

Les propositions de la Commission européenne sur la discipline budgétaire (Février 1984)

Légende: En février 1984, la Commission européenne plaide pour une plus grande discipline budgétaire communautaire avec effet positif sur la correction des déséquilibres budgétaires et sur l'augmentation des ressources propres des Communautés.

Source: Bulletin des Communautés européennes. Février 1984, n° 2. Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes.

Copyright: (c) Union européenne, 1995-2012

URL:

http://www.cvce.eu/obj/les_propositions_de_la_commission_europeenne_sur_la_discipline_budgetaire_fevrier_1984-fr-abe6b240-a5ea-4bd7-8ec0-8e0e37489f2e.html

Date de dernière mise à jour: 22/10/2012

Les propositions de la Commission européenne sur la discipline budgétaire (Février 1984)

Discipline budgétaire

L'obligation de discipline qui s'impose à la Communauté comme à ses États membres présente un caractère général. La meilleure utilisation des ressources communautaires ne pourra être garantie que si l'ensemble du budget est géré de manière rigoureuse en fonction de prévisions et de priorités clairement définies et en se fondant sur des règles précises valables pour toutes les catégories de dépenses. Une telle discipline doit être établie en accord avec le Parlement, étant donné le rôle que ce dernier tient dans la procédure budgétaire.

La Commission estime qu'il convient d'introduire dans la procédure actuelle plusieurs améliorations qui, tout en respectant le traité, permettront de mieux effectuer les choix budgétaires en fonction des objectifs et des priorités de la Communauté. Elle propose donc les règles qui s'appliqueront à l'ensemble du budget et qui seront complétées par des règles particulières liées à la nature de la dépense ou au développement nouveau de la Communauté. C'est ainsi que pour les dépenses agricoles, la Commission demande au Conseil européen d'approuver les dispositions financières qu'elle a proposées et qu'elle a complétées en y intégrant certains aménagements dont la nécessité est apparue au cours des débats (doc. politique agricole commune: «directives financières»).

Pour les autres dépenses, la Commission propose de préciser leur encadrement en distinguant les dépenses assujetties à des normes d'évolution stable (crédits de fonctionnement), celles qui peuvent faire l'objet d'orientations qualitatives (notamment les dépenses structurelles), celles enfin qui par leur nature relèvent d'une programmation pluriannuelle. L'objectif est que l'Autorité budgétaire dispose, sur proposition de la Commission et avant que commence la procédure budgétaire proprement dite, de tous les éléments nécessaires pour définir les objectifs prioritaires de la Communauté et pour évaluer les moyens nécessaires à leur réalisation.

La Commission soumet en conséquence le projet de conclusions ci-après que le Conseil européen pourrait retenir.

1. Le Conseil européen demande au Conseil de convenir avec le Parlement et la Commission d'une amélioration de la procédure budgétaire (dans le respect de l'article 203, et particulièrement de son paragraphe 9), de manière à rationaliser davantage les choix budgétaires en fonction des objectifs de la Communauté.

A cette fin, il présente les dispositions ci-après:

2. Avant l'ouverture de la procédure budgétaire proprement dite, une concertation des trois institutions sera engagée sur la base d'un rapport de la Commission qui donnera une présentation qualifiée des principaux éléments du budget de l'exercice suivant: recettes et volume de l'ensemble du budget prévisibles par rapport à l'année précédente ainsi que le volume prévisible, par rapport à l'année précédente, de chacune des grandes masses budgétaires ⁽¹⁾.

3. En ce qui concerne les dépenses agricoles, le Conseil européen approuve les orientations financières proposées par la Commission pour les dépenses agricoles, telles que la Commission les a complétées à la suite des travaux du Conseil (doc. politique agricole commune: «directives financières»). Ainsi, la politique agricole sera mieux intégrée dans la procédure budgétaire de la Communauté.

Les prévisions de la Commission seront établies en conformité de l'orientation ainsi arrêtée.

4. En ce qui concerne les autres dépenses:

- Le Conseil recherchera avec le Parlement, sur la base des propositions de la Commission, un accord sur une programmation pluriannuelle dans tous les domaines où cette technique est appropriée, en fonction

d'objectifs communautaires.

- Pour les actions ou politiques qui ont déjà fait l'objet d'une telle programmation ou d'une orientation qualitative (qui aura été arrêtée également en concertation par le Conseil, le Parlement et la Commission), les grandes masses budgétaires sont évaluées en vue d'une exécution normale de ces programmes ou de ces orientations.
- Pour les autres actions (y compris les actions nouvelles), les grandes masses budgétaires sont évaluées en fonction des objectifs clairement précisés que la Commission propose d'atteindre. En proposant ces objectifs, la Commission tiendra dûment compte de la nécessité d'appliquer au budget de la Communauté une discipline compatible avec la discipline appliquée aux budgets des États membres.

Au cas où le volume total des dépenses non obligatoires ainsi évaluées conduirait à un dépassement du taux maximal, la Commission présentera une justification complète et motivée qui prendra en considération tant la situation économique et financière de la Communauté et des États membres que les exigences du développement de la Communauté.

5. La concertation vise à obtenir l'accord le plus large des institutions sur la structure et le volume du budget.

La Commission établit l'avant-projet de budget à l'issue de cette concertation dans les limites du taux d'augmentation proposé dans son rapport en reprenant les points d'accord et en tenant compte, pour les autres questions, des discussions intervenues.

6. L'avant projet de budget contient également une réserve de crédit pour imprévus. L'objectif principal de cette réserve est de faire face aux fluctuations conjoncturelles dans le domaine agricole; mais elle est disponible aussi dans le cas d'une baisse dans la perception de ressources propres par rapport aux prévisions budgétaires.

7. La Commission continuera à faire régulièrement rapport au Conseil et au Parlement sur l'exécution du budget, tant pour les dépenses agricoles que pour les dépenses non agricoles. En cas de dépassement ou risque de dépassement, la Commission présentera les propositions appropriées au Conseil et au Parlement.

Politique agricole commune: « directives financières »

1. Les modifications que la Commission a proposées aux règles des organisations communes de marché, si elles sont mises en application, assureront la maîtrise des dépenses agricoles et freineront leur évolution future. C'est dans l'hypothèse que le Conseil se prononcera favorablement sur cet ensemble de mesures que la Commission soumet les directives financières ci-après.

2. La Commission s'engagera devant le Conseil européen à adopter une orientation qualitative qui la guidera dans sa propre gestion, à savoir que le taux de croissance des dépenses agricoles ⁽²⁾ (en tant que moyenne calculée sur plusieurs années) reste inférieur à celui de l'assiette des ressources propres de la Communauté ⁽³⁾, calculé de la même manière. La moyenne dans les deux cas sera celle de l'année en cours et des deux années précédentes ⁽⁴⁾.

3. La Commission suggère que le Conseil européen demande expressément au Conseil d'adopter la même orientation qualitative dans les décisions de sa compétence.

4. La Commission demande au Conseil d'adopter des règles de procédure particulière pour assurer au mieux une stricte discipline budgétaire dans la gestion de la politique agricole commune.

5. En ce qui concerne les décisions qui ont un effet déterminant sur le volume des dépenses agricoles, c'est-à-dire la décision sur les prix agricoles que le Conseil «agricole» doit prendre chaque année sur proposition de la Commission, elle propose les règles suivantes:

a) En présentant ses propositions agricoles, la Commission fournira une estimation chiffrée de leur incidence budgétaire par rapport à l'évolution de la croissance de l'assiette des ressources propres, selon une formule commune et constante, à savoir la moyenne glissante des taux de croissance de l'année courante, de l'année immédiatement antérieure et de l'année suivante. Ces chiffres permettront de juger la compatibilité des propositions avec l'orientation visée au paragraphe 2.

b) La Commission établira ses propositions des prix (et mesures connexes) à la lumière de l'orientation visée au paragraphe 2. A cette fin, elle confirme qu'elle entend pour les prochaines années suivre une politique restrictive des prix pour les secteurs excédentaires et ceux pour lesquels la croissance rapide des dépenses va de pair avec la limitation des débouchés.

c) Sur cette base, la Commission suggère que le Conseil européen demande au Conseil d'adopter la règle suivante: si le Conseil «agriculture», de l'avis de la Commission, s'oriente vers un dépassement des coûts avancés par la Commission dans sa proposition initiale, la délibération finale devra être renvoyée à une réunion spéciale du Conseil avec la participation tant des ministres des finances que des ministres de l'agriculture et ne pourra être arrêtée que par cette réunion spéciale.

6. En ce qui concerne l'élaboration et l'exécution du budget, la Commission propose l'adoption des règles ci-après:

- En présentant ses propositions budgétaires dans le cadre de son avant-projet de budget, la Commission tiendra compte de toutes les dépenses envisageables de l'année budgétaire en question, y compris celles qui devraient découler des propositions de la Commission sur les prix.

L'objectif, de la Commission et du Conseil sera donc de maintenir les dépenses du FEOGA-Garantie à l'intérieur des crédits accordés dans le budget de l'année.

- La Commission établira une procédure d'alarme («Early Warning Procédure») qui lui permettra de déceler rapidement en cours d'année les risques de dérapage budgétaire et de faire immédiatement rapport au Conseil et au Parlement⁽⁵⁾. En tout état de cause, la Commission fera rapport chaque mois au Conseil et au Parlement sur l'évolution des dépenses agricoles. Après avoir eu recours à toutes les possibilités offertes par la gestion quotidienne de la PAC, la Commission proposera au Conseil et au Parlement, le cas échéant, des mesures de nature à limiter, dans le respect des principes de la PAC, les augmentations des dépenses agricoles. Il appartiendra à ces institutions de prendre les décisions qui s'imposent dans les meilleurs délais, afin que ces mesures puissent atteindre leur objectif. Le cas échéant, les décisions du Conseil pourraient être prises dans le cadre d'une réunion spéciale du type indiqué au paragraphe 5 sous c).

La Commission n'aura recours à un budget supplémentaire qu'après avoir épuisé toutes les possibilités d'économies offertes par la gestion quotidienne de la PAC et par les décisions supplémentaires éventuelles du Conseil.

- En cas de non-conformité à l'orientation qualitative visée au paragraphe 2 (soit du fait d'une décision spéciale du Conseil — paragraphe 5 sous c) — soit du fait d'un budget supplémentaire), le respect de l'orientation qualitative signifiera que tant le Conseil que la Commission doivent, pendant les deux exercices suivants, faire en sorte que, sauf évolutions anormales, la dépense agricole soit ramenée dans les limites résultant de l'orientation qualitative. L'action des institutions devra porter par priorité sur les secteurs de production qui ont été à l'origine de la non-conformité à l'orientation qualitative.

Financement futur de la Communauté

La Commission a proposé, en mai 1983, d'introduire dans le cadre de la décision de 1970 sur les ressources propres une nouvelle procédure de décision communautaire pour la fixation du taux d'appel applicable à l'assiette TVA.

Cette procédure de décision communautaire aurait été mise en œuvre pour la première fois avant de fixer un

taux d'appel de la TVA supérieur à 1,4%

Cette proposition de la Commission a reçu l'appui du Parlement européen qui a néanmoins reconnu que «cette question doit être réglée dans le cadre des compétences qui s'attachent aux procédures nationales de ratification». Les débats engagés au sein du Conseil, d'autre part, ont fait apparaître que les États membres, dans leur très grande majorité, souhaitent maintenir la notion de taux-plafond, inscrite dans la décision de 1970, ainsi que l'obligation de faire ratifier par les parlements nationaux leur accord unanime sur le relèvement de ce taux.

Prenant acte de cette situation, la Commission constate que la Communauté se trouve, de ce fait, dans une situation analogue à celle qui prévalait au moment de la décision de 1970: la Communauté doit donc fixer un nouveau plafond à l'accroissement des ressources propres provenant de la TVA.

La décision prise en 1970 a donné à la Communauté la sécurité de son financement pendant 13 ans ⁽⁶⁾. C'est une décision de cette envergure qui est requise aujourd'hui, en tenant compte d'un certain nombre d'éléments qui n'étaient pas présents lorsque la décision de 1970 avait été prise.

L'évolution future du budget dans le contexte de la discipline budgétaire

1. Le relèvement du plafond des ressources propres constituera, cette fois, un élément dans un ensemble de dispositions, proposées par la Commission, pour maîtriser la dépense agricole et, d'une manière générale, instituer une discipline budgétaire rigoureuse.

La rigueur budgétaire, garantie par les décisions que prendra le Conseil sur la base des propositions de la Commission, aura pour effet d'assurer la durabilité des nouvelles ressources en rendant possible le contrôle du taux de croissance du budget communautaire.

Cela étant, il faut aussi que la décision du Conseil européen sur le financement futur de la Communauté traduise une volonté de relance et offre une réelle perspective de développement à moyen terme.

Il est, en effet, des cas où l'action commune des États membres s'avère plus efficace et plus économique que les actions nationales dispersées. Tout en reconnaissant les contraintes qui s'imposent à la dépense publique dans toute la Communauté, il faut donc donner au système financier de la Communauté une flexibilité suffisante pour lui permettre de prendre en charge de nouveaux développements répondant à ces critères d'économie, et ce d'autant plus qu'ils correspondent, en fait, à un allègement des budgets nationaux.

L'élargissement

2. Le relèvement du plafond des ressources doit aussi permettre au budget communautaire de supporter les conséquences financières de l'élargissement à l'Espagne et au Portugal.

Le profil annuel des effets budgétaires de l'élargissement ne peut être établi au stade actuel des négociations avec l'Espagne et le Portugal. Dans une première phase, l'accroissement de la dépense communautaire résultera surtout de l'augmentation des dépenses structurelles au profit des pays adhérents et des régions méditerranéennes de la Communauté. Ensuite, l'élargissement pourrait entraîner un accroissement net du budget communautaire compris entre 0,1% et 0,2% de TVA.

Le taux de croissance des ressources propres

3. La prudence commande de ne pas tabler, pour les prochaines années, sur une prévision de croissance du PIB communautaire supérieure, en moyenne, à 2,5% par an en termes réels.

En moyenne, le taux de croissance annuel de l'assiette TVA ne devrait pas dépasser celui du PIB. D'autre part, l'évolution tendancielle des autres recettes est peu dynamique; leur valeur réelle a même décliné ⁽⁷⁾.

En 1978, les droits de douane et les autres recettes liées aux politiques communes représentaient 45% des ressources propres disponibles; en 1984, leur part n'est plus que de 42%.

Cette tendance est appelée à se poursuivre et même à s'accroître dans les prochaines années. La plupart des droits de douane sont consolidés au GATT et font l'objet d'un calendrier de démantèlement qui pourrait être accéléré à mesure que progresseront les efforts faits au plan mondial pour libéraliser les échanges internationaux.

Les prélèvements agricoles, pour leur part, constituent une source de financement particulièrement instable et dont le rendement sera affecté négativement par la mise en œuvre des réformes de la PAC proposées par la Commission.

Il faut, dès lors, se garder d'assimiler l'augmentation du budget communautaire à celle des recettes TVA nécessaires. Le déclin relatif des autres ressources implique mécaniquement, pour une croissance réelle donnée du budget, une augmentation plus rapide des recettes TVA appelées. Il a ainsi été estimé que le démantèlement des tarifs douaniers et le ralentissement des prélèvements agricoles imputable à la réforme de la PAC pourraient induire — à un horizon de 10 à 15 ans — un accroissement de 0,2% du taux d'appel TVA uniquement pour maintenir la valeur réelle des ressources propres disponibles.

4. Le *temps requis* pour obtenir l'accord du Conseil sur une proposition de dépassement du plafond des ressources propres, et pour obtenir ensuite la ratification des parlements nationaux (douze après l'élargissement), est d'au moins deux ans. Ce qui réduit d'autant la période durant laquelle le relèvement du plafond des ressources propres garantit la paix budgétaire au sein de la Communauté.

De surcroît, la crédibilité du système communautaire serait gravement affaiblie s'il fallait trop souvent retourner devant les parlements nationaux pour obtenir les moyens de poursuivre l'entreprise commune.

Or, la période qui va s'écouler — deux exercices budgétaires — entre l'épuisement des ressources propres dans le plafond de 1% et l'entrée en vigueur des nouvelles ressources est marquée par une contrainte absolue à la croissance du budget. Elle engendrera de façon certaine un cumul d'engagements et de reports de dépenses qui devront être honorés ensuite. Ceci est inévitable même dans l'hypothèse où les propositions de la Commission pour la réforme de la PAC seraient intégralement adoptées dans leur principe par le Conseil européen de Bruxelles en mars prochain.

En effet, dans cette hypothèse, il faudrait encore tenir compte du temps requis pour transformer les décisions de principe en règlements opérationnels et du temps nécessaire pour que ceux-ci produisent tous leurs effets au niveau budgétaire. Il faut donc envisager la possibilité d'un accroissement temporaire du budget communautaire dans la phase de mise en place des instruments d'une maîtrise effective de la dépense agricole. Ce facteur, qui peut être ignoré dans une perspective à long terme, prendrait toute son importance si le nouveau plafond des ressources propres n'était pas compatible avec une telle perspective et ne donnait en fait qu'un bref répit à la Communauté.

5. L'ensemble de ces considérations amène la Commission à proposer au Conseil de prendre aujourd'hui une décision de portée comparable à celle qui fut prise en 1970 en relevant d'un point le niveau maximal du taux qui détermine l'attribution potentielle à la Communauté des recettes provenant de la taxe à la valeur ajoutée.

La Commission estime que ce relèvement de 1 à 2% du taux-plafond applicable à l'assiette TVA donnerait à la Communauté la sécurité de son financement pendant une période assez longue, pour englober toute la période de transition de l'élargissement à l'Espagne et au Portugal ⁽⁸⁾.

En demandant au Conseil européen de donner à la Communauté cette sécurité de financement — contrôlée par le dispositif de discipline budgétaire — elle demande donc aux États membres de faire confiance en l'Europe autant qu'ils l'ont fait en 1970.

Elle ne leur demande pas d'accepter le principe d'un relèvement automatique et régulier de la fiscalité

communautaire.

En décidant de mettre à la disposition de la Communauté une certaine gamme de ressources potentielles, les États membres, en effet, n'autorisent pas leur utilisation. C'est au travers de la procédure budgétaire annuelle que les dépenses et les recettes effectives de la Communauté seront déterminées, et ce d'une manière rigoureuse, dans le cadre du dispositif de discipline budgétaire proposé par la Commission.

- (1) Ce rapport se situera à l'intérieur des prévisions triennales que la Commission présente chaque année pour les trois exercices suivants.
- (2) Les montants à considérer sont ceux des dépenses à imputer aux titres 1 et 2 (FEOGA-Garantie) de la section III, partie B, du budget. Selon la pratique courante, ces dépenses sont présentées dans le budget en y incluant comme « dépenses négatives » le produit de la contribution financière des producteurs de lait (taxe de coresponsabilité). Les dépenses agricoles, prises en compte dans la mise en œuvre de la présente orientation, seront établies de la même manière en en déduisant le montant total des sommes correspondant à l'écoulement du sucre ACP et aux restitutions liées à l'aide alimentaire, aux versements effectués par les producteurs au titre des cotisations sucre et isoglucose, ainsi que d'autres recettes éventuelles qui proviendraient à l'avenir du secteur agricole.
- (3) Les montants à considérer sont les recettes potentielles sur la base desquelles les titres 1 et 2 de la section III, recettes, du budget sont établis. Le calcul de l'assiette des ressources propres de la Communauté dans la mise en œuvre de cette orientation sera l'assiette totale de TVA sur la base de laquelle le taux de TVA de l'année concernée est établi, le montant de contributions financières (le cas échéant) incluses dans le budget de l'année, ainsi que les ressources propres, autres que celles provenant de la TVA, exposés dans le titre 1, recettes, déduction faite des cotisations sucre et isoglucose. Pour le calcul de l'assiette TVA, on ne tiendra pas compte des abattements éventuels de versements de TVA accordés à certains États membres.
- (4) Il faudra, lors du calcul des taux de croissance de l'assiette des ressources propres et des dépenses agricoles, tenir dûment compte de:
 - toute modification de l'assiette de TVA, par exemple en fonction d'un accroissement du plafond de TVA;
 - d'une incohérence éventuelle entre l'échéance de la pleine disponibilité à la Communauté des ressources propres supplémentaires perçues dans les deux nouveaux États membres et l'échéance des changements dans les dépenses agricoles découlant de leur adhésion (une solution possible pourrait être la neutralisation, en ce qui concerne le calcul de l'orientation, des effets de l'élargissement pendant les premières années de la période transitoire).
- (5) Indépendamment d'une décision du Conseil sur les prix qui s'écarterait des propositions de la Commission (cas où la procédure spéciale de décision visée au paragraphe 5 sous c) ci-dessus est d'application), un tel « dérapage » ne peut en effet résulter que de développements économiques contraignants et non prévisibles au moment de l'adoption du budget.
- (6) Alors qu'en 1981, le taux d'appel de la TVA était encore au même niveau qu'en 1979 (soit 0,78), il s'est brusquement élevé au-dessus de 0,9 en 1982. Le budget communautaire a touché le plafond des ressources propres dès 1983, sous la double influence de la dépense agricole et des compensations au titre de la correction des déséquilibres dans la répartition des charges budgétaires. (Hors compensations, le taux d'appel de la TVA, en 1983, aurait été de 0,875.)
- (7) Les ressources propres traditionnelles (prélèvements agricoles, cotisations sucre et isoglucose, droits de douane) ont crû en valeur nominale de 6,8% par an en moyenne sur la période 1978-1983. Dans le même temps, les prix implicites du PIB ont augmenté de 8,9% par an. La valeur réelle des ressources propres traditionnelles a donc diminué de 1,9% par an en moyenne des cinq dernières années.
- (8) Dans cette période, il faut aussi tenir compte des effets qu'entraînera, le moment venu, la budgétisation du FED.