

# N° 160

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1985-1986

Annexe au procès verbal de la séance du 5 décembre 1985.

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1), sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE, autorisant l'approbation de l'accord intervenu au sein du Conseil des communautés européennes les 23 et 24 avril 1985 entre les représentants des gouvernements des Etats membres relatif au versement à la Communauté d'avances non remboursables pour 1985.*

Par M. Josy MOINET,

Sénateur,

(1) Cette commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, président ; Geoffroy de Montalembert, Jacques Descours Desacres, Tony Larue, Jean Cluzel, vice-présidents ; Modeste Legouez, Yves Durano, Louis Perrein, Camille Vallin, secrétaires ; Maurice Blin, rapporteur général ; MM. René Ballayer, Stéphane Bonduel, Jean Chamant, Pierre Croze, Gérard Delfau, Michel Dreyfus-Schmidt, Henri Duffaut, Marcel Fortier, André Fosset, Jean François-Poncet, Jean Francou, Pierre Gamboa, Henri Gaëtschy, Robert Guillaume, Fernand Lefort, Georges Lombard, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, Michel Maurice-Bokanowski, Josy Moinet, René Monory, Jacques Mossion, Bernard Pellarin, Jean-François Pintat, Christian Poncelet, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Maurice Schumann, Henri Torre, André-Georges Voisin.

Voir les numéros :  
Assemblée Nationale (7<sup>e</sup> législ.) : 3044, 3089, 3082 et in-8° 906.  
Sénat : 106 (1985-1986).

Traité et conventions. — Communautés européennes.

## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	3
<b>I. -- GENÈSE DU PROJET</b> .....	4
<b>A. -- Le préalable de 1984 : les avances remboursables</b> .....	4
1. Origine .....	4
2. Mécanisme .....	5
<b>B. -- Les difficultés budgétaires de la Communauté en 1985</b> .....	5
1. Les négociations budgétaires .....	5
2. Le budget de 1985 .....	7
<b>II. -- CARACTÉRISTIQUES DU SYSTÈME DES AVANCES NON REMBOURSA-</b> <b>BLES</b> .....	9
<b>A. -- Le montant des avances</b> .....	9
1. Le montant total .....	9
2. La répartition .....	9
<b>B. -- Caractéristiques</b> .....	10
1. Le caractère « non remboursable » des avances .....	10
2. Une solution peu satisfaisante .....	11
<b>CONCLUSION</b> .....	13
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	14

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi tend à autoriser l'approbation par le Parlement, en vertu de l'article 53 de la Constitution, d'un accord conclu au sein des communautés européennes les 23 et 24 avril 1985, visant à compléter les ressources communautaires, par un système « **d'avances** » non remboursables, réparties entre les États membres.

Concrètement, la France devra verser 22,31 % du total des avances, soit environ 3 milliards de francs.

L'évolution de la situation financière des Communautés européennes a par ailleurs fait l'objet de nombreuses analyses et commentaires de la part de la Délégation du Sénat pour les communautés européennes, dont les travaux et conclusions ont servi de base à l'établissement du présent rapport.

## 1. -- GENESE DU PROJET

Le système des avances a pour but de parer aux difficultés ponctuelles de financement du budget communautaire. Une procédure similaire a été utilisée en 1984. Des circonstances et des difficultés sensiblement identiques ont amené la Communauté à reconduire ce système, à deux différences près : le montant des « avances » est près du double de celui versé en 1984, ces « avances » ne sont pas remboursables.

### A. -- Le préalable de 1984 : les avances remboursables

#### 1. -- *Origine*

Le recours à un système d'avances remboursables a été envisagé en 1984. Il s'agissait alors de couvrir les dépenses de garantie des marchés agricoles, dans la mesure où celles-ci excédaient le volume des ressources propres de la Communauté.

La question du déficit du budget de 1984 n'était pas indissociable du problème général du financement de la Communauté, à savoir, de façon très schématique, l'insuffisance des ressources propres, le coût de la politique agricole commune qui absorbe les deux tiers du budget général, et la demande de compensation budgétaire au profit de la Grande-Bretagne.

En 1984 les dépenses supplémentaires résultaient aussi de facteurs conjoncturels (excédent laitier, baisse des prix du sucre sur les marchés mondiaux...), et de la revalorisation des prix agricoles. Elles avaient fait l'objet d'un budget rectificatif et supplémentaire, d'où ressortait un besoin de financement de près de 1 milliards d'écus.

Le recours à l'emprunt ayant été écarté, la charge pour permettre à la Communauté de faire face à ses obligations immédiates a été finalement couverte par les États membres, sous la forme d'une avance remboursable par la Communauté. La quote-part française était de 22,79 %. Une décision de principe a été arrêtée par un accord intergouvernemental du 3 octobre 1984.

En l'absence de cet accord, la C.E.E. se serait trouvée dans la situation de cessation de paiement.

## 2. — *Mécanisme*

- **Répartition.** Le budget a fait apparaître un besoin de financement de 1 003 millions d'écus répartis entre les États membres selon la clé de T.V.A. La part de la France était de 22,79 %, soit 1,5 million de francs.

- **Procédure.** Le mécanisme budgétaire de ce système d'avance est double :

- L'approbation de l'accord a été autorisée par **une loi ordinaire** (la loi n° 85-1 du 2 janvier 1985), conformément à l'article 53 de la Constitution (1).

- Le financement effectif, lui, résulte de l'ouverture d'un compte de prêts du Trésor. Celui-ci a été créé par **la loi de finances rectificative n° 84-1209** du 29 décembre 1984.

Ce compte de prêts et de consolidation, intitulé « Prêts à la Communauté économique européenne » a été doté de 1,57 milliard de francs.

- **Remboursement.** Le remboursement de cette avance était lié au relèvement du plafond de T.V.A. à 1,4 %. Ce relèvement fait l'objet d'un projet de loi distinct (A.N. n° 3045) et doit intervenir au 1.1.1986.

En conséquence, un premier remboursement aux États membres de 250 millions d'écus est prévu dans l'avant-projet de budget de la Communauté pour 1986.

Pour 1986, la recette du compte « Prêts à la Communauté économique européenne » est évaluée à 391 millions de francs.

## B. — **Les difficultés budgétaires de la Communauté en 1985. (2)**

### 1. — *Les négociations budgétaires*

a) L'actualité budgétaire de l'année 1985 a été dominée par **le rejet du premier projet** de budget pour 1985 par le Parlement le 13 décembre 1984. La Communauté a dès lors fonctionné pendant près d'un

(1) Voir notamment Sénat 1984-1985, rapport n° 145 de M. Josy Moinet et avis n° 129 de M. Jacques Genton.

(2) Voir notamment les rapports d'information de la délégation du Sénat pour les communautés européennes Sénat 1984-1985 n° 62 et 325.

semestre sous le régime des « douzièmes provisoires » organisé par l'article 204 du traité C.E.E.

b) Pour couvrir le déficit prévisionnel de 1985, deux solutions étaient alors envisagées :

— soit **anticiper le relèvement du taux de T.V.A.** à 1,4 % dont le principe avait été fixé par l'accord de Fontainebleau ;

— soit recourir à des **avances**, comme en 1984.

La R.F.A. liait l'augmentation des ressources T.V.A. à l'entrée de l'Espagne et du Portugal dans la Communauté et refusait d'avancer au 1<sup>er</sup> octobre 1985, la prise d'effet de cette mesure, pour laquelle le Conseil européen de Fontainebleau du 26 juin 1984 avait retenu la date du 1<sup>er</sup> janvier 1986, c'est-à-dire à la date de l'élargissement effectif de la communauté.

Le dénouement des négociations sur l'élargissement a permis de débloquer la situation.

c) Ainsi, lors de la session du **28 février 1985**, à la suite d'un accord entre la France et l'Allemagne, il fut entendu que le déficit serait couvert par des contributions nationales supplémentaires.

Un mois plus tard, lors de la session du **21 mars 1985**, le Conseil confirmait son accord de principe sur la couverture du déficit par des contributions nationales supplémentaires et décidait, après une concession de l'Allemagne, que les avances des États membres seraient **non remboursables**.

Le montant restait encore à déterminer.

Le Conseil a mis fin le **24 avril 1985** à la crise financière que traversait la Communauté en arrêtant un nouveau projet de budget pour 1985. Ce budget a été arrêté à l'unanimité, ce qui vaut d'être relevé.

Ce projet a été accepté par l'Assemblée qui a finalement accepté, après s'y être vivement opposé, le mécanisme de remboursement partiel du Royaume-Uni. Elle a cependant apporté quelques modifications portant à la fois sur les recettes et les dépenses.

Le Conseil « budgets » adoptait alors le **23 mai 1985** un projet de budget qui tenait compte en grande partie des demandes de l'assemblée.

## 2. — Le budget pour 1985 s'établit comme suit :

Budget de la C.E.E. (en millions d'écus)

Crédits de fonctionnement		884,5	
Crédits opérationnels		Engagements	Paie ments
1. F.F.O.G.A garantie		19 621	19 691
2. F.F.O.G.A actions spécifiques		712,7	687,8
3. Politique de la pêche et de la mer (Titre IV)		154,5	111,7
4. Développement régional et Transports (Titre V)		2 588,6	1 697,7
5. Interventions sociales (Titre VI)		2 231,3	1 626,2
6. Énergie-Recherche (Titre VII)		1 046,8	706,8
7. Aides et remboursements aux États membres (Titre VIII)		1 266,8	
8. Coopération avec le Tiers-Monde (Titre IX)		1 586,8	1 307,7
9. Autres dépenses		5,0	5,0
TOTAL (crédits opérationnels)		29 283,5	27 100,7
TOTAL		30 167,0	27 985,2

Ce budget est l'aboutissement de longues négociations :

- un avant-projet a été arrêté par la commission (mars 1985)
- le Conseil a arrêté en première lecture un projet (avril)
- le projet a été accepté dans ses grandes lignes par l'Assemblée (9 mai)
- le Conseil a accepté en deuxième lecture les principales demandes de l'Assemblée (23 mai)
- ce budget a été « ratifié » par un nouveau vote de l'Assemblée, le 13 juin 1985.

Les difficultés concernaient

- les dépenses agricoles (voir infra chap. II)
- l'aide alimentaire fixée à 507 millions d'écus. En revanche, le budget ne fixe pas de crédits pour l'aide à l'agriculture privée en Pologne mais est assorti d'une déclaration indiquant que le crédit sera immédiatement débloqué dès que le Conseil aura pris une décision à ce sujet.

— Les programmes intégrés méditerranéens (P.I.M.) : à la demande de la Grèce, un premier crédit de 70 millions d'écus a été inscrit dans le budget. On se souvient que, pour obtenir l'accord de la Grèce à l'élargissement de la Communauté à l'Espagne et au Portugal, le Conseil européen de Bruxelles des 28 et 29 mai 1985 s'était engagé à lui verser à ce titre un crédit de deux milliards d'écus en 7 ans, pour aider l'économie grecque à supporter le choc de l'arrivée de deux nou-

veaux partenaires méditerranéens. L'inscription de ces crédits représente une anticipation car il avait été prévu qu'ils figureraient dans le budget à partir de l'exercice 1986.

L'Assemblée demandait l'inscription de 140 millions. Le chiffre finalement retenu est de 120 millions.

— La compensation britannique : le projet de budget prévoit que le Royaume Uni déduira 1 milliard d'écus de sa contribution globale, à titre de remboursement de ses versements T.V.A. en 1984.

L'Assemblée a finalement accepté, après s'y être vivement opposée, le mécanisme de remboursement partiel mis au point à Fontainebleau en juin 1984. Repoussant la proposition de son rapporteur général, qui souhaitait que le remboursement soit inscrit en dépenses de sorte que l'Assemblée puisse en contrôler l'utilisation, celle-là a admis que le remboursement prenne la forme d'une réduction des versements du Royaume-Uni au titre de la T.V.A. Toutefois, l'Assemblée a adopté à une très large majorité un amendement qui maintient théoriquement sa position antérieure en inscrivant en dépenses un « pour mémoire », sans aucun chiffre, relatif au remboursement britannique.

L'accent a été mis au cours des débats sur le caractère transitoire du système et sur la nécessité de le concevoir ultérieurement comme étant inscrit au budget en tant que dépense, c'est-à-dire sur la nécessité d'opérer dans l'avenir la correction à travers les politiques communautaires.

## II. — CARACTÉRISTIQUES DU SYSTÈME DES AVANCES REMBOURSABLES

### A. — Le montant des avances

#### 1. — *Le montant total.*

Le montant total des avances dépendait de l'ampleur des dépenses agricoles arrêtées pour l'exercice. Elles variaient selon les estimations et les acceptations entre 1,3 et 2,9 milliards d'écus.

D'après le premier projet de budget, rejeté au mois de décembre 1984 par le Parlement, le déficit à couvrir aurait été de 1,3 milliards d'écus.

— 1,3 milliards d'écus était le niveau minimal, fondé sur des dépenses du FEOGA-Garantie de l'ordre de 19,3 milliards. Ce montant avait été rapidement considéré comme irréaliste par la presque totalité des États-membres, à l'exception du Royaume-Uni, qui estimait que des économies étaient possibles. Les prévisions des dépenses avaient ensuite été révisées à la hausse.

— 2 milliards d'écus environ était le montant accepté par l'Italie, le Belgique, l'Irlande, la Grèce et les Pays-Bas. Il correspondait à une évaluation des dépenses du FEOGA-Garantie à 20 milliards environs.

— 2,9 milliards d'écus étaient le montant nécessaire des contributions nationales supplémentaires demandé par la Commission :

Le Conseil a finalement accepté l'évaluation de la Commission en fixant à 19,955 milliards d'écus la dotation du FEOGA-Garantie (+ 8,85 % par rapport à 1984).

Le montant des avances s'établit en conséquence à 1,982 milliard d'écus.

#### 2. — *Répartition.*

La charge est répartie entre les États membres proportionnellement aux versements effectués par chacun d'eux au titre de la TVA,

selon une « clé » qui repose sur la décision du 21 avril 1970 sur les ressources propres des communautés.

**Répartition des avances non remboursables de 1985**

	ÉCU	PART
Belgique .....	64 747 174	3,27 %
Danemark .....	40 002 214	2,02 %
Republique Fédérale d'Allemagne .....	570 544 402	28,76 %
Grèce .....	30 764 236	1,55 %
France .....	442 332 177	22,31 %
Irlande .....	17 385 578	0,89 %
Italie .....	292 131 555	14,73 %
Luxembourg .....	5 128 489	0,26 %
Pays-Bas .....	96 223 275	4,86 %
Royaume-Uni .....	493 100 343	21,35 %
	1 982 359 444	100 %

— Ainsi pour la France la contribution s'établit à 3 milliards de francs, (442,3 millions d'écus), soit près du double de l'avance consentie en 1984 (1,560 milliards de francs).

Comme en 1984, cette somme devra figurer dans un projet de loi de finances rectificatives p... 1985.

**B. — Caractéristiques**

**1. — Sur le caractère « non remboursable » des avances.**

• Le caractère remboursable ou non remboursable des avances avait soulevé en 1984 quelques interrogations, notamment de nature **juridique**. Le remboursement était lié au relèvement du taux de TVA ; cette hypothèse était très incertaine et peu conforme au traité, dans la mesure où elle préjugeait des décisions des autorités budgétaires de la Communauté. En outre, le fondement juridique de ce remboursement, l'article 235 du traité de Rome, paraissait contestable.

La solution des avances non remboursables supprime sur ce point toute ambiguïté.

• Sur le plan financier, le caractère remboursable ou non remboursable des avances pour couvrir le déficit de l'exercice budgétaire n'a pas l'importance qui lui a été donnée.

En effet, les remboursements qui seront faits seront, en toute hypothèse, imputés sur des ressources provenant des États membres, et notamment sur les recettes dans la limite du plafond de TVA.

Le résultat est donc sensiblement le même, avec cette nuance que les avances non remboursables permettent de « gagner » une année ou plus : elles sont immédiatement versées et utilisables pour l'exercice en cours, alors que les avances remboursables donnent lieu à des dépenses, et donc des versements des États membres, qui sont imputées sur les exercices postérieurs.

- Sur le plan budgétaire, les 3 milliards « d'avances » figurent parmi les dépenses à caractère définitif et sont inscrits au budget des charges communes (3 053 millions de francs - chapitre 42-06). Les avances de 1984, remboursables, avaient été inscrites dans un compte spécial du Trésor.

## 2. — *Une solution peu satisfaisante dans son principe.*

Le glissement du système des ressources propres vers un mécanisme de financement partiel par avances remboursables n'est pas satisfaisant :

### a) tant sur le plan financier...

Le présent accord, pas plus que le précédent, ne règle en rien les difficultés financières de l'Europe des Dix et qui doit faire face à une crise permanente de trésorerie. C'est une solution d'urgence qui n'est satisfaisant — ni pour l'Europe, entraînée de fait dans un mécanisme d'endettement à court terme alors même qu'elle a souhaité éviter le recours à l'emprunt — ni pour les pays contributeurs, qui en fin d'année se voient obligés de répondre à cette rallonge de 1,5 milliards en 1984, 3 milliards en 1985 alors même qu'ils tentent de réduire les prélèvements obligatoires.

### b) ... que sur le plan des institutions européennes.

Les crédits, appelés au-delà de la limite du plafond des ressources propres, dépendent de la volonté des États membres et non des institutions de la Communauté.

Ce recours met en danger l'autonomie financière et le fonctionnement normal de la Communauté. En moins d'un an, les Parlements nationaux ont été amenés à intervenir pour autoriser en 1984 des avan-

ces remboursables, en 1985 des avances non remboursables et le relèvement de plafond de TVA.

Ces accords mettent en œuvre un système de décision qui suppose l'accord unanime des gouvernements et des parlements nationaux, qui relève plus de la coopération internationale classique que des techniques de l'intégration européenne.

Ainsi que le note M. Bernard Barbier dans ses conclusions relatives au financement du budget communautaire pour 1985 (1), « le glissement du système des ressources propres vers un mécanisme de financement qui ne dépend plus en partie des institutions de la Communauté mais de la volonté des États membres constitue incontestablement un recul ». Ainsi, le pouvoir budgétaire glisse des instances communautaires vers les États.

---

(1) Délégation parlementaire pour les Communautés européennes n° 143/85.

## CONCLUSION

Cet accord est aujourd'hui un pis aller qui s'impose de fait tant à la Communauté qu'aux États.

La ratification de la décision du 7 mai 1985 relative au relèvement de 1 % à 1,4 % du taux maximum d'appel de TVA devrait donner à court terme, une plus grande latitude pour définir les politiques communes et restaurer, dans une certaine mesure, l'autonomie financière de la Communauté.

En dépit de ses insuffisances et en l'état actuel des difficultés de la Communauté, cet accord paraît indispensable. Sa ratification en est urgente.

Votre commission propose donc au Sénat d'adopter le projet de loi dont la teneur suit :

« Est autorisée l'approbation de l'accord intervenu au sein du Conseil des communautés européennes entre les représentants des gouvernements des États membres, relatif au versement à la Communauté d'avances non remboursables pour 1985, conclu à Luxembourg les 23 et 24 avril 1985 et dont le texte est annexé à la présente loi » (1).

(1) Voir texte annexé au document A.N. 1985-1984 n° 3044.

## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le jeudi 5 décembre 1985 sous la présidence de M. Edouard Bonnefous, président, la Commission des Finances, a examiné, sur le rapport de M. Josy Moinet, le projet de loi N° 106 (1985-1986) adopté par l'Assemblée Nationale après déclaration d'urgence autorisant l'approbation de l'accord intervenu au sein du Conseil des Communautés européennes les 23 et 24 avril 1985 entre les représentants des gouvernements des États membres relatif au versement à la Communauté d'avances non remboursables pour 1985.

M. Josy Moinet a présenté les principales dispositions de l'accord et proposé d'adopter le projet de loi.

Suivant son rapporteur, la Commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter le projet de loi n° 106 (1985-1986).

## PROJET DE LOI

**(Texte adopté par l'Assemblée nationale)**

Article unique.

Est autorisée l'approbation de l'accord intervenu au sein du Conseil des communautés européennes entre les représentants des gouvernements des États membres, relatif au versement à la Communauté d'avances non remboursables pour 1985, conclu à Luxembourg les 23 et 24 avril 1985 et dont le texte est annexé à la présente loi (1).

---

(1) *Nota* : voir le document annexé au projet de loi n° 3044.