983 et 1984 du budget général en crédits pour engagements | | | | | | | | | | | |
|--|---------------------------|--------|------------------------|--------|--|--------|--------------|------------------|--------|--------------|--------------|
| | Budget 1983 | | Budget 1984 | | | | | | | | |
| | Ordinaire + 2 supplément. | | Avant-projet de budget | | Projet-conseil (1 ^{re} lecture) | | | Budget ordinaire | | | |
| | en MioÉCU | en % | en MioÉCU | en % | en MioÉCU | en % | variât. en % | en MioÉCU | en % | variât. en % | variât. en % |
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7=5/1 | 8 | 9 | 10=8/3 | 11=8/1 |
| I. COMMISSION | | | | | | | | | | | |
| A. Crédits d'intervention | | | | | | | | | | | |
| — FEOGA/Garantie | 15 811,0 | 59,58 | 16 500,0 | 57,65 | 16 500,0 | 62,04 | + 4,36 | 16 500,0 | 60,27 | — | + 4,36 |
| — Développement interne FEDER | 2 010,0 | 7,58 | 2 500,0 | 8,74 | 2 000,0 | 7,52 | - 0,50 | 2 140,0 | 7,82 | - 14,40 | + 6,47 |
| FSE | 1 696,5 | 6,39 | 2 400,0 | 8,39 | 1 700,0 | 6,39 | + 0,21 | 1 846,0 | 6,74 | - 23,08 | + 8,81 |
| FEOGA/Orientation | 782,1 | 2,95 | 733,5 | 2,56 | 723,5 | 2,72 | - 7,49 | 723,5 | 2,64 | - 1,36 | - 7,49 |
| Bonifications d'intérêts | 200,0 | 0,75 | 200,0 | 0,70 | p.m. | — | -100,00 | p.m. | — | -100,00 | -100,00 |
| Mesures supplém. (GB) | 887,6 | 3,35 | — | — | p.m. | — | -100,00 | p.m. | — | — | -100,00 |
| Divers | 351,8 | 1,33 | 485,5 | 1,70 | 378,7 | 1,42 | + 7,65 | 445,3 | 1,63 | - 8,28 | + 26,58 |
| Sous-total | 21 739,0 | 81,93 | 22 819,0 | 79,73 | 21 302,2 | 80,09 | - 2,01 | 21 654,8 | 79,09 | - 5,10 | - 0,39 |
| — Recherche, énergie, industrie et transports | 1 414,2 | 5,33 | 2 044,1 | 7,14 | 892,5 | 3,36 | - 36,89 | 1 160,1 | 4,24 | - 43,25 | - 17,97 |
| — Aide au développement | 1 124,2 | 4,22 | 1 311,1 | 4,58 | 869,1 | 3,27 | - 22,69 | 1 022,8 | 3,74 | - 21,99 | - 9,02 |
| — Mesures UK/RFA | | | | | 1 202,0 | 4,52 | +100,00 | 1 202,0 | 4,39 | +100,00 | +100,00 |
| Total A | 24 277,4 | 91,48 | 26 174,2 | 91,45 | 24 265,8 | 91,24 | - 0,05 | 25 039,7 | 91,46 | - 4,33 | - 3,14 |
| B. Dépenses administratives | | | | | | | | | | | |
| — Personnel et fonctionnement | 681,4 | 2,56 | 777,2 | 2,72 | 721,3 | 2,71 | + 5,86 | 723,1 | 2,64 | - 6,96 | + 6,12 |
| — Information | 13,7 | 0,06 | 15,5 | 0,05 | 12,7 | 0,05 | - 7,30 | 13,5 | 0,05 | - 12,90 | - 1,46 |
| — Aides, subventions et réserves | 66,7 | 0,26 | 72,4 | 0,25 | 67,6 | 0,25 | + 1,35 | 71,9 | 0,26 | - 0,69 | + 7,80 |
| Total B | 761,8 | 2,87 | 865,1 | 3,02 | 801,6 | 3,01 | + 5,22 | 808,5 | 2,95 | - 6,54 | + 6,13 |
| C. Remboursements aux États membres | | | | | | | | | | | |
| — 10 % ressources propres | 966,9 | 3,64 | 1 074,5 | 3,75 | 1 057,3 | 3,98 | + 9,35 | 1 057,3 | 3,86 | - 1,60 | + 9,35 |
| — Compensations supplémentaires | 57,0 | 0,22 | p.m. | — | p.m. | — | -100,00 | p.m. | — | — | -100,00 |
| — Remboursement Grèce | 65,1 | 0,25 | 69,1 | 0,24 | 44,5 | 0,17 | - 31,64 | 46,2 | 0,17 | - 33,14 | - 29,03 |
| Total C | 1 089,0 | 4,10 | 1 143,6 | 4,00 | 1 101,9 | 4,14 | + 1,18 | 1 103,5 | 4,03 | - 3,51 | + 1,33 |
| Total commission | 26 128,3 | 98,47 | 28 182,8 | 98,47 | 26 169,3 | 98,40 | + 0,16 | 26 951,7 | 98,45 | - 4,37 | + 3,15 |
| II. AUTRES INSTITUTIONS | 404,8 | 1,53 | 437,2 | 1,53 | 425,6 | 1,60 | + 5,14 | 425,6 | 1,55 | - 2,65 | + 5,14 |
| Total général | 26 533,1 | 100,00 | 28 620,0 | 100,00 | 26 594,9 | 100,00 | + 0,23 | 27 377,3 | 100,00 | - 4,34 | + 3,18 |

D. Utilisation par le Parlement européen de sa marge de manœuvre

D'après la Commission, le Parlement augmente les DNO de 312,0 MioÉCU en CE et de 132,1 MioÉCU en CP.

présentation des opérations d'emprunt et de prêt ; la période d'établissement du budget est le moment le plus approprié pour ce faire ;

— le Conseil n'a pas contesté, dans le passé, les modifications apportées par le Parlement, dans le cadre de l'établissement du budget, aux parties du budget relatives aux emprunts et aux prêts ;

— la Commission a fait siennes certaines des modifications suggérées par le Parlement dans le passé, et le Conseil a fait de même, notamment en ce qui concerne le projet de budget 1984 établi en juillet ;

En application d'un mode de calcul qui lui est propre (voir hypothèse n° 3 du tableau n° 8), le Parlement considère qu'il peut le faire sans avoir à demander un nouveau taux des DNO. Cette thèse, qui ne sera jamais clairement développée, poussera certains États membres à contester la validité du budget, ce que nous verrons bientôt.

— il est impossible que le Conseil ait examiné les amendements en prenant en considération leurs mérites, puisqu'il en a rejeté un qui ne faisait que mettre à jour les chiffres figurant au projet de budget pour tenir compte d'une décision prise ultérieurement par le Conseil.

C'est pourquoi le Parlement devrait maintenir au moins un certain nombre des amendements qu'il a adoptés en première lecture, en particulier ceux qui a) relèvent de ses responsabilités d'organe de l'autorité budgétaire, et b) apportent des modifications techniques.

Le *plafond d'emprunts* est corrigé de manière à tenir compte de la décision du Conseil de juin 1983. »

Tableau n° 7

| Évolution des grandes masses budgétaires en 1983 et 1984 du budget général en crédits pour paiements | | | | | | | | | | | |
|--|------------------------------|---------------|---------------------------|---------------|---|---------------|-----------------|------------------|---------------|-----------------|-----------------|
| | Budget 1983 | | Budget 1984 | | | | | | | | |
| | Ordinaire + 2 supplément. | | Avant-projet de budget | | Projet-conseil (1 ^{re} lecture) | | | Budget ordinaire | | | |
| | en MioÉCU | en % | en MioÉCU | en % | en MioÉCU | en % | variét. en % | en MioÉCU | en % | variét. en % | variét. en % |
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7=5/1 | 8 | 9 | 10=8/3 | 11=8/1 |
| I. COMMISSION | | | | | | | | | | | |
| A. Crédits d'intervention | | | | | | | | | | | |
| — FEOGA/Garantie | 15 811,0 | 63,09 | 16 500,0 | 64,63 | 16 500,0 | 66,40 | + 4,36 | 16 500,0 | 65,06 | — | + 4,36 |
| — Développement interne | | | | | | | | | | | |
| FEDER | 1 259,0 | 5,02 | 1 500,0 | 5,88 | 1 300,0 | 5,23 | + 3,26 | 1 412,5 | 5,57 | - 5,83 | + 12,19 |
| FSE | 1 350,0 | 5,39 | 1 550,0 | 6,07 | 1 100,0 | 4,43 | - 18,52 | 1 220,0 | 4,81 | - 21,29 | - 9,63 |
| FEOGA/Orientation | 597,1 | 2,38 | 647,8 | 2,54 | 595,6 | 2,40 | - 0,25 | 595,6 | 2,35 | - 8,06 | - 0,25 |
| Bonifications d'intérêts | 200,0 | 0,80 | 200,0 | 0,78 | p.m. | — | - 100,00 | p.m. | — | - 100,00 | - 100,00 |
| Mesures supplém. (GB) | 887,6 | 3,54 | — | — | p.m. | — | - 100,00 | p.m. | — | — | - 100,00 |
| Divers | 322,2 | 1,29 | 415,3 | 1,63 | 336,5 | 1,35 | + 4,44 | 383,6 | 1,51 | - 7,63 | + 19,06 |
| Sous-total | 20 426,9 | 81,51 | 20 813,1 | 81,53 | 19 832,1 | 79,81 | - 2,91 | 20 111,7 | 79,29 | - 3,37 | - 1,54 |
| — Recherche, énergie, industrie et transports | 1 386,5 | 5,53 | 1 115,7 | 4,37 | 707,1 | 2,85 | - 49,00 | 813,0 | 3,21 | - 27,13 | - 41,36 |
| — Aide au développement | 992,2 | 3,96 | 1 153,9 | 4,52 | 778,3 | 3,13 | - 21,56 | 897,1 | 3,54 | - 22,25 | - 9,58 |
| — Mesures UK/RFA | | | | | 1 202,0 | 4,84 | + 100,00 | 1 202,0 | 4,74 | + 100,00 | + 100,00 |
| Total A | 22 805,6 | 91,00 | 23 082,7 | 90,42 | 22 519,5 | 90,63 | - 1,25 | 23 023,8 | 90,78 | - 0,26 | + 0,96 |
| B. Dépenses administratives | | | | | | | | | | | |
| — Personnel et fonctionnement | 681,4 | 2,72 | 777,2 | 3,04 | 721,3 | 2,90 | + 5,86 | 723,1 | 2,85 | - 6,96 | + 6,12 |
| — Information | 13,7 | 0,05 | 15,5 | 0,06 | 12,7 | 0,05 | - 7,30 | 13,5 | 0,05 | - 12,90 | - 1,46 |
| — Aides, subventions et réserves | 66,7 | 0,27 | 72,4 | 0,28 | 67,6 | 0,27 | + 1,35 | 71,9 | 0,28 | - 0,69 | + 7,80 |
| Total B | 761,8 | 3,04 | 865,1 | 3,39 | 801,6 | 3,23 | + 5,22 | 808,5 | 3,19 | - 6,54 | + 6,13 |
| C. Remboursements aux États membres | | | | | | | | | | | |
| — 10 % ressources propres | 966,9 | 3,86 | 1 074,5 | 4,21 | 1 057,3 | 4,25 | + 9,35 | 1 057,3 | 4,17 | - 1,60 | + 9,35 |
| — Compensations supplémentaires | 57,0 | 0,23 | p.m. | — | p.m. | — | - 100,00 | p.m. | — | — | - 100,00 |
| — Remboursement Grèce | 65,1 | 0,26 | 69,1 | 0,27 | 44,5 | 0,18 | - 31,64 | 46,2 | 0,18 | - 33,14 | - 29,03 |
| Total C | 1 089,0 | 4,35 | 1 143,6 | 4,48 | 1 101,9 | 4,43 | + 1,18 | 1 103,5 | 4,35 | - 3,51 | + 1,33 |
| Total commission | 24 656,3 | 98,38 | 25 091,4 | 98,29 | 24 423,0 | 98,29 | - 0,95 | 24 935,9 | 98,32 | - 0,62 | + 1,13 |
| II. AUTRES INSTITUTIONS | 404,8 | 1,62 | 437,2 | 1,71 | 425,6 | 1,71 | + 5,14 | 425,6 | 1,68 | - 2,65 | + 5,14 |
| Total général | 25 061,1 | 100,00 | 25 528,6 | 100,00 | 24 848,6 | 100,00 | - 0,85 | 25 361,5 | 100,00 | - 0,65 | + 1,20 |

6. LE QUATRIÈME CONSEIL CONSACRÉ AU BUDGET 1984, LE 19 DÉCEMBRE 1983

Le 19 décembre, le Conseil « Affaires générales » procède à un examen du résultat des votes du Parlement européen du 15 décembre 1983, et décide à la majorité qualifiée d'envoyer une lettre au Président du Parlement européen. Dans cette lettre, datée du 20 décembre 1983, M. G. Varfis, Président du Conseil en exercice, rappelle que celui-ci n'a pas marqué son accord sur la fixation de nouveaux taux et qu'il y a désaccord sur la classification de certaines dépenses (68).

(68) Lettre du 20 décembre 1983 du Président Varfis au Président Dankert :

« Le Conseil a l'honneur d'appeler votre attention sur la situation juridique qui découle du vote en deuxième lecture du budget de l'exercice 1984 par l'Assemblée le 15 décembre 1983.

7. L'ARRÊT DU BUDGET 1984 LE 20 DÉCEMBRE 1983

Le 20 décembre 1983, M. P. Dankert, Président du Parlement européen, répond à cette lettre en rejetant

Il rappelle en effet qu'il n'a pas marqué son accord sur la fixation de nouveaux taux, conformément aux dispositions de l'article 203, paragraphe 9 ou traité CEE (et aux dispositions correspondantes des traités CECA et CEEA).

« Le Conseil remarque, en outre, qu'il subsiste un certain nombre de désaccords entre les deux branches de l'autorité budgétaire. Ces désaccords portent en particulier sur la classification de certaines dépenses, et notamment sur celle des compensations en faveur de deux États membres. La liste de ces désaccords figure en annexe à la présente. » (Treize amendements votés par le Parlement sont ainsi relevés.)



les arguments du Conseil (69) et signe le budget après avoir constaté que la procédure budgétaire est achevée (70). En raison du vote des crédits d'engagement pour l'Espace industriel européen (64) (65), la constatation doit distinguer les crédits de paiement et les crédits d'engagement de la façon suivante :

« Le Président du Parlement européen constate :

Article premier : le budget général des Communautés européennes pour l'exercice 1984, arrêté par le Parlement européen le 15 décembre 1983, s'élève à 25 361 461 363 Écus en recettes et à 25 361 461 363 Écus en crédits de paiement.

« Article 2 : le budget général des Communautés européennes pour l'exercice 1984, arrêté par le Parlement européen le 15 décembre 1983, s'élève à 27 377 288 363 Écus en crédits d'engagement au sens de l'article 12 du règlement financier ; en outre, ce budget prévoit, conformément à la déclaration préalable au vote annexée au présent acte, un montant de 600 millions d'Écus en crédits d'engagement, à considérer séparément du volume global qui lie les deux parties de l'autorité budgétaire. »

8. LE CHEMINEMENT VERS UNE ABSENCE DE CONFLIT

Le cheminement vers une absence de conflit sera long ; il ira du 20 décembre 1983 (date de l'arrêt du budget) au 31 mars 1984 (date du Conseil fixant le caractère non obligatoire des compensations à la Grande-Bretagne et à l'Allemagne).

Le fondement d'un éventuel conflit résidait essentiellement dans la classification en DNO de certaines dépenses.

(69) Lettre du 20 décembre 1983 du Président Dankert au Président Varfis :

« Vous avez voulu attirer mon attention sur la situation qui découle du vote du budget de l'exercice 1984, par le Parlement européen, le 15 décembre 1983. Le Parlement européen n'estime pas que soient réunies les conditions qui déterminent l'application du paragraphe 9, dernier alinéa, de l'article 203.

Quant au désaccord que vous mentionnez relativement à la classification des dépenses et en particulier celles des compensations en faveur de deux États membres, le Parlement européen ne peut pas partager la position juridique du Conseil. Ces crédits ne correspondent ni à la définition donnée par les traités, ni aux critères définis au paragraphe 1 de la déclaration commune du 30 juin selon laquelle : "constituent des dépenses obligatoires les dépenses que l'Autorité budgétaire est tenue d'inscrire au budget pour permettre à la Communauté de respecter ses obligations... telles qu'elles résultent des traités ou des actes arrêtés en vertu de ceux-ci".

Sur la base de ces textes, une dépense ne peut être obligatoire qu'en vertu d'un acte juridique existant. »

(70) Le budget est publié au JOCE n° L 12 du 16 janvier 1984. Il compte 1 129 pages et coûte 525 FF ; grâce à l'informatisation de l'édition du budget, le Journal Officiel a été distribué effectivement le 16 janvier. Le JOCE n° L 13 du 16 janvier 1984 comporte « l'état des recettes et des dépenses du Centre européen pour le développement de la formation professionnelle (de Berlin) pour l'année 1984 » et le JOCE n° L 56 du 27 février 1984, celui de « la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail (de Dublin) pour l'exercice 1984 ».

A. Les thèses en présence en matière d'assiette des dépenses non obligatoires.

Une nouvelle fois, l'analyse des thèses en présence dans la bataille budgétaire est très complexe. Nous essayerons de la rendre intelligible.

Quatre façons de calculer l'assiette des DNO en 1983 et en 1984 existent, selon que l'on prend ou non en compte les compensations à la Grande-Bretagne et à l'Allemagne. Pour chacune d'entre elles, il en résulte une latitude plus ou moins grande pour le Parlement. Le tableau n° 8 donne les chiffres et les pourcentages de cette analyse.

L'hypothèse 1, retenue par la Commission, est homogène sur le plan de la comparaison, car tant pour 1983 que pour 1984, elle fait abstraction totale des montants relatifs aux compensations UK/RFA, considérant qu'il y a contestation sur leur classement et sur leur inclusion dans l'assiette des DNO. Si on la retient, les votes du Parlement européen, en deuxième lecture, auraient conduit à un dépassement de 77,8 MioÉCU en CE et une marge encore disponible de 329,2 MioÉCU en CP.

L'hypothèse 2, la plus légaliste, est fondée sur un calcul de l'augmentation des DNO de 1984 par rapport à 1983, avec les lignes relatives aux mesures UK/RFA classées en DNO tant en 1983 (article 707) qu'en 1984 (articles 649, 707 et 783), selon l'opinion de la Commission partagée par le Parlement. En conséquence, après vote au Parlement européen, en deuxième lecture, il y aurait un dépassement de 404,3 MioÉCU en CE et une marge encore disponible de 2,6 MioÉCU en CP.

L'hypothèse 3, retenue par le Parlement, mais de façon peu explicite, comporte pour l'exercice 1983, outre tous les éléments de l'hypothèse 2, la prise en compte du montant de 887,6 MioÉCU au titre des « mesures spéciales en faveur de la Grande-Bretagne » (SMUK) inscrits à l'article 530/B, ligne classée pourtant en DO par la Déclaration commune du 30 juin 1982. En conséquence, après les votes du Parlement européen en deuxième lecture, la marge encore disponible resterait de 586,3 MioÉCU en CE et de 993,1 MioÉCU en CP.

L'hypothèse 4, retenue par le Conseil, et rejetée officiellement par la Commission, est hybride sur le plan de la comparaison car, d'une part, pour 1983, elle neutralise, comme convenu, les montants relatifs à l'article 707 (mesures UK/RFA) s'élevant à 784,4 MioÉCU, et d'autre part pour 1984, en revanche, elle tient compte, à titre d'augmentation des DNO, des 456 MioÉCU inscrits à l'article 707. Le Conseil compare donc deux données non comparables (1983 sans article 707, et 1984 avec l'article 707, alors que cet article est DNO en 1983 et 1984). En conséquence, le dépassement des votes émis par le Parlement serait de 533,8 MioÉCU en CE et de 126,8 MioÉCU en CP.

B. La décision de la Commission du 20 décembre 1983

Le 20 décembre 1983, la Commission estime que le budget, tel qu'arrêté par le Président du Parlement européen, est exécutable. Elle constate que le Parlement européen est resté dans les limites de ses pouvoirs en matière de crédits pour paiements et de recettes (hypothèse 1).

Tableau n° 8

en MioÉCU

| SYNTHÈSE DES IMPLICATIONS FINANCIÈRES SUR L'EXERCICE DES POUVOIRS BUDGÉTAIRES EN MATIÈRE DE DNO | | | | | | | | |
|--|---|-------------|--|-----------|---|-----------|--|-------------|
| HYPOTHÈSES | HYPOTHÈSE N° 1 | | HYPOTHÈSE N° 2 | | HYPOTHÈSE N° 3 | | HYPOTHÈSE N° 4 | |
| | <i>Abstraction faite</i> des montants relatifs aux mesures UK/RFA en 1983 et 1984 | | <i>Y compris</i> les montants relatifs aux mesures UK/RFA en 1983 : BRS n° 1 et 2 1984 : 1 202 MioÉCU (selon la classification de la Commission et du Parlement européen) | | - Assiette 1983 avec : BRS n° 1/83 : 610 000 000 écus BRS n° 2/83 : 174 439 240 écus Article 530 : 887 560 760 écus 1984 (Projet) : y compris 1 202 MioÉCU des mesures UK/RFA | | - Assiette 1983 sans : BRS n° 1/83 : 610 000 000 écus BRS n° 2/83 : 174 439 240 écus 1984 : y compris 456 MioÉCU des mesures UK/RFA | |
| | Soutenue par Commission | | | | Soutenue par Parlement | | Soutenue par Conseil | |
| | CE | CP | CE | CP | CE | CP | CE | CP |
| Assiette 1983 | 6 704,7 | 5 337,7 | 7 489,2 | 6 122,1 | 8 376,8 | 7 009,7 | 6 704,7 | 5 337,7 |
| Taux maximal = 11,6 % | 777,7 | 619,2 | 868,7 | 710,2 | 971,7 | 813,1 | 777,7 | 619,2 |
| 1/2 taux maximal = 5,8 % | 388,9 | 309,6 | 434,4 | 355,1 | 485,8 | 406,6 | 388,9 | 309,6 |
| Avant-projet 1984 | 9 690,3 | 6 695,2 | 9 690,3 | 6 695,2 | 9 690,3 | 6 695,2 | 9 690,3 | 6 695,2 |
| | (+ 2 985,6) | (+ 1 357,5) | (+ 2 201,1) | (+ 573,0) | (+ 1 313,5) | (- 314,5) | (+ 2 985,6) | (+ 1 357,5) |
| | + 44,52 % | + 25,43 % | + 29,39 % | + 9,36 % | + 15,68 % | - 4,49 % | + 44,52 % | + 25,43 % |
| Projet Conseil (1 ^{re} lecture) | 6 781,4 | 5 118,5 | 7 983,4 | 6 320,5 | 7 983,4 | 6 320,5 | 7 237,4 | 5 574,5 |
| | (+ 76,7) | (- 219,2) | (+ 494,2) | (+ 198,4) | (- 393,4) | (- 689,2) | (+ 532,7) | (+ 236,8) |
| | + 1,14 % | - 4,10 % | + 6,60 % | + 3,24 % | - 4,70 % | - 9,83 % | + 7,94 % | + 4,43 % |
| Latitude pour le PE | 777,7 | 619,2 | 434,4 | 710,2 | 971,7 | 813,1 | 388,9 | 619,2 |
| | - 76,7 | + 219,2 | | - 198,4 | + 393,4 | + 689,2 | (= 1/2 taux maximal) | - 236,8 |
| | 701,0 | 838,4 | | 511,8 | 1 365,1 | 1 502,3 | | 382,4 |
| Projet Parlement (1 ^{re} lecture) | 9 245,8 | 5 651,7 | 10 447,9 | 6 853,8 | 9 701,9 | 6 107,8 | 9 701,9 | 6 107,8 |
| | (+ 2 541,1) | (+ 314,0) | (+ 2 958,7) | (+ 731,7) | (+ 1 325,1) | (- 901,9) | (+ 2 997,2) | (+ 770,1) |
| | + 37,90 % | + 5,88 % | + 39,00 % | + 11,95 % | + 15,82 % | - 12,87 % | + 44,70 % | + 14,42 % |
| Projet Conseil (2 ^e lecture) | 7 248,3 | 5 495,6 | 8 450,3 | 6 697,6 | 8 450,3 | 6 681,6 | 7 704,3 | 5 951,6 |
| | (+ 543,6) | (+ 157,9) | (+ 961,1) | (+ 575,5) | (+ 73,5) | (- 312,1) | (+ 999,6) | (+ 613,9) |
| | + 8,10 % | + 2,95 % | + 12,83 % | + 9,40 % | + 0,88 % | - 4,45 % | + 14,90 % | + 11,50 % |
| Projet Parlement (2 ^e lecture) | 7 560,2 | 5 627,7 | 8 762,2 | 6 829,7 | 8 762,2 | 6 829,7 | 8 016,2 | 6 083,7 |
| | (+ 855,5) | (+ 290,0) | (+ 1 273,0) | (+ 707,6) | (+ 385,4) | (- 180,0) | (+ 1 311,5) | (+ 746,0) |
| | + 12,76 % | + 5,43 % | + 17,00 % | + 11,56 % | + 4,60 % | - 2,57 % | + 19,56 % | + 13,98 % |



C. La décision prise par le Conseil le 23 janvier 1984

Après les vacances de fin d'année, le Conseil poursuit sa réflexion sur les conséquences à tirer de l'arrêt du budget constaté par le Président du Parlement européen le 20 décembre 1983. Tout en maintenant ses positions antérieures, qu'il avait explicitées par sa lettre du 20 décembre 1983 (68), en particulier en ce qui concerne la classification de certaines dépenses, le Conseil, le 23 janvier 1984, prend « acte du fait que les crédits pour engagement pour cet exercice s'élèvent à 27 377 288 363 écus et les crédits pour paiement à 25 361 461 363 écus ». A cette occasion, le Conseil relève que la Commission a appelé, le 18 janvier, le versement de la TVA sur cette base à compter de février 1984, c'est-à-dire en exécution du règlement portant application de la décision du 21 avril 1970 sur les ressources propres. Relevons également que le Conseil a tenu à cette occasion à noter la déclaration faite par M. Tugendhat en séance plénière du Parlement européen le 15 décembre 1983 à propos de la nature des montants inscrits par le Parlement à l'article 772/B (65).

Cette « prise d'acte » a eu pour conséquence que les États membres ont exécuté leurs versements de TVA le 1^{er} février 1984 au niveau requis (71). La crise était par conséquent évitée. La déclaration du 30 juin 1982 avait été respectée, bien que pendant quelques semaines on ait pu avoir des doutes à cet égard.

Le différend ne pouvait pourtant pas disparaître ainsi, le Conseil devant légitimement protéger ses droits. C'est pourquoi, le 3 février 1984, le Président du Conseil envoie une lettre au Président du Parlement (72) pour lui dire qu'il estime ne pas pouvoir

(71) Le 20 janvier 1984, le directeur général des budgets de la Commission, en application de l'article 10, § 3, 1^{er} alinéa du règlement n° 2891/77, appelle la TVA au niveau fixé par le budget arrêté. Le gouvernement allemand, le 23 janvier 1984, fait, puis la répète par la suite, une réserve quant à la validité (Rechtmässigkeit) du budget. De même, le Gouvernement français, le 2 janvier 1984, mais sans la répéter, fait une réserve en indiquant que son versement ne préjuge pas la position qu'il pourra prendre sur la validité du budget arrêté.

(72) Lettre du 3 février 1984 du Président du Conseil au Président Dankert :

« Le Conseil, après avoir délibéré de la situation résultant de ce constat, confirme tout d'abord ses positions antérieures telles que définies notamment dans ses lettres du 1^{er} et du 20 décembre 1983.

Il estime ensuite ne pas pouvoir partager l'interprétation des traités et de la déclaration commune du 30 juin 1982 que vous avez développée dans votre lettre du 20 décembre 1983, en ce qui concerne la définition des dépenses obligatoires. Aussi longtemps, en effet, que les actes de base ne sont pas arrêtés, la classification des dépenses ne peut être que provisoire, son caractère obligatoire ou non devant dépendre du contenu prévisible de l'acte envisagé.

Enfin, en ce qui concerne les montants qui apparaissent à la ligne 772, le Conseil observe, comme l'Assemblée, que ces montants (600 MÉCUS), bien que se trouvant matériellement dans la colonne "Engagements" du budget, ne constituent pas des "crédits d'engagement" au sens de la définition figurant au règlement financier. Il ne s'agit donc pas d'une autorisation budgétaire, mais d'une inscription symbolique, sans effets juridiques, et qui ne peut donc donner lieu à des engagements au sens de l'article 32 du règlement financier. En outre, le Conseil

partager l'interprétation des Traités et de la Déclaration commune du 30 juin 1982, développée dans sa lettre du 20 décembre 1983, en ce qui concerne la définition des dépenses obligatoires (69).

Lorsque le Conseil, le 13 mars 1984, acceptera de classer en DNO les trois lignes budgétaires accueillant les compensations à la Grande-Bretagne et à l'Allemagne, on devra constater que l'accord entre les trois Institutions aura été complet, dans le respect de la déclaration du Trilogue du 30 juin 1982.

Signalons encore un incident de parcours avec la présentation du budget 1984 lui-même, incident qui ne portera pas à conséquence, et dont nous dirons un mot plus loin.

Le contenu et l'exécution du budget pour 1984 en dépenses

Comme nous avons attendu, cette année, que se dégage les conséquences des événements en gestation, il nous est possible d'analyser les faits saillants de l'exécution du budget pour 1984 en dépenses jusqu'au 1^{er} juillet 1984. Avant toutefois d'aborder les cinq grandes catégories classiques de dépenses auxquelles nous ajouterons un chapitre pour les compensations UK-RFA, nous décrivons la structure du budget en dépenses. Nous terminerons cette partie par deux chapitres supplémentaires : l'un consacré aux mesures de gestion adoptées par la Commission et l'autre au budget rectificatif et supplémentaire n° 1/1984.

1. LA STRUCTURE DU BUDGET 1984 EN DÉPENSES

La structure du budget 1984 mérite attention à deux égards : d'une part, le développement de sa nomenclature, d'autre part, la création de réserves de crédits. Nous traiterons également de l'incident de parcours que nous venons de relever.

A. La nomenclature budgétaire en 1984

La nomenclature du budget continue à se développer, puisque de 622 lignes en 1981, 911 en 1982 (73), 940 en 1983, elle est passée à 1 020 lignes en 1984, soit une augmentation de 64 % en quatre exercices et de 12 % par rapport à 1982, date du changement de nomenclature, ainsi que le montre le tableau n° 9. De

comprend que ces montants n'entrent pas dans le calcul de l'accroissement des dépenses non obligatoires de 1984 et n'entreront pas dans l'assiette des dépenses non obligatoires 1984 dans le cadre de la procédure budgétaire pour l'exercice 1985. »

(73) Voir article cité à la note de bas de page (8), pages 349 à 351.

Tableau n° 9

| NOMENCLATURE DU BUDGET 1984 A L'ÉTAT DES DÉPENSES (section Commission) | | | | | | | | | | | | | |
|--|---|-----------|-------|---|----------------------------|-----|-------|----------------------------|-----|--------|----------------------------|-----|--|
| | Nombre de lignes de la structure budgétaire | | | Nombre de lignes budgétaires d'imputation | | | | | | | | | |
| | Sec III A | Sec III B | Total | Total | Section III/A en DO en DNO | | Total | Section III/B en DO en DNO | | lignes | Total général en DO en DNO | | |
| Titres | 3 | 10 | 13 | | | | | | | | | | |
| Chapitres | 19 | 72 | 91 | | | | | | | | | | |
| Articles | 95 | 271 | 366 | | | | | | | | | | |
| — non éclatés en postes | | | | 56 | 1 | 55 | 159 | 62 | 97 | 215 | 63 | 152 | |
| — éclatés en postes | | | | (39) | | | (112) | | | (151) | | | |
| Postes | 141 | 409 | 550 | 141 | 21 | 120 | 409 | 188 | 221 | 550 | 209 | 341 | |
| Totaux | 258 | 762 | 1 020 | 197 | 22 | 175 | 568 | 250 | 318 | 765 | 272 | 493 | |

1983 à 1984, les lignes budgétaires d'imputation sont passées pour la partie A (crédits de fonctionnement) de 185 à 197, soit +6,5 %, et pour la partie B (crédits opérationnels) de 514 à 568, soit 10,5 %. Les lignes pour les DO sont passées de 266 à 272, soit +2,3 % et celles pour les DNO de 433 à 493, soit +13,9 %.

Ainsi, se confirme le développement et la diversification du budget communautaire, notamment dans le domaine des DNO, qui est celui de l'avenir de la construction européenne.

B. La création de réserves au chapitre 100/B du budget 1984

A la différence des exercices précédents, les crédits inscrits aux chapitres 100/A et 100/B sont beaucoup plus importants dans le budget pour l'exercice 1984. En effet, au chapitre 100/A, on relève quatre affectations pour un total de 3 248 000 écus en crédits non dissociés, et au chapitre 100/B trente affectations pour un total de 110 440 000 écus en CP et 295 MioÉCU en CE, ainsi que 1 644 756 000 écus en crédits non dissociés.

Il est intéressant de relever que ces affectations sont de nature souvent fort différente :

— 29 affectations sont faites aux chapitres 100 dans l'attente qu'une décision soit prise à propos de leur utilisation, affectations que l'on pourrait qualifier de traditionnelles ;

— 2 affectations sont faites pour des raisons hautement politiques qui ont déjà été décrites, à savoir 350 MioÉCU pour 18 lignes budgétaires du FEOGA/Garantie, et 1 202 MioÉCU pour une « réserve globale destinée à l'article 560/B aux chapitres 60 et 61/B, à l'article 649/B et aux chapitres 70 et 78/B », au titre des compensations à la Grande-Bretagne et à l'Allemagne (58) ;

— 3 affectations sont des mises en réserve globale, à savoir : 1) une réserve, qui ne porte pourtant pas cette appellation, de 4 MioÉCU en CP et 87 MioÉCU en CE pour les projets de démonstration dans le domaine de l'énergie (8 postes et un article du chapitre 70/B sont prévus comme lignes d'accueil) ; 2) une « réserve globale » de 28 590 000 écus en CP et

83,5 MioÉCU en CE pour 13 postes du chapitre 73/B consacrés à la recherche et 3) une « réserve globale » de 24,6 MioÉCU en CP et 30 MioÉCU en CE pour des politiques nouvelles avec seulement l'indication des chapitres d'accueil, c'est-à-dire les chapitres 70/B (Énergie), 73/B (Recherche), 75/B (Marché de l'information et de l'innovation), 77/B (Domaine industriel et Marché intérieur) et 78/B (Transports).

Il est donc tout à fait remarquable de voir que l'autorité budgétaire, c'est-à-dire aussi bien le Conseil (74) que le Parlement, ont retenu l'idée de réserve globale qu'avait proposée la Commission il y a plusieurs années et qui avait été rejetée alors. Ce changement d'attitude tient sans doute au fait que dans un budget aux moyens très limités en raison de l'épuisement des ressources propres, l'autorité budgétaire a jugé plus expédient de grouper certains besoins prévisibles de crédits en les forfaitisant plutôt qu'en les ventilant par ligne budgétaire, ce qui aurait immanquablement conduit à un total supérieur.

C. La confusion interinstitutionnelle autour de la présentation du budget 1984

L'incident de parcours qui aurait pu provoquer une altercation entre Conseil et Parlement tient à une curiosité dans la présentation du budget publié au JOCE (70).

Au départ, il faut savoir que le Comité budgétaire du Conseil, dans son rapport au COREPER, avait suggéré de reprendre dans le texte du projet de budget, en regard de chaque ligne budgétaire, la classification (en DO ou en DNO) retenue par le Conseil lors de l'établissement du projet de budget. Bien que ce passage n'ait

(74) Dans l'exposé des motifs de son projet de budget du 22 juillet 1983, le Conseil ne s'explique que de façon fort elliptique sur une décision qui est pourtant fort nouvelle pour lui : « Dans l'attente de décision de fond, le Conseil a décidé d'insérer au chapitre 100 des crédits de paiement et des crédits d'engagement au titre de ces mesures », c'est-à-dire mesures nouvelles dans le domaine des projets de démonstration (70 MioÉCU en CE, les CP étant, par contre, ventilés, en neuf lignes).



été repris ni dans le rapport du COREPER au Conseil, ni dans le procès-verbal du Conseil « Budget » du 22 juillet 1983, le Secrétariat général du Conseil, en partant de l'hypothèse que le COREPER et le Conseil avaient entériné cette suggestion du Comité budgétaire en tant qu'adaptation purement technique, l'avait appliquée au projet de budget 1984, projet de budget qui se trouvait évidemment en annexe de l'exposé des motifs du Conseil.

Pendant les phases suivantes de la procédure budgétaire 1984, cette « adaptation technique » n'a pas été relevée. C'est ainsi que le budget 1984, tel qu'arrêté définitivement par le Président du Parlement européen à la date du 20 décembre 1983 et tel que publié au JOCE, fait apparaître, comme le projet de ce budget, dans la colonne « Intitulé » pour chaque ligne budgétaire, en-dessous de l'indication de la nature du crédit (dissocié ou non dissocié), l'indication de sa classification selon l'optique du Conseil (75).

Par lettre du 20 janvier 1984 (76), le Président du Parlement européen signale aux Présidents du Conseil et de la Commission, qu'il a été amené à faire paraître dans le Journal Officiel, un corrigendum. Ce corrigendum est le suivant (77) : « Toute indication de classification des dépenses figurant dans les intitulés des lignes budgétaires est à supprimer. »

Le Président de la Commission, par lettre en date du 7 février 1984 répond au Président du Parlement européen, que lui-même et ses collègues ont pris bonne note de sa communication.

Quant au Conseil, le 20 février 1984, il décide de classer l'affaire, tout en considérant douteux juridiquement le rectificatif du Président du Parlement européen.

Cette affaire a eu le seul mérite de montrer l'intérêt de renforcer la collaboration entre les services chargés du budget dans les diverses Institutions pour éviter de tels errements.

(75) Le Parlement avait pourtant classé de son propre chef les lignes qu'il avait créées.

(76) Lettre du 20 janvier 1984 du Président du Parlement européen au Président du Conseil : « Après avoir constaté que la publication au Journal Officiel des Communautés européennes de l'arrêt définitif du budget général des Communautés européennes pour l'exercice 1984 comportait une innovation par rapport à la forme conventionnelle de ce document, j'ai été amené à faire paraître un corrigendum à l'édition du 16 janvier 1984.

Pour la première fois, l'Acte d'arrêt définitif du budget faisait apparaître dans la formulation de certaines lignes budgétaires, la distinction entre dépenses obligatoires et dépenses non obligatoires. Une telle indication, introduite par le Conseil dans le projet de budget général des Communautés européennes pour l'exercice 1984, sans consultation préalable entre les deux parties de l'autorité budgétaire, ne correspond ni aux engagements des institutions, ni aux conventions de la Déclaration commune du 30 juin. Elle est par conséquent sans effet juridique.

Cette procédure unilatérale relevant de l'arbitraire ne saurait être légitimée par sa parution au Journal Officiel publiant l'acte d'arrêt définitif du budget, elle n'y figure qu'à la suite d'une défaillance technique résultant en la reproduction de la matrice du projet de budget général établi par le Conseil. »

(77) Voir JOCE n° L 17 du 20 janvier 1984.

2. LES DÉPENSES DE LA GARANTIE DES MARCHÉS AGRICOLES (FEOGA/Garantie)

Une analyse de l'exécution du budget du FEOGA/Garantie durant le premier semestre de 1984 doit prendre en compte le contenu du budget ordinaire voté, les décisions de prix et mesures connexes pour la campagne 1984-1985 du 31 mars 1984, et l'avant-projet de budget rectificatif et supplémentaire n° 1/1984 du 4 juillet 1984.

A. Les moyens du budget ordinaire pour 1984

Dans son avant-projet de budget pour l'année 1984, la Commission avait estimé le coût pour le FEOGA/Garantie à 16 500 MioÉCU, soit en augmentation de 17,4 % par rapport au budget ordinaire 1983, augmentation qui devrait n'être plus que de 4,4 % par rapport au budget rectificatif et supplémentaire n° 2/1983.

De fait, ce chiffre de 16 500 MioÉCU — qui devint d'ailleurs rapidement un chiffre sacré — était un chiffre politique s'inscrivant dans un autre chiffre sacré, à savoir celui des ressources propres disponibles.

Cela dit, l'avant-projet de budget avait été établi sur la base des règlements existant à l'époque (avril-mai 1983) en tenant compte de la décision en matière de prix agricoles pour la campagne 1983-1984. Pour cette campagne, le Conseil avait maintenu, sur l'insistance de la Commission, la même ligne qu'elle avait déjà adoptée pour la campagne précédente, en ce qui concerne la maîtrise de la dépense agricole, par la mise en œuvre des seuils de garantie dans des secteurs excédentaires (céréales, fruits et légumes et lait), ou connaissant une croissance explosive des dépenses (colza). Ainsi, la hausse des prix avait été limitée à 5,5 % en moyenne en écus comparée à 12,2 % et 10,9 % pour les deux campagnes précédentes.

Nous avons raconté plus haut les épisodes de la procédure budgétaire pour la fixation du montant des crédits à prévoir. Rappelons d'un mot qu'elle a tourné non autour du montant lui-même, mais de la constitution d'une réserve au chapitre 100/B : le 22 juillet, le Conseil la fixe à 250 MioÉCU, le 27 octobre, le Parlement la porte à 825 MioÉCU (soit 5 % du total) et le 22 novembre, le Conseil la ramène à 350 MioÉCU.

La place du FEOGA/Garantie dans le budget général

La part du FEOGA/Garantie dans l'ensemble du budget général des Communautés reste assez stable par rapport aux trois années précédentes en crédits de paiement, puisqu'elle est de 64,6 %, comparée à 63,8 %, 62,3 % et 61,5 % pour les budgets respectivement des années 1981, 1982 et 1983. Avant 1981, pour la période 1973 (année de la première adhésion) à 1980, la part du FEOGA/Garantie dans le budget était nettement plus élevée, soit en moyenne 70,7 % avec des écarts de 67,2 % en 1974 et 74,1 % en 1973 et 1977.

La légère diminution de la part du FEOGA/Garantie dans le budget total pour les dernières années n'est cependant qu'apparente. En effet, malgré les mesures rigoureuses adoptées pour les campagnes 1982/83 et 1983/84, les prévisions de dépenses pour 1984, et

aussi pour 1983 ont été très optimistes par rapport à ce que devait être la réalité. Nous analyserons ceci plus loin.

La répartition des dépenses selon les types d'intervention

Nous pouvons donner la répartition des dépenses selon quatre types d'intervention (78) :

1. dépenses de restitution,
 2. dépenses de stockage,
 3. aides compensatrices, retraits et opérations assimilées,
 4. primes orientatives
- et les MCM : montants compensatoires monétaires.

Tableau n° 10

| MOYENS BUDGÉTAIRES DE LA POLITIQUE DE GARANTIE DES MARCHÉS AGRICOLES | | | | |
|--|-------------|-------|-------------|-------|
| Type d'intervention | 1983 | | 1984 | |
| | en MioÉCU | en % | en MioÉCU | en % |
| 1 | 5 715,5 | 37,1 | 6 200 | 38,4 |
| 2 | 2 292,1 | 14,9 | 2 298,9 | 14,2 |
| 3 | 6 623,6 (*) | 43,0 | 6 979,1 (*) | 43,3 |
| 4 | 768 | 5,0 | 654 | 4,1 |
| Total | 15 399,2 | 100,0 | 16 132 | 100,0 |
| MCM | 411,8 | | 368 | |
| Total général | 15 811 | | 16 500 | |

(*) Compte tenu des recettes de coresponsabilité, dans le secteur des produits laitiers dont le montant s'élève à 519 MioÉCU pour 1983 et à 550 MioÉCU pour 1984.

Plus de 80 % des dépenses concernent donc les restitutions et les aides compensatrices, retraits et opérations assimilées. Sans les recettes de coresponsabilité, la part de ces dernières dépenses qui se situent surtout dans les secteurs des produits laitiers, de la viande ovine, des oléagineux et protéagineux et des produits méditerranéens (huile d'olive, vin, tabac, fruits et légumes) atteint presque 50 % soit respectivement 46,4 % et 46,7 % en 1983 et 1984, pourcentage fortement augmenté ces dernières années, puisqu'il n'était que de 39,6 % en 1979.

La répartition des dépenses par organisations communes de marché (OCM)

Une analyse de la répartition des dépenses par OCM est donnée au tableau n° 11.

Comme les années précédentes, les quatre OCM (céréales, sucre, lait et viande bovine), qui représentent un peu moins de la moitié de la production agricole communautaire en valeur, bénéficient d'au moins des deux tiers des concours de fonds.

Par rapport au budget ordinaire 1983, tous les chapitres sont en hausse, sauf celui du sucre :

OCM à crédits en baisse

— Chapitre du sucre : le chapitre manifeste, au niveau de la dépense brute, une décroissance de 119 MioÉCU soit -7,7 % ; la dépense prévue passe de 1 536 MioÉCU à 1 417 MioÉCU (y compris 455 MioÉCU pour les restitutions correspondant au volume du sucre ACP).

Cette baisse est due essentiellement, d'une part, à une diminution de la production et donc des exportations et, d'autre part, à une diminution des remboursements de frais de stockage consécutivement à la baisse de production et à la baisse des taux d'intérêt.

Il est à noter que, par ailleurs, les cotisations à la production et les cotisations de stockage s'élèvent respectivement à 516 MioÉCU et à 480,2 MioÉCU. En application des dispositions du règlement de base du sucre, les cotisations couvrent approximativement les dépenses de restitutions autres que celles correspondant aux exportations du sucre ACP et les dépenses de stockage. Toutefois, lorsque les dépenses de restitutions dépassent les cotisations à la production calculées à partir des taux prévus par le règlement de base, le volume des dépenses restant devra être couvert par les cotisations inscrites dans les budgets suivants. Ainsi, pour 1984, il est prévu qu'un solde d'environ 316 MioÉCU sera à couvrir par les cotisations 1985 et suivantes.

OCM à crédits en hausse

— Chapitre des céréales et riz : ce chapitre accuse une hausse de 427 MioÉCU, soit 19 %. Cette hausse est la conséquence de l'évolution tendancielle de la production, de l'augmentation des stocks d'intervention et de l'évolution défavorable du marché mondial par rapport aux hypothèses de 1983.

— Chapitre des oléagineux et des protéagineux : ce secteur prévoit une hausse importante de 458 MioÉCU soit +60 % qui provient essentiellement du développement de la production des graines de colza et de tournesol dans la Communauté, par rapport aux hypothèses de 1983, de la dégradation du cours mondial des protéagineux et de l'adaptation des prix.

— Chapitre des plantes textiles et vers à soie : le secteur passe de 145 MioÉCU à 193 MioÉCU (+33 %). Cette hausse provient de l'adaptation des prix et d'une augmentation de la production de coton.

— Chapitre des fruits et légumes : ce chapitre accuse une hausse de 113 MioÉCU soit +12,2 %, qui résulte pour l'essentiel d'un recours accru à l'aide à la transformation des agrumes (+40 MioÉCU), d'une révision à la hausse des hypothèses de dépenses pour les figues et raisins secs (+50 MioÉCU) et, pour le solde (+24 MioÉCU), de l'incidence des augmentations de prix.

— Chapitre du vin : la hausse est de 119 MioÉCU soit +25,4 %. Ce développement est le résultat de l'augmentation de prix décidée pour 1983/1984, d'un renforcement des crédits pour le stockage (+50 MioÉCU), de la distillation (+51 MioÉCU) et de l'aide aux moûts (+18 MioÉCU). Les dépenses prévues pour la prise en charge de l'alcool sont en baisse (-12 MioÉCU).

(78) Voir l'ouvrage cité à la note de bas de page (10) aux pages 265 à 319.



Tableau n° 11

en MioÉCU

| ÉVOLUTION DES BUDGETS DE LA GARANTIE PAR OCM | | | | | | |
|--|---------------------------------|-----------------|------------------|------------------------|----------------|------------------------|
| Chap. | Secteurs | 1982 | 1983 | | 1984 | |
| | | | Budget initial | Budget rec. supp. n° 2 | Budget initial | Budget rec. supp. n° 1 |
| 10 | Céréales et riz | 2 191,2 | 2 255 | 2 547,8 | 2 682 | 2 114 |
| 11 | Sucre | 1 225,5 | 1 536 | 1 434,0 | 1 417 | 1 602 |
| 12 | Huile d'olive | 684,0 | 742 | 676,0 | 773 | 888 |
| 13 | Oléagineux et protéagineux | 621,0 | 768 | 1 069,6 | 1 226 | 979 |
| 14 | Plantes textiles et vers à soie | 114,0 | 145 | 165,5 | 193 | 153 |
| 15 | Fruits et légumes | 869,0 | 932 | 1 085,2 | 1 045 | 1 343 |
| 16 | Vins | 416,0 | 469 | 633,9 | 588 | 1 107 |
| 17 | Tabac | 648,0 | 668 | 668,0 | 745 | 795 |
| 18 | Autres secteurs | 57,0 | 56 | 62,8 | 55 | 55 |
| 20 | Lait et produits laitiers | 4 243,6 | 4 113 | 4 708,3 | 5 006 | 5 811 |
| 21 | Viande bovine | 1 415,0 | 1 283 | 1 474,3 | 1 399 | 2 056 |
| 22 | Viande ovine et capr. | 224,0 | 237 | 357,0 | 351 | 509 |
| 23 | Viande porcine | 159,0 | 180 | 180,0 | 197 | 207 |
| 24 | Œufs et volailles | 116,0 | 125 | 125,0 | 128 | 126 |
| 25 | Hors annexe II | 410,0 | 300 | 319,5 | 327 | 351 |
| | TOTAL OCM | 13 393,3 | 13 809 | 15 506,9 | 16 132 | 18 096 |
| 27 | MCA | 3,0 | 1 | 0,4 | 1 | 1 |
| 28 | MCM | 275,0 | 240 | 411,8 | 367 | 409 |
| 29 | Autres dépenses | p.m. | p.m. | - 108,1 | p.m. | 125 |
| | TOTAL GÉNÉRAL | 13 671,3 | 14 050,00 | 15 811,00 | 16 500 | 18 631 |

— Chapitre du tabac : l'augmentation de 77 MioÉCU, soit 11,5 %, est due essentiellement à la décision d'augmentation des primes.

— Chapitre des produits laitiers : la hausse est de 893 MioÉCU, soit + 21,7 %. Cette hausse est essentiellement la conséquence de l'évolution tendancielle de la production, de l'augmentation importante des stocks de beurre et de lait écrémé en poudre et de l'évolution défavorable du marché mondial par rapport aux hypothèses de 1983.

— Chapitre de la viande ovine : la hausse est de 114 MioÉCU, soit 48,1 %. Cette hausse importante est la conséquence d'un niveau des prix de marché qui augmente moins vite que l'augmentation des prix institutionnels, notamment au Royaume-Uni.

B. L'incidence des prix et mesures connexes pour la campagne 1984-1985 décidés le 31 mars 1984

Nous analyserons d'abord les propositions faites par la Commission, puis les décisions du Conseil.

Les propositions de la Commission du 17 janvier 1984

Ces propositions doivent être considérées dans le cadre de l'aide-mémoire de la Commission du 28 juillet 1983 sur l'adaptation nécessaire de la politique agricole commune, rédigée à la demande des chefs d'État et de gouvernement réunis à Stuttgart le 19 juin 1983 (78). Elles complètent les propositions annoncées dans l'aide-mémoire de la Commission concernant tant la politique des prix que les mesures connexes qui n'ont pas encore fait l'objet de propositions particulières, ce qui fait que toutes les mesures qu'implique la réforme de la politique agricole commune sont désormais disponibles.

La Commission demande au Conseil d'arrêter une décision dans ce sens avant le début de la campagne de commercialisation 1984-1985, c'est-à-dire au plus tard le 31 mars 1984. Cette décision s'impose d'urgence non seulement pour répondre aux aspirations légitimes du monde agricole qui réclame un cadre stable dans lequel il pourra prendre ses décisions économiques, mais aussi pour protéger les finances de la Communauté. Chaque semaine de retard rendra plus ardu le problème du rééquilibrage des marchés et la politique agricole proprement dite risque d'être compromise si le Conseil ne respecte pas la date limite de mars 1984.

Par ailleurs, le Conseil est tenu d'arrêter une décision globale concernant non seulement les prix agricoles, mais aussi les réformes proposées. Si aucune décision relative à l'adaptation proposée de la PAC n'est prise à la fin mars, la Commission se réserve le droit de retirer tout ou partie de ses propositions. Elle souligne en outre que si le Conseil n'arrête pas les décisions nécessaires au début de la nouvelle campagne de commercialisation, il sera nécessaire, pour pouvoir garantir la continuité du fonctionnement de la PAC dans les limites existantes, de procéder à des réductions immédiates et peut-être drastiques au niveau du soutien des marchés.

Propositions de prix

Dans son aide-mémoire de juillet 1983, la Commission avait souligné qu'une politique de prix prudente et dans certains cas même restrictive devrait être poursuivie. Elle avait indiqué que ses propositions tiendraient compte non seulement de l'évolution des

revenus agricoles (79) mais aussi de la situation des marchés et du budget. Elle n'a pas pu exclure l'éventualité d'un gel, voire d'une réduction des prix communs, exprimés en écus et en monnaies nationales, dans les cas où l'application effective d'un seuil de garantie l'exigerait.

Le 17 janvier 1984, la Commission propose une augmentation de 0,8 % en moyenne en écus soit la moins élevée proposée depuis 1979/1980 (0 %). Compte tenu des mesures agrimonétaires proposées en même temps, ses propositions aboutissent même à une baisse moyenne de 0,5 % en monnaie nationale. Les propositions par produits se présentent comme suit :

- Un maintien des prix commun au niveau actuel pour les céréales, le lait, le vin, l'huile d'olive et la tomate, parce que la situation des marchés correspondants exige une politique particulièrement rigoureuse ;

- Des réductions de prix pour le colza et la navette (-1 %), le seuil de garantie ayant été dépassé en 1982, ainsi que pour certaines variétés de tabac (jusqu'à -2 %) particulièrement difficiles à vendre ;

- Des hausses limitées pour le sucre, le blé dur et le tournesol, ainsi que pour les viandes ovine, bovine et porcine ; des augmentations légèrement supérieures pour d'autres oléagineux, les protéagineux, les plantes à fibres textiles, certains fruits et légumes et variétés de tabac et le riz.

La Commission envisage aussi d'arrêter des mesures visant à améliorer le rapport entre les prix des différents produits, variétés et qualités pour tenir compte des facteurs du marché. Si, dans le secteur des céréales, la Commission décide d'appliquer le régime d'intervention au blé panifiable de la qualité minimale, elle en profitera pour réduire en même temps l'écart peu souhaitable entre le prix de référence du blé de la qualité minimale et le prix d'intervention des céréales fourragères. Elle envisage aussi d'ajuster le prix d'intervention de l'orge en fonction de sa valeur énergétique.

Dans le secteur laitier, afin de stimuler la consommation de beurre, les prix d'intervention du beurre et du lait écrémé en poudre seront ajustés sur la base d'un rapport matière grasse/matière non grasse de 50 : 50 au lieu de 55 : 45, ce qui implique une réduction du prix du beurre d'environ 11 %, compensée par une hausse équivalente du prix du lait écrémé en poudre. Cela permettra également de supprimer à partir du 1^{er} avril les aides existantes à la consommation de beurre dans certains États membres. Des ajustements seront aussi opérés en vue de décourager la culture de certaines variétés de riz et de tabac plus difficilement commercialisables.

(79) Les revenus agricoles par unité de travail ont baissé d'environ 6 % en valeur réelle en 1983, après avoir enregistré une hausse au cours des deux années précédentes (2 % en 1981 et 11 % en 1982). Ils avaient baissé de 3 % en 1979 et de 6,4 % en 1980. Une instabilité bien plus grande a été notée dans d'autres pays tels que les États-Unis, où les revenus agricoles ont baissé de près de 30 % en 1980 et de près de 27 % en 1982.

Propositions de seuils de garantie

Les propositions portent aussi sur les seuils de garantie, qui sont légèrement relevés pour les céréales (sauf pour le blé dur), c'est-à-dire à 121,3 millions de tonnes pour 1984-1985 contre 120,5 millions de tonnes en 1983-1984 et, pour le colza, à 2,41 millions de tonnes contre 2,29 millions de tonnes, ceci selon l'objectif fixé pour 1990.

Pour le lait, le seuil de garantie qui doit être appliqué par le biais du système de quotas proposé et prévoyant un prélèvement pour tout dépassement de la production, resterait fixé à 97,2 millions de tonnes (volume des livraisons de 1981 augmenté de 1 %). Le seuil de garantie resterait inchangé également pour la tomate transformée (4 295 000 tonnes).

La Commission propose, enfin, l'instauration de seuils de garantie pour trois nouveaux produits conformément à son aide-mémoire de juillet. Il s'agit du blé dur (4,534 millions de tonnes), du tournesol (1 million de tonnes) et des raisins secs (80 000 tonnes).

Montants compensatoires monétaires (M.C.M.)

La Commission reprend ses propositions exposées dans son mémorandum de juillet 1983 sur l'adaptation de la PAC, qui sont notamment de démanteler les MCM existants en deux étapes égales au début des deux campagnes suivantes 1984-1985 et 1985-1986.

Les décisions du Conseil du 31 mars 1984

Les décisions du Conseil du 31 mars 1984 (17) sont capitales pour l'avenir de la politique agricole commune et des finances de l'Europe. Comment ont-elles été accueillies et que signifient-elles ?

L'accueil fait aux décisions du Conseil

Les décisions du Conseil du 31 mars 1984 sont saluées favorablement par la Commission, ainsi que le déclare M. Poul Dalsager à la fin du dernier marathon.

« Les décisions que vient de prendre le Conseil des Ministres couronnent plus de trois ans d'efforts déployés par la Commission pour adapter la politique agricole commune aux conditions économiques nouvelles.

Pendant toute cette période et notamment depuis le lancement en juillet 1983 de son plan de rationalisation de la PAC, la Commission a exhorté le Conseil à prendre les décisions nécessaires. Si celui-ci avait suivi plus tôt les propositions de la Commission, les solutions auraient été plus faciles. En fin de compte, cependant, le Conseil s'est montré capable de statuer, de sorte que les nouveaux prix agricoles et les autres mesures pourraient entrer en vigueur pour la campagne de commercialisation 1984-1985 ».

Les prises de position des groupes politiques du Parlement européen (80), après la déclaration de M. Dalsager en séance plénière le 12 avril 1984, sont plutôt divisées. Les réactions des groupes des démocrates européens (MM. Curry et Provan), social (M. Woltjer), et parti populaire européen (M. Dalsass) sont positives. Par contre, les groupes communiste (M. Vitale), démocrates européens de progrès

(80) Voir au JOCE n° C 172 du 2 juillet 1984.



(M. Remilly) et libéral et démocratique (Mme S. Martin) n'acceptent pas les solutions du Conseil et de la Commission.

L'avis émis, finalement, par le Parlement européen le 24 mai 1984 (80) est très peu substantiel, mais comporte pourtant les deux critiques suivantes :

« Le Parlement :

1. demande l'annulation des mesures connexes, qui n'entraînent que des économies budgétaires limitées, mais provoque une grande incertitude sur le marché et une augmentation des coûts dans l'économie. Cela s'applique en particulier à la modification du rapport entre matières grasses et protéines pour le lait, au relèvement des normes de qualité pour le lait écrémé en poudre et à l'allongement des délais de paiement en cas d'intervention ;

2. invite la Commission à arrêter en temps utile toutes les mesures juridiques et techniques nécessaires afin que l'adaptation des revenus convenue dans le cadre du démantèlement des MCM positifs par le biais de l'impôt sur le chiffre d'affaires puisse encore intervenir avant le 1^{er} septembre 1984. »

Principaux éléments des décisions du Conseil

L'accord global peut être résumé en six points :

- la confirmation du principe des seuils de garantie et son extension à de nouveaux produits ;
- le retour à l'unité de marché, par le démantèlement des montants compensatoires monétaires ;
- le contrôle de la production laitière à l'aide de quotas ;
- une politique de prix réaliste du point de vue des marchés et des revenus agricoles ;
- la rationalisation des aides et des primes pour différents produits ;
- le respect de la préférence communautaire.

Toutes les réformes proposées par la Commission n'ont pas été adoptées, et certaines ont été modifiées par le Conseil.

Analyses d'abord les incidences budgétaires pour l'année 1984 des décisions du Conseil par rapport aux propositions de la Commission dans ces trois éléments : prix, mesures connexes et mesures agrimonétaires.

Tableau n° 12

en MioÉCU

| | Incidences financières en 1984 | | |
|---------------------------------|--------------------------------|---------------------|------------|
| | proposition Commission | décision Conseil | différence |
| | (a) | (b) | (b) - (a) |
| — prix | + 25 | - 49 | - 74 |
| — mesures connexes dont : | - 731 | + 22 | + 753 |
| - lait | (-300) | (+221) | (+ 521) |
| - taxe sur les matières grasses | (-170) | (-) | (+ 170) |
| - autres | (-261) | (-199) | (+ 62) |
| — mesures agro-monétaires | -169 | +214 | + 383 |
| | -875 | +187 | +1 062 |

Les effets favorables des décisions du Conseil sur l'évolution des dépenses du FEOGA/Garantie ne se feront pas encore sentir en 1984, puisqu'il est estimé qu'elles augmenteront les dépenses de cette année de + 187 MioÉCU par rapport à une moindre dépense de - 875 MioÉCU si les propositions de la Commission avaient été adoptées. Cependant, pour 1985, les décisions du Conseil devraient résulter en des économies d'environ 140 MioÉCU et 700 MioÉCU si la taxe sur les matières grasses autres que le beurre, qui reste toujours sur la table du Conseil, était mise en œuvre.

Décision sur les prix pour la campagne 1984-1985

En comparaison avec les propositions de la Commission, il n'y a plus une hausse des prix en écus mais une légère diminution (-0,5 %) par rapport à la campagne 1983-1985, ce qui provoque une économie budgétaire de - 49 MioÉCU en 1984.

Toutefois, compte tenu des mesures agri-monétaires analysées plus loin, la hausse moyenne des prix, exprimée en monnaie nationale, est de l'ordre de + 3,3 % par rapport aux décisions de prix de l'année précédente et coûte donc bien plus cher au budget de la Communauté.

La modification des prix varie entre -0,6 % pour l'Allemagne et la Grande-Bretagne d'une part, et + 17,6 % pour la Grèce d'autre part. Elle varie également d'un produit à l'autre, dans une fourchette communautaire de + 1,2 % (viande porcine) à + 8,8 % (huile d'olive). En général, les produits des régions méditerranéennes connaissent des hausses supérieures à la moyenne communautaire exprimées en monnaie nationale.

Mesures connexes

Le coût supplémentaire de 753 MioÉCU par rapport aux propositions de la Commission résulte principalement de la non-adoption de la taxe sur les matières grasses sur laquelle le Conseil devrait encore décider (+ 170 MioÉCU) et du secteur laitier (+ 521 MioÉCU).

Pour ce dernier, c'est surtout le relèvement par le Conseil du seuil de garantie de 97,2 millions de tonnes (livraisons 1981 + 1 %), proposé par la Commission, à 98,363 millions de tonnes, retenue comme quantité de base à partir du 1^{er} avril 1985 (début campagne laitière), qui coûte plus cher au budget.

En outre, pour la campagne 1984-1985, la quantité garantie est de 99,235 millions de tonnes à laquelle s'ajoute une réserve communautaire de tonnes supplémentaires répartie entre certains États membres, pour faire face à des difficultés particulières éventuelles pouvant affecter leur structure d'approvisionnement ou de production. Cette souplesse sera financée par un point supplémentaire de la taxe de coresponsabilité linéaire pour la campagne 1984-1985, qui est par conséquent fixé à 3 %.

Il y a lieu de constater que les quotas arrêtés par le Conseil, qui sont fixés par États membre, bien que plus élevés que ceux proposés par la Commission, sont inférieurs aux livraisons des années 1982 et 1983 (voir tableau n° 13).

Tableau n° 13

| États | Livraisons aux laiteries en 1 000 tonnes | | | Quotas 84/85 (*) |
|-------|---|--------|---------|---------------------|
| | 1981 | 1982 | 1983 | |
| B | 3 022 | 3 096 | 3 225 | 3 138 |
| DK | 4 837 | 5 017 | 5 227 | 4 932 |
| ALL | 23 032 | 23 670 | 25 176 | 23 487 |
| F | 25 060 | 25 578 | 26 120 | 25 585 |
| GR | 447 | 457 | 444 | 472 |
| IRL | 4 514 | 4 881 | 5 280 | 5 525 |
| IT | 7 756 | 8 073 | 8 323 | 8 323 |
| LUX | 262 | 272 | 283 | 293 |
| PB | 11 818 | 12 379 | 12 909 | 12 052 |
| RU | 15 394 | 16 277 | 16 787 | 15 763 |
| CEE | 96 142 | 99 700 | 103 774 | 99 570 |

(*) Le système de quotas a été étendu par le Conseil aux livraisons directes. Le quota total (livraisons aux laiteries plus directes) est égal à 103,570 Miot.

Par ailleurs, par rapport aux propositions de la Commission, rappelons encore que le Conseil a notamment décidé de maintenir pour deux campagnes l'aide communautaire aux petits producteurs de 120 MioÉCU et l'aide à la consommation directe de beurre (mais avec une réduction de l'aide dans le Royaume-Uni de 75 %) et qu'il n'a pas retenu le prélèvement spécial à appliquer au lait provenant des exploitations intensives, la suspension temporaire des interventions sur le lait écrémé en poudre et l'augmentation de la teneur en matière grasse des différentes catégories de lait de consommation de 0,2 %.

L'ensemble de ces éléments comporte, pour le secteur des produits laitiers, des coûts substantiellement plus élevés par rapport aux propositions de la Commission.

Mesures agrimonétaires

Un des éléments les plus importants des décisions du Conseil a été d'arrêter un cadre structuré dans le temps et sur le fond, pour le démantèlement des montants compensatoires positifs existants et d'un dispositif évitant la création de nouveaux MCM positifs.

Les décisions du Conseil sont différentes des propositions initiales de la Commission, mais elles reprennent toutefois certaines idées que la Commission avait déjà avancées dans son aide-mémoire du 28 juillet 1983.

1) Montants compensatoires monétaires futurs

Le Conseil a arrêté des dispositions nécessaires pour que jusqu'au 1^{er} avril 1987 (début de la campagne laitière 1987/1988) d'éventuelles modifications des taux pivots dans le cadre du Système Monétaire Européen ne puissent en aucun cas entraîner la création de MCM positifs fixes.

La mise en œuvre du système créera cependant des MCM négatifs. Le démantèlement des MCM négatifs ainsi créés sera effectué sur proposition de la Commission à la lumière de l'expérience passée et en tenant compte de la nécessité de ne pas perturber les équilibres de marché et de ne pas aggraver l'inflation monétaire des États membres concernés.

2) Montants compensatoires existants

Les MCM négatifs existants sont éliminés sur proposition de la Commission. Mais en ce qui concerne les MCM positifs existants, le Conseil a décidé, afin notamment de limiter l'effet négatif du démantèlement de ces MCM sur les prix en monnaie nationale des États membres concernés, une méthode composée en 3 étapes.

— La première étape prend cours au début de la campagne 1984-1985 pour chacun des produits. Une partie des MCM positifs de tous les États membres concernés sera démantelée par application d'un coefficient correcteur permettant une conversion en MCM négatifs. Le coefficient correcteur est calculé de façon à réduire les MCM allemands positifs en trois points. Les prix exprimés en monnaie nationale dans tous les États membres avec MCM positifs ne seront pas influencés par cette méthode qui est, par ailleurs, budgétairement quasi neutre.

Par contre, cette méthode a pour effet dans les États membres à MCM négatifs ou à MCM zéro, une hausse des MCM existants ou l'introduction de nouveaux MCM négatifs. Le Conseil a décidé que les MCM négatifs supplémentaires ainsi créés devraient être éliminés au début de la campagne 1984-1985 pour tous les produits agricoles concernés.

C'est surtout ce dernier élément qui a rendu les mesures agrimonétaires arrêtées par le Conseil plus onéreuses pour le budget de la Communauté.

En outre, par le démantèlement immédiat des MCM négatifs supplémentaires créés, cette méthode provoque une hausse des prix en monnaie nationale, qui n'est donc plus décidée en écus. En effet, bien que les décisions de prix du Conseil en écus se traduisent par une baisse de -0,5 % en moyenne par rapport à une hausse de +0,8 % proposée par la Commission, en monnaie nationale, l'effet est inverse : +3,3 % en moyenne décidé par le Conseil par rapport à -0,5 % en moyenne proposé par la Commission.

Par la force des choses, il y a donc lieu de constater que par la mise en œuvre de cette nouvelle méthode, le respect d'un des principes fondamentaux de l'organisation commune des marchés — le niveau de prix unique — continue à être rompu.

La décision du Conseil est une décision politique qui, bien qu'elle amène une solution à la suppression des MCM positifs, déplace le problème par la création de MCM négatifs supplémentaires, dont le démantèlement pèse davantage sur le budget de la Communauté.

Malgré les efforts entrepris par le Conseil, il sera très difficile, sinon impossible, de supprimer indépendamment tous les MCM, sans toucher au fond même du problème qui se situe en dehors de la PAC, dans l'évolution divergente des économies des États membres.

— La deuxième étape commence au 1^{er} janvier 1985. A cette date, il sera procédé à un démantèlement de 5 points des MCM positifs allemands, aux Pays-Bas de 0,6 point de MCM sur le lait, de 0,7 point sur les céréales et de 0,8 point sur les autres produits, de sorte que les MCM néerlandais soient égaux aux MCM allemands.



Ce démantèlement a comme conséquence que les prix exprimés en monnaie nationale dans ces deux États membres diminueront d'un taux à peu près équivalent aux taux de démantèlement.

Afin de pouvoir compenser cet effet négatif sur la formation des revenus agricoles, la République Fédérale d'Allemagne sera autorisée par la Communauté à accorder une aide spéciale octroyée via le système d'application de la TVA sur les produits agricoles.

La Communauté participera au financement de cette aide de façon dégressive, de 120 MioÉCU en 1985 et de 100 MioÉCU en 1986. Une participation de la Communauté pourra être décidée en 1987 en fonction de l'évolution du niveau de la compensation nationale à laquelle aura procédé l'Allemagne.

Si, à leur demande, les Pays-Bas sont autorisés à prendre des mesures nationales analogues à celles de l'Allemagne, ils pourront bénéficier de mesures communautaires analogues à celles qui seront décidées pour l'Allemagne.

— *La troisième étape* du démantèlement des MCM positifs allemands et néerlandais qui subsisteront après le 1^{er} janvier 1985 sera réalisée au plus tard au début de la campagne 1987-1988 pour chacun des produits agricoles et se fera sans effet négatif sur les prix exprimés en monnaie nationale.

C. L'avant-projet de budget rectificatif et supplémentaire n° 1/1984

Les incidences financières limitées des décisions de prix et mesures connexes du Conseil pour la campagne 1984-1985 (+ 187 MioÉCU) n'auraient certes pas mené la Commission à demander des crédits supplémentaires pour l'année 1984 pour financer le FEOGA/Garantie. En effet, par une gestion rigoureuse des marchés, elle aurait bien pu trouver les fonds nécessaires. Mais deux éléments l'ont obligée à proposer un budget rectificatif et supplémentaire le 4 juillet 1984, afin de pouvoir sauvegarder la politique des marchés agricoles.

L'insuffisance des crédits 1983 pour le FEOGA/Garantie

Ainsi que nous l'avons expliqué dans la première partie de cet article, le budget rectificatif et supplémentaire n° 2/1983 comportait un montant supplémentaire de 1 761 MioÉCU pour le FEOGA/Garantie, afin de faire face aux incidences financières d'une mauvaise conjoncture dans plusieurs secteurs et des décisions prix et mesures connexes pour la campagne 1983-1984 (21). Ce montant s'était cependant avéré insuffisant. La Commission avait donc dû décider, fin 1983, de reporter des paiements de 1983 à 1984, par des mesures de suspension d'avances concernant les restitutions à l'exportation et différentes primes et aides à l'intérieur de la Communauté (28).

Au total, c'est une charge de 675 MioÉCU qui a été déplacée de 1983 à 1984.

Évolution de la conjoncture

L'évolution de la conjoncture a eu, de son côté, un effet négatif sur l'exécution du budget FEOGA/Garantie depuis 1983. Il convient tout d'abord de constater que les dépenses ont été favorablement influencées par l'évolution des prix mondiaux. En effet,

l'écart entre le niveau des prix communautaires et le niveau des prix mondiaux s'est réduit par rapport aux hypothèses budgétaires, soit en raison de la bonne tenue des prix mondiaux (céréales), soit en raison de la diminution des prix communautaires (produits laitiers), le secteur du sucre constituant une exception à cette tendance. La bonne tenue des prix mondiaux a également joué un rôle favorable dans l'évolution des dépenses de secteurs organisés selon le principe du « deficiency payments » (graines oléagineuses, coton, aide à la consommation de l'huile d'olive). De son côté, le flux des exportations en volume n'a pas été modifié notablement à l'exception des exportations de la viande bovine où l'on constate une hausse importante et, dans une moindre mesure, du sucre et de l'huile d'olive. Par contre, on constate une légère diminution en volume dans les exportations des produits laitiers.

Si les dépenses qui sont directement influencées par l'évolution des marchés internationaux ont connu une évolution favorable, les autres dépenses d'intervention sont en importante augmentation presque pour tous les secteurs. Ce sont, par ordre d'importance, les secteurs des produits laitiers, de la viande bovine, du vin et des fruits et légumes qui expliquent la plus grande partie de cette augmentation en totalisant ensemble 76 % de la hausse des dépenses dont 27 % pour les seuls produits laitiers. Ces dépenses supplémentaires sont le fait surtout d'une augmentation des interventions en volume suite à des productions en forte hausse. Il en est résulté, soit un gonflement des stocks (produits laitiers, viande bovine), soit d'autres interventions là où le stockage n'est pas possible (vin : distillation, fruits : retraits). La situation est particulièrement préoccupante, notamment dans les secteurs des produits laitiers. C'est ainsi que les livraisons aux laiteries ont connu des taux de croissance record de 4,1 % en 1983 et de 3,7 % en 1982, comparé à une moyenne de 2,5 % pour la période 1973-1980. De ce fait, par manque de débouché, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la Communauté, les stocks ont atteint, début juin 1984, un niveau jamais atteint pour le beurre de 1 068 000 tonnes et un niveau très élevé de 937 000 tonnes pour le lait écrémé en poudre.

L'impact de l'évolution conjoncturelle a été estimé par la Commission à 1 144 MioÉcu. En outre, en vue de rétablir une situation plus équilibrée, la Commission a envisagé un programme étalé sur un certain nombre d'années pour l'écoulement de ces stocks très élevés. Le démarrage de ce programme, qui devrait se faire dès 1984, nécessiterait la mise à la disposition d'un crédit de 150 MioÉcu. Dans son COM (84) 250 du 17 avril 1984, la Commission estime donc les besoins résultant des deux éléments précités à 1 969 MioÉCU, y ajoutant les incidences des décisions prix et mesures connexes du Conseil pour la campagne 1984-1985, soit 187 MioÉCU, et une économie de -25 MioÉCU au titre de l'apurement des comptes pour les exercices 1978 et 1979. Au total, les crédits supplémentaires demandés sont de 2 131 MioÉCU, ce qui augmente les crédits du FEOGA/Garantie inscrits dans le budget initial de 16 500 MioÉCU à 18 631 MioÉCU.

Il convient enfin de souligner que les besoins supplémentaires auraient été encore plus importants, si la Commission n'avait pas mené une gestion rigoureuse des marchés. C'est ainsi que la Commission a adopté

en janvier 1984 certaines mesures, dont notamment l'allongement des délais de paiement aux opérateurs par les organismes d'intervention pour les achats à l'intervention jusqu'à quatre mois. Il en est résulté des économies d'au moins 200 MioÉCU.

Dans son avant-projet de budget rectificatif et supplémentaire n° 1/1984 du 4 juillet 1984, la Commission ne modifie guère ses prévisions, ainsi que nous le verrons plus loin.

3. LES DÉPENSES DES FONDS STRUCTURELS

Dans ce domaine des fonds structurels (81), un fait domine la scène, à savoir la décision du 15 mai 1984 du Conseil de réviser les règles du Fonds régional.

A. La révision du fonds régional

La Commission avait proposé un premier texte le 29 octobre 1981, qui avait suscité des divergences de vues au sein du Conseil sur certains points essentiels tels que les quotas nationaux et la part du Fonds qui pouvait être consacrée à des actions communautaires (dites hors quotas).

La proposition de la Commission du 18 novembre 1983

Dans un nouveau texte transmis au Conseil et au Parlement le 18 novembre 1983 (82), la Commission avait repris les éléments de l'ancienne proposition sur lesquels le Conseil avait pu trouver un accord et proposé des solutions nouvelles pour les points litigieux sur la base de ses suggestions « sur les moyens d'accroître l'efficacité des Fonds structurels » (rapport du 30 juillet 1983, à la demande du Conseil européen de Stuttgart).

Les nouveautés proposées par la Commission consistent à élargir les missions du Fonds régional, à abolir la notion de quotas nationaux en la remplaçant par des fourchettes indicatives pour la part de chaque État membre dans le concours total du FEDER et à passer progressivement du financement de projets individuels à une approche mieux coordonnée sous formes de programmes.

Les mutations structurelles que connaît l'économie européenne exigent, en effet, non seulement la poursuite des actions dans les régions les moins développées mais aussi l'accroissement de ses interventions dans les régions affectées par un déclin industriel grave. Cet élargissement du champ d'action du Fonds ne doit toutefois pas se faire au détriment de ses missions traditionnelles — comme certains États membres tels que la Grèce, l'Irlande et l'Italie en avaient exprimé la crainte — qui gardent toute leur importance surtout dans la perspective de l'élargissement. La conséquence de cette préoccupation est un accroissement nécessaire des moyens financiers à affecter à la politique régionale de la Communauté. À ce propos, la Commission demande par ailleurs que l'évolution des moyens financiers affectés aux politiques structurelles (orientation agricole, politiques

sociale, régionale et des infrastructures de transport) fasse l'objet d'une programmation pluriannuelle décidée d'un commun accord entre les deux branches de l'autorité budgétaire, Conseil et Parlement européen.

En supprimant les sections « sous quotas » et « hors quotas », la Commission propose que les interventions de l'ensemble du Fonds soient réparties non plus selon des quotas nationaux mais selon des orientations quantitatives permettant d'assurer la cohérence de son action avec les objectifs et les priorités de la Communauté. Une telle évolution est jugée possible en particulier en passant progressivement du concours à des projets individuels au financement de contrats de programmes pluriannuels, ce qui permettrait de rendre plus cohérentes les interventions du Fonds dans le cadre du développement global d'une région. La Commission prévoit dans sa proposition que dans un délai de quatre ans, au moins 40 % des ressources soient affectées au financement de programmes. Ceux-ci appartiendraient à deux types : les programmes *communautaires* entrepris à l'initiative de la Commission concernant toutes les régions de la Communauté, même si elles ne sont pas couvertes par les régimes nationaux d'aide, et les programmes *nationaux* d'intérêt communautaire entrepris à l'initiative des États membres, pour les seules zones bénéficiant d'aides nationales. Le passage au financement par programmes doit permettre, selon la Commission, une plus grande sélection et concentration des objectifs qui serait accompagnée par un relèvement du taux de participation du Fonds pouvant aller jusqu'à 65 % des dépenses publiques prises en compte dans ces programmes. En ce qui concerne la dotation du FEDER, la Commission avait déjà proposé dans le cadre de la procédure budgétaire, un doublement en termes réels en cinq ans par rapport aux 2 milliards d'écus du budget 1983.

L'avis du Parlement européen du 13 avril 1984

Le Comité économique et social, le 29 mars, puis le Parlement européen, le 13 avril 1984, rendent leur avis. En approuvant en général la proposition de la Commission, le Parlement demande certaines modifications portant en particulier sur :

- l'insertion de l'action du FEDER dans le contexte d'une politique d'accroissement des investissements dans les régions défavorisées et une concentration géographique des ressources traduite par une modification des fourchettes au bénéfice de la Grèce, de l'Irlande, de l'Italie et de la Grande-Bretagne ;

- l'intervention coordonnée du FEDER avec les autres fonds structurels et les instruments financiers de la Communauté (prêts CECA et EURATOM, prêts BEI, NIC) ;

- la coordination des politiques communautaires et des politiques régionales nationales ;

- l'accroissement des compétences et des responsabilités de la Commission aux niveaux de l'initiative, de l'élaboration de la mise au point et de l'évaluation financière des programmes communautaires.

L'orientation commune du Conseil du 15 mai 1984

Le 15 mai 1984, le Conseil trouve un accord sur les points essentiels encore sur la table de la négociation :

(81) Voir l'ouvrage cité à la note de bas de page (10) aux pages 321 à 396).

(82) Voir JOCE n° C 360 du 31 décembre 1983.



1) les limites inférieures des fourchettes nationales d'utilisation des ressources du Fonds sont relevées dans le sens voulu par le Parlement, en particulier pour la Grèce et l'Irlande ; 2) la part du concours du Fonds affectée au financement par programmes, qu'ils soient communautaires ou non, pourra atteindre 15 % des ressources du Fonds à l'issue des cinq premières années ; 3) les décisions relatives au financement des programmes communautaires seront prises selon la formule du texte de la Commission, c'est-à-dire à la majorité qualifiée, et 4) le taux de participation unique sera de 50 % des dépenses publiques et exceptionnellement de 55 % dans les cas où de très graves problèmes régionaux existent.

L'accord d'ensemble permet d'évacuer certains problèmes soulevés en particulier par la délégation hellénique qui craignait que le Fonds régional s'occupe plus des zones en déclin industriel que des régions les moins développées.

Compte tenu de cette évolution positive du Conseil, la Commission ne juge pas bon d'amender une fois encore sa proposition en fonction de l'avis du Parlement.

Le nouveau règlement du Fonds régional

Les quatre caractéristiques essentielles sont les suivantes :

— le remplacement des quotas nationaux (pour les financements revenant à chaque pays) par des limites inférieures et supérieures pour chaque État membre (« fourchettes »). La Commission disposera ainsi d'une plus grande liberté de manœuvre dans sa gestion, en fonction de la validité des programmes et projets qui lui seront soumis. Les limites inférieures des fourchettes correspondent au pourcentage que chaque pays est assuré d'obtenir par rapport à la dotation globale du FEDER ; la Grèce et l'Irlande ont obtenu que leurs limites inférieures correspondent à leurs quotas précédents. Le tableau n° 14 donne l'évolution des quotas et fourchettes (83).

Tableau n° 14

| Période E.h. | QUOTAS DU FONDS RÉGIONAL (%) | | | | |
|-----------------|------------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| | période 1975/1977 | période 1978/1980 | période 1981/1984 | 1985 | |
| | | | | limite inférieure | limite supérieure |
| Italie | 40,00 | 39,39 | 35,49 | 31,94 | 42,59 |
| Grande-Bretagne | 28,00 | 27,03 | 23,80 | 21,42 | 28,46 |
| France | 15,00 | 16,86 | 13,64 | 11,05 | 14,74 |
| Grèce - | — | — | 13,00 | 12,35 | 15,74 |
| Allemagne | 6,40 | 6,00 | 4,65 | 3,76 | 4,81 |
| Irlande | 6,00 | 6,46 | 5,94 | 5,64 | 6,84 |
| Pays-Bas | 1,70 | 1,58 | 1,24 | 1,00 | 1,34 |
| Belgique | 1,50 | 1,39 | 1,11 | 0,90 | 1,20 |
| Danemark | 1,30 | 1,20 | 1,06 | 0,51 | 0,67 |
| Luxembourg | 0,10 | 0,09 | 0,07 | 0,06 | 0,08 |
| Totaux | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 |

(83) Pour la période 1981/1984, en fait, les quotas pour cette période n'étaient juridiquement valables que pour l'année 1981, mais la Commission s'en est étroitement inspirée pour les années 1982 à 1984, en attendant l'approbation par le Conseil de sa proposition d'octobre 1981.

— Le remplacement progressif des projets par des programmes ; en outre les programmes communautaires qui concerneront, en principe, plusieurs États membres, seront adoptés par le Conseil à la majorité qualifiée ;

— le taux de participation du FEDER dans les projets et programmes financés est fixé à 50 %, et il peut être porté à 55 % pour des actions présentant un intérêt particulier pour les régions concernées. Plusieurs États membres, notamment l'Italie, la Grèce et l'Irlande, attachent une importance particulière à cette disposition, qui facilitera la réalisation de projets qui, avec les taux actuels de participation (30 % normalement, 40 % dans des cas exceptionnels) sont difficilement réalisables ;

— l'adoption d'une liste de travaux d'infrastructure non éligibles au concours du FEDER ; l'Allemagne attachait une importance fondamentale à cette liste, pour des raisons de principe. Les États membres qui étaient contraires l'ont acceptée en contrepartie des concessions allemandes sur les autres points déjà cités. La « liste négative » comprend notamment les hôpitaux, les établissements d'enseignement général (sauf exceptions), les hospices et les crèches, les casernes, les bâtiments administratifs publics, les logements.

Une concertation Conseil-Parlement-Commission a lieu le 19 juin à Luxembourg. L'orientation commune du Conseil du 15 mai représentant un progrès considérable, le Parlement n'a pas cherché à pousser son avantage et a accepté le texte sans changement. Fait digne d'être signalé, une déclaration commune a été signée, dont le texte est ici reproduit :

« Le Conseil, la Commission et le Parlement, constatant l'accentuation du caractère communautaire du nouveau règlement pour le Fonds régional, estiment que l'appréciation et l'application des principes contenus dans ce nouveau règlement doivent faire l'objet d'un échange de vues au moins une fois par an.

Le Conseil, la Commission et le Parlement estiment que les interventions du Fonds auront comme priorité la suppression des déséquilibres régionaux. Ils tiendront le plus grand compte des implications régionales des autres politiques communes lors de leurs délibérations sur ces politiques.

Les données de l'emploi, et notamment celui des femmes et des jeunes, sont des éléments fondamentaux de l'intervention du Fonds, comme des autres instruments communautaires.

Les trois institutions conviennent de l'intérêt dans le respect des compétences internes des États membres et des dispositions du droit communautaire, d'une relation plus efficace entre la Commission des Communautés européennes et les autorités régionales ou le cas échéant locales. Cela permettra une meilleure prise en compte des intérêts régionaux lors de l'élaboration de programmes de développement régional et des programmes d'intervention.

Le concours du FEDER constitue, en général, un effort financier global supplémentaire en faveur du développement des régions ou zones bénéficiaires.

Le Parlement, le Conseil et la Commission conviennent qu'en tout état de cause les points ayant fait l'objet d'amendements du Parlement et qui n'ont pu

être retenus par le Conseil feront l'objet d'un examen approfondi dans l'avenir et en tous cas à l'occasion de la révision ultérieure du règlement du Fonds. »

B. Quelques problèmes d'exécution dans le domaine social

Deux questions sont à signaler : le problème d'exécution en paiements du Fonds social et la dotation de crédits pour le « soutien financier spécial en faveur de la Grèce au secteur social » (poste 5420/B).

L'exécution du Fonds social

Aux termes des articles 5 § 1 et 10 § 4, du règlement (CEE) n° 2950/83 du 17 octobre 1983 — règlement qui porte application de la décision 83/516/CEE concernant les missions du Fonds social européen — l'agrément des demandes de concours entraîne le versement d'une avance de 50 % du concours. La Commission doit donc statuer sur les demandes de l'année 1984 avant le 13 juillet 1984. Elle devra, en conséquence, s'efforcer tout à la fois de respecter le délai qui lui est ainsi imposé, et de rechercher les modalités d'exécution financière pour introduire certains délais dans les paiements à effectuer afin de tenir compte de la situation difficile où se trouve le budget 1984.

Soutien financier exceptionnel en faveur de la Grèce

Dans le cadre des discussions autour du memorandum grec, le Conseil du 26 mars 1984, a adopté un règlement (CEE) n° 815/84 relatif à un soutien financier exceptionnel en faveur de la Grèce dans le domaine social. La Commission a donc présenté à l'autorité budgétaire, le 10 avril 1984, une proposition de virement de crédits n° 5/84, dont nous reparlerons plus loin, visant à transférer un montant de 13,5 MioÉCU en CE et de 8,1 MioÉCU en CP du chapitre 60 « Fonds social européen » au chapitre 54 « Autres interventions à caractère régional » dont 6,75 MioÉCU en CE et 4,050 MioÉCU en CP en faveur du poste 5420 « Construction, aménagement et équipement de centres pour la formation professionnelle ». Le Conseil, le 10 mai 1984, a émis un avis favorable à la majorité qualifiée sur cette proposition de virement et en a informé le Parlement européen. La Commission du contrôle budgétaire du Parlement européen a approuvé ce virement le 22 mai 1984, en formulant certaines réserves, à savoir que la Commission devait exécuter les crédits tant en engagements qu'en paiements avant la fin de l'exercice 1984 et informer le Parlement européen des paiements effectués au début de l'exercice budgétaire 1985.

4. LES DÉPENSES DE R-D, ÉNERGIE, INDUSTRIE ET TRANSPORTS

La logique conduit à reprendre les chapitres de la nomenclature pour situer l'exécution du Titre 7/B de la section consacrée à la Commission dans le budget 1984, titre qui recouvre de très nombreuses actions et politiques dans la Communauté européenne (84).

Les dépenses ressortissant à la politique énergétique (chapitre 70/B)

Dans le domaine de l'énergie, le budget 1984 autorise quatre actions principales (84 a).

— les projets communautaires de développement technologique dans le secteur des hydrocarbures (poste 7000/B) : 35 MioÉCU en CE, 25 MioÉCU en CP. Le lancement de nouvelles actions se situera dans le deuxième semestre de l'exercice, le premier servant à la préparation de la décision du Conseil ;

— les projets de démonstration (articles 702/B, 703/B et 704/B) : p.m. en CE, 23,2 MioÉCU en CP et au chapitre 100 : 87 MioÉCU en CE et 22,5 MioÉCU en CP. En l'absence d'une base légale pour l'exercice 1984, la Commission a dû se limiter à liquider les projets décidés avant le 31 décembre 1983 en faisant essentiellement recours aux crédits reportés. Après un accord intervenu lors de la session des 12 et 13 mars 1984 du Conseil quant au montant estimé nécessaire pour la période 1983-1985 sur 265 MioÉCU, la Commission escompte l'adoption de la base légale pour la fin du premier semestre 1984, permettant de continuer l'action qui a eu beaucoup de succès à ce jour ;

— la troisième action démarre depuis l'accord du Conseil du 22 mai 1984 et concerne le transfert de 60 MioÉCU (poste 7027/B) au budget de la CECA, afin de contribuer, en tant qu'action de solidarité communautaire, au financement des mesures destinées à faire face aux conséquences socio-économiques découlant des efforts de restructuration et modernisation de l'industrie charbonnière des États membres ;

— la quatrième action « Mesures particulières communautaires relevant de la stratégie énergétique » (article 707/B) dont nous parlerons plus loin.

Dépenses de recherche et d'investissements (chapitre 73/B)

La recherche communautaire (84 b) (740 MioÉCU en CE et 506 MioÉCU en CP) s'articule autour de six actions principales dont les cinq premières sont des actions à frais partagés (avec l'industrie et les universités) tandis que la sixième est exécutée par la Commission elle-même :

— Techniques industrielles, biotechnologies et matières premières ;

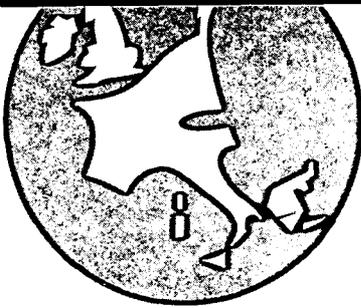
— Fusion thermonucléaire et fission nucléaire ;

— Énergie non nucléaire, santé et sécurité et environnement ;

— Recherches liées au développement et technologies de l'information ;

(84) Voir l'ouvrage cité à la note de bas de page (10) :

- a) aux pages 404 à 410,
- b) aux pages 427 à 431,
- c) aux pages 435 à 437,
- d) aux pages 414 à 420,
- e) aux pages 373 et 374.



— Actions horizontales (par exemple : prévisions et évaluations à long terme) ;

— Actions directes concernant la recherche exécutée par le Centre commun de recherche.

L'exécution du budget 1984 n'a pas encore atteint son rythme habituel de croisière en l'absence de décisions de programme de recherches dans les domaines des applications des nouvelles technologies (85 a), l'Énergie non nucléaire (85 b) et de la Radioprotection (85 c), etc.

Deux événements majeurs méritent cependant d'être cités : l'adoption, le 28 février 1984, du programme ESPRIT par le Conseil (programme européen de recherche et développement dans le domaine des technologies de l'information) (86) représentant pour les cinq premières années un effort financier de 1,5 milliards d'écus, réparti de manière égale entre le budget communautaire et les industries du secteur. L'autre événement concerne l'inauguration, le 9 avril 1984 à Culham en Grande-Bretagne, de l'une des plus remarquables réalisations de la coopération européenne dans la recherche sur l'utilisation pacifique de l'atome, par fusion nucléaire, le projet JET (Joint European Torus) destiné à la création et à l'étude d'un plasma dans des conditions et dimensions voisines de celles d'un réacteur thermonucléaire.

Dépenses ressortissant au domaine du marché de l'information et de l'innovation (chapitre 75/B)

Dans le domaine du marché de l'information et innovation (84 c) (27,4 MioÉCU en CE et 23,2 MioÉCU en CP), l'utilisation des crédits ne correspond pas au rythme escompté. Sur trois actions importantes, une seule a été acceptée à ce jour par le Conseil à savoir « un plan de développement transnational de l'infrastructure d'assistance à l'innovation et au transfert des technologies » (87). La Commission entreprendra prochainement des actions concrètes à ce sujet. N'ont pas encore été décidés par le Conseil : le programme communautaire pour le développement du marché de l'information spécialisée en Europe et la création d'un instrument destiné à financer l'innovation dans les petites et moyennes entreprises (PME) (88).

(85) Voir : a) JOCE n° C 230 du 27 août 1983.

b) JOCE n° C 218 du 13 août 1983.

c) JOCE n° C 179 du 6 juillet 1983.

(86) Voir JOCE n° C 67 du 9 mars 1984 (pages 54 à 59).

(87) Voir JOCE n° L 353 du 15 décembre 1983 (décision du Conseil du 25 novembre 1983).

(88) La création d'un instrument communautaire destiné à financer l'innovation dans les petites et moyennes entreprises consisterait à affecter une tranche du NIC (100 MioÉCU) à des prêts aux PME, en y ajoutant une dotation budgétaire de 12 MioÉCU, afin d'inclure un élément d'incitation. En raison des réserves allemandes et néerlandaises, l'idée d'une bonification d'intérêts a été abandonnée. En contrepartie, la Communauté européenne aurait contribué à la création d'un fonds de garantie (moratoire). Un certain délai de grâce était prévu pour le remboursement des prêts. Le Conseil ECOFIN du 5 juin 1984 n'a pas accepté ce dispositif en raison de l'opposition de la Grande-Bretagne.

Dépenses ressortissant au domaine industriel et au marché intérieur (chapitre 77/B)

En ce qui concerne le domaine industriel et le marché intérieur (84 d) (64 MioÉCU en CE et 62 MioÉCU en CP), la décision du Conseil intervenue seulement le 10 avril 1984 quant à l'extension du programme pluriannuel dans le domaine de l'informatique et l'absence d'une décision sur la proposition de règlement concernant des prêts aux projets entrepris dans le cadre de programmes d'explorations de matières premières minérales non énergétiques sur le territoire des États membres, ont à ce jour négativement influencé l'exécution du budget 1984.

Dans le cadre du marché intérieur, la Commission a lancé une nouvelle et importante action politique visant à faciliter la convergence des politiques nationales dans le domaine des normes et des règlements techniques.

Dépenses ressortissant au domaine des transports (chapitre 78/B)

Dans le domaine des transports, un événement de première importance est intervenu, à savoir la décision du 10 mai 1984 en matière de soutien financier aux projets d'intérêt communautaire en matière d'infrastructure de transport.

La proposition de la Commission du 5 juillet 1976

Constatant que sa proposition du 5 juillet 1976, modifiée le 18 février 1980 (89), de soutien financier aux projets d'intérêt communautaire en matière d'infrastructure de transport était toujours sur la table du Conseil (84 e), la Commission a été amenée à transmettre au Conseil, le 5 août 1983, une nouvelle proposition destinée à servir de base juridique non seulement pour l'utilisation des 15 MioÉCU inscrits au budget 1983 pour le soutien aux projets d'infrastructure, mais également pour la réalisation du programme expérimental, déjà avancé en décembre 1982 (90). Les critères retenus par la Commission sont la contribution à la suppression de goulets d'étranglement et l'incidence sur les échanges et le trafic entre les États membres. De plus, elle propose pour 1984, l'octroi d'un concours en faveur de projets d'infrastructure de transport en Grèce, tel que prévu dans la réponse au mémorandum grec.

La procédure proposée prévoit que sur proposition de la Commission et après avis du Parlement, le Conseil établisse chaque année une liste de projets éligibles selon des lignes directrices. Les projets à soutenir seraient choisis par la Commission sur cette liste et le taux d'intervention, cumulé avec celui d'autres interventions financières (FEDER, BEI), ne pourrait dépasser 70 % du coût total.

(89) Voir JOCE n° C 207 du 2 septembre 1976 et n° C 89 du 10 avril 1980.

(90) En septembre 1983, en application d'un règlement du Conseil du 30 décembre 1982 concernant « une action limitée dans le domaine des infrastructures de transport », la Commission avait décidé d'octroyer un soutien financier de 2,5 MioÉCU pour la construction d'un tronçon routier de la liaison Evzoni-Volos en Grèce et de 7 MioÉCU pour la réalisation de la gare de triage et de dédouanement de Domodossola en Italie.

Le déroulement des événements et de la procédure législative

Le 15 décembre 1983, le Parlement européen, dans son avis sur la proposition de la Commission (91), invite le Conseil à arrêter sans délai le règlement proposé et fait remarquer que pour assurer un développement harmonieux et continu du soutien communautaire des projets d'infrastructure, il est indispensable que ce règlement prévoie explicitement la réalisation d'un programme pluriannuel avant l'expiration duquel un règlement définitif devrait être adopté.

Après les événements survenus en février 1984 à certains postes frontières alpins, une session spéciale du Conseil « Transports » a eu lieu le 22 mars. A cette occasion, la Commission a indiqué des projets d'infrastructure particulièrement aptes à améliorer les conditions de trafic sur des axes transfrontaliers et a insisté à nouveau pour que le Conseil prenne rapidement une décision à ce sujet.

Par ailleurs, à la suite des avis du Parlement européen et du Comité économique et social sur la proposition de programme pluriannuel, la Commission a introduit un certain nombre de modifications visant notamment à limiter le financement communautaire à 40 % du coût des projets.

Lors de cette session du 22 mars 1984, le Conseil marque son intention de financer en 1984 des infrastructures frontalières des régions alpines ainsi que d'attribuer 25 millions d'écus au financement d'infrastructures situées en Grèce.

La décision du Conseil du 10 mai 1984

Le 10 mai 1984, le Conseil a finalement donné son accord au règlement « concernant une action particulière dans le domaine des infrastructures de transport », et a approuvé les projets à financer sur les crédits 1983 et 1984 (92) à savoir :

- au titre des crédits 1983 pour 15 MioÉCU :
 - la modernisation du nœud ferroviaire de Mulhouse Nord (France) (3 MioÉCU) ;
 - le contournement routier de Wexford (Irlande) (3 MioÉCU) ;
 - le tronçon Axios-Gallikos de la route Evzoni-Volos (Grèce) (4 MioÉCU) ;
 - la section Potaschberg — frontière allemande de l'autoroute Luxembourg-Trèves (5 MioÉCU).
- au titre des crédits 1984 pour 80 MioÉCU, dont :
 - la section ferroviaire Chiasso-Milano (Italie) (8,5 MioÉCU) ;
 - la section Le Fayet-les-Houches de l'autoroute d'accès au tunnel du Mont-Blanc (France) (3,8 MioÉCU) ;
 - l'axe routier Evzoni-Athènes-Kalamata (Grèce) et la section de chemin de fer Larissa-Plati (Grèce) (25 MioÉCU) ;
 - le contournement de Shankill-Bray (Irlande) (2,4 MioÉCU) ;

- la gare de Nuremberg (Allemagne) (4,2 MioÉCU) ;
- deux sections de l'autoroute M 25 périphérique de Londres (Royaume-Uni) (9,7 MioÉCU) ;
- le contournement de Sidcup par l'A 20 (Royaume-Uni) (9 MioÉCU) ;
- l'accès ferré au port de Harwich (Royaume-Uni) (2,5 MioÉCU) ;
- l'aménagement de la Lys (Belgique-France) (8,1 MioÉCU) ;
- le pont de Dordrecht (Pays-Bas) (1,7 MioÉCU).

Le soutien financier ne devra pas excéder 25 % du coût total de chaque projet ou de l'étape du projet bénéficiant d'un soutien, sans que les contributions de toutes sources communautaires puissent dépasser 50 % du coût total. Ainsi, pourraient être utilisés les crédits inscrits à ces fins aux budgets 1983 et 1984 (42,6 MioÉCU en CP et 95 MioÉCU en CE).

Enfin, le Conseil a invité la Commission à lui remettre avant la fin 1984, un rapport servant de base à la mise en place d'un programme indicatif de projets significatifs d'infrastructure de transport d'intérêt communautaire réalisables à moyen terme, ainsi que les propositions de modalités d'association de financements communautaires, budgétaires ou non, susceptibles de s'ajouter aux financements nationaux.

5. LES COMPENSATIONS À LA GRANDE-BRETAGNE ET À L'ALLEMAGNE

Les crédits pour ces compensations ont déjà fait l'objet de nombreux développements dans la partie de cet article consacrée à la procédure budgétaire pour l'établissement du budget pour 1984 (1 202 MioÉCU sont inscrits au chapitre 100/B dans l'attente de virements). Ils ont également suscité un intéressant débat sur le plan législatif, qui est aujourd'hui encore bloqué.

Les propositions de règlement de la Commission du 2 décembre 1983

En exécution de ce qui avait été convenu au Conseil européen de Stuttgart en matière de compensations à la Grande-Bretagne et à l'Allemagne, et afin de donner une base juridique aux crédits inscrits au budget 1984, la Commission a transmis au Conseil, le 2 décembre 1983, des propositions visant à l'affectation des crédits à des projets dans les domaines de l'emploi (93 a) de la stratégie énergétique (93 b) et d'infrastructure des transports (93 c).

Dans le domaine de l'emploi, la Commission propose que la participation communautaire s'effectue au bénéfice des programmes qui en Grande-Bretagne créent des possibilités supplémentaires pour les jeunes chômeurs.

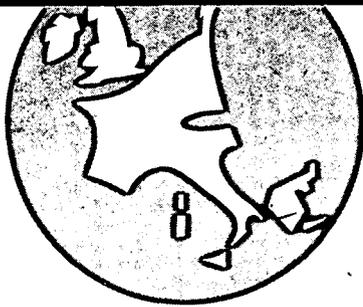
(91) Voir JOCE n° C 10 du 16 janvier 1984 (pages 86 et 87).

(92) Voir JOCE n° L du

(93) a) Voir JOCE n° C 348 du 23 décembre 1983, page 9.

b) Voir JOCE n° C 344 du 20 décembre 1983, page 4.

c) Voir JOCE n° C 340 du 17 décembre 1983, page 4.



Dans le domaine de la stratégie énergétique, la Commission propose que la participation communautaire ait pour objet de concourir au financement de projets qui, en Grande-Bretagne et en Allemagne, s'inscrivent dans la ligne des objectifs de la politique énergétique de la Communauté.

Enfin, en matière d'infrastructure de transport, la Commission propose que le soutien financier soit accordé à des projets qui contribuent, en Allemagne et en Grande-Bretagne, à la réalisation de la politique commune des transports.

Pour les trois règlements, la Commission estime que la contribution financière globale de la Communauté ne peut dépasser, pour chaque projet, 70 % des dépenses publiques annuelles. En outre, elle propose d'instituer pour l'exécution de ces mesures une procédure de comité de gestion de type FEDER.

Dans la lettre de transmission de ses propositions au Conseil, la Commission confirme la classification en DNO des crédits destinés à financer les mesures proposées.

Les thèses du Conseil et du Parlement

Le Conseil, qui a créé deux de ces lignes budgétaires dans le projet de budget du 22 juillet 1983, classe ces crédits en « DO provisoires », adoptant ainsi une attitude essentiellement politique et tactique. En effet, il avait déjà accepté en 1983 de classer en DNO la ligne 707 (stratégie énergétique), ouverte dans le budget rectificatif et supplémentaire n° 1/1983, tout en convenant d'en neutraliser le montant pour la détermination de l'assiette DNO 1983 pour le budget 1984 (94).

Le Parlement, quant à lui, en considérant ces lignes comme DNO, conformément aux propositions de règlement et en inscrivant les crédits au chapitre 100, s'est assuré du pouvoir décisionnel en matière de virement de ces crédits sur les lignes appropriées.

A l'occasion de la préparation de son avis, confiée à sa Commission des budgets, et plus particulièrement à Mme Christiane Scrivener, rapporteur général pour le budget 1984, le Parlement défend des thèses d'inspiration strictement communautaire.

Après avoir reporté, le 13 février 1984 (95), le vote de la proposition de résolution de Mme Scrivener, conformément à l'article 36 § 2 de son règlement, le Parlement émet, le 12 mars 1984 (96) un avis favorable sur ces propositions, avec les amendements suivants préparés en Commission des budgets (97) : 1) taux de la participation communautaire ramené de 70 à 60 % ; 2) les conditions d'éligibilité des projets (seuls des

projets qui n'étaient pas commencés avant janvier 1983 et qui ne sont pas encore achevés peuvent être retenus) et 3) caractère consultatif du comité.

Lors de sa session « Affaires générales » des 12 et 13 mars 1984, le Conseil tombe d'accord sur la classification de ces différentes dépenses en DNO ; la concertation entre le Conseil et le Parlement s'avérait dès lors inutile vu l'absence de divergence entre ces deux Institutions.

Cependant, en raison de l'absence de solutions aux problèmes financiers de la Communauté lors du Conseil européen des 19 et 20 mars 1984, le Conseil « Affaires générales » n'a pu parvenir le 20 mars à adopter les trois règlements proposés en raison du vote contraire des délégations française et italienne. Quant aux crédits de 1 202 MioÉCU ils sont donc restés bloqués au chapitre 100/B.

Par contre, le succès du Conseil européen de Fontainebleau entraîne la levée de la réserve française. Les trois règlements sont approuvés par le Conseil « Affaires générales » (98) dans la foulée du Conseil européen lui-même. Le 27 juin 1984, la Commission envoie sa demande de virement n° 1/1984 dont nous reparlerons plus loin.

Signalons encore que dans l'avant-projet de budget pour l'exercice 1985, la Commission a proposé d'exclure de l'assiette des DNO les crédits inscrits au chapitre 100, de manière à maintenir d'une année à l'autre un traitement homogène de l'assiette.

6. LES DÉPENSES DE COOPÉRATION AVEC LES PAYS EN VOIE DE DÉVELOPPEMENT ET LES PAYS TIERS

Les crédits du Titre 9/B intitulé « Coopération avec les pays en voie de développement et les pays tiers », sont multiformes. Nous n'en retiendrons que trois.

Le Fonds européen de développement (chapters 90/B et 91/B)

Le Fonds européen de développement (99) trouve une structure d'accueil dans la nomenclature du budget (66). Cette nomenclature est dotée de p.m. et il n'y a aucune raison de la voir faire l'objet d'une exécution en 1984, puisque la négociation pour une nouvelle convention ACP-CEE est en cours.

En effet, les négociations — en vue du renouvellement de la Convention de Lomé, qui vient à expiration le 28 février 1985 — ouvertes officiellement, au niveau ministériel, les 6 et 7 octobre 1983 à Luxembourg, se sont poursuivies les 9 et 10 février 1984 à Bruxelles lors de la deuxième conférence ministérielle ACP-CEE. De larges convergences de vues ont pu être notées sur les objectifs de la coopération — et dans ce contexte sur l'importance à accorder au développement rural et à la sécurité alimentaire — ainsi que sur les principes fondamentaux qui sont à la base de la

(94) Voir l'article cité en note de bas de page (9) page 346.

(95) Voir JOCE n° C 77 du 19 mars 1984, page 11.

(96) Voir JOCE n° C 104 du 16 avril 1984, page 10.

(97) En commission des budgets, le 22 février 1984, l'accord se fait avec la Commission, représentée par M. Étienne Davignon sur les points 1 et 2, mais non sur le point 3. La Commission, le 27 février 1984, revise sa proposition (COM (84) 150). La nouvelle proposition est publiée dans le JOCE n° C 162 du 22 juin 1984.

(98) Voir JOCE n° L 177 du 4 juillet 1984.

(99) Voir l'ouvrage cité à la note de bas de page (10) aux pages 117, 122, 123 et 456 à 458.

coopération : respect de la souveraineté et des choix politiques et économiques de chacun, égalité entre partenaires, interdépendance et intérêt mutuel qui lie les deux parties.

A l'occasion de la troisième conférence ministérielle de négociation ACP-CEE qui s'est tenue à Fidji du 2 au 5 mai 1984 certains progrès sont enregistrés en ce qui concerne le « dialogue sur les politiques », les droits de l'Homme, les étudiants et travailleurs migrants ACP dans la Communauté et la dette des ACP.

La quatrième conférence ministérielle de négociation ACP-CEE des 28 et 29 juin 1984 a fait de grands progrès, sauf sur la question de l'enveloppe financière du Fonds européen de développement (FED), question qui sera abordée en fin de négociation.

La structure de la future Convention pourrait être la suivante :

- une Convention de base couvrant les principes généraux, les principales modalités, les objectifs généraux et sectoriels de la coopération, les institutions et les dispositions générales et finales ;

- des protocoles concernant le régime des échanges, le STABEX, la coopération agricole, industrielle, financière et technique, le SYSMIN, les investissements et la pêche.

Les crédits pour l'aide alimentaire (chapitre 92/B)

La gestion de l'aide alimentaire connaît désormais un nouveau cours (100).

Le 1^{er} février 1984, la Commission remet au Conseil une proposition de règlement fixant les règles d'application du règlement (CEE) n° 3331/82 relatif à la politique et à la gestion de l'aide alimentaire dit « règlement-cadre ». La mise en œuvre du règlement-cadre, arrêté le 3 décembre 1982 (101), nécessite en effet, chaque année, l'adoption de règles d'application relatives aux quantités globales par produit, à la liste des pays et organismes bénéficiaires et à la détermination des produits de base et des produits dérivés faisant l'objet d'actions d'aide alimentaire.

En ce qui concerne les quantités globales proposées, la Commission se fonde évidemment sur les quantités correspondant aux disponibilités budgétaires pour 1984, soit :

- pour les céréales, une première tranche de 927 663 tonnes (qui correspondent à l'engagement souscrit par la Communauté au titre de la Convention d'aide alimentaire), et une deuxième tranche pouvant aller jusqu'à 200 000 tonnes à titre d'action autonome de la Communauté ;

- un maximum de 122 500 tonnes pour le lait en poudre ;

- un maximum de 32 760 tonnes pour le butteroil ;

- un maximum de 13 500 tonnes pour le sucre ;

- un maximum de 20 000 tonnes pour les huiles végétales et

- pour les autres produits (poissons, légumes secs, etc.) des quantités équivalant au maximum à 147 000 tonnes de céréales.

Saisi pour avis, le Parlement adopte, le 13 avril 1984 (102), une résolution approuvant la proposition de la Commission mais sous réserve de la suppression de la référence au règlement-cadre du 3 décembre 1982. Le Parlement rappelle en effet que le Conseil a arrêté ce règlement dans des conditions qu'il considère comme inacceptables (103) en mettant fin unilatéralement à une procédure de concertation et en portant préjudice aux pouvoirs du Parlement. Dans sa résolution, le Parlement invite une fois de plus la Commission à élaborer une proposition sur un nouveau règlement de base concernant l'aide alimentaire.

Ne tenant pas compte de cette réserve du Parlement, le Conseil arrête, le 7 mai 1984, le règlement fixant pour 1984, les règles d'application du règlement (CEE) n° 3331/82 (104) concernant la politique et la gestion de l'aide alimentaire, les quantités retenues correspondant à celles proposées par la Commission, ce qui constitue incontestablement un succès pour elle, mais également pour le Parlement qui avait voté les crédits nécessaires.

L'aide à l'UNRWA (articles 936/B et 959/B)

Depuis le 19 décembre 1962, la Communauté européenne aide l'UNRWA (105).

Le 9 mars 1984, la Commission présente au Conseil une proposition concernant la conclusion d'une nouvelle convention triennale avec l'office de secours et de travaux des Nations-Unies pour les réfugiés de Palestine (UNRWA) relative à l'assistance aux réfugiés dans les pays du Proche-Orient, pour la période allant de 1984 à 1986.

La convention à conclure entre la Communauté et l'UNRWA constitue la base légale nécessaire à l'exécution des crédits budgétaires inscrits à certaines lignes du chapitre 92/B (aide alimentaire) et à l'article 959/B (programme d'éducation de l'UNRWA).

En ce qui concerne le programme d'éducation de l'UNRWA, la Commission propose l'inscription, dans le texte même de la convention, du montant de la contribution communautaire pour les années 1984, 1985 et 1986, soit respectivement 16,17 et 18 MioÉCU, l'objectif étant de donner à l'UNRWA une garantie juridique sur les flux financiers dont elle bénéficiera sur une période pluriannuelle, afin de pouvoir établir des prévisions et d'adapter ses différents programmes en conséquence. Comme le budget 1984, tel qu'il a été arrêté, ne prévoit à cet effet qu'un « p.m. » à l'article 959, la Commission compte faire, le moment venu, les propositions de virements nécessaires afin d'assurer le financement du programme d'éducation de l'UNRWA pour un montant de 16 MioÉCU.

(102) Voir JOCE n° C 127 du 14 mai 1984.

(103) Voir l'ouvrage cité en note de bas de page (10) pages 575 et 576.

(104) Voir JOCE n° L 124 du 11 mai 1984, pages 1 à 5.

(105) Voir l'ouvrage cité en note de bas de page (10) aux pages 468 et 469.

(100) Voir l'ouvrage cité à la note de bas de page (10) aux pages 464 à 468.

(101) Voir JOCE n° L 352 du 14 décembre 1982.



La proposition de la Commission étant fondée sur les articles 43/CEE et 235/CEE, le Conseil consulte le Parlement européen. En attendant l'avis de celui-ci, le Conseil, le 14 mai 1984, marque son accord sur une « orientation commune » concernant le texte de la nouvelle convention à conclure avec l'UNRWA. Le Conseil ayant limité à 17 MioÉCU le montant de la contribution communautaire au programme d'éducation de l'UNRWA pour 1986, la Commission, dans une déclaration du procès-verbal, s'est réservée de présenter le moment venu des propositions visant à maintenir la contribution communautaire à un niveau stable en termes réels.

Le Parlement, adopte le 24 mai 1984, une résolution approuvant la proposition de la Commission, reconnaissant la situation financière précaire de l'UNRWA et regrettant que les contraintes budgétaires actuelles ne permettent pas d'accroître la participation de la Communauté.

Les crédits de fonctionnement des institutions des Communautés européennes (Titres 1/A et 2/A)

Le budget ordinaire pour 1984 est en ce qui concerne les crédits de fonctionnement arrêté au niveau de 803,5 MioÉCU, soit en augmentation de 6,1 % par rapport au budget 1983. Ce montant est le résultat d'un « combat » triangulaire entre Commission, Conseil et Parlement, les différentes étapes de la procédure budgétaire illustrant parfaitement les « reprises du combat ».

En ce qui concerne ses effectifs et ses dépenses de personnel, la Commission avait proposé dans l'avant-projet 430 postes nouveaux, l'enveloppe globale des crédits pour les dépenses de personnel s'élevant alors à 556,6 MioÉCU. L'examen par le Conseil des demandes d'effectifs en première et deuxième lectures fut rondement mené et aboutit à aucun poste nouveau et à un abatement forfaitaire sur l'ensemble des crédits de personnel, après avoir supprimé les dotations prévues pour les nouveaux postes. Le montant du titre 1/A du budget était alors ramené à 524,0 MioÉCU soit en baisse de 6 % par rapport à l'avant-projet de la Commission. En première lecture, le Parlement augmentera les crédits de 2,9 MioÉCU, laquelle augmentation fut ramenée à 0,5 MioÉCU en deuxième lecture, aucun crédit n'ayant été alloué pour les 185 postes nouveaux approuvés par le Parlement.

En ce qui concerne les dépenses de fonctionnement, le processus avait été identique. La Commission avait présenté un avant-projet de budget 1984 de 303,5 MioÉCU soit en augmentation de 15,1 % par rapport à 1983. En première lecture, le Conseil avait, en dehors des actions qui juridiquement ou contractuellement devaient être augmentées pour tenir compte partiellement de l'accroissement du coût de la vie, rejeté sans examen approfondi les demandes de la Commission. Ainsi le projet de budget 1984, en ce qui concerne cette catégorie de dépenses, s'était chiffré à 272,6 MioÉCU soit en augmentation de 3,4 % par rapport à 1983. Chiffre très inférieur à l'indice du coût de la vie. La première lecture par le Parlement du projet de budget débouchait sur une augmentation de 8,7 MioÉCU des crédits du titre 2. De cette augmentation, 0,2 MioÉCU étaient retenus par le Conseil en deuxième lecture. Devant cette attitude restrictive, le

Parlement révisait à la baisse sa position arrêtée en première lecture et c'est finalement à 279 MioÉCU qu'étaient arrêtées les dépenses 1984 de fonctionnement imputées au titre 2 soit en augmentation de 5,8 % par rapport au budget 1983. Afin d'apprécier la portée effective de cette augmentation, il y a lieu de noter que les actions bénéficiaires des crédits supplémentaires votés par le Parlement ne concernent pas les crédits de fonctionnement de l'institution, dans le sens gestion, mais les crédits plus « politiques » tels que les crédits d'information et les subventions.

En ce qui concerne le budget 1984 des autres institutions notamment ceux du Parlement et du Conseil, institutions qui détiennent le pouvoir budgétaire, un « gentleman's agreement » consistant à accepter de facto et par réciprocité le projet de budget tel que présenté par chacune des deux institutions aboutit à une divergence de traitement dans la procédure d'adoption par rapport au budget de la Commission qui subit systématiquement des coupures par le jeu des navettes entre les deux branches de l'autorité budgétaire.

De par leur nature, les budgets du Parlement, en dehors des crédits liés aux élections européennes (18,6 MioÉCU en 1984) et du Conseil, sont assimilables aux dépenses purement administratives de la Commission. Le volume des crédits 1984 pour le Parlement a été de 239,1 MioÉCU soit 4,9 % d'augmentation par rapport à 1983 ; celui du Conseil a été en augmentation de 5 % pour un montant total de crédits de 137 MioÉCU.

Le recours des « verts » du 29 septembre 1983

Lors de la procédure budgétaire pour l'établissement du budget 1984, et à la suite de son arrêt, la Cour de justice a été saisie de cinq recours tendant à l'annulation de l'avant-projet et du projet de budget et, après qu'il eut été arrêté, du budget 1984 lui-même.

La requérante est une association française a but non lucratif, formée par des écologistes candidats à la deuxième élection du Parlement européen le 17 juin 1984, qui conteste le mode de répartition décidé par le Parlement (106) concernant les crédits budgétaires (43 MioÉCU au total) figurant au poste 3708 de la section I (Parlement) dans les budgets 1982 (17,39 MioÉCU), 1983 (7 MioÉCU) et 1984 (18,61 MioÉCU). Ces crédits sont destinés, suivant le commentaire budgétaire, à « couvrir le cofinancement de la préparation de l'information concernant la deuxième élection directe, en 1984, conformément à la décision du bureau du 12 octobre 1982. » (107)

(106) Voir réglementation publiée dans le JOCE n° C 293 du 29 octobre 1983, pages 1 et 2.

(107) Chacun des sept groupes politiques recevrait un montant fixe de 1 % des 43,4 MioÉCU, les 93 % restants étant répartis entre les groupes en fonction du nombre de leurs membres, la direction générale de l'Information disposant d'environ 4,2 MioÉCU destinés aux publications et à l'audiovisuel dont le programme est en cours d'élaboration. Les moyens invoqués par le requérant à l'appui de son recours sont : 1) violation des traités, et notamment des articles 145 et suivants du traité CEE ; Incompétence ; Manque de base légale ; 2) violation des traités, et notamment des articles 7 et 13 de l'Acte du 20 septembre 1976 portant élection des représentants à l'As-

Le premier de ces cinq recours est dirigé contre le Conseil et la Commission, les trois suivants sont dirigés contre le Parlement et le cinquième met en cause le Conseil. Deux de ces recours ne concernent cependant pas directement un acte explicitement prévu par la procédure budgétaire (Affaires n° 294 et 295-83).

La requérante justifie le nombre des recours et celui des actes attaqués par le libellé sibyllin du paragraphe 7 de l'article 203/CEE, qui se lit comme suit : « lorsque la procédure prévue au présent article est achevée, le Président de l'Assemblée constate que le budget est définitivement arrêté. » Afin de prévenir toute irrecevabilité, elle avait donc décidé de demander l'annulation de l'ensemble des actes de la procédure budgétaire.

Le Conseil et la Commission ont soulevé à l'encontre des recours dirigés contre eux (affaire n° 216-83, contre le Conseil et la Commission, et affaire n° 297-83, contre le Conseil) une exception d'irrecevabilité tendant à débouter la requérante sans que le débat au fond ne soit engagé. Tous deux estiment que l'avant-projet et le projet de budget ne sont pas susceptibles d'annulation car ils ne peuvent être considérés comme des actes définitifs au sens des articles 173/CEE, 146/CEEA et 38/CECA. La Commission estime, au surplus, que les décisions réellement en cause n'ont été ni proposées ni libellées par elle.

Le Parlement, partie intervenante, conclut dans le même sens dans les deux affaires non dirigées contre lui. Quant au fond, dans les affaires n° 294-83, 295-83 et 296-83, dirigées contre lui, il conclut au rejet des recours :

— comme irrecevables, lorsqu'ils mettent en cause le budget qui ne peut, selon lui, être attaqué que par les États membres, le Conseil et la Commission, étant donné qu'il n'est pas un acte concernant directement et individuellement d'autres personnes (affaires n° 295-83 et 296-83) ;

— comme non fondé lorsque la réglementation concernant la répartition des crédits est mise en cause (affaire n° 294-83).

A la date du 4 juin 1983, les cinq affaires sont toujours pendantes, la Cour ayant reçu le mémoire en réplique de la partie requérante en ce qui concerne l'affaire n° 216-83 et le mémoire en défense du Parlement concernant les affaires 294-83, 295-83 et 296-83. En ce qui concerne l'affaire 297-83, la Cour est en possession de la demande d'exception d'irrecevabilité déposée par le Conseil en mars 1984.

semblée au suffrage universel direct, et de l'article 138 du traité CEE, ainsi que des articles 203 et suivants du traité CEE ; 3) violation des principes de droit (égalité de tous les citoyens devant la loi électorale) ; 4) violation des traités, et notamment des articles 85 et suivants du traité CEE ; 5) violation de la Constitution française et 6) détournement de pouvoir.

De plus, le requérant conteste la légalité de la décision prise par le Ministre représentant la France au Conseil de voter en faveur du projet de budget.

8. LES MESURES DE GESTION ADOPTÉES PAR LA COMMISSION DURANT LE PREMIER SEMESTRE 1984

Les mesures de gestion adoptées par la Commission ont été de deux ordres : un freinage des dépenses et des virements.

A. Des mesures conservatoires

Dès le début de l'année 1984, la Commission était consciente que l'exécution du budget 1984 serait difficile en raison du niveau des dépenses agricoles et de l'insuffisance des ressources propres. Aussi, la Commission a-t-elle arrêté un certain nombre de mesures visant à assurer une gestion à la fois prudente et rigoureuse du budget 1984.

Le 4 janvier 1984, la Commission a décidé de se doter d'un « tableau de bord » lui permettant de suivre régulièrement l'exécution du budget, afin d'être en mesure d'arrêter à temps, le cas échéant, les mesures nécessaires. La direction générale des budgets est ainsi tenue de présenter au début de chaque mois, à la Commission, un rapport mensuel de suivi budgétaire précisant l'évolution des recettes et des dépenses par rapport à l'évolution moyenne des années antérieures. Le même jour, la Commission a confirmé et précisé sa décision du 12 octobre 1983 de mettre en place un système d'alerte pour le FEOGA/Garantie, lui permettant d'identifier rapidement en cours d'année, au vu des prévisions de dépenses par organisation commune de marché, les risques de dérapage budgétaire, en vue d'en faire immédiatement rapport au Conseil et au Parlement.

Le 25 janvier, puis les 8 et 22 février 1984, la Commission a décidé, à titre conservatoire, et en attendant d'approuver des mesures plus précises, que le rythme des dépenses autres que celles du FEOGA/Garantie ne devrait pas dépasser, tant en engagements qu'en paiements, le rythme de la même période de 1983 diminué de 10 %. Par la suite, le 4 avril 1984, la Commission a arrêté toute une série de mesures conservatoires, portant sur l'ensemble des titres du budget à l'exclusion du FEOGA/Garantie, visant à établir un régime de freinage des dépenses, essentiellement par des actions de blocage des crédits reportés de 1983.

Enfin, le 17 avril 1984, la Commission a transmis au Parlement et au Conseil une proposition formelle pour la couverture des besoins financiers de l'exercice 1984 dont nous parlerons plus loin, comportant des propositions d'économies pour un montant de 350 MioÉCU (COM(84) 250), à réaliser sur les dépenses autres que le FEOGA/Garantie.

B. Des virements

Outre les 37 virements faits par le directeur général des budgets, par délégation de la Commission et sous-délégation du Commissaire au budget, la Commission a préparé 20 virements de chapitre à chapitre et a demandé à l'autorité budgétaire l'autorisation de procéder à 20.



Le cadre institutionnel des virements

Avant toutefois de procéder à cette analyse de l'activité de virements — à laquelle nous procédons pour la première fois depuis dix ans que nous écrivons cette chronique, afin de déterminer si elle est significative — nous devons très rapidement rappeler le cadre institutionnel de ces virements.

Les articles 205, 3^e alinéa/CEE et autres prévoient que « la Commission peut procéder, dans les limites et conditions fixées par le règlement pris en exécution de l'article 204 à des virements de crédit, soit de chapitre à chapitre, soit de subdivision à subdivision ». De fait, le règlement financier (en l'occurrence celui du 21 décembre 1977) fixe que l'autorité budgétaire doit être saisie des virements de chapitre à chapitre, les propositions de virement (étant) réputées approuvées si l'autorité budgétaire ne s'y oppose pas, selon les règles qui distinguent les lignes de DO ou de DNO. Au Parlement européen, en vertu d'une résolution du 19 mai 1983, consacrée aux « attributions des commissions parlementaires permanentes », la Commission des budgets est compétente pour les « virements de crédits constituant autorisation de dépenses », c'est-à-dire, en termes clairs, les virements depuis les titres de réserve, soit les chapitres 100 et 101, vers des lignes budgétaires de la même section et la Commission du contrôle budgétaire pour les « virements de crédits constituant une mesure d'exécution du budget (conformément à l'accord avec la Commission des budgets) », c'est-à-dire tous les autres virements. Ce schéma de répartition de compétences entre les deux commissions complique singulièrement les procédures, mais résulte de la création en 1979 de la Commission du contrôle budgétaire, et de l'attribution à celle-ci d'un contrôle politique de l'exécution du budget.

Le 24 mai 1984, afin d'assurer la continuité du service, malgré les élections du 17 juin 1984, le Parlement européen décide de créer une Commission spéciale temporaire « problèmes budgétaires » pour exercer du 28 mai 1984 au 23 juillet 1984, les pouvoirs de la Commission des budgets et de la Commission du contrôle budgétaire. Cette Commission spéciale est composée : du Président du Parlement européen, du bureau de la Commission des budgets, du bureau de la Commission du contrôle budgétaire, ainsi que des deux rapporteurs pour le budget général des Communautés européennes pour 1984, auxquels se joignent, pour des raisons d'équilibre politique, un membre DEP, un membre DE et un membre CDI appartenant à l'une de ces deux Commissions. La décision du 24 mai prévoit « que les membres de cette Commission peuvent, en cas d'empêchement, se faire remplacer par des suppléants, auquel cas il convient d'observer une représentation politique et géographique appropriée », mais que les « questions politiquement importantes, seront néanmoins examinées par ces Commissions d'après leur compétence respective, en se réunissant dans leur composition normale et selon les procédures prévues au règlement ».

En pratique, cette Commission spéciale ne se réunira pas, les deux Commissions continuant à siéger.

Les vingt virements de chapitre à chapitre

Ces virements sont les suivants : Pour chacun, nous indiquerons son objet, l'attitude prise par le Conseil et

le Parlement, et la notification faite par le directeur général des budgets.

— Virement n° 1/84 (DNO) du 14 mars 1984, non transmis immédiatement à l'autorité budgétaire en raison de l'échec du Conseil européen de Bruxelles des 19 et 20 mars (voir chapitre 5 de cette troisième partie), concernant les *compensations à la Grande-Bretagne et à l'Allemagne*.

Après le succès du Conseil européen de Fontainebleau, il est envoyé par la Commission le 27 juin 1984 et fait l'objet d'un avis favorable du Conseil le 9 juillet 1984.

La Commission des budgets, le 12 juillet, l'accepte.

— Virement n° 2/84 (DNO) du 9 mars 1984, concernant des « *programmes de recherche agricoles* » (FEOGA/Orientation) et visant à virer 10 MioÉCU en CE et 7,5 MioÉCU en CP du chapitre 100/B au poste 3841/B.

Le Conseil, lors de sa session des 9 et 10 avril 1984, émet un avis favorable sur le virement de 10 MioÉCU en CE ; toutefois, compte tenu de la situation budgétaire actuelle, ainsi que du fait qu'il ne sera pas possible, d'ici la fin de l'exercice 1984, de faire démarrer suffisamment de programmes nouveaux pour permettre de dépenser l'intégralité des CP, le Conseil estime qu'il y a lieu de réduire à 3 MioÉCU les CP à virer.

Le Parlement européen qui, en sa réunion du 22 mars a approuvé le virement, réexamine cette proposition le 18 avril à la lumière de l'avis du Conseil et décide d'approuver un transfert de 6 MioÉCU en CP.

Le virement est notifié, tel qu'approuvé par le Parlement européen, le 26 avril.

— Virement n° 3/84 (DO) du 19 mars 1984, concernant des « *Actions forestières dans certaines zones sèches méditerranéennes* » (FEOGA/Orientation) et visant à virer 46 MioÉCU en CE et 9 MioÉCU en CP du chapitre 100/B au poste 3210/B.

Le Conseil marque son accord sur le virement de 46 MioÉCU en CE mais limite à 6 MioÉCU les CP, compte tenu du faible taux d'utilisation par la Commission des crédits de paiement durant les exercices 1980 à 1983.

Le Parlement européen émet un avis favorable.

Le virement est notifié, tel qu'approuvé par le Conseil, le 26 avril 1984.

— Virement n° 4/84 (DO) du 19 mars 1984 concernant des « *Services de conseillers techniques agricoles en Grèce* » (FEOGA/Orientation) et visant à virer 3 MioÉCU en CE et CP du chapitre 100/B au poste 3291/B.

Le Conseil, le 28 mars, marque son accord à la majorité qualifiée sur le virement de crédit demandé.

Le Parlement européen émet un avis favorable sur le virement proposé. Il estime néanmoins que « la classification de cette ligne budgétaire comme DO n'était pas justifiée par le fondement juridique de cette mesure et qu'elle devrait être reconsidérée au cours de la procédure budgétaire pour 1985 ».

Le virement est notifié, tel qu'approuvé par le Conseil, le 26 avril 1984.

— Virement n° 5/84 (DNO) du 10 avril 1984 concernant un « *Soutien financier spécial en faveur de la Grèce au secteur social* » et visant à virer 13,5 MioÉCU en CE et 8,1 MioÉCU en CP du poste 6010/B (Fonds social) aux postes 5420/B et 5421/B, chacun pour moitié, c'est-à-dire 6 750 000 écus en CE et 4 050 000 écus en CP.

Le Conseil, le 10 mai 1984, émet, à la majorité qualifiée, un avis favorable sur cette proposition de virement de crédits.

Le Parlement européen approuve ce virement le 22 mai 1984 en formulant certaines réserves dont nous avons parlé au chapitre 3 de cette troisième partie.

Le virement est notifié, tel qu'approuvé par le Parlement, le 29 mai 1984.

— Virement n° 6/84 (DNO) du 5 avril 1984 concernant des « *Frais d'organisation de stages dans les services de l'Institution* » et visant à virer 200 000 écus du chapitre 101/B à l'article 150/A.

Le Conseil, le 8 mai 1984, n'est pas en mesure d'émettre un avis favorable sur cette proposition de virement. En effet, et bien qu'étant favorable à la possibilité pour de jeunes universitaires de parfaire leur connaissance des Communautés européennes à l'occasion de stages au sein de la Commission, le Conseil juge inopportune, en raison des difficultés budgétaires actuelles, la demande de la Commission visant à rétablir les crédits qu'elle avait sollicités dans son avant-projet de budget 1984 et qui avaient été réduits par les deux branches de l'autorité budgétaire, compte tenu précisément des problèmes financiers auxquels la Communauté est présentement confrontée.

Le Parlement européen approuve la proposition le 18 avril 1984 et confirme son accord le 21 mai 1984 après avoir pris connaissance de l'avis du Conseil.

Le virement est notifié, tel qu'approuvé par le Parlement, le 24 mai 1984.

— Virement n° 7/84 (DNO) du 5 avril 1984 concernant des « *Dépenses de publication et d'information* » (*Exposition à la Nouvelle Orléans*) et visant à virer 1 209 207 écus du chapitre 101/B au poste 2720/A.

Le Conseil, le 8 mai 1984, n'est pas en mesure d'émettre un avis favorable sur le virement de la totalité du montant proposé, mais uniquement sur 1 009 207 écus correspondant aux crédits annulés au 31 décembre 1983. En effet, il estime qu'en raison des difficultés financières auxquelles la Communauté européenne est actuellement confrontée, la Commission devrait ne pas dépasser le montant de 1 300 000 écus qui avait été retenu pour sa participation à cette Exposition internationale.

Le Parlement européen approuve la proposition le 18 avril 1984 et confirme son accord le 21 mai 1984 après avoir pris connaissance de l'avis du Conseil.

Le virement est notifié, tel qu'approuvé par le Parlement le 24 mai 1984.

— Virement n° 8/84 (DNO) du 5 avril 1984 concernant des « *Dépenses de publication et d'information* » (*Exposition de Tsukuba*) et visant à virer 1 200 000 écus du chapitre 101/B au poste 2721/A.

Le Conseil n'est pas en mesure d'émettre un avis favorable sur la totalité de la demande présentée. Il estime, en effet, qu'une plus grande partie des dépenses relatives à la participation de la Commission à l'Exposition internationale de Tsukuba peut être reportée à l'exercice 1985 et, par conséquent, qu'il y a lieu de réduire le montant à virer à 1 000 000 écus.

Le Parlement européen approuve la proposition de virement le 18 avril 1984 et confirme son accord le 21 mai 1984 après avoir pris connaissance de l'avis du Conseil.

Le virement est notifié, tel qu'approuvé par le Parlement le 24 mai 1984.

— Virement n° 9/84 (DNO vers DO) du 26 avril 1984, concernant le « *Troisième protocole financier avec la Turquie* » et visant à virer 13 800 000 écus en CP reportés du chapitre 70/B au poste 9630/B.

Le Conseil, le 4 juin 1984, se prononce à la majorité qualifiée, contre cette proposition de virement. Le Comité budgétaire, tout en rappelant la position du Conseil concernant l'impossibilité de virer les crédits reportés, souligne lors de sa réunion du 16 mai 1984, l'écart entre les crédits inscrits au poste 9630 du budget de la Commission pour le troisième protocole financier avec la Turquie, à savoir 5 MioÉCU, et les demandes de la BEI pour l'exécution en 1984 des contrats de financement signés au titre de ce protocole (venu à échéance le 31 octobre 1981) s'élevant à environ 60 MioÉCU. Il souligne que la Commission ne peut mettre à la disposition de la BEI d'autres crédits que ceux inscrits au budget et a demandé à la Commission de revoir la question avec la BEI dans ce sens, afin d'établir des prévisions budgétaires plus réalistes.

Le Parlement ne donne pas suite à la demande de la Commission.

Le rejet de ce virement est notifié le 8 juin 1984.

— Virement n° 10/84 (DNO) du 25 avril 1984 concernant des « *Dépenses de recherche et d'investissement* » (*Déclassement de centrales nucléaires*) et visant à virer 2 500 000 écus en CE et 769 000 écus en CP au poste 7316/B à partir du poste 7361/B pour 267 000 écus en CE et en CP et du chapitre 101/B pour 2 233 000 écus en CE et 502 000 écus en CP.

Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, n'est en mesure d'émettre un avis favorable que sur une partie du virement, à savoir 1 267 000 écus en CE et 467 000 écus en CP.

Le Parlement européen approuve la proposition pour sa totalité, en dépit de l'avis du Conseil.

Le virement est notifié tel qu'approuvé par le Parlement le 12 juin 1984.

— Virement n° 11/84 (DNO) du 26 avril 1984 concernant « *les frais de mise en place de la Délégation de la Commission à Brasilia* » et visant à virer 588 900 écus du chapitre 101/B aux chapitres 20/A, 22/A et 23/A.

Le Conseil, à la majorité qualifiée, n'est pas en mesure d'émettre un avis favorable sur la totalité de la demande. Il estime, en effet, que compte tenu des difficultés financières auxquelles la Communauté est confrontée, certains des éléments de la proposition de



virement de la Commission ne sont pas justifiés. Tout en souhaitant que la Commission procède à une nouvelle évaluation, plus restrictive, des besoins strictement nécessaires à la mise en place de sa délégation à Brasília, il propose de réduire le montant à virer à 200 000 écus.

Le Parlement européen, compte tenu de l'avis du Conseil, ramène le virement à 420 000 écus.

Le virement est notifié pour 420 000 écus le 15 juin 1984.

— Virement n° 12/84 (DNO) du 26 avril 1984, concernant des « subventions pour la création et le fonctionnement d'un *Institut Europe-Amérique latine* » et visant à virer 550 000 écus du chapitre 100/A au chapitre 28/A (article 282).

Le Conseil, à la majorité qualifiée, n'émet pas un avis favorable sur la proposition. Il estime, en effet, qu'il s'agit, au sens de la Déclaration commune du 30 juin 1982 (point IV,3,c), d'une nouvelle action communautaire significative, qui nécessite l'arrêt préalable d'un règlement de base.

Le Parlement européen approuve la proposition de virement de crédit après avoir pris connaissance de l'avis négatif du Conseil.

Le virement a été notifié tel qu'approuvé par le Parlement le 12 juin 1984.

— Virement n° 13/84 (DNO) du 26 avril 1984 concernant la « *Construction de l'immeuble de la Délégation de la Commission à Canberra* » et visant à virer 1 750 000 écus du chapitre 100/A au poste 2071/A.

Le Conseil, à la majorité qualifiée, n'émet pas d'avis favorable sur cette proposition. Il juge les renseignements techniques présentés par la Commission insuffisants pour lui permettre de se faire un jugement valable et estime, par ailleurs, que compte tenu des impératifs d'économie qui doivent actuellement inspirer la politique budgétaire des Institutions, le moment n'est pas venu de débloquer ce montant.

Le Parlement européen approuve cette proposition de virement de crédits.

Le virement est notifié tel qu'approuvé par le Parlement le 12 juin 1984.

— Virement n° 14/84 (DO) du 10 mai 1984 concernant le *FEOGA/Garantie* et visant à virer 350 MioÉCU du chapitre 100/B aux différents chapitres du *FEOGA/Garantie*.

Le Conseil, en l'absence d'une majorité qualifiée n'est pas en mesure de statuer sur ce virement, bien qu'il ait été rappelé, dans le rapport du Comité budgétaire au COREPER, dans les conclusions, que « si les positions des délégations étaient confirmées, ce virement serait réputé approuvé à l'issue du délai de six semaines, à savoir le 22 juin 1984 ».

Le Parlement européen, dans l'avis envoyé au Conseil, et transmis à la Commission pour information, souligne que la Commission des budgets, avant de délibérer sur ce virement, a « noté avant tout que cette proposition constituait, en fait, un détournement de procédure, car une modification aussi essentielle du budget, tant du point de vue qualitatif que du point de vue quantitatif, ne peut en aucun cas être réglée par virement, mais exiger la présentation d'un projet de

budget rectificatif ». « Cette remarque est faite avec d'autant plus de vigueur que le Conseil a déjà repoussé, il y a deux ans, une proposition de budget rectificatif et supplémentaire pour le remplacer par une proposition de virement. La décision de la Commission des budgets n'a toutefois rien enlevé à la destination des 350 000 000 écus inscrits au chapitre 100 "réserve" pour le *FEOGA/Garantie*. »

Le Parlement émet ainsi un avis négatif sur cette proposition de virement en précisant que « si le Conseil ne devait pas suivre l'avis ci-dessus, une concertation entre les deux branches de l'autorité budgétaire ou une rencontre entre les trois présidents du Conseil, du Parlement européen et de la Commission soit rendue nécessaire, conformément à l'accord interinstitutionnel du 30 juin 1982 ».

Ce dossier est soumis par le directeur général des budgets à la Commission qui conclut, le 4 juillet 1984, que le virement est réputé approuvé. Elle décide néanmoins d'en parler lors de la concertation budgétaire du 18 juillet 1984.

— Virement n° 15/84 (DO et DNO) du 5 juin 1984 concernant les « *Dépenses de personnel* » et visant à transférer 27 714 000 écus des chapitres 38/B, 70/B, 80/B, 100/B et 101/B aux chapitres 10/A, 11/A et 12/A.

Le Conseil s'oppose aux prélèvements des 7 960 000 écus sur l'article 800/B « Remboursement aux États membres des frais de perception des ressources propres » et des 6 000 000 écus sur le chapitre 100/B et se prononce dès lors en faveur d'un virement limité à 13 754 000 écus.

Le Parlement européen, malgré l'assurance donnée durant la procédure budgétaire en octobre 1983, n'approuve pas ce virement, parce qu'il ne veut pas que les fonds soient prélevés sur des lignes auxquelles il attache un grand prix.

Le rejet de ce virement est notifié le 27 juin 1984.

— Virement n° 16/84 (DNO) du 17 mai 1984 concernant des « *Dépenses ressortissant au domaine industriel et au marché intérieur* » (*Contrôle sidérurgie*) et visant à virer 10 056 000 écus du chapitre 100/B à l'article 775/B.

Le Conseil n'est pas en mesure d'émettre un avis favorable sur la totalité de la demande présentée par la Commission. Il estime que, compte tenu des difficultés financières auxquelles la Communauté est actuellement confrontée, la Commission doit faire face à ses obligations en ce domaine pendant la deuxième moitié de l'année avec un montant qui correspond au montant dépensé pendant la première partie de l'année. Dans cet esprit, il propose de réduire le montant à virer à 7 MioÉCU.

Le Parlement européen approuve ce virement, malgré l'avis restrictif du Conseil.

Le virement est notifié, tel qu'approuvé par le Parlement, le 22 juin 1984.

— Virement n° 17/84 (DNO) du 27 mai 1984 concernant des « *Dépenses ressortissant au domaine industriel et au marché intérieur* », (*Actions dans le domaine de l'informatique, de la technologie de l'information et préparatoires au programme ESPRIT*) et, visant à virer

du chapitre 100/B aux postes 7702, 7710, 7730/B, 6 MioÉCU en CE d'engagement et 7,9 MioÉCU en CP.

Le conseil, compte tenu des difficultés budgétaires actuelles, estime trop élevés les montants proposés par la Commission en ce qui concerne le virement vers le poste 7702/B. Il propose donc de ne virer sur ce poste que 3 MioÉCU en CE et 500 000 écus en CP. Quant aux virements vers les postes 7710/B et 7730/B, considérant que la Commission n'a pas suffisamment justifié la nécessité de ce virement de crédits, il n'émet pas un avis. Il estime d'ailleurs que les « actions qui sont très proches du programme pluriannuel » que désire entreprendre la Commission ne correspondent pas aux décisions du Conseil et qu'aucun crédit n'est inscrit au chapitre 100/B à ces fins.

Le Parlement européen approuve le virement proposé par la Commission.

Le virement est notifié, tel qu'approuvé par le Parlement, le 22 juin 1984.

— Virement n° 18/84 (DNO) du 16 mai 1984 concernant *la Cour des comptes*, et visant à transférer 117 000 écus des chapitres 11 et 100 au chapitre 12 de sa section.

Le Conseil émet un avis favorable.

Le Parlement européen approuve ce virement.

La Commission informe la Cour des comptes de cette approbation le 25 mai 1984.

— Virement n° 19/84 (DNO) du 16 mai 1984 concernant *la Cour des comptes*, et visant à virer 21 000 écus du chapitre 16 au chapitre 14.

Le Conseil émet un avis favorable.

Le Parlement européen approuve ce virement.

La Commission informe la Cour des comptes de cette approbation le 25 mai 1984.

— Virement n° 20/84 (DNO) du 13 juin 1984 concernant la « *Restructuration de l'industrie charbonnière dans la Communauté* » et visant à virer 60 MioÉCU du chapitre 100/B au poste 7027/B.

Au Conseil, le Comité budgétaire se réserve d'examiner ce virement lorsque la décision de base aura été prise.

Le Parlement approuve le virement tel que proposé par la Commission.

Le virement est notifié, tel qu'approuvé par le Parlement, le 3 août 1984.

C. Quelques réflexions sur l'exécution du budget 1984 au cours du premier semestre

En raison du fait que l'autorité budgétaire a inscrit de nombreux crédits aux chapitres 100/A et 100/B, ainsi que nous l'avons expliqué plus haut, la Commission est obligée, dès le début de l'année, de demander des virements. Sur les 18 virements qui concernent la Commission, 9 virements consistent à transférer des moyens depuis le chapitre 100/B et 2 depuis le chapitre 100/A. Quatre virements proviennent du chapitre 101 intitulé « dépenses pour imprévus ». Trois virements seulement sont des arrangements de crédits, en exception à la règle de la « Spécialité budgétaire », à savoir le n° 5/84 pour le soutien en faveur de

la Grèce, le n° 9/84 pour le troisième protocole financier avec la Turquie et le n° 15/84 pour la rémunération du personnel. Seul, le premier sera approuvé, le rejet des deux autres va provoquer des difficultés considérables pour la Commission, le n° 9/84 avec la Banque européenne d'investissements et le Gouvernement turc, le n° 15/84 pour la gestion du personnel, qui va se trouver bloquée. Dans ces deux cas, l'autorité budgétaire aura empêché la Commission de faire face à ses obligations, ce qui est grave. Quant aux deux virements de nature essentiellement politique, le n° 1/84 pour les compensations à la Grande-Bretagne et à l'Allemagne et le n° 14/84 pour le FEOGA/Garantie, ils ont rencontré des difficultés majeures, ainsi que nous l'avons expliqué après avoir déjà troublé considérablement le déroulement de la procédure budgétaire.

L'exécution du budget 1984, indépendamment même des restrictions budgétaires, reste donc conflictuelle et hasardeuse, ce qui est très dommageable.

9. VERS UN BUDGET SUPPLÉMENTAIRE 1/1984

En cette fin de premier semestre 1984, la Communauté européenne perçoit avec de plus en plus d'évidence la nécessité d'un budget supplémentaire pour pouvoir honorer ses obligations en matière de dépenses de garantie des marchés agricoles.

De fait, l'idée d'un budget supplémentaire date même du début de l'année.

A. La demande du Parlement européen du 15 décembre 1983

Le Parlement termine sa résolution du 15 décembre 1983 (55) par deux paragraphes qui expriment cette demande. Ainsi, peut-on lire :

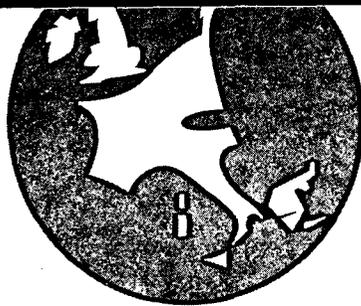
« Le Parlement : § 8 : estime que, dans la conjoncture internationale et européenne actuelle, la Communauté doit se doter d'un budget servant de base à son fonctionnement, tout en sachant que ce budget nécessite des rectifications, et invite la Commission à présenter des propositions en ce sens avant le 15 janvier 1984 ;

§ 9 : estime qu'en face de l'incapacité du Conseil de prendre des décisions et celle de la Commission d'exercer un droit de proposition, le Parlement se doit de tenter de définir quelques lignes de progrès, même dans les difficultés de la situation actuelle. »

En séance plénière, M. Tugendhat avait déjà indiqué que la Commission le ferait, mais au moment où elle le jugerait opportun (108).

(108) Le 15 décembre 1983, M. Tugendhat, Commissaire au budget, déclare en séance plénière :

« Je voudrais ensuite me référer au paragraphe 8 de la résolution invitant la Commission à présenter des rectifications budgétaires d'ici au 15 janvier. La Commission prendra l'initiative de mesures au cours des semaines à venir et présentera, le cas échéant, des propositions de nature législative au Conseil afin d'assurer une bonne exécution du budget 1984. Si ces décisions nécessitent des changements dans les engagements budgétaires



ÉVOLUTION DES DÉPENSES COMMUNAUTAIRES
Crédits pour engagements

| Domaines | Budget ordinaire 1984 | | Budget 1984 rectifié par avant-projet rectific. et supplém. n° 1/84 | | Variations (3:1) | |
|--|-----------------------|--------------|---|--------------|------------------------|---------------|
| | Montant | % | Montant | % | Montant | % |
| | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) |
| 1. GARANTIE DES MARCHÉS AGRICOLES | | | | | | |
| FEOGA/Garantie (10 à 29) | 16 500 000 000 | 60,27 | 18 483 000 000 | 63,02 | + 1 983 000 000 | + 12,02 |
| TOTAL 1 | 16 500 000 000 | 60,27 | 18 483 000 000 | 63,02 | + 1 983 000 000 | + 12,02 |
| 2. POLITIQUES STRUCTURELLES | | | | | | |
| FEOGA/Orientation (30 à 33) | 723 500 000 | 2,64 | 723 500 000 | 2,47 | — | — |
| Actions spécifiques agricoles (38) | 86 560 000 | 0,32 | 86 560 000 | 0,30 | — | — |
| Pêche (40 à 46) | 159 108 000 | 0,58 | 159 108 000 | 0,54 | — | — |
| Fonds régional (50,51) | 2 140 000 000 | 7,82 | 2 140 000 000 | 7,30 | — | — |
| Mesures SME (52) | p.m. | — | p.m. | — | — | — |
| Mesures supplémentaires | | | | | | |
| Royaume-Unis (53) | p.m. | — | p.m. | — | — | — |
| Divers-régional (54,55,56) | 45 700 000 | 0,17 | 45 700 000 | 0,16 | — | — |
| Transports (58) | 81 750 000 | 0,30 | 81 750 000 | 0,28 | — | — |
| Fonds social (60,61) | 1 846 000 000 | 6,74 | 1 846 000 000 | 6,29 | — | — |
| Divers-social (64,65,69) | 175 022 000 | 0,64 | 175 022 000 | 0,60 | — | — |
| Éducation et culture (63,67) | 18 956 000 | 0,07 | 18 956 000 | 0,06 | — | — |
| Environnement et consommateurs (66) | 19 964 000 | 0,07 | 19 964 000 | 0,07 | — | — |
| TOTAL 2 | 5 296 560 000 | 19,34 | 5 296 560 000 | 18,06 | — | — |
| 3. RECHERCHE, ÉNERGIE, INDUSTRIE | | | | | | |
| Politique énergétique (70,71) | (1)183 035 000 | 0,67 | (1)183 035 000 | 0,62 | — | — |
| Recherches et investissement (72,73) | 743 837 000 | 2,72 | 743 837 000 | 2,54 | — | — |
| Information et innovation (75) | 27 435 000 | 0,10 | 27 435 000 | 0,09 | — | — |
| Industrie et marché intérieur (77) | 64 021 000 | 0,23 | 64 021 000 | 0,22 | — | — |
| TOTAL 3 | 1 018 328 000 | 3,72 | 1 018 328 000 | 3,47 | — | — |
| 4. REMBOURSEMENTS ET RÉSERVES | | | | | | |
| Remboursements aux États membres (80) | 1 057 343 000 | 3,86 | 1 001 341 000 | 3,41 | — 56 002 000 | — 5,30 |
| Autres remboursements (82,86) | 46 165 033 | 0,17 | 44 831 392 | 0,15 | — 1 333 641 | — 2,89 |
| Mécanisme financier (81) | — | — | — | — | — | — |
| Divers-garanties (79,83,84,85,87) | p.m. | — | p.m. | — | — | — |
| Réserve (101) | 1 207 000 000 | 4,41 | 1 207 000 000 | 4,12 | — | — |
| | (2) | | (2) | | | |
| TOTAL 4 | 2 310 508 033 | 8,44 | 2 253 172 392 | 7,68 | — 57 335 641 | — 2,48 |
| 5. COOPERATION AU DÉVELOPPEMENT ET PAYS TIERS | | | | | | |
| FED (90,91) | p.m. | — | p.m. | — | — | — |
| Aide alimentaire (92) | 506 100 000 | 1,85 | 506 100 000 | 1,73 | — | — |
| Coopération PVD non associés (93) | 237 050 000 | 0,87 | 237 050 000 | 0,81 | — | — |
| Actions spécifiques et circonstancielles (94,95) | 113 170 000 | 0,41 | 113 170 000 | 0,39 | — | — |
| Coopération des pays du bassin méditerranéen (96) | 108 000 000 | 0,39 | 108 000 000 | 0,37 | — | — |
| Divers-coopération (97,98,99) | 58 500 000 | 0,21 | 58 500 000 | 0,20 | — | — |
| TOTAL 5 | 1 022 820 000 | 3,74 | 1 022 820 000 | 3,49 | — | — |
| 6. CRÉDITS DE PERSONNEL ET DE FONCTIONNEMENT | | | | | | |
| Section III A | 803 510 055 | 2,93 | 831 224 055 | 2,83 | + 27 714 000 | + 3,45 |
| Section I, II, IV et V | 425 562 275 | 1,55 | 425 562 275 | 1,45 | — | — |
| TOTAL 6 | 1 229 072 330 | 4,49 | 1 256 786 330 | 4,28 | + 27 714 000 | + 2,25 |
| TOTAL GÉNÉRAL | 27 377 288 363 | 100,— | 29 330 666 722 | 100,— | + 1 953 378 359 | + 7,14 |

(1) Y compris un montant de 30 Mio Écus, inscrit au chap. 100 au titre des chap. 70.73.75.77 et 78.

(2) Y compris un montant de 1 202 Mio Écus, inscrit au chap. 100 au titre des mesures UR/RFA.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES COMMUNAUTAIRES
 Crédits pour paiements

| Domaines | Budget ordinaire 1984 | | Budget 1984 rectifié par avant-projet rectific. et supplém. n° 1/84 | | Variations (3:1) | |
|--|-----------------------|--------------|---|--------------|------------------------|---------------|
| | Montant | % | Montant | % | Montant | % |
| | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) |
| 1. GARANTIE DES MARCHÉS AGRICOLES | | | | | | |
| FEOGA/Garantie (10 à 29) | 16 500 000 000 | 65,06 | 18 483 000 000 | 67,55 | + 1 983 000 000 | + 12,02 |
| TOTAL 1 | 16 500 000 000 | 65,06 | 18 483 000 000 | 67,55 | + 1 983 000 000 | + 12,02 |
| 2. POLITIQUES STRUCTURELLES | | | | | | |
| FEOGA/Orientation (30 à 33) | 595 610 000 | 2,35 | 595 610 000 | 2,18 | — | — |
| Actions spécifiques agricoles (38) | 79 520 000 | 0,31 | 79 520 000 | 0,29 | — | — |
| Pêche (40 à 46) | 112 358 000 | 0,44 | 112 358 000 | 0,41 | — | — |
| Fonds régional (50,51) | 1 412 500 000 | 5,57 | 1 412 500 000 | 5,16 | — | — |
| Mesures SME (52) | p.m. | — | p.m. | — | — | — |
| Mesures supplémentaires | | | | | | |
| Royaume-Unis (53) | p.m. | — | p.m. | — | — | — |
| Divers-régional (54,55) | 42 300 000 | 0,17 | 42 300 000 | 0,15 | — | — |
| Transports (58) | 33 750 000 | 0,13 | 33 750 000 | 0,12 | — | — |
| Fonds social (60,61) | 1 220 000 000 | 4,81 | 1 220 000 000 | 4,46 | — | — |
| Divers-social (64,65,69) | 174 222 000 | 0,69 | 174 222 000 | 0,64 | — | — |
| Éducation et culture (63,67) | 18 956 000 | 0,07 | 18 956 000 | 0,07 | — | — |
| Environnement et consommateurs (66) | 16 214 000 | 0,06 | 16 214 000 | 0,06 | — | — |
| TOTAL 2 | 3 705 430 000 | 14,61 | 3 705 430 000 | 13,54 | — | — |
| 3. RECHERCHE, ÉNERGIE, INDUSTRIE | | | | | | |
| Politique énergétique (70,71) | (1)124 650 000 | 0,49 | (1)124 650 000 | 0,46 | — | — |
| Recherches et investissement (72,73) | 509 567 000 | 2,01 | 509 567 000 | 1,86 | — | — |
| Information et innovation (75) | 23 185 000 | 0,09 | 23 185 000 | 0,08 | — | — |
| Industrie et marché intérieur (77) | 61 901 000 | 0,24 | 61 901 000 | 0,23 | — | — |
| TOTAL 3 | 719 303 000 | 2,83 | 719 303 000 | 2,63 | — | — |
| 4. REMBOURSEMENTS ET RÉSERVES | | | | | | |
| Remboursements aux | | | | | | |
| États membres (80) | 1 057 343 000 | 4,17 | 1 001 341 000 | 3,66 | — 56 002 000 | — 5,30 |
| Autres remboursements (82,86) | 46 165 033 | 0,18 | 44 831 392 | 0,16 | — 1 333 641 | — 2,89 |
| Mécanisme financier (81) | — | — | — | — | — | — |
| Divers-garanties (79,83,84,85,87) | p.m. | — | p.m. | — | — | — |
| Réserve (101) | 1 207 000 000 | 4,76 | 1 207 000 000 | 4,41 | — | — |
| TOTAL 4 | 2 310 508 033 | 9,11 | 2 253 172 392 | 8,24 | — 57 335 641 | — 2,48 |
| 5. COOPERATION AU DÉVELOPPEMENT ET PAYS TIERS | | | | | | |
| FED (90,91) | p.m. | — | p.m. | — | — | — |
| Aide alimentaire (92) | 506 100 000 | 2,00 | 506 100 000 | 1,85 | — | — |
| Coopération PVD non associés (93) | 131 305 000 | 0,52 | 131 305 000 | 0,48 | — | — |
| Actions spécifiques et circonstancielles (94,95) | 95 170 000 | 0,38 | 95 170 000 | 0,35 | — | — |
| Coopération des pays du bassin méditerranéen (96) | 106 073 000 | 0,42 | 152 073 000 | 0,56 | + 46 000 000 | + 43,37 |
| Divers-coopération (97,98,99) | 58 500 000 | 0,23 | 58 500 000 | 0,21 | — | — |
| TOTAL 5 | 897 148 000 | 3,54 | 943 148 000 | 3,45 | + 46 000 000 | + 5,13 |
| 6. CRÉDITS DE PERSONNEL ET DE FONCTIONNEMENT | | | | | | |
| Section III A | 803 510 055 | 3,17 | 831 224 055 | 3,04 | + 27 714 000 | + 3,45 |
| Section I, II, IV et V | 425 562 275 | 1,68 | 425 562 275 | 1,56 | — | — |
| TOTAL 6 | 1 229 072 330 | 4,85 | 1 256 786 330 | 4,59 | + 27 714 000 | + 2,25 |
| TOTAL GÉNÉRAL | 25 361 461 363 | 100,— | 27 360 839 722 | 100,— | + 1 999 378 359 | + 7,88 |

(1) Y compris un montant de 24,6 Mio Écus inscrit au chap. 100 au titre des chap. 70.73.75.77 et 78.

(2) Y compris un montant de 1 202 Mio Écus, inscrit au chap. 100 au titre des mesures UK/RFA.



B. Le refus de la Commission en janvier et février 1984

Lors de la réunion de la Commission des budgets du 26 janvier 1984, M. Lange, Président, annonce qu'il présentera une question orale à la session plénière de février sur les suites données par la Commission à l'invitation faite par le paragraphe 8 de la résolution du 15 décembre 1983. La question orale de M. Lange, intitulée « Propositions de rectification du Parlement au budget 1984 » est inscrite à l'ordre du jour de la session plénière le 15 février 1984. Elle est discutée en même temps qu'une autre question orale de MM. De La Malene et Lalor (au nom du groupe des démocrates-européens de progrès), intitulée « Insuffisance de crédits agricoles du FEOGA dans le budget 1984 » qui traite de problèmes analogues (109).

En séance plénière, M. Tugendhat, après avoir souligné que la Commission a envisagé, depuis le débat sur le budget 1984, de le modifier dès que serait connue l'évolution des recettes et des dépenses, indique qu'elle a fait toutes les propositions concernant les prix agricoles et les mesures connexes dont l'adoption intégrale permettra de respecter l'enveloppe financière disponible et conclut que si le Conseil ne prend pas les décisions nécessaires et dans les délais les plus brefs, il portera la responsabilité des dépassements du montant prévu au budget.

Le 16 février, M. Dalsager devait s'exprimer dans le même sens en ce qui concerne la question orale de MM. de La Malene et Lalor, en rappelant aussi les responsabilités du Parlement européen dans le passé en matière de fixation des prix agricoles. Le jour même, cette question était renvoyée en commissions.

Lors de sa séance du 3 mai, la Commission des budgets devait considérer que cette proposition de résolution était dépassée parce qu'incluse, quant au fond, dans la proposition de résolution sur les questions de la discipline budgétaire et du financement futur de la Communauté, adoptée le 23 mai en plénière.

res pour 1984, des propositions seront faites à l'aide des instruments budgétaires appropriés. »

M. Lange, Président de la Commission des budgets, lui répond :

« Le Parlement souhaite voir respecter par le Conseil et la Commission — ou, à l'inverse, par la Commission et le Conseil — les deux échéances qu'il a fixées au 15 janvier et au 31 mars. Nous comptons que ce budget sera rectifié dès que possible dans un sens conforme à la réalité.

(Applaudissements)

« Nous ne pouvons pas attendre, Monsieur Tugendhat, que vous ayez rédigé des propositions législatives dans ce sens et vous devez donc immédiatement faire en sorte que — dans le même contexte et à condition que le Conseil et le Parlement l'adoptent — un budget rectificatif qui fournisse une réponse aux questions de la politique agricole et des contributions britannique et allemande puisse être voté avant le 31 mars 1984.

Ces réponses ne peuvent pas être différées davantage. Je me dois de vous le dire avant que vous ne preniez le chemin du retour, que cela cadre ou non avec les vœux de Noël et de Nouvel An et les souhaits formulés pour votre santé, vous ne pouvez partir sans souscrire à cet engagement ! ».

(Applaudissements)

(109) Voir JOCE n° C 77 du 19 mars 1984, pages 67 et 85.

C. Le COM (84) 250 du 17 avril 1984

Le 17 avril 1984, la Commission a transmis au Conseil une proposition de règlement portant, compte tenu de l'épuisement des ressources propres, mesures pour la couverture des besoins de l'exercice budgétaire 1984 (110).

La Commission relevant, d'une part, l'insuffisance des crédits inscrits dans le budget 1984 pour faire face aux besoins du FEOGA/Garantie — découlant notamment du fait que le Conseil n'a pas adopté la totalité des propositions de la Commission conduisant à une meilleure maîtrise de ce domaine — et d'autres secteurs budgétaires, et constatant, d'autre part, une insuffisance probable des recettes budgétaires par rapport aux prévisions inscrites dans le budget, a proposé au Conseil, compte tenu de l'épuisement de la TVA disponible dans la limite du 1 %, de recourir à une ressource additionnelle. A cet effet, la Commission propose, sur base de l'article 235/CEE (203/CEEA), que les États membres mettent les fonds nécessaires pour couvrir le déficit (2 333 MioÉCU) à la disposition de la Communauté sous la forme d'un prêt portant intérêt au taux du marché. Nous examinerons cette question en détail au quatrième chapitre de la quatrième partie de notre article.

Pour ce qui la concerne, la Commission se propose de faire 350 MioÉCU d'économies, économies qui pourraient être obtenues en conjuguant différentes mesures de rigueur budgétaire, à savoir le non-réengagement de crédits dégagés par les annulations de certains engagements pris dans le passé, l'introduction de délais dans les paiements à verser au titre des fonds structurels, la non-utilisation de crédits de réserve, et une gestion particulièrement austère des crédits reportés de l'exercice 1983.

D. L'avant-projet de budget rectificatif et supplémentaire n° 1/1984 du 4 juillet 1984

Le 4 juillet 1984, parmi de nombreuses autres décisions budgétaires, la Commission arrête l'avant-projet de budget rectificatif et supplémentaire n° 1/1984, qui se fonde directement sur son COM (84) 250 du 17 avril 1984. Nous allons souligner les caractéristiques essentielles de cet avant-projet tant en dépenses qu'en recettes, en commençant par celles-là puisqu'elles sont la cause de la demande de la Commission (voir tableaux nos 15 et 16).

État des dépenses

Cinq changements sont demandés :

— au titre du FEOGA/Garantie, la Commission demande une autorisation de dépenses supplémentaires pour 1 983 MioÉCU, c'est-à-dire le montant du COM (84) 250, avec toutefois une diminution de 148 MioÉCU pour tenir compte d'une revalorisation du dollar par rapport à l'écu depuis le début de l'année ;

— au titre des crédits pour le personnel, la Commission demande l'augmentation des crédits qu'elle n'a pas obtenus par le virement n° 15/84 du 5 juin 1984, soit 27 714 000 écus ;

(110) Voir JOCE n° C 126 du 12 mai 1984. La communication COM(84) 250 du 17 avril 1984 elle-même n'a pas été publiée.

— au titre des crédits pour le troisième protocole financier avec la Turquie, la Commission, après avoir négocié avec la BEI, demande une augmentation des crédits de 46 MioÉCU, puisqu'elle n'a pas obtenu le virement n° 9/84 du 26 avril 1984 ;

— au titre de remboursements forfaitaires pour perception de ressources propres, la Commission réduit de 56 MioÉCU les crédits, puisque la prévision de perception de ressources propres traditionnelles est diminuée de 560 MioÉCU ;

— pour cinq modifications subsidiaires techniques.

État des recettes

Cinq changements sont demandés :

— au titre de la prévision de perception des ressources propres traditionnelles, la Commission rectifie en baisse de 560 MioÉCU ;

— au titre de perception de la TVA en 1984, la Commission propose l'appel jusqu'à 1 % (41,9 MioÉCU) ;

— au titre de l'exécution du budget 1983, la Commission propose d'en incorporer le résultat dans ce budget rectificatif pour n'avoir pas à introduire à l'automne un deuxième budget rectificatif. Les montants en cause sont les suivants : solde de l'exercice 1983 (307 MioÉCU), rectification de l'assiette de TVA 1983 (198 MioÉCU), rectification de l'assiette de la TVA en 1981 et 1982 (10 MioÉCU) ;

— au titre de l'exercice du budget 1984, la Commission propose de budgétiser une prévision de solde positif de 350 MioÉCU, ainsi qu'elle l'a promis dans son COM (84) 250 ;

— au titre de la couverture du déficit, la Commission constate que celui-ci sera de 2 071 467 011 écus et demande sa couverture par des avances sur ressources propres futures.

L'épuisement des ressources propres attribuées aux Communautés européennes et ses conséquences

Nous avons déjà eu l'occasion maintes fois de citer les conséquences qu'a eues l'acheminement vers un épuisement des ressources propres attribuées aux Communautés européennes par la décision du 21 avril 1970. Nous allons donc, dans cette quatrième et dernière partie de notre article annuel, commencer par ce thème, pour le faire suivre par un chapitre sur la recherche de solutions, puis par un autre sur la querelle interinstitutionnelle sur l'établissement de l'état des recettes en terminant par la question de la couverture du déficit budgétaire temporaire.

1. L'ACHEMINEMENT VERS L'ÉPUISEMENT DES RESSOURCES PROPRES

Nous aborderons deux thèmes successivement les besoins et les moyens, puis les dépassements.

A. Les besoins et les moyens des Communautés européennes

Il faut apprécier l'adéquation ou l'inadéquation entre besoins et moyens au fil des temps récents.

Pour l'établissement du budget ordinaire pour 1983

En présentant son avant-projet de budget pour 1983 (9), la Commission souhaitait retrouver des objectifs du Mandat du 30 mai 1980 en donnant une impulsion nouvelle au développement des politiques communautaires. Elle accordait donc priorité aux politiques sociale, régionale, énergétique et de recherche et parallèlement proposait un taux d'augmentation modéré pour les dépenses du FEOGA/Garantie : 3 % par rapport au budget 1982.

Le taux de TVA appelée était de 0,79 % et la marge disponible d'environ 2 990 MioÉCU. Même si une partie de cette marge devait couvrir les conséquences budgétaires de l'accord du 25 mai 1982 sur la compensation à accorder à la Grande-Bretagne pour 1982 (850 MioÉCU en net) et les implications budgétaires des décisions sur les prix agricoles de la campagne 1983/1984, la Commission estimait que l'éventuel épuisement des ressources propres n'était pas d'actualité.

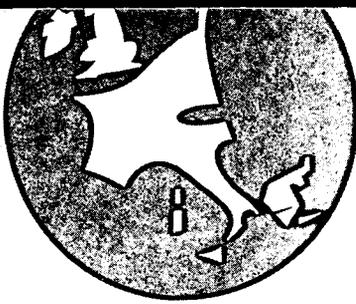
Cette opinion était confortée par le budget arrêté le 21 décembre 1982, les crédits étant réduits d'environ 340 MioÉCU, le taux de TVA appelée étant de 0,77 % et la marge disponible d'environ 3 328 MioÉCU.

Pour l'établissement du budget rectificatif et supplémentaire n° 1/1983

Cette situation prévalait encore dans le cadre du budget rectificatif et supplémentaire 1/1983 (9), dont l'objet essentiel était la mise en œuvre des mesures de compensation convenues en faveur de la Grande-Bretagne, puisque les dépenses supplémentaires pouvaient être intégralement financées par les excédents des exercices précédents (excédent de l'exercice 1981 et acompte sur celui de l'exercice 1982) dont le montant atteignait 1 337,37 MioÉCU.

Ces excédents étaient largement dus au fait que des parts importantes des crédits initialement inscrits en 1981 et 1982 au titre du FEOGA/Garantie n'avaient pas été utilisés en raison d'une conjoncture très favorable. Effectivement, la pression exercée sur le budget par la dépense de garantie agricole dont la croissance avait atteint 23,2 % en moyenne de 1975 à 1979 avait fortement diminué en 1980 (+8,8 %), en 1981 (-3 %) et 1982 (+13 %).

Compte tenu d'un ajustement des assiettes TVA, le taux d'appel TVA dans le budget rectificatif et supplémentaire 1/1983 était de 0,79 % et la marge disponible d'environ 2 910 MioÉCU, marge n'allant pas tarder à disparaître parallèlement au retournement de la conjoncture agricole et à la nécessité d'augmenter en conséquence les crédits du FEOGA/Garantie pour 1983.



Pour l'établissement du budget rectificatif et supplémentaire n° 2/1983

En effet, une production communautaire plus élevée que prévue dans certains secteurs (céréales, produits laitiers, sucre notamment), le ralentissement des exportations dans le secteur laitier augmentant les stocks et nécessitant des actions d'écoulement, la baisse des prix mondiaux entraînant un accroissement des taux de restitution et de certaines aides, les décisions de prix et de mesures connexes pour la campagne 1983/1984 avaient nécessité une augmentation de 1 760 MioÉCU des dépenses du FEOGA/Garantie, s'élevant ainsi à 15 811 MioÉCU, représentant une progression d'environ 27,5 % par rapport à 1982, un nouveau budget rectificatif et supplémentaire était nécessaire.

Parallèlement, les ressources propres devaient faire l'objet d'une révision en baisse d'environ 478 MioÉCU pour les prélèvements et droits de douane et 200 MioÉCU pour le 1 % de l'assiette TVA. En effet, l'évolution de la conjoncture au cours de l'année 1983 devait frapper de plein fouet les ressources propres, car on assistait à une stagnation des importations extra CEE en valeur de la Communauté, liée à celle du commerce mondial, à une diminution des importations quantitatives de céréales et des taux de prélèvement, à une quasi stagnation de la consommation privée s'accompagnant d'une nette décélération de l'inflation. En conséquence, des moins-values ne pouvaient qu'apparaître en matière de prélèvements, droits de douane et TVA.

Compte tenu de la situation des recettes, de l'augmentation des dépenses agricoles et de diverses autres, notamment un ajustement de la compensation en faveur de la Grande-Bretagne pour 1982, le taux d'appel de TVA dans le BRS 2/83 arrêté le 24 octobre 1983 atteignait 0,998 %. La quasi totalité des ressources disponibles était épuisée, la marge n'était plus que de 28,3 MioÉCU.

Pour l'établissement du budget ordinaire pour 1984

Une situation analogue devait se manifester en 1984. En présentant son avant-projet de budget, la Commission se trouvait dans l'obligation d'épuiser pratiquement toutes les ressources propres disponibles (taux de TVA = 0,96 ; marge 668 MioÉCU) puisqu'il constituait un premier pas dans l'exécution de l'engagement pris par le président Thorn de doubler en cinq ans le volume des fonds structurels communautaires.

La discussion sur les prévisions de ressources propres qui devait conduire à la réduction par le Conseil de près de 685 MioÉCU, des prévisions de la Commission et les amendements apportés aux dépenses se traduisent dans le budget arrêté le 20 décembre 1983 par l'appel d'un taux de TVA de 0,9971 et une marge quasiment inexistante de 42,6 MioÉCU.

Cette situation précaire n'allait pas tarder à donner lieu à la constitution d'un déficit en 1984.

Le tableau n° 17 reprend l'évolution des recettes de 1982 à 1984, ainsi que les taux d'appel de la TVA.

B. Les dépassements

Il y a lieu de relever deux dépassements, celui de 1983 et celui de 1984.

Le dépassement en 1983

En 1983, le dépassement des ressources disponibles a pu être évité par un mécanisme de report sur l'année suivante. En effet, l'évolution des dépenses du FEOGA/Garantie et des avances permettent en octobre de comprendre que les crédits inscrits au budget rectificatif et supplémentaire 2/1983 ne permettront pas la couverture des dépenses, ainsi que nous l'avons expliqué au troisième chapitre de la première partie de cet article. Le 11 octobre 1983, la Commission suspend à titre temporaire et jusqu'au 23 octobre 1983, le régime de paiements d'avances sur les aides

Tableau n° 17

en MioÉCU

| Catégories de recettes | 1982 | 1983 | | | 1984 | | | |
|--|-----------|------------------|-------------|-------------|-----------|------------------------|--|------------------|
| | Exécution | Budget ordinaire | B.R.S. n° 1 | B.R.S. n° 2 | Exécution | Avant-projet de budget | Projet de budget (1 ^{re} lecture) | Budget ordinaire |
| 1. Ressources propres dont : | 21 043,6 | 21 198,7 | 21 198,7 | 23 359,6 | 22 982,7 | 25 198,6 | 24 626,1 | 25 139,4 |
| — prélèvements agricoles | 1 522,0 | 1 558,5 | 1 558,5 | 1 475,4 | 1 347,1 | 2 000,0 | 1 946,7 | 1 946,7 |
| — cotisations sucre et isoglucose | 705,8 | 1 013,2 | 1 013,2 | 958,6 | 948,0 | 996,7 | 1 003,3 | 1 003,3 |
| — droits de douane | 6 815,3 | 7 574,5 | 7 574,5 | 7 234,6 | 6 988,6 | 7 748,0 | 7 623,5 | 7 623,5 |
| — ressources TVA | 12 000,5 | 11 052,5 | 11 052,5 | 13 691,0 | 13 699,0 | 14 453,9 | 14 052,6 | 14 565,9 |
| 2. Contributions financières (Grèce) | 197,0 | 175,1 | 175,1 | 217,0 | 217,0 | — | — | — |
| 3. Excédents | -76,3 | p.m. | 1 337,4 | 1 295,8 | 1 299,8 | p.m. | p.m. | p.m. |
| — excédent de l'exercice précédent | — | p.m. | 1 337,4 | 1 486,7 | 1 486,7 | p.m. | p.m. | p.m. |
| — soldes TVA (et éventuellement contribution financière) de l'exercice précédent et corrections exercices antérieurs | -76,3 | p.m. | p.m. | -190,9 | -186,9 | p.m. | p.m. | p.m. |
| 4. Autres recettes | 263,1 | 184,7 | 184,7 | 188,7 | 265,3 | 329,8 | 222,4 | 222,1 |
| TOTAL | 21 427,4 | 21 558,5 | 22 895,9 | 25 061,1 | 24 765,5 | 25 528,4 | 24 848,5 | 25 361,5 |
| 5. TVA appelée (taux) | 0,9248 % | 0,7714 % | 0,7941 % | 0,9980 % | 0,9980 % | 0,9558 % | 0,9620 % | 0,9971 % |

et restitutions à l'exportation de certains produits agricoles. Le 21 octobre, cette mesure est prorogée jusqu'au 31 décembre au plus tard. Le dépassement des paiements en résultant sur l'exercice 1984 est estimé à 675 MioÉCU (23) (170 au titre des restitutions, 505 pour les différentes primes et aides).

De ce fait, malgré une moins-value supplémentaire des ressources propres, grâce aux annulations de crédits résultant d'une gestion très rigoureuse en fin d'exercice, et dans une moindre mesure à des bénéfices de change, le solde de l'exercice 1983 est excédentaire et dépasse 300 MioÉCU.

Le dépassement en 1984

En 1984, en revanche, la Commission a dû dans son document COM(84)250 final du 17 avril 1984 proposer, compte tenu de l'épuisement des ressources propres, des mesures pour la couverture des besoins de l'exercice 1984.

En effet des crédits supplémentaires sont apparus nécessaires pour le FEOGA/Garantie pour trois raisons :

- le déplacement susmentionné des paiements de 1983 à 1984 évalué à 675 MioÉCU,
- l'incidence financière des décisions du Conseil du 31 mars 1984 qui augmentent de 187 MioÉCU les dépenses agricoles alors que l'adoption des propositions de la Commission aurait entraîné une économie de 875 MioÉCU,
- l'évolution défavorable de la conjoncture dont l'impact est de 1 120 MioÉCU.

Si l'on ajoute les mesures nécessaires en raison du niveau critique des stocks (150 MioÉCU) et de la non adoption éventuelle de la taxe sur les matières grasses (170 MioÉCU), les besoins totaux du FEOGA atteignent plus de 18 600 MioÉCU, soit 2 100 MioÉCU de plus que la prévision inscrite au budget ordinaire 1984 (16 500 MioÉCU).

Si l'on tient compte des crédits supplémentaires nécessaires pour d'autres secteurs (100 MioÉCU) et d'une moins-value d'environ 550 MioÉCU des ressources agricoles dues à la réduction des importations quantitatives de céréales et des taux de prélèvement par rapport aux hypothèses initiales, les corrections négatives de TVA 1983 devant être compensées par l'excédent positif de l'exercice, le déficit s'élèverait à 2 726 MioÉCU.

Compte tenu du solde TVA disponible (43 MioÉCU) et d'économies en dépenses par voie d'une gestion rigoureuse (350 MioÉCU) un déficit de 2 333 MioÉCU est à couvrir.

2. LA RECHERCHE DE SOLUTIONS

L'apparition et le développement du déficit budgétaire fin 1983 et début 1984 ont mis en relief, de façon sans doute plus soudaine qu'escomptée par toutes les institutions de la Communauté européenne, la nécessité d'assurer à celles-ci les moyens financiers de leur développement, voire même de leur survie.

Rappelons que le 6 mai 1983, la Commission avait présenté au Conseil une proposition sur le financement futur de la Communauté (111). Cette proposition formelle faisait suite à deux documents de référence du 23 novembre 1978 (« Perspectives de financement du budget communautaire ») et du 4 février 1983 (« Le financement futur de la Communauté ») dans lesquels était envisagé un certain nombre d'options, sans toutefois qu'aucun choix définitif ne fut arrêté.

A. Proposition de la Commission du 6 mai 1983

Schématiquement, les propositions émises le 6 mai 1983 (112) se résument ainsi :

1. Déplafonnement de la TVA

Dans son principe, le déplafonnement de la TVA a été une option constamment évoquée dans tous les documents de réflexion de la Commission. Effectivement, celui-ci a le mérite de la simplicité puisque le système commun de TVA est appliqué depuis 1980 par l'ensemble des États membres, à l'exception de la Grèce, et ne nécessitant pas de mesures délicates d'harmonisation préalables, peut donc être opérationnel à court terme. De plus, il est d'un bon rendement quelles que soient par ailleurs les critiques de son « effet régressif » sur certains États membres.

L'originalité de la proposition de la Commission est double :

— sur le plan financier, le plafond de 1 % ne serait pas purement et simplement remplacé par un nouveau plafond plus élevé mais par un système de seuils à partir de 1,4 %, les majorations ultérieures par fractions de 0,4 % étant décidées par les institutions communautaires selon la procédure décrite ci-après,

— sur le plan institutionnel, les augmentations de taux seraient opérées sur proposition de la Commission, le Conseil statuant à l'unanimité et le Parlement à la majorité de ses membres et aux 3/5^e des suffrages exprimés. Une telle procédure assurerait à la Communauté en tant que telle la maîtrise de son financement, en évitant le recours à des procédures nationales et en permettant au Parlement Européen de jouer un rôle accru en matière de recettes. Il est vrai que la Commission avait déjà proposé en 1973 un amendement à l'article 201/CEE instaurant une procédure analogue, sans qu'aucune suite positive ne lui soit réservée.

2. Modulation de la TVA

Si le déplafonnement de la TVA a pour objet d'accroître les ressources de la Communauté, la modulation doit remédier à certaines situations « inacceptables » en réduisant par le biais des recettes certains déséquilibres budgétaires appréhendés depuis quelques années au moyen de calculs de soldes. La TVA modulée financerait la différence entre la part du FEOGA/Garantie dans le budget, déduction faite des dépenses d'aide alimentaire et de celles découlant du protocole sucre avec les États ACP, et 33 % des dépenses budgétaires totales.

(111) Voir l'ouvrage cité en note de bas de page (10) aux pages 211 à 222.

(112) Voir JOCE n° C 145 du 3 juin 1983.



La modulation serait effectuée en fonction de trois indicateurs :

— la part de chaque État membre dans la production finale de la Communauté pour les produits relevant d'une organisation commune de marché,

— le produit intérieur brut par habitant, en utilisant la moyenne des indices calculés sur base des taux de change du marché d'une part, des parités de pouvoir d'achat d'autre part,

— la part de chaque État membre dans l'excédent net d'exploitation de la Communauté.

Cette modulation vise donc, aussi longtemps que les dépenses agricoles représenteront une part prépondérante du budget, à assurer une meilleure correspondance entre structure des dépenses et structure des recettes tout en tenant compte de la prospérité relative des États membres.

3. Autres sources de revenus

Par ailleurs, la Commission propose le versement à la Communauté des droits de douane sur les produits CECA, la modulation par décision budgétaire annuelle du taux de remboursement forfaitaire, actuellement fixé à 10 %, des frais de perception des ressources propres traditionnelles, et se réserve la possibilité d'introduire une taxe sur la consommation non industrielle d'énergie.

B. Les travaux du Conseil Européen

Lors des discussions qui ont précédé le Conseil Européen de Stuttgart, il est apparu que la plupart des États membres, à l'exception de deux d'entre eux, acceptaient le principe de l'augmentation nécessaire de la TVA. La modulation de la TVA suscitait des réserves mais les États membres acceptaient d'en étudier la possibilité. La plupart d'entre eux replaçait la question ressources propres dans un contexte budgétaire plus global en conditionnant une éventuelle augmentation des moyens financiers à un contrôle plus serré de la dépense, spécialement agricole.

Le Conseil de Stuttgart du 17 au 19 juin 1983 devait lancer une négociation concernant la politique agricole, les politiques et actions nouvelles, la discipline budgétaire mais aussi les ressources propres et les problèmes particuliers de certains États membres. Le but devait être d'assurer le financement de politiques nouvelles et leur développement sur une période assez longue et d'éviter des problèmes répétés entre États membres au sujet des conséquences financières du budget communautaire en examinant tous voies et moyens appropriés.

Au cours de ces négociations, qui ont précédé le Conseil Européen d'Athènes en décembre 1983, divers projets, tendant à instaurer une compensation entre États membres, ont été avancés. Les deux principaux sont ceux du « filet de sécurité » proposé par le Gouvernement britannique (113), et de « Fonds de convergence » du Gouvernement danois (114).

(113) Le système de « filet de sécurité » (« safety net ») tend à limiter la contribution nette de tout État membre en se fondant sur la prise en compte de sa prospérité relative au sein de la Communauté élargie et sur la charge budgétaire nette qu'il supporte. Les États membres dont la « prospérité relative » est

Le Conseil Européen d'Athènes des 4 au 6 décembre 1983 n'a pu remplir le mandat que lui avait confié le précédent Conseil Européen. Quoique certains points aient pu faire l'objet d'accords, des divergences trop importantes n'ont pu être surmontées. Au Conseil de Bruxelles en mars 1984, s'est par contre dégagé un certain consensus sur une augmentation du plafond à 1,4 % (113), et un système de compensation des déséquilibres par une remise de TVA en prenant en considération la part de chaque État dans les versements de TVA et leur part dans les dépenses effectuées sur leur territoire.

C. Le mémorandum de la Commission du 15 mars 1984

Le 15 mars 1984, la Commission devait faire circuler une communication (115) proposant de porter à 2 % le plafond de TVA communautaire. Elle renonçait donc à la formule préconisée dans sa proposition du 6 mai 1983, qui consistait à supprimer le plafond et à le remplacer par une procédure communautaire permettant d'augmenter les taux de TVA par paliers successifs de 0,4 %.

Les raisons de cette proposition sont à rechercher d'une part dans l'absence de soutien délibéré par le Parlement européen (116) et d'autre part dans les positions adoptées par la plupart des États membres au sein du Conseil qui souhaitaient maintenir la notion

inférieure à un certain seuil, fonction de la prospérité moyenne dans la Communauté, ne peuvent être des contributeurs nets. Ceux dont la prospérité est supérieure le peuvent mais leur contribution nette serait plafonnée en fonction de leur PIB et de leur prospérité relative. En cas de dépassement, un allègement des versements de TVA serait apporté l'année suivante. Il s'agit donc d'un système de rééquilibrage par les recettes qui repose sur la notion de « solde net ». De ce fait, il a suscité un certain nombre de critiques dénonçant le principe de « juste-retour » qu'il tend implicitement à mettre en œuvre.

(114) Le projet de Fonds de convergence est lui, axé sur un rééquilibrage par le biais des dépenses. Provisoire, devant prendre fin au moment où le développement de nouvelles politiques communautaires permettrait de restaurer un équilibre des charges entre États membres, il prendrait la forme de paiements effectués par le budget. Ces paiements seraient calculés en fonction de la différence entre le rapport des paiements faits à un État membre à son PIB et le rapport de l'ensemble des paiements effectués au titre du budget communautaire au PNB global de la Communauté. Un frein basé sur la croissance économique de l'État membre est prévu ainsi qu'un plafonnement des paiements ainsi effectués. Pourraient en bénéficier les États membres dont le PIB par habitant est inférieur ou égal à la moyenne communautaire et dont la part dans les dépenses du budget communautaire est inférieure à la part dans le PIB de la Communauté.

Cette approche a généralement été considérée comme plus communautaire dans la mesure où les paiements du Fonds de convergence constitueraient des éléments de politique communautaire.

(115) Texte non publié au JOCE puisqu'il ne s'agit pas d'une proposition formelle (COM(84) 162 final).

(116) Voir Résolution clôturant la procédure de consultation du Parlement européen sur le projet de décision sur les ressources propres présenté par la Commission des Communautés européennes au Conseil en ce qui concerne le financement futur de la Communauté, du 16 novembre 1983 (JOCE n° C 342 du 19 décembre 1983 (pages 37 à 41)).

de taux-plafond et l'obligation de faire ratifier par les Parlements nationaux leur accord unanime sur le relèvement de ce taux. Le choix d'un nouveau taux de 2 %, que la Commission replace dans le contexte des dispositions proposées par ailleurs pour maîtriser la dépense agricole et instituer une discipline budgétaire rigoureuse, s'explique par les considérations suivantes :

— assurer de nouveaux développements à la Communauté dans tous les cas où l'action commune s'avère plus efficace et plus économique que les actions nationales,

— supporter les conséquences financières de l'élargissement qui devraient entraîner un accroissement net du budget communautaire de 0,1 à 0,2 % de TVA,

— tenir compte de la situation économique prévisible dans les prochaines années et du caractère décroissant en termes réels des droits de douane et prélèvements, en raison de la politique commerciale extérieure et de la mise en œuvre des réformes de la PAC,

— éviter, compte tenu des délais requis pour obtenir l'accord du Conseil sur un nouveau taux plafond et la ratification des Parlements nationaux, de s'installer dans une procédure de ratifications périodiques et tenir compte du report de dépenses qui apparaît inévitable avant l'entrée en vigueur des nouvelles ressources.

La fixation du nouveau taux plafond à 2 % donnerait à la Communauté la sécurité de son financement pendant une période assez longue, étant entendu que le taux d'appel serait déterminé chaque année par l'autorité budgétaire dans le contexte de la discipline budgétaire.

En renonçant à sa proposition initiale pour adopter une approche moins susceptible d'entraîner un blocage des États membres, la Commission a tenté d'accélérer le processus de création de nouvelles ressources, dans un contexte de déficit budgétaire.

D. La proposition de nouvelles ressources propres de la Commission du 4 juillet 1984

Dans les conclusions du Conseil Européen de Fontainebleau, le 26 juin 1984, on peut lire le dispositif suivant :

« Le taux maximum de mobilisation de la TVA est fixé à 1,4 % à la date du 1^{er} janvier 1986 : ce taux maximum vaut pour chaque État membre et entrera en vigueur dès que les procédures de ratification seront achevées et au plus tard le 1^{er} janvier 1986.

Le taux maximum peut être porté à 1,6 % à la date du 1^{er} janvier 1988 sur décision du Conseil prise à l'unanimité et après accord donné selon les procédures nationales. »

Le 4 juillet 1984, la Commission a modifié sa proposition du 6 mai 1983, en y incorporant toutes les dispositions de l'accord de Fontainebleau sans modifier les siennes dans la mesure où elles n'étaient pas incompatibles. En outre, elle a utilisé cet instrument, fondé sur l'article 201/CEE pour assurer le quatrième règlement ad hoc à la Grande-Bretagne avant la mise

en place d'un système permanent de compensation lié à la nouvelle décision de ressources propres, le quatrième règlement prenant d'ailleurs la forme non de dépenses, mais d'un non versement de TVA à concurrence de 1 000 MioÉCU.

3. LA QUERELLE INTERINSTITUTIONNELLE SUR L'ÉTABLISSEMENT DE L'ÉTAT DES RECETTES

Depuis toujours, les prévisions de recettes et notamment de ressources propres inscrites à l'avant-projet de budget de la Commission n'ont guère fait l'objet de discussions, ni au Conseil, ni au Parlement européen, en raison de leur caractère technique. Il est vrai que ces prévisions avaient toujours préalablement fait l'objet d'un examen avec des délégations d'experts des États membres au sein du « Comité Consultatif des Ressources Propres » et que les montants inscrits à l'avant-projet résultaient d'un consensus. Par contre, l'imminence de l'épuisement des ressources propres a fait évoluer cette situation à partir de 1983.

A. La bataille de chiffres avec la Commission

En juin 1983, la Commission a été amenée à présenter un avant-projet de budget rectificatif et supplémentaire n° 2/1983 dont l'objet essentiel était d'augmenter de 1 800 MioÉCU les crédits du FEOGA/Garantie en raison de l'évolution défavorable de la conjoncture et de l'incidence des décisions de prix et mesures connexes de la campagne 1983/1984.

La Commission expliquait dans l'exposé des motifs qu'il lui était apparu nécessaire de conserver une marge de 550 MioÉCU pour pouvoir faire face le cas échéant à une évolution moins favorable que prévue des ressources propres au cours de l'exercice 1983. Dans l'optique de la Commission, cette marge devait servir à couvrir une moins-value prévisible de droits de douane résultant du marasme des importations communautaires dans le contexte de crise du commerce mondial et une correction négative de la TVA de 1982, largement imputable à l'évolution des taux de change. Toutefois, elle ne comptait procéder à révision formelle des prévisions de ressources qu'à l'occasion d'un budget rectificatif ultérieur expressément prévu par l'article 16, paragraphe 2 du règlement 2891/77 pour l'inscription des corrections de TVA dont le montant définitif ne serait connu qu'en août et en tout état de cause pas avant que les États membres n'aient communiqué le 1^{er} juillet à la Commission leurs assiettes « réelles » TVA pour l'exercice 1982.

Compte tenu du fait que l'avant-projet ainsi présenté nécessitait l'appel d'un taux de TVA de 0,9609 %, et que des incertitudes sur l'évolution au cours des mois à venir subsistaient dans une situation tendue, une discussion approfondie avec les autres branches de l'autorité budgétaire était prévisible. La discussion avec les instances du Conseil devait porter d'une part sur l'estimation proprement dite d'une moins-value de 550 MioÉCU et d'autre part sur l'opportunité d'attendre l'automne pour rectifier les prévisions de ressources ou d'y procéder dans le cadre du budget rectificatif et supplémentaire 2/1983.



Les discussions du Conseil de juillet 1983 devaient amener la Commission, le 22 juillet, à présenter une lettre rectificative orale à son avant-projet comportant, outre la rectification des droits de douane et des soldes TVA sus-mentionnés, une réduction supplémentaire de 200 MioÉCU de l'assiette TVA 1983. Lorsque l'assiette réelle de la TVA en 1983 sera connue en juillet 1984, on constatera que la prévision avait été très correcte, puisque la prévision en baisse ne sera que de 198 MioÉCU, soit une erreur de 1,44 %.

Quoi qu'il en soit, la Commission acceptait donc non seulement de ne pas attendre l'automne pour procéder à la rectification, mais encore de réviser l'assiette TVA en cours d'exercice, ce qui était contraire à la position qu'elle avait défendue en la matière à partir de 1982. Le Parlement, quant à lui, acceptait les prévisions de ressources ainsi modifiées, mais un débat important avait été engagé sur un thème généralement peu discuté, ce qui était nouveau.

Mais c'est surtout lors de l'établissement du budget de 1984, qui devait donner lieu à une véritable bataille de chiffres avec le Conseil, que le Parlement allait insister sur son pouvoir budgétaire en matière de recettes.

L'âpre discussion avec le Conseil, ayant suivi la présentation par la Commission de son avant-projet de budget pour l'exercice 1984, résulte de l'absence de consensus lors des travaux préparatoires à cet avant-projet au sein du Comité Consultatif des Ressources Propres et du Comité budgétaire (117).

Ce faisant, le Conseil imposait pour la première fois ses prévisions en matière de recettes. De fait, le Parlement acceptait les prévisions de ressources propres du Conseil, que la Commission avait d'ailleurs finalement implicitement entérinées, car elles apparaissaient plus prudentes compte tenu du rapprochement des dépenses du plafond de ressources propres disponibles. Il demandait néanmoins à la Commission

(117) En avril 1983, la réunion du Comité Consultatif des Ressources Propres avait fait apparaître des divergences entre prévisions de la Commission et prévisions des États membres pour 1984, essentiellement en matière de TVA. Un accord n'était possible que sur les prélèvements agricoles, la Commission préféra mettre ses propres prévisions dans son avant-projet.

Au Comité budgétaire, les délégations des États membres décident de remplacer les estimations de la Commission par les quelques chiffres convenus au CCRP et dans tous les autres cas par leurs propres prévisions. Ceci aboutit à une réduction de 217 MioÉCU du 1 % de TVA et de 171 MioÉCU pour les autres ressources propres. Elles décident en outre de supprimer 110 MioÉCU que la Commission avait inscrits dans son avant-projet à titre d'intérêts sur ses comptes, conformément à sa proposition modifiée le 10 mai 1983 de modification du règlement n° 2891/77. Au total, les prévisions de recettes de la Commission sont donc réduites de 500 MioÉCU.

Toutefois, lors de la discussion au COREPER, la Grande-Bretagne décide de renoncer à sa propre estimation de TVA et d'accepter la prévision de la Commission qui lui est inférieure de 217 MioÉCU. La délégation grecque annonce qu'elle est dans l'impossibilité d'appliquer la TVA en 1984 et qu'en conséquence la prévision de son assiette doit être diminuée de 100 MioÉCU pour parvenir à un montant proche de ce que sera sa contribution financière basée sur le PNB. Au total, les prévisions de la Commission seront donc réduites de près de 800 MioÉCU et c'est sur base de cette diminution que sera établi le projet de budget du Conseil.

de lui fournir à l'avenir des hypothèses plus détaillées sur le plan technique.

C'est par l'exercice d'un droit d'amendement que le Parlement a tenté d'assurer son pouvoir sur les recettes du budget 1984.

B. La lutte pour le pouvoir budgétaire de la part du Parlement européen

Il convient d'abord de rappeler que l'article 203/CEE organise l'exercice du pouvoir budgétaire par ses deux détenteurs, Parlement et Conseil, uniquement sur l'état des dépenses. Cette optique était légitime dans un système de « budget de dépenses » où l'état des recettes n'apparaissait que comme résultante, représentait essentiellement une prévision et ne comportait pas matière à exercice de pouvoir quant au fond.

Mais les modalités de participation du Parlement organisent un partage de compétences qui n'a pas de sens pour l'état des recettes, lesquelles ne sont ni DO, ni DNO et sont inadaptées à la situation résultant de l'épuisement des ressources propres. Cette situation conduit en effet à un « budget de recettes » dans la mesure où ce sont désormais les ressources disponibles qui conditionnent les dépenses possibles.

L'attitude du Parlement européen

Nous avons déjà eu l'occasion de relater ce que fut l'attitude du Parlement européen en matière d'état des recettes lors de l'examen du projet de budget rectificatif et supplémentaire n° 2/1983 (24), puis pour le budget ordinaire 1984 en première lecture le 27 octobre 1983 (41) (42) et en deuxième lecture le 15 décembre 1983 (61).

Rappelons rapidement ce qu'étaient les 8 amendements votés par le Parlement européen en première lecture en ce qui concerne les recettes en général : les deux premiers concernent l'état des recettes lui-même, les six autres l'annexe consacrée aux emprunts et aux prêts :

— l'amendement n° 534 tendait à rétablir la nomenclature de l'article 520 concernant les revenus des fonds placés ou prêtés, les intérêts bancaires et autres perçus sur les comptes des institutions, avec p.m. à l'article 5201 relatif aux intérêts perçus sur les comptes de la Commission (118),

— l'amendement n° 533 tendait à réinscrire l'article 807 de l'avant-projet de budget destiné à enregistrer les recettes éventuelles provenant du droit de recours de la Communauté vis-à-vis des bénéficiaires de prêts au titre des projets d'infrastructure de transports,

(118) Le 23 juillet 1982, la Commission avait transmis au Conseil un rapport sur l'application du règlement n° 2891/77 assorti d'une proposition de modifications. Lors de l'examen de cette proposition, le Parlement avait adopté un amendement précisant que les comptes de la Commission, au crédit desquels sont inscrits par les États membres les montants de ressources propres constatés, seraient productifs d'intérêts. La Commission avait en conséquence modifié en ce sens sa proposition de règlement le 10 mai 1983. Selon une pratique bien établie, elle avait inscrit à ce titre dans son avant-projet de budget pour 1984 une prévision de 110 MioÉCU, que le Conseil avait supprimée faute de base juridique.

— les six amendements n^{os} 556 à 561 tendaient à mieux budgétiser les emprunts et prêts qui font actuellement l'objet d'un document annexé à titre indicatif à la section « Commission » du budget, tout en modifiant certains montants.

Le Conseil devait rejeter ces amendements de première lecture et le Parlement contester cette attitude. Celui-ci estime en effet qu'il doit jouer un rôle de premier plan en vue de la détermination des recettes et pouvoir en décider au même titre que le Conseil, étant donné que les Traités ne prévoient aucune disposition limitant ses compétences. La conception selon laquelle il n'y aurait pas pour les recettes comme pour les dépenses deux éléments de l'autorité budgétaire conduirait à pratiquement vider de sa substance la politique de dépenses du Parlement puisque le seuil de financement possible est pratiquement atteint et que le Conseil pourrait en outre réduire la marge de manœuvre du Parlement en diminuant les estimations de recettes.

En deuxième lecture le Parlement confirme ses votes sur les amendements n^{os} 534, 556 à 561, qui se retrouvent donc dans le budget.

L'attitude du Conseil

La position du Conseil est évidemment tout autre. Derrière les arguments ponctuels avancés pour rejeter les amendements parlementaires, s'esquisse en fait une conception différente de la répartition des compétences budgétaires.

Les arguments du Conseil pour le rejet des amendements 534 et 533 sont d'abord d'ordre général. Selon lui, les amendements au sens de l'article 203/CEE concernent les dépenses non obligatoires et non l'état des recettes. En outre, dans le cas de l'amendement 534, il estime qu'il n'y a pas lieu de prévoir de ligne budgétaire en l'absence d'une base juridique prévoyant le versement d'intérêts sur les comptes de la Commission. Dans le cas de l'amendement 533, ayant rejeté la proposition de modification de l'état des dépenses du Parlement, il estime qu'il n'y a pas lieu de créer un article correspondant à l'état des recettes. Quant aux amendements 556 à 561, il indique qu'en vertu du règlement financier, les opérations d'emprunts-prêts ne font l'objet que d'un document indicatif et qu'une budgétisation ne saurait être effectuée dans le cadre de la procédure budgétaire (119).

(119) Dans son exposé des motifs du rejet des amendements 556 à 561, le Conseil s'exprime ainsi : « Le Conseil :

— rappelle qu'un nombre de dispositions réglementaires fort importantes (principe de la non affectation des recettes, classification des dépenses, taux maximum, douzièmes provisoires) ne peuvent s'appliquer aux opérations d'emprunts et prêts en raison du caractère sui generis de ces mécanismes ;

— indique qu'en vertu du règlement financier actuel, et notamment de ses articles 15 § 5, alinéa 2, et 16 § 3, b) (JO n^o L 356 du 31 décembre 1977, pp. 7/8), les opérations d'emprunts et de prêts font l'objet d'un document annexé à la section « Commission », à titre indicatif, et appelle l'attention de l'Assemblée sur le fait que les textes à l'examen ne sont pas conformes aux dispositions précitées du règlement financier. Le Conseil a respecté ces dispositions, de même que l'engagement qu'il a pris en 1980 de modifier la présentation de ce document ;

— précise que la budgétisation des emprunts et prêts ne saurait en tout état de cause être effectuée dans le cadre de la

Derrière ces arguments applicables aux cas d'espèce, la position du Conseil peut être schématisée de la manière suivante :

— sur le plan législatif, le Parlement européen n'a pas le pouvoir, dans le cadre de la procédure budgétaire, de créer de nouvelles recettes au profit du budget des Communautés. Les articles 201/CEE et 173/CEE, l'article 209/CEE et l'article 6 § 2 de la décision ressources propres ne prévoyant qu'une consultation du Parlement européen,

— sur le plan de la procédure budgétaire, le Conseil estime qu'en vertu de l'article 203/CEE, ainsi que de la décision du 21 avril 1970, le budget communautaire est essentiellement un « budget de dépenses ». Les auteurs du Traité ont voulu faire participer le Parlement à l'autorisation des dépenses. Il a donc le dernier mot sur les DNO et le Conseil sur les DO. Les recettes, elles, suivent automatiquement les dépenses et ne comportent pas en droit communautaire le même élément d'autorisation. Seul le taux de TVA qui vise à équilibrer le budget communautaire en recettes et dépenses est fixé « dans le cadre de la procédure budgétaire ». Bref, les auteurs des Traités n'auraient en aucun cas entendu conférer au Parlement européen de « dernier mot » sur l'estimation des recettes dont on peut d'ailleurs se demander s'il serait compatible avec le « dernier mot » du Conseil sur les DO.

En d'autres termes, le Conseil estime donc que les amendements établis d'ailleurs depuis quelques années par le Parlement dans le cadre de l'état des recettes ne sont pas recevables car non prévus par l'article 203/CEE et qu'il est seul compétent pour la détermination des différentes composantes de l'état des recettes (nomenclature, prévisions, commentaires), le taux de TVA étant la résultante de l'exercice commun du pouvoir budgétaire du Parlement et du Conseil.

L'attitude de la Commission

La position de la Commission est proche de celle du Parlement. Quant à la forme, il estime que juridiquement et techniquement l'exercice du pouvoir organisé par l'article 203/CEE avec les « amendements » donnant le dernier mot au Parlement (DNO) et les « modifications » donnant le dernier mot au Conseil (DO) ne peut s'appliquer car l'état des recettes n'est ni DO ni DNO mais a une autre nature.

Sur le fond, la Commission estime normal que le Parlement dispose d'un pouvoir de « co-détermination » sur l'état des recettes puisqu'il est branche de l'autorité budgétaire comme le Conseil. L'article 4 (1) de la décision du 21 avril 1970 précise que le taux de TVA est fixé dans le cadre de la procédure budgétaire

procédure budgétaire (article 203), s'agissant d'une matière qui échappe à l'emprise de cette procédure. Une décision de budgétiser prise dans le cadre de la procédure budgétaire serait donc entachée d'une illégalité tellement grave et manifeste qu'il est permis de se demander si ces amendements existent juridiquement ;

— rejette en tout état de cause ce qui fait l'objet de ces textes et réserve sa position juridique sur les conséquences que pourrait entraîner un éventuel rétablissement de ceux-ci en seconde lecture.



et les travaux préparatoires au Traité de 1975 montrent que l'optique de la Commission était que les différentes étapes de la procédure budgétaire devaient comporter des décisions des deux branches de l'autorité budgétaire. De plus, l'article 203 § 9/CEE donne au Parlement le droit d'augmenter les dépenses non obligatoires établies par le Conseil d'au moins la moitié du taux maximum. Il en résulte que le Parlement a un droit décisif sur le montant final des recettes correspondantes de la Communauté.

La Commission considère donc que le Parlement doit avoir son mot à dire sur l'état des recettes dans toutes ses composantes et que ce qu'il conviendrait de faire serait d'organiser les modalités juridiques de cette participation.

Un combat non terminé

En conclusion, disons qu'il s'agit probablement du premier affrontement entre les deux détenteurs de l'autorité budgétaire dans le domaine des recettes. Les amendements votés au Parlement le 15 décembre 1983 étaient d'une portée limitée. Des amendements semblables avaient d'ailleurs déjà été votés dans le passé. Ce qui était nouveau ce jour-là, c'était la volonté de chaque protagoniste de s'opposer à l'autre.

Les procédures budgétaires futures, qui seront marquées par des difficultés de financement du budget général des Communautés européennes, verront leur dénouement compliqué par cette rivalité.

Pourtant, lorsqu'il s'est agi de fixer les procédures de l'avenir des ressources propres communautaires, de substituer une procédure communautaire à des procédures nationales pour relever les seuils d'attribution de la TVA à la Communauté, le Parlement a soutenu mollement la Commission, remettant à des temps sans doute lointains le renforcement du « nouveau Communauté » qui était ainsi proposé.

4. LA PROPOSITION DE LA COMMISSION DU 17 AVRIL 1984 (PRÊTS D'ÉTAT) POUR LA COUVERTURE DU DÉFICIT BUDGÉTAIRE

Effectivement, le 17 avril 1984, dans son document COM(84) 250 final (110), la Commission estimait, pour les raisons déjà évoquées plus haut, que les besoins budgétaires de l'exercice 1984 non couverts par les ressources disponibles s'élevaient à 2 333 MioÉCU. Comme il n'était ni souhaitable, ni financièrement possible de couvrir les crédits manquants par une amputation des crédits inscrits pour d'autres politiques et actions communautaires (120) et qu'une aug-

(120) Le 24 mai 1984, devant le Parlement européen, Monsieur Gaston Thorn, Président de la Commission, s'exprimait ainsi : « Le quatrième et dernier élément du dossier budgétaire est le financement de la transition entre l'épuisement des ressources propres, qui est un fait acquis, et la ratification du relèvement du plafond par les parlements nationaux. Monsieur le Président, il n'y a pas trente-six solutions à ces problèmes. En fait, il n'y en a que trois.

« La première est malheureusement dans la tradition du Conseil. Elle consiste à ne rien décider et, par conséquent, à empêcher la Communauté d'honorer des engagements finan-

ciers qui découlent directement de la législation arrêtée par ce même Conseil. Ceci aurait pour conséquence de miner le crédit de la Communauté sur les marchés financiers et de reporter sur les États membres une charge qui peut être insupportable pour ceux qui sont, à la fois, les plus petits et les moins prospères.

A. Les recettes supplémentaires possibles

Les sources possibles de recettes budgétaires ont été répertoriées de façon assez exhaustive à la suite de la réflexion des trois Institutions concernées : Commission, Conseil et Parlement. Elles sont au nombre de dix que nous pouvons analyser de façon synthétique en indiquant quelle est la position de la Commission à leur égard.

Une autre manière de ne rien décider est de reporter la responsabilité sur la Commission en l'invitant à faire des économies, au-delà de celles qu'elle a d'ores et déjà décidées, en faisant usage de ses pouvoirs de gestion.

Une autre manière de ne rien décider est de reporter la responsabilité sur la Commission en l'invitant à faire des économies, au-delà de celles qu'elle a d'ores et déjà décidées, en faisant usage de ses pouvoirs de gestion.

Ceux qui en appellent à des économies pensent, soit à sacrifier les dépenses non obligatoires pour faire face à l'accroissement des dépenses agricoles, soit à réduire ces dépenses agricoles.

Je voudrais être très clair en ce dernier rendez-vous avant Fontainebleau avec le Parlement sur ce point : j'ai prévenu le Parlement et le Conseil, en temps utile, que la Commission se refuserait à sacrifier les politiques non agricoles et à bouleverser l'équilibre du budget arrêté par les deux branches de l'autorité budgétaire.

...
Applaudissements.

... dans le seul dessein de couvrir l'accroissement des dépenses résultant des décisions ou des non-décisions du Conseil.

Je suis d'ailleurs convaincu qu'on ne trouverait ni au Parlement, ni même au Conseil une majorité pour aller dans ce sens.

Quant à la réduction des dépenses agricoles par rapport à ce qui a déjà été décidé — et au prix de quelles difficultés — qui peut croire un instant que le Conseil agricole pourrait si rapidement remettre l'ouvrage sur le métier et obtenir de surcroît des effets budgétaires instantanés ? On a souvent comparé la PAC à un grand paquebot. Le mérite du conseil agricole est de lui avoir fait amorcer un changement de cap ; il serait naïf de lui demander en plus de renverser la vapeur et de freiner aussi vite qu'une chaloupe.

Il n'y a donc qu'une solution : le Conseil doit assumer les conséquences financières de sa législation. Des formules de financement différentes de celle qui a été proposée par la Commission — l'avance portant intérêt — sont concevables, mais le principe de la responsabilité financière du Conseil pour assurer la continuité des politiques communautaires doit être décidé à Fontainebleau dans le cadre du paquet d'ensemble. Ceci permettra ensuite à l'autorité budgétaire — Parlement et Conseil — de se prononcer sur les modalités à l'occasion de l'examen du projet de budget supplémentaire et rectificatif que présentera la Commission.

Le règlement urgent de toutes ces difficultés liées au financement présent et futur de la Communauté est la première condition de la relance, à laquelle j'espère le prochain Parlement élu pourra pleinement se consacrer.

Les travaux du Conseil européen ont permis de mieux cerner les domaines dans lesquels il faut agir immédiatement. Ils concernent tous l'utilisation et la valorisation de la dimension économique de la Communauté. »

1. Emprunts sur le marché international des capitaux (sur la base de l'article 235/CEE).

Il s'agit de donner à la Communauté la faculté d'emprunter pour couvrir le déficit budgétaire, ce qui constituerait une nouveauté considérable, puisque jusqu'à présent la Communauté n'a été autorisée à emprunter que pour participer au financement de projets d'investissements.

Position de la Commission : dans le contexte présent, cette solution affecterait la garantie de la Communauté vis-à-vis des bailleurs de fonds pour les instruments d'emprunts/prêts existants et futurs.

2. Emprunts auprès des États membres (sur base de l'article 235/CEE).

Cette solution est celle que la Commission propose dans son document COM(84) 250 du 17 avril 1984 (110). Reprenons les termes mêmes de ce document :

« La Commission propose que les États membres mettent les fonds nécessaires à la disposition de la Communauté, sous forme de prêt portant intérêt au taux du marché ; et que le volume total de ce prêt soit réparti entre les États membres en fonction de leurs quote-parts dans l'assiette harmonisée TVA de la Communauté. La Commission a retenu cette formule, en considération des avantages qu'elle présente. En effet :

Quant au fond, des prêts des États membres tradiraient leur volonté de concourir au financement des dépenses nécessaires, et de résoudre les difficultés actuelles. De tels prêts ne porteraient pas préjudice au crédit de la Communauté.

Au plan pratique, l'avantage essentiel de la formule proposée réside dans sa simplicité et sa souplesse d'application. Les procédures internes nécessaires dans chaque État membre pour autoriser l'opération seraient en l'occurrence les plus praticables. Le recours à la clé TVA pour répartir les engagements entre États membres est un mécanisme simple et éprouvé et équitable. Quant au paiement des intérêts, la Commission rappelle que dans le cadre de la révision en cours des réglementations financières, elle a proposé que les comptes de la Commission auprès des États membres devraient être productifs d'intérêts.

Enfin, la mise à disposition des fonds nécessaires peut être échelonnée au mieux au fur et à mesure que le besoin s'en manifesterait ; les remboursements aux États membres peuvent de la même façon être étalés dans le temps sans qu'il en résulte une charge trop lourde pour le budget à un moment donné. »

Nous citerons plus loin les critiques qui furent adressées à cette proposition de la Commission.

3. Avances sur ressources propres futures (sur la base des articles 5/CEE, 199/CEE et 203 § 10/CEE).

Cette solution est celle préconisée par la commission des budgets du Parlement européen. Elle est très proche de celle proposée par la Commission, mais en diffère sur deux points : elle refuse comme base légale l'article 235/CEE et exclut la notion d'intérêts.

4. Contributions financières des États membres (sur la base de l'article 200/CEE et de l'article 235/CEE(?)).

L'article 200/CEE n'étant pas abrogé, certains proposent de le remettre en vigueur grâce à une nouvelle clé de financement, afin d'assurer la couverture de dépenses de la Communauté européenne qui ne peut plus l'être par la décision du 21 avril 1970.

Position de la Commission : Ce serait un « retour en arrière », par rapport au régime des ressources propres ; cela créerait des difficultés pour l'établissement d'une clé pour tous les États membres et nécessiterait l'inscription des montants correspondants dans les budgets nationaux en 1984, ce qui est à déconseiller.

5. Appel anticipé d'une mensualité TVA

Cette suggestion consiste à permettre à la Commission de demander aux États membres l'avance TVA de janvier 1985 dès décembre 1984 et de disposer ainsi de treize mois de TVA en 1984, soit 1 400 MioÉCU de plus.

Position de la Commission : Ce serait contraire à la règle de l'annualité du budget, sur laquelle se fonde la décision sur les ressources propres du 21 avril 1970 et la réglementation d'application. Le règlement 2891/77 prévoit l'« anticipation » d'un mois pour le versement des ressources propres traditionnelles (prélèvements de droits de douane) au paragraphe 2 de son article 10, alors qu'il exclut une telle anticipation pour la ressource TVA au paragraphe 3 du même article. Nécessité d'une base budgétaire dans les dix États membres.

6. Report du remboursement forfaitaire des 10 % aux États membres.

Cette proposition — souvent faite dans le passé — autoriserait la Commission à différer le remboursement aux États membres du forfait de 10 % pour frais de perception des ressources propres traditionnelles versées.

Position de la Commission : Cette solution est largement inopérante pour 1984 (80 MioÉCU par mois), le déficit n'étant que partiellement couvert ; en outre, il en résulterait une répartition très inégale entre les États membres.

7. Renonciation définitive par les États membres au remboursement forfaitaire des 10 % aux États membres :

Cette proposition consiste à autoriser la Commission, par décisions nationales, à ne pas restituer aux États membres le forfait de 10 % pour frais de perception des ressources propres traditionnelles versées.

Position de la Commission : la compatibilité avec la décision du 21 avril 1970 est douteuse ; en outre, les inconvénients déjà signalés ci-dessus subsistent.

8. Avance (collecte) remboursable des États membres.

Par décision des Représentants des Gouvernements des États membres, un don serait fait aux Communautés européennes. S'il y avait remboursement de l'avance, il y aurait lieu toutefois de fonder celui-ci sur un acte législatif.



Position de la Commission : Il s'agit d'une solution non communautaire ; cependant, dans le cas où ces fonds devraient être remboursés, un acte communautaire serait indispensable. S'ajoutent une difficulté de fixation de la clé, mais surtout l'insécurité des versements. En effet, la Commission a fait une expérience négative dans le cadre de la CECA, du fait de retards souvent considérables (plusieurs années) dans la mise à disposition des fonds.

9. Avance (collecte) non remboursable (don exceptionnel).

Comme précédemment, il s'agirait d'une décision des Représentants des Gouvernements des États membres, mais sans l'exigence d'un acte communautaire pour le remboursement.

Position de la Commission : La même que la précédente.

10. Préfinancement national du FEOGA/Garantie.

Chaque État membre financerait provisoirement au moyen de ressources nationales les dépenses qui lui incombent au titre des organisations de marchés agricoles ; les remboursements aux États membres se feraient à partir de 1986.

Position de la Commission : Une telle solution telle qu'elle est formulée n'est pas acceptable, car elle comporte les inconvénients suivants : Il s'agirait d'une solution non communautaire qui reviendrait à une renationalisation du financement d'une partie de la dépense agricole de 1984 ; le préfinancement par les États membres signifierait que la dépense correspondante serait effectuée « hors budget », ce qui est contraire au Traité et nécessiterait une autorisation budgétaire de la dépense dans les États membres. De plus, comme il faudrait rembourser ce préfinancement, cela signifie qu'il faudrait bien recourir, à ce moment-là, à la procédure budgétaire communautaire.

Conclusion : Bien que nous n'ayons pas signalé les propositions plus ou moins ingénieuses en matière d'économies diverses, ce relevé montre que la Communauté européenne ne manque au moins pas d'une qualité, celle de l'imagination. Que le lecteur sache que la Commission n'avait pris en considération que cinq des dix solutions avancées (solutions n^{os} 1, 2, 3, 4 et 6) pour ne préconiser que la deuxième.

B. Le clivage autour du recours aux articles 235/CEE et 203/CEEA

La Commission propose comme base légale de la ressource budgétaire, complémentaire et temporaire, les articles 235/CEE et 203/CEEA. Cette proposition a été acceptée par huit délégations au Conseil et le Service juridique de celui-ci. Elle a, par contre été contestée par la commission des budgets du Parlement européen dans le projet de résolution du 21 mai 1984, qui a considéré que les articles 5/CEE, 199/CEE et 200/CEE constituaient une base suffisante, et par la Cour des comptes dans son avis du 7 juin 1984.

La base juridique de la proposition de la Commission.

Dans sa proposition du 17 avril 1984, la Commission s'explique ainsi en matière de base juridique : « Compte tenu de l'épuisement des ressources propres attribuées à la Communauté par la décision du

21 avril 1970, toute inscription dans un budget supplémentaire d'une nouvelle recette doit nécessairement être précédée ou accompagnée d'un acte juridique instituant cette recette.

De telles recettes doivent être instituées sur la base des articles 235/CEE et 203/EURATOM.

Cette disposition permet au Conseil d'arrêter à l'unanimité (sur proposition de la Commission et après avis du Parlement) toute disposition appropriée au cas où une action communautaire apparaît nécessaire pour réaliser l'un des objets de la Communauté, à défaut d'autres pouvoirs d'action requis à cet effet :

a) réalisation d'un objet de la Communauté : il s'agirait de pouvoir continuer à poursuivre de manière équilibrée la réalisation, par des moyens financiers, des diverses politiques résultant de la législation arrêtée par le Conseil ;

b) nécessité d'une action communautaire : il est indispensable d'engager une telle action pour l'exécution et le bon fonctionnement des politiques communautaires et notamment de la politique agricole commune.

La décision proposée sur la base de l'article 235/CEE, constituant un acte communautaire de portée générale, ayant des implications financières notables, est susceptible de faire l'objet d'une procédure de concertation aux termes de la déclaration commune du 4 mars 1975. »

Revenons un moment sur les trois conditions prévues :

« Réaliser, dans le fonctionnement du Marché commun, l'un des objets de la Communauté » : Les objets de la Communauté sont définis essentiellement aux articles 2 et 3/CEE et aux articles 1 et 2/CEEA. Bien que le financement des activités de la Communauté ne soit pas explicitement un des objets de celle-ci, il est clair pourtant que la réalisation de ses objets serait mise en péril si les moyens de financement nécessaires n'étaient pas disponibles.

Le principe juridique de la continuité du fonctionnement de la Communauté et de la poursuite des politiques communes a été affirmé par la Cour de justice dans des arrêts, tels que notamment l'arrêt COSTA c/ENEL (121) qui rappelle « qu'en instituant une Communauté de durée illimitée dotée d'institutions propres » les États membres ont transféré à la Communauté de manière définitive certains droits et obligations, ou encore l'arrêt Commission c/Royaume-Uni (122) dans lequel la Cour affirme que les principes de structure qui sont à la base de la Communauté « exigent que la Communauté soit maintenue dans toutes les circonstances en état de répondre à ses responsabilités ».

Ce n'est pas parce que les ressources propres attribuées à la Communauté sont épuisées et que de nouvelles ressources propres n'ont pas été accordées malgré la proposition faite par la Commission le 6 mai 1983, que les politiques décidées par la Communauté devraient cesser d'être financées. En conclusion, la

(121) Affaire 6/64, Recueil 1964, pages 1158 à 1160.

(122) Affaire 804/79, Recueil 1981, pages 1073 à 1075.

proposition de la Commission du 17 avril 1984 concourt donc bien à la réalisation des objets de la Communauté au sens de l'article 235/CEE.

« Action de la Communauté » qui « apparaît nécessaires ». Le caractère « nécessaire » d'une action envisagée relève de l'appréciation politique du Conseil, qui, en l'occurrence — c'est-à-dire compte tenu de ce qui précède — ne peut que conduire à constater la nécessité de l'action.

« Sans que le traité ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet » : Il apparaît à l'évidence que les autres articles des traités ne permettent pas d'assurer la couverture du déficit du budget 1984. En effet, l'article 200/CEE n'est pas applicable et l'article 201/CEE sert de base aux travaux du Conseil, mais sans succès depuis un an. Or, le besoin d'un financement complémentaire est urgent, puisqu'en octobre 1984 il est à prévoir que la Communauté sera en état de cessation de paiements.

La position du Parlement européen

D'emblée, le Parlement européen s'avère être hostile à la solution préconisée par la Commission pour un problème dont il ne conteste pas l'existence. La commission des budgets prépare effectivement un projet de résolution qui ne sera, en définitive, pas voté durant le premier semestre 1984 (123).

(123) Une très remarquable tactique d'ajournement du vote sur la résolution établie par la commission des budgets est menée par le Groupe des Démocrates européens (essentiellement composé de conservateurs britanniques) tirant avantage de l'absentéisme des parlementaires. Les principales étapes sont les suivantes :

— le lundi 21 mai 1984, à Strasbourg, le porte-parole de ce Groupe demande l'ajournement de l'élaboration de la résolution, présentée par Mme Scrivener, estimant qu'il n'y a aucune urgence à prendre position. Cette proposition est rejetée par 16 voix, contre 6 et aucune abstention ;

— le mardi 22 mai 1984, à 9 heures, dans le cadre des « décisions sur l'urgence », le rapport de Mme Scrivener est présenté par la présidence comme premier point. Lord Douro (UK/ED) s'oppose à l'urgence ; Mme Scrivener se prononce en faveur ; Monsieur Hord (UK/ED) demande la constatation du quorum (article 71, § 4 du règlement) ; le Président constate que le quorum n'est pas atteint ; le vote est donc reporté à la prochaine séance ;

— le mercredi 23 mai 1984, vers 15 h 15, dans le cadre des « décisions sur l'urgence », l'urgence est décidée par mains levées. Les membres ED et M. Castle (UK/SOC) votent contre, mais il y a une large majorité. La constatation du quorum n'a pas été demandée, sans doute parce que l'hémicycle est bien rempli ;

— le mercredi 23 mai 1984, la discussion en séance plénière a eu lieu immédiatement après le question time, de 17 h 05 à 17 h 55. Le vote est annoncé par le président pour le jeudi 24 mai à 15 h 30 ;

— le jeudi 24 mai 1984, vers 16 h 30, une demande de constatation du quorum est présentée par Lord Douro. Le président constate que le quorum n'est pas atteint et reporte le vote à la prochaine séance. Monsieur Lange élève une protestation solennelle, et insiste pour que le vote puisse intervenir en toute circonstance le lendemain. Lord Douro justifie à nouveau sa demande. Au nom de la Commission, Monsieur Davignon confirme l'urgence du dossier ;

— le vendredi 25 mai 1984, vers 9 h 15, Monsieur Price (UK/ED) demande le quorum. Le président constate qu'il n'est pas atteint pour la deuxième fois et renvoie le rapport « en commission ».

Du texte présenté au vote de l'Assemblée plénière, nous pouvons relever les points suivants : « Le Parlement :

2. considère que les États membres doivent — en tout état de cause et conformément aux articles 5, 199 et 203, par. 10 du Traité CEE — faire face aux obligations financières qu'ils ont eux-mêmes engendrées notamment par les décisions du Conseil en matière de politique agricole commune ;

3. demande qu'un budget supplémentaire et rectificatif soit rapidement présenté afin de résoudre le problème posé par le déficit budgétaire prévu pour l'exercice 1984 ;

4. déclare qu'il ne pourra donner son accord au mécanisme envisagé et à ce budget supplémentaire que si ceux-ci garantissent à la fois l'autonomie financière de la Communauté et le développement des politiques communes prévu dans la résolution du Parlement sur le financement futur de la Communauté et par le budget 1984 tel qu'arrêté par le Parlement européen ;

5. juge que le recours à l'emprunt auprès des États membres — tel que proposé par la Commission — est susceptible de porter atteinte au crédit tant politique que financier de la Communauté sans pour autant constituer une solution sûre au problème du déficit ;

6. estime difficile, au plan juridique et financier, d'accepter les propositions de la Commission visant à :

a) recourir à l'article 235 CEE pour adopter un mécanisme de couverture de déficit, alors que cette couverture constitue une obligation pour les États membres,

b) financer par l'emprunt des dépenses budgétaires courantes,

c) recourir à des prêts des États membres portant intérêts payables par la Communauté, plutôt qu'à un mécanisme qui génère d'avances permettant le versement anticipé de ressources propres,

d) mettre en échec, par des mesures d'inspiration contraire, les décisions budgétaires du Parlement en faveur du renforcement des dépenses structurelles ; ».

Le Parlement cherche donc à démontrer que le déficit budgétaire découle des décisions du Conseil (« Agriculture ») et que c'est à ce dernier, et aux États membres, à en supporter la charge tout naturellement, sans même qu'il soit nécessaire de créer une obligation juridique contraignante. Le recours à l'article 5/CEE est d'ailleurs très significatif à cet égard, puisque celui-ci se lit ainsi : « Les États membres prennent toutes mesures générales ou particulières propres à assurer l'exécution des obligations découlant du traité ou résultant des actes des Institutions de la Communauté. Ils facilitent à celle-ci l'accomplissement de sa mission. Ils s'abstiennent de toutes mesures susceptibles de mettre en péril la réalisation des buts du présent traité. »

La réponse de la Commission est de faire observer que les articles cités par le Parlement européen pour servir de base légale à un versement anticipé des ressources propres à venir, sont insuffisants pour créer une obligation. La Commission fonde son atti-



tude sur la jurisprudence de la Cour de justice en la matière.

Quoi qu'il en soit, à la fin du mois de juin 1984, le Parlement n'avait donc pas émis un avis. Il est vrai que ni le Conseil, ni la Commission n'avaient demandé une session extraordinaire à la suite des événements de la session de mai 1984.

La position du Conseil

Les réactions à la proposition de la Commission ont été relativement négatives au Conseil. La majorité des États membres ont estimé que la solution du déficit budgétaire devait plutôt résulter d'une conjugaison d'approches : économies sur certaines dépenses, utilisation de la trésorerie, recherche à titre complémentaire de ressources supplémentaires, le prêt ne devant intervenir que pour un montant partiel. Le Conseil rejoint même le Parlement européen, en ce qu'il se montre peu favorable à un système d'emprunts portant intérêts et préconise plutôt des avances sur ressources propres ou des dons.

En définitive, constatons qu'à la fin du premier semestre 1984, la façon de couvrir le déficit budgétaire de l'exercice n'était malheureusement pas réglée.

Quant au Conseil européen de Fontainebleau, saisi de ce dossier par M. G. THORN, Président de la Commission, il ne donne pas une solution claire à cette question.

Sur le plan juridique, l'absence d'accord au Conseil résulte de la position de deux Gouvernements : l'allemand et le britannique. En fait, ceux-ci refusent de recourir à l'article 235/CEE pour créer de nouvelles recettes budgétaires, cet article ayant été conçu, selon eux, pour d'autres buts. Ils estiment toutefois que si quelque chose devait être fait, et puisque l'article

201/CEE n'est pas utilisable rapidement, il faudrait faire appel à des dons librement consentis par les États, suivant leurs règles nationales.

Comme pratiquement tous les autres États membres estiment essentiels d'établir un acte juridique communautaire contraignant, la difficulté est majeure et risque de faire à elle seule échouer le Conseil « budget » fixé au 19 juillet.

C. La proposition de la Commission du 4 juillet 1984

Dans ces conditions, le 4 juillet 1984, la Commission décide de modifier la proposition du 17 avril 1984 et propose officiellement de retenir la technique d'avances sur ressources propres futures, qui doivent, par conséquent, être remboursées, mais qui ne portent pas intérêt (124). Elle maintient la nécessité qu'il y a de fonder la décision sur l'article 235/CEE.

*
* *

Au moment où nous terminons cet article, durant les premiers jours de juillet, on ne peut qu'éprouver des sentiments mêlés. Certes, à Fontainebleau, des problèmes qui perturbaient le fonctionnement et le développement de la Communauté depuis 1979 ont été réglés, au moins pour quelques années. Pourtant, le fonctionnement normal de la Communauté dans l'attente de nouvelles ressources propres n'est pas assuré. Il y a contestation entre États membres et entre Institutions communautaires sur la façon de combler le déficit du budget 1984 et celui du budget 1985, il y a même contestation sur l'existence du déficit. Si la volonté d'œuvrer ensemble n'apparaît pas de redoutables difficultés et conflits sont à craindre.

(124) Voir JOCE n° C 193, du 21 juillet 1984.

RÉPERTOIRE DES ANNONCEURS

Brisscom (Société), p. II couv. — Droit Social, pp. III et IV couv. — Éditions Techniques et Économiques : Revue d'Économie Industrielle (n° spécial), p. II couv.

DROIT SOCIAL

SUPPLÉMENT AU N° 4 — AVRIL 1984

Le Protocole assureurs-organismes sociaux du 24 mai 1983

par Henri MARGEAT
et
James LANDEL

Union des Assurances de Paris

DROIT SOCIAL
3, rue Soufflot - 75005 PARIS
Tél. (1) 634.10.30

DROIT SOCIAL

NUMÉRO SPÉCIAL

Direction :
Jean-Jacques Dupeyroux

N° 7-8 - JUILLET-AOÛT 1984

La sanction pénale du droit du travail

- *Réflexions*, par René BERNASCONI.
- *Le point de vue de la CFDT*, par Edmond MAIRE.
- *Sur les fonctions du droit pénal dans les relations de travail*, par Antoine LYON-CAEN.

- *Les limites des pouvoirs des inspecteurs du travail*, par Yves GAUDEMET
- *Brefs propos sur les modalités d'intervention de l'inspection du travail*, par Claude CHETCUTI.
- *Déclaration* de Gérard GAUMÉ.
- Intervention de Maurice COHEN.
- *Extraits des Statistiques d'activité de l'inspection du travail*.

- *La constatation de l'infraction et les poursuites pénales*, par Christine LAZERGES.
- *L'identification du responsable : nouveaux problèmes*, par Marc PUECH.
- *Intervention* de Paul MALAVAL.
- *Technique pénale et politique de prévention des accidents du travail : quelques thèmes de réflexion*, par Dominique LARGER et Francis MILOCH.

- *La sanction pénale du droit conventionnel : une nouvelle base ? (art. L. 153-1 C. trav.)*, par Yves CHALARON.
- *L'exercice punissable d'une action en justice. A propos de l'arrêt de l'assemblée plénière du 28 janvier 1983*, par Pierre COUVRAT et Michel MASSÉ.
- *Travail temporaire et droit pénal*, par Jean PRADEL.

- *Conclusion*, par André BRAUNSCHWEIG.