

N° 140

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1988 - 1989

Annexe au procès-verbal de la séance du 14 décembre 1988

A V I S

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, autorisant l'approbation d'un accord intervenu au sein du Conseil des Communautés européennes entre les représentants des gouvernements des Etats membres relatif au versement à la Communauté d'avances non remboursables pour 1988.

Par M. Michel CRUCIS,

Senateur

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, *président*, Yvon Bourges, Pierre Matragn, Michel d'Allières, Emile Didier, *vice présidents*, Jean Garcia, Jacques Genton, Michel Allouche, Guy Cabanoc, *secrétaires*, MM. Paul Alduy, Jean Pierre Bayle, Jean Luc Becart, Jean Benard Mousseaux, André Bettencourt, André Boyer, Louis Brives, Michel Caldagues, Jean Chamant, Jean Paul Chambard, Jacques Chaumont, Michel Chauty, Yvon Collin, Charles Henri de Cosse-Brissac, Michel Crucis, André Delehs, Claude Estier, Louis de la Forest, Gérard Gaud, Philippe de Gaulle, Jacques Golliet, Mme Stoeic de Hauteboque, MM. Marcel Henry, André Jarrot, Louis Jung, Paul Kauss, Christian de La Malena, Bastien Leccia, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Louis Longuepierre, Philippe Madrelle, Daniel Milhaud, Claude Mout, Michel Morignone, Jean Natali, Charles Ornano, Paul d'Ornano, Robert Pontillon, Roger Poulousson, Paul Robert, Xavier de Villepin, Albert Volquin.

Voir les numeros :

Assemblée nationale : 9e législ. : 277, 42 - 10 et FA 49

Sénat : 134 (1988-1989)

SOMMAIRE

	Pages
Introduction : comme en 1984 et 1985, la Communauté recourt en 1988 à des "avances" des États membres pour boucler son budget, avant l'accroissement des ressources propres communautaires décidé lors du sommet européen de Bruxelles	3
PREMIERE PARTIE : UN ACCORD QUI S'INSCRIT DANS LE CADRE GENERAL DES SOLUTIONS ADOPTEES POUR REMEDIER A L'INSUFFISANCE DES RESSOURCES COMMUNAUTAIRES	5
A. Le problème récurrent de l'insuffisance des ressources propres communautaires	5
B. Les principes arrêtés par le Conseil européen de Bruxelles	6
DEUXIEME PARTIE : L'ACCORD DU 24 JUIN 1988 : LE VERSEMENT A LA COMMUNAUTE D'AVANCES NON REMBOURSABLES POUR 1988	9
A. La difficile élaboration du budget de la Communauté pour 1988	9
B. Les dispositions de l'accord sur les avances non remboursables	11
TROISIEME PARTIE : LES COMMENTAIRES DE VOTRE RAPPORTEUR POUR AVIS : UN EXPEDIENT CRITIQUABLE DANS SON PRINCIPE, MAIS PROVISOIRE DANS SA DUREE ET NECESSAIRE AU FONCTIONNEMENT IMMEDIAT DE LA COMMUNAUTE	15
A. Un palliatif dont le principe est critiquable	15
B. Un pis-aller inadmissible, parce que provisoire, et indispensable au financement immédiat des dépenses communautaires	16
Les conclusions de votre rapporteur pour avis et de la commission	18

Mesdames

Messieurs,

Le Sénat est appelé aujourd'hui à se prononcer sur un projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation d'un accord, adopté à Luxembourg le 24 juin 1988, par les Etats membres des Communautés européennes, en même temps que le budget des Communautés pour 1988. Cet accord porte sur le versement à la Communauté, selon une terminologie paradoxale et impropre, d'"avances non remboursables" destinées à lui permettre de financer le solde du budget communautaire -et notamment les dépenses agricoles- jusqu'à la fin de l'année en cours.

Cet accord appelle *a priori* deux observations contradictoires.

C'est d'abord la troisième fois en cinq ans que la Communauté est conduite à faire appel en cours d'année aux Etats membres pour lui permettre de "boucler" son budget. Ce fut déjà le cas en 1984 pour des avances qui étaient alors remboursables, puis en 1985 pour le même type d'avances non remboursables. Notre commission, qui s'était déjà -en ces deux occasions- saisie pour avis des projets de loi correspondants, avait alors déploré cette nécessité, pour la Communauté, de recourir à de tels palliatifs, manifestement contraires à l'esprit communautaire.

Mais il convient également de relever que ce nouvel accord sur les avances a été adopté le même jour qu'une autre décision du Conseil des Communautés -dont l'approbation est parallèlement soumise à l'approbation parlementaire par un autre projet de loi- relative au système des ressources propres et qui doit assurer le financement du budget communautaire jusqu'en 1992.

C'est au regard de ces précédents et de cette solution pour l'avenir qu'il nous incombe d'apprécier le présent projet de loi.

*

* *

- PREMIERE PARTIE -

**- UN ACCORD QUI S'INSCRIT DANS LE CADRE GENERAL
DES SOLUTIONS ADOPTEES POUR REMEDIER A
L'INSUFFISANCE DES RESSOURCES COMMUNAUTAIRES.**

Si les dispositions de l'accord du 24 juin 1988 sur les avances non remboursables ne concernent, en tant que telles, que le financement des dépenses communautaires pour 1988, elles doivent toutefois être situées dans le cadre général des solutions adoptées, à la suite du Conseil européen de Bruxelles du 13 février 1988, pour remédier au problème récurrent de l'insuffisance des ressources communautaires.

A) - Le problème récurrent de l'insuffisance des ressources propres communautaires.

Rappelons ici brièvement les principales solutions successivement adoptées pour permettre à la Communauté de financer l'ensemble de ses actions, et principalement la politique agricole commune. Quatre phases doivent être à cet égard distinguées.

- Dans un premier temps, les recettes communautaires étaient constituées, comme pour n'importe quelle organisation internationale, par des contributions nationales versées par les Etats membres.

- Puis la décision du Conseil des Communautés du 21 avril 1970 a accordé à la Communauté des "ressources propres" ayant une triple origine : les droits de douane ; les prélèvements agricoles ; et un

prélèvement sur une assiette commune de T.V.A. plafonné à un taux maximum de 1%.

Cette décision de 1970 avait pour objectif d'assurer à la Communauté l'autonomie de ses ressources par rapport aux contributions nationales et son indépendance à l'égard des procédures budgétaires des Etats membres. Toutefois le plafond des ressources propres -le "1% T.V.A."- s'avéra rapidement insuffisant et fut atteint dès 1984.

- La nécessité de dégager de nouvelles ressources pour permettre à la Communauté de faire face à ses dépenses conduisit à l'adoption de mesures d'urgence puis à un relèvement du plafond des ressources assises sur la T.V.A.

Ce furent d'abord les avances -"remboursables" puis non remboursables- demandées aux Etats membres fin 1984 puis fin 1985.

Ce fut ensuite la décision du 7 mai 1985 -applicable à partir du 1er janvier 1986- prévoyant le relèvement de 1% à 1,4% du taux maximum d'assiette de T.V.A. et envisageant de porter ce taux à 1,6% au 1er janvier 1988.

- Néanmoins, le nouveau plafond de 1,4% de T.V.A. fut atteint dès sa première année de mise en oeuvre, en 1986. La Communauté ayant, dans le même temps, décidé par l'Acte unique européen d'achever le marché intérieur commun fin 1992, elle dut une nouvelle fois reprendre sa réflexion afin d'assurer son financement futur. C'est dans ce contexte que le Conseil européen de Bruxelles détermina les nouveaux principes applicables aux recettes communautaires.

B) - Les principes arrêtés par le Conseil européen de Bruxelles.

Du "compromis global" adopté à Bruxelles pour tenter de dégager l'horizon communautaire dans la perspective de

l'achèvement du marché intérieur en 1992, deux séries de décisions relatives au financement des dépenses communautaires méritent d'être relevées.

- En ce qui concerne les ressources propres, les Douze se sont entendus sur les dispositions suivantes :

. la ressource fondée sur la T.V.A. est désormais appelée selon un taux uniforme de 1,4%, l'assiette de la T.V.A. de chaque Etat-membre qui sert de base à ce calcul étant écartée lorsqu'elle dépasse 55% du P.N.B. ;

. surtout, une nouvelle ressource propre -la "quatrième ressource"- est créée, assise sur la somme des produits nationaux bruts des Etats membres et dont le taux uniforme d'appel doit permettre de couvrir le solde des dépenses communautaires ;

. en outre, la "compensation britannique" est légèrement modifiée par l'utilisation d'une clé fondée sur le P.N.B. -et non plus sur la T.V.A.- pour ses modalités de calcul, tout en restant prise en charge par les onze partenaires du Royaume-Uni ;

. enfin, le plafond global des ressources propres communautaires est fixé à 1,2% du P.N.B. total de la Communauté pour les crédits de paiement et à 1,3% pour les crédits d'engagement.

Pour positives qu'elles soient -dans la mesure où elles débloquent la situation budgétaire de la Communauté pour les années à venir-, ces décisions qui instaurent en quelque sorte une paix financière pour une durée espérée de cinq ans n'apportent cependant pas de solution au problème budgétaire immédiat qui se posait à la Communauté pour l'exercice 1988.

- C'est pourquoi, s'agissant du financement du budget de la Communauté pour 1988, le Conseil européen a tiré les conclusions de l'inexistence de la "quatrième ressource" dès 1988 en prévoyant de

demander, une nouvelle fois, aux douze Etats membres des avances non remboursables. La déclaration du Conseil est rédigée en ces termes : "Afin de répondre aux besoins du budget 1988 et de garantir le fonctionnement normal de la Communauté, le Conseil européen convient que, d'ici à l'entrée en vigueur de la nouvelle décision relative aux ressources propres, les moyens nécessaires dépassant le plafond actuel des ressources propres seront accordés par les Etats membres sous forme d'avances non remboursables sur les prestations dues après l'entrée en vigueur de la décision relative aux ressources propres".

*

* *

- DEUXIEME PARTIE -

- L'ACCORD DU 24 JUIN 1988 : LE VERSEMENT A LA COMMUNAUTE D'AVANCES NON REMBOURSABLES POUR 1988.

C'est en application des principes fixés par les Chefs d'Etat et de gouvernement à Bruxelles que le Conseil des Communautés a adopté à Luxembourg, le 24 juin dernier, le présent accord, relatif au versement à la Communauté d'avances non remboursables pour 1988. Il convient toutefois, avant d'analyser les dispositions de cet accord, de rappeler les principales caractéristiques et les difficultés d'élaboration du budget de la Communauté pour 1988.

A) - La difficile élaboration du budget de la Communauté pour 1988.

- Les étapes de la procédure : après avoir été soumis au Conseil le 15 juin 1987, l'avant-projet de budget général des Communautés pour l'exercice 1988 a fait l'objet de multiples examens qui n'ont pas permis, jusqu'à la fin 1987, de parvenir à un accord, du fait de l'absence de décision du Conseil européen sur le nouveau système de ressources propres.

La Communauté a ainsi été conduite à fonctionner, à partir du 1er janvier 1988, pour la quatrième année consécutive, sous le régime des douzièmes provisoires -et ce, durant cinq mois-

La reprise de la procédure budgétaire n'a pu avoir lieu qu'après les décisions du Conseil européen de Bruxelles : la Commission a alors soumis au Conseil, le 19 février, une lettre rectificative tenant compte des nouveaux principes d'évolution des finances communautaires ; le Conseil a transmis, le 7 mars 1988, au

Parlement européen un projet de budget dont l'Assemblée de Strasbourg s'est saisie au cours de sa session d'avril ; la seconde lecture du Conseil a eu lieu le 28 avril 1988 et celle du Parlement le 19 mai 1988.

C'est ainsi, finalement, le 1er juin 1988 seulement que le Président du Parlement européen a définitivement arrêté le budget des Communautés pour 1988.

- Les principales caractéristiques du budget : ce budget s'élève à 45.303 millions d'Ecus en crédits d'engagement et à 43.779 millions d'Ecus en crédits de paiement :

. il marque une progression de plus de 20% par rapport à 1987 en raison, pour l'essentiel, des efforts consentis en faveur des dépenses agricoles et des politiques structurelles ;

. les dépenses de garantie des marchés agricoles, s'élevant à 27.500 millions d'Ecus, augmentent de 19,8% d'un an sur l'autre, conformément à la norme directrice du Conseil de Bruxelles en matière agricole, et représentent à elles seules environ 65% des dépenses totales ;

. une réserve monétaire de 1.000 millions d'Ecus est prévue pour faire face aux conséquences d'éventuelles variations de la parité entre l'Ecu et le dollar ;

. les dépenses relatives aux structures agricoles augmentent de 29,2% pour atteindre 1.219 millions d'Ecus, en raison notamment de l'augmentation des fonds structurels :

. de même, les crédits des autres fonds structurels progressent également de 19,3% pour le Fonds de développement régional (FEDER) et de 3% pour le Fonds social européen (F.S.E.) ;

. il faut enfin noter l'augmentation spectaculaire (+ 163%) des crédits relatifs à la politique des transports.

Mais, pour faire face à ces dépenses (43,8 milliards d'Ecus), ses ressources n'assuraient à la Communauté que 36,7 milliards d'Ecus (sur la base de la décision du 7 mai 1985 limitant à 1,4% la part d'assiette T.V.A. que les Etats membres peuvent verser au budget communautaire). Une telle situation ne permettait pas d'assurer le fonctionnement normal de la Communauté en 1988 -et notamment de financer les dépenses agricoles. En l'absence de la mise en place de la "quatrième ressource" pour le budget 1988, les Douze ont dû se résoudre à recourir, une nouvelle fois, à des "avances non remboursables" pour couvrir les dépenses communautaires jusqu'à la fin de l'année. Tel est l'objet de l'accord signé à Luxembourg le 24 juin 1988.

B) - Les dispositions de l'accord sur les avances non remboursables.

- Le montant des avances . Destiné à couvrir la différence entre le total des crédits de paiement inscrits au budget 1988 et les ressources prévues de la Communauté, le montant -maximum- des avances prévu par l'accord qui nous est soumis s'élève à 7.113.737.522 Ecus.

Ce montant appelle quatre observations principales :

. 1.044 de ces 7.113 millions d'Ecus seront à verser au titre de la "réserve monétaire" institutionnalisée pour compenser les effets de "variations significatives et imprévues de la parité entre l'Ecu et le dollar sur les dépenses du F.E.O.G.A.-garantie" ; cette réserve ne sera toutefois utilisée qu'à partir d'un montant d'économies ou de coûts supplémentaires de 400 millions d'Ecus ;

. la charge du financement des avances est répartie entre les douze Etats membres selon leur part dans le produit national brut total de la Communauté (et non pas, comme en 1984 et 1985, en proportion des versements effectués par chacun d'eux au titre de la

T.V.A.) ; le tableau suivant indique le montant ainsi à payer pour chaque Etat membre :

	Montants non compris la réserve monétaire	Montant au titre de la réserve monétaire	TOTAL
Belgique	215.705.631	34.310.784	250.016.415
Danemark	146.490.121	23.329.191	169.819.312
Allemagne	1.457.922.419	270.763.248	1.728.685.667
Grèce	71.115.661	11.517.281	82.632.942
Espagne	426.449.594	72.130.322	498.579.916
France	1.228.885.493	209.185.969	1.438.071.462
Irlande	35.684.063	6.160.406	41.844.469
Italie	1.188.527.881	183.300.000	1.371.840.144
Luxembourg	11.962.066	2.062.397	14.024.463
Pays-Bas	303.793.184	59.461.763	354.254.947
Portugal	53.704.695	8.651.353	62.356.048
Royaume-Uni	929.066.793	172.544.944	1.101.611.737
Totaux	6.069.307.601	1.044.429.921	7.113.737.522

. la France, pour sa part, sera ainsi le second principal contributeur, après l'Allemagne fédérale et avant l'Italie et le Royaume-Uni, à hauteur de plus de 20% du total des avances -y compris la réserve monétaire ; elle sera ainsi redevable d'environ 1.438 millions d'Ecus soit, pour elle seule, près de 10 milliards de francs ;

. le montant des avances demandées pour 1988 est considérable ; il est -ainsi que le relevait justement M. Bernard Barbier dans son rapport du 6 avril 1988 devant la délégation parlementaire du Sénat pour les Communautés européennes (1) - "sans commune mesure avec les avances qui avaient été demandées aux Etats membres en 1984 et 1985 et qui s'élevaient respectivement à un et deux milliards d'Ecus" ; cette évolution illustre -si besoin était- l'aggravation du déficit budgétaire des Communautés au fil des ans et l'obligation devant laquelle se sont trouvés les Douze de dégager de nouvelles ressources propres pour éviter l'asphyxie financière des Communautés.

- Le régime des avances mérite, pour sa part, deux brèves remarques :

. les avances dues par chaque pays seront versées par tranches mensuelles ; le taux de conversion applicable à ces versements correspond à celui prévu pour le versement des ressources propres provenant de la T.V.A.

. surtout, les montants demandés à chaque Etat constitueront des "avances non remboursables" sur les paiements dus après l'entrée en vigueur des nouvelles décisions communautaires sur les ressources propres.

Contrairement à la présentation adoptée en 1984 -où les avances étaient remboursables-, il s'agit, cette fois, comme en 1985, d'avances non remboursables, sans dissimuler toutefois que le terme d'"avances" est impropre et qu'il s'agit en réalité de contributions demandées aux Etats membres pour abonder le budget communautaire. L'année 1988 étant en quelque sorte une année de transition avant la mise en oeuvre de la "quatrième ressource" propre, ces avances constituent une forme d'anticipation sur les nouvelles ressources de la Communauté.

*

* *

(1) cf. rapport n° 189-88 du 6 avril 1988, p. 9

- TROISIEME PARTIE -

- LES COMMENTAIRES DE VOTRE RAPPORTEUR POUR AVIS : UN EXPEDIENT CRITIQUABLE DANS SON PRINCIPE, MAIS PROVISOIRE DANS SA DUREE ET NECESSAIRE AU FONCTIONNEMENT IMMEDIAT DE LA COMMUNAUTE.

Ainsi analysé, l'accord du 24 juin 1988 sur le versement à la Communauté d'avances non remboursables pour 1988 apparaît dans son principe comme un expédient critiquable. Il n'en est pas moins nécessaire au financement immédiat des dépenses communautaires et constitue finalement un palliatif admissible dans la mesure où les décisions prises, simultanément, pour accroître les ressources propres de la Communauté semblent exclure que l'on ait de nouveau recours à ce pis-aller dans les années à venir.

A) - Un palliatif dont le principe est critiquable.

Dans son rapport pour avis sur la décision des 23-24 avril 1985, notre commission avait estimé un tel financement des dépenses communautaires triplement critiquable :

- en premier lieu, parce que les avances sollicitées des Etats membres pour équilibrer, en fin d'année, le budget communautaire, paraissent parfaitement contraires au principe du financement communautaire reposant sur l'autonomie financière de la Communauté à travers le système des ressources propres, posé et organisé depuis 1970 ;

- ensuite, parce que ce mode de financement, contraire aux normes communautaires, ne saurait être qu'exceptionnel alors qu'il se renouvelle périodiquement, puisque l'accord de 1988 avait déjà deux précédents, en 1984 et 1985 ;

- enfin, parce que les "avances non remboursables" constituent, dans leur présentation même, un faux-semblant et doivent clairement s'apprecier, ni plus ni moins, comme des contributions supplémentaires au profit d'une organisation internationale ou, si l'on préfère, comme des subventions déguisées.

Ces critiques qui restent, dans leur sévérité, applicables à l'accord qui nous est soumis aujourd'hui doivent-elles conduire notre commission à émettre, comme en 1985, un vote d'abstention destiné à marquer sa réprobation face à ce mode de financement communautaire ? Nous ne le pensons pas.

B) - Un pis-aller admissible, parce que provisoire, et indispensable au financement immédiat des dépenses communautaires.

Sans rien retirer à ces reproches et en continuant à juger mauvais, dans son principe même, le recours à de telles "avances non remboursables", deux séries de considérations conduisent néanmoins votre rapporteur pour avis à vous proposer d'autoriser l'approbation du présent accord.

- Un texte acceptable parce que s'inscrivant dans une solution d'ensemble.

Le pis-aller qui nous est soumis nous apparaît d'abord admissible parce que provisoire. La décision de recourir à des avances non remboursables a été prise simultanément à la nouvelle décision communautaire relative au système des ressources propres et prévoyant une "quatrième ressource" financée proportionnellement à la part de chaque Etat membre dans le P.N.B. communautaire.

Cette décision qui fait l'objet d'un autre projet de loi dégage l'horizon communautaire sur le plan financier et doit permettre d'éviter le recours à des expédients tels que les avances

non remboursables pour financer le budget communautaire. S'inscrivant ainsi dans une solution d'ensemble, qui devrait permettre une remise à jour des finances communautaires dans la perspective de l'échéance de 1992, elle rend acceptable, parce que transitoire et désormais exceptionnel, le palliatif utilisé pour boucler le budget 1988 qui constituera -espérons-le- le dernier du genre.

- Une mesure indispensable et urgente pour assurer le fonctionnement immédiat de la Communauté.

Il demeure par ailleurs indispensable de donner à la Communauté les moyens de financer ses dépenses d'ici à la fin de l'année. L'urgence n'a guère besoin d'être soulignée. Le non-versement des avances rendrait en particulier la Communauté incapable de respecter les engagements pris vis-à-vis de nos agriculteurs, déjà durement éprouvés et dans une situation financière souvent très alarmante. Le "trou" à combler est, de surcroît, considérable : plus de 7 milliards d'Ecus, soit environ 50 milliards de francs !

Ajoutons enfin que l'entrée en vigueur du présent accord est conditionnée par sa ratification par tous les Etats membres. Son rejet par l'un seul d'entre eux, mettant la Communauté dans l'impossibilité de faire face à ses obligations, créerait un droit à remboursement au profit des Etats ayant déjà versé leur avance.

*

* *

Les conclusions de votre rapporteur pour avis et de la commission.

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées, après en avoir délibéré au cours de sa séance du 14 décembre 1988, vous propose d'émettre un **avis favorable** à l'approbation de l'accord, signé à Luxembourg le 24 juin 1988, relatif au versement à la Communauté d'avances non remboursables pour 1988.

*

* *

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée nationale)

Article unique.

Est autorisée l'approbation de l'accord intervenu entre les représentants des gouvernements des Etats membres des Communautés européennes portant sur le versement à la Communauté d'avances non remboursables pour 1988, conclu à Luxembourg le 24 juin 1988, dont le texte est annexé à la présente loi (1).

(1) Voir le texte annexé au document A.N. n° 277 (9^e législature)