

TALSMANDENS GRUPPE
SPRÆKERGRUPPE
SPOKESMAN'S GROUP
GROUPE DU PORTE-PAROLE
GRUPPO DEL PORTAVOCE
BUREAU VAN DE WOORDVOERDER

**INFORMATION
INFORMATISCHE AUFZEICHNUNG
INFORMATION MEMO**

**NOTE D'INFORMATION
NOTA D'INFORMAZIONE
TER DOCUMENTIE**

Brussels, May 1977

THE COMMUNITY BUDGET

The Europe of the Communities is twenty-five years old, since the European Coal and Steel Community began operations in 1952. The twentieth anniversary of the creation of the Economic Community, popularly known as the Common Market, and the Atomic Energy Community, better known as Euratom, was celebrated a few weeks ago. As far as the budget is concerned, this has meant the existence as a result of the Treaty of Paris of powers and procedures differing from those with which the entity created by the Treaty of Rome was endowed. Since then enough time has elapsed for there to be a marked change, firstly in the volume of appropriations involved, and hence their economic impact and secondly in the exercising of the powers conferred upon the Council and the European Parliament by the Treaty of Rome.

For instance, as a result of the production levy on coal and steel, the ECSC had complete financial autonomy, whilst the Common Market and Euratom took 13 years to gain partial - and 20 years to gain complete - autonomy. The ECSC's budgetary system, flexible and pragmatic, more closely resembles that of a large firm than that of a supranational body. It was therefore natural that the ECSC operational budget should remain separate from the General Budget of the Communities. It is the Budget of the European Communities which will be the subject of discussion in what follows.

The General Budget of the Communities is the heir and successor of several separate budgets which have now been amalgamated. In 1969 the Merger Treaty brought the EEC budget, the Euratom operating budget and the ECSC administrative budget together in a single unit; from 1971 onwards the Treaty of Luxembourg added the Euratom research and investment budget.

How is this budget drawn up and, in particular, how are the powers of the competent authorities distributed when it comes to fixing the amount? What is the sum at present involved, and how is it broken down into its component parts? Finally, will the 1978 financial year add anything substantially new? These are the main questions that might be asked about the Community budget; what follows is an attempt to give the answers.

I. THE BUDGET PROCEDURE

The process of drawing up and adopting the budget is a long and exacting task reflecting the complexity of the Treaty itself (Article 203).

At the beginning of each year the Commission considers what the broad elements of the budgetary provisions for the following financial year should be. On the basis of a document drawn up by the Commission, the Council (Ministers for Foreign Affairs and Ministers of Finance meeting together) has, since last year, given overall consideration to the Community's budgetary problems. The budgetary procedure itself begins when the Commission establishes its own statement of estimates: to this it then adds the estimates of the other institutions; the resulting document is the preliminary draft budget which, under the new budget timetable, is forwarded to the Council on 15 June.

The Council's organs, first the Budgetary Committee and then the Permanent Representatives

Committee now examine the document; this is a time for close consultation between the representatives of the Member States, who always feel that the Commission's demands are excessive, and the Commission's representatives (for whom the Director-General for Budgets is the spokesman), which defends its requests. Part II of Volume 7 (General Introduction) of the preliminary draft sets out the method of calculating, and the reasons for any changes in, each appropriation. Part III contains the multiannual estimates which make it possible to assess the budget for the coming financial year as part of a medium-term, three-year exercise.

Once, after the 45 days' allowed for this, the Council has pronounced on the figures in the preliminary draft and the document is forwarded to the European Parliament, it is called the draft budget. A period of 45 days is also available to Parliament for its own examination (August is not counted). Parliament may propose changes to compulsory expenditure (i.e., expenditure provided for under the Treaty or resulting from acts arising out of it); in 1977 this category of expenditure accounted for 81% of the Commission budget (chiefly expenditure on the EAGGF Guidance and Guarantee Sections and on food aid), and amendments to the type of expenditure known as non-compulsory (the remaining budget which chiefly includes staff expenditure excluding pensions).

The shuttle continues, since the draft budget with all the proposals for modifications and amendments made by the European Parliament, returns to the Council for a second reading. At this stage the Council, acting by qualified majority, has the last say on compulsory expenditure; the Parliament may no longer change the figures for this category of expenditure at its second reading.

By contrast, at this second reading, Parliament, has the last say as regards non-compulsory expenditure, and it is the President of the European Parliament who declares that the budget has been finally adopted. By now it is 18 or 19 December.

Parliament's right to the last word is, however, hedged by conditions both of form and of substance. Firstly, for an amendment to be confirmed, the measure must receive the vote of the majority of the Members of Parliament and a majority of three-fifths of the votes cast. Parliament also has a limited margin for manoeuvre: half the maximum rate of increase in non compulsory expenditure if, at the first reading and in its draft budget, the Council adopts a level of non-compulsory expenditure greater than half the maximum rate.

The Council may raise the level of non-compulsory expenditure by as much as the maximum rate. In all, the increase in this type of expenditure may be as much as one-and-a-half times the maximum rate. The rate is determined by the Commission on the basis of the trend in GNP and the national budgets of the Member States - for the 1978 budget the rate is 13.6%.

The Treaty also provides that this ceiling may be exceeded if the two holders of budgetary authority reach agreement and fix a "new rate". This was so in the case of the 1976 budget where, in the end, the maximum rate for increasing non-compulsory expenditure was 38.43%.

Where the 1977 budget is concerned, things proceeded very empirically. In the first place, by fixing the non-compulsory expenditure at the last minute, Parliament kept to a volume of appropriations which it had fixed in agreement with the Council. A trend towards the general application of the principle of differentiated appropriations (distinction between appropriations for commitment and appropriations for payment) made it difficult to fix a single unchallengeable figure as Parliament's margin for manoeuvre. Then when adopting the budget, the President of the European Parliament made no reference to the new rates resulting from the increase in the GNP. Article 203 has therefore been respected much more in the spirit than in the letter; thus although there has been no real agreement between the two holders of budgetary authority, there has been no confrontation either.

This is a result of the mutual willingness to consult and coordinate. In practice this process of concertation takes the form of an organized dialogue between the Council and a Parliamentary delegation during the two Council readings, while the President of the Council himself takes part in the work of the Budget Committee and the plenary session of Parliament. In 1976, after the general debate on the second reading of the Budget and before the voting session, there was a third and final meeting between the Secretaries of State responsible for the budgets of the nine Member Governments, and the Parliamentary delegation. By taking this step, the Council hoped to avoid being placed before a fait accompli and having no option but to ratify the decisions of Parliament.

II. THE SCALE AND STRUCTURE OF COMMUNITY EXPENDITURE

The appropriations authorized for 1976 were a little over 8 470 million u.a. In itself this is certainly a considerable sum; but it represents only about 2% of the total of the budgets of the central Governments of the Member States and hardly more than 0.6% of the Community's GNP; these percentages have remained almost constant for several years. This is the main reason why the Community budget can have only a relatively small effect on the economy of the Member States.

Converting the sum mentioned above into the currencies of the Member States gives the following figures, in each case in millions of units of the relevant currency:

DM	31 000
£	3 530
FL	30 660
FF	47 000
Lit	5 294 000
Bfrs	432 550
Dkr	63 530

Compare these sums with various data for the Member States:

- Germany - the 1976 budget of DM 36 800 million for Rhineland-Westphalia;
- United Kingdom - the 1976 interest on the national debt - £4 400 (25% higher than Community expenditure);
- Netherlands - the 1976 State budget - FL 75 000 million (almost two and a half times the Community budget);
- France - the 1976 expenditure by the Ministry of national education - FF 55 400 million;
- Italy - the State expenditure on education and culture in 1976 - Lit 5 435 000 million;
- Belgium - the 1976 State budget - Bfrs 875 000 million (twice that of the Community);
- Denmark - the 1976 State budget - Dkr 80 000 million;
- Luxembourg - the State budget - Lfrs 29 400 million;
- Ireland - the 1976 budget - £2 096 million (approx. half the Community budget).

The second reason why the Community budget has a relatively small effect on the economy of the Member States is that it is not very diversified, although there has been some extension (e.g. the regional sector), but this extension has not been as rapid as the Commission would have wished. A single aspect, the common agricultural policy, represents a considerable proportion of the budget total. There is a good reason for this phenomenon - the Community has exclusive and total responsibility for the management of the markets for agricultural products, and the entire resulting expenditure is therefore entered in the Community budget. It must also be admitted that there are two bad reasons for this state of affairs - first there are the structural surpluses in certain products (chiefly milk products) which cannot be exported to non-member countries except by providing high subsidies; then there is the depreciation of certain Community currencies combined with the freezing of the "green" rates for those same

currencies, which result in the payment of considerable compensatory amounts. The Commission has tried to remedy these two serious shortcomings by proposing measures to reduce the surpluses (better price relationships, co-responsibility of the milk producers) as well as a mechanism for running down, and monitoring, the compensatory amounts.

If we take the 1976 budget as a basis, the shares of the different sectors are as follows:

1976 budget ¹				
	Appropriations for commitment	%	Appropriations for payment	%
	<u>in m.u.a.</u>		<u>in m.u.a.</u>	
I. Commission				
(a) Intervention appropriations				
- agricultural sector	5,791	64.97	5,791	68.37
- social sector	531	5.95	453	5.34
- regional sector	500	5.61	300	3.54
- research, energy, industry, transport	337	3.78	173	2.04
- development co- operation sector	336	3.77	336	3.97
- reimbursement and aid to Member States and miscellaneous	437	4.90	437	5.16
	7,932	89.00	7,490	88.42
(b) Operating appropriat- ions	347	3.90	347	4.10
(c) Contingency reserve	3	0.03	3	0.03
(d) Reimbursement to Mem- ber States from own resources	503	5.64	503	5.94
Total Commission	8,785	98.57	8,343	98.49
II. Other institutions	128	1.43	127	1.51
GENERAL TOTAL	8,913	100.00	8,471	100.00

¹Including first and second supplementary budgets for 1976.

The reason why the intervention appropriations have little impact on any but the agricultural sector is that they are used to finance Community action which is merely a complement to national action and is conducted in accordance with policies which for the most part remain the responsibility of the Governments of the Member States. For example, the research expenditure financed by the Community budget represents less than 1% of the research expenditure financed out of the budgets of the Member States. The Community's financial intervention then takes the form of participation or partial reimbursement to national authorities - particularly in the case of the Social Fund, the Regional Fund and the EAGGF Guidance Section. Besides, the Commission concentrates its entire attention on the need to coordinate intervention by these funds in order to ensure that the limited appropriations at its disposal are put to the most effective use. Naturally the Commission makes every effort to persuade the budgetary authority to increase these appropriations as well as any others having the same objectives (particularly the appropriations set aside for cooperation with developing countries), in other words to give the Community a more human face.

Also, the Commission feels that the budget appropriations should be substantially increased in order to permit the sort of action which is more effective if conducted at Community rather than national level - this is the case, amongst others, in the research and development field (JET project, uranium research, prospecting for hydrocarbons) and for the Social and Regional Funds which could contribute towards combatting unemployment at Community level. Clearly, as Community policies are developed and submitted for national actions, so the Community budget should grow faster than the national budgets.

Attention should be drawn to the fact that a large proportion of the budget comprises unavoidable expenditure, in other words expenditure which is the necessary result of the application of Community regulations - this is true of the expenditure on the EAGGF Guarantee Section, to which should be added the expenditure on the running of the administrative machine (staff and equipment) and the flat-rate reimbursement to the Member States of the expenditure incurred in levying own resources. (In passing it should be noted that the expenditure on the administrative machine is very modest - some 14 000 officials and other servants in all the institutions administer policies which concern the nine Member States and 260 million inhabitants, whilst Luxembourg with 320 000 inhabitants employs 6 000 civil servants. It is also worth noting that one-fifth of the Community's staff are translators and interpreters - translators for the documents, interpreters for meetings.

If we remember that the largest proportion of unavoidable expenditure (agricultural expenditure) increases every year in spite of efforts to control it, it becomes clear that a significant increase in expenditure in other sectors with a view to supporting the process of integration is not possible merely on the basis of a corresponding increase in the financial resources made available to the Community. This raises the problem of how to cover rising expenditure by means other than the revenue accruing to the Community Budget.

III. FINANCING THE COMMUNITY BUDGET

The Community Budget is financed essentially from customs duties, agricultural levies, levies on the production and stocking of sugar and financial contributions from the Member States. The customs duties, agricultural levies and sugar levies are the Community's own resources, the result of policies which have been completely taken over by the Community from the national authorities. This revenue is no longer included in the national budgets. It represents approximately 50% of total revenue in the Community Budget. The other half is made up of financial contributions calculated on the basis of the gross national product of each Member State as a proportion of the Community GNP.

This system has been introduced gradually since 1971 (in 1971, 50% of the customs duties were transferred to the Community, whilst the figures were 62.5% in 1972, 75% in 1973, 87.5% in 1974 and 100% from 1975) and represents an important stage in the process of creating revenue which, at the beginning, was constituted entirely of contributions from the Member States.

The trend towards financial autonomy for the Community continues and, from 1 January 1978, the GNP-based financial contributions from the Member States will be replaced by a percentage of the uniformly fixed VAT base. The currently applicable texts, however, require that this shall not exceed 1% - this means that, taking into account what was said earlier on the almost inevitable increase in unavoidable but desirable expenditure in other fields, the ceiling could be reached in the very near future. Entering in the Budget large sums of expenditure like those resulting from the Lomé Convention, which have not previously been shown, reinforces this tendency.

This is one of the reasons why the Commission is making a careful study of the ways and means of making greater use of borrowing possibilities. So far, it has used this financing method essentially to come to the aid of Member States experiencing balance-of-payments difficulties and, more recently, the Commission has been authorized to use this method to encourage the development of nuclear power stations. The Commission does not envisage immediately acquiring general authority to raise loans, but simply being permitted to raise specific loans for equally specific actions, it being understood that the usual criteria of effectiveness should apply.

Since from time to time harsh criticisms are expressed by the authorities of the Member States above the "considerable weight" of the Community budget which bears on the resources of Member States, it would be useful, on the eve of the implementation of the VAT percentage, to look into the relevant figures and compare them with the resulting burden borne by the average European as a national of his country. In 1976 the Community cost the European citizen approximately 27 budgetary u.a. During the same period his position as a national of one or other Member State cost him (still on average) more than 50 times more, since the volume of the national budgets, solely for the central authorities, represents a little over 30% of the Community's GNP, whilst the Community budget represents 0.6% of that GNP. It is of course natural that the title of citizen of a nation should "cost more" than that of "European citizen", but the huge difference between the two figures makes it easy to reply to the criticisms referred above. It should also be emphasized that these figures are average figures resulting from dividing total revenue by the figure for the Community population, and that this could not be otherwise. Fixing different sums for each Member State would be meaningless precisely because of the very concept of the own resources system. Thus, receipts from customs duties and agricultural levies transferred by the Netherlands to the Community and levied, for example, at Rotterdam cannot be regarded as taxes to be borne by the Dutch citizen, since most of the sums involved relate to products intended for other Community countries.

All that remains now is to look at what innovations in the budget the financial year 1978 will bring, it being understood that the appropriations provided by the Commission are dealt with in another text.

IV. BUDGETARY INNOVATIONS IN THE 1978 FINANCIAL YEAR

In addition to what has been said above about the principle of a percentage of the VAT base coming into force as an own resource from 1 January 1978, the 1978 financial year will see the implementation of two important innovations in the budget - the introduction of the European unit of account (EUA), and the first fully operational year for the Court of Auditors of the European Communities.

The Council has not yet taken a decision on the application of the EUA to the General Budget but we may still hope that it will do so in time to allow such application from 1 January 1978. The preliminary draft budget submitted by the Commission has already been drawn up on this assumption. Besides, this new unit of account has already been applied to the European Development Fund since the signing of the Lomé Convention, to the operations of the EIB since the end of 1974 and to the ECSC operating budget since 1 January 1976.

At present the Communities' general budget is drawn up in units of account which are equivalent to 0.88867088 grams of fine gold and are linked to national currencies by fixed parities officially declared by the IMF (the oldest of these declarations goes back to 1949 for the Belgian and Luxembourg francs). (1) see pg.7.

Because some Community currencies have been revalued and others devalued, because their

new parities have not been declared to the IMF, and because of the floating of a number of Community currencies, an ever-widening gap has been created between the official parities and actual rates of exchange. Hence the IMF unit of account no longer adequately fulfils its role of a common denominator. The Commission has therefore decided to replace the present unit of account by a European Unit of Account (EUA) based on a basket of currencies of the Member States. The composition of the basket is fixed according to an economic indicator and its value in the different national currencies is calculated daily according to rates taken from the exchange market.

Applying the EUA to the budget will mean that the form in which the Budget is established and implemented will reflect reality more closely. A further effect will be that debtors and creditors in the Member States and outside the Community will be put on an equal footing.

It is true that the actual ways and means of applying the above will probably cause a few problems at the beginning, particularly where the Commission's internal accounts are concerned, but this is relatively unimportant compared with the gain of eliminating the serious disadvantages of the present situation.

As regards the Court of Auditors, its creation was provided for in the Treaty of 22 July 1975. In view of the state of progress in the ratification of this Treaty by the Member States, provision has been made for the Court to begin operations on 1 June 1978. It will be the successor to the Audit Board and the ECSC Auditor. This is not merely a case of keeping on the existing control bodies and giving them a more resounding name.

The operation is intended to bring about a qualitative change compared with the present situation. It means that the checks carried out by the Court on the Community institutions, particularly the Commission, will be stepped up and that control activities in the Member States will also be stepped up. For the European taxpayer this is a further guarantee that the Communities' funds will be properly used.

(1) One unit of account = Bfrs/Lfrs 50; Dkr 7.5; DM 3.66; Fl 3.62; £ (sterling) 0.416667; t (Irish) 0.416667; Lit 625; FF 5.55419

TALSMANDENS GRUPPE
SPRECHERGRUPPE
SPOKESMAN'S GROUP
GROUPE DU PORTE-PAROLE
GRUPPO DEL PORTAVOCE
BUREAU VAN DE WOORDVOERDER

**INFORMATION
INFORMATORE
INFORMATION MEMO**

**NOTE D'INFORMATION
NOTA D'INFORMAZIONE
TER DOCUMENTIE**

Bruxelles, Mai 1977

LE BUDGET COMMUNAUTAIRE

L'Europe communautaire a vingt-cinq ans, puisque la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) a commencé à fonctionner en 1952. Il y a quelques semaines a été célébré le vingtième anniversaire de la création de la Communauté économique, appelée couramment Marché Commun et la Communauté de l'énergie atomique plus connue sous le nom d'Euratom. Sur le plan budgétaire cela s'est traduit d'abord par l'existence de pouvoirs et de procédures différents pour l'entité créée par le Traité de Paris de ceux concernant les Communautés issues du Traité de Rome. Ensuite, suffisamment de temps s'est écoulé pour qu'une évolution importante se manifeste, d'une part, à propos du volume des crédits en jeu et par conséquent de leur impact économique et, d'autre part, quant à l'exercice des pouvoirs attribués par le Traité de Rome au Conseil et au Parlement.

Ainsi, la CECA a connu dès le départ une autonomie financière intégrale, basée sur la perception d'un prélèvement sur la production de charbon et d'acier, que le Marché commun et l'Euratom ont mis treize ans à obtenir partiellement et vingt ans de façon complète. Son régime budgétaire empreint de souplesse et de pragmatisme ressemble plus à celui d'une entreprise que d'une entité supranationale. Il était donc normal que le budget opérationnel de la CECA reste distinct du budget général des Communautés. Puisque l'actualité ne concerne que ce dernier, c'est de lui seul qu'il sera question plus avant.

Le budget général des Communautés est l'héritier de plusieurs budgets séparés, désormais unifiés. En effet, le Traité de fusion a regroupé, à partir de 1969, le budget de la C.E.E., le budget de fonctionnement de l'Euratom et le budget administratif de la CECA et, à partir de 1971, le Traité de Luxembourg y a joint le budget de recherches et d'investissement de l'Euratom.

Comment est-il établi et notamment comment se répartissent les pouvoirs des autorités compétentes pour en fixer le montant? Quelle est l'importance réelle de ce dernier et comment est-il ventilé entre ses différentes composantes? Enfin, l'exercice 1978 apportera-t-il quelque chose de substantiellement nouveau? Telles sont les principales questions que l'on peut se poser à propos du budget communautaire et auxquelles les développements qui suivent tentent d'apporter des réponses.

I. Le déroulement de la procédure budgétaire

L'élaboration et l'adoption du budget constituent une oeuvre de longue haleine, empreinte d'une grande complexité qui est inscrite dans le Traité lui-même (article 203).

Au début de l'année, la Commission procède à une réflexion d'ensemble sur les grandes masses budgétaires à prévoir pour l'exercice suivant. Depuis l'année dernière, le Conseil lui-même - Ministres des Affaires étrangères et Ministres des finances réunis - procède à "une appréciation globale des problèmes budgétaires de la Communauté" sur base d'un document établi par la Commission. La procédure budgétaire proprement dite commence au moment où la Commission arrête son propre état prévisonnel : elle y joint ensuite celui des autres institutions et le document d'ensemble constitue l'avant-projet de budget qui est envoyé au Conseil le 15 juin, suivant le nouveau calendrier budgétaire.

L'examen par les instances du Conseil, Comité budgétaire d'abord et COREPER ensuite, donne lieu à des discussions serrées entre les représentants des Etats membres, qui considèrent toujours que les demandes de la Commission sont trop élevées, et les représentants de la Commission (dont la Direction générale des Budgets est le Porte-Parole) qui défendent le bien-fondé de leurs demandes. Le volume 7 (Introduction générale) de l'avant-projet contient, dans sa partie II, pour chaque crédit, le mode de calcul et les justifications des variations. La partie III est consacrée aux prévisions pluriannuelles qui permettent de placer le budget de l'exercice à venir dans une perspective à moyen terme de trois ans.

Lorsque le Conseil s'est prononcé, au terme de 45 jours qui lui sont accordés, sur les chiffres figurant dans l'avant-projet, le document qu'il transmet au Parlement européen s'appelle le projet de budget. Le Parlement dispose également de 45 jours pour son examen (le mois d'août est neutralisé) et peut proposer des "modifications" pour les dépenses obligatoires (c'est-à-dire celles prévues par le Traité ou les actes qui en découlent) qui représentent, en 1977, 81 % du budget de la Commission (essentiellement dépenses du FEOGA-Garantie et Orientation et de l'aide alimentaire) et des "amendements" pour les dépenses (dites) non-obligatoires (le reste du budget, dont notamment les dépenses de personnel, à l'exception des pensions).

La navette continue, en ce sens que le projet de budget, assorti des propositions de modifications et des amendements du Parlement, revient devant le Conseil pour une deuxième lecture. A ce moment, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, dit son "dernier mot" pour les dépenses obligatoires que le Parlement ne peut plus modifier lors de sa deuxième lecture. Par contre, c'est le Parlement qui, lors de cette deuxième lecture, a le dernier mot pour les dépenses non-obligatoires et c'est son Président qui constate que le budget est définitivement arrêté. On est alors le 18 ou 19 décembre.

Le "pouvoir de dernier mot" du Parlement est cependant assorti de conditions de forme et de fond. D'abord, pour confirmer un amendement, le Parlement doit voter à la majorité des membres qui le composent et à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés. Ensuite, il dispose d'une marge de manoeuvre limitée qui est égale à la moitié du taux maximum d'augmentation des dépenses non-obligatoires (D.N.O.), si le Conseil, lors de sa première lecture, a arrêté dans son projet de budget le montant des D.N.O. à un niveau supérieur à la moitié du taux maximum. Le Conseil, pour sa part, peut augmenter les D.N.O. à concurrence du taux maximum : au total, l'augmentation de ces dépenses peut donc atteindre une fois et demi le taux maximum. Ce taux est constaté par la Commission sur base de l'évolution du P.N.B. et des budgets nationaux des Etats membres : pour le budget 1978, il est de 13,6 %.

Le Traité prévoit en outre que ce plafond peut être dépassé si les deux détenteurs de l'autorité budgétaire en sont d'accord et fixent un "nouveau taux" : tel a été le cas pour le budget 1976, où le taux maximum d'augmentation des D.N.O. a été finalement de 38,43 %.

Pour le budget 1977, les choses se sont passées de façon très empirique. D'abord en arrêtant en dernier ressort les dépenses non-obligatoires, le Parlement s'en est tenu à une masse de crédits qu'il avait fixée de concert avec le Conseil. En effet, une certaine généralisation des crédits dissociés (distinction entre crédits d'engagement et crédits de paiement) rendait difficile la détermination d'un chiffre unique et indiscutable pour la marge de manoeuvre du Parlement. Ensuite, en arrêtant le budget, le Président du Parlement n'a pas fait allusion au nouveau taux résultant de l'augmentation des D.N.O. L'article 203 a donc été appliqué beaucoup plus dans son esprit que dans sa lettre, sans qu'il y ait ni affrontement entre les deux détenteurs de l'autorité budgétaire ni véritable accord entre eux.

Ce résultat est dû à une volonté réciproque de concertation. Concrètement, cette concertation se manifeste par un dialogue organisé entre le Conseil et une délégation du Parlement à l'occasion des deux "lectures" du Conseil et par une participation du Président du Conseil lui-même aux travaux de la Commission des budgets et de l'Assemblée plénière du Parlement. En 1976, une troisième et ultime réunion de concertation a eu lieu entre les Secrétaires d'Etat chargés du budget dans les neuf gouvernements et la délégation du Parlement, après le débat général de seconde lecture de celui-ci, mais avant sa séance de votes. En agissant ainsi, le Conseil a voulu éviter de se trouver devant un fait accompli et n'avoir plus ensuite qu'à entériner les décisions du Parlement.

II. Le volume et la composition du budget communautaire

Les crédits autorisés pour 1976 ont atteint un peu plus de 8.470 millions d'U.C. C'est certes un montant déjà considérable en soi; il ne représente cependant qu'environ 2% du total des budgets des administrations centrales des Etats membres et à peine plus de 0,6% du P.N.B. de la Communauté, ces proportions étant quasiment constantes depuis plusieurs années. Cela constitue la première raison de l'impact relativement faible que peut avoir le budget communautaire sur l'économie des Etats membres.

Si l'on convertit le montant cité plus haut dans les monnaies des Etats membres, on obtient, en millions d'unités :

DM	31.000
£	3.530
HFL	30.660
FF	47.000
Lit	5.294.000
FB	432.550
Dkr	63.530

On peut dès lors comparer ces montants avec quelques données relatives aux Etats membres :

- en Allemagne, avec le budget 1976 de la Rhénanie-Westphalie :
36.800 millions de DM;

- au Royaume-Uni, avec les intérêts 1976 de la dette publique :
4.400 millions de £ (25% de plus que les dépenses communautaires);
- aux Pays-Bas, avec le budget de l'Etat 1976 :
75.000 millions de Florins (près de deux fois et demie le budget communautaire);
- en France, avec les dépenses 1976 du ministère de l'Education nationale :
55.400 millions de FF;
- en Italie, avec les dépenses de l'Etat pour l'éducation et la culture en 1976 :
5.435.000 millions de Lit.;
- en Belgique, avec le budget de l'Etat 1976 :
875.000 millions de FB (le double de la Communauté);
- au Danemark, avec le budget de l'Etat 1976 :
80.000 millions de Dkr;
- au Luxembourg, avec le budget de l'Etat :
29.400 millions de Francs lux.
- en Irlande, avec le budget 1976 :
2.096 millions de livres irlandaises (presque la moitié du budget communautaire).

La deuxième cause d'un impact réduit du budget communautaire sur l'économie des Etats membres est sa faible diversification, encore que celle-ci augmente (ex. secteur régional) mais pas assez vite au gré de la Commission. En effet, un seul domaine, la politique agricole commune, y représente un poids considérable. Il existe une bonne raison à ce phénomène : la gestion des marchés des produits agricoles est de la compétence exclusive et totale de la Communauté et les dépenses qu'elle entraîne sont donc inscrites en totalité au budget de la Communauté. Il faut dire qu'il y a également deux mauvaises raisons à cet état de choses : d'abord, les excédents structurels de certains produits (produits laitiers essentiellement) ne peuvent être exportés vers les pays tiers qu'au prix de subventions importantes; ensuite, la dépréciation de certaines monnaies communautaires jointe à un gel des taux "verts" pour ces mêmes monnaies aboutit au paiement de montants compensatoires considérables. La Commission a tenté de remédier à ces deux inconvénients majeurs en proposant, d'une part, des mesures destinées à réduire les excédents (meilleures relations de prix, co-responsabilité des producteurs de lait..) et, d'autre part, un mécanisme de décroissance et de contrôle des montants compensatoires.

Si l'on se base sur le budget 1976, la part des différents secteurs est la suivante :

	Budget 1976 (1)			
	Crédit pour engagements		Crédits pour paiements	
	en MUC	%	en MUC	%
<u>I. Commission</u>				
a. Crédits d'intervention				
- secteur agricole	5.791	64,97	5.791	68,37
- secteur social	531	5,95	453	5,34
- secteur régional	500	5,61	300	3,54
- secteur recherche-énergie- industrie-transports	337	3,78	173	2,04
- secteur coopération au développement	336	3,77	336	3,97
- remboursement et aide aux Etats membres et divers	437	4,90	437	5,16
	7.932	89,00	7.490	88,42
b. Crédits de fonctionnement	347	3,90	347	4,10
c. Réserve pour imprévu	3	0,03	3	0,03
d. Remboursement aux E.M. au titres des ressources propres	503	5,64	503	5,94
<u>Total Commission</u>	8.785	98,57	8.343	98,49
II. <u>Autres institutions</u>	128	1,43	127	1,51
TOTAL GENERAL	8.913	100,-	8.471	100,-

(1) Compte tenu des budgets supplémentaires no 1 et 2/1976

Le faible poids des crédits d'intervention pour les secteurs autres qu'agricole s'explique par le fait qu'ils servent à financer des actions communautaires qui sont seulement des compléments de celles menées sur le plan national, dans le cadre de politiques qui restent pour l'essentiel de la compétence des gouvernements des Etats membres (à titre d'exemple: Les dépenses de recherche financées par le budget communautaire représentent moins que 1,5% des dépenses de recherche financées par les budgets des Etats membres). Les interventions financières de la Communauté prennent alors la forme de participations ou de remboursements partiels aux autorités nationales : il en va ainsi notamment pour le Fonds social, le Fonds régional, le FEOGA-Orientation. La Commission porte d'ailleurs toute son attention sur la nécessaire coordination des interventions effectuées au titre de ces Fonds, afin d'assurer la plus grande efficacité aux crédits, encore limités, mis à sa disposition. Elle s'efforce naturellement d'obtenir de l'autorité budgétaire une augmentation de ces crédits ainsi que de ceux qui poursuivent le même objectif (notamment les crédits de coopération avec les pays en développement), à savoir donner à la Communauté un visage plus humain.

Par ailleurs, la Commission est d'avis que les crédits budgétaires devraient être sensiblement accrus pour la réalisation d'actions qui trouvent une efficacité plus grande si elles sont menées au niveau communautaire plutôt qu'au plan national : c'est le cas entre autres dans le domaine de la recherche-développement (projet JET, recherche d'uranium, exploration des hydrocarbures ..) ou pour les Fonds social et régional, qui pourraient contribuer à la lutte contre le chômage sur le plan communautaire. Il est évident que le budget communautaire doit croître plus fortement que les budgets nationaux dans la mesure où les politiques communautaires se développent et remplacent des actions nationales.

L'attention doit être attirée sur le fait qu'une grande partie du budget est composé de dépenses inéluctables, c'est-à-dire de dépenses qui sont fatalement entraînées par l'application de la réglementation communautaire : c'est le cas pour les dépenses du FEOGA-Garantie auxquelles il faut ajouter celles du fonctionnement de la machine administrative (dépenses de personnel et de matériel) et le remboursement forfaitaire aux Etats membres des frais encourus pour la perception des ressources propres. Au passage il convient de noter que les dépenses pour la machine administrative sont très modestes : les quelques 14.000 fonctionnaires et agents de l'ensemble des institutions gèrent des politiques qui concernent les neuf Etats membres et 260 millions d'habitants, alors que le Luxembourg avec 320.000 habitants, emploie 6.000 fonctionnaires. Il faut noter également qu'un cinquième du personnel communautaire travaille à la traduction de documents et l'interprétation de réunions.

Si l'on considère que la partie la plus importante des dépenses inéluctables (dépenses agricoles) augmente chaque année, malgré les efforts faits pour la maîtriser, il est clair qu'un accroissement sensible des dépenses des autres secteurs en vue de renforcer le processus d'intégration ne peut se faire que grâce à l'augmentation correspondante des moyens financiers mis à la disposition de la Communauté. Se pose alors le problème de la couverture de dépenses accrues, en d'autres termes celui des recettes du budget communautaire.

III. Le financement du budget communautaire

Le budget communautaire est essentiellement financé par les droits de douane, les prélèvements agricoles, les cotisations sur la production et le stockage du sucre et des contributions financières des Etats membres. Les droits de douane, les prélèvements agricoles et les cotisations sucre sont des ressources propres de la Communauté qui résultent de politiques qui sont entièrement passées de la compétence nationale à la compétence communautaire. Ces recettes ne figurent plus dans les budgets nationaux. Elles représentent environ 50% des recettes totales du budget communautaire. L'autre moitié est constituée par les contributions financières qui sont calculées d'après la part du produit national brut de chaque Etat membre dans le P.N.B. de la Communauté.

Ce système qui s'est mis progressivement en place depuis 1971 (les droits de douane ont été versés à la Communauté à concurrence de 50% en 1971, 62,5% en 1972, 75% en 1973, 87,5% en 1974 et 100% à partir de 1975) représente une étape importante dans un processus d'évolution des recettes qui, au départ, étaient constituées entièrement par des contributions des Etats membres.

L'évolution vers l'autonomie financière de la Communauté se poursuit d'ailleurs et, à partir du 1er janvier 1978, les contributions financières des Etats membres basées sur le P.N.B. seront remplacées par un pourcentage de l'assiette TVA déterminée de façon uniforme. Les textes en vigueur stipulent toutefois que le pourcentage ne peut être supérieur à 1% : cela signifie, compte tenu de ce qui a été dit plus haut sur l'accroissement quasi-inévitable de dépenses inéluctables et souhaitables d'autres domaines, que le plafond pourrait être atteint à terme assez rapproché. La budgétisation, c'est-à-dire l'inscription au budget de dépenses importantes qui n'y figurent pas encore, à savoir celles résultant de la Convention de Lomé, renforce cette tendance.

C'est là une des raisons pour lesquelles la Commission étudie avec soin les modalités d'un recours plus grand à l'emprunt. Jusqu'ici elle a utilisé ce mode de financement essentiellement pour venir en aide aux Etats membres qui ont des difficultés de balance des paiements et tout récemment la Commission a été autorisée à y recourir, pour favoriser le développement des centrales nucléaires. La Commission n'envisage pas dès maintenant une capacité générale d'emprunt, mais la possibilité d'emprunts spécifiques pour des actions également spécifiques, étant entendu que les critères habituels d'efficacité seraient observés.

Des critiques acerbes étant de temps à autre émises par des autorités des Etats membres à l'égard du "poids considérable" qu'exerce le budget communautaire sur les ressources des Etats membres, il n'est pas inutile, à la veille de l'application du pourcentage TVA, de chiffrer cette charge et de la comparer à celle résultant, pour l'européen moyen, de son appartenance nationale. En moyenne, l'appartenance à la Communauté a coûté au citoyen européen, en 1976, environ 27 UC budgétaires. Dans le même temps, sa qualité de ressortissant de tel ou tel Etat membre lui a coûté, toujours en moyenne, plus de cinquante fois plus, puisque le volume des budgets nationaux, uniquement pour les autorités centrales, représente un peu plus de 30% du P.N.B. de la Communauté alors que le budget communautaire représente 0,6 % de ce P.N.B. Il est bien sûr normal que la qualité de citoyen national "coûte plus" que celle de citoyen européen, mais l'énorme différence existant entre les deux chiffres permet de faire justice

des critiques mentionnées plus haut. Il y a d'ailleurs lieu de souligner que ces chiffres sont des moyennes résultant de la division du total des recettes par le chiffre de population communautaire et qu'il ne peut en être autrement. En effet, la détermination de montants pour chaque Etat membre serait sans signification en raison de la conception même du système des ressources propres : ainsi, les recettes versées par les Pays-Bas à la Communauté et provenant des droits de douane et prélèvements agricoles perçus par exemple à Rotterdam ne peuvent pas être considérés comme des contributions à la charge des citoyens néerlandais puisque la majeure partie de ces montants s'applique à des produits destinés à d'autres pays de la Communauté.

Il reste maintenant à examiner quelles novations dans le domaine budgétaire apportera l'exercice 1978, étant entendu que les crédits prévus par la Commission font l'objet d'un autre exposé.

IV. Les novations budgétaires de l'exercice 1978

Outre ce qui a été dit plus haut concernant l'entrée en vigueur, en principe, le 1er janvier 1978 d'un pourcentage de l'assiette TVA en tant que ressource propre, l'exercice 1978 verra la mise en oeuvre de deux novations importantes dans le domaine budgétaire : l'introduction de l'unité de compte européenne (U.C.E.) et la première année complète de fonctionnement de la Cour des Comptes des Communautés européennes.

Le Conseil n'a pas encore pris la décision relative à l'application de l'UCE au budget général, mais il est encore permis d'espérer qu'il le fera en temps utile pour qu'elle soit possible à partir du 1er janvier 1978. L'avant-projet de budget présenté par la Commission est d'ailleurs établi selon cette hypothèse. Cette nouvelle unité de compte est d'ailleurs déjà appliqué au Fonds européen de développement depuis la signature de la Convention de Lomé, aux opérations de la BEI depuis fin 1974 et au budget opérationnel de la CECA depuis le 1er janvier 1976.

Actuellement le budget général des Communautés est établi sur la base de l'unité de compte équivalent à 0,88867088 grammes d'or fin et liée aux monnaies nationales par des parités fixes, telles qu'elles ont été officiellement déclarées au F.M.I. (la plus ancienne de ces déclarations remontant à 1949 pour les francs belges et luxembourgeois) (1).

En raison d'abord de réévaluations et de dévaluations de certaines monnaies communautaires, dont les nouvelles parités n'ont pas été déclarées au F.M.I., ensuite du flottement d'un certain nombre de monnaies communautaires, un écart croissant s'est créé entre les parités officielles et les taux de change effectifs. De ce fait le rôle de commun dénominateur de l'U.C. - F.M.I., n'est plus rempli convenablement. La Commission a donc été amenée à prévoir le remplacement de l'actuelle unité de compte par une unité de compte européenne (U.C.E.), basée sur un panier de monnaies des Etats membres, dont la composition fixe a été déterminée en fonction d'indicateurs économiques et dont la valeur quotidienne, dans les différentes monnaies nationales, est calculée sur la base des cours relevés sur les marchés des changes.

(1) Une unité de compte = FB/Frs.Lux. 50; Dkr. 7,5; DM 3,66; HFL 3,62;
£ Sterling 0,416667; £ irland. 0,416667; Lit 625; FF 5,55419.

L'application de l'U.C.E. au budget aura pour conséquence que son établissement et son exécution seront plus proches de la réalité. Elle aura aussi pour effet que les débiteurs et les créanciers dans les Etats membres et à l'extérieur de la Communauté seront traités sur un même pied d'égalité.

Certes, les modalités d'application concrète poseront peut-être quelques problèmes au début, notamment dans le domaine comptable à l'intérieur des services de la Commission, mais cela est de peu d'importance en regard du terme mis aux graves inconvénients de la situation actuelle.

Quant à la Cour des Comptes, sa création a été prévue par le Traité du 22 juillet 1975. Compte tenu de l'état des procédures de ratification de ce traité dans les Etats membres, il est prévu que la Cour pourra entrer en fonctionnement le 1er juin prochain. Elle succèdera à la Commission de contrôle et au Commissaire aux Comptes CECA. Elle ne sera pas un simple prolongement, sous un nom plus prestigieux, des organes de contrôle existants mais devra opérer un changement qualitatif par rapport à la situation actuelle. Cela signifie que les contrôles de la Cour sur les institutions communautaires, et notamment la Commission, seront intensifiés et qu'ils devront également s'exercer plus que par le passé dans les Etats membres. Ce sera là pour le contribuable européen une garantie supplémentaire de la bonne utilisation des deniers communautaires.