

Journal officiel

des Communautés européennes

ISSN 0378-7052

C 334

42^e année

23 novembre 1999

Édition de langue française

Communications et informations

Numéro d'information

Sommaire

Page

I *Communications*

Cour des comptes

1999/C 334/01

Avis n° 9/99 sur une proposition de règlement (CE) du Conseil concernant la discipline budgétaire

1

FR

1

I

(Communications)

COUR DES COMPTES

AVIS N° 9/99

sur une proposition de règlement (CE) du Conseil concernant la discipline budgétaire

(Présenté en vertu de l'article 279 du traité CE)

(1999/C 334/01)

LA COUR DES COMPTES DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

A ADOPTÉ L'AVIS SUIVANT:

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 279,

vu la proposition de règlement du Conseil concernant la discipline budgétaire en date du 14 juillet 1999 ⁽¹⁾ et visant au remplacement et à l'abrogation de la décision 94/729/CE du Conseil,

vu la demande, formulée par le Conseil, de consultation de la Cour des comptes européenne sur cette proposition, parvenue à la Cour le 21 septembre 1999,

considérant que le renforcement de la discipline budgétaire devrait permettre un meilleur respect des principes de bonne gestion des finances publiques communautaires;

considérant que la proposition de règlement a pour effet de découpler la ligne directrice agricole des perspectives financières en ménageant une marge de manœuvre complémentaire sous la ligne directrice;

considérant que l'incorporation des dépenses de développement rural dans le FEOGA-Garantie modifie la nature des actions financées par le Fonds,

⁽¹⁾ COM(1999) 364 final.

LIGNE DIRECTRICE AGRICOLE

1. Alors qu'elle ne vise qu'à un plafonnement global des dépenses, la ligne directrice agricole est inutilement complexe dans ses modalités de calcul et imprécise dans sa définition.

Modalités de calcul

2. La ligne directrice est actuellement calculée, par référence aux dépenses agricoles encourues au titre de l'exercice budgétaire 1988, selon une méthode fort complexe. Celle-ci est maintenue dans la proposition de règlement qui prévoit simplement, en son article 3, d'en reconstituer la base de façon théorique à l'année 1995. Il serait judicieux de simplifier cette méthode. Sa base de calcul pourrait être constituée de l'ensemble des dernières dépenses réelles connues au titre de la sous-section B1 (FEOGA-Garantie) du budget.

Contenu de la ligne directrice

3. La définition de la ligne directrice agricole, figurant à l'article 4 de la proposition de règlement, souffre d'imprécision. Il est fait référence indistinctement aux dépenses à imputer à des crédits budgétaires dans le cas de la sous-section B1, aux dépenses liées aux montants des perspectives financières dans le cas des mesures de préadhésion, ou directement aux montants des perspectives financières pour l'adhésion au titre de l'agriculture. De plus, les dispositions de l'article 4, paragraphe 2, n'ont pas de justification car la dépréciation des stocks, déjà incluse dans la sous-section B1, ne concerne pas les dépenses de développement rural.

ENCADREMENT DE LA DÉPENSE AGRICOLE

4. L'objectif de la discipline budgétaire est d'organiser le respect des perspectives financières. Or plusieurs éléments ou imprécisions de la proposition de règlement contrecarrent cet objectif.

Pluralité des plafonds

5. La proposition de règlement institue, en son article 5, paragraphe 3, une limitation spécifique des crédits relatifs à la sous-section B1, au moyen de plafonds fixes correspondant aux deux sous-rubriques 1 a) et 1 b) des perspectives financières. Les montants des perspectives financières correspondant aux aides de préadhésion (rubrique 7) et aux crédits pour paiements disponibles pour adhésion constituent, pour leur part, des plafonds indicatifs. La ligne directrice agricole, quant à elle, est devenue un instrument autonome dégageant une marge complémentaire par rapport aux perspectives financières ⁽¹⁾ et constituant un plafond global à leur volet agricole.

6. À l'inverse de la décision 94/729/CE concernant la discipline budgétaire, qui lie expressément la rubrique 1 des perspectives financières à la ligne directrice agricole, la proposition de règlement crée donc une pluralité de plafonds qui ne contribue pas à clarifier la notion de discipline budgétaire. De plus, comme la Cour l'avait déjà souligné dans son avis n° 10/98 ⁽²⁾, un risque de dépassement de la ligne directrice subsiste, car la nature exacte des dépenses d'adhésion n'est toujours pas identifiée, ni leur montant quantifié par la Commission.

Classification des crédits de développement rural

7. Les dépenses de développement rural concernent des actions pluriannuelles qui s'inscrivent dans des programmations spécifiques des Fonds structurels ou dans des plans de développement rural ⁽³⁾. En application de l'article 1^{er}, paragraphe 4, du règlement financier, de telles actions doivent donner lieu à l'inscription de crédits dissociés dans le budget, les crédits d'engagement devant couvrir le coût total des obligations pluriannuelles.

8. Or, dans le projet de budget 2000, ces dépenses sont couvertes par des crédits non dissociés, inscrits au titre 4 de la sous-section B1, ne couvrant que les tranches annuelles des actions prévues. Il en va de même de la rubrique 1 b) des perspectives financières qui, bien que formulée en crédits pour engagements, ne couvre pas le coût total des programmes pluriannuels.

9. Dans le budget 1999, où des actions de développement rural de même nature étaient inscrites dans la sous-section B2 relative aux dépenses structurelles, les crédits pour engagements étaient supérieurs d'environ 80 % aux crédits pour paiements. Si l'on appliquait ce même ratio aux crédits du titre 4 du projet de budget 2000, le plafond de la rubrique 1 b) serait d'ores et déjà dépassé ⁽⁴⁾.

10. Enfin, l'association dans une même rubrique des perspectives financières de dépenses obligatoires et non obligatoires constitue une autre source de confusion dans la mesure où les pouvoirs du Parlement européen pour l'établissement du budget, expressément préservés aux termes mêmes de l'accord interinstitutionnel, ne peuvent être ignorés en ce qui concerne les dépenses non obligatoires. De plus, l'inclusion de dépenses non obligatoires dans la sous-section B1 du budget, FEOGA-Garantie, rend applicable, pour les virements les concernant, une décision du Conseil ⁽⁵⁾ au lieu d'une décision du Parlement ⁽⁶⁾. Il conviendrait de clarifier cet élément d'incohérence.

AJUSTEMENT DES DÉPENSES

11. En vue de respecter les perspectives financières, la proposition de règlement prévoit une série de mesures à mettre en œuvre au cours de la procédure budgétaire ou au stade de l'exécution des dépenses. Les dispositions des articles 5 et 6 y relatives sont confuses, mêlant indistinctement les notions d'adaptation des crédits budgétaires, de suspension des avances et de réduction des paiements.

12. Ces diverses mesures, en écartant du financement communautaire des dépenses éligibles effectuées régulièrement par les organismes payeurs, sont contraires aux principes budgétaires et au règlement financier et imposent aux États membres une obligation abusive de préfinancement.

Principes budgétaires

13. Plusieurs règles ou principes de base régissent les actes de préparation et d'exécution budgétaires:

— le caractère obligatoire des dépenses du FEOGA-Garantie ⁽⁷⁾ commande que l'intégralité des dépenses agricoles encourues par les organismes payeurs en vertu de règlements spécifiques, donne lieu à l'inscription de crédits correspondants au budget général,

⁽¹⁾ De l'ordre de 4 000 millions d'euros pour l'exercice 2000.

⁽²⁾ JO C 401 du 22.12.1998.

⁽³⁾ Ce fait est admis par la proposition de règlement elle-même (article 6, paragraphe 3) qui institue un dispositif de surveillance *ad hoc* et résulte des dispositions du règlement (CE) n° 1257/1999 du Conseil du 17 mai 1999 (JO L 160 du 26.6.1999, p. 80).

⁽⁴⁾ Le montant des crédits pour engagements supplémentaires s'élèverait à quelque 3 000 millions d'euros et le dépassement par rapport à la rubrique 1 b) serait de l'ordre de 2 000 millions d'euros.

⁽⁵⁾ Article 104 du règlement financier relatif à la procédure de virement budgétaire.

⁽⁶⁾ Article 26, paragraphe 5, point b), du règlement financier.

⁽⁷⁾ Article 272 du traité et articles 1^{er}, 4 et 22 du règlement financier.

- le principe d'annualité ⁽¹⁾ requiert que ces dépenses soient imputées à l'exercice financier auquel elles se rattachent,
- le principe de spécialité ⁽²⁾ signifie que chaque crédit doit être affecté à un but spécifique afin d'éviter toute confusion entre les différents crédits lors de l'autorisation et de l'exécution budgétaires.

14. Les dispositions de l'article 5, paragraphe 7, et de l'article 6, paragraphe 6, de la proposition, qu'elles s'appliquent aux crédits, aux paiements ou aux avances, ignorent ces règles et principes:

- les dépenses agricoles légalement encourues mais qui excèdent le montant de la rubrique 1 a) des perspectives financières, donnent lieu à une réduction soit des crédits soit des paiements,
- l'imputation de ces dépenses est reportée à l'exercice suivant,
- la réduction des seules aides directes revient à faire supporter à celles-ci des dépassements relevant d'autres lignes ou chapitres budgétaires.

15. Ces manquements aux règles et principes budgétaires, dans le but de respecter le montant des perspectives financières, subordonnent indûment l'obligation légale de financement de dépenses éligibles au respect d'une limite purement conventionnelle. L'imputation à l'exercice suivant des montants non financés crée un report de charges qui risquerait de devenir permanent et cumulatif.

Obligation de préfinancement national

16. La réduction du montant du remboursement des aides directes aux agriculteurs, ainsi que la suspension du paiement des avances mensuelles concernant le FEOGA-Garantie, ont comme conséquence d'imposer aux États membres une obligation de préfinancer les dépenses régulières correspondantes payées aux bénéficiaires par les organismes payeurs. L'importance des sommes en jeu pourrait entraîner des charges financières supplémentaires assez lourdes.

17. Une telle obligation de préfinancement est contraire au titre VIII du règlement financier et au règlement (CE) n° 1258/1999, qui établissent pour le FEOGA-Garantie un système d'avances par la Commission et qui excluent dès lors un préfinancement par les États membres autre que le préfinancement technique prévu à l'article 5 paragraphe 2 du règlement (CE) n° 1258/1999.

18. Une telle obligation de préfinancement, dans la mesure où elle revient à contracter une sorte d'emprunt forcé auprès des États membres, est contraire à l'article 268, troisième alinéa du traité CE, qui interdit le recours à l'emprunt pour financer les dépenses communautaires.

Réserve monétaire

19. En son article 8, la proposition de règlement prévoit de réduire progressivement, puis de supprimer à partir de 2003, la réserve monétaire destinée à couvrir les différences de change euro/dollar entre taux réel d'exécution et taux prévisionnel budgétaire des dépenses de restitution à l'exportation. Il est contraire au principe de prudence d'envisager la suppression de cette réserve tant que les négociations de l'Organisation mondiale du commerce permettront le maintien des restitutions à l'exportation.

Le présent avis a été adopté par la Cour des comptes à Luxembourg en sa réunion du 28 octobre 1999.

Par la Cour des comptes

Jan O. KARLSSON

Président

⁽¹⁾ Articles 268, 271 et 272 du traité; articles 1^{er}, 6 et 7 du règlement financier.

⁽²⁾ Article 271 du traité et articles 5, 19 et 26 du règlement financier.