

N° 144

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1988-1989

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

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, autorisant l'approbation d'un 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 1988.

Par M. Josy MOINET

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, *président* ; Geoffroy de Montalembert, *vice-président d'honneur* ; Jean Cluzel, Jacques Descours Desacres, Tony Larue, Joseph Raybaud, *vice-présidents* ; Emmanuel Hamel, Modeste Legouez, Louis Perrein, Robert Vizet, *secrétaires* ; Maurice Blin, *rapporteur général* ; MM. René Ballayer, Stéphane Bonduel, Raymond Bourguine, Ernest Cartigny, Roger Chinaud, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Gérard Delfau, Jacques Delong, Marcel Fortier, André Fosset, Mme Paulette Fost, MM. Jean Francou, Henri Goetschy, Georges Lombard, Paul Lericourt, Roland du Luart, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, Josy Moinet, René Monory, Lucien Neuwirth, Jacques Oudin, Bernard Pellarin, Jean-François Pintat, Mlle Irma Rapuzzi, MM. René Regnault, Henri Torre, André-Georges Voisin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 277, 424, 410 et T.A. 49.

Sénat : 134 (1988-1989).

Communautés européennes. — Avances.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	3
I. Genèse du projet	4
1.1. <i>Les précédents</i>	4
1.1.1. 1984. Les avances remboursables	4
1.1.2. 1985. Les avances non remboursables	5
1.2. <i>Les difficultés budgétaires de la Communauté en 1988</i>	6
1.2.1. La procédure budgétaire	6
1.2.2. Le déblocage de la situation	7
II. Caractéristiques	9
2.1. <i>Le montant des avances</i>	9
2.1.1. Le montant total	9
2.1.2. La répartition	10
2.2. <i>Caractéristiques</i>	11
2.2.1. Sur le plan institutionnel	11
2.2.2. Sur le plan juridique	12
2.2.3. Sur le plan financier	13
2.2.4. Sur le plan budgétaire	14
CONCLUSION	16

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 du Conseil des communautés européennes le 24 juin 1988, visant à compléter les ressources communautaires, par un système "d'avances" non remboursables, réparties entre les Etats membres.

Le montant total prévisionnel des avances était de 7,1 milliards d'Ecu. Une fraction ne sera pas appelée en 1988 et le montant définitif à financer est de 6,07 milliards d'Ecu.

Concrètement, la France devra verser environ 20 % du total des avances, soit environ 8,6 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).

(1) Voir notamment la situation financière des communautés européennes et le projet de budget pour 1989, rapport de la délégation du Sénat pour les Communautés Européennes. Conclusions de M. Bernard Barbier, n° 196/88.

I. GENESE DU PROJET

Le système des avances a pour but de parer aux difficultés ponctuelles de financement du budget communautaire. Une procédure similaire a déjà été utilisée à deux reprises en 1984 et 1985. Des circonstances et des difficultés comparables ont amené la Communauté à recourir une nouvelle fois à la procédure des "avances", à une différence près : le montant est trois fois plus important qu'en 1985.

1.1. Les précédents

Le recours à un système d'avances a été utilisé à deux reprises, pour faire face à des difficultés de financement de la communauté.

Une première fois, en 1984, sous forme "d'avances remboursables". Une deuxième fois en 1985, sous forme "d'avances non remboursables".

1.1.1. 1984. Les avances remboursables

o En 1984, il est apparu que la limite des ressources propres (principalement le 1 % T.V.A.) serait dépassée pour couvrir l'intégralité des dépenses de l'exercice sous l'effet notamment de la demande de compensation budgétaire au profit de la Grande-Bretagne, et de facteurs agricoles conjoncturels (excédents laitiers et baisse du prix du sucre).

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 (décision du Conseil du 3 octobre 1984).

Cette avance portait sur 1.003 millions d'Ecus, répartis selon la clé de T.V.A. La quote-part de la France était de 22,79 %, soit 1,56 milliard de francs.

o Sur le plan budgétaire, l'approbation de l'accord a été autorisée par la loi ordinaire n° 85.1 du 2 janvier 1985, mais le financement effectif a résulté de l'ouverture d'un compte de prêts du Trésor, créé par l'article 11 de la loi de finances rectificative n° 84.1209 du 29 décembre 1984 (compte n° 903.16 intitulé "prêts à la Communauté économique européenne"), doté de 1,56 milliard de francs.

- Le remboursement devait s'opérer en huit tranches semestrielles, soit 427.327 Ecus par semestre. Le remboursement de l'avance sera achevé à la fin de l'exercice 1989 seulement, l'exécution de l'accord ayant été suspendue en 1985 et 1987. Le compte de prêt sus-indiqué retrace effectivement, en recettes, les versements de la C.E.E. au titre de l'amortissement en capital soit 394 millions de francs en 1988, 401 milliards de francs en 1989.

1.1.2. 1985. Les avances non remboursables

o Contrairement à l'année précédente, les difficultés financières de la Communauté sont apparues dès la préparation du budget. Elles venaient, d'une part, comme en 1984, du glissement des dépenses agricoles, avec le passage de la grande majorité des secteurs agricoles sous garantie communautaire et l'apparition d'excédents (lait et vin en 1985) ; d'autre part, de données ponctuelles, telles que d'insurmontables difficultés de procédure (le rejet du budget par le Parlement) et les demandes spécifiques de la Grèce à l'approche de l'élargissement de la Communauté à l'Espagne et au Portugal (le Conseil européen s'était engagé à verser un crédit de 2 milliards d'écus en 7 ans, pour aider l'économie grecque à supporter le choc de l'arrivée des deux nouveaux partenaires ; 70 millions d'écus étaient consentis au budget 1985).

Dans l'attente du relèvement du taux de T.V.A. à 1,4 % à compter du 1er janvier 1986, le Conseil décidait le 21 mars 1985 de couvrir le déficit par des contributions supplémentaires.

Le montant de ces avances était de 1.981,6 millions d'écus, répartis selon la clé de T.V.A. La quote-part de la France était de 22,31 % soit 442 millions d'écus, soit environ 3 milliards de francs.

o Sur le plan budgétaire, le mécanisme est très différent de celui de 1984. Les avances ont certes été autorisées par une loi ordinaire, et prévues par la loi de finances rectificative de l'année, mais elles figurent cette fois parmi les dépenses à caractère définitif, inscrites au budget des charges communes (chapitre 42.06).

3.053 millions de francs, soit le double des avances de 1984, ont été utilisés à ce titre.

1.2. Les difficultés budgétaires de la Communauté en 1988

1.2.1. La procédure budgétaire

o La procédure budgétaire du budget 1988 a été marquée par une crise sans précédent, puisque c'est la première fois qu'un blocage s'est produit au Conseil dès la première lecture alors que les conflits précédents n'avaient éclaté jusqu'alors que dans la suite de la procédure entre le Conseil et le Parlement européen (1985). Le Parlement n'ayant pas été saisi dans les délais, déposait, fin 1987, un recours en carence du Conseil devant la Cour de justice des communautés.

o Cette situation de blocage résultait

- d'une position de principe du Conseil que ne voulait pas adopter le budget tant que les Douze ne se seraient pas mis d'accord sur un nouveau régime de ressources propres ;

Le Conseil ne pouvait notamment arrêter en temps voulu un projet de budget sur la base de l'avant-projet présenté par la Commission en juin 1987 (voir ci-après).

- d'une opposition de l'Italie au mode de financement de la compensation britannique retenu par l'avant-projet de la Commission. Celle-ci proposait de répartir ce financement selon une "clé P.N.B." plutôt qu'une "clé T.V.A."

- d'un "déficit prévisionnel" important puisque l'avant-projet, en augmentation de 5 % par rapport au budget de 1987 faisait apparaître un écart de 4,5 milliards d'écus entre les recettes dont pouvait disposer la Communauté conformément au droit existant, et les dépenses demandées par la Commission.

En d'autres termes, le financement de cet avant-projet de budget ne pouvait être contenu dans les limites du taux d'appel de la T.V.A. de 1,4 % car il nécessitait la mise en oeuvre de nouvelles ressources propres de financement ; en effet, sans ces ressources propres, le taux d'appel de T.V.A. aurait dû être de 1,7 %, c'est-à-dire déjà supérieur au taux de 1,6 % envisagé par le Sommet de Fontainebleau de 1984 pour le 1er janvier 1988.

Il n'est toutefois pas inutile d'observer que l'avant-projet de la Commission prévoyait un régime alternatif de financement portant

- soit, sur de nouvelles ressources propres,
- soit, à régime inchangé, sur un supplément de contributions des Etats, sous forme d'avances nationales remboursables à hauteur de 5,75 milliards d'écus.

1.2.2. Le débloqué de la situation

Cette situation a été débloquée lors du Conseil européen de Bruxelles des 11, 12 et 13 février 1988. Des décisions capitales pour l'avenir financier de la Communauté européenne ont été prises, notamment la création en sus des ressources propres traditionnelles, d'une nouvelle contribution calculée sur le P.N.B. des Etats membres (1).

(1) Cet accord fait l'objet d'un rapport particulier de votre Commission. Rapport Sénat 1988-1989 n° 145. Ce rapport contient des informations sur les conséquences des prélèvements C.E.E. sur les finances publiques nationales.

Un premier projet d'accord adopté en mars 1988 prévoyait à titre provisoire un montant d'avances non remboursables de 7.646 millions d'écus, dont 1.531 millions d'écus pour la France. Ce montant devrait être réexaminé à la suite de l'adoption de la décision sur les ressources propres.

La décision ressources propres ayant été adoptée par le Conseil le 23 juin 1988, un accord intergouvernemental a été adopté le lendemain 24 juin, fixant le montant définitif des avances non remboursables des Etats, soit 7.114 millions d'écus dont 1.438 millions d'écus pour la France.

Cependant, dans l'attente de l'application effective de cette décision, le régime antérieur des ressources propres continuait de s'appliquer ; il ne pouvait être question de différer l'adoption du projet de budget 1988 jusqu'à ce que les diverses procédures de ratification aient abouti.

Ainsi, un système d'avances a-t-il été adopté : il devait permettre d'équilibrer le budget pour l'exercice 1988, et constituer une simple anticipation du nouveau système de financement.

Il peut être noté :

- que l'avant-projet de budget présenté par la Commission en mai 1987 -et refusé par le Conseil- portait sur 39,7 milliards d'écus et induisait des avances pour un montant de 5,75 milliards d'écus.

- mais que le budget de la Communauté pour 1988, tel qu'il est rendu possible par les arbitrages et accords successifs s'élève à 43,82 milliards d'écus, soit une augmentation de + 21 % par rapport au budget 1987, et induit des avances pour un montant de 7,114 milliards d'écus.

Entre l'avant-projet de la Commission et le budget définitif, les avances destinées à combler le déficit se sont accrues de 23,7 %.

II. CARACTERISTIQUES

2.1. Le montant des avances

2.1.1. Le montant total des avances

Le montant total des avances a été obtenu par simple soustraction entre la totalité des ressources propres à la disposition de la Communauté pour 1988 (ressources propres et T.V.A. sur la base d'un taux d'appel de 1,4 %) et l'ensemble des dépenses prévues pour l'exercice.

Celles-ci se sont considérablement accrues en 1988. Le budget de la Communauté s'élève à 45.344 millions d'écus en crédits d'engagements et 43.820 millions d'écus en crédits de paiement, soit une progression de 21 % par rapport au budget rectificatif et supplémentaire n° 1 pour 1987.

Les dépenses de garantie des marchés agricoles progressent notamment de 20 % passant de 22,96 à 28,74 milliards d'écus entre 1987 et 1988. La baisse du dollar et l'inscription d'une provision pour dépréciation des stocks expliquent cette progression.

Les dépenses relatives aux fonds structurels augmentent également très sensiblement.

Le montant des avances prend également en compte une "réserve monétaire" d'environ 1.000 écus destinée à financer d'éventuelles dépenses complémentaires du F.E.O.G.A. qui résulteraient de mouvements imprévus de la parité dollar/ECU.

Le total des avances est de 7.113,7 millions d'écus.

L'augmentation des avances ne fait que traduire, ou plus exactement suivre, celle des dépenses communautaires (1).

(1) Voir rapport de la commission des finances sur les ressources propres de la Communauté. Sénat 1988-1989, n° 145.

o Conformément à la répartition des avances entre les différents Etats (voir ci-après), la contribution de la France devait s'établir à 1.438 millions d'écus, soit près de 10 milliards de francs, soit plus du triple de l'avance consentie en 1985.

Enfin, la " réserve monétaire " ne sera pas appelée en 1988. Le montant des avances s'établit à 6,07 milliards d'Ecu soit pour la France 8,59 milliards de francs.

MONTANT DES AVANCES FAITES PAR LA FRANCE A LA C.E.E.

Caractéristiques	Montant total (millions d'ECU)	Part de la France (millions d'ECU)	Part de la France (millions de francs)
1984 remboursables	1 003	229	1 560
1985 non remboursables	1 981,6	442	3 056
1988 non remboursables	7 113,7	1 438	10 000
Montant effectivement versé	6 069,3	1 229	8 597

2.1.2. La répartition des avances

La répartition est sensiblement différente de celle de 1984/1985. En 1985, la charge était répartie selon la "clé T.V.A.", c'est-à-dire proportionnellement aux versements effectués au titre de la T.V.A. En 1988, la charge est répartie proportionnellement aux versements effectués au titre de la contribution P.N.B. et sur douze Etats au lieu de dix.

RÉPARTITION DES AVANCES NON REMBOURSABLES

	1985	1988	Evolution
Belgique	3,27 %	3,5 %	+
Danemark	2,02 %	2,4 %	+
République fédérale d'Allemagne	28,76 %	24,3 %	-
Grèce	1,55 %	1,1 %	-
Espagne	»	7 %	
France	22,31 %	20,2 %	-
Irlande	0,89 %	0,6 %	-
Italie	14,73 %	19,3 %	+
Luxembourg	0,26 %	0,2 %	-
Pays-Bas	4,86 %	5 %	+
Portugal	»	0,9 %	
Royaume-Uni	21,35 %	15,5 %	-
	100 %	100 %	

La répartition entre les différents Etats est donnée dans le tableau ci- après.

RÉPARTITION DES AVANCES ENTRE LES DIFFÉRENTS ÉTATS

Etats membres	Montants non compris la réserve monétaire	Montants 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	183 312 263	1 371 840 144
Luxembourg	11 962 066	2 062 397	14 024 463
Pays-Bas	303 793 184	50 461 763	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

2.2. Caractéristiques

2.2.1. Sur le plan institutionnel

Certains ont craint, à l'apparition des avances en 1984 et 1985, un glissement du système des ressources propres vers un mécanisme de financement dont la maîtrise retournait aux Etats (puisque les accords d'avances doivent être approuvés par les Etats), c'est-à-dire un transfert ou un retour du pouvoir budgétaire des instances communautaires vers les Etats.

Ce risque est limité.

L'argument, sur le strict plan juridique, est fondé, puisque ces accords d'avances mettent en oeuvre un système de décision qui suppose l'accord unanime des gouvernements et des parlements, qui relève plus de la coopération internationale classique que de techniques de l'intégration européenne.

Néanmoins, force est de reconnaître que la marge d'appréciation des Etats, impliquée dans une logique communautaire et des décisions collectives, est étroite. La

ratification d'un tel accord sert en outre les intérêts nationaux en évitant notamment la couverture des dépenses d'intervention agricole par des financements nationaux.

L'imputation budgétaire des " avances " parmi les *prélèvements* au profit de la C.E.E., et non plus parmi les *dépenses* définitives de l'Etat illustre parfaitement l'assimilation de ces " avances " à des " ressources propres " communautaires (voir ci-après).

La marge d'appréciation du Parlement est, elle, inexistante.

2.2.2. Sur le plan juridique, l'accord intergouvernemental doit être approuvé par le Parlement, conformément à l'article 53 de la Constitution. L'accord intergouvernemental précise d'ailleurs que "les douze délégations déclarent que les procédures internes impliquent une approbation parlementaire".

Il n'en demeure pas moins que la marge d'appréciation est singulièrement étroite: le rejet de l'accord par l'un des Etats membres créerait un droit à remboursement au profit des Etats ayant déjà versé leur avance. Cela limiterait les ressources pour 1988, creuserait un déficit et ferait reporter la charge équivalente sur les années suivantes.

A ce jour -fin novembre- cinq des douze Etats membres ont déjà approuvé l'accord. Deux l'ont fait par une procédure simplifiée (adoption directe en commission au Danemark, approbation tacite aux Pays-Bas).

PROCÉDURES INTERNES DE RATIFICATION

	Date	Observations
France	Fin d'année	»
Belgique	Fin d'année	»
Danemark	Août	Adoption directe par la commission des Finances ni vote, ni débat en séance
Espagne	Fin d'année	»
Grèce	Fin d'année	»
Irlande	Juin	Adoption par le Parlement
Italie	Fin d'année	»
Luxembourg	Fin d'année	»
Pays-Bas	Novembre	Procédure d'approbation tacite
Portugal	»	»
R.F.A.	Octobre	»
Royaume-Uni	Octobre	»

2.2.3. Sur le plan financier, le caractère "remboursable" ou "non remboursable" des avances doit être relativisé.

D'une part parce que, dans tous les cas, les "avances" servent à financer des paiements aux Etats membres.

D'autre part, sans considérer les reversements éventuels aux Etats conformément à l'application des politiques communautaires, a priori, la distinction est claire : une avance remboursable s'apparente à un prêt sans intérêt, une avance non remboursable est similaire à une subvention d'équilibre. La première implique un "retour", la seconde est versée définitivement. (Sous réserve naturellement du versement des dépenses de la Communauté à la France. Il ne s'agit alors pas, à proprement parler, de "remboursement" mais plutôt de la simple application des politiques communautaires.)

En réalité, le remboursement des avances s'effectue au cours des exercices postérieurs et accroît alors les prélèvements opérés. Les ressources, en particulier le taux d'appel de la T.V.A. (puis de la ressource FNB) sont calculées en fonction des dépenses à couvrir, notamment des dépenses obligatoires. Le remboursement suppose donc une majoration des prélèvements ultérieurs.

Certes, juridiquement, ces ressources sont des ressources propres, communautaires, et non des ressources nationales. Mais sur le plan budgétaire, le prélèvement est un "prélèvement sur les recettes de l'Etat au profit de la C.E.E.", et le remboursement s'effectuera donc par ponction supplémentaire sur les recettes publiques qui, elle, sera définitive.

Dans les deux cas, le prélèvement est définitif.

La différence entre les deux est uniquement lié au décalage dans le temps.

Le "remboursement" des avances donne d'ailleurs lieu à de curieux mouvements. Ainsi, le Gouvernement français doit consentir cette année de nouvelles avances pour un montant de 8,6 milliards de francs : mais dans le même temps, la communauté procède aux remboursements accélérés des avances de 1984 !

Ainsi, interrogé par le président de la Commission des Finances sur les conditions de financement du décret d'avances du 10 juin 1988 (portant sur 4.410 millions de francs), le ministre du budget précise que parmi les recettes supplémentaires figure "un remboursement non prévu de l'avance consentie en 1984 par la France à la C.E.E."

Il y a, parfois, des remboursements qui tombent particulièrement "à point".

2.2.4. Sur le plan budgétaire, l'avance de 1988 soit 8 597 millions de francs est financée :

. d'une part par la provision inscrite dans la loi de finances initiale pour 1988 pour le versement au titre de la quatrième ressource (projet de loi de finances pour 1988, voies et moyens, page 81). Cette provision se monte à 5 500 millions de francs ;

. d'autre part par l'inscription d'une dotation complémentaire en loi de finances rectificative.

Ainsi, l'évaluation des "prélèvements au profit de la C.E.E." passe-t-elle de 54,77 milliards de francs en loi de finances initiale pour 1988 à 64,618 milliards de francs, dans le collectif de 1988 afin de "prendre en compte les conséquences financières de l'adoption définitive du budget communautaire 1988".

Sur les 9 848 millions de francs supplémentaires prévus dans le collectif 1988, 3 097 millions de francs représentent le solde non encore inscrit à la loi de finances initiale pour financer

la participation française au titre de l'accord intergouvernemental.

On peut d'ailleurs s'interroger sur la validité de cette imputation.

En effet, en 1985, les avances non remboursables avaient été inscrites au budget des charges communes, parmi les dépenses définitives de l'Etat.

En 1988, elles sont incluses parmi les "prélèvements au profit de la C.E.E.", c'est à dire parmi les ressources propres communautaires.

Ce transfert illustre parfaitement les ambiguïtés juridiques des avances, assimilées de fait, à des "ressources propres communautaires".

*

* *

"Cet accord est, une fois encore, un pis aller qui s'impose, de fait, tant à la Communauté qu'aux Etats. La ratification de la dernière décision relative aux ressources propres devrait donner une plus grande latitude pour restaurer l'autonomie financière de la Communauté".

Telle était la conclusion que proposait votre Commission en 1985, lors de l'examen des avances au budget communautaire, peu avant le relèvement du taux d'appel de la T.V.A.

Trois ans plus tard, les avances ont triplé. Pour le reste, il n'y a pas un mot à changer.

Le nouveau système de financement doit faire l'objet d'un reexamen en 1992. Y aura-t-il alors encore de nouvelles "avances" afin de combler le déficit ? Il paraît nécessaire que la Communauté fasse preuve d'un surcroît de discipline pour que de nouvelles avancées de la construction européenne soit possible.

Dans l'attente, le système des avances ne constitue qu'une application anticipée de l'accord sur les ressources propres de la Communauté. L'un et l'autre s'imposent à la Communauté et aux Etats.

Votre Commission propose donc au Sénat d'adopter le projet de loi.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 14 décembre 1988 sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la Commission des Finances a examiné, sur le rapport de M. Josy Moinet, le projet de loi adopté par l'Assemblée nationale autorisant l'approbation de l'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.

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.

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 Etats membres, relatif au versement à la Communauté d'avances non remboursables pour 1988, conclu à Luxembourg le 24 juin 1988 et dont le texte est annexé à la présente loi (1)

(1) Nota : voir le document annexé au projet de loi Assemblée nationale 1988-1989 n° 277