

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1984-1985

Annexe au procès-verbal de la séance du 12 décembre 1984

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 2 et 3 octobre 1984, entre les représentants des gouvernements des Etats membres et portant sur le financement du budget rectificatif et supplémentaire n° 1 des Communautés.

Par M. Josy MOINET,

Sénateur.

(1) Cette Commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, président, Geoffroy de Montalembert, Jacques Desours Desarès, Tony Larue, Jean Cluzel, vice-présidents ; Modeste Legoux, Yves Durand, Louis Perrein, Camille Vallin, secrétaires ; Maurice Blin, rapporteur général ; 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 Goetschy, Robert Guillaume, Fernand Lafont, Georges Lombard, Michel Mane, Jean-Pierre Masseret, Michel Maurice-Bokanowski, Josy Moinet, René Monory, Jacques Mowjon, Bernard Pellann, Jean-François Pintat, Christian Poncelet, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Maurice Schumann, Henri Torre, André-Georges Voruz.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7^e législ.) : 2416, 2449, 2446 et In-3° 697.

Sénat : 99 et 129 (1984-1985)

Traité et conventions. - Communautés européennes

SOMMAIRE

	Page
Introduction	3
I - Un compromis issu de négociations laborieuses	5
A. - Un contexte général difficile	5
1° Des problèmes budgétaires accentués par l'évolution de la conjoncture	5
2° Des divergences entre Etats membres	7
a) L'approche singulière du Royaume-Uni	7
b) Les positions des autres pays	9
3° Des rivalités entre institutions communautaires	10
a) La contestation des chiffres avancés par la Commission	10
b) L'affirmation, par l'Assemblée, de ses prérogatives budgétaires	11
c) Les différences de conception entre, d'une part, le Conseil et, d'autre part, la Commission et l'Assemblée	11
B. - Un compromis libéralisé	12
1° Le préalable de Fontainebleau	12
2° Les négociations sur la couverture du déficit de 1984	13
a) Les solutions possibles	13
b) Les oppositions entre Etats membres	14
c) Le dénouement au mois d'octobre	15
II - Un expédient insuffisant mais urgent et indispensable	16
A. - Un expédient insuffisant	16
1° Un accord grevé d'hypothèques et comportant certaines ambiguïtés	16
a) Les hypothèques britanniques	16
b) Les ambiguïtés introduites par l'Assemblée des Communautés	16
2° Un compromis insuffisant	17
a) Concernant la politique agricole commune	17
b) Concernant l'évolution des recettes de T.V.A.	17
B. - Un compromis néanmoins indispensable et urgent	18
1° Vis-à-vis de nos partenaires	18
2° Vis-à-vis de nos agriculteurs	18
Conclusion	19
Examen en Commission	20

MESDAMES, MESSIEURS,

Le présent projet de loi tend à autoriser l'approbation par le Parlement, en vertu de l'article 53 de la Constitution, du versement de la participation française au budget rectificatif des Communautés européennes, adopté les 2 et 3 octobre derniers par le Conseil des représentants des Etats membres.

Le montant de la contribution de la France s'établit à 228.679.103 écus, soit 22,79 % du total du budget rectificatif.

La loi de finances rectificative pour 1984, qui sera prochainement examinée par le Sénat, a prévu l'ouverture, en prévision du règlement de cette dépense, de 1 milliard 570 millions de francs de crédits de paiement inscrits à un compte spécial du Trésor, créé pour la circonstance, qui s'intitule « Prêt à la Communauté économique européenne ».

Issu de laborieuses négociations, l'accord conclu in extremis à Luxembourg les 2 et 3 octobre ne constitue qu'un palliatif, certes insuffisant mais néanmoins indispensable et urgent, pour le respect des engagements de la politique agricole commune.

I. - UN COMPROMIS ISSU DE NÉGOCIATIONS LABORIEUSES

A. - UN CONTEXTE GÉNÉRAL DIFFICILE

Les dispositions de l'accord des 2 et 3 octobre ne portent sur le financement que des dépenses de l'exercice 1984.

Cependant, le texte annexé au présent projet fait également allusion au problème de la compensation britannique et à l'application, au sein des communautés, de principes de discipline budgétaire. Ne serait-ce que pour cette raison, il est nécessaire de situer l'accord soumis à la ratification du Sénat dans le contexte général des relations entre Etats membres et du fonctionnement des institutions communautaires.

Ce contexte est rendu difficile par l'évolution de la conjoncture qui aggrave les problèmes budgétaires communautaires ainsi que par les divergences entre Etats membres et les rivalités entre institutions européennes.

1° Des problèmes budgétaires accentués par l'évolution de la conjoncture.

Si le haut niveau du dollar a aidé les finances communautaires en rapprochant les prix européens des prix mondiaux et en diminuant d'autant les restitutions octroyées par le F.E.O.G.A. (Fonds européen d'orientation et de garantie agricole), d'autres facteurs ont joué en sens inverse.

Ainsi la contraction du commerce international, liée à la crise, a limité les ressources que procurent aux communautés les prélèvements agricoles et les droits de douane.

Par ailleurs, l'abondance des récoltes et la saturation de la demande ont créé d'importants excédents dans les secteurs du vin et des fruits et légumes.

Le déséquilibre structurel de la production laitière a continué à produire ses effets (les fonds manquent pour écouler les stocks qui représentent plus de 10 % de la collecte totale).

Il n'est pas jusqu'à la production interne de viande bovine qui ne soit devenue excédentaire, avant même l'adoption des mesures laitières qui ont pour conséquence d'augmenter le nombre des abattages.

Ainsi et malgré les économies réalisées dans les secteurs des céréales, des oléagineux et des protéagineux, d'importantes dépenses supplémentaires de stockage et de garantie des prix se sont avérées nécessaires.

La Commission a estimé à 971 millions d'écus l'impact de la conjoncture en 1984.

Ces dépenses se sont ajoutées à celles, évaluées à 675 millions d'écus, résultant du report de 1983 à 1984 de certains paiements (restitutions à l'exportation et règlement de différentes primes et aides).

Par ailleurs, l'incidence financière des décisions du 31 mars 1984, relatives aux prix agricoles, a provoqué un accroissement de dépenses de 187 millions d'écus.

Enfin, la situation des stocks a nécessité un programme d'écoulement dont le coût devrait approcher les 150 millions d'écus.

Au total, la quasi-totalité des dépenses supplémentaires du budget communautaire de 1984 est due au déficit de la politique agricole commune.

Il a manqué, cette année, en effet au F.E.O.G.A. une somme de 1.983 milliard d'écus pour faire face à ses obligations en matière de garanties de prix.

En comparaison, les dépenses nouvelles non agricoles ne se sont montées qu'à 131 millions d'écus.

Jusqu'en 1984, les budgets rectificatifs européens avaient pu être financés par un appel aux ressources propres communautaires provenant de la T.V.A.

Certes ces recettes ne pouvaient excéder une limite obtenue par l'application à une assiette déterminée de façon uniforme pour tous les Etats membres, d'un taux de 1 %.

Il s'agissait cependant de ressources évolutives, assises sur des bases très larges, dont la part dans le total des ressources propres communautaires devait rapidement dépasser les 50 %.

La croissance des dépenses agricoles ayant pourtant fini par devenir supérieure à celle des recettes de T.V.A., le taux d'appel

de ces dernières s'est rapproché inexorablement, à partir de l'exercice budgétaire de 1982, du plafond de 1 %.

En 1984, le taux d'utilisation des ressources provenant de la T.V.A. a pratiquement atteint, dès l'ouverture de l'exercice, le maximum autorisé.

Dans ces conditions, il était inévitable qu'un budget rectificatif et supplémentaire soit présenté dans le courant de l'année car la marge disponible pour financer les dépenses supplémentaires de l'exercice, et notamment celles résultant de la fixation des prix agricoles, n'atteignait que le montant dérisoire de 42 millions d'écus (pour un budget total de 25,36 milliards d'écus).

Ce « dérapage » des dépenses agricoles, qui mobilisent déjà, en moyenne, les deux tiers du budget communautaire, ne pouvait qu'aviver les inquiétudes des pays qui retirent le moins d'avantages de la politique agricole commune.

Il convient toutefois d'observer que cette politique étant la seule véritable politique européenne existante, il est normal que la majeure partie des dépenses de la Communauté lui soit imputable. Imagine-t-on quel serait le coût d'une politique industrielle commune ?

2° Des divergences entre Etats membres.

La Grande-Bretagne se singularise par son approche des problèmes financiers communautaires sans que les positions de ses partenaires soient pour autant identiques.

a) L'approche singulière du Royaume-Uni.

La réforme du 21 avr' 1970 a substitué aux contributions financières des Etats membres un système de ressources propres devant permettre aux communautés de mener des politiques communes.

A la suite des élargissements successifs du Marché commun, différents correctifs ont été apportés à la réforme dont la logique était de permettre d'attribuer avec une certaine automaticité des ressources aux communautés, selon des règles d'assiette et de taux communes à tous les Etats membres.

Estimant le montant de sa cotisation disproportionné à sa richesse économique, d'une part, et à ce qui lui était reversé par

la Communauté, d'autre part, la Grande-Bretagne a formulé des exigences particulières auprès de ses partenaires et des autorités de Bruxelles.

Elle a tout d'abord obtenu une « renégociation » en 1974 des conditions de son adhésion au Marché commun, au terme de laquelle elle a fait admettre le principe d'un « mécanisme correcteur » susceptible d'entraîner un « reversement budgétaire » au profit d'Etat membre dont la situation apparaîtrait comme « inacceptable » compte tenu d'une situation économique déficiente et d'une participation « inadéquate » aux dépenses communautaires.

A partir de la préparation du budget des Communautés pour 1980, la Grande-Bretagne a introduit dans ses discussions avec ses partenaires la notion de « solde net », différence entre le montant de la contribution brute d'un Etat membre et celui des dépenses de la Communauté en sa faveur.

Le recours aux notions de capacité contributive et de solde net devait permettre de fixer des limites rigoureuses à la charge budgétaire de tout Etat, les excès de déficit étant compensés par une réduction des sommes dues au titre de la T.V.A.

Le Royaume-Uni a ainsi obtenu du Conseil européen une réduction substantielle de ses contributions pour les exercices 1980 et 1981, les remboursements effectués donnant même lieu à des « trop-perçus ».

D'autre part, le Conseil a donné mandat à la commission, le 30 mai 1981, de proposer des mesures de « restructuration » du budget communautaire, faute de quoi des mesures analogues à celles prises en 1980 et 1981 pourraient être décidées ultérieurement.

Les arguments invoqués par la Grande-Bretagne appellent les observations suivantes :

- il est certes exact que la contribution nette du Royaume-Uni est la deuxième, en importance, de celles des Etats membres, après la contribution de l'Allemagne fédérale, bien que le P.I.B. britannique par habitant soit inférieur à la moyenne communautaire :

- cette situation, toutefois, résulte essentiellement de ce que la Grande-Bretagne importe davantage de produits en provenance de pays tiers et paye, à ce titre, des prélèvements agricoles et des droits de douane plus importants :

- la notion de solde net, par ailleurs, ne tient pas compte des avantages économiques et commerciaux difficilement chiffrables, qu'un pays peut retirer de son appartenance à la Communauté.

Quoi qu'il en soit, la question de la contribution britannique a bloqué, jusqu'au succès du sommet de Fontainebleau, les 25 et 26 juin 1984, la résolution des difficultés budgétaires de la Communauté.

En raison de l'intransigeance du Premier ministre de la Grande-Bretagne, cette question s'est trouvée, par la force des choses, indissolublement liée aux problèmes de discipline budgétaire, de création de ressources propres nouvelles et de couverture du déficit de l'exercice 1981.

b) Les positions des autres pays.

Il était à craindre que l'introduction dans les débats européens de la notion de «solde net» des Etats membres et l'atmosphère de crise entretenue par les Britanniques ne finissent pas porter atteinte à l'esprit de solidarité des autres Etats membres.

D'autant que l'examen des contributions de ces derniers fait apparaître des divergences d'intérêt entre :

- l'Allemagne fédérale confirmée par ses succès économiques dans son rôle de principal payeur de la Communauté ;
- le Bénélux et le Danemark qui, grâce à la politique agricole commune, jouissent d'une position bénéficiaire nette ;
- enfin, les pays les moins riches (Irlande, Grèce, Mezzogiorno) qui reçoivent le soutien des marchés agricoles et des fonds structurels de la Communauté (fonds social, fonds régional).

De fait, des divergences se sont d'abord manifestées sur les questions agricoles.

Après l'échec du Conseil d'Athènes, le compromis des 30 et 31 mars n'a pas réellement rapproché les points de vue des partisans d'une véritable rationalisation de la politique agricole commune d'une part, et de ceux qui, d'autre part, se contentent de souhaiter un freinage des dépenses.

La baisse des prix en écus et l'instauration des quotas laitiers n'ont pas eu pour contrepartie un démantèlement complet des montants compensatoires monétaires ni un renforcement satisfaisant de la préférence communautaire par une limitation efficace des importations de produits de substitution des céréales et par une révision suffisante des concessions commerciales (viande ovine et bovine et beurre néo-zélandais). Le rééquilibrage du marché des matières grasses par l'institution d'une taxe spécifique n'a pas non plus été obtenu.

L'Allemagne fédérale faisant preuve d'une inflexibilité digne de Mme Thatcher s'est opposée à la baisse des prix agricoles en marks, qui seule aurait permis une élimination équitable et rapide des montants compensatoires, et a accordé à ses agriculteurs un dégrèvement de 5 points de T.V.A. en échange de la suppression des montants compensatoires positifs dont ils bénéficiaient.

D'autre part, malgré l'accord du Conseil de Fontainebleau sur les principes de la compensation à verser à la Grande-Bretagne, de l'élévation du plafond de la T.V.A. et de la définition de règles de discipline budgétaire et financière, la situation s'est à nouveau bloquée à la fin juillet, lors de la réunion des ministres des Finances et des Affaires étrangères des Dix, en ce qui concerne le déficit du budget de 1984 et l'avant-projet de budget pour 1985.

Les divergences étaient notamment nombreuses au sujet de la structure et du montant du déficit et des moyens de le couvrir.

A ces oppositions entre Etats se sont ajoutées des rivalités entre institutions communautaires, et plus particulièrement entre le Conseil et l'Assemblée.

3° Des rivalités entre institutions communautaires.

a) La contestation des chiffres avancés par la Commission.

Des écarts très sensibles ont marqué l'évaluation du montant global des dépenses supplémentaires à engager jusqu'à la fin de 1984.

La Commission a réduit par palliers successifs ses estimations qui sont ainsi passées de 3 milliards à 1,983 milliard d'écus (voir détail ci-avant).

Ces sommes ont été modifiées successivement par le Conseil et par l'Assemblée.

Le Conseil les a ramenées d'abord à 1,35 milliard, au début de l'été, puis à 1,003 milliards d'écus en octobre, s'attendant à une diminution de 603 et 274 millions d'écus des dépenses consacrées aux céréales et aux oléagineux et ayant décidé, d'une part, de faire verser par anticipation la cotisation « sucre » des entreprises et, d'autre part, de procéder à 500 millions d'écus d'économies.

Concernant les recettes, le Conseil a réduit de 560 millions d'écus les prévisions – au demeurant très fluctuantes – de la Commission relatives aux ressources propres. Elle a notamment escompté, en raison de la conjoncture, une diminution de 498,5 millions d'écus du produit des prélèvements agricoles.

b) L'affirmation, par l'Assemblée, de ses prérogatives budgétaires.

L'Assemblée, pour sa part, soucieuse d'affirmer ses prérogatives en matière budgétaire, a remis en cause les positions sur lesquelles le Conseil s'était, à grand peine, mis d'accord.

Elle s'est arrogée le droit de proposer non seulement des modifications de dépenses mais également des amendements sur les recettes, après avoir protesté contre le fait que le Conseil ait fixé, de façon unilatérale, le montant des besoins financiers supplémentaires nécessaires pour boucler l'exercice 1984.

Déjà, le 27 juillet dernier, l'Assemblée avait créé la surprise en refusant de débloquer le crédit de 750 millions d'écus correspondant à la compensation consentie, au titre de 1983, au Royaume-Uni à la suite des décisions des sommets de Stuttgart et de Fontainebleau.

Cette initiative avait pour but de faire pression sur le Gouvernement britannique pour qu'il accepte d'accorder les fonds supplémentaires nécessaires au financement des marchés en 1984.

Néanmoins, les partenaires de la Grande-Bretagne y ont vu un obstacle supplémentaire sur la voie de la recherche d'une solution aux problèmes budgétaires de la Communauté.

Par ailleurs, l'Assemblée a contesté les évaluations à partir desquelles le Conseil avait établi son projet de budget rectificatif, notamment en ce qui concerne le produit des prélèvements agricoles et des cotisations « sucre » qu'elle a jugé surestimé et le montant des droits de douane qui, en revanche, lui a paru devoir être plus élevé que prévu.

c) Les différences de conception entre, d'une part, le Conseil et, d'autre part, la Commission et l'Assemblée.

Il semble, de façon générale, que l'Assemblée et la Commission se soient montrées plus soucieuses que le Conseil de la défense des acquis communautaires et, notamment, des politiques structurelles.

Dans son avant-projet de budget, la Commission s'est refusée à « rationaliser » davantage la politique agricole commune et à réduire les moyens des politiques structurelles.

De son côté, l'Assemblée n'a pas voulu que le montant des économies sur les crédits des politiques structurelles soit fixé impérativement, comme le souhaitait le Conseil, à 500 millions d'écus.

Les conséquences des différentes modifications de recettes proposées par l'Assemblée auraient été d'accroître de 473 millions d'écus les avances demandées aux Etats membres, aussi le Conseil s'y est-il opposé.

Ces divergences entre Etats membres et entre institutions communautaires expliquent le caractère laborieux des compromis réalisés.

B. - UN COMPROMIS LABORIEUX

1° Le préalable de Fontainebleau des 25 et 26 juin.

L'accord des 2 et 3 octobre sur le financement du budget rectificatif de 1984 n'a été rendu possible que par le succès préalable du Sommet de Fontainebleau.

Le compromis réalisé à l'issue de cette réunion a, en effet, permis de lever, au moins provisoirement, l'hypothèque britannique et de fixer certaines des orientations de l'évolution à moyen terme des finances de la Communauté.

Il a ainsi été décidé :

- Concernant la contribution britannique :
 - de débloquer la compensation budgétaire versée au titre de 1983 (750 millions d'écus) ;
 - d'arrêter à 1.000 millions d'écus le montant de cette compensation pour 1984 (alors que le Royaume-Uni avait exigé dans un premier temps un reversement de 1.500 millions d'écus) ;
 - de limiter les remboursements ultérieurs à 66 % du déficit calculé hors prélèvements agricoles et droits de douane.

Ce système est moins avantageux pour la Grande-Bretagne que celui pratiqué par le passé (les compensations versées de 1980 à 1983 avoisinaient 80 % du déficit).

Cependant, les versements seront proportionnels et croîtront en même temps que les dépenses de la Communauté alors que plusieurs Etats membres souhaitaient un mécanisme forfaitaire et dégressif.

- Concernant l'évolution des ressources propres de la Communauté, il a été décidé d'élever de 1 % à 1,4 % le taux du plafond des recettes de T.V.A. à partir du 1^{er} janvier 1986. Ce taux pourrait être porté à 1,8 % au 1^{er} janvier 1988 sur décision du Conseil prise à l'unanimité.

- Enfin, au sujet de la discipline budgétaire, le communiqué publié à l'issue de la réunion de Fontainebleau proclame que « la politique des dépenses est, à terme, le moyen essentiel de résoudre la question du déséquilibre budgétaire » (1).

Toutefois, des correctifs peuvent être apportés, dans l'immédiat, au montant des recettes, au profit de « tout Etat membre supportant une charge budgétaire excessive au regard de sa prospérité relative ».

Enfin, la Commission devra présenter au Conseil, qui se réserve de prendre sur ces questions les décisions appropriées, un rapport faisant le point sur :

- les résultats de la discipline budgétaire ;
- les besoins financiers de la Communauté ;
- la répartition des charges budgétaires entre Etats membres compte tenu de leur prospérité relative et les conséquences à en tirer sur l'application des corrections budgétaires.

2^e Les négociations sur la couverture du déficit de 1984.

a) Les solutions possibles.

Consciente, dès le début de l'année, que le budget général des Communautés européennes pour 1984 ne permettrait pas de couvrir les dépenses nécessaires, la Commission avait envisagé, dès le premier trimestre, plusieurs solutions :

- elle avait abandonné l'idée du recours à l'emprunt, à laquelle elle avait tout d'abord songé, car cette formule aurait eu pour inconvénient :

- d'alourdir la charge de la dette de la Communauté ;
- de dessaisir les parlements nationaux ;

(1) Le niveau des dépenses devrait être établi en fonction des recettes disponibles et ne pas dépasser un montant maximum arrêté chaque année.

Le taux de progression des dépenses agricoles devrait, pour sa part, rester inférieur à celui des ressources propres de la Communauté.

- de contrevenir aux règles de l'article 199 du Traité de Rome relatives à l'équilibre entre les ressources et les dépenses budgétaires de la Communauté ;
- enfin de subvenir à des dépenses courantes par des moyens en principe réservés au financement d'investissements ;

- elle s'était donc ralliée en juillet à la solution des avances consenties par les Etats membres, bien qu'il doive en résulter, comme pour la formule de l'emprunt, un alourdissement des charges de remboursement de la Communauté.

b) Les oppositions entre Etats membres.

La délégation britannique au Conseil s'est opposée, jusqu'en septembre, à la demande d'avances présentée par la Commission.

Elle a prétendu qu'il était possible d'économiser 1,85 milliard d'écus sur les dépenses agricoles et de reporter une partie de ces dernières sur le budget de 1985.

Elle a proposé, pour faciliter ce report, d'avancer du 1^{er} janvier 1986 au 1^{er} octobre 1985 le passage de 1 à 1,4 % du taux plafond de T.V.A.

Il est évident que ces suggestions n'étaient pas désintéressées dans la mesure où la compensation que devait recevoir la Grande-Bretagne en 1984 était forfaitaire alors qu'elle deviendrait proportionnelle au déficit britannique à partir de 1985 !

L'Allemagne fédérale proposait de son côté de réaliser de substantielles économies au détriment des politiques structurelles communautaires (développement régional, fonds social, ...).

Un consensus avait au moins été rencontré sur l'évaluation du montant des dépenses supplémentaires de l'exercice mais des désaccords persistaient au sujet de la façon de lever les crédits nécessaires.

Une majorité était favorable à un accord intergouvernemental autorisant des avances sur les ressources propres nouvelles de la Communauté.

Certains Etats dont l'Italie préféraient le recours à la procédure prévue par l'article 235 du Traité de Rome qui dispose que le Conseil prend à l'unanimité des mesures appropriées sur proposition de la Commission et après consultation de l'Assemblée.

Le blocage de la situation était tel que la Commission envisageait d'introduire, avec le Parlement, un « recours en carence » devant la Cour de justice des Communautés.

c) Le dénouement au mois d'octobre.

La date limite de transmission à l'Assemblée du budget rectificatif étant le 5 octobre, le Conseil a réussi, in extremis, à mettre au point un projet le 3 octobre.

Le Royaume-Uni, sous certaines réserves (voir plus loin), a finalement accepté l'octroi à la Communauté de un milliard d'écus supplémentaires.

En contrepartie, le blocage de la compensation accordée à la Grande-Bretagne au titre de 1983 a été levé par l'Assemblée le 9 octobre.

Celle-ci n'en a pas moins profondément amendé le projet de budget du Conseil, proposant, en première lecture, comme il a été montré, d'accroître de 473 millions d'écus les avances demandées aux Etats membres.

Le Conseil ayant accepté les amendements de l'Assemblée relatifs aux dépenses (notamment en ce qui concerne le financement d'une opération « beurre de Noël » par une économie de 150 millions d'écus sur le stockage du beurre), celle-ci a renoncé à demander une augmentation des avances des Etats membres.

II. - UN EXPÉDIENT INSUFFISANT MAIS URGENT ET INDISPENSABLE

A. - UN EXPÉDIENT INSUFFISANT

1° Un accord grevé d'hypothèques et comportant certaines ambiguïtés.

a) Les hypothèques.

La Grande-Bretagne a assorti de deux conditions son engagement de faire procéder à la ratification de l'accord par son Parlement :

- l'une de ces conditions relative au déblocage de sa compensation pour 1983 a d'ores et déjà été remplie ;

- la deuxième s'avère beaucoup plus délicate à satisfaire puisqu'il s'agit que le Conseil parvienne à un accord sur « les mesures nécessaires pour garantir l'application des principes de discipline budgétaire arrêtés à Fontainebleau ».

Cette notion de discipline budgétaire risque de susciter de sérieuses divergences entre Etats membres.

La délégation du Sénat pour les Communautés européennes s'est montrée très réservée à son endroit, soulignant les dangers qu'elle comporte pour l'avenir de la politique agricole commune et déclarant « qu'une discipline budgétaire mal conçue ne doit pas se substituer à une rigueur de gestion que personne ne conteste »

b) Les ambiguïtés introduites par l'Assemblée des Communautés.

Lors de l'examen en deuxième lecture du budget rectificatif, l'Assemblée des Communautés a maintenu ses amendements tendant à réévaluer de 260 millions d'écus les recettes douanières afin de diminuer du même montant les économies prévues aux dépens des politiques structurelles.

Ce faisant, elle a qualifié ces économies d'excédent « prévisible », et non d'excédent « disponible », ce qui n'a en rien contribué à clarifier le débat.

2° Un compromis insuffisant.

Le compromis des 2 et 3 octobre paraît insuffisant car il ne permet aucunement de régler au fond les problèmes financiers de la Communauté.

a) **Concernant la politique agricole commune**, les mesures structurelles qui auraient contribué à limiter les excédents en agissant sur l'offre et la demande n'ont pas été prises.

C'est ainsi notamment, comme il a été rappelé, que les atteintes à la préférence communautaire, dont le coût est pourtant de 2 à 4 milliards d'écus, n'ont pas été éliminées (importation de produits de substitution des céréales, de viandes et de beurre néo-zélandais).

La taxation des matières grasses n'a pas non plus été instaurée alors qu'elle permettrait de rééquilibrer le marché de ces produits tout en augmentant les ressources propres des Communautés.

b) **Concernant l'évolution des recettes de T.V.A.**, l'application au 1^{er} janvier 1986 seulement du relèvement du plafond du taux, fait qu'un déficit risque à nouveau d'apparaître en 1985.

Dans ces conditions, de nouvelles avances de la part des Etats membres pourraient être sollicitées.

Il apparaît donc peu probable que celles consenties en 1984 puissent être remboursées avant l'entrée en vigueur du relèvement du plafond des ressources de T.V.A.

C'est d'ailleurs d'avances « **sur les ressources propres** » qu'il avait, dans un premier temps, été question.

Ces dernières ressources pourraient malheureusement s'avérer rapidement insuffisantes, compte tenu des charges de remboursement de la Communauté.

Aussi, un nouveau relèvement du taux des ressources de T.V.A. est-il envisagé en 1988.

La plus grande incertitude règne donc en ce qui concerne la date de remouement des avances sollicitées en 1984.

B. - UN COMPROMIS NÉANMOINS INDISPENSABLE ET URGENT

Néanmoins, la ratification, demandée au Sénat, de l'accord des 2 et 3 octobre paraît indispensable et urgente.

1° Pour que notre pays tienne sa parole vis-à-vis de ses partenaires.

L'accord précise, en effet, que « les gouvernements des Etats membres feront tout ce qui est en leur pouvoir pour que leurs procédures nationales soient menées à terme avec un maximum de diligence ».

2° Pour permettre aux Communautés de respecter leurs engagements vis-à-vis de nos agriculteurs déjà durement éprouvés par l'évolution de la conjoncture.

Il est au moins indispensable que les décisions prises les 30 et 31 mars, en ce qui concerne les prix agricoles, puissent être intégralement appliquées.

Ainsi qu'il a été rappelé, le coût de ces mesures a été évalué à 187 millions d'écus par la commission qui a estimé par ailleurs qu'il manquerait, en 1984, 1,983 milliard au F.E.O.G.A. garantie pour lui permettre de faire face à ses obligations.

CONCLUSION

Malgré les insuffisances du contenu de l'accord des 2 et 3 octobre et les incertitudes qui affectent sa mise en œuvre (notamment au regard du versement de la participation britannique et des modalités de remboursement des avances consenties), votre commission des Finances estime que notre Haute Assemblée ne peut que lui donner un avis favorable.

Il y va de la sauvegarde de la Communauté européenne et de la préservation des intérêts de nos agriculteurs.

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

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 financement du budget rectificatif et supplémentaire n° 1 des Communautés, conclu à Luxembourg les 2 et 3 octobre 1984, dont le texte est annexé à la présente loi (1).

(1) Voir le texte annexé au document A.N. n° 2416.

EXAMEN EN COMMISSION

Le présent projet de loi a été examiné par votre Commission dans sa séance du mercredi 12 décembre.

A l'issue de l'exposé de votre Rapporteur, des observations ont été présentées par M. Jacques Descours Desacres sur :

1^o Les inconvénients pour les producteurs de l'allongement des délais de paiement de l'Office national de la viande ;

2^o La possibilité d'affecter les excédents agricoles européens aux besoins alimentaires des pays du Tiers-Monde.