I

(Communications)

COUR DES COMPTES

AVIS N° 8/99

sur une proposition de décision du Conseil relative au système des ressources propres de l'Union européenne

(présenté en vertu de l'article 248, paragraphe 4, deuxième alinéa, CE)

(1999/C 310/01)

LA COUR DES COMPTES DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment ses articles 248, paragraphe 4, et 269,

vu le traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique, et notamment son article 173,

vu le règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes ([1]), tel que modifié en dernier lieu par le règlement (CE, CECA, Euratom) n° 2779/98 du Conseil du 17 décembre 1998 ([2]), et notamment ses articles 2 et 4, paragraphe 1,

vu la directive 89/130/CEE, Euratom du Conseil du 13 février 1989 relative à l'harmonisation de l'établissement du produit national brut aux prix du marché ([3]),

vu le système européen des comptes économiques intégrés (SEC, deuxième édition),

vu le règlement (CE) n° 2223/96 du Conseil du 25 juin 1996 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans la Communauté ([4]),

vu le document de travail des services de la Commission portant modalité de calcul de la correction des déséquilibres budgétaires,

vu la proposition de décision du Conseil relative au système des ressources propres de l'Union européenne présentée par la Commission ([5]),

vu la demande d'avis sur cette proposition adressée par le Conseil à la Cour des comptes le 4 août 1999, reçue par celle-ci le 9 août 1999,

considérant que le Conseil européen de Berlin des 24 et 25 mars 1999 a conclu à l'opportunité de modifier le système des ressources propres; qu'il a indiqué que ce système doit être équitable, transparent, d'un rapport coût-efficacité satisfaisant et simple; que ce système doit aussi être fondé sur des critères qui traduisent au mieux la capacité contributive de chaque État membre;

considérant que le Conseil européen a jugé utile d'augmenter de 10 % à 25 % la part des ressources propres traditionnelles que les États membres retiennent au titre des frais de perception;

considérant qu'il est dans l'intérêt de l'Union européenne de disposer d'un système de financement stable, où tous les États membres participent au financement du budget selon les mêmes principes; que ce système doit faire preuve de cohérence entre la nature des ressources choisies et les modalités de leur perception et de leur contrôle;

considérant que ce sont les effets des politiques budgétaires et non les simples flux financiers qui fournissent les indications les plus appropriées quant à d'éventuels déséquilibres budgétaires; que c'est au moment de l'adoption des perspectives financières et du budget que les autorités budgétaires peuvent orienter, y compris géographiquement, les effets des financements communautaires,

([1]) JO L 356 du 31.12.1977, p. 1.
([2]) JO L 347 du 23.12.1998, p. 3.
([3]) JO L 49 du 21.2.1989, p. 26.
([4]) JO L 310 du 30.11.1996, p. 1.

([5]) Document de la Commission réf. 99/0139 (CNS) - doc 10029/99 - COM (1999) 333 final du 8 juillet 1999.

A ADOPTÉ L'AVIS SUIVANT:

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

Une reconduction du système actuel

1. Suite aux conclusions du Conseil européen de Berlin, la proposition de décision maintient dans sa substance le système actuel des ressources propres, avec des ajustements ayant pour effet de modifier la répartition des charges financières entre États membres. Pour l'essentiel ce système demeure celui en vigueur depuis 1988. De nombreux problèmes, notamment de fonctionnement, d'incohérence, de manque de transparence ont été évoqués dans le passé, outre par la Cour des comptes ([1]), par le Parlement européen, la Commission, le Comité économique et social et le Comité des régions.

Un dispositif complexe

2. Comme la Cour l'a déjà fait remarquer ([2]), la structure et le fonctionnement du système actuel, aussi détaillé qu'un système budgétaire classique basé sur des recettes fiscales, semblent démesurés par rapport à la nature de contributions financières des ressources TVA et PNB.

3. Par exemple, le maintien à la fois des ressources TVA et PNB a pour effet de consolider une structure compliquée et peu cohérente. En effet, l'assiette de la ressource TVA, qui n'est pas directement fondée sur une base d'imposition déclarée par les assujettis, est largement influencée par des données statistiques. Pour réduire le poids de la ressource TVA dans le financement du budget, le système prévoit que son assiette soit limitée à la partie n'excédant pas 50 % du PNB, ce qui est prévu en l'an 2000 pour sept États membres ([3]). Les contributions basées sur la ressource TVA sont donc en grande partie assises sur les mêmes données que la ressource PNB.

4. Pour résoudre le problème des déséquilibres budgétaires, le système prévoit de réduire les versements d'un État membre par le biais d'une correction. Son calcul est complexe et il porte sur plusieurs exercices budgétaires, étant donné que cette correction fait d'abord l'objet d'une prévision, ensuite d'une révision et finalement d'un établissement définitif. Sur la base, entre autres, des propositions antérieures de la Commission ([4]), l'adoption de la présente décision aurait pu constituer l'occasion de simplifier le calcul et le financement de la correction, de façon à rendre aussi le système plus transparent.

La question des déséquilibres budgétaires

5. Le Conseil européen avait reconnu en 1984 ([5]) que «tout État membre supportant une charge budgétaire excessive au regard de sa prospérité relative est susceptible de bénéficier le moment venu d'une correction». Il avait en même temps indiqué que la politique des dépenses constituait le moyen essentiel de résoudre à terme la question des déséquilibres budgétaires.

6. Depuis lors, cette question n'a pas pu trouver de solution par la politique des dépenses. Le principe d'une correction en recettes subsiste dès lors depuis quinze ans.

7. Une définition précise et objective des concepts de «charge budgétaire excessive» et de «prospérité relative» d'un État membre continue de faire défaut. Ceci comporte également l'impossibilité de mettre en place un système généralisé, étant donné qu'en principe tout État membre est susceptible de bénéficier d'une telle correction.

8. Le calcul de cette correction se fonde sur le solde entre les recettes versées au budget communautaire et les paiements reçus de l'Union européenne. Comme la Cour des comptes et la Commission ont déjà eu l'occasion de l'observer ([6]), les soldes budgétaires aboutissent à une mauvaise interprétation des avantages tirés des politiques communautaires. Le Conseil européen de Berlin a d'ailleurs reconnu «qu'il existe différents facteurs agissant directement ou indirectement sur les déséquilibres budgétaires, tels que le niveau global des dépenses, la teneur des réformes des politiques, la composition des dépenses et la structure des ressources propres» ([7]).

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Articles 2, 3, 4, 8, 10

9. L'entrée en vigueur de la nouvelle décision aura pour effet de rendre applicable aux ressources propres le règlement (CE) nº 2223/96 du Conseil, du 25 juin 1996, relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans la Communauté (SEC 1995). Le texte de la proposition de décision fait référence au produit national brut (PNB). Cet agrégat ne figure pas parmi

([1]) Avis nº 8/93 sur le bilan du système des ressources propres mis en place en 1988 dans la perspective de sa prise en compte par les conclusions du Conseil européen d'Édimbourg (document non publié au Journal officiel); Rapport spécial nº 6/98 relatif au bilan du système des ressources fondées sur la TVA et le PNB (JO C 241 du 31 juillet 1998, pages 58-80).

([2]) Rapport spécial nº 6/98, point 5.2.

([3]) Grèce, Espagne, Irlande, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni. Projet de budget général pour l'exercice 2000, volume 1, tableau 1.

([4]) Le financement de l'Union européenne, notamment point 1.3.1 et annexe 4; COM (1998) 560 final du 7 octobre 1998.

([5]) Conseil européen de Fontainebleau des 25 et 26 juin 1984.

([6]) Rapport spécial nº 6/98, points 3.29 à 3.33. Le financement de l'Union européenne, COM(1998) 560 final du 7 octobre 1998, point 2, pages 17 à 20.

([7]) Conclusions de la présidence, point 68.

les agrégats définis par le règlement indiqué, même si celui-ci en précise l'équivalence conceptuelle avec le revenu national brut (RNB) ([1]).

10. La référence au PNB n'est donc plus pertinente dans ce contexte. Il serait dès lors opportun, dans la proposition de décision, de faire référence au RNB. Ceci permettrait d'ailleurs d'éviter que le Conseil soit ultérieurement appelé à définir l'agrégat applicable aux ressources propres.

Article 2.3

11. Il est proposé d'augmenter de 10 % à 25 % la part des ressources propres traditionnelles (droits agricoles, cotisations sucre et isoglucose et droits de douane) perçues par les États membres au titre et pour compte de l'Union européenne, que ceux-ci peuvent retenir au titre des frais de perception, de suivi, de lutte contre la fraude et de déclaration.

12. Le pourcentage actuellement appliqué de 10 % est consenti à titre forfaitaire, pour couvrir les frais de perception des États membres, sans obligation pour eux d'en fournir une justification. Ce crédit, qui constitue en réalité une dépense, est inscrit au budget en tant que recette négative, en dérogation du principe de non-contraction entre recettes et dépenses ([2]).

13. Au vu de son ampleur et de son caractère forfaitaire et indifférencié suivant les États membres, l'augmentation proposée nécessiterait d'être davantage explicitée. S'agissant en réalité d'une dépense de l'ordre de plusieurs milliards d'euros ([3]), elle ne peut être déliée d'un objectif précis et mesurable, en vertu d'un des principes de bonne gestion financière énoncés par le règlement financier ([4]). En effet, en l'absence d'une évaluation de l'efficacité des administrations nationales et d'une procédure susceptible de vérifier les coûts réels et les progrès enregistrés dans la perception, cette mesure s'apparente plus à une ristourne qu'à une compensation des frais de perception.

14. En outre, alors que le Conseil européen avait indiqué que l'augmentation en objet avait pour but de couvrir les seuls frais de perception ([5]), la proposition de décision en élargit les motifs à d'autres domaines, tels que la lutte contre la fraude ou bien la santé et la sécurité ([6]). S'il y a lieu de financer des dépenses autres que celles directement en relation avec la perception des ressources propres traditionnelles, l'introduction de lignes budgétaires de dépense constitue le seul moyen régulier et transparent, en conformité avec les principes de l'article 271 CE et de la réglementation financière.

15. En ce qui concerne plus particulièrement les actions de lutte antifraude, l'article 280 CE constitue déjà pour les États membres une obligation d'action pour toute fraude portant préjudice aux intérêts financiers communautaires, au-delà du seul domaine des ressources propres traditionnelles.

16. Le fait de maintenir un taux de rétention de 10 % pour les montants constatés ou qui auraient dû être constatés avant la date du 31 décembre 2000 complique les décomptes de mise à disposition pendant plusieurs années, alors que l'impact financier est mineur. C'est pourquoi, il conviendrait d'en limiter l'effet à une période transitoire telle que celle des constatations de l'exercice 2001 relatives aux années antérieures.

Article 2.4

17. Le calcul du taux uniforme de la ressource TVA continue à dépendre de trois facteurs: le taux maximal prévu à l'article 2.4 a) de la proposition de décision, le montant de la correction, son financement. À cet effet, le taux maximal est amputé chaque année d'un certain montant, dit «taux gelé», destiné à couvrir le financement de la correction. Cette situation est source de complications inutiles et se traduit par des calculs peu transparents. Comme indiqué au point 4, il aurait été utile de prendre en compte les propositions de simplification qu'avait faites la Commission elle-même.

18. Dans le cas où le paragraphe 4 serait maintenu en l'état, il serait utile que les raisons sous-jacentes à l'existence du «taux gelé» soient explicitées, par exemple dans un considérant de la proposition de décision.

Article 2.7

19. La Cour rappelle ses observations contenues au point 10.

Articles 3.1 et 3.2

20. Afin de tenir compte de la terminologie existante, il convient de remplacer «crédits d'engagement» par «crédits pour engagements» et «crédits de paiement» par «crédits pour paiements». Il en est de même du dixième considérant de la proposition de décision.

([1]) Règlement (CE) n° 2223/96, point 8.94 (JO L 310 du 30.11.1996, pages 243 et 244).
([2]) Principe édicté par l'article 4 du règlement financier.
([3]) Un montant de 1,6 milliard d'euros a été attribué aux États membres pour l'exercice 1998 au titre des frais de perception des ressources propres traditionnelles. L'application, en 1998, d'un pourcentage de 25 % aurait comporté un montant de 3,9 milliards d'euros.
([4]) Article 2, premier alinéa, deuxième phrase: «Des objectifs quantifiés doivent être déterminés et le suivi de leur réalisation doit être assuré».
([5]) Conclusions de la présidence, point 71.
([6]) COM(1999) 333 final du 8 juillet 1999, point 2, troisième alinéa, page 4.

Article 3.4

21. La notion de «changement important» devrait être définie, pour préciser un seuil ou bien pour identifier l'instance qui est chargée de prendre une décision sur ce point.

Article 4

22. La Cour rappelle ses observations contenues aux points 4 et 8.

23. Les délibérations du Conseil européen de Berlin ([1]), confirmant les conclusions du Conseil de Fontainebleau de 1984, ouvrent à tout État membre la possibilité de bénéficier d'une telle correction. Il serait donc utile de préciser les conditions dans lesquelles un État membre pourrait se prévaloir d'une telle possibilité, sans avoir recours à une modification de la décision sur les ressources propres dont l'adoption est soumise à des procédures nationales de ratification.

Article 4 b)

24. La proposition de décision ne donne pas de définition des «dépenses réparties». Il convient donc de préciser les critères d'attribution aux États membres des dépenses communautaires.

Article 4 f)

25. Le texte proposé ne permettrait pas de neutraliser complètement l'effet, sur la correction, des dépenses d'élargissement. En effet, la dépense à prendre en compte pour le calcul de la correction serait limitée, après adhésion, aux dépenses de l'année précédant l'adhésion. Or, sur la base des perspectives financières ([2]), la dépense après adhésion serait à terme cinq fois plus importante que celle avant adhésion. Le Conseil européen de Berlin avait souhaité garantir que les dépenses ne faisant pas l'objet d'une compensation demeurent ainsi après l'adhésion ([3]). La question se pose de savoir si le texte proposé a pour effet de respecter cette condition.

Article 5.1

26. Il est proposé de libeller la première phrase du deuxième alinéa comme suit: La répartition de la charge est d'abord calculée en fonction de la part respective des revenus nationaux bruts (RNB) des États membres dans le total des RNB de l'Union européenne, le Royaume-Uni étant exclu; elle est ensuite ajustée...

Article 5.2

27. Pour tenir compte de la pratique actuelle, il conviendrait de préciser ici que le financement de la correction est déjà inscrit dans un chapitre budgétaire spécifique.

Article 5.3

28. La proposition de décision, tout en prévoyant que la «Commission effectue les calculs nécessaires», n'en définit pas entièrement les critères, comme indiqué par exemple au point 24. Il en découle une situation ambiguë quant à la nature de la tâche confiée à la Commission. La question se pose de savoir si elle est chargée de procéder à un simple calcul, ou bien si elle est compétente pour compléter la décision de façon à rendre ce calcul possible.

29. La pratique actuelle montre qu'un «mode de calcul» a été établi par le service compétent de la Commission pour définir les modalités de calcul, de révision et de financement de la correction. Ce document interne complète de fait certains critères énoncés par la décision sur les ressources propres, y compris la définition des «dépenses réparties».

30. Il est compréhensible que, notamment pour des raisons pratiques, il soit jugé préférable de préciser ultérieurement, dans un autre acte, certains critères nécessaires au calcul de la correction. Une telle éventualité devrait tenir compte des exigences de transparence et de sécurité juridique. La Cour note que l'article 8, paragraphe 2, de la proposition de décision est destiné à permettre au Conseil l'adoption de dispositions de mise en œuvre.

Article 6

31. L'actuelle décision sur les ressources propres rappelle, dans une disposition équivalente au présent article, la règle de la non-affectation des recettes aux dépenses. Il conviendrait de maintenir la référence à ce principe.

Article 8.1, premier alinéa

32. Lire, à l'avant-dernière phrase, «points a) **à d)**»

Article 8.2

33. L'article 248, paragraphe 2 CE, confie à la Cour la tâche d'examiner la légalité, la régularité et la bonne gestion financière des recettes et des dépenses. Le deuxième alinéa de cette disposi-

([1]) Conclusions de la présidence, point 68.
([2]) Accord interinstitutionnel du 6 mai 1999 entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire (JO C 172 du 18.6.1999, p. 15).
([3]) Conclusions de la présidence, point 72.

tion prévoit que le contrôle des recettes s'effectue sur la base des constatations comme des versements à la Communauté.

34. L'article 8, paragraphe 2, de la proposition de décision, en ce qu'il interprète l'objet des vérifications et des contrôles de la Cour, aboutit à modifier une disposition du traité, en dehors de la procédure prévue à cet effet.

35. Quoi qu'il en soit, la Cour considère que la disposition proposée ne peut avoir pour effet de limiter les pouvoirs de contrôle que le traité lui a dévolus.

Article 9

36. La Commission a déjà présenté en 1998 un rapport sur le fonctionnement du système des ressources propres ([1]). Il serait utile de préciser la nature de l'examen qu'elle est chargée de faire concernant la question des déséquilibres budgétaires.

Article 10.1

37. Au troisième alinéa, dernière phrase, lire «l'article 2, paragraphe 3 et **article** 4».

Le présent avis a été adopté par la Cour des comptes à Luxembourg en sa réunion du 7 octobre 1999.

Par la Cour des comptes

Jan O. KARLSSON

Président

([1]) Le financement de l'Union européenne, COM(1998) 560 final du 7 octobre 1998.