

ARCHIVES HISTORIQUES DE LA COMMISSION

COLLECTION RELIEE DES
DOCUMENTS "COM"

COM (80)241

Vol. 1980/0076

Disclaimer

Conformément au règlement (CEE, Euratom) n° 354/83 du Conseil du 1er février 1983 concernant l'ouverture au public des archives historiques de la Communauté économique européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique (JO L 43 du 15.2.1983, p. 1), tel que modifié par le règlement (CE, Euratom) n° 1700/2003 du 22 septembre 2003 (JO L 243 du 27.9.2003, p. 1), ce dossier est ouvert au public. Le cas échéant, les documents classifiés présents dans ce dossier ont été déclassifiés conformément à l'article 5 dudit règlement.

In accordance with Council Regulation (EEC, Euratom) No 354/83 of 1 February 1983 concerning the opening to the public of the historical archives of the European Economic Community and the European Atomic Energy Community (OJ L 43, 15.2.1983, p. 1), as amended by Regulation (EC, Euratom) No 1700/2003 of 22 September 2003 (OJ L 243, 27.9.2003, p. 1), this file is open to the public. Where necessary, classified documents in this file have been declassified in conformity with Article 5 of the aforementioned regulation.

In Übereinstimmung mit der Verordnung (EWG, Euratom) Nr. 354/83 des Rates vom 1. Februar 1983 über die Freigabe der historischen Archive der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft (ABl. L 43 vom 15.2.1983, S. 1), geändert durch die Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1700/2003 vom 22. September 2003 (ABl. L 243 vom 27.9.2003, S. 1), ist diese Datei der Öffentlichkeit zugänglich. Soweit erforderlich, wurden die Verschlussachen in dieser Datei in Übereinstimmung mit Artikel 5 der genannten Verordnung freigegeben.

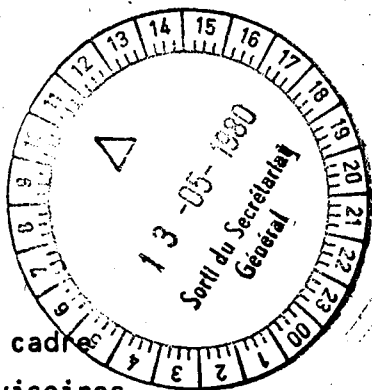
COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES

COM(80) 241 final

Bruxelles, le 7 mai 1980

LA SITUATION DU FEOGA/GARANTIE EN L'ABSENCE PROLONGEE DE BUDGET

(Communication de la Commission
au Parlement européen et au Conseil)



Mesures proposées dans le cadre
du régime des douzièmes provisoires

COM(80) 241 final

INTRODUCTION

La Communauté, confrontée, en l'absence de budget pour 1980, à l'obligation d'appliquer le régime financier des douzièmes provisoires, rencontre des difficultés particulières pour assurer le financement du FEOGA/Garantie.

Il y a lieu de souligner que, dans une situation de statu quo réglementaire, il est inévitable, sauf dans le cas de conjoncture favorable, que les dépenses relatives au FEOGA/Garantie soient en progression d'une année à l'autre en raison de facteurs purement objectifs tels que l'incidence sur la totalité d'une année des décisions de prix prises au cours de l'année précédente et l'augmentation de certaines productions.

Par conséquent, il est normal que l'évolution des dépenses dans les États membres en 1980 indique que les disponibilités financières, dans le cadre du régime des douzièmes provisoires, ne permettent plus de couvrir l'intégralité des besoins.

Par ailleurs, la législation actuelle régissant le fonctionnement des marchés agricoles, détermine un rythme de dépenses qui est la conséquence d'obligations de la Communauté à l'égard de tiers. Il n'est pas possible d'adapter ce rythme de dépenses au niveau qu'implique l'application des douzièmes provisoires, la législation ne laissant qu'une marge de manoeuvre restreinte pour encadrer une dépense qui s'effectue pour sa plus grande part à guichet ouvert.

Dès lors, si pour les cinq premiers mois de l'année la Commission a pu assurer le financement du FEOGA/Garantie, elle doit maintenant proposer à l'Autorité budgétaire les mesures qui s'imposent pour garantir la continuité de la gestion en se plaçant dans la perspective des besoins financiers qui sont susceptibles de se faire jour jusqu'à la fin août. Elle demande que les moyens réglementaires, prévus à cet effet, soient mis en vigueur, à savoir l'autorisation de douzièmes supplémentaires et en dernier ressort, de virements.

En même temps, elle doit appeler l'attention de l'Autorité budgétaire sur le fait que, si l'octroi de douzièmes supplémentaires est la seule voie permettant d'assurer la continuité du financement, l'échéance à partir de laquelle le financement des marchés agricoles ne pourra plus être assuré se rapprochera d'autant et se situera très probablement en septembre/octobre.

La Commission tient donc à souligner qu'il incombe à l'Autorité budgétaire de prendre les mesures nécessaires pour arrêter le budget 1980 avant que le financement du FEOGA/Garantie ne soit totalement bloqué.

A. La fonction budgétaire des douzièmes provisoires

La Commission - en soumettant à l'Autorité budgétaire la présente proposition - estime tout d'abord nécessaire de rappeler la fonction budgétaire du régime des douzièmes provisoires.

Ce régime, tel qu'il a été conçu et ainsi qu'il ressort des textes de base qui le régissent, constitue une mesure conservatoire ayant pour but d'assurer le maintien des activités jusqu'au moment où le budget est arrêté. Or, en ce qui concerne le FEOGA/Garantie, le maintien dont il s'agit correspond à la couverture des dépenses découlant inéluctablement de la législation existante.

En l'occurrence, les douzièmes ont essentiellement une fonction de dotation d'attente jusqu'à l'arrêt du budget et ne peuvent avoir une fonction de limitation des dépenses permettant de couvrir la totalité d'un exercice.

La Commission doit par conséquent proposer à l'Autorité budgétaire toute mesure qui s'impose pour éviter, tant que cela est possible, un arrêt du financement des marchés agricoles et pour assurer donc le respect des obligations de la Communauté envers les tiers.

B. L'exécution budgétaire dans le domaine du FE0GA Garantie

L'exécution budgétaire dans ce domaine s'effectue en deux temps :

- La mise à disposition mensuelle et anticipée par la Commission de fonds (les avances) permettant aux services des Etats membres de payer les bénéficiaires de la PAC;
- La prise en compte de ces dépenses au niveau du budget communautaire par le mécanisme des imputations détaillées en paiements, qui s'effectue nécessairement avec un certain décalage.

a) Les avances

Au sens de l'article 96 alinéa 2 du Règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes, les avances décidées par la Commission valent "engagements provisionnels globaux". Ainsi, pour la mise en oeuvre du régime des douzièmes provisoires, convient-il d'appliquer les dispositions relatives aux "opérations d'engagement" visées à l'article 8, 2ème alinéa du même Règlement.

A ce titre, la Commission dispose de 3/12 en janvier, puis de 1/12 par mois à partir de février.

Il est rappelé que l'avance est versée globalement le mois précédent son utilisation par les organismes payeurs des Etats membres, suivant les Règlements n° 729/70 du Conseil et n° 380/78 de la Commission, de manière à assurer une souplesse d'adaptation au niveau des administrations nationales.

En vertu de ces dispositions, notamment de celle relative à la disponibilité de 3/12 en janvier, la Commission a pu répondre aux besoins financiers déclarés par les Etats membres pour les cinq premiers mois de l'année (voir tableau 2).

Mais malgré les mesures d'économies que la Commission a appliquées dans le cadre de son pouvoir de gestion des marchés agricoles, les dépenses dans les Etats membres s'effectuent à un rythme mensuel moyen équivalent à celui des avances octroyées, soit 1.000 MUCE. Or, ne disposant désormais que de 1/12 par mois (836 MUCE; voir tableau 1), la Commission ne peut plus faire face à ses obligations.

b) Les paiements

Sous l'angle formel, les dépenses effectuées par les Etats membres ne deviennent des paiements au titre du budget de la Communauté que lors de leur reconnaissance par la Commission, soit avec un décalage dans le temps de trois mois à cause du délai nécessaire pour la transmission des documents justificatifs par les Etats membres, et pour leur exploitation par la Commission (articles 3 du Règlement 380/78 et 97 du Règlement financier).

Il s'ensuit que, même si l'alinéa 3 de l'article 8 du Règlement financier limite à 1/12 par mois les disponibilités en paiements, au moment où l'on doit procéder à l'imputation détaillée sur le plan budgétaire, on dispose du cumul d'au moins trois douzièmes.

Cette circonstance a comme conséquence que les dépenses dans les Etats membres ne posent jusqu'ici de problème que pour le vin (tableau 4), et ce au moment de l'imputation en mai.

C. Les mesures envisagées par la Commission sur le plan de la gestion des marchés et de la surveillance du financement

a) Possibilités et limites de freinage des dépenses

D'une façon générale, la Commission poursuivra, avec les moyens à sa disposition, ses efforts visant à freiner le rythme de croissance des dépenses du FEOGA-Garantie qui, pour les cinq premiers mois de 1980, est en augmentation de 14 % par rapport à la même période de 1979. Mais la Commission ne possède pas la maîtrise de tous les facteurs qui déterminent la dépense agricole.

- 5 -

En effet, de nombreuses dépenses sont la conséquence d'automatismes qui découlent des règlements du Conseil (par exemple, niveau des aides et des interventions) ou de certains règlements de la Commission pour lesquels son pouvoir d'appréciation est très limité en raison des critères précis contenus dans la réglementation du Conseil. Par ailleurs, les modifications d'actes réglementaires se traduisent dans les comptes du FEOGA/Garantie avec un décalage de plusieurs mois, variable suivant les Etats membres.

Pour certains mécanismes de soutien des marchés, la Commission est en mesure d'agir et n'a pas manqué d'utiliser le plus possible ses possibilités d'économies, surtout dans le secteur du lait. Mais cette action, qu'elle compte poursuivre, a des limites économiques (en fonction, par exemple, du niveau des prix mondiaux pour l'exportation), juridiques (les projets de mesures doivent recueillir l'avis des Comités de gestion et, en cas de vote négatif, il y a recours au Conseil) et financières. Ainsi, une trop forte réduction du taux de restitution entraînerait une paralysie des exportations et, en contre-partie, un accroissement des frais relatifs aux stocks dont l'écoulement devra être effectué ultérieurement, par exemple lors du prochain exercice budgétaire, avec probablement des coûts plus élevés en raison de l'évolution défavorable du marché mondial. Par conséquent, une gestion agricole s'inspirant trop de considérations immédiates peut entraîner des effets financiers négatifs à terme.

b) Surveillance du rythme et du niveau des dépenses

Tenant compte de l'évolution, désormais connue ou prévisible, de la dépense agricole au cours des premiers mois de l'année et afin d'encadrer, autant que possible, la gestion budgétaire au titre du régime des douzièmes provisoires, la Commission envisage également de renforcer à partir de mai les mesures permettant d'informer les Etats membres sur le risque de dépassement des dépenses par rapport aux disponibilités financières et les associera ainsi de manière plus active au respect du régime budgétaire en vigueur.

D. Les mesures proposées à l'Autorité budgétaire

Les dispositions du Règlement financier relatives au régime des douzièmes ont permis de faire face, jusqu'à présent, au financement des besoins. Ces mêmes dispositions prévoient des solutions spécifiques pour surmonter la situation prochaine d'insuffisance des disponibilités.

a) La demande de douzièmes supplémentaires

Lorsque, en fonction des nécessités de gestion, le régime automatique des douzièmes (3/12 à janvier + 1/12 à février, etc.) ne suffit plus, le Règlement financier prévoit, en son article 8, alinéa 4, que, à la demande de la Commission, le Conseil peut, après avoir consulté le Parlement, autoriser simultanément deux ou plusieurs douzièmes supplémentaires.

La Commission propose, comme l'indique le tableau 3, qu'un montant supplémentaire de 936,6 MUCE soit autorisé pour couvrir les besoins estimés jusqu'à fin août. Ce renforcement de la dotation permettra de faire face :

- aussi bien aux exigences du financement global (avances),
- qu'aux exigences de l'imputation budgétaire détaillée et définitive, au niveau de chaque chapitre du FEOGA-Garantie (qui interviendront trois mois après, c'est-à-dire jusqu'en novembre).

La demande de douzièmes supplémentaires est une première opération sur laquelle l'Autorité budgétaire doit statuer au plus vite. En l'absence de cette autorisation, la Commission serait obligée de réduire l'octroi des avances aux Etats membres et ne pourrait plus assurer le respect des obligations de la Communauté envers les tiers.

Dans ces conditions, la Commission demande que l'Autorité budgétaire autorise les douzièmes supplémentaires tels qu'ils ressortent des colonnes h) et i) du tableau 3.

b) La demande de virements

Une deuxième mesure est proposée par la Commission : des virements de chapitre à chapitre au sein des titres 6 et 7 du budget (art. 101 du Règlement financier), seule formule qui, de l'avis de la Commission, permette de faire face à une situation d'épuisement des douze douzièmes disponibles sur un chapitre déterminé.

L'évolution budgétaire des paiements figure au tableau 4. L'Autorité budgétaire est saisie concomitamment d'une proposition de virements sur les chapitres du vin et des fruits et légumes, afin de couvrir les besoins en imputations budgétaires qui se présenteront jusqu'au mois d'août compris. Le tableau 5 comporte à sa colonne d) les propositions de virements visés ci-dessus.

c) Bien que le Règlement financier - art. 8 pour la demande de douzièmes supplémentaires et article 101 pour les propositions de virement - prévoit des procédures différentes pour ces deux catégories de mesures, la Commission suggère à l'Autorité budgétaire de les traiter conjointement en raison de leur complémentarité.

*

* * *

La Commission attire l'attention de l'Autorité budgétaire sur la précarité de la situation et sur le fait que l'efficacité des mesures proposées connaîtra nécessairement des limites dans un avenir proche ; elle souligne donc d'autant plus fermement la nécessité de disposer rapidement d'un budget pour 1980.

Tableau 1 : Bases de calcul pour l'application du régime des douzièmes au FEOGA/Garantie

en MUCE

Chapitre	Intitulé	1979 (1)	1980 (2)	12/12mes (3)	1/12me de (3)
60	Céréales	1565,6	1727,5	1565,6	130,5
61	Riz	42,7	47,3	42,7	3,6
62	Lait/prod.lait.	4491,0	4709,6	4491,0	374,3
63	Mot.grasses	606,3	672,0	606,3	50,5
64	Sucre	939,8	1116,6	939,8	78,3
65	Viande bovine	747,8	759,3	747,8	62,3
66	Viande porcine	104,3	77,1	77,1	6,4
67	Oeufs/volaille	79,5	65,8	65,8	5,5
68	Fruits/légumes	441,5	524,4	441,5	36,8
69	Vins	61,3	203,3	61,3	5,1
70	Tabac	225,5	280,0	225,5	18,8
73	Autres secteurs	120,2	126,0	120,2	10,0
74	Prod.hors Ann.II	252,2	270,0	252,2	21,0
75	MCA	1,1	0,1	0,1	0,01
78	MCM	708,3	377,6	377,6	31,5
88	Pêche	17,0	22,0	17,0	1,4
		10404,1	10978,6	10031,5	836,0

(1) Budget supplémentaire no. 3/79 y compris les virements

(2) Projet de budget 1980 du 23 novembre 1979

(3) Minimum de (1) et (2)

Tableau 2 : Comparaison entre les disponibilités et les avances octroyées au titre du FE0GA/Garantie jusqu'en mai 1980 en MUCE

Mois	Montants disponibles dans le cadre du régime des douzièmes (1)	Avances octroyées pour chaque mois	Cumul des avances octroyées du 1/1 jusqu'au mois de mai
Janvier	} 2.508,- 3/12	1.349,7	1.349,7
Février		750,8	2.100,5
Mars	+ 1/12 3.344,-	942,1	3.042,6
Avril	+ 1/12 4.180,-	1.093,4	4.136,-
Mai	+ 1/12 5.016,-	879,9	5.015,9

(1) Les disponibilités formelles pour les avances relatives à chaque mois sont celles acquises le mois précédent car les avances doivent être versées le 20 de chaque mois pour le mois suivant.

Ainsi le montant disponible pour le mois de mai (5.016 MUCE) est celui acquis le 1er avril et ne contient donc pas encore le douzième du mois de mai.

TABLEAU 3 : EXTRAPOLATION DES BESOINS JUSQU'AU 31.8.1980 ET ESTIMATION DES DOUZIEMES SUPPLEMENTAIRES

SECTEURS	LES BESOINS		LES DISPONIBILITES		ECARTS ENTRE LES BESOINS ET LES DISPONIBILITES		PROPOSITION DE DOUZIEMES SUPPLEMENTAIRES			en MUCE	
	Besoins jusqu'au 31.5.1980 communiqués par les Etats membres (1)	Estimations des besoins jusqu'au 31.8.1980(1)	Total des 12/12èmes	Disponibilités jusqu'au 31.8.1980 = 9/12èmes(1)	Ecart entre le total des 12/12èmes et les besoins au 31.8.1980	Ecart entre les disponibilités et les besoins, au 31.8.1980	1/12ème (pour rappel)	Nombre de douzièmes	Montant	SITUATION SUR LE PLAN DES AVANCES POUR LE MOIS D'AOUT	
	a	b	c	d	e = c - b	f = d - b	g	h = f : g	i	j = d + i - b	
Céréales	687,2	1.050	1.565,6	1.174,5	+ 515,6	+ 124,5	130,5	-	-	+ 124,5	
Riz	20,1	40	42,7	32,4	+ 2,7	- 7,6	3,6	deux douzièmes	7,2	- 0,4	
Lait	2.238,8	3.770	4.491,0	3.368,7	+ 721	- 401,3	374,3	un douzième	374,3	- 27,6	
Matières grasses	279,8	430	606,3	454,5	+ 176,3	+ 24,5	50,5	-	-	+ 24,5	
Sucre	390,2	600	939,8	704,7	+ 339,8	+ 104,7	78,3	-	-	+ 104,7	
Viande bovine	412,4	680	747,8	560,7	+ 67,8	- 119,3	62,3	deux douzièmes	124,6	+ 5,3	
Viande porcine	50,4	85	77,1	57,6	- 7,9	- 27,4	6,4	cinq douzièmes(2)	32,0	+ 4,6	
Oeufs et volaille	38,4	65	65,8	49,5	+ 0,8	- 15,5	5,5	trois douzièmes	16,5	+ 1,0	
Fruits et légumes	490,3	620	441,5	331,2	- 178,5	- 288,8	36,8	cinq douzièmes(2)	184,0	- 104,8	
Vins	96,8	250	61,3	45,9	- 188,7	- 204,1	5,1	cinq douzièmes(2)	25,5	- 178,6	
Tabac	168,6	230	225,5	169,2	- 4,5	- 60,8	18,8	quatre douzièmes	75,2	+ 14,4	
Autres secteurs	49	80	120,2	90	+ 40,2	+ 10	10,0	-	-	+ 10,0	
Mors annexe II	96,9	170	252,2	189	+ 82,2	+ 19	21,0	-	-	+ 19,0	
MOR & MCA	227,9	370	377,7	283,5	+ 7,7	- 86,5	31,5	trois douzièmes	94,5	+ 8,0	
Pêche	10,5	15	17,0	12,6	+ 2	- 2,4	1,4	deux douzièmes	2,8	+ 0,4	
TOTAL	5.257,3	8.455	10.031,5	7.524,0	+1.576,5	- 931	-	-	936,6	+ 5,6	

(1) Les besoins au niveau des Etats membres sont à couvrir au niveau communautaire par les avances versées jusqu'au 20 du mois précédent. Par conséquent, le besoin du mois d'août est à couvrir par l'avance à verser le 20 juillet.

(2) Pour ces trois secteurs, tous les douzièmes restant disponibles après le 1er mai doivent être autorisés.

TABLEAU 4 : ECHEANCIER DES IMPUTATIONS EN PAIEMENTS (1)

en MUCE

SECTEURS	Dépenses pour janvier et février		Prévisions des Etats membres			Extrapolation		
	AVRIL	MAI	JUIN	JUILLET	AOÛT	SEPTEMBRE	OCTOBRE	NOVEMBRE
Céréales	98	251,8	396,9	542,1	687,2	808,2	929,1	1.050
Riz	4	9,2	12,8	16,5	20,1	26,7	33,3	40
Lait	831,2	980,8	1.400,1	1.819,4	2.238,8	2.749,2	3.259,6	3.770
Matières grasses	52,5	98,5	158,9	219,4	279,8	329,9	380	430
Sucre	72,1	142	224,7	307,5	390,2	460,1	530	600
Viande bovine	54,1	130,3	224,3	318,4	412,4	501,6	590,8	680
Viande porcine	10,5	19,7	29,9	40,2	50,4	61,9 ⁽²⁾	73,4	85 ⁽³⁾
Oeufs et volaille	6,1	13,4	21,7	30,1	38,4	47,3	56,2	65
Fruits et légumes	49,2	149,7	263,3 ⁽²⁾	376,9	490,3 ⁽³⁾	533,7	576,9	620
Vin	14,1	26,3 ⁽²⁾	49,8	73,3 ⁽³⁾	96,8	147,9	199	250
Tobac	28,8	74,2	105,7	137,1 ⁽²⁾	168,6	189,1	209,6 ⁽³⁾	230
Autres secteurs	12	21,1	30,4	39,7	49	50,3	69,6	80
Hors annexe II	18,1	37,5	57,3	77,1	96,9	121,3	145,8	170
MCM et MCA	46,4	89,9	135,9	181,9	227,9	275,3 ⁽²⁾	328,7	370 ⁽³⁾
Pêche	1,7	3,4	5,8	8,1	10,5	12 ⁽²⁾	13,5	15 ⁽³⁾
TOTAL	1.298,8	2.047,8	3.117,5	4.187,7	5.257,3	6.314,5	7.395,5	8.455

- (1) Il existe un décalage d'environ trois mois entre les dépenses effectuées par les organismes payeurs et les imputations en paiements. Ainsi, avril, mai correspondent aux dépenses de janvier et février.
- (2) Les montants soulignés d'un trait indiquent que pour les secteurs et les mois considérés les disponibilités de douzièmes en paiements ne suffiront plus pour assurer les imputations budgétaires. L'octroi de douzièmes supplémentaires est nécessaire.
- (3) Les montants soulignés de deux traits indiquent que pour les secteurs et les mois considérés les imputations prévisibles en paiement excéderont les disponibilités totales en douzièmes provisoires. Cette situation nécessite le recours à la procédure de virements de chapitre à chapitre.

TABEAU 5 : PROPOSITION DE VIREMENTS A EFFECTUER POUR COUVRIR LES IMPUTATIONS EN PAIEMENTS JUSQU'AU 31.8.1980

SÉCTEURS	Prévisions des imputations en paiement jusqu'au 31.8.1980 (voir tableau 4)	Montants disponibles pour les imputations en paiements au 31.8.1980 compte tenu du renforcement en douzièmes supplémentaires (1)	Ecart entre les prévisions en paiement et les montants disponibles	Virements proposés(2)	Disponibilités après virement
	a	b	c = b - a	d	e = b + d
Céréales	687,2	1.044	+ 356,8	- 54,3	989,7
Riz	20,1	36	+ 15,9		36
Lait	2.238,8	3.368,7	+1129,9		3.368,7
Matières grasses	279,8	404	+ 124,2		404
Sucre	390,2	626,4	+ 236,2	- 30	596,4
Viande bovine	412,4	623	+ 210,6		623
Viande porcine	50,4	77,1	+ 26,4		77,1
Oeufs et volaille	38,4	60,5	+ 22,1		60,5
Fruits et légumes	490,3	441,5	- 48,8	+ 48,8	490,3
Vin	96,8	61,3	- 35,6	+ 35,5	96,8
Tabac	168,6	225,5	+ 57,0		225,5
Autres secteurs	49	80	+ 31		80
Hors Annexe II	96,9	168	+ 71,1		168
MCM et MCA	227,9	346,5	+ 118,6		346,5
Pêche	10,5	14	+ 3,5		14
TOTAL	5.257,3	7.576,5	2319,2	0	7.576,5

(1) Les montants disponibles pour les imputations en paiements fin août représentent 8/12 des fonds auxquels sont rajoutés, conformément à la colonne h du tableau 3, les douzièmes supplémentaires nécessaires.

Pour la viande porcine, les fruits et légumes et le vin, les douzièmes à rajouter ne peuvent être que quatre.

(2) Les virements proposés couvrent les besoins en imputations en paiements pour les deux seuls secteurs qui, à cette date, dépasseront les 12/12 des fonds disponibles: le vin et les fruits et légumes. Les renforcements de 49 MUCE et 35,5 MUCE proviennent des secteurs des céréales et du sucre où les disponibilités par rapport aux besoins sont considérables.