

FICHE N°8 : LE BUDGET COMMUNAUTAIRE

Les règles budgétaires sont fixées par les traités constitutifs auxquels sont venus se greffer d'autres textes complémentaires. Les grands principes classiques du droit des finances publiques (unité, universalité, annualité, spécialité et équilibre budgétaire) sont applicables au budget des Communautés. Ce budget fait état des dépenses et recettes des trois communautés. Il ne comprend pas toutefois, les recettes et dépenses du Fond européen de développement (FED), les dépenses non administratives de la CECA et les opérations d'emprunt et de prêt.

1. Les recettes et les dépenses budgétaires :

1.1. Les recettes budgétaires :

Depuis la décision du Conseil du 21 avril 1970, prise en application de l'article 201 T.CEE, le budget communautaire est financé par des ressources propres qui se sont substituées aux contributions versées par les Etats membres. Il s'agissait d'assurer, par ce nouveau mode de financement, l'indépendance financière des Communautés vis à vis des Etats membres.

C'est au Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, qu'il appartient d'arrêter les dispositions relatives au système des ressources propres de la Communauté.

Les ressources propres de la Communauté sont en principe :

- ⇒ les droits de douanes du tarif extérieur commun et les prélèvements perçus sur l'importation des produits agricoles perçus par les administrations douanières nationales pour le compte de la Communautés
- ⇒ les prélèvements d'un pourcentage sur la T.V.A. encaissée par chaque Etat membre
- ⇒ les contributions calculées sur la base du PNB de chaque Etat.

Les ressources TVA et PNB sont mises à la disposition de la Commission sur des comptes spéciaux ouverts par les Etats membres auprès de leur Trésor.

La Communauté peut également recourir à l'emprunt. Elle le fait essentiellement pour prêter aux Etats les finances nécessaires à la réalisation de certains projets d'investissement.

1.2. les dépenses budgétaires :

Le système des dépenses communautaires repose sur la distinction fondamentale entre les dépenses obligatoires (DO) et les dépenses non obligatoires (DNO) (art. 272 §4 et 9 CE). Sont obligatoires les dépenses que « l'autorité budgétaire est tenue d'inscrire au budget pour permettre à la Communauté de respecter ses obligations internes et externes, telles qu'elles résultent du traité ou des actes adoptés en application de ceux-ci » conformément à la déclaration commune du 30 juin 1982 adoptée par les présidents du Parlement, du Conseil et de la Commission (les trois institutions budgétaires). C'est à la Commission qu'il revient, dans son avant-projet de budget, d'opérer la classification des dépenses et en cas de désaccord du Parlement ou du Conseil, les présidents des trois institutions se réunissent pour trancher la question (procédure dite « du trilogue »).

Le montant des dépenses non obligatoires est limité chaque année par un taux maximal d'augmentation constaté par la Commission sur la base de critères économiques et financiers et qui s'impose à l'autorité budgétaire. Le dépassement de ce taux exige un accord entre le Parlement et le Conseil.

Du fait de l'augmentation constantes des dépenses communautaires (accroissement du coût de la PAC, extension des interventions internes et externes de la Communautés) non compensée par une augmentation des recettes, un système de discipline budgétaire a été mis en place par les Etats membres et les institutions communautaires. Il est codifié par le Traité sur l'Union européenne.

2. La procédure budgétaire :

Les deux branches de l'autorité budgétaire sont le Conseil et le Parlement. Le Parlement dispose d'un pouvoir de décision budgétaire depuis l'adoption du système des ressources propres (Traité de 1970 et du 22 juillet 1975 portant modification de certaines dispositions budgétaires). La Commission et les Etats membres interviennent également dans la procédure budgétaire :

La procédure budgétaire comprend plusieurs phases :

- ⇒ L'attribution de ressources aux Communautés par les Etats membres lors de Conseils européens.
- ⇒ L'élaboration du budget : établissement d'un avant projet de budget par la Commission sur la base d'un état prévisionnel des dépenses élaboré par les institutions ; établissement du projet du budget par le Conseil statuant à la majorité qualifiée.
- ⇒ L'adoption du budget selon un système de navette entre le Parlement et le Conseil (procédure de codécision). Au terme de la phase de discussion, le Parlement a le dernier mot en ce qui concerne les dépenses non obligatoires (sous réserve de respecter le taux maximum d'augmentation) et il peut rejeter le budget en bloc, notamment s'il n'est pas d'accord avec le Conseil sur les dépenses obligatoires (dans ce cas, toute la procédure doit être recommencée sur la base d'un nouveau projet et si le budget n'est pas arrêté au début de l'exercice budgétaire, le recours aux douzièmes provisoires est prévu par l'article 273 CE pour permettre le fonctionnement de la Communauté). Tout au long de cette phase, la Commission joue un rôle d'arbitre entre les deux autres institutions lorsqu'elles sont en conflit.
- ⇒ La constatation de l'arrêt du budget par le président du Parlement.
- ⇒ L'exécution du budget par la Commission sous sa propre responsabilité et dans la limite des crédits alloués (art. 274 CE). Parfois, le budget n'est pas une base suffisante pour l'utilisation des crédits et doit être complété par des actes législatifs. L'exécution de ces actes par la Commission peut être encadré par l'intervention de comités (pratique de la « comitologie »).

La procédure budgétaire a parfois été à l'origine de conflits entre le Parlement et le Conseil (augmentation excessive des dépenses non obligatoires par le Parlement, non-établissement du projet de budget par le Conseil) qui ont donné lieu à des recours en annulation et en carence devant la Cour de justice.

3. les contrôles budgétaires externes :

Ces contrôles assurés par la Cour des comptes et par le Parlement européen s'ajoutent aux contrôles internes aux institutions.

3.1. Le contrôle de la Cour des comptes

C'est un contrôle *a posteriori* dans la mesure où la Cour des comptes est chargée d'examiner la légalité et régularité des comptes de la Communauté et de contrôler l'exécution du budget. Il s'exerce sur pièces et est au besoin sur place auprès des institutions communautaires, des Etats membres et des personnes physiques ou morales ayant bénéficié de versements provenant du budget communautaire. Il est effectué sur la base des constatations des versements des recettes de la Communauté et sur la base des engagements et des paiements des dépenses. Il intervient avant la clôture des comptes de l'exercice budgétaire. Il donne lieu à l'établissement de rapports annuels et de rapports spéciaux transmis aux institutions concernées (notamment la Commission) pour leur permettre d'exercer leur droit de réponse.

Depuis le Traité sur l'Union européenne, la Cour des comptes doit également fournir au Parlement européen et au Conseil une déclaration d'assurance concernant la fiabilité des comptes ainsi que la légalité et la régularité des opérations.

3.2. Le contrôle du Parlement européen

- Le contrôle du Parlement européen intervient pendant et après l'exercice budgétaire :
- ⇒ le contrôle parlementaire de l'exécution budgétaire en cours d'exercice prend essentiellement la forme de débats :
 - débats annuels organisés lors de la session de novembre sur la base de questions orales posées à la Commission
 - débats trimestriels à l'occasion de rapports présentés par la Commission sur l'état d'exécution du budget.
 - ⇒ Le contrôle parlementaire qui intervient après l'exercice budgétaire se traduit par le vote d'une décharge sur l'exécution donnée à la Commission, seule responsable du budget (art. 276 CE). Ce pouvoir de décharge permet au Parlement de porter un jugement politique sur les agissements de la Commission et de clôturer les comptes. Le refus de la décharge, s'il constitue un désaveu politique de la Commission, n'a pas pour effet, comme le vote d'une motion de censure, d'obliger celle-ci à démissionner.