

N° 97

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1993 - 1994

Annexe au procès-verbal de la séance du 18 novembre 1993.

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la délégation du Sénat pour les Communautés européennes (1)

sur les conditions d'utilisation des fonds communautaires,

Par M. Jacques OUDIN,

Sénateur.

(1) *Cette délégation est composée de : MM. Jacques Genton, président ; Michel Caldaguès, Claude Estier, Jacques Golliet, Michel Poniatowski, vice-présidents ; Guy Cabanel, Marcel Daunay, Jean Garcia, Jacques Habert, Emmanuel Hamel, Roland du Luart, Jacques Oudin, André Rouvière, secrétaires ; Mme Monique Ben Guiga MM. Maurice Blin, Ernest Cartigny, Jean Delaneau, Charles Descours, Ambroise Dupont, Philippe François, Jean François-Poncet, Yves Guéna, André Jarrot, Pierre Lagourgue, Lucien Lanier, Charles Lederman, Paul Masson, Charles Metzinger, Daniel Millaud, Philippe Nachbar, Georges Othily, Louis Perrein, Jacques Rocca Serra, René Trégouët, Marcel Vidal, Xavier de Villepin.*

Communautés européennes - Budget - Exécution du budget - Contrôle financier - Contrôle budgétaire - Fraude - Sanction pénale - Rapports d'information.

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION	5
I. L'UTILISATION DES FONDS COMMUNAUTAIRES SEMBLE ENTACHEE PAR DE GRAVES IRREGULARITES	9
A. Les rapports des institutions européennes sont une bonne source d'information pour connaître les irrégularités dans les dépenses communautaires	9
1. Le rapport annuel de la Cour des Comptes des Communautés européennes	10
2. Le rapport annuel de décharge de la Commission du Contrôle budgétaire du Parlement européen	11
3. Le rapport annuel de la Commission de Bruxelles sur la lutte contre la fraude	13
B. Malgré l'aspect clandestin de la fraude, il est possible de décrire les types de détournement des fonds communautaires	15
1. Les manquements dans la perception des ressources communautaires	16
2. Les fraudes à la dépense agricole	18
3. Les dysfonctionnements dans la gestion des fonds structurels	20
4. Les erreurs dans «les autres politiques communautaires»	21

II. LES IRREGULARITES CONSTATEES TIENNENT A LA FOIS AUX MODALITES D'ELABORATION ET AUX CONDITIONS D'EXECUTION DU BUDGET EUROPEEN	25
A. L'élaboration du budget communautaire est marquée par un certain manque de cohérence	25
1. Le rôle du Conseil européen	26
2. Le manque de cohérence dans l'intervention des Conseils des Ministres	28
3. L'irresponsabilité institutionnelle de la Commission	28
B. Les conditions d'exécution du budget européen : l'insuffisance des contrôles et l'absence des sanctions	32
1. La dualité d'exécution du budget explique l'insuffisance des contrôles	33
2. Le cas particulier de l'activité emprunt-prêt de la Communauté	35
3. L'absence de sanctions administratives et pénales des irrégularités budgétaires communautaires	38
 III. APRES LA MISE EN VIGUEUR DU TRAITÉ DE MAASTRICHT QUI ELARGIT LES COMPETENCES DE LA COMMUNAUTE, DE SERIEUSES REFORMES SONT NECESSAIRES POUR EVITER UNE NOUVELLE DÉRIVE DE LA DEPENSE EUROPEENNE	 43
A. Le traité de Maastricht élargit les compétences de la Communauté	43
1. L'éducation, la formation professionnelle et la jeunesse	44
2. La culture	45
3. La santé	45
4. La protection des consommateurs	45
5. Les réseaux transeuropéens	46
6. L'industrie	46
7. La recherche et le développement technologique	47
8. Le fonctionnement des piliers intergouvernementaux ..	47

B. De sérieuses réformes sont nécessaires pour éviter une nouvelle dérive de la dépense européenne	48
1. La subsidiarité et l'information des Parlements nationaux	48
2. Le contrôle de fiabilité des comptes de la Communauté .	50
3. La collaboration entre les organes de contrôle nationaux et communautaire	50
IV. LES CONCLUSIONS DE LA DELEGATION	53
ANNEXE : LISTE DES ENTRETIENS DU RAPPORTEUR	58

Mesdames, Messieurs,

Le présent rapport fait suite aux deux précédents rapports de votre délégation sur le budget communautaire, qui avaient traité, en 1990, de son évolution générale et, en 1991, de la procédure budgétaire européenne (1).

Votre délégation constate que le Gouvernement français a pris en considération les remarques exprimées dans le passé au Parlement, notamment au Sénat (2), sur les conditions d'utilisation des fonds communautaires. Elle a notamment relevé que le Conseil des ministres de la Communauté, dans l'établissement du projet de budget pour 1994, a retenu le message de rigueur qui lui était adressé.

L'Europe, qui se construit aujourd'hui, doit reposer sur des pratiques, en particulier financières, qui ne peuvent souffrir du moindre doute. C'est -il ne faut point le cacher- un exercice difficile, alors que certains ont voulu, dans le passé, favoriser la construction européenne sans vérifier, ou justifier, la régularité de la dépense communautaire.

(1) Rapports de M. Jacques OUDIN sur le budget de la Communauté pour 1991 (n° 60 du 25 octobre 1990), et sur la procédure budgétaire communautaire (n° 377 du 12 juin 1991).

(2) Voir le débat du Sénat du 8 octobre 1991 sur la Question orale sur des sujets européens relative à la procédure budgétaire communautaire.

Ce rapport reflète ainsi les inquiétudes de ceux qui pensent qu'il faut dénoncer les insuffisances, notamment budgétaires, de l'Europe afin de rendre plus crédible la cause de l'Union. Car, les conditions dans lesquelles sont dépensées les ressources communautaires sont devenues une préoccupation politique majeure des élus, des opinions, des magistrats.

Selon le rapporteur de la Commission du contrôle budgétaire du Parlement européen, Mme Tove NIELSEN : *«la manière dont le budget (pour 1991) a été exécuté lui inspire de nombreuses réserves, dont beaucoup portent sur des points importants (1)»*.

Résumant les observations de la Cour des Comptes des Communautés européennes, son président, M. André J. MIDDELHOEK souligne que *«la Cour a été amenée à constater certaines déficiences d'organisation. Celles-ci affectent la comptabilisation et le contrôle des fonds communautaires, tant au niveau central dans les services de la Commission que dans les administrations des Etats membres ou de pays tiers chargés de la gestion des fonds de la Communauté. Ces déficiences se constatent au niveau de la structure et des effectifs des services responsables de la gestion financière, de la comptabilité ou du contrôle» (2)*.

Dans son dernier rapport sur la lutte contre la fraude, la Commission européenne, elle-même, note que : *«Face aux défis internationaux qui conduisent la Communauté à des interventions différenciées dans toutes les parties du monde et des risques de fraude y afférents, face par ailleurs au marché unique qui renforce la nécessité pour les Etats membres de lutter ensemble, avec l'aide de la Commission, contre les fraudes et les irrégularités dans les échanges intracommunautaires tout comme dans les échanges avec les pays tiers, la Communauté se doit d'être plus que jamais aussi vigilante qu'active,*

(1) Rapport de la Commission du contrôle budgétaire sur l'octroi de la décharge à la Commission sur l'exécution du budget général des Communautés européennes pour l'exercice 1991 du 31 mars 1993.

(2) Présentation du rapport annuel de la Cour des Comptes des Communautés européennes relatif à l'exercice 1991, devant le Parlement européen réuni en séance plénière le 19 janvier 1993.

dans le cadre du partenariat qui définit ses relations avec les Etats-membres» (1).

Or, le budget de la Communauté, avec ses 73,1 milliards d'écus en crédits pour engagement pour l'exercice 1994 (2) devient un enjeu de taille pour la fraude transfrontalière et les organisations criminelles.

D'ici à 1999, le budget communautaire aura encore progressé d'au moins 20 % d'après les décisions prises par le Conseil européen à Edimbourg le 11 décembre 1992 ; il atteindra alors un montant de plus de 84 milliards d'écus (soit 563 milliards de francs), à elles-seules les actions structurelles représentant 30 milliards d'écus (soit 201 milliards de francs). C'est dire si la vigilance s'impose.

Votre délégation a décidé de procéder à l'examen approfondi des conditions d'utilisation des fonds communautaires. Son rapporteur s'est notamment rendu à la Commission, au Parlement européen et à la Cour des Comptes des Communautés européennes. Il a eu également des entretiens avec des magistrats de la Cour des Comptes française. La liste de ses entretiens est fournie en annexe.

(1) Commission des Communautés européennes. Rapport sur la lutte contre la fraude : bilan 1992 et programme d'action 1993.

(2) 1 Ecu = 6,70 francs, soit 489,8 milliards de francs.

Le résultat de cette enquête tient en trois points :

1) L'utilisation des fonds communautaires semble entachée par de graves irrégularités ;

2) Ces irrégularités tiennent à la fois aux modalités d'élaboration et aux conditions d'exécution du budget européen ;

3) Après la mise en vigueur du traité de Maastricht, qui élargit les compétences de la Communauté, de sérieuses réformes sont nécessaires afin d'éviter une nouvelle dérive de la dépense européenne.

*

* *

I. L'UTILISATION DES FONDS COMMUNAUTAIRES SEMBLE ENTACHEE PAR DE GRAVES IRREGULARITES

La fraude étant par nature clandestine, il est malaisé d'en faire le bilan et d'en évaluer l'importance -d'où le débat souvent polémique sur son ampleur. S'appuyant sur les estimations de la DG XIX, certains considèrent que cette fraude représente entre 10 et 15 % du budget communautaire (soit 40 milliards de francs environ) (1). Le porte-parole de la Commission a contesté ce chiffre et a fait état d'une fraude de l'ordre de 0,7 % du budget. S'il est difficile d'en arrêter un montant exact, il est en revanche possible d'en faire une analyse précise par le recoupement des informations contenues dans les rapports des institutions communautaires.

A. Les rapports des institutions européennes sont une bonne source d'information pour connaître les irrégularités dans les dépenses communautaires

Trois documents permettent annuellement de mesurer l'évolution de la fraude au budget communautaire :

- le rapport annuel de la Cour des Comptes des Communautés européennes pour l'année précédente ;
- le rapport annuel de décharge de la Commission du contrôle budgétaire du Parlement européen ;
- le rapport annuel de la Commission sur la lutte contre la fraude.

(1) Rapport de François d'Aubert n° 580 du 7 octobre 1993 au nom de la Commission des finances de l'Assemblée nationale sur les affaires européennes.

1. Le rapport annuel de la Cour des Comptes des Communautés européennes

La Cour a été créée en vertu du traité du 21 juillet 1975 portant modification de certaines dispositions financières des traités instituant les Communautés européennes. La Cour a remplacé les deux organes de contrôle fonctionnant antérieurement dans le cadre des Communautés : la Commission de contrôle et les services du commissaire aux comptes de la CECA.

La création de la Cour est la conséquence d'une disposition du traité qui confère au Parlement le droit exclusif d'accorder à la Commission décharge de ses responsabilités en ce qui concerne les comptes des Communautés (antérieurement, ce pouvoir était exercé conjointement par le Conseil et le Parlement). On a en effet estimé que ce transfert de compétence devait aller de pair avec une intensification des opérations de contrôle et de vérification et que le meilleur moyen de réaliser cet objectif était de créer un nouvel instrument : la Cour des Comptes.

Le traité, complété par le règlement financier général des Communautés, définit les pouvoirs et les attributions de la Cour. Ceux-ci peuvent être résumés comme suit :

- examen des comptes de la totalité des recettes et des dépenses des Communautés et de tout organisme créé par elles, dans la mesure où l'acte de fondation n'exclut pas cet examen ;

- examen de la légalité et de la régularité de toutes les recettes perçues et de toutes les dépenses effectuées afin que soit vérifiée la bonne gestion financière ;

- contrôle des recettes et des dépenses des Communautés en procédant, au besoin, à des contrôles sur place auprès des institutions des Communautés et dans les Etats membres ;

- établissement d'un rapport annuel après la clôture de chaque exercice ;

- production d'un avis à la demande d'une des institutions des Communautés.

La Cour a publié, chaque année depuis 1977, un rapport annuel comportant ses observations et celles des autres institutions sur les recettes et crédits opérationnels de la Commission, ainsi que sur les crédits de fonctionnement des institutions européennes.

Le rapport est particulièrement éclairant pour l'analyse des conditions d'utilisation des fonds communautaires dans les différents secteurs d'intervention communautaire (1) :

- Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) (la moitié de la dépense européenne, c'est-à-dire 34 milliards d'écus ou 227,8 milliards de francs pour 1993),

- Fonds structurels : Fonds européen de développement régional (FEDER), Fonds social européen (FSE), FEOGA-Orientation, (près de 20 % du budget, soit 22,2 milliards d'écus ou 148,7 milliards de francs en 1993),

- Politiques internes (4,1 milliards d'écus, soit 27,5 milliards de francs),

- Actions extérieures, coopération avec les pays en voie de développement et les pays tiers, Fonds européen de développement (FED) (4,1 milliards d'écus ou 27,5 milliards de francs),

- Dépenses administratives (3,4 milliards d'écus, soit 22,8 milliards de francs).

2. Le rapport annuel de décharge de la Commission du contrôle budgétaire du Parlement européen

Depuis le traité de 1975, le Parlement européen dispose seul du pouvoir de décharge. Ce pouvoir consiste à passer en revue l'ensemble des mesures d'exécution du budget d'un exercice pour en apprécier la régularité comptable, la légalité, la qualité de la gestion financière et l'aptitude à atteindre les objectifs politiques fixés.

(1) Dans son dernier rapport rendu public, le 16 novembre 1993, la Cour des Comptes maintient une critique sévère de la gestion, par la Commission, des fonds communautaires, et elle l'accuse d'être trop laxiste dans la lutte contre la fraude

Pour cette tâche, le Parlement dispose des comptes, analyses et rapports financiers établis par la Commission, ainsi que du rapport annuel établi par la Cour des Comptes. La commission du contrôle budgétaire examine ces documents au cours de cinq réunions de deux à trois jours entre janvier et mars de l'année $n + 2$. Elle répartit les différents secteurs de contrôle entre une vingtaine de rapporteurs, procède à l'audition des membres de la Commission des Communautés européennes ou des fonctionnaires responsables et entend les membres de la Cour des Comptes. Le rapporteur général présente son rapport à la session d'avril du Parlement.

La décharge aboutit à des injonctions détaillées pour l'amélioration de l'efficacité des politiques financières. Ces injonctions sont juridiquement obligatoires, et rapport est fait sur les suites données. La décision de décharge clôt également les comptes.

La commission du contrôle budgétaire a estimé, dès son origine, qu'un contrôle politique ne pouvait commencer un an après la clôture de l'exercice. Les textes prévoient d'ailleurs une information trimestrielle sur l'exécution du budget. Elle procède donc à un contrôle continu, et dispose pour cela de rapports mensuels ou trimestriels pour l'ensemble du budget, ou détaillés pour certains secteurs. Comme moyen de décision, elle a le pouvoir d'approuver ou de refuser les demandes de virements de crédits qui entrent dans la compétence du Parlement (dépenses non obligatoires).

Par accord avec la Commission européenne, la commission du contrôle budgétaire s'est vu reconnaître le droit d'obtenir tout document et toute information dont dispose l'administration communautaire et qui relèverait du contrôle budgétaire, sous réserve toutefois d'un traitement confidentiel à la demande de la Commission. De même, elle peut procéder à l'audition des fonctionnaires communautaires, l'accord de leur hiérarchie n'ayant jusqu'à présent jamais posé de problèmes.

Ses pouvoirs sont en apparence considérables, mais en réalité, ses moyens sont limités par le fait que la gestion des crédits communautaires est extrêmement décentralisée, et que la commission n'a pas accès directement, ni aux documents, ni aux fonctionnaires nationaux. En outre, l'effectif de son Secrétariat (quelques fonctionnaires) exclut qu'elle se livre à des investigations poussées.

3. Le rapport annuel de la Commission européenne sur la lutte contre la fraude

La prise en compte, par la Commission, de l'ampleur de la fraude au budget communautaire est récente.

En 1989, elle a organisé un premier colloque sur «la protection juridique des intérêts financiers de la Communauté» ; elle a ensuite constitué des groupes d'experts et créé une nouvelle structure «à vocation horizontale», l'unité de coordination de la lutte antifraude (UCLAF), rattachée au secrétariat général sous l'autorité directe du Président, création qui confirme a contrario la relative inefficacité du contrôle financier interne pour la lutte contre la fraude européenne.

Depuis cette date, la Commission a publié quatre rapports de l'UCLAF, qui comportent, pour l'essentiel, l'analyse des cas de fraude communiqués par les Etats, et l'état de réalisation du programme de travail établi en 1989, programme qui fait désormais l'objet d'une adoption annuelle.

Il ressort du tableau ci-après que le nombre d'irrégularités concernant le seul FEOGA Garantie communiquées par les Etats est passé de 386 en 1988 à 1030 en 1992, mais que dans le même temps, les montants financiers récupérés ont baissé de 144 à 117,7 millions d'écus, soit seulement 788,6 millions de francs.

IRREGULARITES COMMUNIQUEES ET SITUATION DE LA RECUPERATION

ANNEE	AVANT 1988		1988		1989		1990		1991		1992		TOTAL			
BELGIQUE	1	73	15	4	1	7	6	1	0	22	0	48	6	155	28	4
	2	18,5	1,4	0,1	0	0,1	0,1	0	0	3,1	0	2,5	0,4	24,3	1,9	0
ALLEMAGNE	1	1364	1073	45	29	71	35	132	48	43	10	100	23	1755	1244	58
	2	58,4	23,6	42,7	0,4	18,5	3	28,7	1,5	4,3	0,3	7,9	1,3	160,5	30,1	5,8
DANEMARK	1	278	209	16	13	30	20	29	26	24	15	32	7	409	290	100
	2	2,8	1,6	0,9	0,9	13,2	2,7	1,5	0,3	1,4	1,3	1,4	0	21,2	6,8	1,1
GRECE	1	1	0	0	0	3	0	18	11	14	2	56	10	92	23	2
	2	0	0	0	0	0,1	0	0,6	0,1	0,2	0	1,5	0,3	2,4	0,4	0
ESPAGNE	1	0	0	6	6	13	6	57	13	64	19	66	26	206	70	29
	2	0	0	0,1	0,1	0,3	0,1	2	0,1	1,5	0,1	0,4	0,4	8,3	0,8	0
FRANCE	1	372	327	70	48	121	99	115	88	101	63	108	38	887	663	43
	2	9	4,9	3,8	0,6	7,9	6,1	2,8	1,7	6,2	2,9	4,8	1,5	34,5	17,7	1,1
IRLANDE	1	87	56	14	7	12	7	3	1	10	3	24	8	149	82	5
	2	4,3	2,7	2,8	0,1	2,5	0,5	0	0	0,1	0,1	0,8	0	10,5	3,4	0
ITALIE	1	331	69	81	19	242	35	95	13	82	7	366	48	1197	191	0
	2	132,2	3,5	90,9	1,7	87,2	1,4	83,5	1,9	109,1	2,3	79,5	1,2	582,4	12	0,6
LUXEMBOURG	1	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	1	1	0
	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PAYS-BAS	1	228	203	41	38	81	46	132	114	93	56	88	46	663	503	21
	2	4,6	1,7	0,3	0,1	13,1	1,5	7,2	3,8	4,2	1	7,5	2,9	36,9	11	0,3
PORTUGAL	1	0	0	0	0	0	0	54	34	16	5	10	4	80	43	1
	2	0	0	0	0	0	0	1,2	0,6	0,2	0,1	0,8	0,1	2,2	0,8	0
ROYAUME-UNI	1	627	462	109	91	164	131	188	135	131	73	132	44	1351	936	89
	2	7,7	4	2,4	0,7	6,9	0,8	3	0,7	4,9	1,6	6,6	1,8	31,5	8,8	1,2
TOTAL CEE	1	3360	2440	386	252	745	388	824	483	600	253	1030	260	5946	4078	367
	2	237,6	43,4	144	4,6	150	16,2	130,8	10,7	135,2	9,7	117,7	9,9	914,7	24,5	13,3
non-compréhensibles		272	0,4	0	0,3	12	0,3	17	2,1	12	1	48	0,7	389	13,3	

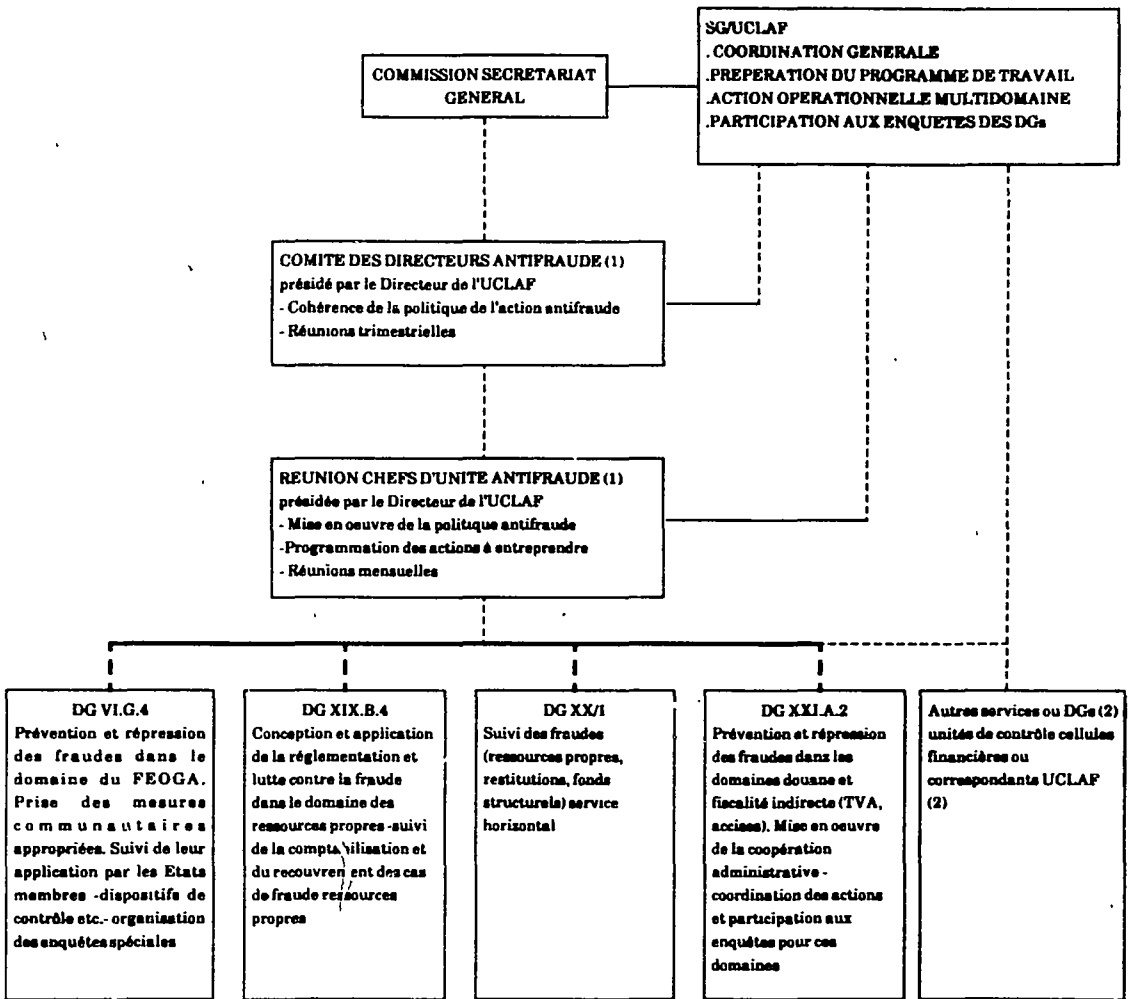
1=nombre des cas

2=montants en MILLION d'ECU

A=cas communiqués

B=récupérations faites

Incitée en cela par le Parlement européen, la Commission a redéfini, le 4 novembre 1992, les pouvoirs de l'UCLAF qui est chargée d'une « mission générale de conception, d'organisation, de coordination et de représentation dans le domaine de la lutte contre la fraude ». Le tableau ci-après fournit le nouvel organigramme synthétique de l'organisation anti-fraude de la Commission.



(1) UCLAF et les DG V, VI, XVI, XX et XXI

(2) Correspondants des DGs ou Services qui n'ont pas de cellule antifraude

B. Malgré l'aspect clandestin de la fraude, il est possible de décrire les types les plus caractéristiques de détournement des fonds communautaires

Les principaux détournements de fonds communautaires résultent :

- de manquements dans la perception des ressources communautaires ;
- de fraudes à la dépense agricole ;
- de dysfonctionnements dans la gestion des fonds structurels ;
- d'errements dans les autres politiques communautaires.

1. Les manquements dans la perception des ressources communautaires

Sans entrer dans les détails techniques des opérations de recouvrement des ressources propres de la Communauté, il convient toutefois de souligner qu'il existe de graves manquements dans les procédures de prélèvement, par les administrations nationales, des impôts attribués à l'Europe.

En matière de ressources propres traditionnelles (droits de douanes et prélèvements agricoles constitués sur les marchandises importées taxables), quatre types d'irrégularités ont été constatées par la Cour des Comptes des Communautés :

- **ressources propres non mises à disposition** (1,87 milliards d'écus pour les Pays-Bas en 1990 et 1991, soit près de 12,5 milliards de francs) ; 2 milliards d'écus pour cinq Etats membres contrôlés, c'est-à-dire plus de 13,7 milliards de francs ;

- **mise à disposition tardive des déclarations en douane** (1,45 milliards d'écus retenus anormalement en 1990 et 1991 pendant un mois par la Bundeskasse de Bonn en Allemagne, soit environ 9,7 milliards de francs) ;

- **retard dans la communication de la déclaration récapitulative globale** (cette irrégularité concerne surtout les Pays-Bas, mais pratiquement tous les Etats membres mettent à disposition avec un retard de l'ordre d'un mois les ressources douanières) ; la Cour souligne que cet enjeu est considérable puisqu'il porte sur une somme de 14,5 milliards d'écus, soit 17,1 milliards de francs ;

- **retard dans l'apurement des déclarations incomplètes** (notamment en Italie, au Danemark et en Irlande), le retard allant de 7 mois à 2 ans.

En matière de ressource propre PNB, assise par définition sur des déclarations purement statistiques, il ressort que la moitié des Etats membres (Belgique, Danemark, Grèce, Irlande, Luxembourg et Royaume-Uni) ne respectent toujours pas les règles d'harmonisation pour l'établissement du PNB aux prix du marché,

telles qu'elles avaient été fixées dans la directive 89/130/CEE, Euratom (article 3, paragraphe 2).

Les principales irrégularités portent sur :

- des écarts entre les définitions nationales et les définitions communautaires,

- l'absence de prise en compte de l'économie souterraine.

La responsabilité de l'établissement de la statistique appartient aux Etats. Le «Comité de gestion PNB» de la Commission n'assure que la centralisation des déclarations. A la fin de 1991, le Comité ne disposait toujours pas d'un instrument de contrôle approprié des systèmes nationaux. Or, l'impact de la sous-estimation du PNB statistique peut avoir des conséquences budgétaires considérables pour un Etat (un point de ressource fondée sur le PNB représentant par exemple, pour la France, 3,53 milliards d'Ecus, soit 23,65 milliards de francs).

Pour ce qui est de la ressource TVA, la fraude est moins une fraude à l'impôt communautaire semble-t-il qu'une fraude à l'impôt tout court, à la suite de la mise en oeuvre, sans précautions suffisantes, à compter du 1^{er} janvier 1993, du nouveau système de TVA dite communautaire.

Dans ce nouveau système, l'impôt, qui était payé auparavant à la frontière nationale devient un impôt intérieur, acquitté par l'importateur en fonction de la déclaration effectuée par l'exportateur. Pour être décelée, la fraude suppose une parfaite collaboration des administrations fiscales, que les fichiers (comme le système informatique douanier - SID) soient opérationnels dans tous les postes de douanes, que le rapprochement entre les déclarations d'exportation et d'importation soit possible, autant de conditions qui sont loin d'être remplies et qui expliquent à la fois l'étonnant excédent commercial des Etats membres et l'importante baisse des rentrées de

TVA -deux phénomènes qui ne peuvent résulter de la seule crise économique.

A titre d'exemple et selon certaines informations de source douanière, on estimerait, au vu des premières statistiques 1993, que 10 % des entreprises portugaises ayant déposé des déclarations d'importations françaises ne seraient pas enregistrées, alors qu'en Espagne, la moitié des entreprises auraient omis d'effectuer des déclarations d'exportations.

2. Les fraudes à la dépense agricole

La dépense agricole représentant 57 % du budget total de la Communauté, il n'est pas étonnant que la fraude au FEOGA soit, en Europe, la principale source d'irrégularités budgétaires.

La typologie de ces irrégularités est maintenant bien connue. Il s'agit pour l'essentiel :

• **du détournement des montants compensatoires à l'exportation :**

Des marchandises, qui font l'objet d'une déclaration douanière d'exportation - bénéficiant ainsi du versement d'une subvention égale à la différence entre le prix CEE et le prix mondial -, sont en réalité vendues dans la Communauté. Exemple : Du sucre néerlandais destiné à la Croatie bénéficie d'une prime égale à la différence entre le prix mondial (1.300 dollars la tonne et le prix CEE : 2.500 dollars) ; les camions transportant les marchandises sont déplombés en France et la marchandise vendue en Italie. Bénéfice : au moins 15 millions de francs.

● **d'irrégularités dans la distribution des aides compensatrices des prix :**

Ces fraudes, dans un domaine représentant 48 % des dépenses totales du FEOGA, sont possibles en raison, soit d'absence de fichiers fiables des bénéficiaires (casiers oléicoles, méthodes d'identification des bovins, cadastres des terres emblavées), soit du dépassement des quantités de production autorisées (quotas laitiers, quotas de tabacs...).

Au hit-parade de ce type de fraude, la surestimation de près de 120.000 tonnes par an des surfaces de coton cultivées en Grèce (soit une fraude de l'ordre de 35 à 56 millions d'Ecus par an), le dépassement, par l'Italie, de plus de 10.000 tonnes du plafond de production d'une variété de tabac, le Badischen Geudertheimer (1), le détournement par le responsable de l'agence italienne d'intervention sur les marchés agricoles (AIMA), en Calabre, de 2 millions d'écus, soit 14 millions de francs, pour l'achat fictif de tomates destinées à la production de concentrés de tomates pendant la campagne 1989/1990, le détournement à Bari, de 11 millions d'écus (73,7 millions de francs) de la même AIMA pour la production et le commerce d'huiles d'olive. Dans toutes ces malversations, on constate la présence des organisations criminelles italiennes, notamment la Camora napolitaine.

● **de malversations dans les aides au stockage**

L'opération consiste à déclarer le stockage fictif de produits retirés du marché dans le cadre de la politique de soutien des cours (exemple de fraude : le stockage fantôme en Calabre de 120.000 tonnes de blé dur dans les silos de l'AIMA, soit une subvention irrégulière de 33 millions d'écus, soit 221 millions de francs), ou de produits ne correspondant pas à la qualité indiquée (par exemple, de l'huile non consommable à la place d'huile extra vierge).

(1) Le fonctionnaire italien de la DG VI, Antonio Quatraro, chargé jusqu'en 1990 du secteur tabac s'est suicidé, le 30 mars 1993, à Bruxelles, en se jetant de la fenêtre son bureau, rue de la Loi.

3. Les dysfonctionnements dans la gestion des fonds structurels

Le montant des crédits du budget communautaire affectés aux actions dites «structurelles» - en fait des dépenses de redistribution - qui avaient déjà doublé au cours du premier «Paquet Delors I» (1988-1992), doit à nouveau doubler dans le cadre du «Paquet Delors II» (1992-1999), passant de 16,7 milliards d'Ecus en 1992 (107,2 milliards de francs) à 30 milliards d'Ecus (y compris le fonds dit «de cohésion», soit 201 milliards de francs). Au total, les actions structurelles engloutiront sur la période 1993-1999, 176,2 milliards d'écus, soit 1.180,5 milliards de francs, pratiquement l'équivalent du budget de la France.

Il ne semble pas que, malgré la première réforme opérée par le règlement du Conseil CEE n° 2052/88 du 24 juin 1988 concernant la mission des fonds à finalité structurelle, ni l'efficacité de cette redistribution budgétaire, ni la coordination de ces interventions avec celles de la Banque européenne d'investissement (BEI) et des autres instruments financiers existants, ne se soient réellement améliorées. Or ce secteur de fraude est d'autant plus inquiétant que le bénéfice des fonds structurels ouvre la porte de la BEI pour un financement bonifié complémentaire pouvant aller jusqu'à 70 % du projet (90 % dans le cadre de l'initiative européenne de croissance).

A titre anecdotique, on sait que l'ensemble du Conseil régional de la région des Abruzzes a été placé sous les verrous pour détournement des subventions du Fonds européen de développement économique régional (FEDER), que quinze responsables de filiales de l'Alitalia ont été arrêtés pour escroquerie au Fonds social européen (FSE) -les demandes d'aide à la formation étaient entièrement truquées : faux cours, fausses signatures du personnel de formation ; gains : 40 milliards de liras-, que de nombreux organismes (notamment en Allemagne) ont utilisé la priorité «sous représentativité des femmes» pour des actions de formation dans des professions traditionnellement féminines, qu'à l'inverse, en Espagne, un programme opérationnel exclusivement destiné aux femmes et géré par l'Institut de la femme concernait 15 % d'hommes, etc...

D'une manière générale, les lacunes constatées dans la gestion des fonds structurels portent :

- sur l'insuffisance d'évaluation «ex ante» des programmes communautaires, qu'il s'agisse des programmes opérationnels (PO) ou des cadres communautaires d'appui (CCA) ;

- sur l'inexistence du contrôle de la fiabilité des certificats, de l'éligibilité des programmes, de la réalité de la mise en oeuvre des projets, de l'impact et de l'efficacité des actions ;

- sur la longueur des circuits financiers qui retarde l'acheminement des fonds aux bénéficiaires finals et permet ainsi, surtout en période de taux d'intérêt élevés, des rétentions anormales des crédits génératrices d'intérêts frauduleux dans des comptes «parking».

4. Les errements dans «les autres politiques communautaires»

Il serait fastidieux de passer en revue toutes les déficiences relevées dans les rapports des institutions communautaires. On se bornera à fournir quelques exemples particulièrement significatifs.

En matière de relations extérieures, les critiques portées - surtout dans les milieux européens- aux conditions de mise en oeuvre des programmes d'assistance aux pays d'Europe centrale et orientale, ainsi qu'à l'ancienne URSS (Programmes PHARE, TACIS et TEMPUS), ont été très sévères :

- **lenteur des paiements** face à l'urgence de la situation ;

- **lourdeurs administratives** et recours à des consultants ignorants du contexte local ;

- **trop grande centralisation à Bruxelles** de la gestion des programmes ;

- **absence de coordination** dans leur mise en oeuvre ;

- **tarifs très élevés des cabinets de consultants** et quasi monopole d'un seul cabinet de conseil ;

- **non fonctionnement des fonds de contrepartie** (notamment en raison de livraisons de produits alimentaires non vendables comme par exemple de la viande théoriquement retirée des stocks communautaires livrée à Saint-Pétersbourg dans un état de putréfaction avancée) (1) ;

- **absence de rapports d'évaluation «a posteriori»** permettant d'apprécier les répercussions de l'aide alimentaire sur la production et de vérifier dans quelle mesure l'aide est réellement parvenue à ses destinataires ;

- **détournement de produits livrés au titre de l'aide alimentaire** (exemple : la réexportation en Egypte, via la Grèce, de lait écrémé en poudre livré par la Communauté à la Bulgarie ; problèmes de qualité et de quantité rencontrés dans l'opération triangulaire de livraison, financée par la Communauté, de blé de Hongrie à l'Albanie).

(1) Dans son dernier rapport rendu public, le 16 novembre 1993, la Cour des Comptes des Communautés dénonce aussi l'envoi de 20.500 tonnes d'huile de colza raffinée à Moscou et à Saint-Pétersbourg au titre de l'aide humanitaire d'urgence, alors qu'il n'y avait aucune demande pour ce produit.

A propos du quasi monopole d'un cabinet de consultant, dans son avis de décharge pour l'exercice 1991, la commission des relations extérieures du Parlement européen indique :

«Une ONG néerlandaise, la «European Foundation for Culture» a bénéficié de contrats représentant un montant démesuré d'aide communautaire au titre du programme TEMPUS. Cette ONG gère, avec des filiales ou en association avec d'autres, la majeure partie des programmes d'éducation de TEMPUS et elle participe dans une mesure non négligeable aux programmes COMETT, ERASMUS et LINGUA (dans le cas de COMETT, c'est une ONG apparenté qui gère l'ensemble du programme).

Il est incontestablement très préoccupant qu'un si grand nombre de programmes communautaires et un tel volume de ressources de la Communauté se trouvent aux mains d'un seul groupe d'ONG, ce qui, semble-t-il, est le cas, dès lors qu'un des membres du groupe est responsable de la passation des contrats aux autres.

«Ce cas est l'illustration d'un problème plus général : il y a dans la pratique délégation de responsabilité pour l'exécution du budget, et ce aux dépens de la Commission, en faveur d'un grand nombre d'organismes généralement privés et relativement peu responsables. Il faudra que la Commission convainque le Parlement et le contribuable européen que le recours important aux ONG et à des organisations semblables n'entraîne pas une perte de contrôle des ressources de la Communauté.»

Ce risque de perte de contrôle des ressources de la Communauté est bien réel. Selon une enquête récente de la revue «Stratégies» (1), on compterait aujourd'hui à Bruxelles 10.000 lobbyistes travaillant pour le compte de 3.000 groupes d'intérêts, 300 à 400 fédérations européennes et internationales, une centaine de bureaux de régions, de 400 à 600 antennes d'entreprises et de 300 à 600 cabinets de consultants. Un commissaire européen, que l'on dit «désenchanté depuis son arrivée dans la capitale belge», serait allé jusqu'à proposer les services de son cabinet pour soutenir les actions de lobbying des hommes d'affaires de son pays.

(1) Stratégies n° 849 du 15 octobre 1993.

S'il est évident qu'on ne peut suspecter chaque lobbyiste de vouloir détourner de l'argent communautaire, il est clair en revanche que l'exercice, sans contrôle, de ces activités peut porter préjudice à l'Union européenne. C'est d'ailleurs le sens de la proposition du Parlement européen tendant à créer un code de déontologie applicable au lobbying communautaire.

Dans la «*déclaration interinstitutionnelle sur la démocratie, la transparence et la subsidiarité*» conclue le 25 octobre 1993, entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission, on apprend ainsi que la Commission va «*encourager une politique d'autorégulation par les groupes d'intérêt, en les invitant à établir un code de conduite ainsi qu'un répertoire*» et qu'elle va constituer «*une banque de données sur ces groupes comme outil de transparence pour le grand public et les fonctionnaires des Institutions*».

Les multiples formes de fraudes au budget de la Communauté confirment l'intérêt de certaines structures parasites, et en particulier des organisations criminelles, pour les finances européennes. Ces organisations ont comme but l'entretien et l'accentuation de la dégénérescence des autorités publiques, notamment les Etats-nations, souvent avec l'aide - voire la complicité - de réseaux de conseils, consultants et lobbyistes. Les pouvoirs publics nationaux doivent être conscients de l'existence de cette menace.

*

* *

II. LES IRRÉGULARITES CONSTATEES TIENNENT A LA FOIS AUX MODALITÉS D'ÉLABORATION ET AUX CONDITIONS D'EXECUTION DU BUDGET EUROPEEN

Il n'est pas satisfaisant d'en rester à la dénonciation des errements constatés ou dénoncés. Avant d'avancer des propositions de réforme, il faut prendre en compte les spécificités du budget communautaire, spécificités qui génèrent des irrégularités singulières. Celles-ci tiennent tant à son mode d'élaboration qu'à ses conditions d'exécution.

A - L'élaboration du budget communautaire est marquée par un certain manque de cohérence

Le budget communautaire relève, par le jeu des traités, de trois organes dont les interventions conjuguées ne contribuent pas toujours à la cohérence de l'action européenne ; certains parlent d'ailleurs d'une forme d'irresponsabilité.

Au cours de son audition par la délégation du Sénat, le 11 février 1991, M. Alain LAMASSOURE, alors rapporteur général du budget des Communautés, avait déclaré : *«Le système est caractérisé par une grande irresponsabilité, même si la décision finale en matière budgétaire revient aux ministres des Finances, avec le garde-fou supplémentaire de la distinction entre dépenses obligatoires et dépenses non obligatoires. Dans la conception des signataires du Traité, le Parlement est supposé démagogique et irresponsable et il est bridé par l'article 203, même si les choses ont un peu changé avec l'élection au suffrage universel et avec la mise en place de la programmation financière pluriannuelle.*

Le Conseil des ministres fonctionne mal. C'est une hydre à plusieurs têtes, de sorte que les ministres des finances sont liés par des décisions qui, en matière de prix agricoles, par exemple, sont prises par le Conseil des ministres de l'Agriculture. Enfin, le Conseil européen des Chefs d'Etats et de Gouvernement fait partie des institutions européennes depuis l'Acte unique ; sans pouvoirs juridiques, il est

cependant considéré comme l'instance suprême, dont les conclusions ont le même poids que les décisions du Conseil des ministres. Mais il néglige totalement les aspects budgétaires, qui relèvent, n'est-ce pas ?, de l'intendance».

1. Le rôle du Conseil européen

Depuis le Conseil des Chefs d'Etat et de Gouvernement, tenu à Bruxelles en février 1988 et l'accord interinstitutionnel du 27 mai 1988, le budget annuel de la Communauté s'inscrit dans le cadre de prévisions pluriannuelles de dépenses qui sont arrêtées par le Conseil européen sur la base de propositions présentées par la Commission.

Les perspectives financières 1988-1992, appelées plus communément «Paquet Delors I» indiquaient, en crédits d'engagement, l'ampleur et la composition des dépenses prévisibles de la Communauté, (Feoga, actions structurelles, politiques à dotation pluri-annuelle, politiques nouvelles) ; elles fournissaient aussi les montants globaux annuels des dépenses obligatoires et des dépenses non-obligatoires.

Ces perspectives sont résumées dans le tableau ci-après :

(En millions d'Ecus — prix 1988)

	1988	1989	1990	1991	1992
1. FEOGA-garantie	27 500	27 700	28 400	29 000	29 600
2. Actions structurelles	7 790	9 200	10 600	12 100	13 450
3. Politiques à dotation pluriannuelle (PIM, recherche) (1)	1 210	1 650	1 900	2 150	2 400
4. Autres politiques	2 103	2 385	2 500	2 700	2 800
dont DNO	1 646	1 801	1 860	1 910	1 970
5. Remboursements et administration	5 700	4 950	4 500	4 000	3 550
dont déstockage	1 240	1 400	1 400	1 400	1 400
6. Réserve monétaire (2)	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000
TOTAL	45 303	46 885	48 900	50 950	52 800
dont (1) Dépenses obligatoires	33 698	32 607	32 810	32 980	33 400
Dépenses non obligatoires	11 605	14 278	16 090	17 970	19 400
Crédits de paiement nécessaires	43 779	45 300	46 900	48 600	50 100
dont (1) Dépenses obligatoires	33 640	32 604	32 740	32 910	33 110
Dépenses non obligatoires	10 139	12 696	14 160	15 690	16 990
Crédits de paiement en % du PNB	1,12	1,14	1,15	1,16	1,17
Marge pour imprévus	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03
Ressources propres nécessaires en % du PNB	1,15	1,17	1,18	1,19	1,20

La solidité de ces perspectives ne doit cependant pas être surestimée ; ainsi, en 1992, le budget communautaire a fait l'objet de trois budgets rectificatifs.

Sur la base d'une communication de la Commission intitulée «de l'Acte unique à l'après-Maastricht. Les moyens de nos ambitions» (Com (92) 2000 final), plus communément appelée «Paquet Delors II», le Conseil européen d'Edimbourg a arrêté le nouveau cadre budgétaire pluriannuel de la Communauté pour la période 1993-1999.

Ces nouvelles perspectives sont résumées dans le tableau ci-après :

*crédits d'engagements
(millions d'écus - prix 1992)*

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
1.- Ligne directrice agricole	35.230	35.095	35.722	36.364	37.023	37.697	38.389
2.- Actions structurelles	21.885	21.785	23.480	24.990	26.526	28.240	30.000
- Fonds de cohésion	1.500	1.750	2.000	2.250	2.500	2.550	2.600
- Fonds structurels et autres opérations structurelles	19.777	20.135	24.480	22.740	24.026	25.690	27.400
3.- Politiques internes	3.940	4.084	4.323	4.520	4.710	4.910	5.100
4.- Action externe	3.950	4.000	1.280	4.560	4.830	4.189	5.600
5.- Dépenses administratives	3.280	3.380	3.580	3.690	3.800	3.850	3.900
6.- Réserves	1.500	1.500	1.100	1.1400	1.1000	1.100	1.100
- Réserve monétaire	1.000	1.000	500	500	500	500	500
- Action externe							500
aide d'urgence	200	200	300	300	300	300	300
garanties de prêts	300	300	300	300	300	300	300
Total des crédits d'engagements	69.177	69.944	72.485	75.224	77.989	80.977	84.089
Crédits de paiement nécessaires	65.908	67.036	69.150	71.290	74.989	80.977	84.089
Crédits de paiement (% PNB)	1.20	1.19	1.20	1.21	1.23	1.25	1.26
Marges pour dépenses imprévues (% PNB)		0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01
Plafond des ressources propres (% PNB)	1.20	1.20	1.21	1.22	1.24	1.26	1.27

Comme le soulignait M. Alain LAMASSOURE, alors rapporteur général du budget des Communautés européennes, le

Conseil européen, à ce niveau de décisions est certes considéré comme l'instance suprême de décision *«mais il néglige totalement les aspects budgétaires, qui relèvent, n'est-ce pas ? de l'intendance»*.

2. Le manque de cohérence dans l'intervention du et des Conseils des Ministres

Le Conseil des Ministres est-il pour autant plus responsable ? Rien n'est moins sûr dans la mesure où personne n'a jamais vu «le» Conseil, puisque, dans une même semaine, peuvent se succéder plusieurs configurations techniques différentes du Conseil, par exemple recherche, affaires sociales, agriculture, transports, santé, économie-finances, etc ... D'une session sur l'autre, leur composition elle-même change au gré des calendriers politiques nationaux, les ministres ne pouvant pas, de surcroît, être toujours présents.

Dans ces conditions, le Conseil budget, comme le soulignait à juste titre M. Alain LAMASSOURE, est lié par les décisions prises par les autres Conseils spécialisés, et on sait que certains ministres -par exemple ceux de l'environnement- qui ne peuvent obtenir certains crédits dans leur capitale nationale, sont trop heureux d'être mieux entendus à Bruxelles, notamment de la Commission.

C'est par cette dérive que s'expliquent souvent les nombreux dysfonctionnements dont on fait porter injustement la responsabilité à la seule Commission de Bruxelles, laquelle n'est cependant pas exempte de tout reproche. Des réunions plus fréquentes du Conseil de l'Union européenne permettraient sans doute de limiter cette dérive.

3. L'irresponsabilité institutionnelle de la Commission

Dans l'élaboration du budget, comme des prévisions pluriannuelles, la Commission n'a qu'un pouvoir de proposition, celui qui consiste à présenter un avant-projet, qui est la somme des états

prévisionnels arrêtés par les diverses institutions européennes. Sa responsabilité est donc dégagée par la décision du Conseil budgétaire lorsque, après étude par le Comité des représentants permanents (COREPER), sur le rapport du Comité des hauts-fonctionnaires budget, celui-ci, statuant à la majorité qualifiée, arrête le projet de budget.

Le projet de budget doit être transmis au Parlement européen avant le 5 octobre. Pour son examen en première lecture, le Parlement dispose de 45 jours ; il peut proposer des amendements aux dépenses non obligatoires (à la majorité des membres qui le composent) ou des propositions de modifications aux dépenses obligatoires (à la majorité absolue des suffrages exprimés). Le projet, assorti des amendements et des propositions de modifications, retourne alors devant le Conseil. Si celui-ci accepte dans les 15 jours les amendements et modifications, le budget est réputé définitivement arrêté. S'il les modifie ou les rejette, le projet retourne devant le Parlement avec l'exposé des délibérations du Conseil.

En deuxième lecture, le Parlement statue dans un délai de 15 jours à la majorité des membres qui le composent et des trois cinquièmes des suffrages exprimés. A ce stade intervient la procédure dite de conciliation entre le Parlement, le Conseil et la Commission, procédure qui a été instaurée par l'accord du 22 juillet 1975 et qui a été complétée par la déclaration commune du 30 juin 1982. Le président du Parlement arrête alors le budget, sauf rejet global qui exige alors un nouveau projet (comme en 1980 et 1985).

Si aucun accord n'intervient avant le 1^{er} janvier, la Communauté fonctionne selon le régime dit des douzièmes provisoires : les dépenses sont engagées chaque mois dans la limite du douzième des crédits ouverts au budget de l'exercice précédent, sans que la Commission ne bénéficie de crédits supérieurs aux douzièmes de ceux prévus dans le projet de budget en préparation.

Après qu'elle a lancé le ballon, comme un arbitre dans un match de rugby, la Commission assiste au spectacle de l'affrontement entre le Parlement et le Conseil. Cette irresponsabilité n'est cependant pas totale si on en juge par l'affaire dite «des mini-budgets», où, le moins que l'on puisse dire, est qu'elle a joué de connivence avec le Conseil.

La pratique des mini-budgets est une astuce budgétaire qui permet à la Commission de s'exonérer des contraintes pesant sur l'évolution des dépenses administratives (personnel et fonctionnement), inscrites à la partie A du budget en les finançant pour partie, à partir de la partie B, qui regroupe les dépenses opérationnelles.

Selon les déclarations faites devant votre délégation le 11 février 1991, par M. MINGASSON, directeur des budgets de la Commission : *«Je puis vous dire qu'au 1er janvier, les Communautés employaient 17.000 personnes, dont 3.000 interprètes ... Quant au nombre d'emplois auxiliaires que nous avons été amenés à créer, il ne s'élève qu'à 2.500. Il faut bien voir que, lorsqu'elle prend la décision de lancer un programme particulier, la Communauté ne dispose pas toujours des experts compétents et qu'elle a besoin de contacter des consultants et de faire faire des études. Ce sont, si l'on veut, des dépenses de soutien, mais liées à l'exécution même des programmes opérationnels. J'ajoute qu'il ne s'est jamais agi de créations sauvages de postes et que chaque mini-budget a été autorisé par les autorités budgétaires dans la mesure où il était mentionné explicitement dans le commentaire budgétaire».*

Un rapport de la Cour des Comptes des Communautés demandé par le Gouvernement français a permis de se faire une plus juste appréciation de l'ampleur de l'irrégularité (1), puisque, en 1989, au lieu des 12.611 fonctionnaires autorisés, la Cour avait recensé un effectif de plus de 18.000 agents.

Si on en juge par le virement de crédit n° 14-92 (SEC (92) 1228 final) proposé par la Commission le 19 juin 1992 en matière de dépenses non obligatoires, la pratique des mini-budgets semblerait perdurer et assurer de beaux jours à Manpower Belgique. Dans son exposé des motifs, la Commission expliquait que, pour l'essentiel, l'objectif de sa proposition de virement, *«à la suite de nombreuses observations de la Cour des Comptes et de l'autorité budgétaire»*, avait pour but le renforcement de lignes «mini-budgets» par prélèvement

(1) Avis n° 1/90 de la Cour des Comptes des Communautés sur la gestion des ressources humaines du Conseil et de la Commission.

sur les lignes opérationnelles, renforcement *« rendu nécessaire par une sous-évaluation dans le budget 1992 des besoins effectifs en matière d'appui et de soutien aux actions opérationnelles prévues. »*

Ces «renforcements», à titre d'exemple, concernaient les articles :

- B2 - 702 Sécurité des transports
(renforcement de 294.000 Écus, soit 1,9 millions de francs)
- B3 - 1000 Education et jeunesse
(373.000 Écus soit 2,5 millions de francs)
- B3-1020 Education et formation professionnelle
(283.000 Écus soit 1,9 millions de francs)
- B3 - 202 Coopération culturelle avec les pays-tiers
(125.000 Écus soit 837.500 francs)
- B3 - 3010 Actions générales de formation (*« dont l'ampleur s'est développée plus vite que prévu ... les actions d'information sur le traité de Maastricht, nécessitent le recours à du personnel externe supplémentaire... »*)
(150.000 Écus, soit 1 million de francs)
- B3 - 4000 Relations industrielles et dialogue social
(2.800.000 Écus soit 18,7 millions de francs, pour *« la réunion des partenaires sociaux et des consultants et études à caractère général ... »*)
- B3 - 4104 Actions en faveur des personnels âgés
(*fonctionnement de l'Observatoire des personnels âgés. Coût en personnel : 1,255 millions d'Écus soit 8,4 millions de francs*)
- B8 - 3510 et B3 - 4110 Actions en faveur des migrants, y compris les immigrés non européens
- B8 - 3604 Protection sanitaire du citoyen
- B8 - 4130 Dépenses «d'appui et de soutien»...

Le Conseil a, semble-t-il, tenté cette année, de mettre un peu d'ordre dans cette efflorescence des dépenses de fonctionnement de la Commission. Mais il n'est pas impossible que l'extension des compétences de la Communauté contenues dans le traité sur l'Union européenne, ne rouvre les vannes, comme l'évoquait déjà en 1990 la Cour des Comptes européennes : *« Si l'on examine sur le long terme*

l'évolution de la Commission, on ne peut négliger la possibilité d'un élargissement constant du domaine de compétence communautaire s'accompagnant d'une croissance continue des effectifs...».

B - Les conditions d'exécution du budget européen : l'insuffisance des contrôles et l'absence de sanctions

Le budget communautaire est soumis à un triple contrôle :

- le premier, interne à la Commission (visa du contrôleur financier et activité de l'unité de lutte anti-fraude),
- le second, juridictionnel, par la Cour des Comptes des Communautés,
- le troisième, politique, du Parlement européen par la commission du contrôle budgétaire.

Dans la réalité ce contrôle est insuffisant : le contrôleur financier ne procède que par sondage, la Cour des Comptes ne juge pas les actes, mais examine simplement les systèmes comptables, la Commission du Parlement européen s'appuie, pour l'essentiel, sur les observations de la Cour des Comptes, c'est-à-dire qu'il n'est pratiquement jamais procédé à la vérification complète des actes comptables.

Ce contrôle manque aussi d'homogénéité puisqu'il repose, pour l'essentiel, sur les organes nationaux d'exécution en vertu de l'article 5 du traité de Rome qui stipule que *«Les Etats membres prennent toutes mesures générales ou particulières propres à assurer l'exécution des obligations découlant du présent traité ou résultant des actes des institutions de la Communauté».*

L'insuffisance constatée dans la gestion des fonds communautaires s'explique ainsi principalement par la dualité d'exécution du budget Communauté-Etats membres ; l'activité d'emprunt-prêt de la Communauté échappe en outre au contrôle de la Communauté et des Etats, et l'absence de sanction pénale des

irrégularités budgétaires communautaires aggrave les déficiences d'ensemble du système.

1. La dualité d'exécution du budget explique l'insuffisance des contrôles

La Communauté dispose certes d'un budget propre qui est l'expression financière des mesures politiques transférées au niveau communautaire. La Commission est responsable de ce budget et, par conséquent, de la lutte contre les irrégularités susceptibles de l'affecter.

Mais la Commission ne peut intervenir en matière de gestion puisque cette compétence est dévolue aux Etats-membres en vertu de l'article 5 du Traité de Rome. De fait, 90 % des dépenses du budget communautaire sont effectuées dans les Etats-membres, par les Etats-membres. En outre, la totalité des ressources propres de la Communauté sont perçues par les Etats qui les mettent à la disposition de la Commission.

La dualité d'exécution du budget, voire sa décentralisation totale comme en matière de dépenses régionales ou sociales, explique ainsi les failles d'un système de contrôle qui ne peut s'appuyer que sur les corps de contrôle financier des Etats-membres - quand ils existent-. Dès 1988, la Cour des Comptes des Communautés avait critiqué le défaut de coordination des interventions communautaires qui font appel conjointement aux ressources des Etats-membres et à celles de la Communauté (principe de l'additionnalité), ainsi que les insuffisances de gestion, au plan national, des fonds d'origine communautaire.

Ces dysfonctionnements nationaux ont été surtout constatés dans la gestion des programmes intégrés méditerranéens (PIM), et, d'une manière générale, dans la gestion des fonds structurels, ainsi que dans la gestion du FEOGA garantie.

Or, les Etats-membres, comme a pu le souligner M. Jean-Philippe VACHIA, Conseiller référendaire à la Cour des Comptes

française sont doublement comptables des fonds reçus «*parce qu'ils en manipulent sous des formes variées, la plus grande part via les réseaux publics nationaux, parce qu'avec les collectivités publiques décentralisées, ils président à la dépense (réalisation des projets publics ou subventions à des organismes privés)*»(1).

De fait, l'article 2 du règlement financier de la Communauté du 21 décembre 1977 publié, dans sa version mise à jour par le Conseil, le 13 mars 1990, au Journal Officiel des Communautés n° C 80 du 15 mars 1991, stipule : «*les Etats-membres et la Commission coopèrent pour rendre les systèmes de gestion décentralisée des fonds communautaires adéquats*». Mais comment mesurer cette coopération quand les Etats-membres sont à la fois auteurs des textes et assujettis à la règle de droit, collecteurs des ressources communautaires et ordonnateurs des dépenses européennes ?

En France, par exemple, l'essentiel des flux communautaires transite par le Trésor et une part prépondérante des dépenses structurelles fait l'objet d'un rattachement, sous forme de fonds de concours, au budget général. Faut-il s'étonner, dans ces conditions, que dans certains pays du Sud, mais aussi du Nord, on confonde facilement intérêt national et détournement des ressources de Bruxelles ?

Cela étant, pour ce qui est de la France, il serait souhaitable que la Cour des Comptes française, en liaison avec les Chambres régionales des Comptes, examine systématiquement chaque année -et non occasionnellement- l'ensemble des opérations communautaires transitant par le réseau des comptables publics, ainsi que la gestion des administrations et organismes ordonnateurs de ces opérations. Il s'agirait ainsi d'appliquer le fameux principe de subsidiarité dans le contrôle, ce qui permettrait sans doute de débusquer bon nombre de fraudes transfrontières.

(1) Le contrôle des dépenses communautaires dans les Etats-membres et le principe de subsidiarité in Revue française d'administration publique n° 63 - juillet / septembre 1992.

2. Le cas particulier de l'activité emprunt-prêt de la Communauté

L'initiative européenne de croissance décidée, en décembre 1992, par le Conseil européen d'Edimbourg et de récentes suggestions en France -y compris présidentielles- tendant au développement de l'activité de prêt-emprunt de la Communauté, conduisent votre délégation à examiner plus particulièrement l'activité financière de la Banque européenne d'investissement.

L'activité d'emprunt et de prêt de la Communauté a été confiée par l'article 130 du traité de Rome à la Banque européenne d'investissement (BEI), dont le siège est à Luxembourg. Première institution mondiale de prêt, la banque de la Communauté joue un rôle éminent dans le développement de l'Europe et dans le renforcement de sa cohésion économique et sociale. La mission qui lui a été confiée par le traité est *"de contribuer au développement équilibré, à l'intégration et à la cohésion économique et sociale de l'ensemble des pays membres"*. Renommée pour la qualité et le sérieux de sa gestion, la banque possède ses propres organes d'audit et de vérification.

La BEI met en oeuvre des moyens bancaires pour faciliter le financement d'investissements. Elle intervient également pour des projets dans les pays tiers avec lesquels la Communauté a conclu des accords de coopération économique et financière. Pour remplir sa mission, la BEI accorde des prêts sur ses ressources propres et des garanties. Elle intervient aussi, principalement en dehors de la Communauté, sur mandat et sur ressources budgétaires de la Communauté ou des Etats-membres ; ces financements sont alors comptabilisés hors bilan dans une section spéciale.

Le Conseil des Gouverneurs est composé des ministres de l'économie ou des finances des Etats-membres ; son Conseil d'administration, de hauts fonctionnaires des ministères nationaux des Finances (pour la France, le Chef du service des Affaires internationales de la Direction du Trésor).

Le montant total des prêts pour ses investissements dans la Communauté s'est élevé, en 1992, à 16,14 milliards d'Écus (soit 108,1 milliards de francs). Ces opérations, toutes financées sur ressources propres de la Banque, relèvent de sa seule responsabilité financière et sont comptabilisées dans son bilan. La BEI coopère étroitement avec un nombre croissant d'institutions financières et de banques commerciales. Elle conclut avec celles-ci des prêts globaux. Elle accorde également certains prêts individuels par l'intermédiaire d'instituts et de banques nationales.

Le montant total des financements de la BEI pour des investissements à l'extérieur de la Communauté s'est élevé, en 1992, à 892,8 millions d'Écus (soit 5,9 milliards de francs), dont 252 millions (1,7 milliard de francs) dans les Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique ainsi que dans les Pays et Territoires d'Outre-Mer, 320,8 millions dans les pays du bassin méditerranéen (2,1 milliards de francs) et 320 millions dans les pays d'Europe centrale et orientale (2,1 milliards de francs).

Certains prêts globaux dits APEX sont rétrocédés à des intermédiaires financiers agréés par la BEI pour le financement d'investissements de PME. Les prêts sur ressources propres sont le plus souvent bonifiés : dans les Etats ACP, sur les ressources du Fonds Européen de Développement (FED) et dans certains pays du bassin méditerranéen, sur les ressources budgétaires de la Communauté.

Les financements sur ressources budgétaires sont accordés par la BEI, sur mandat, au nom, pour le compte et aux risques de la Communauté. Mais la Cour des Comptes des Communautés a régulièrement dénoncé l'insuffisance du contrôle, par la Commission, des ressources budgétaires affectées à la BEI. En effet, la BEI n'est contrôlée, ni par le Conseil, ni par la Cour des Comptes européenne, mais par un Comité de vérification interne.

Le nouvel article 198 E du traité sur l'Union européenne prévoit que la BEI peut faciliter le financement de programmes d'investissement, en liaison avec les interventions des fonds structurels et des autres instruments financiers de la Communauté ;

l'article 104 C, paragraphe 11, l'associe en outre dans la recherche de la convergence des économies.

A ce titre, en 1992, la BEI a consacré 11,8 milliards d'Écus (soit 79 milliards de francs), -représentant 70 % de ses financements- au soutien d'investissements dans les régions les moins favorisées de la Communauté ; plus des neuf dixièmes de ces concours concernent les zones bénéficiant des actions structurelles de la Communauté ; plus de la moitié porte sur des investissements dans les régions en retard de développement (objectif n° 1). De 1988 à 1992, l'Italie avec près de 30% des financements accordés dans la Communauté, a été de loin le principal bénéficiaire de l'activité de la Banque, loin devant l'Espagne (15,8), le Royaume-Uni (14,2 %), la France (12 %) et l'Allemagne (7,8 %).

L'initiative européenne de croissance a été confiée, par le Conseil d'Edimbourg de décembre 1992, à la BEI. Cette «initiative» dite «facilité» comprend d'une part un mécanisme temporaire de prêt d'un montant de 5 milliards d'Écus (soit 33,5 milliards de francs) -porté à 8 milliards au Conseil de Copenhague (53,6 milliards de francs)-, établi pour une période de deux ans (1993-1994), d'autre part, la création d'un Fonds Européen d'Investissement doté d'un capital initial de 2 milliards d'Écus (soit 13,4 milliards de francs) apporté conjointement par la BEI (40 %), d'autres organismes financiers (30 %) et le budget communautaire (30 %, c'est-à-dire 30 milliards d'écus).

Le mécanisme temporaire de prêt permet à la BEI de financer jusqu'à 75 % du coût total des projets éligibles (alors que le plafond d'intervention est normalement de 50 %), et, en cas de co-financement avec un instrument du budget communautaire (par exemple le FEDER), jusqu'à 90 % (au lieu de 70 %). Sur les 8 milliards d'Écus autorisés, trois milliards seulement ont été engagés à ce jour dans une trentaine de projets comme la ligne de métro Jubilee à Londres, que le Gouvernement britannique avait refusé de financer au profit du nouveau centre d'affaires de Canary Wharf, ou le nouveau financement du gazoduc Algérie-Sicile. Il est apparu au cours du Conseil Ecofin du 25 octobre 1993 que le problème est moins d'augmenter les ressources financières de la «facilité Edimbourg» que de trouver des projets utiles, sinon rentables.

Au regard de la création du Fonds européen d'investissement, le Sénat a adopté, le 29 juin 1993, une résolution invitant le Gouvernement «à s'opposer à l'adoption par le Conseil de la décision sur la participation de la Communauté au Fonds européen d'investissement incluse dans la proposition d'acte communautaire E-53,

- tant que ne sont pas identifiées les institutions financières appelées à participer à 30 % du capital de ce nouvel organisme,

- et tant que ne sera pas exclue de son champ d'application la prise de participation au capital des petites et moyennes entreprises, dans l'attente d'un examen global, clair et objectif des moyens d'intervention de la Communauté dans ce secteur, et ce conformément au respect absolu du principe de subsidiarité».

D'après les informations disponibles, ces deux préalables n'ont pas encore été levés. Mais malgré cette résolution «le Conseil a accepté la création d'un nouveau chapitre B5-73 en vue d'assurer le financement de la participation communautaire au chapitre du Fonds Européen d'Investissement. Les montants demandés par la Commission, à savoir 30 millions d'écus en crédits pour engagements et pour paiements ont été entièrement acceptés par le Conseil», selon les termes mêmes de l'exposé des motifs du projet de budget général des Communautés européennes pour l'exercice 1994 établi par le Conseil le 22 juillet 1993 (1).

3. L'absence de sanctions administratives et pénales des irrégularités budgétaires communautaires

Si la coopération entre la Commission et les Etats-membres pour lutter contre la fraude au budget communautaire semble, en définitive, si peu efficace, la cause réside probablement dans l'inexistence de sanctions administratives et pénales applicables aux fraudeurs.

(1) Projet de budget général des Communautés européennes pour l'exercice 1994 établi par le Conseil (8012/93 (budget 2) volume 7 exposé des motifs p. 95.

Depuis 1989 la Commission a certes tenté de remédier à ces irrégularités puisqu'elle a décidé :

- l'institution d'intérêts de retard mis à la charge des Etats-membres en cas de prescription tardive des ressources propres (affaire CJCE du 20 mars 1986, Commission c/Allemagne) ;

- la mise en place d'un dispositif d'apurement des comptes pour les dépenses agricoles mettant à la charge des Etats-membres les dépenses éventuellement considérées comme frauduleuses (par exemple : le remboursement de 491 millions d'Ecus par l'Italie et l'Espagne en 1993 pour la non-application des quotas laitiers) (1) ;

- la création de bases de données statistiques (IRENE), documentaires (DAF - Documentation Anti-Fraude), d'échanges d'informations entre services douaniers nationaux (SCENT -System Custom Enforcement Network- et CIS -Custom Information System) ;

- la création de corps de contrôle communautaires dans les domaines viticoles, horticolas et maraichers, qui ne sont malheureusement composés que d'agents auxiliaires ;

- l'institution de contrôles comptables administratifs «a posteriori» qui ont permis de détecter 40 % des cas de fraudes officiellement recensés.

(1) Dans son dernier rapport, la Cour a cependant regretté que l'Espagne et l'Italie, qui avaient été sanctionnées, en 1989, respectivement de 168 et 536 millions d'écus, pour le dépassement des quotas laitiers, n'aient reversé, début 1993, que 53,2 et 93,2 millions d'écus.

On ne peut dire non plus que les résultats sont insignifiants dans cette lutte puisque, en 1992, près de 2.000 cas de fraudes ont été détectés pour une valeur totale de 270 millions d'Ecus, alors même que les effectifs de la Commission affectés à ces tâches sont particulièrement faibles (121 fonctionnaires, dont seulement 35 dans l'unité anti-fraude).

En 1993, dans le cadre de l'opération annuelle d'apurement des comptes du FEOGA, la Commission a demandé le reversement, à la Belgique, de 464 millions de francs belges, à l'Allemagne, de 196 millions de deutsche marks, à la Grèce, de 4 milliards de drachmes, (soit 106 millions de francs), à l'Espagne, de 28 milliards de pesetas, à la France, de 176 millions de francs, et à l'Italie, de 3,4 milliards de francs.

M. SCHMIDTHUBER, le Commissaire responsable de la coordination de la lutte anti-fraude a en outre annoncé, le 10 juin 1993, de nouvelles mesures de renforcement de la lutte contre les fraudes et les irrégularités commises au détriment du budget communautaire telles que :

- la vérification plus systématique du respect de l'obligation faite aux Etats membres de tirer les conséquences financières des fraudes ou irrégularités constatées (demandes de paiement ou de remboursement) ;

- l'examen de nouveaux moyens permettant d'obtenir des informations sur les fraudes (versement d'une récompense aux personnes fournissant des informations utiles ou d'une prime proportionnelle aux résultats obtenus ;

- l'harmonisation des notifications demandées aux Etats-membres sur les cas de fraudes pour faciliter l'exploitation des déclarations ;

- la préparation d'un «guide de la lutte anti-fraude» destiné à faciliter la coopération entre les différents services de la Commission.

Mais il manque l'élément clé de la lutte contre la fraude qui est la sanction pénale.

En effet il n'existe pas, à l'heure actuelle, de sanctions applicables aux violations du droit communautaire analogues à celles applicables aux violations des droits nationaux. Les sanctions nationales elles-mêmes ne sont pas harmonisées. De plus, la définition des sanctions diffère selon les Etats-membres. L'imprécision, voire les contradictions, de nombreux textes communautaires permettent en outre à certains opérateurs de contourner le droit sans pour autant frauder véritablement.

Cette situation autorise tous les abus.

M. Alain LAMASSOURE, ministre délégué aux Affaires européennes, a indiqué le 14 octobre 1993, à l'Assemblée nationale, que le gouvernement français est le seul, à l'heure actuelle, à évoquer, devant le Conseil, le problème de l'absence de sanctions en cas de non-respect du droit communautaire. Il a souligné que : *«Pour l'instant, la seule conséquence - on ne peut guère employer le mot sanction - de la constatation d'une fraude ou d'une irrégularité dans l'exécution du budget communautaire consiste dans le reversement dans les caisses de la Communauté des sommes qui en sont indûment sorties... Manifestement un certain laxisme a régné, y compris dans notre pays... En matière de fraudes, nous n'avons pas été assez vigilants ni au niveau communautaire, ni au niveau national».*

Le ministre a cité à titre d'exemple des détournements dont il avait eu à connaître dans ses fonctions de Président de la commission du contrôle budgétaire du Parlement européen ; dans un cas, les fraudeurs ont été punis au nom de la loi nationale, dans l'autre *«l'administration (nationale) n'a pas voulu déclencher les poursuites et l'on peut même se demander si, d'une certaine manière,*

elle ne s'est pas fait le complice objectif des personnes qui, selon nous, avaient un comportement de fraudeurs».

Sans attendre nos partenaires, et de manière propre, la France pourrait insérer, dans son droit pénal, l'incrimination du **délit spécifique de fraude au budget communautaire**, afin de sanctionner, sur son territoire, des auteurs d'agissements financiers criminels. En outre, et à titre subsidiaire, les Etats membres devraient être invités, de manière pressante, à ratifier la Convention du Conseil de l'Europe du 8 novembre 1990, relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime.

Le Gouvernement français doit être encouragé dans sa démarche de pénalisation du délit de fraude au budget européen : la Commission devrait présenter rapidement au Conseil un inventaire sur la situation de l'application du droit communautaire et sur les poursuites, engagées, ou non, dans les divers Etats-membres, en cas d'infraction aux règles concernant les finances communautaires. Elle devrait également être incitée à présenter une proposition de directive qui permettra d'engager une réforme judiciaire des droits pénaux des Etats-membres. C'est la condition du maintien de la crédibilité et de l'acceptation, non seulement de la dépense, mais aussi du prélèvement européen.

*

* *



III. APRÈS LA MISE EN VIGUEUR DU TRAITÉ DE MAASTRICHT QUI ELARGIT LES COMPÉTENCES DE LA COMMUNAUTÉ, DE SÉRIEUSES RÉFORMES SONT NÉCESSAIRES POUR ÉVITER UNE NOUVELLE DÉRIVE DE LA DÉPENSE EUROPÉENNE

Il convient tout d'abord de rappeler que le traité sur l'Union européenne, mis en vigueur au 1er novembre 1993, renforce sensiblement les compétences de l'ancienne Communauté Economique Européenne et qu'il ouvre ainsi à l'action communautaire de nouveaux domaines d'intervention. La liste de ces nouvelles compétences est impressionnante, mais celle-ci trouvera ses limites face à une double contrainte : d'abord celle des possibilités d'intervention financière de l'Union, qui ont été fixées au Conseil d'Edimbourg, ensuite celle du principe de subsidiarité inscrit à l'article 3B du traité. Le risque d'une nouvelle dérive de la dépense européenne n'est cependant pas à exclure ; c'est pourquoi, en parallèle à l'extension des compétences de l'Union, les Etats membres se doivent de mettre en oeuvre de sérieuses réformes dans le contrôle du budget communautaire.

A. Le traité de Maastricht élargit les compétences de la Communauté

Ces nouvelles compétences couvrent l'éducation, la formation professionnelle, la jeunesse, la culture, la santé, la protection des consommateurs, les réseaux transeuropéens, l'industrie, la recherche et le développement technologique. Pour l'ensemble de ces nouveaux domaines, la procédure applicable est celle des articles 189B et 189C du traité, l'initiative des propositions revenant à la Commission, le Parlement européen disposant d'un droit de co-décision et le Conseil se prononçant, sauf exceptions, à la majorité qualifiée.

1. L'éducation, la formation professionnelle et la jeunesse

Dans ce domaine, les nouvelles compétences communautaires portent sur :

- l'apprentissage et la diffusion des langues des Etats membres ;
- la mobilité des étudiants et des enseignants ;
- la coopération entre les établissements d'enseignement ;
- l'échange d'informations et d'expériences sur les questions communes aux systèmes d'éducation des Etats membres ;
- le développement des échanges de jeunes et d'animateurs socio-éducatifs ;
- le développement de l'éducation à distance ;
- l'adaptation aux mutations industrielles, notamment par la formation et la reconversion professionnelles ;
- l'amélioration de la formation professionnelle initiale et de la formation continue afin de faciliter l'insertion et la réinsertion professionnelle sur le marché du travail ;
- l'accès à la formation professionnelle et la mobilité des formateurs et des personnes en formation et notamment des jeunes ;
- la coopération en matière de formation entre établissements d'enseignement ou de formation professionnelle et entreprises ;
- le développement de l'échange d'informations et d'expériences sur les questions communes aux systèmes de formation des Etats membres.

2. La culture

Les nouvelles compétences de l'Union concernent :

- l'amélioration de la connaissance et de la diffusion de la culture et de l'histoire des peuples européens ;

- la conservation et la sauvegarde du patrimoine culturel d'importance européenne ;

- les échanges culturels non commerciaux ;

- la création artistique et littéraire, y compris dans le secteur de l'audiovisuel.

3. La santé

Dans ce domaine, les nouvelles compétences de l'Union portent sur la prévention des maladies, notamment les grands fléaux, y compris la toxicomanie, *«en favorisant la recherche sur leurs causes et leur transmission ainsi que l'information et l'éducation en matière de santé»*.

4. La protection des consommateurs

La compétence communautaire dans ce domaine porte «sur la réalisation d'un niveau élevé de protection des consommateurs par des mesures adoptées dans le cadre de la réalisation du marché intérieur et par des actions spécifiques qui appuient et complètent la politique menée par les Etats membres en vue de protéger la santé, la sécurité et les intérêts économiques des consommateurs et de leur assurer une information adéquate».

5. Les réseaux transeuropéens

La compétence de l'Union couvre à la fois les réseaux de communication, de télécommunications et de transport d'énergie et elle concerne :

- la mise en oeuvre de toute action qui peut s'avérer nécessaire pour assurer l'interopérabilité des réseaux, en particulier dans le domaine de l'harmonisation des normes techniques ;

- une contribution aux efforts financiers des Etats membres pour des projets d'intérêt commun financés par les Etats membres, en particulier sous forme d'études de faisabilité, de garanties d'emprunt ou de bonifications d'intérêts ;

- le financement, dans les Etats membres, de projets spécifiques en matière d'infrastructure des transports par le biais du Fonds de cohésion.

6. L'industrie

Dans ce secteur les nouvelles compétences de l'Union concernent :

- l'adaptation de l'industrie aux changements structurels;

- «l'encouragement d'un environnement favorable à l'initiative et au développement des entreprises de l'ensemble de la Communauté», et notamment des petites et moyennes entreprises et à la coopération entre entreprises ;

- une meilleure exploitation du potentiel industriel des politiques d'innovation, de recherche et de développement technologique.

7. La recherche et le développement technologique

Dans ce domaine, les nouvelles compétences de l'Union portent sur :

- la mise en oeuvre de programmes de recherche, de développement technologique et de démonstration en promouvant la coopération avec et entre les entreprises, les centres de recherche et les universités ;

- la promotion de la coopération en matière de recherche, de développement technologique et de démonstration communautaires avec les pays tiers et les organisations internationaux ;

- la diffusion et la valorisation des résultats des activités en matière de recherche, de développement technologique et de démonstration communautaires ;

- la stimulation de la formation et de la mobilité des chercheurs de la Communauté.

8. Le fonctionnement des piliers intergouvernementaux.

Les dépenses liées au fonctionnement des deuxième et troisième piliers intergouvernementaux du traité sur l'Union européenne (politique étrangère et de sécurité commune, et coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures), seront également à la charge du budget de la Communauté.

B. De sérieuses réformes sont nécessaires pour éviter une nouvelle dérive de la dépense européenne

Pour être crédible, l'Union de l'Europe ne doit sombrer, ni dans la bureaucratie, ni dans la gabegie financière. Ses actions doivent être menées dans la clarté ; elles doivent être connues des opinions, et notamment des Parlements nationaux. Les réformes à envisager sont moins d'ordre juridique que d'ordre politique ; il s'agit en définitive de donner vie aux dispositions contenues dans le traité de Maastricht, qu'il s'agisse de la mise en oeuvre du principe de subsidiarité, du contrôle de la fiabilité des comptes de la Communauté ou de la collaboration entre les organes de contrôles nationaux et communautaire.

1. La subsidiarité et l'information des Parlements nationaux.

La subsidiarité est une orientation essentielle du traité sur l'Union européenne. Elle s'applique tant à l'Union qu'à son principal organe, la Communauté. Telle qu'elle est inscrite dans le traité, la subsidiarité correspond à une interprétation stricte des pouvoirs, des interventions et des moyens les moins contraignants possibles de la Communauté pour atteindre ses objectifs. Votre délégation pour les Communautés européennes vous a informé, dans le passé, des problèmes que posent les insuffisances de l'autodiscipline des institutions communautaires, les lacunes du contrôle de la Cour de Justice, les conséquences de l'absence d'une définition claire et limitative des compétences communautaires (1). Elle a insisté sur le fait que le respect effectif du principe de subsidiarité suppose que soit mise en place une garantie institutionnelle, qui évite les écueils de l'alourdissement et de la complication à l'excès des procédures de décision communautaires.

(1) Rapport d'information n°45 du 12 novembre 1992 de M. Michel Poniatowski sur le principe de subsidiarité

Cette garantie, de son point de vue, ne peut émaner que des Parlements nationaux. En effet, *« pour qu'une institution chargée de veiller au respect de l'exigence de subsidiarité soit efficace, pour qu'elle ait l'autorité nécessaire pour intervenir dans une matière ayant un contenu aussi politique, elle doit tout à la fois bénéficier d'une légitimité indiscutable et être extérieure aux mécanismes communautaires auxquels son rôle est de faire contrepoids. Ces deux conditions ne peuvent être remplies qu'en s'appuyant sur les Parlements nationaux »*.

La création, en France, d'un mécanisme d'information du Parlement par le jeu du nouvel article 88 alinéa 4 de la Constitution, répond en partie à cette exigence. Le Gouvernement, conscient que la construction européenne *"ne pourra entraîner la pleine adhésion du pays que si elle se montre respectueuse de la volonté nationale"* s'est engagé à associer plus étroitement la représentation parlementaire au progrès de la construction européenne (1). L'effort entrepris mérite d'être salué, même si des progrès sont encore nécessaires, notamment dans le domaine du contrôle budgétaire. On peut ainsi regretter que l'avant-projet de budget général des Communautés n'ait pas été communiqué au Parlement dans le cadre de l'article 88-4, ce qui lui aurait permis de faire connaître son avis au Gouvernement avant que le Conseil Budget n'arrête le projet de budget pour 1994 (2). On peut encore regretter qu'il n'ait pas été informé du contenu du projet d'accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire signé le 29 octobre 1993, à Bruxelles, par les Présidents du Conseil, de la Commission et du Parlement européen.

(1) Communication de M. le Premier Ministre au Conseil des Ministres du 21 avril 1993 et circulaire relative à l'application de l'article 88-4 de la Constitution : information du Parlement sur les propositions d'actes communautaires comportant des dispositions de nature législative (JO du 22 avril 1993)

(2) La Commission a publié son avant-projet de budget général pour 1994 le 15 juin 1993 ; le projet de budget a été arrêté par le Conseil le 21 juillet 1993 ; le Parlement français en a été saisi le 12 octobre dans le cadre de l'article 88, alinéa 4 de la Constitution.

2. Le contrôle de la fiabilité des comptes de la Communauté

Le traité sur l'Union européenne n'a pas totalement ignoré le problème du contrôle de la dépense européenne puisqu'il a élevé la Cour des Comptes au rang d'institution de la Communauté et lui a consacré un chapitre spécial, le chapitre V. Mais il ne s'agit que de la transposition, dans le traité, de dispositions antérieurement introduites par les précédentes réformes financières.

Une nouveauté importante réside toutefois dans la disposition du deuxième alinéa de l'article 45 C qui stipule que *«la Cour des comptes fournit au Parlement européen et au Conseil une déclaration d'assurance concernant la fiabilité des comptes ainsi que la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes»*.

Selon l'usage qui sera fait de cette disposition, la Cour pourrait être ainsi amenée à mieux contrôler l'activité de la Commission et des administrations nationales. Encore faudrait-il qu'elle dispose des moyens humains et matériels pour le faire, puisqu'il s'agit là d'un véritable travail d'audit du budget communautaire.

3. La collaboration entre les organes de contrôle nationaux et communautaire

L'article 45 C du traité sur l'Union européenne (reprenant l'ancien article 106bis, alinéa 3 du traité) stipule par ailleurs dans son 3° que *«Le contrôle dans les Etats membres s'effectue avec les institutions de contrôle nationales ou, si celles-ci ne disposent pas des compétences nécessaires, avec les services nationaux compétents. Ces institutions ou services font connaître à la Cour des comptes s'ils entendent participer au contrôle»*.

En outre, «tout document ou toute information nécessaires à l'accomplissement de la mission de la Cour des comptes sont communiquées à celle-ci, sur sa demande, par les autres institutions de la Communauté et par les institutions de contrôle nationales ou, si celles-ci ne disposent pas des compétences nécessaires, par les services nationaux compétents».

L'organisation de ce contrôle en commun est encore balbutiant. Certes, toute enquête entreprise dans un Etat membre fait obligatoirement l'objet d'une notification préalable à l'institution de contrôle nationale compétente qui informe, en temps utile, toutes les administrations nationales concernées et qui veille au déroulement correcte des enquêtes.

A l'issue de celles-ci, une procédure contradictoire permet aux administrations nationales, par l'intermédiaire de l'institution nationale de contrôle compétente, de faire valoir leurs réponses aux observations finales notifiées par la Cour européenne. Celle-ci précise, dans sa lettre d'observations, que certaines de ces observations pourront être reprises dans le rapport annuel ou dans un rapport spécial rendu public.

D'autres formes de coopération existent encore entre la Cour européenne et les institutions de contrôle nationales - telle la communication de certains rapports à caractère public. La Cour a, en outre, formalisé depuis longtemps ses relations de travail avec les cours des comptes nationales à travers le rôle des «agents de liaison», désignés par chaque institution et par la Cour elle-même. Ceux-ci contribuent notamment à la bonne réalisation des missions d'audit de la Cour européenne dans chaque Etat membre. Il faut également mentionner le détachement d'un auditeur confirmé de chaque institution de contrôle nationale auprès de la Cour européenne.

Mais les institutions de contrôle national n'ont pas, jusqu'à présent, manifesté un enthousiasme délirant pour ce renforcement des contrôles. Pourtant, l'idée des contrôles conjoints est une bonne idée, qui avait d'ailleurs fait l'objet, en septembre 1989 et en octobre 1990, du thème central des réunions du Comité de contact des Présidents des institutions de contrôle national et du Président de la Cour européenne.

Il s'agirait, pour la Cour européenne et les cours des comptes nationales, de réaliser conjointement, un contrôle sur les recettes ou les dépenses communautaires à partir d'une planification et d'une approche communes. L'équipe d'auditeurs serait mixte et devrait aboutir à des conclusions conjointes - celles-ci prenant la forme, soit d'un rapport commun, soit de rapports séparés, en fonction des règles nationales de procédure applicables aux institutions de contrôle nationales.

Il a été convenu concrètement de lancer une première expérience en ce sens, en 1991, dans quatre pays : Italie, Pays-Bas, Portugal et Royaume-Uni. Le principal thème retenu a été celui du contrôle des dépenses exécutées au titre du règlement du 18 décembre 1986 du Conseil relatif à des actions communautaires pour l'amélioration et l'adaptation des structures du secteur de la pêche et de l'aquaculture.

Mais le contrôle des comptes et le respect de la bonne gestion financière sont-ils des objectifs prioritaires des Etats-membres et de la Commission européenne ? On peut en douter car le budget de l'Union européenne reste, pour l'heure, une simple construction politico-diplomatique. Pour recrédibiliser la dépense communautaire, les Parlements nationaux, qui consentent seuls au prélèvement des ressources de l'Europe, doivent être informés des engagements budgétaires décidés par l'Union.

Pour équilibrer l'élargissement des compétences financières de la Communauté à la suite de la mise en vigueur, au 1^{er} novembre 1993, du traité sur l'Union européenne, les Etats membres doivent se préoccuper d'informer les Parlements, de renforcer la fiabilité des comptes de la Communauté et de garantir le bon fonctionnement de la collaboration entre les organes de contrôle nationaux et communautaires.

*

* *

IV. LES CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION

Après avoir pris connaissance des rapports de la Cour des comptes des Communauté européennes, de la Commission du contrôle budgétaire, du Parlement européen et de la Commission européenne sur la lutte contre la fraude ;

Considérant que la fraude aux ressources communautaires porte sur quatre types d'irrégularités : ressources non mises à disposition, mise à disposition tardive des déclarations en douane, retards dans la communication de la déclaration récapitulative globale, et retards dans l'apurement des déclarations incomplètes ;

Considérant que, en matière de ressources propres PNB, les principales irrégularités portent sur des écarts entre les définitions nationales et les définitions communautaires et sur l'absence de prise en compte de l'économie souterraine ;

Considérant que la fraude à la dépense agricole porte sur le détournement de montants compensatoires à l'exportation, des irrégularités dans la distribution des aides compensatoires de prix, et des malversations dans les aides au stockage ;

Considérant encore les dysfonctionnements dans la gestion des fonds structurels : insuffisance d'évaluation des programmes communautaires, inexistence du contrôle de la fiabilité et de la réalisation effective des projets, longueur des circuits financiers ;

Considérant les errements dans les autres politiques communautaires, qui se caractérisent par des lenteurs dans les

paiements, une absence de rapports d'évaluation, des détournements de produits agricoles au titre de l'aide alimentaire, et par le quasi monopole d'un cabinet de consultants ;

La Délégation

1) Se félicite des efforts engagés par le Gouvernement au sein du Conseil des Ministres pour une meilleure maîtrise de la dépense européenne dans le cadre de la préparation du projet de budget de l'Union européenne pour 1994 ;

2) Se réjouit des efforts engagés par la Commission européenne pour lutter contre la fraude, notamment par l'institution d'intérêts de retard mis à la charge des Etats membres en cas de perception tardive des ressources propres, par la mise en place d'un dispositif d'apurement des comptes pour les dépenses agricoles, par la création de corps de contrôles communautaires et par l'institution de contrôles comptables administratifs «a posteriori» ;

3) Encourage la Commission européenne à poursuivre et à renforcer la lutte contre la fraude, notamment par la vérification plus systématique du respect de l'obligation faite aux Etats membres de tirer les conséquences financières des fraudes ou irrégularités constatées ;

4) Souhaite :

- un meilleur contrôle annuel par la Cour des Comptes française, en liaison avec les Chambres régionales des Comptes, de l'ensemble des opérations communautaires transitant par le réseau des comptables publics français ;

- un renforcement des moyens de la Cour des Comptes des Communautés européennes lui permettant de fournir la déclaration

d'assurance sur la fiabilité des comptes du budget communautaire prévue dans le traité sur l'Union européenne ;

5) Demande au gouvernement français :

- qu'il obtienne la présentation rapide au Conseil, par la Commission, d'un inventaire portant sur la situation de l'application du droit budgétaire communautaire sur les infractions constatées aux règles concernant le financement communautaire, et sur les poursuites engagées dans les divers Etats membres sur ce sujet ;

- qu'il suggère le dépôt, par la Commission, d'un projet de directive du Conseil portant harmonisation des sanctions nationales applicables aux violations des intérêts financiers de la Communauté ;

- qu'il tienne régulièrement informé le Parlement des engagements financiers pris par la France à Bruxelles ainsi que des progrès qui pourraient être obtenus dans la lutte contre la fraude à la dépense communautaire, aussi bien dans les Etats-membres qu'à Bruxelles ;

6) Regrette :

- l'absence de communication au Parlement, dans le cadre de la procédure de l'article 88-4 de la Constitution, de l'avant-projet de budget pour 1994 établi par la Commission le 15 juin 1993 ;

- l'information tardive du Parlement sur le contenu du projet de budget de la Communauté pour 1994 arrêté par le Conseil le 21 juillet 1993 ;

- la non communication du projet d'accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire signé le 29 octobre 1993.

Enfin la Délégation, en ce qui concerne le Fonds Européen d'Investissement,

• S'interroge sur les motifs qui ont conduit le Gouvernement à déposer, le 27 octobre 1993, sur le bureau de l'Assemblée nationale, le projet de loi autorisant la ratification de l'acte modifiant le protocole sur les statuts de la Banque européenne d'investissement habilitant le Conseil des gouverneurs à créer un Fonds européen d'investissement alors même qu'aucune des conditions énoncées par le Sénat dans le cadre de la résolution adoptée le 29 juin 1993 n'est aujourd'hui remplie par le texte présenté à l'approbation du Parlement, et que les compléments d'information apportés depuis l'adoption de la résolution ne permettent en aucune façon de modifier la teneur de celle-ci :

- les institutions financières censées participer à 30 % au capital du Fonds européen d'investissement ne sont pas davantage identifiées en octobre 1993 qu'elles ne l'étaient en juin 1993. En d'autres termes, la Communauté européenne qui, selon le nouvel article 30-alinéa 2 du protocole sur les statuts de la BEI, pourrait «devenir membre du Fonds et contribuer à son capital souscrit», serait ainsi amenée à prendre part à un tour de table dont le tiers des membres est inconnu ;

- la prise de participation du FEI au capital des petites et moyennes entreprises de la Communauté reste envisagée, alors même qu'aucun examen global, clair et objectif des moyens d'intervention de la Communauté dans ce secteur n'a été entrepris, et ce conformément au respect du principe de subsidiarité auquel le Parlement, comme le Gouvernement, sont pourtant tout particulièrement attachés, dans l'intérêt même de l'objectif européen.

• Rappelle que les réticences du Sénat de voir ainsi se déployer un nouvel instrument financier en faveur des PME, et notamment en termes de prise de participation au capital de celles-ci, ne sont pas en contradiction, bien au contraire, avec sa volonté profonde de définir des solutions solides aux problèmes très réels des PME. C'est bien le caractère parfois crucial de leur situation, et le lien étroit qu'elles entretiennent avec le problème de l'emploi, qui ont fondé la Haute Assemblée à se montrer particulièrement vigilante à l'encontre de ce qui pourrait n'être qu'une «fausse bonne idée», peu conforme en outre au respect des principes du libéralisme auquel le Sénat est tout particulièrement attaché, et peu opportune dans une période où la bonne gestion des fonds publics doit primer.

A N N E X E

LISTE DES ENTRETIENS DU RAPPORTEUR

A PARIS

- **M. Alain LAMASSOURE**, ancien Président de la Commission du contrôle budgétaire, ministre délégué aux affaires européennes
- **M. Jacques BONNET**, Président de Chambre à la Cour des Comptes française
- **M. Jacques MENIER**, Conseiller Maître à la Cour des Comptes française, président de la 1ère Chambre

A BRUXELLES

- **M. Peter SCHMIDHUBER**, Commissaire européen chargé du budget
- **M. Thomas Von der VRING**, Président de la Commission des budgets du Parlement européen
- **M. Guy LEGRAS**, Directeur général de l'agriculture à la Commission européenne (DG VI)
- **M. Lucien de MOOR**, Contrôleur financier de la Commission européenne (DG XX)
- **M. Michel JACQUOT**, Directeur du FEOGA à la Direction générale de l'agriculture de la Commission (DG VI)
- **M. Peter ZANGL**, Directeur de la Direction A - Dépenses de la Direction générale des budgets de la Commission (DG XIX)

A LUXEMBOURG

- **M. André J. MIDDELHOEK**, Président de la Cour des Comptes des Communautés européennes
- **M. Daniel STRASSER**, membre de la Cour des Comptes des Communautés européennes
- **M. Henry MARTY-GAUQUIÉ**, Chef de la division de l'information de la Banque européenne d'investissement
- **M. Eugénio GREPPI**, Directeur des financements dans la Communauté à la BEI
- **M. Gérard d'ERM**, Directeur adjoint à la direction des financements dans la Communauté de la BEI
- **M. François MULLER**, Directeur GA I (FEOGA) à la Cour des Comptes des Communautés européennes
- **M. Emmanuel GABOLDE**, Chef de Division (Audit financier et de la Comptabilité) à la Cour des Comptes des Communautés européennes
- **M. Willem VAN DER HOOFT**, Chef de Division (CECA, emprunts prêts) à la Cour des Comptes des Communautés européennes
- **M. Philippe BLOCHMAN**, Chef de Division (FEOGA Orientation, Recherche, Énergie)
- **M. Gérald COGET**, Chef de Division (Ressources propres) à la Cour des Comptes des Communautés européennes
- **M. Jean-Michel GAVANIER**, Chef de Division (Coopération au développement) à la Cour des Comptes des Communautés européennes
- **M. John SPEED**, Chef de Division (FEDER) à la Cour des Comptes des Communautés européennes
- **M. Hendrik FEHR**, Chef de Division (FEDER) à la Cour des Comptes des Communautés européennes