

JD/mg

Note informelle

LES TACHES DE LA COMMUNAUTE ET LEUR FINANCEMENT

Introduction

1. Le budget de la Communauté tel qu'il apparaît dans son édition publiée au Journal officiel des Communautés constitue un catalogue des tâches assumées par la Communauté, pour lesquelles celle-ci a accepté de supporter une participation financière.

Au moment où se pose, d'une manière plus ou moins aiguë, la question du financement de ces tâches par de nouvelles ressources propres rendues nécessaires par le développement des politiques communes, il apparaît utile de dégager les principes qui jusqu'ici ont été à la base de ce financement. Le rappel de ces principes permettrait d'améliorer l'approche du problème général posé par le plafond des ressources propres et le financement de tâches nouvelles par la Communauté.

2. A cet égard la question de la budgétisation des dépenses est essentielle. Est-il suffisant qu'une tâche nouvelle soit assumée par la Communauté pour que les effets financiers de cette tâche soient nécessairement supportés par le budget de la Communauté ?

La réponse à cette question est différente selon les secteurs d'activité. C'est pourquoi dans la suite de l'exposé,

on rappellera les différentes solutions qui ont été retenues jusqu'ici, pour faire apparaître les caractéristiques propres à chacune de ces solutions.

3. La budgétisation ou l'éligibilité des dépenses n'est pas le seul problème même s'il est le plus important. Il est également intéressant de savoir qui peut décider de l'éligibilité des dépenses. A ce sujet, le Conseil et le Parlement ne semblent pas entièrement d'accord sur l'étendue des compétences de l'autorité budgétaire : peut-elle créer une tâche nouvelle pour la Communauté ? Est-elle en droit de déclarer que l'incidence financière de cette tâche nouvelle doit être supportée par le budget de la Communauté ?

4. L'ensemble du problème est basé sur l'idée que l'épuisement des ressources propres constitue une limite au financement, par le budget de la Communauté, des tâches assumées par elle. Il convient de vérifier en premier lieu si cette idée est fondée, et dans le cas contraire, les conséquences qu'il convient d'en tirer sur l'éligibilité des dépenses.

5. En tout état de cause, il ne saurait être question d'établir ici la liste des tâches de la Communauté. Ces tâches sont énumérées dans le document budgétaire et commentées dans l'imposant document établi par la Commission au titre de l'introduction générale à l'avant-projet de budget. Ces deux documents fournissent de nombreuses indications notamment en ce qui concerne la base juridique des dépenses.

I - Le financement intégral des dépenses communautaires par les ressources propres

6. Depuis plusieurs années, on prévoit le moment où le plafond des ressources propres aux Communautés sera atteint en raison de l'accroissement rapide des dépenses notamment dans le domaine de l'agriculture. Au cas où ces dépenses agricoles ne seraient pas freinées, il deviendrait impossible de diversifier les activités, comme le souhait en a été souvent exprimé pour toutes les institutions. Il est admis généralement - mais non prouvé - que le plafond des ressources propres limite l'ensemble des dépenses de la Communauté, car le texte de l'article 4 de la décision du 21 avril 1970 sur les ressources propres est ainsi libellé :

"A partir du 1er janvier 1975, le budget des Communautés est, sans préjudice des autres recettes, intégralement financé par des ressources propres aux Communautés".

7. Une autre interprétation de ce texte, toutefois, ne peut être exclue d'office. Le texte rappelé ci-dessus peut se comprendre aussi comme une obligation de n'utiliser que des ressources propres tant qu'elles sont suffisantes pour couvrir les dépenses votées au budget.

Cette interprétation permet de comprendre pour quelles raisons les articles 199 à 201 ont été maintenus dans le Traité CEE. Ainsi, le maintien de l'article 201 ne peut s'expliquer que si malgré la décision du 21 avril 1970, de nouvelles contributions financières pourraient être votées dans le cadre de la procédure budgétaire et à la longue éventuellement remplacées par de nouvelles ressources propres à l'occasion d'une nouvelle application de l'article 201 CEE. Pour déterminer la répartition de ces contributions financières, il serait fait application de l'article 200 § 3 CEE, qui donne compétence au Conseil pour fixer les clefs de répartition.

8. Il convient de souligner ici que la décision du 21 avril 1970 ne pouvait que remplacer les contributions financières des Etats membres par des ressources propres. Si l'intention avait été de supprimer des articles du Traité, il aurait fallu recourir à l'article 236 CEE qui indique une procédure particulière pour la révision du Traité. Cette révision n'a pas eu lieu en 1970. Ainsi, avant cette date, le financement des dépenses inscrites au budget ne connaissait aucune limite. Seules devaient être prises, éventuellement, des décisions sur la répartition des contributions entre les Etats membres.

9. Ces considérations permettent de tirer une première conclusion : les Institutions ne peuvent se prévaloir du régime actuel des ressources propres, limitées dans leur montant, pour refuser de confier aux Communautés, de nouvelles tâches. La limite, bien réelle, des ressources propres n'interdit nullement, en droit, de recourir de nouveau aux contributions financières des Etats membres. Si une telle attitude était tout de même adoptée, elle pourrait difficilement être fondée sur des arguments de droit. Elle résulterait simplement d'une option politique fondamentale consistant à bloquer toute dépense pouvant dépasser le montant limité des ressources propres disponibles, tant que le système de financement de la politique agricole commune n'a pas été revu.

10. A titre de corollaire à cette première conclusion, on peut affirmer que si le budget adopté venait à dépasser le montant des ressources propres disponibles, le Conseil serait mis devant l'obligation de fixer une clef de répartition des nouvelles contributions financières.

11. Il ne suffit pas que la Communauté jouisse de ressources illimitées pour qu'elle puisse assumer des tâches nouvelles. La budgétisation de ces tâches doit faire au préalable l'objet d'une décision qui sera maintenant examinée.

II - La budgétisation

12. Les Communautés se sont vues attribuer par les Traités un certain nombre de tâches ou compétences déterminées. En général, les modalités de ces compétences doivent être déterminées avant de pouvoir être exercées par les Institutions européennes, elles-mêmes. Certaines de ces compétences donnent lieu à des dépenses sous des formes diverses, mais il n'est pas évident que ces dépenses doivent nécessairement être supportées par le budget des Communautés. Ainsi, chaque tâche de la Communauté donne lieu, sur le plan financier, à deux décisions qui ne sont pas toujours bien distinguées. La première décision porte sur la compétence proprement dite, tandis que la seconde tend à déterminer si et dans quelles conditions la Communauté doit ou peut supporter tout ou partie de la dépense.

13. Dans la suite de cette note, on tentera de dégager une typologie de ces tâches et de préciser la base juridique qui permet la prise en compte des dépenses qui en découlent.

1. Le Fonds Social Européen (FSE)

du Traité CEE

14. Les articles 123 et suivants/instituent le Fonds Social Européen et lui ont donné, dans un premier temps, pour tâche, de couvrir 50 % des dépenses consacrées par les Etats membres à des actions de rééducation professionnelle (article 125 CEE). Ainsi le Traité lui-même créait le Fonds et déterminait la nature et le taux d'éligibilité des dépenses. Il y a lieu de noter que les dépenses prévues à l'article 125 CEE ont été considérées par la Commission comme des dépenses obligatoires au

sens de l'article 203 CEE, parce que, semble-t-il, la Commission n'avait pas la possibilité de porter un jugement d'opportunité sur le versement de l'aide communautaire : l'article 125 CEE lui imposait de rembourser 50 % des dépenses éligibles exposées par les Etats membres (1).

15. A la fin de la période transitoire, sur la base de l'article 126 CEE, le Conseil s'est prononcé pour un système profondément différent. Il a fixé les "missions nouvelles" du Fonds, "dans le cadre de son mandat tel qu'il est défini à l'article 123" : c'est la décision du Conseil du 1er février 1971 modifiée en 1977 et complétée par divers règlements et décisions d'application (2).

Dans cette version du Fonds Social Européen, toujours actuelle, la Commission agit dans le cadre d'actions bien déterminées par le Conseil mais dispose d'un pouvoir d'appréciation (agrément des projets), de telle sorte que les dépenses revêtent un caractère non obligatoire au sens de l'article 203 CEE.

16. Ainsi, les missions du Fonds Social sont fixées par le Conseil des Communautés, qui se prononce par le fait même sur l'éligibilité de ces dépenses. Le taux de participation est fixé par le Conseil : il a fixé ce taux à 50 % en général, avec 10 % de participation supplémentaire si les projets intéressent des régions déterminées.

2. Le FEOGA

17. L'article 40 du Traité CEE prévoit qu'il peut être créé un ou plusieurs fonds d'orientation et de garantie agricoles.

(1) Il s'agit de soldes de dépenses figurant encore aux budgets de 1975 et les années suivantes, au titre de l'ancien Fonds Social Européen

(2) J.O. L 28 du 4 février 1971.

Le règlement n° 25 du 4 avril 1962 avait institué le FEOGA comme une partie du budget de la Communauté. Cette budgétisation a été confirmée par le règlement 729/70, au moment où les contributions financières ont été remplacées par des ressources propres, au titre d'une première application de l'article 201 CEE. Les articles 2, 3 et 6 du règlement 729/70 énoncent que sont financées par le FEOGA, les restitutions, les interventions destinées à la régularisation des marchés et les actions communes décidées par le Conseil pour l'amélioration des structures agricoles. Il y a lieu de noter que régulièrement, depuis 1972, le Conseil a arrêté des règlements énumérant la liste des mesures, dans chaque organisation commune de marché, correspondant à la notion d'intervention, qui de ce fait, devaient faire l'objet d'un financement par le FEOGA.

18. En ce qui concerne la section "orientation" du FEOGA, les règlements instituant des actions communes relatives à l'amélioration des structures prévoient différentes aides qui sur le plan financier peuvent être regroupées en deux catégories :

- certaines aides sont déclarées éligibles à la section "orientation" et, sur simple contrôle de leur éligibilité, donnent lieu à un "remboursement" par le FEOGA, à un taux de participation ne dépassant généralement pas 50 %. Par exemple, l'article 19 de la Directive du Conseil du 17 avril 1972 concernant la modernisation des exploitations agricoles déclare éligibles au FEOGA section orientation les dépenses effectuées par les Etats membres dans le cadre des actions prévues par certains articles de cette Directive, tout en réservant l'éligibilité sur d'autres dépenses de cette même Directive. De toute façon, la section orientation rembourse 25 % des dépenses éligibles;

- d'autres actions ne sont financées par la section orientation, - à un taux souvent inférieur à 50 % - que si les conditions d'éligibilité étant respectées, les projets, transmis par les Etats membres, ont obtenu l'agrément de la Commission. C'est le cas de l'action commune pour l'amélioration des conditions de transformation et de commercialisation des produits agricoles.

19. Ainsi, pour l'ensemble des dépenses agricoles, l'éligibilité au FECEGA relève non du Traité lui-même mais de décisions prises par les Institutions communautaires, de même que le FECEGA a été déclaré pour les Institutions communautaires comme faisant partie du budget de la Communauté.

3. L'aide alimentaire

20. Cette action est l'une des plus imprécises sur le plan juridique. Au départ existe une convention multilatérale d'aide alimentaire signée en 1968 par les Etats membres et par la Communauté en tant que telle et comportant l'engagement de fournir une certaine quantité de céréales à des pays en voie de développement. Cette convention a fait l'objet de renouvellement successifs.

21. A partir de cet engagement a lieu un partage des quantités à fournir d'une part à charge des Etats membres individuellement et d'autre part à charge de la Communauté en tant que telle. C'est précisément cette décision qui n'est guère aisée à cerner. Comme on peut difficilement imaginer un accord entre les Etats membres et la Communauté au niveau du Conseil - les personnes étant les mêmes - le partage est réalisé par une affectation "ad hoc" de l'engagement de la Communauté approuvée par le Conseil. Pour 1981, cette affectation a été

décidée par le Conseil le 27 juin 1980 (1) : les 1.650.000 tonnes de céréales sont fournies à raison de 927 663 tonnes par la Communauté qui supporte la restitution et l'aide proprement dite, et pour le solde par les Etats membres. Pour ce solde, la Communauté supportera tout de même les restitutions.

22. Pour les autres produits (produits laitiers, sucre), la décision d'affecter des quantités à l'aide alimentaire est prise sur proposition de la Commission qui a eu, au préalable, des contacts informels avec les Etats tiers intéressés ou des organismes internationaux. La fourniture de ces produits aux pays bénéficiaires a lieu sur base d'une convention passée soit avant, soit après la décision communautaire.

23. D'une manière générale, l'ensemble du financement de l'aide alimentaire reste juridiquement imprécis en dépit des efforts de la Commission, qui avait présenté en 1979, des propositions sur la gestion de l'aide alimentaire. Cette situation tient aux liens de l'aide alimentaire avec la politique étrangère qui, à tort ou à raison, est considérée comme ne relevant pas de la Communauté mais seulement d'une conférence des ministres des affaires étrangères.

4. Le Fonds européen de développement (FED)

24. Comme le FSE, le FED est également institué par le Traité CEE, ou plus exactement par la convention d'application de l'article 136 CEE, annexée au Traité. L'article premier de cette convention crée le Fonds de développement et indique par ailleurs que les Etats membres versent pendant 5 ans les contributions financières annuelles fixées en unités de compte UEP. De 5 ans en 5 ans, des conventions d'association ont été signées entre les Etats membres de la Communauté et les Etats associés.

(1) Doc Cl - 963/80 - COM 81 - 41 final, p. 32

Dans le cas du FED, les tâches sont déterminées par un Traité signé entre les 6 Etats membres originaires, et par la suite, par des conventions successives quinquennales d'association. L'éligibilité au FED est également décidée par ces conventions tandis que le taux de participation est décidé par le Conseil de la Communauté.

25. Mais, jusqu'à présent, jamais les crédits nécessaires au FED n'ont été inscrits au budget de la Communauté. Le FED a donc été utilisé comme un véritable Fonds distinct du budget des Communautés, disposant de ressources financières particulières (le Fonds social européen, dans sa version initiale, disposait également de ressources particulières, fixées par l'article 200 § 2 CEE, relatif à la clef de répartition des contributions financières. En dépit de ces ressources particulières, le Fonds social a été intégré aussitôt au budget de la Communauté, comme le prévoit d'ailleurs expressément l'article 199 CEE). La Convention de Lomé du 31 octobre 1979 décrit des actions au profit des Etats associés, mais le financement de ces actions fait l'objet d'un accord interne signé par les seuls Etats membres de la Communauté. L'accord interne est établi par les représentants des gouvernements des Etats membres réunis au sein du Conseil, et agissant dans le cadre du Traité CEE. Il institue un nouveau FED, répartit les charges financières entre les Etats membres et prend des dispositions pour la gestion de ces Fonds. L'accord est approuvé par chaque Etat membre conformément aux règles constitutionnelles qui lui sont propres.

26. Il est curieux de constater qu'une décision basée sur le Traité CEE doive faire l'objet d'une ratification : ou bien elle correspond au Traité et ne doit pas être ratifiée, ou bien elle se situe en dehors du Traité et doit alors être ratifiée. Deux cas existent dans le Traité, qui prévoient une

telle ratification : il s'agit de l'article 138 sur l'élection directe et de l'article 201 sur les ressources propres. Cette situation ambiguë semble avoir été créée pour laisser sans solution des problèmes tels que celui de la budgétisation du FED, (qui n'est guère souhaitée par les Etats membres, fort soucieux de garder leur souveraineté sur les relations étrangères avec les quelque 60 pays associés à la Convention)(1). On verra par la suite qu'il n'en est rien.

5. La politique commerciale

27. Le 4 octobre 1979, la Cour de Justice a rendu un avis, en vertu de l'article 228 du Traité CEE sur l'accord international sur le caoutchouc naturel (2). Il s'agissait de déterminer si la Communauté était compétente pour signer un accord qui comportait un système de financement des opérations d'un stock régulateur.

28. La Cour a constaté que la Communauté était bien compétente au sens de l'article 113 à propos de l'accord international sur le caoutchouc naturel. A son avis, les objets de la politique commerciale et ses instruments doivent être interprétés dans un sens large. Elle ajoutait que "la coopération internationale dans le domaine économique relevant, tout au moins pour partie, de la politique commerciale commune, elle ne saurait, sous l'appellation de politique économique, générale, être soustraite à la compétence de la Communauté". Toujours de l'avis de la Cour, "la circonstance qu'un produit peut avoir une importance politique en raison de la constitution d'un stock de sécurité n'est pas une raison d'exclure ce produit du domaine de la politique commerciale commune".

(1)A l'article 136 CEE, il avait été conçu au départ que le Conseil devait prendre les dispositions nécessaires pour le renouvellement de la Convention d'application. La décolonisation a bouleversé cette façon de voir les choses.

(2)Recueil de la Jurisprudence de la Cour, 1979-8, p. 2871

29. Toutefois, pour la Cour, il faut distinguer compétence et compétence exclusive. Dans le cas d'espèce, on se serait attendu à ce que la compétence matérielle de la Communauté entraîne des obligations quant au financement, ou si l'on veut, que le financement soit considéré comme l'accessoire de la décision quant au fond. La Cour en a jugé autrement. Pour elle, la question de l'exclusivité de la compétence de la Communauté dépend en l'espèce des modalités du financement des opérations du stock régulateur envisagé : au cas où le financement incomberait au budget de la Communauté, la compétence de la Commission serait exclusive. En fait, il a été décidé que les Etats membres supporteraient la charge du financement. Du même coup, la compétence sur l'accord était partagée et la participation des Etats membres à la négociation de l'accord devait être admise. La Cour ajoute même qu'aussi longtemps que la question du financement n'était pas résolue par les autorités communautaires compétentes, le caractère mixte de la négociation devait être admis.

30. L'intérêt de l'avis de la Cour, par rapport au problème examiné dans la présente note, réside non seulement dans la distinction faite entre l'attribution d'une compétence de la Communauté dans un domaine particulier et la décision sur le financement, mais encore quant à la compétence pour décider de la compétence. La Cour est d'avis que cette compétence au deuxième degré revient aux "autorités communautaires compétentes" et non aux autorités nationales. Il reste à déterminer quelles sont ces autorités communautaires.

III - Qui peut décider de la budgétisation ?

31. De la même façon que l'on emploie le terme de ressources propres aux Communautés, il conviendrait de parler de dépenses propres aux Communautés. C'est bien le sens qu'il convient de donner à l'avis n° 1-78. Mais si les ressources propres sont créées par une décision des Institutions communautaires, ratifiée par les Etats membres, les dépenses "propres" sont décidées en tant que telles par les seules autorités communautaires compétentes.

32. Les Traités n'ont pas déterminé une compétence particulière pour fixer l'éligibilité d'une dépense. Jusqu'à présent, le Conseil a cru qu'il était habilité à prendre de telles décisions d'éligibilité, pour la simple raison qu'il dispose d'un pouvoir de décision et d'un pouvoir réglementaire en certaines matières. En créant de nouvelles dépenses, il décidait que ces dépenses devaient être mises à charge du budget communautaire.

Il n'est pas sûr du tout qu'il dispose d'une telle compétence. Les pouvoirs détenus par les Institutions de la Communauté sont d'attribution. En l'absence de texte précis en la matière, les décisions d'éligibilité prises par le Conseil, agissant dans le cadre de son pouvoir réglementaire, paraissent même entachées d'un abus de pouvoir.

33. En revanche, les articles 119 à 209 du Traité CEE décrivent de manière précise les pouvoirs du couple Parlement - Conseil agissant en tant qu'autorité budgétaire, autorité à laquelle il revient tout naturellement de se prononcer en la matière. Il lui appartient donc de dire si tel type de dépense est éligible au budget, question distincte de celle qui a trait aux conditions d'éligibilité, à savoir par exemple les caractéristiques auxquelles doit répondre un projet de développement pour pouvoir être pris en considération.

34. Dans le rapport préparé par M. Spinelli au nom de la commission des budgets (1) sur les ressources propres de la Communauté, une procédure particulière est proposée, qui déterminerait la création de nouvelles ressources propres.

L'article 201 CEE serait révisé de telle sorte qu'au cours de la première année suivant chaque élection, le Parlement, sur proposition de la Commission examine s'il est nécessaire de modifier la répartition des tâches et des ressources financières entre les Etats membres et la Communauté, et à quelles conditions. La Commission devrait alors préparer un projet de décision visant à modifier les ressources propres ou à en créer de nouvelles. La décision serait prise par le Conseil et le Parlement délibérant chacun à une majorité qualifiée.

35. Par rapport à la présente note, la proposition de la commission des budgets présente les caractéristiques suivantes :

- elle ignore -sans la rejeter toutefois- la possibilité de financer les nouvelles tâches de la Communauté par un recours à des contributions financières,
- elle n'évoque pas la compétence relative à la budgétisation des dépenses décidées par les Institutions communautaires. Pour la commission des budgets, toute nouvelle tâche attribuée à la Communauté implique nécessairement son éligibilité au budget de la Communauté et par voie de conséquence, l'accroissement des ressources propres,
- elle attribue aux institutions communautaires la compétence de modifier la répartition des tâches et les ressources financières entre les Etats membres et la Communauté.

(1) Doc. 1-772/80

36. On ne devrait pas exclure d'office d'autres possibilités d'attribuer aux Communautés de nouvelles tâches et de mettre les dépenses qui en découlent, à charge du budget communautaire.

Les nouvelles tâches peuvent se situer dans le cadre des Traités existants, même s'il faut faire appel à l'article 235 CEE. Ce n'est qu'à défaut d'une telle possibilité qu'il sera nécessaire de recourir à l'article 236 CEE et à la ratification par les Etats membres.

Cela étant rappelé, il conviendrait de préciser qui est en droit de décider la budgétisation de ces nouvelles tâches. Cette décision pourrait relever du couple Parlement - Conseil agissant dans le cadre de la procédure budgétaire, par opposition à des procédures séparées qui seraient suivies parallèlement, mais sans se connaître, par le Conseil et le Parlement.

Les tâches étant créées et leur budgétisation décidée, il conviendrait en troisième lieu, de déterminer par quel type de ressources, ces dépenses doivent être couvertes, nouvelles ressources propres ou à défaut contributions financières.

Conclusions:

37. Il eut été possible d'étendre à d'autres actions financées par la Communauté l'examen des conditions auxquelles la participation financière de la Communauté peut être décidée. On aurait pu passer en revue le cas-type de l'application de l'article 235 CEE, en l'occurrence le Fonds européen de développement régional.

En prolongeant cet examen, on aurait également constaté le luxe de détails et de précisions auquel il a été fait recours pour entourer et justifier la prise en charge de certaines dépenses, alors que dans d'autres cas, le budget fait référence à une résolution du Conseil, qui n'a de valeur que comme déclaration d'intention, ou même tout simplement à une proposition de la Commission, prise en considération par le Conseil.

Il aurait fallu encore s'arrêter aux dépenses administratives, prévues aux titres I et II du budget, qui, dans de nombreux cas, sont considérées comme éligibles tout simplement parce qu'il est nécessaire de les inscrire au budget.

38. Toutes ces situations assez différentes sur le plan juridique, démontrent l'approche pragmatique adoptée dans la Communauté pour résoudre les problèmes. En dépit de cet état de fait, il convient néanmoins de tirer un certain nombre de conclusions, à savoir :

- a) le montant des dépenses communautaires budgétisées n'est pas limité par le plafond des ressources propres. Le principe de la non-limitation des dépenses était inscrit dans les Traités de Rome en 1958 ; ce principe n'a pas été modifié par la création des ressources propres;

- b) il ne suffit pas que le montant des dépenses de la Communauté soit illimité, pour que toutes les conséquences financières des tâches assumées par la Communauté soient couvertes par le budget communautaire. Une décision formelle doit intervenir sur l'éligibilité de la dépense,
- c) la décision sur l'éligibilité est prévue dans certains cas par les Traités eux-mêmes. Dans les autres cas, elle ne peut être prise que par les autorités communautaires compétentes,
- d) comme aucune disposition expresse du Traité n'indique la ou les Institutions communautaires compétentes pour décider de l'éligibilité, et que les compétences dans les Communautés, sont d'attribution, il est douteux que le Conseil y soit habilité,
- e) en l'absence de dispositions expresses des Traités, la déclaration d'éligibilité ou budgétisation devrait normalement être décidée par le couple Parlement - Conseil agissant comme autorité budgétaire dans le cadre de l'arrêt annuel du budget.

