

N° 56

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1992-1993

---

Annexe au procès verbal de la séance du 24 novembre 1992

## RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 1993* **CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION.**

Par M. Jean ARTHUIS,

*Senateur,  
Rapporteur general*

---

### TOME III

**LES MOYENS DES SERVICES ET LES DISPOSITIONS SPECIALES**

**(Deuxieme partie de la loi de finances)**

**ANNEXE N° 2**

### **AFFAIRES EUROPÉENNES ET ARTICLE 36**

**Évaluation de la participation française au budget  
des Communautés européennes**

**Rapporteur : M. René TRÉGOUET**

---

*(1) Cette commission est composée de MM Christian Poncelet, président, Geoffroy de Montalembert, vice président d'honneur, Jean Cluzel, Paul Girard, Jean Chouet, Jean Pierre Masseret, vice présidents, Jacques Oudin, Louis Perrein, François Trucy, Robert Vizat, secrétaires, Jean Arthuis, rapporteur general, Philippe Adnot, René Ballayer, Bernard Barbier, Claude Belot, Mme Maryse Berge Lavigne, MM Maurice Blin, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Crute, Jacques Dehug, Mme Paulette Fust, MM Henri Gertschy, Emmanuel Hamel, Alain Lambert, Tony Larue, Paul Lorient, Roland du Luart, Michel Manet, Michel Moreigne, Jacques Mussion, Bernard Pellarin, René Regnault, Roger Romani, Michel Sergeant, Jacques Sourdille, Henri Torre, René Tregouet, Jacques Valade*

**Voir les numeros :**

**Assemblée nationale (9<sup>e</sup> legisl.) : 2931 et 2943 (tome II, volume 2 et annexe n° 2)**

**Senat : 55 (1992-1993).**

---

**Lois de finances.**

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	<b>5</b>
<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>9</b>
<b>I - L'ARTICLE 36 DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1993 : EVALUATION DE LA PARTICIPATION DE LA FRANCE AU BUDGET DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES</b> .....	<b>11</b>
<b>A. PRÉSENTATION GÉNÉRALE</b> .....	<b>11</b>
<b>1. Une anticipation partielle de la proposition de loi           organique</b> .....	<b>11</b>
<b>2. Le débat juridique sur le principe de l' "évaluation" du           prélèvement communautaire</b> .....	<b>12</b>
<b>B. LES CARACTÉRISTIQUES DU FINANCEMENT       COMMUNAUTAIRE</b> .....	<b>13</b>
<b>1. Le financement de la Communauté</b> .....	<b>14</b>
<i>a) Le principe du financement par des ressources propres</i> ..	<b>14</b>
<i>b) Les ressources propres de la Communauté</i> .....	<b>15</b>
<i>c) La répartition du financement de la Communauté entre               les États-membres</i> .....	<b>19</b>
<b>2. L'inscription dans les documents budgétaires annuels</b> .....	<b>20</b>
<i>a) Observation technique : le choix du mode de               présentation de la participation française au budget des               Communautés européennes</i> .....	<b>21</b>
<i>b) Observation juridique : le bien fondé de la présentation               des ressources propres communautaires sous forme d'un               prélèvement sur les recettes de l'État au profit des               Communautés européennes</i> .....	<b>24</b>

<b>C. LA PARTICIPATION FRANCAISE AU BUDGET DES COMMUNAUTES EUROPEENNES .....</b>	<b>25</b>
<b>1. Le prélevement sur les recettes de l'Etat au profit des Communautés européennes .....</b>	<b>25</b>
<i>a) Les donnees chifrees .....</i>	<i>25</i>
<i>b) Analyse economique et budgetaire du prelevement communautaire .....</i>	<i>27</i>
<b>2. Les difficultés de l'évaluation de la participation française au budget des Communautés européennes ..</b>	<b>30</b>
<i>a) Une evaluation initiale grossiere : l'inevitable ecart entre l'évaluation initiale et le prelevement definitif .....</i>	<i>30</i>
<i>b) Une evaluation incomplete .....</i>	<i>33</i>
<b>II - LES DEPENSES COMMUNAUTAIRES EN FRANCE .....</b>	<b>39</b>
<b>A. LES DEPENSES COMMUNAUTAIRES .....</b>	<b>39</b>
<b>1. Description .....</b>	<b>39</b>
<i>a) Evolution .....</i>	<i>39</i>
<i>b) Repartition des depenses entre Etats-membres .....</i>	<i>41</i>
<b>2. Le solde .....</b>	<b>42</b>
<b>B. LES DEPENSES DES COMMUNAUTES EN FRANCE ...</b>	<b>45</b>
<b>1. Présentation générale .....</b>	<b>45</b>
<i>a) Place de la France dans les depenses communautaires ..</i>	<i>45</i>
<i>b) Analyse nationale .....</i>	<i>46</i>
<b>2. Détails .....</b>	<b>49</b>
<i>a) Les depenses agricoles .....</i>	<i>50</i>
<i>b) Les depenses regionales .....</i>	<i>53</i>
<i>c) Les depenses sociales .....</i>	<i>56</i>
<b>III - QUESTIONS POUR L'AVENIR .....</b>	<b>59</b>
<b>A. LES PERSPECTIVES DE DEPENSES .....</b>	<b>59</b>
<b>1. Le budget des Communautés pour 1993 .....</b>	<b>59</b>
<i>a) Rappels de procedure .....</i>	<i>60</i>
<i>b) L'état de la negociation budgetaire .....</i>	<i>62</i>
<i>c) Les consequences pour la France .....</i>	<i>64</i>

2. Le budget des Communautés pour les cinq années à venir : les perspectives financières pluriannuelles et le "Paquet Delors II" .....	66
a) <i>Observation de méthode : "Paquet Delors II" et "Facture de Maastricht"</i> .....	67
b) <i>Le contenu - les propositions de la Commission</i> .....	70
c) <i>Observation sur le volume des dépenses</i> .....	71
d) <i>Observation sur le contenu de la dépense</i> .....	73
<b>B. LE FINANCEMENT DE LA COMMUNAUTE ET LE DEFICIT DEMOCRATIQUE</b> .....	<b>75</b>
1. <b>Portée et limites du "déficit démocratique"</b> .....	<b>76</b>
a) <i>Les dysfonctionnements de la procédure communautaire</i> .....	<b>76</b>
b) <i>Orientation générales</i> .....	<b>78</b>
2. <b>L'impôt européen</b> .....	<b>79</b>
a) <i>Les difficultés d'ordre institutionnel</i> .....	<b>79</b>
b) <i>Les difficultés d'ordre technique</i> .....	<b>80</b>
3. <b>Une approche nouvelle des droits de douane communautaires</b> .....	<b>81</b>
a) <i>La fixation des droits de douane</i> .....	<b>82</b>
b) <i>Le traitement comptable des droits de douane : les droits de douane ont-ils leur place parmi les prélèvements sur les recettes de l'Etat ?</i> .....	<b>84</b>
4. <b>Une responsabilisation politique : le régime de la ressource P.N.B.</b> .....	<b>87</b>
a) <i>Les caractéristiques de la 4ème ressource</i> .....	<b>87</b>
b) <i>Les conséquences pour la France</i> .....	<b>88</b>
<b>CONCLUSION</b> .....	<b>91</b>
<b>ANNEXE 1 : Article 36 du projet de loi de finances</b> .....	<b>95</b>
<b>ANNEXE 2 : Tableau des voies et moyens</b> .....	<b>96</b>
<b>ANNEXE 3 : Evolution à long terme des dépenses communautaires</b> .....	<b>97</b>
<b>ANNEXE 4 : Dépenses versées par les Communautés européennes aux organismes agricoles d'intervention</b> .....	<b>98</b>
<b>ANNEXE 5 : Les perspectives financières 1993 1997</b> .....	<b>99</b>
<b>ANNEXE 6 : Droits de douane - Note technique complémentaire</b> .....	<b>100</b>
<b>ANNEXE 7 : Droits de douane - Note financière complémentaire</b> .....	<b>101</b>

## **EXAMEN EN COMMISSION**

Réunie le jeudi 5 novembre 1992 sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la commission a procédé à l'examen des crédits des affaires européennes et de l'article 36 du projet de loi de finances pour 1993, sur le rapport de M. René Trégouët, rapporteur spécial.

Après avoir rappelé les récentes initiatives visant à améliorer l'information du Parlement sur la participation de la France au budget des Communautés européennes, M. René Trégouët, rapporteur spécial, a présenté les principales données chiffrées des flux financiers entre la France et la Communauté européenne.

Il a, tout d'abord, détaillé les composantes et l'évolution du prélèvement sur recettes au profit de la Communauté européenne, et rappelé que l'estimation qui figure dans le budget de loi de finances est souvent modifiée en cours d'année, pour des raisons juridiques, économiques, techniques et monétaires. Il a noté que la récente variation de la parité franc/ECU entraînait une économie de près de 3,6 milliards de francs par rapport à l'estimation initiale pour 1992. Il a également rappelé que chaque Etat membre supportait une double charge pour certaines politiques, au travers du budget communautaire et des budgets nationaux.

Le rapporteur spécial a ensuite détaillé les différents versements de la Communauté en France. Il a noté le poids dominant des dépenses agricoles qui représentent 85 % des dépenses communautaires en France, et l'importance des crédits structurels pour certaines régions.

Puis, M. René Trégouët, rapporteur spécial, a analysé les perspectives du budget européen et de son financement.

Concernant les dépenses futures de la Communauté, il a évoqué les difficultés actuelles des négociations budgétaires. Il a rappelé que l'établissement du budget pour 1993 était compromis par l'incertitude liée à l'absence de décision sur les perspectives financières pluri-annuelles destinées à couvrir la période 1993-1997, et notamment sur le financement du futur fonds de cohésion prévu par le traité d'Union européenne.

Concernant le financement futur de la Communauté, il a d'abord considéré que l'établissement d'un impôt européen se heurterait à des difficultés techniques considérables. Il a ensuite évoqué les limites du régime actuel de prélèvement sur recettes et souhaité que le Parlement se prononce explicitement sur le montant prévisionnel de la participation française au budget des Communautés européennes et notamment sur la quatrième ressource calculée sur le P.N.B. Il a considéré qu'un vote explicite devrait intervenir en cas de dépassement du budget prévisionnel de la Communauté. Il a préconisé l'établissement de liens plus étroits entre le Parlement européen et le Parlement français. Le rapporteur spécial a enfin souligné l'intérêt des initiatives récentes prises par la commission visant à permettre au Sénat d'intervenir au tout début de la procédure budgétaire communautaire.

M. Louis Perrein s'est inquiété des effets d'une "renationalisation" totale des ressources propres affectés aux Communautés.

M. Jean-Pierre Masseret a rappelé que les modifications du budget communautaire qui interviennent en cours d'année étaient toutes décidées au niveau politique.

M. Robert Vizet a considéré qu'il fallait assumer les conséquences financières des décisions politiques antérieures qu'il ne partageait pas. Il a observé que la France ne détenait ni la maîtrise du montant du prélèvement ni celle des versements des Communautés en France. Il a estimé qu'il fallait aller au-delà d'un simple contrôle et proposé que le Parlement donne un véritable mandat au Gouvernement pour les négociations budgétaires européennes. Il s'est interrogé sur l'utilisation des 7 milliards de francs économisés par rapport à l'estimation initiale de 1992.

M. Maurice Couve de Murville, après s'être interrogé sur le principe même des ressources propres, a considéré que les dépenses supplémentaires de la Communauté devraient être soumises à l'approbation des Etats et des Parlements nationaux. Il a estimé que seule la mise en oeuvre d'une telle procédure pourrait enrayer la propension à la dépense des Communautés européennes.

**M. Maurice Blin** a souhaité connaître les différences entre le projet de budget présenté par le Conseil et les amendements adoptés par le Parlement européen. Il a considéré qu'il était nécessaire d'améliorer le contrôle des dépenses communautaires.

**M. Jean Arthuis, rapporteur général,** s'est interrogé sur la faculté de trouver un impôt unique pour l'ensemble de la Communauté et sur le niveau des droits de douane communautaires. Il a considéré qu'un relèvement du tarif extérieur commun pourrait être approprié dans le contexte économique et budgétaire actuel.

**M. Louis Perrein** a observé, à ce sujet, que certains commissaires européens et les services de la direction générale IV préconisaient "un marché ouvert".

**M. Christian Poncelet, président,** a observé que la quatrième ressource assise sur le P.N.B. conférait à la Communauté une véritable garantie de financement. Il a, par ailleurs, mis en parallèle le prélèvement sur recettes opéré au profit des communautés européennes et la contribution nationale versée à l'O.N.U.

En réponse aux intervenants, **M. René Trégouët, rapporteur spécial,** a, tout d'abord, observé que l'Europe était entrée dans une phase nouvelle et que son financement devrait être "repensé". Il a estimé qu'une organisation internationale classique avait besoin de ressources garanties, mais qu'une organisation démocratique devait chercher un "financement plus responsable". Il a, enfin, insisté sur l'utilité d'un débat parlementaire préalable à tout dépassement du budget prévisionnel.

Il a indiqué à **M. Louis Perrein** que le système qu'il préconise conduirait à avoir deux catégories de ressources avec, d'une part des vraies ressources propres garanties et, d'autre part, une ressource "renationalisée".

Il a confirmé à **M. Jean-Pierre Masseret** que la détermination des orientations du budget communautaire relevait bien du Conseil des ministres.

**Il a observé que la procédure proposée par M. Robert Vizet remettrait en cause non seulement le fonctionnement des institutions communautaires, mais aussi le fonctionnement des institutions françaises et qu'une solution intermédiaire pouvait être trouvée par la voie de résolutions adoptées par le Parlement français en amont de la procédure budgétaire européenne. Il a indiqué que l'économie de 7 milliards réalisée par rapport à l'estimation initiale du prélèvement communautaire de 1992 avait réduit d'autant le déficit budgétaire.**

**Il a ensuite donné à M. Maurice Blin le détail des amendements adoptés par le Parlement européen et observé qu'ils entraînaient un surcoût pour la France, de l'ordre de 3,7 milliards de francs.**

**Enfin, le rapporteur spécial a donné des indications sur la fraude et observé que ces pratiques touchaient tous les États mais à des degrés divers. Il a indiqué qu'en matière agricole, 16 % des infractions étaient constatées en France, ce qui correspondait à seulement 3 % du montant des irrégularités.**

**La commission a pris acte du rapport de M. René Trégouët et réservé son avis sur l'article 36 du projet de loi de finances pour 1993.**



## INTRODUCTION

En 1989, la Commission des finances avait créé un *"rapport sur les relations financières entre la France et les Communautés européennes"*.

Trois ans plus tard, le Parlement est sur le point d'adopter une proposition de loi visant à instituer, ou plutôt formaliser *"le contrôle du Parlement sur la participation française au budget des Communautés européennes"*. Cette proposition se traduit concrètement par l'inscription, en première partie de loi de finances, d'un article spécifique, l'article 36, évaluant cette participation pour 1993, soit 83,48 milliards de francs <sup>(1)</sup>.

Cette modification de forme - par rapport à la présentation antérieure simplement sous la forme d'un prélèvement sur recettes <sup>(2)</sup> - a pour conséquence de modifier l'approche de notre Commission des finances et la structure de ses travaux.

L'analyse des relations financières entre la France et les Communautés européennes doit donc être divisée en trois parties distinctes : une première partie qui analyse l'article 36 du projet de loi de finances, une seconde partie à vocation statistique, sur les flux financiers entre la France et les Communautés européennes, et une troisième partie traitant de la problématique qui se pose aujourd'hui à la construction européenne avec d'une part, des interrogations majeures sur le futur budget de la Communauté, et d'autre part, des réflexions visant à remédier au déficit démocratique, et affirmer le rôle des Parlements nationaux.

1. Voir annexe 1.

2. Voir annexe 2.

*Nota : Dans un souci de commodité de lecture, la plupart des données en ecus sont converties en francs. Il est utilisé la table de conversion suivante.*

Table de conversion de l'ECU en FF (valeur moyenne)

1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992 Janv.-sept.	1992 Oct.-dec.
6,80	6,80	6,93	7,03	7,06	6,91	6,98	6,97	6,66

# I - L'ARTICLE 36 DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1993 : EVALUATION DE LA PARTICIPATION DE LA FRANCE AU BUDGET DES COMMUNAUTES EUROPEENNES

## A. PRESENTATION GENERALE

Les prélèvement sur recettes au profit des Communautés européennes est évalué dans l'article 36 du projet de loi de finances pour 1993 à 83.480 millions de francs.

Alors que depuis 1970 -date de la mise en oeuvre du financement de la Communauté par des "ressources propres"- ce prélèvement figure dans le tableau des voies et moyens annexé à l'article d'équilibre du projet de loi de finances de l'année, le prélèvement se trouve cette année également individualisé sous la forme d'un article de première partie.

Cette présentation nouvelle appelle deux observations d'ordre général.

### 1. Une anticipation partielle de la proposition de loi organique

Cette présentation anticipe l'application de l'article 1er de la proposition de loi organique visant à renforcer "le contrôle du Parlement sur la participation française au budget des Communautés européennes". Cette proposition a été récemment examinée par le Sénat et a fait l'objet d'un rapport documenté, auquel il est proposé de se renvoyer (1).

Il ne s'agit toutefois que d'une anticipation partielle, ou selon les termes du rapporteur de la proposition de loi, d' "une vraie-fausse anticipation" :

*-L'article 1er constitue le point central de la proposition de loi : chacun en mesure la portée symbolique, la portée politique et la portée juridique. Il contient en fait deux dispositions distinctes : d'une part,*

*1. Rapport de M. Jean Arthuis sur la proposition de loi organique relative au contrôle du Parlement sur la participation de la France au budget des Communautés européennes - Senat 1992-1993 n° 18.*

*l'évaluation du montant de la participation française figurant dans la première partie de la loi de finances, et, d'autre part, l'autorisation de versement de cette participation*

*C'est naturellement cette dernière disposition qui pose le plus de problèmes juridiques. Tous tournent autour de la comptabilité entre un vote d'un Parlement national et une ressource propre du budget communautaire. Ce vote conduit, qu'on le veuille ou non, à une sorte de "renationalisation" du prélèvement communautaire.*

*J'observe simplement que le projet de loi de finances pour 1993 n'anticipe pas totalement les effets de la proposition de loi. En effet, l'article 36 dudit projet de loi de finances, s'il évalue bien le versement communautaire, ne prévoit pas d'acte formel d'autorisation, à l'image de l'autorisation annuelle de perception des impôts que constitue l'article 1er de toute loi de finances.*

*Il s'agit là, pardonnez-moi de le dire, Monsieur le ministre, d'une "vraie-fausse anticipation" qui illustre une fois de plus l'ambiguïté de ce régime de ressources propres.*

**M. Jean Arthuis, J O débat Sénat, séance du 29 octobre 1991, p. 2931.**

## **2. Le débat juridique sur le principe de l'"évaluation" du prélèvement communautaire**

**La notion même d'"évaluation" a donné lieu à un débat juridique important.**

**Le Sénat a en effet adopté, contre l'avis du Gouvernement, un amendement de la Commission des finances, visant à prévoir que la loi de finances ne se contenterait pas d'"évaluer le montant de la participation française au budget des Communautés européennes" ainsi qu'il était indiqué dans le texte voté par l'Assemblée nationale, mais en "fixerait le montant prévisionnel". Une formule voisine avait d'ailleurs été retenue par les auteurs des propositions de lois.**

**Il s'agit pour la Haute Assemblée d'un élément de contrôle supplémentaire. La fixation d'un montant prévisionnel étant juridiquement plus contraignant qu'une simple évaluation susceptible d'être modifiée à tout moment. L'objectif de cette substitution était de permettre au Parlement d'autoriser le versement de fonds supplémentaires qui seraient demandés par les institutions communautaires en cours d'année.**

Il s'agit donc d'une modification de nature juridique mais de portée politique importante. Elle n'a cependant pas de conséquence technique, dans la mesure où un "*montant prévisionnel*" est toujours une évaluation. Pour éviter de reprendre ce débat juridique, d'ailleurs excellemment exposé par le rapporteur de la proposition de loi, le présent rapport utilisera donc la notion d'évaluation dans un sens purement technique. Ce choix est purement d'ordre rédactionnel et ne doit en aucun cas être interprété comme une remie en cause du texte voté par le Sénat il y a quelques semaines. Bien au contraire, votre Commission confirme son choix délibéré d'affirmer ou de réintroduire le contrôle parlementaire national des prélèvements communautaires. Elle fera d'ailleurs des propositions concrètes à ce sujet (voir dernière partie du rapport).

## B. LES CARACTERISTIQUES DU FINANCEMENT COMMUNAUTAIRE

Le financement communautaire se caractérise par une double ambiguïté : le principe, clairement annoncé, est celui de l'autonomie financière, qui se traduit par un financement sur des "*ressources propres*". Mais tous les Etats, avec des modalités diverses, continuent de suivre les prélèvements opérés dans leurs documents budgétaires.

• Les "*ressources propres*" sont elles-mêmes hétérogènes et l'on distingue des "*véritables*" ressources propres communautaires (droit de douane) et des "*ressources propres*" qui ne sont guère éloignées des contributions nationales (ressource T.V.A., ressource calculée sur le P.N.B.). Ce paradoxe devrait un jour être tranché, et votre Commission proposera à cet effet quelques pistes de réflexion (voir troisième partie du rapport).

La première partie du rapport se limitera à une description technique de la première ambiguïté : le financement de la Communauté est assuré par des ressources propres, mais ce principe est tempéré par un suivi périodique dans les documents budgétaires nationaux.

## **1. Le financement de la Communauté**

### ***a) Le principe du financement par des ressources propres***

La réforme financière introduite en 1970 sur le fondement de l'article 201 du Traité de Rome, avait pour objet de mettre fin au financement du budget communautaire par des contributions étatiques (procédure habituelle pour le financement de toute organisation internationale) soumises au contrôle et à l'approbation annuelle des Parlements nationaux et de les remplacer par des ressources propres aux Communautés ne transitant plus -ou plus nécessairement- par les budgets nationaux.

La portée politique de cette réforme financière était claire : ce qui était en jeu était l'autonomie financière des Communautés, condition de leur liberté d'action par rapport aux Etats-membres.

Les modifications successives du financement de la Communauté, rappelées ci-après, n'ont jamais remis en cause ce principe. Les nouveaux articles 201 et 209 du Traité d'Union européenne confirment même solennellement ce principe de ressources propres.

L'article 201 du Traité de Rome pose le principe du financement de la Communauté par des ressources propres.

La décision du Conseil des Communautés du 21 août 1980 organise ce financement et prévoit la substitution progressive des contributions nationales aux ressources propres.

La décision du Conseil des Communautés du 7 mai 1985 met en place le système définitif.

La décision du Conseil des Communautés du 24 juin 1988 introduit une nouvelle ressource assise sur le P.N.B.

Le Traité d'Union européenne du 7 février 1992 en cours de ratification par les Etats-membres prévoit clairement que *"le budget est intégralement financé par des ressources propres"* (article 201), et que *"le Conseil fixe les modalités selon lesquelles les recettes budgétaires prévues dans le régime de ressources propres sont mises à la disposition de la Commission"* (article 209).

**b) Les ressources propres de la Communauté**

Il existe différents types de "ressources propres". Les unes sont d'authentiques "ressources communautaires", tandis que les autres s'apparentent à des contributions nationales prélevées sur la richesse et les recettes fiscales des Etats-membres. Cette différence de nature, même si elle heurte le droit communautaire qui ne reconnaît qu'un seul type de ressource propre, est aujourd'hui clairement reconnue par toutes les parties intéressées. Toutes les conséquences n'ont pas encore été tirées de cette situation. Certaines seront examinées dans la suite du rapport (voir ci-après : III - Les voies de réforme).

• **Les ressources propres traditionnelles qui sont constituées :**

- des droits du tarif extérieur commun et des droits d'importation de produits relevant de la Communauté européenne du charbon et de l'acier.

- des recettes agricoles, constituées d'une part, des prélèvements égaux à la différence entre le prix mondial exprimé en dollar et le prix européen en écus, d'autre part, de ressources similaires (montants compensatoires monétaires...).

- des cotisations prévues dans le cadre de l'organisation commune des marchés du sucre.

En moyenne sur les cinq dernières années, droit de douane et prélèvements agricoles représentaient le quart (24,8 %) du total des recettes communautaires, pour une valeur moyenne de 13,6 milliards d'écus soit 9,47 milliards de francs.

• **La ressource T.V.A.**

La ressource est égale à 1,4 % d'une assiette de T.V.A. harmonisée selon des règles communautaires et écrêtée à 55 % du P.N.B. de chaque Etat. Cette règle a pour but d'éviter de pénaliser les Etats-membres qui auraient une assiette de T.V.A. en pourcentage du P.N.B. nettement plus forte que la moyenne : c'est en règle générale le cas des pays les plus pauvres de la Communauté (moins un pays est riche ou prospère moins la part consacrée à l'épargne est forte et plus la part consacrée à la consommation est importante).

En 1992, en moyenne l'assiette de la T.V.A. représente 51,5 % du P.N.B. total. Dans six Etats, l'assiette de la T.V.A. est supérieure à 55 %.

**TABLEAU N° 1**  
**Assiette T.V.A. en pourcentage du P.N.B. 1992**

(4)

Etats-membres	Assiette non écrêtée	Assiette écrêtée
Belgique .....	45,85	45,85
Danemark .....	41,23	41,23
Allemagne .....	52,56	52,56
Grèce .....	59,88	55,00
Espagne .....	56,07	55,00
France .....	52,43	52,43
Irlande .....	64,42	55,00
Italie .....	40,94	40,94
Luxembourg .....	64,36	55,00
Pays-Bas .....	50,89	50,89
Portugal .....	74,55	55,00
Grande-Bretagne .....	57,89	55,00
<b>Europe des Douze .....</b>	<b>51,51</b>	<b>50,61</b>

L'établissement définitif de la T.V.A. communautaire suit des modalités particulièrement complexes.

La première difficulté est d'établir une assiette commune. En effet, la réglementation en vigueur laisse aux Etats-membres le choix entre deux méthodes -l'une dite "des recettes" et l'autre dite "déclarative" pour la détermination de la base des ressources T.V.A. Les recettes T.V.A. perçues dans l'Etat sont augmentées ou diminuées afin de parvenir à des recettes nettes homogènes, en fonction de certaines particularités nationales telles que le régime des petites entreprises, ou des agriculteurs au forfait, amendes, et autres régimes particuliers... (1).

1. Voir notamment rapport de la Commission sur le régime de perception de la T.V.A. COM (88) 99 final.

La seconde difficulté est de déterminer le prélèvement final compte tenu des réfections précitées (taux uniforme d'appel, répartition de la compensation britannique, taux définitif...).

En moyenne annuelle sur cinq ans (1989-1993), les recettes de T.V.A. représentent 55,8 % des recettes totales de la Communauté, pour une valeur moyenne de 30,87 milliards d'écus soit 214 milliards de francs.

• **La quatrième ressource calculée ou le P.N.B.**

Cette ressource a été créée en 1988, de préférence à un relèvement du taux d'appel de la T.V.A., qui aurait pénalisé les pays les moins prospères de la Communauté.

Il s'agit d'une ressource fondée sur le P.N.B., qui provient de l'application d'un taux uniforme au P.N.B. de chacun des États-membres.

Ressource d'équilibre du budget, son taux d'appel est fixé dans le cadre de la procédure budgétaire, compte tenu de toutes les autres recettes du budget. C'est pourquoi elle est désignée sous le terme de ressource complémentaire.

Par son mode de calcul, cette ressource est par nature extrêmement variable : entre 95 millions d'écus en 1990, et 14.822 millions d'écus en 1993. Elle assure en moyenne annuelle, depuis cinq ans, 12,7 % du budget communautaire.

Le régime de cette ressource P.N.B. fixe l'objet d'un examen critique dans la dernière partie du rapport.

• Il faut également citer, pour mémoire, les recettes diverses, telles que le produit de l'impôt sur les salaires des fonctionnaires des institutions, le produit des amendes que la commission peut imposer à certaines entreprises en cas de comportement contraire aux dispositions des traités, et le cas échéant, l'excédent dégagé lors des exercices antérieurs.

L'évolution de ces différentes ressources est récapitulée dans le tableau page suivante.



**Évolution des recettes communautaires de 1971 à 1993**  
(exécution en paiements)

(en millions d'eus)

	1971		1972		1973		1974		1975		1976		1977		1978	
	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%
Prélèvement agricole	713,8	30,6	799,5	25,6	510,3	10,4	330,1	6,42	590,1	9,24	1 163,7	14,2	1 778,5	20,5	2 278,9	18,3
Droits de douane	582,3	25,0	957,3	30,7	1 986,3	40,4	2 737,6	53,2	3 151,0	49,3	4 064,5	49,7	3 927,2	45,3	4 390,9	35,3
TVA																
4 <sup>e</sup> ressource																
Divers	1 033,2	44,4	1 360,7	43,6	2 417,7	49,2	2 075,7	40,4	2 644,0	41,4	2 956,5	36,1	2 969,4	34,2	5 781	46,4
<b>Total</b>	<b>2 329,3</b>	<b>100,0</b>	<b>3 117,5</b>	<b>100,0</b>	<b>4 914,3</b>	<b>100,0</b>	<b>5 143,4</b>	<b>100,0</b>	<b>6 385,1</b>	<b>100,0</b>	<b>8 184,7</b>	<b>100,0</b>	<b>8 675,1</b>	<b>100,0</b>	<b>12 452,8</b>	<b>100,0</b>

	1979		1980		1981		1982		1983		1984		1985		1986	
	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%
Prélèvements agricoles	2 143,5	14,4	2 002,3	12,2	1 747,4	9,2	2 227,8	10,1	2 433,9	9,5	2 950,0	11,3	2 179,1	7,8	2 287,0	6,8
Droits de douane	5 189,1	34,8	5 905,7	35,9	6 392,4	33,8	6 815,3	30,9	7 234,6	28,1	7 623,5	29,2	8 310,1	29,6	8 173,0	24,3
TVA	4 737,7	31,8	7 258,5	44,2	9 187,8	48,6	12 000,5	54,3	13 691,0	53,2	14 565,9	55,8	15 218,9	54,2	22 223,4	66,0
4 <sup>e</sup> ressource																
Divers	2 821,2	18,9	1 265,8	7,7	1 590,4	8,4	1 038,5	4,7	2 369,7	9,2	943,0	3,62	2 377,0	8,4	983,8	2,9
<b>Total</b>	<b>14 891,5</b>	<b>100,0</b>	<b>16 432,3</b>	<b>100,0</b>	<b>18 918,0</b>	<b>100,0</b>	<b>22 082,1</b>	<b>100,0</b>	<b>25 729,2</b>	<b>100,0</b>	<b>26 082,4</b>	<b>100,0</b>	<b>28 085,1</b>	<b>100,0</b>	<b>33 667,2</b>	<b>100,0</b>

	1987		1988		1989		1990		1991		1992 (1)		1993 (2)			
	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%		
Prélèvements agricoles	3 197,8	8,7	2 605,8	6,2	2 397,7	5,2	1 875,7	4,04	2 486,0	4,4	2 328,6	3,7	2 239,4	3,4		
Droits de douane	8 936,5	25,0	9 310,2	22,3	10 312,9	22,5	10 285,1	22,1	11 476,0	20,4	11 599,9	18,4	13 118,6	19,8		
TVA	23 463,5	65,6	23 927,6	57,2	26 293,4	57,3	27 440,1	59,1	30 269,0	53,8	34 666,0	55,0	35 677,1	53,8		
4 <sup>e</sup> ressource			4 445,8	10,6	4 519,0	9,8	94,9	0,2	7 445,1	13,2	11 274,4	17,9	14 822,4	22,4		
Divers	285,5	0,7	1 554,0	3,7	2 376,8	5,2	6 773,3	14,6	4 569,5	8,0	1 180,6	5,0	451,6	0,7		
<b>Total</b>	<b>35 783,3</b>	<b>100,0</b>	<b>41 843,4</b>	<b>100,0</b>	<b>45 899,8</b>	<b>100,0</b>	<b>46 469,1</b>	<b>100,0</b>	<b>56 245,6</b>	<b>100,0</b>	<b>63 049,5</b>	<b>100,0</b>	<b>66 309,1</b>	<b>100,0</b>		

(1) Budget 1992 (y compris les IRS n° 1 et 2 / 1992)

(2) APB 1993 (y compris la lettre rectificative n° 1)

TABLEAU N° 2

*c) La répartition du financement de la Communauté entre les Etats-membres*

A l'exception de ces recettes diverses, totalement communautaires, la quasi totalité des ressources propres de la Communauté sont issues des Etats-membres. L'importance de courants d'importation, qui a un effet sur le montant des droits de douane ("effet Rotterdam"), les variations annuelles de conjoncture, qui affectent la ressource T.V.A., et, dans une moindre mesure, la quatrième ressource P.N.B., déterminent la quote part de chaque Etat. Celle-ci est donc relativement stable en moyenne période, sous réserves d'oscillations plus ou moins sensibles (légère hausse des contributions de l'Italie et du Portugal, en 1993, par une meilleure appréhension des capacités contributives), ou d'inflexions plus ou moins profondes (augmentation de la part de l'Allemagne, à partir de 1990).

La part de chaque Etat-membre dans le financement du budget communautaire s'établit comme indiqué dans le tableau ci-après. On observera que cette part est très voisine de la part de chaque Etat dans le P.N.B. communautaire.

**TABLEAU N° 3**  
Part relative de chaque Etat-membre  
dans le financement du budget communautaire

	1989	1990	1991	1992 (1)	1993 (2)	Moyenne 1989-1993	Part dans le P.N.B. commu- nautaire 1993
Belgique .....	4,1	4,3	4,2	4,1	3,9	4,1	3
Danemark .....	2,0	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9
Allemagne .....	25,1	25,0	29,1	28,6	28,8	27,3	27
Grèce .....	1,3	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,15
Espagne .....	8,1	8,9	8,7	8,7	8,7	8,6	8,5
France .....	19,5	19,5	20,1	19,3	18,6	19,4	18,6
Irlande .....	0,8	0,9	0,9	0,8	0,8	0,85	0,6
Italie .....	17,2	14,7	16,5	14,9	15,8	15,8	17,8
Luxembourg .....	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Pays-Bas .....	6,1	6,3	6,7	5,9	6,3	6,3	4,4
Portugal .....	1,0	1,2	1,4	1,4	1,6	1,3	1,25
Royaume-Uni .....	14,8	15,8	9,0	12,9	12,0	12,9	15,6

(1) Budget voté y compris B.R.S. 1 et 2

Source : questionnaire budgétaire

(2) A.P.B. 1993

**TABLEAU N° 4**  
**Récapitulation du financement des dépenses du budget général 1993**

(% par Etat membre et par type de recette)

	Prelevements agricoles	Droits de douane	T.V.A.	4eme ressource P.N.B.
Belgique .....	6,6	7,2	3,2	3,2
Danemark .....	1,9	1,9	1,8	2,0
Allemagne .....	20,4	30,6	29,3	26,0
Grèce .....	1,4	1,5	1,5	1,2
Espagne .....	8,2	4,8	10,2	8,3
France .....	17,0	13,4	21,7	0,6
Irlande .....	0,6	1,3	0,7	0,6
Italie .....	20,2	8,9	15,2	19,0
Luxembourg .....	0	0,1	0,2	0,2
Pays Bas .....	8,0	10,0	4,9	4,3
Portugal .....	5,0	1,0	1,4	1,1
Royaume Uni .....	10,6	19,3	10	15,6
<b>TOTAL.</b> .....	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Source : *videmecum budgetaire, Commission 1992*

## 2. L'inscription dans les documents budgétaires annuels

La quasi totalité des ressources propres sont versées par les Etats-membres. Malgré l'affirmation réitérée du principe du financement de la Communauté par des ressources propres, cette participation figure explicitement dans les documents budgétaires français sous forme d'un prélèvement sur les recettes de l'Etat au profit des Communautés européennes.

Le montant total des ressources affectées à la Communauté figure dans une annexe de l'article d'équilibre du budget, dite Etat A -tableau des voies et moyens applicables au budget- sous forme d'un "prélèvement" sur les recettes de l'Etat au profit des Communautés européennes.

La répartition prévisionnelle entre les différentes ressources -voir ci-après- figure également dans une annexe du projet de loi de finances (dit "bleu") évaluation des voies et moyens.

Cette présentation appelle deux observations :

- l'une, de portée technique : la comptabilisation des ressources propres de la Communauté pourrait suivre d'autres voies ;

- l'autre, de portée juridique : la validité de cette présentation a été explicitement reconnue par le Conseil constitutionnel.

*a) Observation technique : le choix du mode de présentation de la participation française au budget des Communautés européennes*

Il convient en effet d'observer que d'autres formules de présentation étaient -et restent- possibles.

• **Comparaisons internationales**

Les Etats-membres ont adopté trois modalités différentes de présentation des ressources propres dans leurs documents budgétaires. C'est ainsi que certains Etats inscrivent à leur budget des recettes nettes des ressources propres communautaires qui figurent dans une annexe du budget général. C'est le cas de la Belgique, de l'Allemagne, des Pays Bas et du Luxembourg

D'autres Etats inscrivent à leur budget des recettes qui incluent le montant des ressources communautaires et inscrivent en dépenses leur transfert au budget communautaire : Grèce, Irlande, Italie et Royaume-Uni.

La France utilise un système mixte. Les ressources propres figurent parmi les recettes du budget général avant d'être déduites sous forme de prélèvement sur les recettes de l'Etat au profit des Communautés européennes.

Le prélèvement sur les recettes de l'Etat au profit des Communautés européennes, suit par conséquent le même régime que le prélèvement sur les recettes de l'Etat au profit des collectivités locales.

• **Des possibilités d'évolution**

On peut en effet observer que la proposition de loi organique organise le contrôle du Parlement sur la *"participation de la France au budget des Communautés européennes"* et non sur le *"prélèvement sur recettes de l'Etat"*. Cette modification du titre de la loi, résulte d'un amendement du Gouvernement, et n'est pas neutre : elle préserve la possibilité de retenir d'autres voies.

Le ministre du Budget l'a clairement annoncé : *"Aujourd'hui, la contribution française se fait sous la forme d'un prélèvement sur les recettes de l'Etat, mais d'autres formules sont possibles"* :

- l'une consisterait à maintenir cette contribution mais en substituant au prélèvement sur les recettes de l'Etat une *"participation aux Communautés européennes"*, hors budget. Les effets d'une telle formule sur le solde budgétaire sont importants (83,5 milliards de francs) - voir tableau ci après :

- une autre présentation consisterait à retenir le solde net des flux financiers entre la France et les Communautés européennes, calculé par différence entre la contribution française au budget communautaire et les paiements effectués par les Communautés en France. Là encore, l'impact sur le solde serait majeur, dans la mesure où la participation française serait ramenée de 83,5 milliards de francs à un chiffre compris entre 20 et 25 milliards de francs ;

- enfin, on pourrait aussi ne retenir comme participation que les seuls prélèvements qui portent sur la richesse nationale (T.V.A. et P.N.B.), en excluant les droits de douane, qui sont d'authentiques ressources communautaires et pour lesquels la France n'intervient que *"pour ordre"*, pour le compte de la Communauté.

**TABLEAU N° 5**  
**Présentation des principaux agrégats du projet de loi de finances pour 1993**

(milliards de francs)

<b>Formule actuelle</b>		<b>Hypothèse</b>	
Recettes fiscales .....	1 558	Recettes fiscales .....	1.558
Recettes non fiscales .....	128	Recettes non fiscales .....	128
Prélèvements sur les recettes de l'Etat .....	- 237,5	Prélèvements sur les recettes de l'Etat .....	- 154
Collectivités locales .....	(- 154)		
Communautés européennes .	(- 83,5)		
Recettes totales .....	1 448,5	Recettes totales .....	1.532
A. Ressources nettes hors D et R .	1 210,2	Ressources nettes hors D et R .....	1 293,7
B. Dépenses nettes définitives ...	1 367,3	Dépenses nettes définitives .....	1.367,3
Opérations temporaires .....	8,5	Opérations temporaires .....	8,5
C. Total des charges .....	1 375,6	Total des charges .....	1.375,6
D. Solde général (C - A) .....	- 165,4	Solde général .....	- 81,9
		Participation aux Communautés européennes .....	83,5

*D et R : dégrèvements et remboursements*

**b) Observation juridique : le bien fondé de la présentation des ressources propres communautaires sous forme d'un prélèvement sur les recettes de l'Etat au profit des Communautés européennes**

**La place du prélèvement communautaire dans le budget de l'Etat ?**

**Le débat juridique**

Le "prélèvement sur recettes de profit des Communautés européennes" figure dans le budget de l'Etat au tableau des voies et moyens récapitulant les recettes et les dépenses de l'Etat. Faut-il maintenir ce prélèvement à cette place ? Cette question est périodiquement débattue, dans la mesure où ces prélèvements sont des ressources propres de la Communauté.

Le Conseil constitutionnel s'était prononcé sur cette question, tout en laissant une marge d'évolution (décision du Conseil Constitutionnel du 30 décembre 1977) : "La loi de finances (...) se borne à inscrire le produit (des prélèvements contestés) sous les deux rubriques "recettes" et "prélèvements sur recettes de l'Etat", selon les règles adoptées pour comptabiliser ces ressources propres : le choix de ces règles qui ne découle pas d'une obligation imposée par les institutions communautaires répond au souci de mettre le Parlement à même de prendre une vue d'ensemble des versements faits au budget des Communautés"

Pourtant, la Cour des comptes a suggéré dans le rapport public au Président de la République de 1989 (page 10) d'écarter le prélèvement communautaire du budget de l'Etat. "L'importance de ces prélèvements (...) et les inconvénients pratiques de cette procédure ont conduit la Cour à suggérer que le produit des impôts communautaires n'apparaissent pas dans le budget de l'Etat mais seulement dans les comptes de trésorerie, toutes dispositions étant prises pour assurer par d'autres voies, l'information du Parlement en ce domaine".

En 1989, M. Jacques Chaumont s'était inquiété de cette menace, suscitant une réponse sans ambiguïté de M. Michel Charasse, alors Ministre délégué chargé du budget (Journal Officiel débats Sénat, séance du 24 novembre 1989, page 3759) : "Je voudrais rassurer le Sénat en indiquant que le gouvernement n'a pas l'intention de suivre la suggestion émise par la Cour des Comptes (...). Je n'accepterai pas que 65 milliards de francs figurent dans un compte de trésorerie dont le montant n'apparaît même pas à titre indicatif dans les documents budgétaires (...). Lorsque la Cour nous dit que toutes les dispositions seraient prises pour assurer par d'autres voies l'information du Parlement en ce domaine, je dis que dans ce cas la l'information du Parlement dépend du bon vouloir de l'exécutif"

"Je préfère que les choses apparaissent clairement dans les documents budgétaires"

Pourtant, malgré la réponse parfaitement claire du Ministre, le rapport public de la Cour des comptes de 1990 reprend ses critiques antérieures (page 13) : "La pratique des prélèvements sur recettes au profit des Communautés européennes et des collectivités locales (...) est ignorée de l'ordonnance organique, à laquelle elle ne peut donc contrevenir. Elle n'en est pas moins incompatible avec le principe d'universalité qui veut que le budget comprenne toutes les recettes et toutes les dépenses de l'Etat, mais ne comprenne qu'elles et non celles d'autres organismes publics. Or, les prélèvements au profit des Communautés européennes sont pour la plupart des recettes propres de celles-ci et n'ont donc pas leur place dans le budget français".

La proposition de loi organique relative au contrôle du Parlement sur la participation de la France au budget des Communautés européennes, en cours d'examen par les deux assemblées, tranche de façon définitive cette question, puisqu'elle précise dans la rédaction du Sénat de l'article 1er que "Le projet de loi de finances fixe le montant prévisionnel de la participation française au budget des Communautés européennes".

## **C. LA PARTICIPATION FRANCAISE AU BUDGET DES COMMUNAUTES EUROPEENNES**

**La participation de la France au budget des Communautés européennes prend la forme d'un prélèvement sur les recettes de l'Etat au profit des Communautés européennes.**

**Ce prélèvement n'est pas la seule ressource affectée à la Communauté européenne. L'estimation qui figure en loi de finances initiale est de surcroît souvent corrigée en cours d'année.**

**Il convient d'examiner successivement :**

- l'évolution de ce prélèvement ;**
- les difficultés de l'évaluation de la participation française au budget des Communautés européennes.**

### **1. Le prélèvement sur les recettes de l'Etat au profit des Communautés européennes**

#### ***a) Les données chiffrées***

##### **• L'évolution du prélèvement**

**Sur longue période, le prélèvement sur recettes opéré au profit des Communautés européennes a connu une hausse considérable : 30 milliards de francs en 1983, 50 milliards de francs en 1987, 83,5 milliards de francs en 1993. En francs constants, le prélèvement a presque doublé en deux ans.**

**Au total, les contributions françaises à la C.E.E. ont évolué, en moyenne depuis 10 ans, deux fois plus vite que les recettes fiscales de l'Etat :**



**TABLEAU N° 6**  
**Prélèvements sur recettes au profit des Communautés européennes**

	1981*	1983*	1986	1987*	1988	1989	1990	1991	1992	1993
<b>Prélèvements C.E.</b> <i>millions de francs courants</i>	32 509	38 017	45 767	50 015	64 480	61 212	56 132	74 723	77 000	83 480
<b>1984 = 100</b> <i>francs courants</i>	100	116,9	140,8	153,8	198,3	188,3	172,7	229,8	236,8	236,8
<b>Prélèvements C.E.</b> <i>milliards de francs 1993</i>	43 627	48 243	56 614	59 968	75 312	68 985	61 118	78 983	79 156	83 480
<b>1984 = 100</b> <i>francs constants</i>	100	110,6	129,8	137,5	172,6	158,1	140,1	181,0	181,4	191,3

\* dont avances ou préfinancement - source direction du budget

Source : questionnaires budgétaires, lois de règlement, Commission des finances du Sénat

• La structure des prélèvements

La structure des prélèvements est variable selon les années dans la mesure où la 4ème ressource calculée sur le P.N.B., chargée de solder la différence entre les dépenses et les recettes est éminemment variable selon le montant de la dépense finale, affectée par plusieurs facteurs (voir ci-après). L'évolution est donnée dans le tableau ci-dessous.

**TABLEAU N° 7**  
**Structure des prélèvements sur recettes au profit des Communautés européennes**

(millions de francs et pourcentage)

	1989		1990		1991		1992		1993		Moyenne 1989-1993 (en %)
	MF	%	MF	%	MF	%	MF	%	MF	%	
Droits de douane .	10 479	17,1	10 326	18,4	11 145	14,9	11 400	14,8	12 800	15,3	16,1
Prélèvements agricoles*	2 760	4,5	1 884	3,4	2 463	3,3	2 180	2,8	2 066	2,5	3,3
T.V.A . . . . .	43 802	71,6	43 687	77,8	51 380	63,8	50 000	65,0	51 142	61,3	67,9
4ème ressource ..	4 171	6,8	225	0,4	9 735	13	13 420	17,4	17 472	20,9	11,7
<b>Total</b> . . . . .	<b>61 212</b>	<b>100,0</b>	<b>56 132</b>	<b>100,0</b>	<b>74 724</b>	<b>100,0</b>	<b>77 000</b>	<b>100,0</b>	<b>83 480</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

\* y compris cotisation à la production de sucre

Source : loi de finances, Commission des finances du Sénat.

*b) Analyse économique et budgétaire du prélèvement communautaire*

• **Le prélèvement au profit des Communautés européennes opère une pression croissante sur le budget de l'Etat.**

Le prélèvement au profit des Communauté européennes représente 1,1 % du P.I.B. français en 1993, 6,3 % des recettes fiscales nettes de l'Etat, 6,1 % du budget général.

**TABLEAU N° 8**  
Evolution du prelevement Communauté européenne  
(en % du PIB)

1970-1974	1975-1985	1986-1987	1988-1992
0,2 %	0,8 %	1 %	1,1 %

Source : comptes nationaux

**TABLEAU N° 9**  
Evolution du prélevement Communauté européenne  
(par rapport aux recettes fiscales)

	1989	1990	1991	1992	1993
a. Prélèvement C.E.E. (1) ..	61,4	56,1	74,7	77,0	83,5
b. Recettes fiscales nettes (1)	1.167,1	1 205,6	1.228,3	1 242,4	1.319,8
Ratio a/b (en %) .....	5,2	4,6	6,1	6,2	6,3

Source : "Relations financières avec les Communautés européennes", document annexe (jaune) du projet de loi de finances pour 1993

(1) Recettes fiscales brutes - remboursements et degrevements.

**Comparaisons courantes**

Comparaison avec les recettes	Comparaison avec les dépenses	Comparaison avec le solde budgétaire
- Le prélèvement C.E.E. représente : 5,4 % des recettes fiscales brutes de l'Etat ; 25,7 % de l'I.R.P.P. ; 54,6 % de l'impôt sur les sociétés.	- Le prélèvement CEE est équivalent au 4e budget de l'Etat (6e rang en 1989), devant le budget de l'intérieur du travail et de l'emploi ; - Le prélèvement CEE représente 6,1 % du budget général.	- Le prélèvement CEE est égal à 50 % du déficit budgétaire prévu en loi de finances initiale.

• **Le principe du double financement**

Compte tenu du développement des politiques communes dans la C.E.E., la France supporte, pour certaines actions, une double charge à travers le budget communautaire et le budget national.

La contribution française au budget communautaire a le caractère d'une subvention globale sans affectation particulière. Cette contribution nationale peut toutefois être artificiellement éclatée au prorata des dépenses de la Communauté. Cette répartition permet d'évaluer la contribution de la France aux différentes politiques communautaires.

**TABLEAU N° 10**  
Répartition des dépenses (1)

Rubriques	Répartition du budget en pourcentage	Répartition du budget CEE en millions de francs	Clef de répartition appliquée au prélèvement français (en millions de francs (2))
Feoga garantie .....	51,6 %	231 020	43 076
Autres dépenses agricoles	5,0 %	22 206	4 174
Pêche .....	0,6 %	2 906	500
Politique régionale .....	18,9 %	84 929	15 778
Politique sociale .....	7,9 %	35 275	6 595
Recherche .....	4,3 %	19 418	3 590
Actions diverses .....	1,7 %	7 744	1 419
Coopération pays tiers ..	4,5 %	20 373	3 757
Fonctionnement .....	5,9 %	24 590	4 591
<b>Total</b>	<b>100,0 %</b>	<b>448 464</b>	<b>83 480</b>

(1) Les rubriques CEE sont retravaillées afin de s'approcher de la classification budgétaire nationale.

(2) La clef de répartition du budget communautaire est appliquée au prélèvement français, soit pour la première ligne 51,6 % de 83 480 millions de francs ;

Source : Commission des Communautés A.P.B. 1993 crédits de paiement - chiffres arrondis

Les conclusions tirées de la comparaison entre la contribution de la France aux différentes politiques communautaires, et le budget national correspondant sont particulièrement intéressantes :

- d'une part, la contribution française à certaines politiques communautaires -agriculture, politique régionale- est supérieure à la dépense nationale correspondante. Ainsi, il apparaît qu'indépendamment des "retours" que notre pays reçoit de la Communauté, la France consacre plus d'argent à l'agriculture européenne (y compris l'agriculture française), qu'à sa propre agriculture ; de même la France consacre plus d'argent à aménager le

territoire européen (y compris le territoire français) qu'à aménager son propre territoire (tableau n° 11);

- d'autre part, cette évolution s'accélère considérablement: pour toutes les politiques financées par la C.E.E., l'augmentation des dépenses communautaires est supérieure à l'augmentation des dépenses nationales correspondantes (tableau n° 12).

**TABLEAU N° 11**  
**Comparaison des contributions à certaines politiques,**  
**par la voie nationale, et par la voie communautaire**

	Contribution française aux principales politiques communautaires (A)			Budget national correspondant (B)			A/B 1993
	1989	1993	1993/1989	1989	1993	1993/1989	
Dépenses agricoles ..	38.768	47.250	+ 21,9 %	36 233	39 721	+ 9,6 %	1,19 fois
Politique régionale ..	5 898	15.778	× 2,67	1 697	1 860	+ 9,6 %	8,48 fois
Politique sociale .....	4 485	6 595	+ 47,0 %	83 839	72.790	- 13,0 %	9 %
Recherche .....	2 027	3 590	+ 77,0 %	23 130	34 430	+ 49,0 %	10,4 %

**TABLEAU N° 12**  
**Comparaison de l'importance relative des contributions françaises aux politiques communautaires et des budgets nationaux correspondants**  
**Part des contributions françaises à la C. E. E./budget français correspondant**

	1985	1990	1993
Dépenses agricoles .....	88 %	1,08 fois	1,19 fois
Aménagement du territoire .....	95 %	3,83 fois	8,5 fois
Politique sociale .....	3,5 %	6,7 %	9,0 %
Recherche .....	2 %	5 %	10,4 %

Source : budgets européen et national. Traitement Commission des finances du Sénat.

Ce tableau se lit comme suit : les contributions de la France aux Communautés européennes, qui peuvent être considérées comme étant versées au titre des dépenses agricoles représentaient en 1985, 88 %, et en 1992, 1,19 fois le budget national correspondant.

## 2. Les difficultés de l'évaluation de la participation française au budget des Communautés européennes

La participation française au budget des Communautés européennes est aujourd'hui calculée sous la forme d'un prélèvement sur les recettes de l'Etat. Or, l'estimation qui figure dans le projet de loi de finances est nécessairement grossière, et ne reflète pas la réalité de la participation de la France.

### *a) Une évaluation initiale grossière : l'inévitable écart entre l'évaluation initiale et le prélèvement définitif*

Le prélèvement au profit des Communautés européennes pour 1993 est de 83,48 milliards de francs, soit une réduction de 770 millions de francs (- 0,9 %) par rapport aux prévisions initiales de 1992, et une augmentation de 8,4 % par rapport aux évaluations révisées.

En effet, l'écart entre prévisions initiales et dépenses définitives est fréquent, et parfois important.

**TABLEAU N° 13**  
**Evaluation du prélèvement sur recettes**  
**au profit des Communautés européennes**

*(millions de francs)*

	1988	1989	1990	1991	1992
Prévision (P.L.F.) ...	54.820	64.492	63 500	70.750	84 250
Réalisation .....	64.480	61.212	56.147	74.723	77.000
Ecart .....	+ 9 660	- 3.280	- 7 353	+ 3 973	- 7.250

### • Quatre facteurs peuvent expliquer cet écart :

#### - un facteur politique :

Le prélèvement inscrit dans le projet de loi de finances est basé sur l'avant-projet du budget proposé par la Commission des Communautés. Cette évaluation va évoluer en raison, d'une part, du déroulement de la procédure budgétaire, et, d'autre part, des budgets rectificatifs adoptés en cours d'année, pour faire face à des dépenses imprévues au moment de l'élaboration du projet de budget (guerre du Golfe...).

Le déroulement de la procédure budgétaire pour l'établissement du budget pour 1993, illustre parfaitement les différents états -et étapes- du budget communautaire (1).

**- un facteur économique :**

Les dépenses agricoles représentent plus de la moitié des dépenses totales communautaires, et sont particulièrement sensibles à la conjoncture (facteurs climatiques, niveau des récoltes) et aux facteurs monétaires (dépenses de restitution compensant le prix mondial exprimé en dollars et le prix exprimé en écu) tous deux également imprévisibles.

Les dépenses réelles peuvent être examinées dans le rapport annuel de la Commission de Communauté sur le F.E.O.G.A. garantie. Le résultat pour l'année 1990 s'établit comme suit :

	<i>(en millions d'écus)</i>
- prévisions des dépenses agricoles 1990	26.431
- exécution 1990	25.048

**Ecart de dépenses agricoles en 1990**

	Economies réalisées	Dépenses imprévues
<b>Facteurs hors marché</b>	Apurement des comptes : - 371	Parité dollar/écu : ..... + 370
<b>Facteurs marché (sélection)</b>	Renforcement des contrôles des paiements d'aide à la production d'huile d'olive : ... - 445  Faibles récoltes et faibles résultats de la prime d'arrachage : ..... - 644  Exportations de sucre inférieures aux prévisions : ..... - 737  <b>Total : ..... - 3120</b>	Lait : production de lait supérieure aux prévisions, augmentation des quotas, répression de la demande, dégradation des prix mondiaux total lait : ..... + 544  Viande : réduction demande intérieure et perte débouchés : entraînant une hausse des interventions extérieures : ..... + 631  <b>Total : ..... + 1.745</b>
<b>TOTAL GENERAL : - 1.383 Mécus</b>		

1. Voir ci-après pages 62 et 63.

**- des facteurs techniques :**

Il s'agit d'une part, de l'ajustement des recettes, du au solde comptable des exercices antérieurs (une assiette T.V.A. plus importante que prévu entraîne une ressource nouvelle pour la Communauté. Ce fut le cas en 1991. L'inverse s'est produit en 1992 : l'assiette T.V.A. a été moins importante que prévu entraînant une révision à la baisse de la recette T.V.A. affectée au budget communautaire).

Il s'agit d'autre part, de divers exercices de régularisation qui peuvent abonder les recettes de l'année : recouvrement de sommes irrégulièrement perçues, excédents de gestion constatés sur l'exercice antérieur, reportés sur l'exercice en cours...

**- un facteur monétaire :**

Comme on l'a vu, les dépenses agricoles de restitution compensent la différence entre le cours mondial exprimé en dollar et le cours communautaire exprimé en écu. La parité dollar/écu est donc un élément important de la dépense totale de la Communauté. La variation de cours, par rapport aux prévisions peuvent entraîner des économies ou des dépenses supplémentaires substantielles : - 1.219 millions d'écus, soit - 8,6 milliards de francs économisés en 1989 ; + 370 millions d'écus soit 2,55 milliards de francs de dépenses supplémentaires en 1990.

Il peut arriver également que la variation de parité entre une monnaie nationale et l'écu modifie plus ou moins sensiblement l'estimation initiale. En 1992, le montant fixé dans le projet de loi initial préparé en 1991, soit 84.250 millions de francs était calé sur une parité franc/écu de 6,97 francs. En exécution, au premier semestre 1992, la parité constatée n'a été que de 6,95 francs, soit 2 centimes "gagnés" sur chaque écu dépensé, soit une économie totale de 242 millions de francs.

Ce facteur monétaire sera considérable cette année. L'évaluation du projet de loi de finances pour 1993 était basée sur un écu à 6,95 francs. A ce jour, la parité écu/franc est de 6,65 francs. Par le seul jeu des variations monétaires, le prélèvement sur les recettes de l'État, exprimé en francs serait donc ramené de 83.480 millions de francs à 79.876 millions de francs, soit une économie de 3,6 milliards de francs.

• Ces quatre éléments se combinent dans l'exécution du budget de 1992.

L'évaluation de la contribution française associée au projet de loi de finances pour 1992, soit 84.250 millions de francs, reposait sur la base de l'avant-projet de budget des Communautés pour 1992, établi dans le cadre des perspectives financières associées à l'Accord inter-institutionnel de 1988.

Le budget voté, différent de l'avant-projet a lui-même été modifié à trois reprises par des budgets rectificatifs et supplémentaires. Le premier majorant les dépenses, le second étant neutre, le troisième, minorant les dépenses.

Différents ajustements ont ainsi eu lieu, pour un montant total de 434 millions de francs correspondant d'une part, aux suites financières d'un contrôle d'établissement des bases T.V.A. et P.N.B. au titre des exercices 1982 à 1991 inclus et, d'autre part, à la régularisation de la correction budgétaire au profit du Royaume-Uni au titre de 1988.

Le total des versements à la Communauté fin septembre s'élève à 55,7 milliards de francs.

La nouvelle prévision d'exécution 1992, établie à 77 milliards de francs, tient compte des excédents de gestion 1991 qui ont été reportés sur 1992. Elle tient compte également de l'amélioration constatée de la parité ECU/franc : 6,97 en prévision contre 6,95 en exécution -ce qui représente un gain de 242 millions de francs-, ainsi que d'une révision à la baisse de l'estimation des ressources propres traditionnelles liée à l'incidence du ralentissement de l'activité économique sur les droits de douane et d'une régularisation à venir des bases T.V.A. et P.N.B. pour l'exercice 1991

#### *b) Une évaluation incomplète*

Le prélèvement sur recettes ne reflète pas la participation réelle de la France au budget des Communautés européennes. Il convient en effet de distinguer :

- "prélèvement sur recettes" et "contribution française";
- "prélèvement brut" et "prélèvement net".



• **"prélèvement sur recettes" et "contribution française"**

Le prélèvement sur recettes est la composante principale mais pas exclusive de la contribution française aux Communautés européennes. Sans même parler de "retours", c'est-à-dire des versements des Communautés en France, de nombreux facteurs viennent s'ajouter ou se soustraire au prélèvement sur recettes.

D'une part, l'Etat verse sa participation au financement du Fonds Européen de développement sous forme de contribution nationale, comme pour n'importe quelle autre organisation internationale. Cette contribution n'est pas un prélèvement sur recettes, mais une dépense budgétaire classique, qui figure au budget des charges communes (2.835 millions de francs sont inscrits à ce titre en 1993 - chapitre 68-02).

D'autre part, certains versements ne transitent pas par le budget de l'Etat, ni sous forme de prélèvement sur recettes, ni sous forme de dépenses budgétaires. C'est le cas des versements des entreprises du régime de la Communauté européenne de charbon et de l'acier -C.E.C.A.-, des montants compensatoires monétaires intracommunautaires, d'une cotisation sur le stockage du sucre -qui contrairement à la cotisation à la production, n'est pas parmi le prélèvement sur recettes- et le cas échéant, des dépenses directes des fonds agricoles d'intervention. C'est notamment le cas des remboursements des dépenses irrégulières, au titre de l'apurement des comptes du F.E.O.G.A. (1). Ces opérations peuvent porter sur des sommes importantes : 651 millions de francs en 1991.

Ces autres versements (F.E.D. ou versements directs) qui n'apparaissent pas parmi les prélèvements sur recettes, sont retracés dans la comptabilité publique (rapport annuel des comptes de la Nation, tableau 10.02).

Enfin, à l'inverse, le prélèvement communautaire, qui est porté en atténuation des recettes de l'Etat, est lui-même minoré par des remboursements forfaitaires octroyés par la Communauté au titre de frais de perception des recettes traditionnelles.

Au total, les versements de la France aux Communautés européennes s'établissent comme suit :

*1. Nota : Selon un rapport de la Commission en 1990, 16 % des cas d'irrégularité aux dépenses agricoles communautaires ont lieu en France pour un montant qui représente 3 % des irrégularités, soit moins 53 % des irrégularités constatées en France sont recouvrées. Il s'agit du meilleur taux de recouvrement de tous les Etats-membres. En moyenne, 6,4 % seulement des irrégularités sont recouvrées.*

**Participation française aux dépenses communautaires 1993**

a.	prélèvements sur recettes .....	83 480 MF
	. ressources propres traditionnelles ...	14 866 MF
	(dont droits de douane) .....	(12 800 MF)
	. contribution assise sur la T.V.A. ....	51.142 MF
	. contribution assise sur le P.N.B. ....	17 472 MF
b.	remboursement des frais de perception .....	1.585 MF
c.	prélèvement net (a - b) .....	81.895 MF
d.	versements directs .....	4 128 MF*
	(dont crédits du Fonds européen de développement -budget des charges communes) .....	(2 835 MF)
	autres (remboursements de dépenses irrégulières, montants compensatoires monétaires, contribution C.F.C.A...) ...	---
	<b>Total contribution (c + d) .....</b>	<b>± 86.000 F</b>

(\*) *Resultat 1990*

• *"prélèvement brut" et "prélèvement net"*

95 % du budget de la Communauté est destiné au financement d'actions dans les Etats-membres.

L'appréciation du prélèvement communautaire n'a pas de sens sans prendre en compte les versements des Communautés en France. Leur appréciation permet de mettre fin à des approximations et des malentendus, sources d'erreurs ; la Communauté ne "coûte" pas 83,5 milliards de francs, mais, au plus, en termes strictement comptables que 20 ou 25 milliards, dans la mesure où ce prélèvement est compensé par les paiements communautaires. En France, comme pour d'autres pays, cette compensation n'est que partielle, mais comme le faisait très justement remarquer le rapporteur de la proposition de loi organique :

*-Il n'est nullement l'intention de défendre une quelconque théorie de "juste retour" totalement opposée à l'idée même de construction européenne. Selon cette idée, chaque Etat devrait attendre et obtenir un montant de versements communautaires qui serait voisin de sa contribution au budget des Communautés. Le flux versements-contributions seraient à somme nulle. Même en constatant une très nette dégradation de la position comptable française, cette idée de juste retour n'est nullement défendue par votre commission.-*

**Rapport de M. Jean Arthuis, sur la proposition de loi organique, Sénat n° 18 (1992 1993)**

Une comptabilisation stricte n'a d'ailleurs aucun sens : l'Europe n'est pas un S.I.V.O.M. (voir encadré page suivante).

Par pur souci de clarification et de transparence, il est toutefois proposé de rappeler l'importance des "retours communautaires". Leur prise en compte est indispensable pour évaluer la réalité de "prélèvement" et l'importance de la participation française.

**TABLEAU N° 14**  
Prélèvement "brut" et prélèvement "net"

(milliards de francs)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992
<b>Source France</b>						
Prélèvement sur les recettes de l'Etat .....	50,01	64,48	61,44	56,13	74,72	77,00
Dépenses nettes (1) .....	6,98	13,76	22,5	15,74	20,45	np
<b>Source C.E.E. (2)</b>						
Prélèvements communautaires en France .....	50,79	63,94	60,87	55,90	(74,00) (3)	
Ressources versées à la France .....	46,74	51,42	40,07	43,43	(56,90) (3)	
<b>Solde .....</b>	<b>-4,05</b>	<b>-12,52</b>	<b>-20,8</b>	<b>-12,47</b>	<b>(-17,10) (3)</b>	

(1) Chiffre résultant d'une analyse de la balance des paiements - source document annexé au projet de loi de finances 1993.

"Relations financières avec les Communautés européennes". La notion de "dépense nette" correspond à celle de "retour" parfois utilisées. Une dépense nette positive correspond à un retour négatif.

(2) 1987-1990 Cour des comptes des Communautés européennes, rapport annuel 1991.

(3) Estimation Communautés européennes.

## **Les limites de l'approche en termes de "retours"**

### **"L'Europe n'est pas un S.I.V.O.M."**

*Il convient impérativement d'éviter toute interprétation hâtive des flux financiers entre les Communautés et un pays membre. La recherche d'une égalité stricte entre le flux ne trouve pas de justification*

- Il convient de prendre en compte des avantages non budgétaires, que chacun retire de son appartenance à la Communauté, notamment sur le plan commercial.

- La Communauté s'efforce de donner corps au principe de solidarité entre les États-membres, au fondement même de la Communauté européenne, assurant une redistribution relative entre pays "riches" qui ont des retours négatifs et pays "pauvres" qui ont des retours positifs

- Les règles de fonctionnement des politiques communautaires, au premier rang desquelles la politique agricole commune doivent être comprises sans ambiguïté. Le tiers des dépenses agricoles provient des dépenses dites de restitution, calculées par différence entre le cours mondial, exprimé en dollars, et le cours européen, exprimé en ecus. Lorsque les prix mondiaux montent, l'écart diminue et par conséquent les dépenses agricoles de restitution regressent. Ce mécanisme est fondamental pour apprécier la position française

(On doit aussi observer que :

- La comptabilisation stricte est de toute façon techniquement impossible. Le rapport annuel de la Cour des comptes des Communautés européennes, en dépit de ses nombreuses qualités, ne permet pas un chiffrage exhaustif des retours dont bénéficient les États-membres, car les dépenses de certaines politiques dont bénéficient aussi les États (recherche, énergie...) ne sont pas prises en compte ou pas ventilées ; au total, entre 4 et 5 % des dépenses réparties entre les États-membres, échappent aux évaluations de la Cour.

Il convient, par ailleurs, de rappeler qu'entre 7 et 9 % des dépenses ne sont pas ventilées entre les pays membres (frais de fonctionnement des institutions et dépenses de coopération et développement).

- La recherche d'un strict retour entraînerait même des aberrations économiques. Les dépenses structurelles vont notamment aux régions les plus défavorisées. Plus les sommes à répartir sont importantes, et moins la sélection est rigoureuse (les régions bénéficiaires sont alors de moins en moins "défavorisées"). Ainsi, plus les sommes sont importantes, et plus un État riche a de chances de recevoir des "retours" des crédits structurels au mépris de l'efficacité. Le "juste retour" entraîne mécaniquement une augmentation des dépenses communautaires

## II - LES DEPENSES COMMUNAUTAIRES EN FRANCE

### A. LES DEPENSES COMMUNAUTAIRES

#### 1. Description

##### a) Evolution

Les dépenses communautaires ont fortement augmenté sur longue période : 140 milliards de francs en 1975, 455 milliards en 1992 (à prix constants et avec une conversion écu franc sur la base de la parité du premier semestre 1992, soit 6,95 F). Les dépenses budgétaires par habitant se montent à 1.311 F en 1992 (541 F en 1975). Par comparaison, en France, la dépense budgétaire par habitant est de 23.330 F.

Quelle que soit l'augmentation au cours de la période récente, la dépenses budgétaire est pourtant demeurée en deça du plafond fixé par les perspectives financières pluriannuelles (voir ci-après- (entre 1,15 % en 1988 et 1,20 % en 1992).

**TABLEAU N° 13**  
Evolution des dépenses communautaires

	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Depenses totales (en milliards de francs) . . . . .	299	298	350	402	454	459
Depenses communautaires en % de dépenses publiques des Etats membres . . . . .	2,2	2,1	2,0	2,2	2,4	2,4
Plafond de ressources en % du P.N.B. communautaire Prévisions du cadrage pluriannuel . . . . .	1,15	1,17	1,17	1,19	1,20	
Depenses en % de P.I.B. communautaire . . . . .	1,05	0,96	0,96	1,08	1,20	1,17
Depenses par habitant (en ecus) . . . . .	131,2	129,9	139,4	160,2	188,6	196,4
Depenses par habitant (en écus 1992) . . . . .	160,8	151,5	153,9	167,6	188,6	188,8
Depenses par habitant (en francs 1992) . . . . .	1 121	1 056	1 072	1 168	1 314	1 316

La répartition des dépenses communautaires peut s'analyser avec quatre approches différentes, et à partir de documents distincts mais complémentaires :

- une répartition toutes dépenses confondues (C.F.C.A. et F.E.D. inclus) - voir sur ce point le vademecum budgétaire - ;
- une répartition des seules dépenses budgétaires selon les rubriques budgétaires - voir sur ce point le budget annuel .
- une répartition des seules dépenses budgétaires selon les rubriques des perspectives financières - voir sur ce point le budget annuel ;
- une répartition des seules dépenses budgétaires reversées aux États-membres, selon une répartition par fonds du type de dépense - voir sur ce point les rapports de la Cour des comptes des Communautés européennes)

Cette dernière présentation quoique incomplète est la plus simple. Les dépenses budgétaires ventilées entre les États membres (86 % des dépenses totales) s'établissent comme suit :

**TABLEAU N° 16**  
**Paiements annuels aux États-membres au titre des principaux secteurs en 1990**  
**(dernier exercice connu)**

	Total des versements effectués par le C.E.E. aux États membres (*)	Répartition des dépenses	Versements à la France (*)	Part de la France dans la dépense communautaire	Versements à la France (en millions de francs)
FEOGA Garantie .....	24 979,5	67%	5 026,5	20,1%	34 733
FEOGA Orientation .....	1 825,3	4,9%	361,9	19,8%	2 501
Pêche .....	325,6	0,9%	15,7	4,8%	108
Fonds régional .....	4 554,1	12,2%	331,3	7,3%	2 289
Fonds social .....	3 211,9	8,6%	442,9	13,8%	3 060
Remboursement aux États-membres .....	2 331,0	6,4%	106,2	4,5%	734
<b>TOTAL .....</b>	<b>37.277,5</b>	<b>100%</b>	<b>6.284,6</b>	<b>16,8%</b>	<b>43.426</b>

Source : Rapport annuel relatif à l'exercice 1990 de la Cour des comptes des Communautés européennes

(\*) En millions d'Ecus.

***b) Répartition des dépenses entre Etats-membres***

En règle générale, les services de la Commission ne donnent pas d'indication sur la répartition des dépenses entre les Etats-membres, préfèrent une logique purement communautaire et surtout soucieuse d'éviter une lecture par trop nationale de données d'ailleurs purement budgétaires.

Les rapports annuels de la Cour des comptes permettent en revanche d'établir ces données, qui figurent dans le tableau ci-après.

Ce tableau appelle deux observations de méthode :

- il convient de raisonner en moyenne sur plusieurs années afin de faire abstraction des oscillations purement conjoncturelles ;

- le chiffrage indiqué concerne la répartition des seules dépenses ventilées entre Etats-membres et répertoriées par la Cour des comptes. Or, d'une part, une partie des dépenses, par nature ne sont pas ventilées entre les Etats (dépenses de fonctionnement, dépenses extérieures), d'autre part, la Cour des comptes ne recense pas la totalité des versements des Communautés). Certaines dépenses lui échappent ou ne sont pas ventilées (dépenses d'environnement, de recherche). Pour passer de l'indicateur *"part d'un Etat dans l'ensemble des versements aux Etats-membres"*, à l'indicateur *"part d'un Etat, dans l'ensemble des dépenses de la Communauté"*, il convient d'affecter le chiffre de la dernière colonne du coefficient 0,87.

**TABLEAU N° 17**  
**Répartition des paiements annuels aux États-membres**

	1989	1990	1991	Moyenne 1989-1991
Belgique .....	1,9	2,7	4,9	3,2
Danemark . . . . .	2,9	3,2	2,6	2,9
R F A .....	12,8	12,9	12,3	12,7
Grèce .....	7,3	8,1	6,9	7,4
Espagne .....	13,9	14,4	12,8	13,7
France .....	15,9	16,9	15,2	16
Irlande .....	4,8	6,1	5,2	5,4
Italie .....	17,3	15,2	13,6	15,4
Luxembourg . . . . .	--	-	0,5	0,1
Pays Bas . . . . .	10,7	8	5,6	8,1
Portugal .....	3,1	3	4,1	3,4
Royaume Uni .....	9	8,4	7,6	8,3
n p	0,2	1	8,9	3,4
<b>TOTAL .....</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Source 1989-1990 : Cour des comptes des Communautés européennes, rapport de 1991 ;  
 Source 1991 : estimation.

## 2. Le solde

Votre Commission a d'ores et déjà formulé des observations de fond sur les dangers et même les incohérences d'un approche comptable en termes de "retour" ou de "juste retour" auxquelles il convient de se renvoyer (voir rapport page 37). Néanmoins, votre Commission considère que seule la transparence la plus totale permettrait de résorber le déficit démocratique dont souffre la Communauté et qui a souvent pour origine le malentendu ou la méconnaissance, le désintérêt des uns alimenté par la méfiance des autres. Tous sont désormais peu tolérables.

Il paraît donc nécessaire de donner toutes les indications à ce sujet.



• **Comparaisons internationales**

La France est dans une position moyenne par rapport aux autres pays de la Communauté. En volume, le Royaume-Uni, et surtout la R.F.A., sont également des pays contributeurs nets vis-à-vis de la Communauté.

A noter que la France et le Royaume-Uni sont, en termes de "retours" comptables, dans une position pratiquement identique :  
- 50 milliards de francs en trois ans, loin derrière la R.F.A. :  
- 146 milliards de francs.

**Contribution nette en trois ans (1989-1991)**

(données 1991 provisoires)

- France :	50,4 milliards de francs
- Royaume-Uni :	51,8 milliards de francs
- R.F.A. :	146 milliards de francs

En 1990, dernière année connue, pour 100 ecus versés à la Communauté, les pays ont reçu :

- Belgique	56 écus	- Irlande	614 écus
- Danemark	154 écus	- Italie	93 écus
- R.F.A.	46 écus	- Luxembourg	19 écus
- Grèce	538 écus	- Pays-Bas	114 écus
- Espagne	147 écus	- Portugal	219 écus
- France	78 écus	- Royaume-Uni	48 écus

**TABLEAU N° 18**  
**Position financière des Etats-membres \***

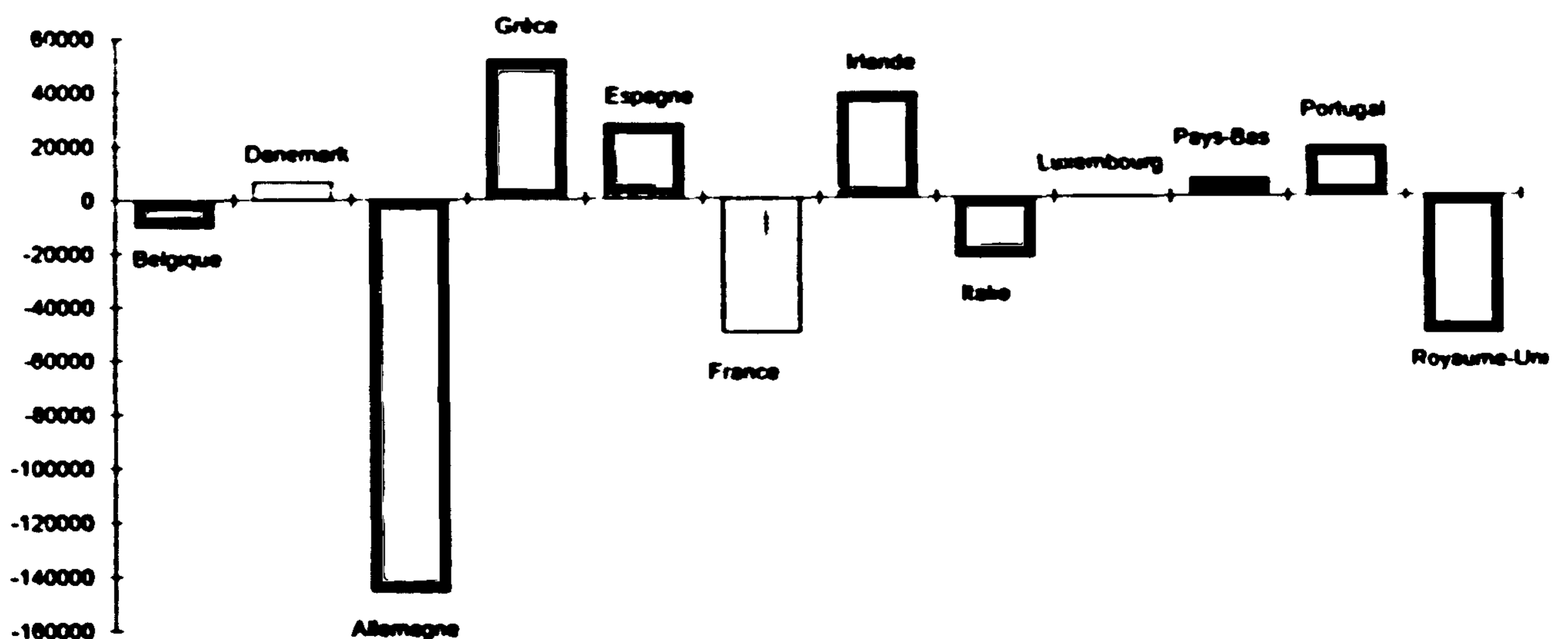
(millions d'écus sauf dernière colonne)

	1989	1990	1991	Total 1989 1991	Total 1989-1991 (en millions de francs)
Belgique .....	- 1 124	- 774	+ 417	- 1 481	- 10 367
Danemark .....	+ 174	+ 423	+ 346	+ 943	+ 6 601
R.F.A. ....	- 6 531	5 550	- 8 797	- 20 878	- 146 146
Grèce .....	+ 2 030	+ 2 471	+ 2 926	+ 7 427	+ 51 989
Espagne .....	- 31	+ 1 712	+ 2 295	+ 3 976	+ 27 832
France .....	- 2 946	- 1 805	- 2 450	- 7 201	- 50 407
Irlande .....	+ 1 341	+ 1 892	+ 2 357	+ 5 590	+ 39 130
Italie .....	- 1 429	- 417	- 1 389	- 3 235	22 645
Luxembourg .....	- 65	- 60	+ 160	+ 35	+ 245
Pays-Bas .....	+ 1 129	+ 368	538	+ 959	+ 6 713
Portugal .....	+ 487	+ 601	+ 1 516	2 604	+ 18 228
Royaume Uni .....	- 3 354	3 387	667	- 7 408	- 51 856

*Nota : Position financière : Paiements annuels de la Communauté aux États-membres (retours) - Ressources prélevées sur États.*

*Source : 1989-1990, rapports annuels de la Cour des comptes ; 1991, estimation Communautés européennes.*

**Position financière des Etats membres : solde cumulé sur  
trois ans (1989-1991) en millions de Francs**



## B. LES DEPENSES DES COMMUNAUTES EN FRANCE

### 1. Présentation générale

#### a) Place de la France dans les dépenses communautaires

Comme il est indiqué dans le tableau n° 17 et selon des données encore provisoires pour l'année 1991, la France a reçu en moyenne au cours des trois derniers exercices (1989-1991), 16 % des dépenses totales versées aux Etats-membres, soit un peu moins de 14 % du budget total de la Communauté.

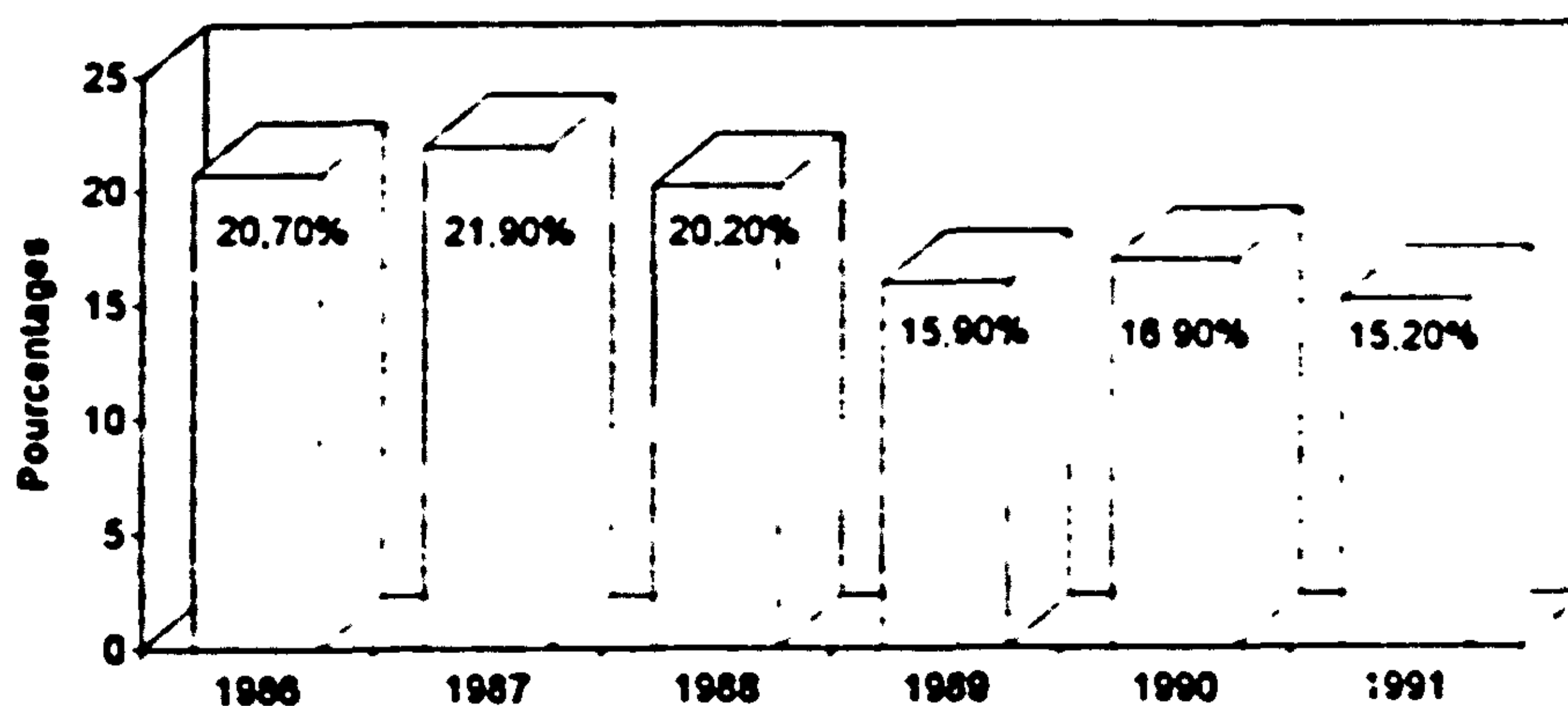
Cette part tend à décliner depuis cinq ans en raison de la montée en puissance des fonds structurels et du tassement relatif des dépenses agricoles.

**TABLEAU N° 19**  
**Part de la France dans les dépenses communautaires aux Etats-membres**

	1987	1988	1989	1990	1991
<b>Paiements annuels</b>					
. en millions d'écus .....	30 812	36 129	35 659	37 277	53 797
. en millions de francs .....	213 527	253 987	251 759	257 584	375 503
<b>Versements à la France</b>					
. en millions d'écus .....	6 744,3	7 314,6	5 676,5	6 284,6	8 152
. en millions de francs .....	46 738	51 421	40 076	43 426	56 900

Source : 1987-1990 : rapports de la Cour des comptes des Communautés européennes ;  
1991 : estimation Communautés européennes.

**PART DE LA FRANCE DANS LES DEPENSES COMMUNAUTAIRES**



• **L'évolution des retours communautaires**

Un tel bilan ne peut encore être établi pour 1991, les retours par Etat et par secteur de dépenses n'étant donnés qu'avec deux ans de décalage dans le rapport de la Cour des comptes européenne sur l'exécution du budget. Pour les exercices antérieurs, les retours concernant la France sont les suivants :

**TABLEAU N° 20**  
**Evolution des retours au profit de la France**  
 (Part de la France dans les versements de la Communauté)

(millions de francs courants)

	1988		1989		1990	
	Montant	Pourcentage des paiements réalisés au profit de la France	Montant	Pourcentage des paiements réalisés au profit de la France	Montant	Pourcentage des paiements réalisés au profit de la France
F.E.O.G.A. Garantie .....	42 090	22,8	32 553	18,9	34 753	20,1
F.E.O.G.A. Orientation .....	1 970	24,6	1 317	13,9	2 502	19,8
Pêche .....	200	11	563	30,6	108	4,8
F.E.D.E.R. ....	3 050	14,1	1 996	7,2	2 290	7,2
Fonds social européen .....	2 033	12,7	2 302	12,2	3 062	13,8

Source : Rapport de la Cour des comptes européenne 1990.

*b) Analyse nationale*

• **Evolution des dépenses**

Les dépenses des Communautés européennes en France sont de trois types :

- les dépenses des fonds d'intervention du secteur agricole, directement versées aux organismes de régulation en application de la politique agricole commune ;

- les dépenses qui financent des opérations réalisées en cofinancement, qui transitent pour l'essentiel par le budget de l'Etat ;

- les remboursements de la Communauté des frais de perception.

Ces dépenses ont évolué comme suit :

**TABLEAU N° 21**  
**Évaluation des dépenses des Communautés européennes en France**

(millions de francs)

	1987	1988	1989	1990	1991
- Source Communautés européennes (a)(b) . . . . .	46.738	51.421	40.076	43.422	56.904
- Source France					
- Dépenses du Feoga garantie hors budget (c) . . . . .	39.011	42.903	32.968	34.778	43.550
- Fonds de concours budgétaires	3.502	8.232	5.605	6.176	11.540
- Remboursement à l'Etat* (d) .	807	2.150	1.506	1.590	1.364
<b>TOTAL . . . . .</b>	<b>43.320</b>	<b>53.285</b>	<b>40.079</b>	<b>42.544</b>	<b>56.454</b>

(\*) les remboursements à l'Etat 1987 ont été reportés en 1988

Source : (a) 1987-1990 rapports annuels de la Cour des comptes des Communautés européennes ;  
 (b) 1991 estimation Communautés européennes ;  
 (c) Questionnaires budgétaires, traitement Commission des finances du Sénat ;  
 (d) Loi de finances.

• Répartition des dépenses

L'analyse de la répartition des dépenses se heurte à des difficultés d'ordre méthodologique, dans la mesure où chaque institution a ses règles propres de comptabilisation : la Cour des comptes des Communautés ne recense pas toutes les dépenses dans les États (les dépenses de recherche ou d'environnement notamment ne sont pas comptabilisées).

L'affectation des fonds structurels est elle-même problématique : faut-il affecter les crédits octroyés à l'agriculture par le fond social européen (36 millions de francs) aux dépenses agricoles (choix national) ou aux dépenses sociales (choix de la Cour des comptes des Communautés). Autant de questions de détail qui rendent difficiles les comparaisons entre plusieurs sources.

Quelles que soient les difficultés, l'analyse des dépenses communautaires en France révèle clairement :

- d'une part la part écrasante des dépenses agricoles dans l'ensemble des dépenses communautaires : entre 80 % et 90 % des dépenses communautaires en France sont des dépenses agricoles ;

- d'autre part, la part dominante des dépenses hors budget. Selon les années, entre 10 et 20 % seulement des dépenses totales de la Communauté en France sont réaffectées au budget par la voie du fonds de concours.

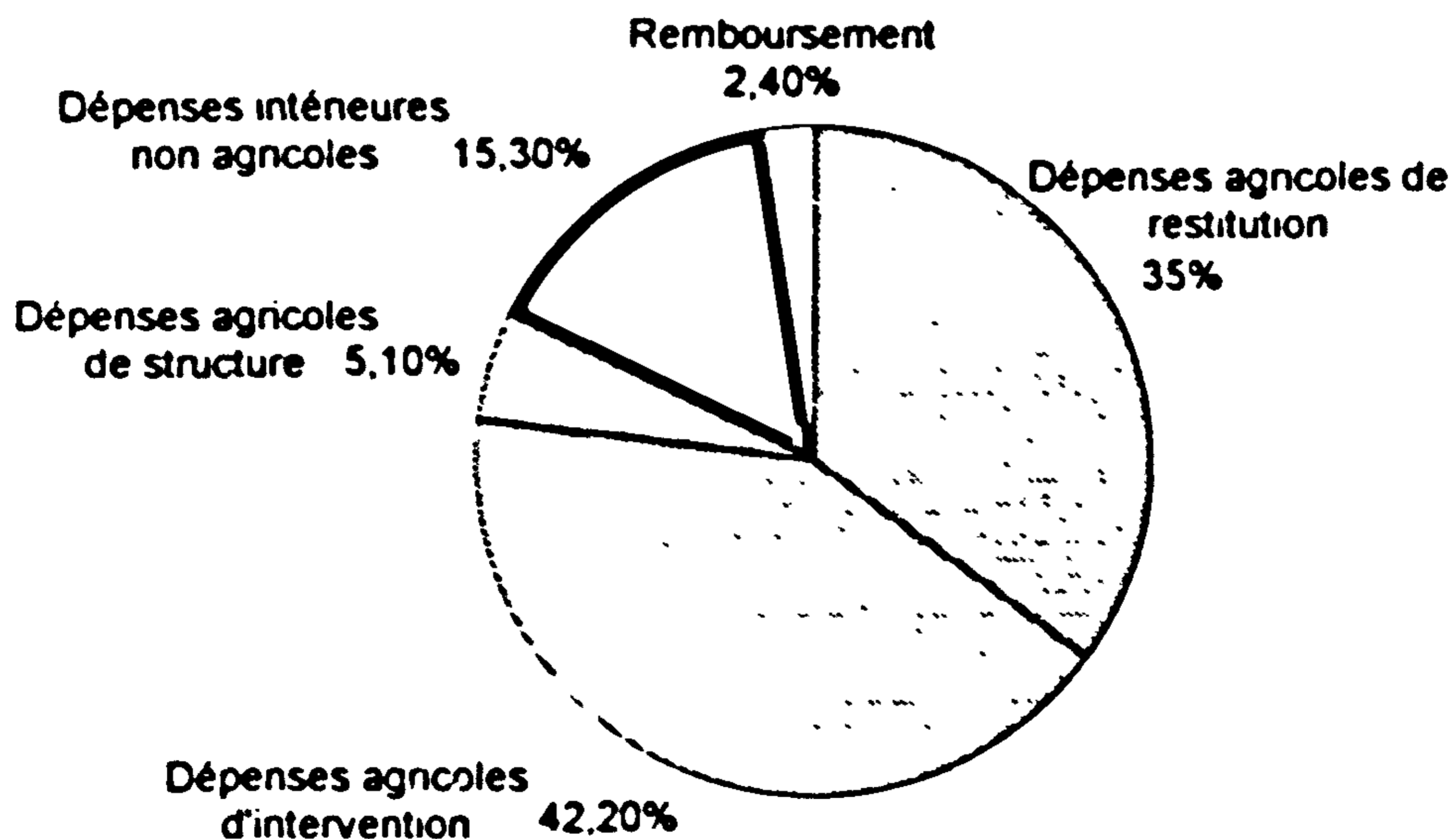
**TABLEAU N° 22**  
**Repartition des dépenses communautaires en France**

Repartition par type d'action 1990 (1)	Repartition par nature économique dépenses 1991 (2)	Repartition par type de crédit 1991 (2)
- Feoga garantie 80	- Dépenses agricoles 82,3	- Dépenses hors budget 77,2
- Feoga orientation 5,7	- Dépenses restitution (35)	- Fonds de concours 20,4
- Pêche 0,2	- Dépenses d'intervention (42,2)	- Recettes non fiscales 2,4
- Fonds régional 5,3	- Dépenses de structure (5,1)	
- Fonds social 7,1	- Politiques intérieures non agricoles 15,3	
- Remboursement 1,7	- Remboursement 2,4	
<b>Total 100</b>	<b>Total 100</b>	<b>Total 100</b>

(1) source : Cour des comptes des Communautés européennes

(2) source : Questionnaires budgétaires traitement Commission des finances du Sénat

**REPARTITION DES DEPENSES COMMUNAUTAIRES EN FRANCE**



**TABIEAU N° 23**  
**Budgets et fonds de concours alimentés par les crédits communautaires**

(millions de francs)

Ministères	1989	1990	1991
Culture .....			6,1
Agriculture .....	1.701	2 039,5	2 881,1
Anciens combattants .....	10,1	3,1	21,5
Tourisme .....			2
Enseignement scolaire et supérieur	8,6	61,3	120,9
Intérieur (1) .....	1 424,4	2 065,1	2 919,7
Justice .....			29
Services généraux du Premier ministre .....	1,6	--	7,5
D.O.M.-T.O.M. ....	73,2	47,8	84,5
Economie, finances .....	201	240,5	18,4
Recherche et technologie .....	3,5	3	0
Industrie .....	0,4	2,4	0,4
Equipement, logement, transports	314,3	208,5	189
Artisanat .....			6
Affaires sociales .....	68	28,4	138,5
Travail/Emploi (2) .....	1 798,4	1 402,7	5 115,3
Environnement .....	0,3	0	0,2
Aménagement du territoire .....	0,4	0,2	0,5
P.T.T. ....	8,5	1,8	--
<b>TOTAL .....</b>	<b>5.605</b>	<b>6.176,4</b>	<b>11.540</b>

(1) Concours financiers relevant du fonds européen de développement régional F.E.D.R. et des programmes intégrés méditerranéens.

(2) Concours financiers relevant du fonds social européen.

## 2. Détails

L'analyse précise de l'importance des dépenses communautaires pour un budget ou un programme particulier est menée par chacun des rapporteurs spéciaux quand cela leur est possible. Il est par conséquent proposé de se renvoyer à la lecture du rapport particulier relatif à chaque budget.

Il est par conséquent proposé de se limiter aux seules dépenses principales de la Communauté en France.

*a) Les dépenses agricoles*

L'importance du relais communautaire est considérable pour l'agriculture française. Pour se limiter aux seules questions budgétaires, il apparaît que le seul budget national de l'agriculture - hors B.A.P.S.A.- ne représente que moins de la moitié des dépenses agricoles en France (1).

**TABLEAU N° 24**  
**Dépenses agricoles en France et comparaisons utiles**

(millions de francs)

Versements de la France à la Communauté au titre des dépenses agricoles (1)	Dépenses agricoles en France				Budget de l'agriculture (6)
	Source Cour des comptes des Communautés (2)	Source Sénat (3)	Source Commission des Communautés (4)	Source comptabilité publique (5)	
1987 .....	40 845	39 794		39 909	33 221
1988 ..... 42 325	44 846	44 122		43 886	35 002
1989 ..... 38 768	33 886	34 669	34 704	36 645	36 237
1990 ..... 37 986	37 772	36 871	35 008	36 818	37 542
1991 ..... 45 138	ind	46 449	44 777	46 776	38 367

(1) Voir première partie du rapport

(2) Rapport annuel de la Cour des comptes des Communautés européennes

(3) Questionnaire budgétaire, traitement (Commission des finances du Sénat (dep. Feugu + fonds de concours)

(4) Rapport financier : Dépenses Feugu garantie - per he

(5) Questionnaire budgétaire

(6) loi de finances initiale

Les dépenses agricoles sont de deux types et utilisent deux créneaux distincts.

Plus de 90 % des dépenses de la Communauté européenne en France sont des dépenses agricoles versées directement aux organismes d'intervention sans passer par le canal du budget de l'Etat. En outre, une fraction minimale (de 5 à 10 % selon les années) transite par le biais de fonds de concours budgétaires - 2.881 millions de francs en 1991 tels que la participation du F.E.O.G.A. aux dépenses relatives aux primes allouées pour le maintien des troupeaux des vaches allaitantes (956 millions de francs en 1990,

*1. Les questions de fonds touchant à la politique agricole commune sont examinées dans le rapport de notre collègue Roland du Luart.*



889 millions de francs en 1991) ou au financement des aides à l'installation (280 millions de francs en 1990, 315 millions de francs en 1991).

La répartition des dépenses s'établit comme suit :

**TABLEAU N° 25**  
**Dépenses des Communautés européennes versées à l'agriculture française**  
**Répartition par destinataire**

*(millions de francs courants)*

	1987	1988	1989	1990	1991
Dépenses totales du fonds d'orientation ...	40.614	44.132	34.388	35.057	44.344
Retenues (1) .....	- 1.603	- 1.229	- 1.420	- 279	- 794
Dépenses totales nettes .....	39.011	42.903	32.968	34.779	43.550
Fonds de concours .....	918	1.219	1.701	2.094	2.899
<b>TOTAL</b> .....	<b>39.929</b>	<b>44.122</b>	<b>34.669</b>	<b>36.872</b>	<b>46.449</b>

(1) MCM + apurement de l'année n-1

Source : questionnaires budgétaires

Nota : la prime de la vache allaitante est comptée parmi les fonds de concours.

Par nature économique, les dépenses agricoles se présentent comme suit :

- d'une part, les restitutions ; la Communauté verse aux exportateurs la différence entre le prix mondial et le prix communautaire, pour leur permettre d'assurer la compétitivité de leurs produits. Les restitutions ont représenté en 1990-1991, 38 % des dépenses agricoles totales ;

- d'autre part, les interventions, qui, elles-mêmes, s'effectuent sous quatre formes :

- les aides compensatrices de prix, qui, dans la Communauté (moins en France), constituent le type d'intervention le plus important. des aides sont accordées afin que le prix offert à la consommation soit inférieur au prix à la production, et concurrentiel avec les produits importés par les pays tiers (exemple aide au lait écrémé...). Il peut s'agir d'aides à la production (viande) ou d'aides à la transformation (huile d'olive...);

- les interventions en matière de stockage ;

- les primes orientatives, soit favorisant les retraits des terres (primes d'abandon de surfaces cultivées), soit au contraire, assurant la promotion de certains secteurs... (primes à la naissance des veaux...);

• enfin, les versements liés aux montants compensatoires monétaires. Ce volet est lié aux modifications de change intracommunautaires ; le versement a lieu quand un exportateur national se trouve pénalisé par une variation de change de sa monnaie par rapport au prix moyen exprimé en écu, servant de base aux restitutions (ca de reévaluation)

Les dépenses d'intervention ont représenté en moyenne 70 % des dépenses agricoles totales de la Communauté.

En France, en moyenne sur deux ans (1990-1991), 40 % des dépenses agricoles européennes sont des dépenses de restitution, 50 % sont des dépenses d'intervention.

En 1991, l'agriculture française a reçu 20,36 milliards de francs au titre de restitution et 24,54 millions de francs au titre des interventions.

Les différentes dépenses s'établissent comme suit :

**TABLEAU N° 26**  
**Repartition des dépenses agricoles du Feoga-garantie\***  
 Repartition par nature économique

(millions d'écus)

	Total dépenses C.E.E.	Repartition C.E.E.	Versements à la France	Part de la France dans le total C.E.E.	Repartition France
<b>1990</b>					
Restitutions	7 798	29 %	1 768	22,7 %	34,1 %
Interventions	19 039	71 %	3 415	17,9 %	65,9 %
<b>Total</b>	<b>26.836</b>	<b>100 %</b>	<b>5.183</b>	<b>19,3 %</b>	<b>100 %</b>
<b>1991</b>					
Restitution	10 084	31,2 %	2 917	28,9 %	45,3 %
Intervention	22 199	68,8 %	3 516	15,8 %	54,7 %
<b>Total</b>	<b>32.283</b>	<b>100 %</b>	<b>6.433</b>	<b>19,9 %</b>	<b>100 %</b>

\* Il s'agit de l'ensemble des dépenses couvertes par le Feoga-garantie, y compris les dépenses de pêche (20 millions d'écus en 1991).

*b) Les dépenses régionales*

Trois fonds structurels financent cinq politiques à vocation régionale :

- L'enveloppe globale des fonds structurels sur la période 1989-1993 est de 58 milliards d'écus, soit 406 milliards de francs.

**TABLEAU N° 27**  
Montant des fonds structurels

Objectifs	Période couverte	Participation	Enveloppe globale (Mecus)
1. Régions en retard de développement ...	1989-1993	FEOGA FSE FEDER	36 200
2. Régions en déclin industriel .....	1989-1991	FEOGA FSE	4 400*
	1992-1993		2 805
3 et 4 Aide aux chômeurs .....	1991-1992	FSE	7 200
5b Développement des zones rurales .....	1989-1993	FEOGA FSE- FEDER	2 700
5a. Adaptation des structures agricoles .....	1989-1993	FEOGA	3 300
Marge pour actions nouvelles .....			1 700
<b>TOTAL</b> .....			<b>58.300</b>

\* dont 500 pour les programmes d'initiative communautaire.

- Les taux de retours sur les politiques structurelles sont faibles pour la France. Globalement, tous fonds confondus, la France devrait percevoir 7,6 % du total des dotations affectées aux fonds structurels. Cette part decline année par année.

**TABLEAU N° 28**  
Part de la France dans l'attribution des fonds structurels (crédits d'engagement)

en millions d'écus

	1986	1987	1988	1989	1990	1989-1993
Crédits totaux .....	6 704,6	8 162,2	7 877	9 806	10 653	43 131
Crédits France .....	870,1	984,6	962,1	841,9	1 210	3 661
en % .....	12,97%	12,11%	12,2%	8,76%	11,35%	7,6%

Source : 1986-1990. Cour des comptes des Communautés européennes. 1989-1993. Commission.

La part de la France dans l'allocation des fonds est variable selon les objectifs : très faible pour les objectifs prioritaires (l'objectif 1 représentant à lui seul plus des 2/3 du total des crédits alloués des fonds structurels pour l'ensemble de la période 1989-1993. La France "n'emarge" que pour 2,45 % du total, car seuls la Corse et les quatre départements d'outre-mer sont éligibles à cet objectif), relativement importante pour les objectifs secondaires.

Si la part de la France dans l'attribution du fonds structurel est réduite, en revanche, les volumes ne sont pas négligeables :

#### **"Les retours des fonds structurels"**

Tous fonds confondus, la France devrait recevoir 45,7 milliards de francs au titre du fonds structurel, sur la période 1989-1993, soit 9,1 milliards de francs par an répartis comme suit :

- versements aux régions de métropole	5 milliards de francs
- versements aux D O M .....	1,3 milliard de francs
- versements non ventilés .....	2,8 milliards de francs
(emploi structures agricoles)	

Ces dotations sont loin d'être négligeables. Elles peuvent même être tout à fait significatives sur le plan local (régions - voire départements ou communes). Rappelons que les départements d'Outre mer sont éligibles à l'objectif 1 (région en retard de développement), et qu'ils reçoivent à ce titre plus de 1,3 milliard de francs par an, soit une somme supérieure aux dépenses du ministère des D O M T O M. dans les départements concernés.

Certaines régions reçoivent des concours importants des Communautés. Tous fonds confondus, la région Nord Pas de Calais recevra 3,7 milliards de francs sur la période 1989-1993. Neuf régions au total recevront des concours supérieurs à un milliard de francs.

**TABLEAU N° 29**  
**Ressources financières allouées par la C.E.E. au titre des fonds structurels**  
**Période 1989-1993**

(en millions de francs 1992)

Crédits régionalisés	1	2	5b	3-4	5a	AUTRES				TOTAL
						PIM*	OID*	PIC*	Autres*	
Alsace .....			57,5	7,2				62,8	10	137,5
Aquitaine .....		85,6	551,8	19,5		676,4		85,1	39,3	1 457,7
Auvergne .....		129	571,9	(**)			126,7	46,8	81,5	955,9
Basse Normandie .....		155,5	373,5	11,7				59,4		600,1
Bourgogne .....		201,3	367,5	(**)				46,9	52,6	668,3
Bretagne .....		282	217,6	23,6			206,4	30,4	8,7	768,7
Centre .....			167	6,9				15,1	19,4	208,4
Champagne Ardennes .....		228,3	84,5	19,1				30,3	14,1	376,3
Corse .....	501,3			69,7	129	500		277,6		1 477,6
Franche Comté .....		312,7	104,5	60,3				53,3		530,9
Haute Normandie .....		527		48,2				42,4		617,6
Ile de France .....				285,8				33,2		319
Languedoc Roussillon .....		149	591	30,9		851,6		128,2	90,6	1 841,3
Limousin .....			560	3,4				60,6	34,9	793
Lorraine .....		988,3	141,5	36				461,2	576,3	2 374,4
Midi Pyrénées .....		261,5	691,3	33,2		658,6		129,3	168,5	1 979
Nord Pas-de Calais .....		2 402,7		139,6				307,7	677,7	3 707,7
Picardie .....		617,9		7,5				4,1	21	650,5
Pays de la Loire .....		584	139,1	71,9				106,8	138,7	1 040,5
Poitou Charentes .....		263	304,4	26,2				44,7	44,8	683,1
PACA .....		219,4	465,4	65,1		704,7		313,6		1 767,9
Rhône Alpes .....		328,7	454,7	80		296,2		135,1	29,8	1 324,5
Guadeloupe .....	961			341,5	47,8			206,2		1 556,5
Guyane .....	482,1			72	39,5			101,7		695,3
Martinique .....	1.111			184,4	36,4			210,6		1 543
Reunion .....	2 320,6			381,9	102			429,6		3 234,1
Credits non ventiles .....				6 245	N (NM)			168		14 413
<b>Total métropole .....</b>										<b>21 281,1</b>
<b>Total D.O.M. ....</b>										<b>7 028,9</b>
<b>Total general .....</b>										<b>45 723</b>

Legende : obj. 1 Régions en retard de développement 5b Développement des zones rurales  
 obj. 2 Régions en déclin industriel 5a Structures agricoles  
 obj. 3-4 Aides à l'emploi

\* PIM : Programmes intégrés méditerranéens. Cette ligne inclut les montants alloués en 1991 et 1992 ;

\* OID : Opérations intégrées de développement (les montants inscrits sous cette rubrique comprennent les crédits accordés au titre des PNIC (programmes nationaux d'intérêt communautaire), décidés avant 1989 dont l'exécution se poursuit encore sur la période 1989-1993) ;

\* PIC : Programmes d'initiative communautaire. Les montants inscrits sous cette rubrique intègrent également les montants alloués au titre de RESIDER, RENAVAL, STAR, VALOREN pour les régions métropolitaines

### *c) Les dépenses sociales*

Dépenses régionales et dépenses sociales ne sont pas exclusives l'une de l'autre. Le Fonds Social Européen, créé en 1957 afin de "promouvoir les facilités d'emploi et la mobilité géographique et professionnelle des travailleurs" (article 123 du Traité de Rome) est l'instrument privilégié de la politique de l'emploi et de la formation professionnelle menée par la Communauté européenne. Il intervient par conséquent en complément des autres fonds (F.E.D.E.R.-F.E.O.G.A.-Orientation) dans le cadre des politiques à vocation régionales -évoquées ci-dessus-, et à titre exclusif dans le cadre des politiques purement sociales, non ventilées entre régions, prévues par les objectifs 3 -chômage et longue durée- et 4. -insertion des jeunes-.

La mission essentielle du Fonds Social Européen reste sa participation au financement des programmes nationaux de lutte contre le chômage et de développement de la qualification des travailleurs privés d'emploi. Les deux-tiers environ des interventions du F.S.E. sont donc consacrés au financement complémentaire des grands dispositifs nationaux de la politique de l'emploi et de la formation professionnelle animés par le ministère du Travail :

- des chômeurs de longue durée : actions en faveur d'insertion et de formation (A.I.F.), contrats de retour à l'emploi (C.R.E.), centre de rééducation professionnelle... ;

- en direction des jeunes sans emploi : crédit formation individualisé (C.F.I.), fonds départemental pour l'initiative des jeunes (F.D.I.J.)...

En outre, il convient d'ajouter depuis la fin de l'année dernière, différents programmes appelés "Programmes d'initiative communautaire" qui sont venus compléter les interventions de la Communauté au titre des objectifs de lutte contre l'exclusion et de développement régional. Le F.S.E. qui participe de façon quasi exclusive au financement des programmes EUROFORM, NOW et HORIZON renforce ainsi ses interventions pour le développement des ressources humaines dans la perspective de l'achèvement du marché intérieur, en ce qui concerne la préparation aux nouvelles qualifications et compétences requises sur le marché du travail, l'égalité sociale et professionnelle entre les hommes et les femmes et la lutte contre l'exclusion, particulièrement en ce qui concerne les travailleurs handicapés. Ces programmes sont dotés d'une enveloppe d'environ 280 millions de francs par an.

Le rapprochement entre les sommes versées par le F.S.E. et les programmes nationaux en faveur des chômeurs de longue durée, des handicapés et des femmes pose des problèmes techniques délicats. A titre de comparaison, les actions en faveur des jeunes et des demandeurs d'emploi se sont élevées à 28,8 milliards de francs en 1990 (dernier chiffre connu) tandis que les actions de promotion de l'emploi et création d'emploi étaient de 14,6 milliards de francs pour la même année.

techniques délicats. A titre de comparaison, les actions en faveur des jeunes et des demandeurs d'emploi se sont élevées à 28,8 milliards de francs en 1990 (dernier chiffre connu) tandis que les actions de promotion de l'emploi et création d'emploi étaient de 14,6 milliards de francs pour la même année.

**Globalement la participation du F.S.E. serait d'environ 7 % du coût total de ces deux types d'intervention.**

A l'évidence, ce taux de participation est plus élevé pour les mesures qui ont été retenues par les services de la Commission et sur lesquelles se concentre l'aide communautaire. A titre d'exemple et toujours pour l'année 1990, la comparaison entre les crédits ouverts dans la loi de finances initiale pour le fonctionnement des stages pour les chômeurs de longue durée et la rémunération des stagiaires (5.143 milliards de francs au total) et la participation du F.S.E. (444,7 millions de francs) indique un pourcentage de 8,6 %.

Rapportée aux seuls chômeurs inscrits depuis 12 mois, cette participation serait de 14,6 %. Ces pourcentages restent cependant assez éloignés du taux maximum de prise en charge prévu par les règlements communautaires (50 % de la dépense publique) compte tenu de l'importance des efforts consentis par la collectivité nationale.

**TABLEAU N° 30**  
**Versements du Fonds social européen en France**

(millions de francs)

OBJECTIFS REGIONAUX	1991	%	1992	%	Previsions 1993	%
1. Retard développement ...	459,5		499,2		519,2	
2. Déclin industriel .....	450,6		391,3		404,1	
5 (b) Développement rural .....	234,8		339,6		360,9	
<b>TOTAL .....</b>	<b>1.099,9</b>	<b>32,5</b>	<b>1.230,1</b>	<b>34,1</b>	<b>1.274,2</b>	<b>28,4</b>
OBJECTIFS REGIONAUX	1991	%	1992	%	Previsions 1993	%
3 Chômage longue durée ..	1 071,9		1 094,1		--	
4 Insertion des jeunes .....	1.207,6		1.282,3		--	
<b>TOTAL .....</b>	<b>2.279,5</b>	<b>67,5</b>	<b>2.376,3</b>	<b>65,9</b>	<b>3.219</b>	<b>71,6</b>
<b>TOTAL GENERAL .....</b>	<b>3.379,4</b>	<b>100</b>	<b>3.606,4</b>	<b>100</b>	<b>4.493,2</b>	<b>100</b>

### **III - QUESTIONS POUR L'AVENIR**

#### **A. LES PERSPECTIVES DE DEPENSES**

##### **1. Le budget des Communautés pour 1993**

Depuis quelques semaines, la presse annonce la perspective d'une nouvelle *"crise budgétaire"*. Le projet de budget préparé par le Conseil ayant été jugé inacceptable, le Parlement européen a adopté des amendements modifiant et majorant très sensiblement les crédits pour 1993. Faute d'un accord entre les deux codétenteurs de l'autorité budgétaire, le Parlement européen pourrait alors rejeter le budget ne laissant à la Communauté d'autre choix que celui des 12<sup>ème</sup> provisoires.

Le désaccord se fonde notamment sur le principe de l'inscription d'une dotation au *"Fond de cohésion"* dont la création a été prévue par le Traité d'Union européenne. Ce fonds est principalement destiné à permettre aux quatre pays les moins prospères de la Communauté (Espagne, Portugal, Italie, Grèce), de satisfaire aux conditions de convergence édictées par le Traité. Traité signé, mais faut-il le rappeler, non encore ratifié par l'ensemble des Etats signataires.

Même s'il existe une incontestable tension entre les deux autorités budgétaires et une grande interrogation sur le futur budget de la Communauté, il paraît inutile de dramatiser cette situation. Le Parlement européen pourrait avoir adopté une position haute dans un but qui ne serait pas uniquement budgétaire, mais plutôt dans l'idée d'accélérer le processus de décision visant à adopter de nouvelles perspectives financières pluriannuelles (voir ci-après 2°), lors du prochain Conseil européen d'Edimbourg, prévu pour les 11 et 12 décembre, c'est-à-dire avant la fin de la procédure budgétaire, laissant alors aux différentes parties intéressées la possibilité d'arriver à un compromis.

Le conflit n'est pourtant pas exclu, et il paraît important de rappeler les étapes de la procédure, et le fond de l'opposition.



**a) Rappels de procédure**

Les différentes étapes du calendrier budgétaire se présentent comme suit :

**Calendrier budgétaire de la C.E.E.**

<u>1ère étape :</u>	Vers le 15 juin	Avant-projet de budget APB de la Commission		
<u>Etape inter-médiaire :</u>	Travaux préparatoires au Conseil	Comité budgétaire (attachés financiers)		
		COREPER (Ambassadeurs)		
<u>2ème étape :</u>	Mi-juillet/fin juillet	1ère lecture CONSEIL		
<u>3ème étape :</u>	Septembre/fin octobre	1ère lecture PARLEMENT	Délai maxi 45 jours	
<u>4ème étape :</u>	Fin octobre/fin novembre	2ème lecture CONSEIL	Délai maxi 15 jours	Fixation des DO
<u>5ème étape :</u>	Fin novembre/mi-décembre	2ème lecture PARLEMENT	Délai maxi 15 jours	Fixation des DNO
<u>6ème étape :</u>	Etape facultative	Codécision		

Les règles d'adoption des crédits et des amendements sont particulièrement complexes, et sont différentes selon qu'il s'agit de dépenses obligatoires (qui résultent des obligations du Traité) ou de dépenses non obligatoires. Dans ce dernier cas, le Parlement est tenu de respecter une norme de progression : le taux maximal d'augmentation. Ce taux, prévu par l'article 203, alinéa 9 du Traité de Rome, résulte de l'évolution du P.N.B. en valeur de la Communauté, de la variation moyenne des budgets des Etats-membres, et de l'évolution du coût de la vie au cours des derniers exercices.

• l'avant-projet de budget est préparé par la Commission ;

• le projet de budget est adopté par le Conseil à la majorité qualifiée soit 54 voix favorables sur un total de 76 ;

• **en première lecture, le Parlement européen :**

- vote à la majorité absolue de ses membres (260 voix sur 518) les amendements sur les dépenses non obligatoires ;

- vote à la majorité absolue des suffrages exprimés les amendements sur les dépenses obligatoires ;

• **en deuxième lecture, le Conseil peut :**

- modifier à la majorité qualifiée, les amendements du Parlement sur les dépenses non obligatoires ;

- rejeter à la majorité qualifiée les amendements portant sur les dépenses obligatoires qui n'augmentent pas le montant global des dépenses. A défaut de rejet, la proposition de modification est adoptée ;

- accepter, à la majorité qualifiée, les amendements qui augmentent le montant global des dépenses. A défaut d'acceptation, la proposition de modification est rejetée ;

Dans les deux cas précédents, le Conseil peut, à la majorité qualifiée, fixer un autre montant de crédit.

• **La deuxième lecture du Parlement européen :**

Le Conseil a donné son dernier mot sur les dépenses obligatoires. En revanche, le Parlement peut amender à nouveau ou rejeter les modifications apportées par le Conseil à ses amendements sur les dépenses non obligatoires, en statuant à la majorité de ses membres, et des 2/3 des suffrages exprimés.

A l'issue de cette procédure, le Président constate l'arrêt du budget.

Le Parlement peut également rejeter le budget en statuant à la majorité des membres qui le composent (au moins 260 votants) et des 2/3 des suffrages exprimés.

Le Parlement demande alors qu'un nouveau projet lui soit soumis. La Commission présente donc de nouvelles propositions budgétaires, soumises au Conseil et au Parlement dans les conditions normales

Dans l'attente de l'adoption d'un nouveau budget, les dépenses peuvent être effectuées mensuellement par "112<sup>ème</sup> provisoires", c'est à dire dans la limite du douzième de crédits ouverts au budget de l'exercice précédent.

**b) L'état de la négociation budgétaire**

• Le projet de budget 1993 adopté par le Conseil en juillet dernier a été vivement attaqué par les parlementaires européens. Les critiques principales portent d'une part, sur le futur fonds de cohésion, non doté dans le projet de budget, et d'autre part, globalement, sur un budget "qui n'a rien à voir avec les exigences et les responsabilités de la Communauté". Le Parlement a donc adopté en première lecture de très nombreux amendements modifiant sensiblement le projet présenté par le Conseil.

Tel qu'il est amendé, celui-ci s'élève à un peu plus de 70 milliards d'écus (468 milliards de francs avec la nouvelle parité de l'écu : 6,68 francs), en crédits d'engagements, soit 4,45 milliards d'écus de plus (29,8 milliards de francs) que ce que proposait le Conseil, et 886 millions d'écus de plus (5,9 milliards de francs) que les premières propositions de la Commission européenne. La deuxième lecture du Parlement européen est prévue en décembre, un rejet définitif n'étant pas exclu si le Conseil ne suit pas l'assemblée parlementaire.

Il est proposé de rappeler les différents états du budget 1993 au cours de la procédure budgétaire, ainsi que la portée des amendements parlementaires.

**TABLEAU N° 31**  
**Différents états du budget communautaire (1)**

(millions d'écus)

	Budget 1992 + BRS 1 et 2	APB 1993* (Commis- sion)	APB 1993* rectifié (Commis- sion)	PB conseil	1ere lecture PE
Crédits d'engagement .....	66 560	67 309	69 274	65 764	70 160
Crédits de paiement .....	63 049	64 344	66 309	62 926	65 994

Legende : BRS budget rectificatif supplémentaire ;  
APB : avant projet de budget (6 mai 1992) ;  
PB : projet de budget (26 juillet 1992) ;  
PE : Parlement européen (1ere lecture fin octobre 1992).

\* Nota : le prelevement opere sur les recettes de l'Etat au profit des Communautés européennes est calcule sur l'avant projet initial de la Commission.

(1) Voir le detail par rubrique dans le document annexé au projet de loi de finances 1993 "Relations financières avec la C.E.E."

**TABLEAU N° 32**  
**Procédure budgétaire 1993**  
**Principaux écarts**

	<i>(millions d'écus)</i>		
	Commission	Conseil	Parlement européen
<b>• Fonds de cohésion</b>			
engagements .....	1 565	0	1.565
paiements .....	1 000	0	1.000
<b>• Fonds structurels</b>			
engagements .....	20 063	19 763	20 193
paiements .....	18 890	18 591	18 924
<b>• Politiques internes</b>			
engagements .....	4 264	3 199	4.588
paiements .....	4 029	2 907	3 821
<b>• Politiques extérieures</b>			
engagements .....	3 385	3 068	3 750
paiements .....	2 155	1 844	2 334

*Les principaux amendements du Parlement européen concernent :*

- . le fonds de cohésion : + 1,5 milliard d'écus ;*
- . les fonds structurels : + 430 millions d'écus dont 130 Mécus au titre du programme commun de reconversion des industries militaires vers l'industrie civile ;*
- . les politiques internes (industrie, recherche...) : + 935 Mécus dont 202 Mécus à la télévision haute définition ;*
- . les politiques extérieures : + 500 Mécus dont + 209 Mécus au titre de l'aide alimentaire pour couvrir les imprevus*

**• Les difficultés, qui sans être exceptionnelles ne sont pas rares entre les deux branches de l'autorité budgétaire, se trouvent aggravées depuis peu par différents phénomènes -économiques et monétaires.**

**- Sur le plan économique, on peut constater qu'une semaine après l'adoption d'un budget par le Parlement européen, la Commission européenne vient en effet de réviser à la baisse ses prévisions de croissance pour les années 1992, 1993 et 1994. Or, cette prévision de croissance fonde en partie le "T.M.A.", taux maximum autorisé appliqué à la progression des dépenses non obligatoires. Le Parlement pourrait par conséquent être contraint de limiter ses augmentations à un niveau compatible avec ce nouveau plafond.**

**Cette prévision globale touche en particulier l'Allemagne, premier contributeur de la Communauté. Le 16 novembre dernier, un "conseil des cinq sages" a remis au chancelier Kohl un rapport annonçant une croissance zéro en Allemagne de l'ouest pour 1993, et recommandant une diminution de dépenses publiques.**

Cette situation ne peut guère inciter le représentant allemand au Conseil des ministres à accepter les amendements du Parlement européen, et satisfaire les demandes des Etats bénéficiaires du futur fonds de cohésion.

• Sur le plan monétaire, la récente crise du système monétaire européen aura également des incidences sur la négociation budgétaire, dans la mesure où, si certains pays voient leur monnaie réévaluée par rapport à l'écu, et par conséquent leur contribution en monnaie nationale diminuée, ce n'est pas le cas du Royaume-Uni, de l'Italie et de l'Espagne, qui devront verser plus en monnaie nationale, pour une enveloppe en écus constants. Ces trois Etats-membres représentent à eux seuls 36,5 % du financement de la Communauté en 1993.

### *c) Les conséquences pour la France*

Pour la France, comme pour tout Etat-membre, cette incertitude a des conséquences importantes.

• Sur le plan de la procédure, le montant du prélèvement sur les recettes de l'Etat opéré au profit des Communautés européennes qui figure dans le projet de loi de finances a été calculé sur la base de l'avant-projet de budget préparé et présenté par la Commission le 6 mai 1992. C'est la toute première étape d'une longue procédure budgétaire qui doit normalement s'achever avec l'"arrêt du budget", constaté par le Président du Parlement européen avant la fin de l'année.

C'est la constatation de l'arrêt du budget qui contraint chaque Etat-Membre à mettre à la disposition de la Commission les sommes dues, afin de lui permettre d'assurer l'exécution du budget (art. 14 du règlement financier).

En l'absence d'accord, le Président du Parlement ne peut "arrêter" le budget, et chaque Etat-membre verse sa contribution sur la base des dépenses de l'année antérieure (1992).

• Sur le plan financier, la situation est singulièrement complexe, dans la mesure où le gain issu des mouvements de parités monétaires, absorbe la totalité de l'éventuel surcroît de dépenses engendré par les amendements du Parlement européen.

Ainsi, à parité de change écu/franc inchangée (6,9 francs), les amendements du Parlement européen auraient représenté un surcroît de dépenses par rapport au projet de budget de 30,6 milliards de francs en crédits d'engagement et 21,4 milliards de francs en

crédits de paiement, soit, compte tenu de la participation française au financement du budget européen, respectivement 5,7 et 3,98 milliards de francs.

Mais d'une part, il convient de rappeler que ce surcroît de dépenses est calculé par rapport au projet de budget, déjà très inférieur à l'avant-projet de budget sur lequel est basé le prélèvement sur recettes. Ainsi, par rapport à l'avant-projet de budget, les amendements du Parlement européen n'auraient entraîné qu'un surcroît de 2,1 milliards de francs.

D'autre part, la dévaluation d'autres monnaies européennes a entraîné une réévaluation du franc (une diminution de la parité écu franc), ce qui permet à une enveloppe exprimée en francs de financer des dépenses plus importantes exprimées en écus (voir ci-dessus page 32. Sur la base de l'avant-projet de budget de la Commission, la variation de la parité écu/franc, entrainerait une diminution de prélèvement sur les recettes de l'État de 3,6 milliards de francs).

Au total, le surcoût éventuel des amendements du Parlement européen se trouve totalement absorbé par les gains de change. Mieux même : malgré les amendements du Parlement européen, et toutes choses égales par ailleurs, la contribution française au budget communautaire devrait être légèrement inférieure à l'estimation qui figure dans le projet de loi de finances de 1993.

Cette situation est naturellement inversée pour les États-membres à monnaie dévaluée, le Royaume-Uni, l'Italie et l'Espagne, puisque à enveloppe constante, et indépendamment même de tout amendement du Parlement européen, leur contribution nationale sera majorée en raison de la dévaluation de leur monnaie par rapport à l'écu (il faudra plus de livres, de liras et de pesetas pour financer une enveloppe exprimée en écus).

Il est proposé de suivre en parallèle les différentes étapes de la procédure budgétaire et des mouvements monétaires.

**TABLEAU N° 33**  
**Étapes de la procédure budgétaire et prélèvement français**

Date	Parité ecu franc	"Autorité budgétaire"	Budget crédits de paiement millions d'ecus	Budget millions de francs	Prélèvement sur recettes de l'Etat millions de francs*
Mai .....	6,97	APB Commission	64 344	443 478	83 480
Juillet .....	6,97	PB Conseil	62 926	438 524	81 578
Début octobre .....	6,97	Budget PE 1ère lecture	65 994	455 358	84 997
Fin octobre .....	6,65	Budget PE 1ère lecture	65 994	439 520	81 750

\* 15 % du budget total

## **2. Le budget des Communautés pour les cinq années à venir : les perspectives financières pluri-annuelles et le "Paquet Delors II"**

Quelques jours après la signature du Traité d'Union européenne, la Commission des Communautés a rendu public un document de synthèse de ses propositions de perspectives financières sur la période 1993-1997.

Ce document plus connu sous le nom de "Paquet Delors II" a été abondamment analysé, notamment par chacune des assemblées parlementaires.

Votre Commission se bornera par conséquent à une présentation simplifiée des propositions de la Commission des Communautés, et à quelques observations.

**a) Observation de methode : "Paquet Delors II" et "Facture de Maastricht"**

La présentation de la Commission comporte une maladresse dont le débat politique survenu en France a montré toute l'importance. La Commission a présenté elle-même ces nouvelles perspectives comme étant le résultat des conséquences du Traité d'Union européenne : le traité est signé le 7 février 1992 ; la Commission publie ses perspectives financières le 11 février sous le titre : *"de l'Acte Unique à l'après Maastricht, les moyens de son ambition"*.

Tout prêtait à confusion, et la confusion fut faite. Il convient de rétablir la vérité, et de dissocier *"Facture de Maastricht"* et *"nouvelles perspectives financières"*. En effet, les propositions de la Commission ne doivent en aucun cas être considérées comme la suite directe de l'accord de Maastricht : nombre de dépenses prévues s'inscrivent dans la continuité des politiques communes conduites par la Communauté jusqu'à présent. Seul le fonds de cohésion économique et sociale et certaines dépenses au titre des relations extérieures constituent la mise en oeuvre d'engagements pris en décembre 1991.

**• Les dispositions d'ordre financier dans le Traité de Maastricht**

Il existe deux types de dispositions : l'une aux conséquences budgétaires relativement lourdes -le fonds de cohésion- les autres n'ont que des conséquences très indirectes.

**- La création d'un fonds de cohésion**

Il s'agit d'un fonds complémentaire aux fonds structurels. Contrairement à ces derniers, ce nouveau fonds *"de cohésion"* est réservé à certains pays : Portugal, Espagne, Grèce, Irlande. Il est destiné à aider ces pays à satisfaire aux critères de convergence posés par le Traité pour l'Union économique et monétaire

Cette création ferait suite à une demande de l'Espagne, qui s'était prononcée en faveur d'un nouveau doublement de fonds structurels. Un premier doublement en cinq ans des fonds structurels avait été décidé en 1988. Ces fonds représentent aujourd'hui 27 % du budget communautaire, soit 18 milliards d'écus, (126 milliards de francs). Un nouveau doublement aurait été très coûteux pour la C. E. E., d'autant que les rapports successifs de la Cour des comptes des Communautés, sont assez réservés, voire critiques sur l'opportunité et la bonne utilisation de ces crédits dans certains pays. Cette proposition a donc été écartée au profit d'une solution médiane, puisque ce nouveau fonds sera sélectif



*- Les autres articles du Traité*

Le nouvel article 199 pose le principe d'un financement par le budget général des dépenses administratives nouvelles consécutives à l'extension du champ de compétences de la Communauté européenne. S'agissant des dépenses opérationnelles, le principe est que la Communauté peut financer ces dépenses, si le Conseil et l'Autorité budgétaire en ont décidé ainsi. Un financement national peut néanmoins continuer d'être de règle. Ainsi par exemple, en matière de coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures, il reviendra au Conseil de déterminer (cf. article 18) si le financement d'EUROPOL doit être imputé sur le budget général de la C. E. E. ou s'il doit être à la charge directe des États membres.

L'article 201 pose le principe, déjà en vigueur, d'un financement du budget général par des ressources propres.

L'article 201 A introduit un "garde-fou" budgétaire en limitant le pouvoir d'initiative réglementaire de la Commission. celui-ci ne peut pas avoir pour effet de provoquer un dépassement du cadre (des ressources propres) dans lequel doivent s'inscrire les dépenses et les recettes de la C. E. E.

L'article 205 donne à l'un des principes généraux du droit budgétaire (le principe de bonne gestion financière qui doit guider les politiques publiques) la force des dispositions incluses par le Conseil dans le règlement financier des Communautés européennes.

L'article 206 nouveau développe, les modalités de la décharge donnée à la Commission par le Parlement européen sur sa gestion. Il renforce le pouvoir d'audit et d'examen du Parlement vis à vis de la Commission.

L'article 209 A introduit dans le corps du Traité un principe important, dit principe d'assimilation qui pose que les États membres doivent prendre, vis à vis de la protection des intérêts financiers de la Communauté, les mêmes mesures (preventives et repressives) que celles qu'ils prennent vis à vis de leurs propres intérêts financiers.

Par ailleurs, cet article établit qu'une collaboration étroite doit exister entre les États membres et la Commission pour lutter contre la fraude dans les opérations financées par la Communauté.

### • Les perspectives financières

Les crises budgétaires successives de la décennie 1980 ont conduit les institutions de la Communauté à convenir d'une méthode destinée à améliorer le déroulement de la procédure budgétaire. Par l'accord interinstitutionnel de juin 1988, la Commission, le Conseil des ministres et le Parlement européen ont ainsi mis en place un cadre de référence des dépenses communautaires, sous la forme de "*perspectives financières*" pour la période 1988-1992. Ces perspectives financières indiquent, en crédits d'engagement, l'ampleur maximale et la composition des dépenses prévisibles de la Communauté.

Les catégories de dépenses sont éclatées en six rubriques (F.E.O.G.A. section Garantie, actions structurelles, politiques à dotation pluriannuelle, voir détails ci-après).

Chacune de ces rubriques comporte un plafond annuel de dépenses que les trois institutions s'engagent à respecter au cours de chaque procédure budgétaire.

Les perspectives financières, établies en prix 1988, font l'objet d'une actualisation annuelle par la Commission pour tenir compte de l'évolution du P.N.B. communautaire et des prix.

Indépendamment de ces ajustements et adaptations, les perspectives financières peuvent être également révisées, de manière à relever (ou diminuer) le plafond d'une ou de plusieurs rubriques pour faire face à des situations qui n'ont pu être prévues lors de la signature de l'accord (unification allemande, guerre du Golfe).

Dans l'ensemble, le bilan de l'application de l'accord interinstitutionnel et des perspectives financières qui en sont partie intégrante entre 1988 et 1992 est positif; en particulier, le budget a été adopté chaque année dans les délais impartis.

Aussi, la Commission a-t-elle proposé qu'un nouvel accord interinstitutionnel, comportant de nouvelles perspectives financières, soit conclu entre les trois institutions pour la période 1993-1997.

Dans la mesure où les précédentes perspectives financières s'achevaient en 1992, cette négociation serait intervenue dans le courant de cette année, indépendamment de tout Traité.

La Commission ne pouvait cependant pas ne pas en tenir compte et les nouvelles perspectives 1993-1997 intègrent naturellement les conséquences du Traité.

***b) Le contenu - les propositions de la Commission***

**La Commission des Communautés européennes a proposé, sur la période 1992-1997, une augmentation des dépenses communautaires de 20 milliards d'écus en crédits de paiement (de 63,2 à 83,2 milliards d'écus) et de 21 milliards en crédits d'engagement (de 66,5 à 87,5 milliards d'écus), ainsi qu'une augmentation du plafond des ressources propres qui atteindrait 1,37 % du P.N.B. communautaire en 1997.**

**L'augmentation est décomposée en quatre objectifs principaux :**

**- l'achèvement de la réforme de la politique agricole commune (+ 4,3 milliards d'écus) ;**

**- augmenter les moyens financiers alloués à l'objectif de cohésion économique et sociale (+ 11 milliards d'écus), par une augmentation des fonds structurels (+ 8,2 milliards d'écus) et la mise en place de "fonds de cohésion" décidé à Maastricht (+ 2,5 milliards d'écus) ;**

**- améliorer la compétitivité de l'économie européenne (+ 3,5 milliards d'écus) par un effort accru sur certains programmes de recherche, la réalisation de "projets cibles" sur de grandes priorités industrielles (automobile, électronique...) et des actions d'accompagnement de la mise en place progressive du Marché Intérieur (réseaux transeuropéens) ;**

**- renforcer les moyens des politiques extérieures de la Communauté (+ 3,5 milliards d'écus), pour répondre aux sollicitations qui ne cessent de se manifester.**

**Ces différentes propositions sont récapitulées dans le tableau ci-après.**

**TABLEAU N° 34**

**Le nouveau cadre financier 1993-1997 (\*)**

(en millions d'écus - prix 1992)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
<b>Crédits pour engagements</b>						
1. Politique agricole commune	35 348	35 340	37 480	38 150	38 840	39 500
2. Actions structurelles	19 559	21 270	22 740	24 930	27 120	29 300
Fonds structurels	17 965	19 770	20 990	22 930	24 870	26 800
Fonds de cohésion	0	1 500	1 750	2 000	2 250	2 500
(PDM / PEDIP)	594					
3. Politiques internes	3 991	4 500	5 035	5 610	6 230	6 900
4. Actions extérieures	3 645	4 070	4 540	5 060	5 650	6 300
5. Dép. admn. institutions	4 049	3 310	3 465	3 720	3 850	4 000
Personnel et fonctionnement						
— Commission	1 696	1 760	1 825	1 995	1 960	2 035
— Autres institutions	895	930	960	1 890	1 040	1 070
— Pensions (toutes institutions)	249	290	325	380	400	445
Immeubles	287	330	355	450	450	450
(remboursements)	922	0	0	0	0	0
6. Réserves	1 000	1 500	1 600	1 200	1 300	1 400
Réserve monétaire	1 000	1 000	1 000	500	500	500
Dépenses exceptionnelles		500	600	700	800	900
<b>Total crédits pour engagements</b>	<b>66 592</b>	<b>69 990</b>	<b>74 860</b>	<b>78 670</b>	<b>82 990</b>	<b>87 500</b>
<b>Crédits de paiement nécessaires</b>	<b>63 241</b>	<b>67 005</b>	<b>71 650</b>	<b>75 110</b>	<b>79 060</b>	<b>83 200</b>
<b>Crédits pour paiement (% PNB)</b>	<b>1.15</b>	<b>1.19</b>	<b>1.24</b>	<b>1.27</b>	<b>1.30</b>	<b>1.34</b>
<b>Marge de révision (% PNB)</b>	<b>0.05</b>	<b>0.03</b>	<b>0.03</b>	<b>0.03</b>	<b>0.03</b>	<b>0.03</b>
<b>Ressources propres (% PNB)</b>	<b>1.20</b>	<b>1.22</b>	<b>1.27</b>	<b>1.30</b>	<b>1.33</b>	<b>1.37</b>

(\*) Les chiffres repris dans ce tableau correspondent à la proposition de la Commission (Doc. COM (92) 2001).

*c) Observation sur le volume des dépenses*

**• L'accroissement des dépenses**

Même si la Commission reconnaît explicitement que la marge de manoeuvre des budgets nationaux est étroite, et risque de se rétrécir encore sous l'effet combiné du ralentissement de la croissance et de l'accroissement nécessaire de certaines dépenses nationales (santé, indemnisation du chômage), elle considère néanmoins ne pas être en mesure de cantonner l'évolution du budget communautaire dans les strictes limites du taux de croissance de l'économie sans renoncer en tout ou en partie aux objectifs qu'elle juge prioritaires.

Au total, la Commission propose un accroissement du budget communautaire qu'elle chiffre à 5 % par an en termes réels, soit le double du taux de croissance estimé pour l'ensemble de la Communauté (2,5 %).

Cette initiative qui serait figée sur cinq ans ne peut que susciter certaines appréhensions et réserves.

Les Etats ont constaté dans le passé une augmentation du budget communautaire très supérieure à celle du budget national facilitée par une procédure budgétaire contestable (équilibre automatique du budget communautaire par adaptation des recettes aux dépenses).

**TABIEAU N° 35**  
Evolution comparée des budgets des Communautés européennes et du budget national

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Budget C.E. (1) .....	+ 19,4	+ 10,2	+ 2,8	+ 24,1	+ 1,1	+ 17,3	0,5	+ 7,9	+ 21,3	+ 8,2	+ 4,5
Budget français (2) .....		+ 6,6	+ 5,7	+ 3,9	+ 4,6	+ 4,5	+ 2	+ 5,6	+ 5,8	+ 3,5	+ 4,3

(1) Crédits d'engagement

(2) Charges définitives nettes + aide temporaire

La révision des perspectives de croissance en Europe devrait infléchir la position initiale de la Commission: les populations des Etats-membres auraient des difficultés à comprendre comment et pourquoi l'institution européenne serait la seule à être épargnée par les difficultés budgétaire qui connaissent chacun des Etats-membres, et même la quasi-totalité des Etats du monde et des organisations internationales.

La Commission européenne ne peut continuer à se fonder sur un rythme de croissance de 5 % supérieur au double voire au triple de la croissance annuelle des Etats-membres.

Debut novembre, la Commission européenne a revu à la baisse ses estimations de la croissance économique de la Communauté pour 1992, 1993 et 1994, compte tenu du ralentissement général de l'économie : 1,1 % pour 1992, 1,4 % pour 1993 (contre 2 % lors de précédentes prévisions), 2,2 % pour 1994 (contre 2,5 %) et enfin 2,5 % pour les trois années suivantes. Compte tenu de ces nouveaux paramètres, le projet de budget communautaire défendu par la Commission européenne devrait ainsi passer de 66,5 milliards d'écus en 1993 à 84,5 milliards d'écus (contre 87,5 milliards initialement) en 1997, soit trois milliards d'écus de moins que ce que prévoyait le paque Delors II.

• **Le plafond des recettes**

La Commission propose de relever progressivement le plafond des ressources propres qui est aujourd'hui de 1,20 % du P.N.B. communautaire et de le porter à 1,37 % du P.N.B. communautaire en 1997, soit 1,34 % pour les crédits de paiement et 0,03 % de marge pour imprévus.

Une telle majoration est-elle justifiée, est-elle opportune ? Deux arguments peuvent être évoqués :

- le premier est de constater que la croissance annuelle du P.N.B. génère à elle seule une masse de crédits disponibles dans les limites de 1,20 % actuels. Sur la base initiale d'une croissance annuelle de 2,5 % en volume, le plafond des crédits communautaires serait porté à 75 milliards d'écus en 1997, soit une enveloppe qui n'est pas très éloignée de la demande initiale de la Commission (83,2 milliards d'écus en crédits de paiement à l'horizon 1997) ;

- le second est d'observer qu'un relèvement de plafond de 1,20 % à 1,37 % absorberait une grande partie (50 % ?) de la marge de manoeuvre budgétaire annuelle des Etats-membres, compte tenu des autres postes, déjà hypothéqués par un accroissement inéluctable des dépenses (dettes, prévisions...).

Ce point est particulièrement sensible tant pour les Etats que pour la Communauté.

Un équilibre devra être trouvé entre ces deux positions lors du prochain Conseil européen d'Edimbourg.

*d) Observation sur le contenu de la dépense*

Si votre Commission ne peut porter un jugement fondé sur chacune des dépenses de la Communauté, certaines observations rituelles sur l'efficacité parfois contestable des crédits communautaires peuvent être rappelées.

• **Le premier risque est celui de la dispersion, l'éparpillement de la dépense**

Le risque avait été dénoncé lors de la mise en lumière des "mini budgets". Le risque demeure, d'une part, avec le maintien de lignes budgétaires trop modestes pour avoir un quelconque effet d'impulsion ; d'autre part, avec l'engagement massif de la Communauté dans le domaine international, et les garanties d'emprunt octroyées par la Communauté.

**Votre Commission note avec surprise que malgré l'encours d'emprunt (22 milliards d'écus -145 milliards de francs- au 31.12.1991) et surtout la poursuite des emprunts communautaires garantis par le budget général (5 milliards d'écus de nouveaux emprunts garantis en 1992), les lignes budgétaires correspondant aux garanties aux emprunts et prêts destinés à promouvoir le développement des pays tiers ne sont toujours pas dotées, malgré le risque réel et parfois évident que présentent certains pays.**

**• Le second risque est celui de l'efficacité relative des dépenses communautaires**

**Aucun pays n'échappe aux critiques ou tentations de fraude ou de détournements. La Cour des comptes des Communautés évoque également périodiquement l'efficacité contestable, notamment des fonds structurels.**

**Beaucoup considèrent que toutes les expertises et investigations menées depuis la présentation du Paquet Delors II démontrent que si les dépenses des fonds structurels ont joué un rôle dans la croissance économique des pays les plus directement bénéficiaires, *"cet effet n'est ni très bien analysé, ni très convaincant"*.**

**Par conséquent, une augmentation de nature à refléter les engagements de Maastricht pour les Etats-membres les moins prospères de la Communauté, peut être réalisée par la mise en oeuvre du fonds de cohésion et par une augmentation des fonds structurels sans pour autant atteindre le doublement (FC + objectif 1) pour les quatre Etats du fonds de cohésion. Dans cet esprit, il serait souhaitable de maîtriser plus strictement la progression de l'ensemble des fonds structurels.**

**Ce n'est sans doute pas un hasard si tout observateur ayant eu à étudier cette question a aboutit aux mêmes résultats, aux mêmes déceptions (1).**

**• Le troisième risque, plus nouveau est celui de l'inertie de la dépense et de ses méthodes d'appréhension.**

**Ce point n'a guère été évoqué jusque là, mais comment concilier demain, le nouveau principe de subsidiarité avec celui d'additionnalité, jusque là principe directeur de la dépense communautaire, au moins pour les crédits des fonds structurels.**

**Le principe d'additionnalité signifie que les dépenses publiques nationales, en faveur des régions éligibles aux différents**

*1. Rapports successifs de la Cour des comptes des Communautés, thèse de doctorat, université Paris I de M. Olivier Darnis.*

objectifs prioritaires de la réforme, doivent demeurer au moins constantes en termes réels afin que l'augmentation des crédits communautaires y ait un impact réel accru.

Les crédits des fonds structurels venant s'additionner à ceux que l'Etat-membre octroyait à ses régions avant la réforme, le strict respect de ce principe doit par conséquent aboutir à une augmentation, substantielle, des flux financiers en leur faveur. Le risque, évident, étant que les Etats-membres profitent de l'accroissement des crédits communautaires en faveur de leurs régions, pour diminuer d'autant l'effort financier qu'ils produisaient pour elles.

Le principe de subsidiarité, qui signifie que la Communauté n'intervient dans un domaine que si son action est plus efficace que celle de l'Etat-membre, est au contraire fondé sur le principe de substitution, et non de complémentarité, et sur une analyse de type "coût efficacité".

Le concept fondateur de la future construction européenne ne peut avoir de sens réel, qu'au prix de remises en cause, parfois douloureuses, y compris de situations réputées acquises.

## **B. LE FINANCEMENT DE LA COMMUNAUTE ET LE DEFICIT DEMOCRATIQUE**

*- Les citoyens ont le droit de savoir ce qu'ils paient pour l'Europe, comme ils le savent pour chacun de leurs Etats et pour chacune de leurs collectivités locales (...). C'est une ambition inseparable de la maitrise des dépenses commnautaires. Mieux les dépenses de l'Europe seront tenues, mieux leur financement sera accepte par l'opinion européenne -.*

**M. Pierre Berégovoy, 13 fevrier 1992**



## **1. Portée et limites du "déficit démocratique"**

### **a) Les dysfonctionnements de la procédure communautaire**

En France, le premier devoir et privilège des représentants élus est de voter l'impôt. Ce n'est qu'après l'autorisation de percevoir des impôts que la ressource est répartie entre les "moyens des services". Cette règle élémentaire, héritière de l'histoire et formellement organisée dans le droit budgétaire national, ne s'applique pas à la Communauté.

Certains dysfonctionnements doivent en effet être relevés.

• Le premier est de nature institutionnelle. Lors de son audition par la délégation du Sénat pour les Communautés européennes, M. Alain Lamassoure, rapporteur général du budget des Communautés évoquait la "grande irresponsabilité" qui préside à l'établissement du budget communautaire :

*- Dans la conception des signataires du Traité, le Parlement est suppose demagogique et irresponsable, bride par l'article 203 (procédure budgétaire) (...). Le Conseil des ministres fonctionne mal. C'est une hydre à plusieurs têtes, de sorte que les ministres des finances sont liés par des décisions qui, en matière de prix agricoles, par exemple, sont prises par le Conseil des ministres de l'Agriculture. Enfin, le Conseil européen des Chefs d'État et de Gouvernement fait partie des institutions européennes depuis l'Acte Unique ; sans pouvoirs juridiques, il est cependant considéré comme l'instance suprême, dont les conclusions ont le même poids que les décisions du Conseil des ministres. Mais il néglige totalement les aspects budgétaires, qui relèvent, n'est-ce pas ? de l'intendance. (1).*

• Le second est de nature technique : ce point sera examiné par la suite, à l'occasion de l'examen de la 4ème ressource, mais il faut d'ores et déjà observer que le budget de la Communauté fonctionne de fait sur le régime du quasi équilibre automatique des dépenses et des recettes. Cet équilibre se faisant par l'ajustement des recettes, et non par une compression des dépenses.

Comme l'observait notre collègue Jacques Oudin :

*- Le budget communautaire n'est pas à proprement parler un budget au sens ordinaire du terme. En effet, il est d'abord une addition de dépenses engagées par les Conseils de ministres dépensiers ; et il est "in fine" un équilibre comptable établi par le Conseil budgets et qui détermine le niveau des ressources. (1).*

*1. Rapport d'information au nom de la délégation du Sénat pour les Communautés européennes sur la procédure budgétaire communautaire, Sénat 1990-1991 n° 377.*

En définitive, les recettes communautaires correspondant aux dépenses mises en œuvre par le Conseil des ministres et le Parlement européen sont automatiquement couvertes par les ressources propres.

Il convient de nuancer cette appréciation dans la mesure où d'une part, les dépenses totales sont encadrée par "*des perspectives financières pluriannuelles*", d'autre part, la progression des dépenses non obligatoires est limitée par un "*taux maximum d'augmentation*" négocié chaque année entre les différentes autorités budgétaires, et enfin qu'indépendamment du volume des dépenses, les ressources communautaires ne doivent pas dépasser une proportion du P.N.B. total. Mais ces limites sont en réalité peu restrictives, et les autorités budgétaires communautaires disposent bien, par ce jeu d'équilibre automatique, d'un privilège exorbitant de droit commun, et sans doute unique au monde.

• Le troisième est de nature politique puisque, bien que la Communauté soit financée par des ressources propres, aucune des deux autorités budgétaires, notamment le Parlement européen qui finalement arrête le budget, ne dispose d'un véritable pouvoir fiscal.

Il y aurait donc "*déficit démocratique*" dans la mesure où la dépense est financée par une recette dont le transfert à la Communauté a été accepté par tous, mais qui par la suite, n'est plus votée par personne, ni par le Parlement européen ni par les États.

• Il convient pourtant d'utiliser cette expression de "*déficit démocratique*" avec prudence et réserves. Il faut en effet rappeler que :

- d'une part, le Conseil européen qui réunit les Chefs d'Etat et de Gouvernement des États-membres, décide des orientations de fond de la Communauté, a une totale et incontestable légitimité démocratique ;

- d'autre part, les affectations de recettes au profit des Communautés européennes, résultent toutes de traités ou de décisions régulièrement approuvés par les Parlements nationaux :

- Traité de Rome signé le 25 mars 1957 dont la ratification a été autorisée par la loi n° 57 880 du 2 août 1957,

- Décision du Conseil des Communautés du 21 avril 1970 relative au remplacement des contributions nationales par des ressources propres approuvée par la loi n° 70 583 du 8 juillet 1970 ;

- Décision du Conseil de Communauté du 24 juin 1988 relative à la création d'une ressource basée sur le P.N.B dite "4eme ressource", approuvée par la loi n° 88 1253 du 30 décembre 1988

Il n'y a donc pas de véritable *"déficit démocratique"* au sens juridique mais plutôt un dysfonctionnement, qui lui est incontestable et ne paraît plus acceptable aujourd'hui.

### *b) Orientations générales*

Dans ce discours, formulé à Londres en début d'année, lors de la réunion annuelle de la Banque européenne d'investissement, M. Pierre Bérégovoy, alors ministre d'Etat, ministre de l'Economie, des Finances et du Budget, rappelait cette règle élémentaire de finances publiques : s'interroger sur les dépenses publiques, c'est aussi et avant tout s'interroger sur son financement.

Or, ce *"droit de savoir"* est aujourd'hui non satisfait. Il est, hélas, facile de passer de la méconnaissance à l'incompréhension, de l'incompréhension à la critique, de la critique à la condamnation. Même si l'expression n'est pas exactement appropriée, le *"déficit démocratique"* illustre ce glissement progressif vers le désaveu.

### Comment y porter remède ?

La première tentation est de trouver une solution au niveau communautaire par la voie notamment d'un *"impôt européen"*. Cette démarche trouve cependant très vite ses limites.

Si la procédure communautaire paraît quelque peu entravée, l'initiative doit revenir aux Etats-membres, et avant tout aux Parlements nationaux.

Comme on l'a vu au cours de la première partie, le prélèvement sur recettes de l'Etat opéré au profit des Communautés européennes mêle des ressources de nature différente, et constitue une évaluation susceptible d'être modifiée à tout moment sans que jamais la représentation nationale n'ait à se prononcer.

Ces insuffisances doivent et peuvent être corrigées par la voie nationale, en poursuivant deux objectifs : la clarification technique et la responsabilisation politique.

## **2. L'impôt européen**

Il n'est sans doute pas un hasard si M. Bérégovoy a évoqué l'idée d'un impôt européen quelques jours seulement après la signature du Traité d'Union européenne, et après la présentation du Paquet Delors II. Sur la base de la proposition initiale de la Commission, et au taux de change de l'époque, le prélèvement sur recettes de l'Etat opéré au profit des Communautés européennes serait porté à 114 milliards de francs en 1997 (francs constants 1992). En francs courants, et sur la base d'une hypothèse d'inflation de 4,4 % dans la Communauté, le seuil symbolique de 100 milliards de francs serait franchi en 1994.

### **100 milliards de francs pour l'Europe en 1994 ?**

*- Il faudra se poser la question d'un financement plus transparent de la Communauté : la démocratie européenne ne peut pas être éternellement fondée sur des impôts indirects et des prélèvements assez opaques dans les budgets des Etats. C'est en ce sens que j'ai évoqué l'idée d'un impôt européen direct qui serait voté par le Parlement européen -.*

**M. Pierre Bérégovoy, février 1992**

Cette idée évoquée impliquerait cependant des réformes institutionnelles de grande portée, et se heurterait à des difficultés techniques considérables.

#### **a) Les difficultés d'ordre institutionnel**

La Constitution de la plupart des Etats-membres s'oppose à ce qu'un pouvoir de décision fiscal direct soit transféré aux organes communautaires, et notamment au Parlement européen.

On peut certes concevoir au lieu d'un impôt communautaire stricto sensu, directement régi par les décisions d'institutions européennes, une ressource propre de nature fiscale, telle que définie par l'article 201 du Traité de Rome. Toutefois, en ce domaine, la décision du Conseil, prise à l'unanimité, a la forme juridique d'un traité dont la ratification doit être autorisée par les parlements nationaux.

On voit aisément l'extrême difficulté, dans un domaine politiquement très sensible, d'une telle décision.

En outre, il est clair que la perspective de l'institution d'un impôt européen donnerait lieu à un débat politique important sur le niveau et la répartition des prélèvements obligatoires, sur le partage des pouvoirs entre la Communauté et les États-membres et sur la place du Parlement européen au sein des institutions européennes. Les difficultés de donner un contenu concret au principe de subsidiarité donnent un aperçu des problèmes auxquels une réflexion de ce type et de cette envergure se heurteraient.

*b) Les difficultés d'ordre technique*

La mise au point technique d'un tel impôt se heurterait à de réelles difficultés. Outre les problèmes liés au recouvrement uniforme quelque soit le lieu de résidence du "citoyen européen", le choix de la base et du taux d'imposition devrait répondre à des conditions qu'il paraît difficile de combiner :

- nécessité d'éviter que le prélèvement fiscal n'opère, immédiatement ou dans l'avenir du fait d'une évolution divergente des bases, un transfert de charge entre États-membres ;

- nécessité d'avoir un rendement suffisamment important pour se substituer effectivement à des ressources existantes.

Il faut cependant garder en mémoire les volumes concernés : 100 milliards de francs représentent près du tiers de l'impôt sur le revenu. Il y a peu d'impôts directs dont le rendement atteint ce niveau (la T.V.A., l'impôt sur le revenu, l'impôt sur les sociétés, la taxe intérieure des produits pétroliers). La création d'un impôt unique dont le produit représenterait 100 milliards de francs n'irait pas sans certaines difficultés :

- nécessité d'assurer une réelle responsabilisation de la Communauté, ce qui tend à écarter les impôts indirects et les impôts dont la base serait partagée avec les États-membres.

S'il s'agit, comme le souhaite le ministre d'État, de responsabiliser les citoyens, un impôt semblable à l'impôt sur le revenu paraît logique. Or, conséquence des aménagements successifs du barème, 52,1 % (en 1986) seulement des foyers fiscaux français sont imposés à l'impôt sur le revenu (c'est d'ailleurs l'un des plus faibles pourcentages dans les pays de la C.E.E., derrière le Portugal).

Dès lors, ou bien l'impôt européen s'ajouterait à la contribution française et ne pèserait par conséquent que sur la moitié des français, ou bien il constituerait une cotisation uniforme et progressive mais qui s'appliquerait à tous, même aux personnes aujourd'hui non imposées. Cette solution, la plus proche de l'objectif annoncé, n'irait pas non plus sans difficulté.

Ces questions sont aujourd'hui trop peu mûres pour que l'ouverture d'un débat sur un financement fiscal de la Communauté n'apparaisse pas comme budgétairement incertaine : elle présente, en effet, le double risque d'une dérive des finances communautaires et d'une destabilisation des systèmes fiscaux nationaux.

La création d'un impôt communautaire n'est donc pas actuellement à l'ordre du jour, comme le montre, au demeurant, l'attitude de la Commission qui s'est abstenue de faire une proposition formelle ne serait-ce que sur l'ouverture d'une réflexion à ce sujet. Une telle proposition semble, du reste, n'avoir, dans le contexte actuel, aucune chance d'aboutir.

### **3. Une approche nouvelle des droits de douane communautaires**

Jusqu'à ces derniers jours, le dossier des droits de douane était apparemment laissé aux seuls techniciens. La récente menace de nos principaux partenaires commerciaux de majorer très fortement les droits de douane appliqués aux importations en provenance de la Communauté redonne pourtant une actualité à ce dossier délaissé. Il est proposé de rappeler quelques données utiles sur les droits de douane dans la Communauté, avant d'examiner deux questions.

Les droits de douane de la Communauté posent en effet deux problèmes distincts. L'un de nature économique, portant sur leur montant ; l'autre de nature technique portant sur leur traitement comptable dans la procédure budgétaire : les droits de douane ont-ils leur place parmi les prélèvements communautaires ?

a) La fixation des droits de douane

**Les droits de douane dans la Communauté**

• *Le droit*

L'apport principal et immédiat du Traité de Rome a été l'établissement d'une union douanière entre les États membres, articulée autour de deux principes : l'élimination des droits de douane entre les États membres (article 12 du Traité), l'établissement d'un tarif douanier commun avec les pays non membres (articles 9, 13 et suivants)

Les produits importés relèvent de "positions tarifaires" qui s'échelonnaient en 1957 entre 0 et 25 %. Toutes modifications des droits du tarif douanier commun sont fixées par un règlement du Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission. Le taux douanier commun a été effectivement mis en place en 1968, et est périodiquement modifié.

• *Les chiffres*

Les droits de douane constituent une ressource importante de la Communauté, mais connaissent une diminution sensible depuis 1980.

Les droits de douane ont en effet connu des changements de régime et de structure, conduisant globalement à une baisse tendancielle. Trois facteurs peuvent être retenus :

au fil des ans, les différentes négociations commerciales bilatérales et multilatérales ont ramené le taux tarifaire moyen pondéré à 5,19 % en 1989 (derniers chiffres disponibles). Toutefois, à la suite de concessions unilatérales ou mutuelles, l'incidence effective en 1989 a été de 2,84 % ;

en deuxième lieu, les importations communautaires en provenance de pays tiers, mesurées en pourcentage du PNB de la Communauté, ont diminué de 12,6 % en 1980 à 9,5 % en 1991. C'est ainsi que ces importations, qui représentaient 23,6 % du commerce mondial en 1980, sont tombées à 21,9 % en 1990 (à l'exclusion des échanges intracommunautaires) ;

enfin, l'évolution des prix sur le marché mondial, des taux de change et des tendances des importations a exercé une influence sur le résultat global.

L'évolution des droits de douane s'établit comme suit :

**TABLEAU N° 36**

	1971	1973	1980	1983	1990	1991	1992	1993
En millions d'écus	582	3 151	5 906	8 310	10 285	11 476	11 600	13 113
En % du budget communautaire	25 %	49,3 %	36 %	29,6 %	22,1 %	20,4 %	18,4 %	19,8 %

• **Les modifications envisageables**

Il peut paraître déroutant d'évoquer l'idée d'une majoration des droits de douane, alors même que se déroule une négociation commerciale cruciale pour la Communauté, et pour la France en particulier.

Pourtant quelques idées simples doivent être rappelées.

• Ainsi qu'il a été évoqué ci-dessus, la récente menace américaine de majorer de 200 % les droits de douane appliqués à certaines importations en provenance de la Communauté européenne redonne une actualité brûlante à ce dossier technique (1). Au-delà de cette annonce, qui n'est certainement avant tout qu'une arme de négociation, il faut considérer le problème des relations commerciales des Etats-Unis avec le reste du monde, et avec l'Europe en particulier. Cette question ne peut naturellement être abordée dans ce seul rapport spécifique, mais il faut observer que ces relations sont périodiquement troublées par des menaces de rétorsion économique et douanière, et plus généralement, par des pressions protectionnistes.

En 1987, la Commission des finances du Sénat, effectuant une mission sur le contentieux Airbus aux Etats-Unis, avait d'ores et déjà noté que : *« après qu'ils aient vu les voitures japonaises rouler sur leurs routes, les américains ne voulaient pas que leur ciel soit encombré d'avions européens »*. Si Ford était tombé, Boeing ferait tout pour rester dominant et si possible le seul. Les différentes étapes du contentieux Airbus, heureusement conclu par un accord équilibré en juillet dernier, ne s'expliquent pas autrement.

**La nouvelle équipe présidentielle américaine ne serait-elle pas tentée à nouveau, par un réflexe protectionniste ?**

**Si tel était le cas, quelle serait l'attitude de la Communauté ?**

Les droits de douane ne sont pas un tabou, ou plus exactement ils le sont apparemment moins d'un côté de l'Atlantique que de l'autre.

• Par ailleurs, il ne faut pas oublier que la fiscalité peut également être un outil essentiel d'orientation des politiques économiques. Devant l'ampleur des délocalisations opérées par les

*1. Les droits de douane aux Etats-Unis représentent 1,6 % des recettes fiscales du budget fédéral. En France, les droits de douane prélevés au profit des Communautés européennes représentent 0,82 % des recettes fiscales brutes.*

*Dans la Communauté, les droits de douane représentent en moyenne sur cinq ans, 13 milliards de dollars, contre 16,3 milliards aux Etats-Unis (voir annexes 6 et 7).*



industries européennes dans les pays tiers, notamment les pays d'Asie du sud-est aux coûts de main-d'œuvre considérablement inférieurs aux coûts européens, il paraît impératif de trouver, collectivement, les moyens d'y faire face. L'arme fiscale ne doit pas être écartée. Il convient de réfléchir à la possibilité de mettre en oeuvre des mesures de régulation aux frontières extérieures de la Communauté.

• Enfin, il faut rappeler que malgré la diminution tendancielle des droits de douane, ceux-ci continuent de représenter une part significative du financement de la Communauté : de l'ordre de 20 % du budget total. Si l'on ajoute les prélèvements agricoles qui ont un objet voisin, la part des ressources tirées des échanges extérieurs est de l'ordre de 25 % en moyenne.

Un relèvement même mineur des droits de douane assurerait un financement de la Communauté, sans peser d'aucune façon sur la richesse nationale, sur les budgets nationaux, puisqu'il s'agit de recettes tirées de l'extérieur.

*b) Le traitement comptable des droits de douane : les droits de douane ont-ils leur place parmi les prélèvements sur les recettes de l'État ?*

Il est clair que la participation de la France au budget des Communautés européennes mêle des ressources de nature totalement différente. Ce point est d'ailleurs reconnu expressément dans la décision du 21 avril 1970, qui distingue des "ressources communautaires par nature" dites ressources traditionnelles et des ressources propres complémentaires assises sur la T.V.A. puis ultérieurement sur le P.N.B.

Ces ressources communautaires traditionnelles ont une spécificité forte, tant sur le plan institutionnel que sur le plan économique.

• *Une spécificité juridique et institutionnelle*

Les ressources propres traditionnelles résultent de politiques communes. Il s'agit de la politique agricole commune et de la politique commerciale. Les prélèvements agricoles sont des taxes variables perçues sur les échanges de produits agricoles avec les pays non membres, dans le cadre de la politique agricole commune, en vue de compenser la différence entre les prix mondiaux et les prix européens des droits du tarif douanier commun qui résultent eux aussi d'une politique commune prévu par les articles 9, 18 et suivants du Traité de Rome.

Dans le cas de ressources propres traditionnelles, il y a bien transfert de souveraineté fiscale : les droits de douane ne sont pas seulement harmonisés dans une fourchette de taux comme le sont les impôts indirects, mais résultent d'un tarif extérieur commun, fixé par un règlement adopté par le Conseil aux propositions de la Commission à la majorité qualifiée (article 28 du Traité de Rome). Le tarif douanier commun a été effectivement mis en place en 1968, et est périodiquement modifié.

Ainsi, dans ce cas, les Etats n'apparaissent plus que comme des mandataires des Communautés chargés des opérations naturelles de recouvrement. Ils agissent en réalité au nom des Communautés, de la même façon que les différents fonds d'intervention agricoles en France, agissent comme mandataires de la Commission en matière de dépenses de F.E.O.G.A. Ce parallèle n'est pas superflu, et l'on remarquera que les dépenses de F.E.O.G.A.-garantie ne transitent pas par le budget de l'Etat.

La notion même d' *"un prélèvement sur les recettes de l'Etat"* ne convient guère à ce type de prélèvement, puisqu'en l'espèce, cette recette relève intégralement de la Communauté. L'Etat membre n'intervient en quelque sorte que pour ordre, ou pour le compte de la Communauté.

• *Une spécificité économique*

Les ressources propres par nature sont pour l'essentiel des perceptions sur les échanges avec les pays tiers et non sur la richesse nationale proprement dite mesurée par la T.V.A. ou, plus nettement encore, par le Produit national brut.

On remarquera ou outre que le lieu de perception des droits de douane et de prélèvements correspond de moins en moins avec le lieu où les marchandises sont consommées (*"effet Rotterdam"*) : il est par conséquent peu justifié que le produit de ces recettes revienne à l'Etat qui les a perçues, les solutions de péréquation étant dans ce domaine impraticables. L'importation se déplace vers les ports les mieux situés et les mieux équipés. Ainsi, les droits de douane à l'importation encaissés par les Pays-Bas représentent 10 % du montant global perçu dans la Communauté alors que les Pays-Bas n'interviennent que pour 6 % dans son produit brut.

On peut mesurer enfin toute l'absurdité qu'il y a à maintenir ces ressources traditionnelles notamment ces droits de douane parmi le prélèvement sur recettes de l'Etat, à travers un exemple simple :

Supposons qu'une année quelconque, par une conjonction d'événements heureux pour les uns et malheureux pour les autres, la plus grande majorité des importations de la Communauté transite par

les ports et aéroports français : les droits de douane et par conséquent, le *"prélèvement sur recettes"* seraient dès lors considérablement augmentés, relevant désormais la contribution française au budget des Communautés européennes. Ainsi, alors même que la situation économique se serait améliorée, la contribution comptable nette de la France, mesurée par différence entre prélèvements affectés aux Communautés, et versements des Communautés en France, se trouverait dégradée, justifiant l'interrogation, voire l'inquiétude de nos compatriotes. Cet exemple démontre, d'une part, une fois de plus, que l'approche comptable en termes de retours n'a aucun sens, notamment sur une année, et d'autre part, que les droits de douane ne devraient pas être assimilés à un *"prélèvement sur les recettes de l'Etat"*.

Compte tenu de cette spécificité forte, il convient de s'interroger sur les modifications susceptibles d'être apportées à la procédure budgétaire européenne.

#### • Les modifications envisageables

Dès lors qu'il apparaît clairement que les droits de douane et prélèvements agricoles sont de nature totalement différente des autres ressources affectées à la Communauté européenne, et n'ont, surtout, pas leur place parmi les prélèvements sur les recettes de l'Etat, puisque ce n'en sont pas, il convient de les en retirer.

L'effet sur la masse sera important : droits de douane et prélèvements agricoles représenteront 13.266 millions de francs en 1993. Le prélèvement sur les recettes de l'Etat serait ramené à 70.214 milliards de francs.

En revanche, l'effet sur le solde budgétaire national sera nul, puisque si les droits de douane sont retirés des prélèvements sur recettes, ils doivent aussi l'être des recettes fiscales (lignes 0061 et 0062).

L'évaluation des *"retours"* et du solde net comptable des flux financiers entre la France et la Communauté européenne ne serait pas non plus affectée, dans la mesure où ce solde est apprécié, en France à travers l'analyse de la balance des paiements, et au niveau communautaire, par le Cour des comptes des Communautés européennes, qui a ses propres règles de comptabilisation, avec d'une part, les versements de la Communauté aux Etats-membres et d'autre part, les ressources effectives par Etat-membre, droits de douane inclus. Ainsi, le fait d'exclure les droits de douane du prélèvement sur recettes n'aurait pas d'incidence sur l'évaluation globale des flux financiers communautaires.

#### **4. Une responsabilisation politique : le régime de la ressource P.N.B.**

##### ***a) Les caractéristiques de la 4ème ressource***

**Comme les droits de douane, mais en négatif, la ressource P.N.B. suit-elle aussi un régime tout à fait spécifique.**

**Cette ressource présente quatre caractéristiques :**

- **la 4ème ressource, est par vocation, une ressource d'équilibre du budget.**

**Cette caractéristique résulte du système même de financement de la Communauté, qui a toujours été fondé sur un système à deux étages : un premier étage, constitué des ressources propres garanties, un second étage constitué d'une ressource complémentaire, destinée à financer le solde entre les dépenses et les autres recettes de la Communauté. Jusqu'en 1988, la recette assise sur la T.V.A. a joué ce rôle de ressource d'appoint, avant qu'elle ne soit considérée comme une ressource de premier type. La ressource P.N.B. a alors joué ce rôle de ressource complémentaire, modulable en fonction des besoins, c'est-à-dire en fonction des dépenses réelles de la Communauté.**

- **la 4ème ressource est par nature, variable et imprévisible.**

**Cette seconde caractéristique est la conséquence directe de la première. Les dépenses de la Communauté sont sujettes à de fortes variations en cours d'année, tant pour des raisons économiques ou monétaires (une hausse du dollar entraîne une augmentation de dépenses agricoles de restitution que pour des raisons politiques : les budgets votés peuvent être modifiés en cours d'année, sous forme de budgets rectificatifs ou supplémentaires pour faire face à des situations et des dépenses imprévues. La période 1988-1991 a notamment été riche en révisions, en raison des bouleversements intervenus sur la scène internationale.**

- **la 4ème ressource, malgré les apparences d'une "ressource propre communautaire" prélevée ou calculée sur le P.N.B. de chaque Etat, est en réalité une ressource qui s'applique directement à la richesse nationale, et qui est prélevée sur le produit des recettes fiscales de l'Etat. Cette ressource est par conséquent très voisine d'une contribution nationale.**

• la part de la 4ème ressource dans le financement de la Communauté est croissante. Cette tendance ne peut que s'accroître dans les prochaines années tant en raison des limites des ressources propres traditionnelles, qu'en raison de la volonté apparente de nombreux pays membres de limiter le poids de la ressource T.V.A., afin de mieux lier la contribution effective de chaque Etat à sa capacité contributive réelle.

**TABLEAU N° 37**  
Evolution de la recette P.N.B. dans le budget des Communautés

	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Montant en millions d'écus	4 446	4 519	95	7 445	12 274	14 822
En % de la recette totale	1,06 %	9,8 %	0,2 %	13,2 %	17,9 %	22,4 %

*b) Les conséquences pour la France*

Une très forte irrégularité de la ressource P.N.B. a été constatée dans le passé. Une grande partie de l'écart global entre prélevement global prévisionnel et prélevement final, repose en fait sur la seule ressource P.N.B., qui joue parfaitement son rôle d'ajustement à la dépense finale réelle.

**TABLEAU N° 38**  
Prélevement sur recettes - écarts  
Prévision réalisation

(millions de francs)

	1989	1990	1991	1992
<b>Prélevements sur recettes</b>				
- estimé	64 492	63 500	70 750	84 250
- réalisé	61 212	56 147	74 723	77 000
- écart	- 3 280	- 6 353	+ 4 027	- 7 250
<b>Contribution assise sur le P.N.B.</b>				
- estimé	8 760	3 990	6 826	17 215
- réalisé	4 171	225	9 735	13 420
- écart	- 4 589	- 3 765	+ 2 919	- 3 795

Or, à aucun moment, le Parlement n'intervient dans ce processus d'ajustement automatique, ni pour donner son accord -il ne pourrait d'ailleurs pas le refuser dans la mesure où les budgets rectificatifs ont le même régime que le budget initial et que c'est l'arrêt du budget par l'autorité budgétaire qui déclenche l'obligation de versement des ressources propres- ni pour donner son avis.

La nouvelle évaluation du prélèvement sur recettes figure toutefois dans le projet de loi de finances rectificative, souvent discuté dans les derniers jours de l'année, c'est-à-dire en fin d'exercice budgétaire communautaire.

Cette procédure n'est pas suffisante.

Votre Commission considère qu'il est nécessaire, et même indispensable que, en cas de dépassement, en cours d'année, de l'estimation initiale du prélèvement sur recettes de l'État opéré au profit des Communautés européennes, le Gouvernement qui n'est autre que le représentant français du Conseil des ministres de la Communauté, vienne devant le Parlement présenter l'origine de ce dépassement, et solliciter son autorisation.

Cette démarche serait utile à tous ceux qui considèrent que l'information et la transparence seront les premiers moyens de remédier au déficit démocratique dont souffrent les institutions communautaires.

Elle ne doit cependant pas être exclusive d'autres démarches.

Sur le plan intérieur, votre Commission a d'ores et déjà pris des initiatives, en prévoyant d'organiser, dans le cadre de la nouvelle procédure des résolutions, un premier débat sur l'avant-projet de budget des Communautés présenté par la Commission. Notre éminent collègue, Jean Arthuis, avait déjà souligné lors de l'examen de la proposition de loi organique que le Sénat ne pourrait retrouver sa place dans la procédure budgétaire qu'à la condition d'avoir *"un vrai débat, avec les bons documents, et au bon moment"*. Par cette initiative, le Sénat interviendra au tout début de la procédure budgétaire européenne et affirmera ainsi sa volonté de peser sur ces affaires.

Sur le plan communautaire, il convient de se rappeler que le Conseil partage l'autorité budgétaire avec le Parlement européen.

Les contacts avec ce dernier ont jusqu'à présent été trop, beaucoup trop limités.

Votre Commission prendra des initiatives afin d'y porter remède.

## CONCLUSION

DU RAPPORT RELATIF AUX AFFAIRES EUROPEENNES ET A  
L'ARTICLE 36 DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1993

PAR M. RENE TREGOUET

Le large débat qui s'est ouvert dans tous les pays de la Communauté depuis la signature du Traité de l'Union Européenne fait entrer l'Europe dans une ère nouvelle.

Depuis la signature du Traité de Rome, la phase de construction de cet édifice complexe avait été déléguée de plus en plus largement à des *Techniciens de l'Europe* qui ont su, avec l'accord souvent reconnaissant des responsables gouvernementaux, édifier un ensemble qui a souvent fait l'admiration, sinon soulevé la crainte, de tous les autres grands ensembles économiques de notre planète.

Les architectes vont devoir maintenant s'effacer devant les peuples.

Non seulement la France, le Danemark et l'Irlande ont su le dire avec force dans ces derniers mois, mais aussi les débats forts, riches et souvent passionnés qui se sont déroulés devant tous les Parlements de la Communauté Européenne pour ratifier le Traité de l'Union Européenne ont révélé qu'après tous les bouleversements qui ont frappé notre monde depuis trois ans, l'Europe a décidé elle aussi de changer d'époque.

Ces changements profonds ne vont pas être sans provoquer de rudes turbulences.

Alors que deux mois à peine se sont écoulés depuis le référendum en France, le paysage de l'Europe s'est déjà profondément transformé. La Grande-Bretagne et l'Italie ont quitté le S.M.E. La livre, la lire, la peseta et l'escudo ont perdu une part non négligeable de leur valeur. L'Allemagne vient d'annoncer une croissance zéro pour 1993. Les négociations du G.A.T.T. ont été conduites dans les conditions que nous connaissons avec des conclusions fort peu favorables pour l'agriculture française...

Tous ces éléments objectifs nous incitent à penser que le prochain sommet d'Edimbourg sera particulièrement difficile.

C'est dans ce contexte que tous les responsables politiques vont devoir trouver la voie *"étroite et nécessairement risquée"*, qui devra permettre à tous les peuples de la Communauté de constater que notre Europe ne souffre plus d'un *"déficit démocratique"*.

Devant votre Commission des finances, votre Rapporteur Spécial a fait deux propositions qu'il voudrait brièvement vous resumer pour conclure :

1. Tout en respectant le Traité de Rome et le Traité de l'Union Européenne, quand celui-ci sera définitivement ratifié, le Gouvernement devrait dorénavant associer étroitement le Parlement français à la fixation du montant de la contribution française au budget de la Communauté européenne. La première étape du calendrier budgétaire de la Communauté se déroulant en juin, un large débat devrait s'ouvrir à la fin du mois de mai, chaque année, devant le Parlement français avec tous les documents nécessaires pour qu'une décision, qui s'engagerait à respecter le Gouvernement devant le Conseil européen, puisse être prise.

2. Alors que beaucoup de pays membres de la Communauté sont entrés dans une période de stagnation sinon de récession, ce qui induit au niveau des recettes prévues, des déficits budgétaires de plus en plus difficilement supportables, la garantie de ressources qui est apportée au budget de la Communauté européenne par la 4<sup>ème</sup> ressource calculée sur le Produit National Brut se transforme peu à peu en *"privilège exorbitant"* dans une conjoncture qui se retourne.

Le désaveu progressif de la gestion de l'Europe que nous avons ressenti dans ces derniers mois ne pourra s'effacer, du moins au niveau de la procédure budgétaire, qu'à partir du moment où tous les responsables de l'Europe affirmeront avec force que l'équilibre du budget de l'Europe se fera dorénavant aussi par une compression des dépenses et non pas seulement par un ajustement automatique des recettes.

La *"perspective financière pluriannuelle"* et le *"taux maximum d'augmentation"* des dépenses non obligatoires qui à ce jour encore sont les deux seuls butoirs pour limiter les dépenses de la Communauté européenne ne sont plus suffisants.



Aussi, la 4ème ressource étant par nature une ressource d'équilibre du budget européen qui est directement prélevée sur le produit des recettes fiscales de l'Etat, votre rapporteur vous fait la proposition suivante :

Si en cours d'année, le prélèvement sur recettes de l'Etat opéré au profit des Communautés européennes (4ème ressource) est plus élevé que celui prévu dans le budget primitif de la Communauté européenne, le Gouvernement français doit prendre l'engagement solennel de présenter devant le Parlement les raisons qui justifient un tel dépassement et de solliciter l'autorisation d'accepter ce dépassement avant de donner son accord au Conseil des ministres de l'Europe.

Nous avons bien conscience que les deux propositions que nous venons de rapidement résumer, quand elles seront appliquées, marqueront une véritable rupture avec les habitudes acquises, année après année, depuis bientôt 35 ans, par les institutions européennes.

Il ne serait pas raisonnable que notre Gouvernement et les responsables européens nous répondent, trop rapidement, que ces propositions de réforme ne sont pas réalistes.

Nous portons en nous l'intime conviction que la construction de l'Europe est nécessaire pour un avenir meilleur dans chacun des pays de notre Communauté. Mais nous ne pouvons rester impassibles quand nous entendons le message qui a été exprimé avec force par le peuple de France dans ces derniers mois.

Il faut tout entreprendre dorénavant pour que l'Europe soit plus proche des citoyens et ne souffre plus de ce "déficit démocratique" qui a profondément marqué le débat de ces temps derniers.

C'est pourquoi, il nous semble nécessaire que le Parlement français soit dorénavant étroitement associé à la fixation de la contribution réelle que la France prélève chaque année sur le budget de la Nation pour la verser à la Communauté européenne.

## ANNEXE 1

### Article 36 du projet de loi de finances

*Art. 36. — Evaluation du prelevement opere sur les recettes de l'Etat au titre de la participation de la France au budget des Communautés Europeennes*

**Texte de l'article.** — Le montant du prelevement effectue sur les recettes de l'Etat au titre de la participation de la France au budget des Communautés europeennes est evalue pour l'exercice 1993 à 83,48 milliards F.

**Exposé des motifs.** — L'Assemblée nationale a adopté en premiere lecture le 29 juin 1992 une proposition de loi modifiant l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances.

Ce texte dispose que le projet de loi de finances de l'année evalue le montant de la participation de la France au budget des Communautés europeennes et autorise son versement à ces Communautés.

Il est propose de mettre en application par anticipation ces dispositions des le projet de loi de finances pour 1993, bien que le texte n ait pas encore ete adopte definitivement par le Parlement.

L'évaluation de la contribution française pour 1993 tient compte du projet de budget adopte par le Conseil des ministres des Communautés europeennes le 23 juillet dernier, apres examen de l'avant-projet de budget presente par la Commission

A l'issue de cette premiere lecture, le montant du projet de budget communautaire pour 1993 s'eleve à 65 704 millions d'ECU en engagements et à 62 926 millions d'ECU en paiements. Il permet notamment d'achever comme prevu le doublement des credits des fonds structurels decide par le reglement du 24 juin 1988

## ANNEXE 2

**Tableau des voies et moyens**  
**Recapitulation generale des evaluations des recettes du budget general**

(En millions F)

Designation des recettes	Evaluations adoptees pour 1992	Evaluations revisees pour 1992	Difference entre les evaluations revisees pour 1992 et proposees pour 1993	Evaluations proposees pour 1993
<b>A. — Recettes fiscales</b>				
Impot sur le revenu	315 440	314 000	♦ 10 750	324 750
Autres impots directs perçus par voie d'emission de roles	28 340	30 000	♦ 2 300	32 300
Impot sur les successions	162 850	136 000	♦ 16 935	152 935
Taxe sur les salaires	37 100	36 500	♦ 1 300	37 890
Recettes diverses	44 345	39 500	— 2 520	36 974
Produit de l'enregistrement	70 340	67 500	♦ 4 000	72 180
Produit du timbre et de l'impot sur les operations de banque	13 300	12 400	♦ 1 200	13 690
Droits d'importation, taxe interneaire sur les produits petroliers et divers produits de douanes	132 930	132 800	♦ 6 071	138 871
Produit de la taxe sur la valeur ajoutee	739 157	672 500	♦ 31 369	703 869
Produit des contributions indirectes	40 750	33 590	♦ 3 100	41 690
Produit des autres taxes indirectes	2 850	2 710	♦ 220	2 940
<b>Totaux pour la partie A</b>	<b>1 560 500</b>	<b>1 482 500</b>	<b>♦ 75 001</b>	<b>1 558 101</b>
<b>B. — Recettes non fiscales</b>				
Exploitations industrielles et commerciales et etablis- sements publics a caractere financier	34 153	34 070	— 1 077	33 002
Produits et revenus du domaine de l'Etat	3 500	14 090	— 12 717	1 973
Taxes, redevances et recettes assimilees	19 194	17 640	♦ 1 004	19 313
Interets des avances, des prets et dotations en capital	4 544	5 533	♦ 43	5 576
Revenues et cotisations sociales au profit de l'Etat	23 520	23 194	♦ 972	24 156
Recettes provenant de l'exterieur	2 050	2 044	♦ 193	2 237
Operations entre administrations et services publics	507	508	♦ -	575
Divers	54 014	61 007	— 19 935	41 072
<b>Totaux pour la partie B</b>	<b>120 649</b>	<b>158 753</b>	<b>— 30 850</b>	<b>127 903</b>
<b>C. — Fonds de concours et recettes assumees</b>				
Fonds de concours et recettes assumees	-	-	-	-
<b>Totaux pour la partie C</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>D. — Prelevements sur les recettes de l'Etat</b>				
Prelevements sur les recettes de l'Etat au profit des col- lectivites locales	— 147 043	— 148 049	— 5 919	— 153 968
Prelevements sur les recettes de l'Etat au profit des communautes europeennes	— 84 250	— 77 000	— 6 480	— 83 480
<b>Totaux pour la partie D</b>	<b>— 231 293</b>	<b>— 225 049</b>	<b>— 12 399</b>	<b>— 237 448</b>
	<b>1 469 802</b>	<b>1 416 204</b>	<b>♦ 32 352</b>	<b>1 448 556</b>

**Évolution des dépenses communautaires par rapport au total des budgets des États membres et au PIB de la Communauté**

	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969
Total des dépenses communautaires (million d'écus)	50,3	71,3	73,4	106,9	186,0	235,2	273,6	367,2	418,5	711,1	1 617,8	2 067,3
Croissance annuelle en termes nominaux (%)	—	41,7	2,9	45,6	74,0	26,5	16,3	34,2	14,0	75,2	120,6	27,8
Total de dépenses communautaires aux prix 1992 (million d'écus)	—	—	564,7	794,0	1 323,7	1 588,3	1 766,1	2 286,2	2 525,8	4 315,7	9 253,4	11 253,6
Croissance annuelle en termes réels (%)	—	—	—	40,6	66,7	20,0	11,2	29,5	10,5	70,9	114,4	21,6
Dépenses communautaires en % de dépenses publiques des États membres	—	—	0,1	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,4	0,6	1,1	1,3
Dépenses en % de PIB communautaire	—	—	0,04	0,05	0,08	0,09	0,10	0,12	0,13	0,21	0,42	0,48
Dépenses par habitant (en écus)	—	—	0,4	0,6	1,1	1,3	1,5	2,0	2,3	4,0	8,7	11,1
Dépenses par habitant (aux prix 1992)	—	—	3,3	4,6	7,5	8,9	9,8	12,6	13,8	23,4	50,0	60,3

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
Total des dépenses communautaires (million d'écus)	3 587,9	2 400,8	3 297,5	4 765,0	5 105,5	6 198,1	8 001,7	9 171,0	12 712,5	14 980,4	16 483,6	18 571,9
Croissance annuelle en termes nominaux (%)	73,6	- 33,1	37,4	44,5	7,1	21,4	29,1	14,6	38,6	17,8	10,0	12,7
Total de dépenses communautaires aux prix 1992 (million d'écus)	18 315,5	11 434,5	14 747,9	19 659,9	18 799,5	20 092,7	23 541,5	24 689,6	31 551,4	34 085,6	33 563,7	34 385,4
Croissance annuelle en termes réels (%)	62,8	- 37,6	29,0	33,3	- 4,4	6,9	17,2	4,9	27,8	8,0	- 1,5	2,4
Dépenses communautaires en % de dépenses publiques des États membres	1,9	1,2	1,4	1,4	1,2	1,5	1,4	1,4	2,1	1,8	1,7	2,2
Dépenses en % de PIB communautaires	0,74	0,45	0,55	0,54	0,51	0,55	0,62	0,63	0,79	0,82	0,80	0,83
Dépenses par habitant (en écus)	19,1	12,7	17,3	18,6	19,8	24,0	30,9	35,4	49,0	57,6	63,1	71,0
Dépenses par habitant (aux prix 1992)	97,4	60,3	77,2	76,6	72,9	77,8	91,0	95,3	121,6	131,0	128,6	131,4

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992 (1)	1993 (2)
Total des dépenses communautaires (million d'écus)	21 343,2	25 485,0	28 077,5	28 858,1	35 821,2	36 230,8	42 510,0	42 280,8	45 604,9	55 327,3	65 399,5	68 361,0
Croissance annuelle en termes nominaux (%)	14,9	19,4	10,2	2,8	24,1	1,1	17,3	- 0,5	7,9	21,3	18,2	4,5
Total de dépenses communautaires aux prix 1992 (million d'écus)	36 051,8	40 052,5	41 679,3	40 679,5	47 817,2	46 459,2	52 113,8	49 317,6	50 326,4	57 872,4	65 399,5	65 731,7
Croissance annuelle en termes réels (%)	4,8	11,1	4,1	- 2,4	17,5	- 2,8	12,2	- 5,4	2,0	15,0	13,0	0,5
Dépenses communautaires en % de dépenses publiques des États membres	2,1	1,9	1,9	1,9	2,1	2,0	2,2	2,1	2,0	2,2	2,4	2,4
Dépenses en % de PIB communautaire	0,86	0,95	0,97	0,93	1,01	0,97	1,05	0,96	0,96	1,08	1,20	1,17
Dépenses par habitant (en écus)	78,5	93,6	102,9	105,6	111,2	112,2	131,2	129,9	139,4	160,2	188,6	196,4
Dépenses par habitant (aux prix 1992)	132,6	147,0	152,8	148,9	148,4	143,8	169,8	151,5	153,9	167,6	188,6	188,8

(1) Budget 1992 (y compris les BRS n° 1 et 2 / 1992)

(2) APH 1993 (y compris la lettre rectificative n° 1)

Evolution à long terme des dépenses communautaires

**ANNEXE 3**

## ANNEXE 4

### Dépenses versées par les Communautés européennes aux organismes agricoles d'intervention

DEPENSES DES ORGANISMES ( 1987 à 1991 )

Montant (millions de francs)

ORGANISMES	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	1987	1988	1989	1990	1991
ONILAIT	7.489,60	9.381,00	6.286,70	7.152,80	9.276,00
ONIFLHOR	1.067,60	1.128,90	1.370,70	1.100,20	1.117,40
ONIC	13.496,00	11.239,60	9.023,40	9.833,60	12.986,50
FIRS	5.650,60	4.796,80	2.075,40	1.860,10	3.933,20
SIDO	5.537,60	6.897,80	6.248,90	8.635,70	8.177,70
FIOM	34,80	128,30	43,30	50,80	45,20
OFIVAL	5.656,00	6.979,40	7.233,30	5.020,60	7.027,50
DNIVINS	1.825,10	3.581,20	2.107,80	1.399,70	1.655,60
CNASEA		96,22	-41,14	-33,59	18,28
ACCT -Prime à la vache allaitante	142,30	533,00	511,70	912,20	990,70
ACCT PARA	/	274,56	-4,00	78,27	8,61
-M.C.M	-1.333,60	-1.237,40	-792,60	-2,00	-1,70
		-7,21	-35,95	-99,75	-15,00
<b>SOUS TOTAL</b>	<b>39.289,90</b>	<b>43.420,60</b>	<b>34.108,60</b>	<b>35.969,80</b>	<b>45.334,10</b>
		10,51	-21,45	5,86	26,04
<b>Conséquences Financières Apurement</b>	<b>-270,50</b>	<b>15,90</b>	<b>-627,30</b>	<b>-278,90</b>	<b>-792,30</b>
<b>TOTAL</b>	<b>39.019,40</b>	<b>43.436,50</b>	<b>33.481,30</b>	<b>35.690,40</b>	<b>44.541,80</b>
		11,32	-22,92	6,60	24,80

(1) Du 1/1/87 au 31/10/87

(2) Du 1/11/87 au 15/10/88

(3) Du 16/10/88 au 15/10/89

(4) Du 16/10/89 au 15/10/90

(5) Du 16/10/90 au 15/10/91

\* dont - 8,7 MF Aide d'urgence Roumanie, Bulgarie produits laitiers (régularisation par la Commission le 20/12/91)

- 446,5 MF correction positive apurement des comptes 1988 (Dec. CEE 91/583 du 31/10/91)

Le nouveau cadre financier 1993-1997 (1)

ten millions d'euros (prix 1992)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
<b>Crédits pour engagements</b>						
1. Politique agricole commune	35 348	35 340	37 480	38 150	38 840	39 600
2. Actions structurelles	19 559	21 270	22 740	24 930	27 120	29 300
Fonds structurels	17 965	19 770	20 990	22 930	24 870	26 800
Fonds de cohésion	0	1 500	1 750	2 000	2 250	2 500
(PIM / PEDIP)	50,4					
3. Politiques internes	3 991	4 500	5 035	5 610	6 230	6 900
4. Actions extérieures	3 645	4 070	4 540	5 060	5 650	6 300
5. Dep. admin. institutions	4 049	3 310	3 465	3 720	3 850	4 000
Personnel et fonctionnement						
— Commission	1 696	1 760	1 825	1 995	1 960	2 035
— Autres institutions	895	930	960	1 890	1 040	1 070
— Pensions (toutes institutions)	249	290	325	380	400	445
Immeubles	287	330	355	450	450	450
(remboursements)	922	0	0	0	0	0
6. Réserves	1 000	1 500	1 600	1 200	1 300	1 400
Réserve monétaire	1 000	1 000	1 000	500	500	500
Dépenses exceptionnelles		500	600	700	800	900
<b>Total crédits pour engagements</b>	<b>66 592</b>	<b>69 990</b>	<b>74 860</b>	<b>78 670</b>	<b>82 990</b>	<b>87 500</b>
<b>Crédits de paiement nécessaires</b>	<b>63 241</b>	<b>67 005</b>	<b>71 650</b>	<b>75 110</b>	<b>79 060</b>	<b>83 200</b>
<b>Crédits pour paiement (% PNB)</b>	<b>1,15</b>	<b>1,19</b>	<b>1,24</b>	<b>1,27</b>	<b>1,30</b>	<b>1,34</b>
<b>Marge de révision (% PNB)</b>	<b>0,05</b>	<b>0,03</b>	<b>0,03</b>	<b>0,03</b>	<b>0,03</b>	<b>0,03</b>
<b>Ressources propres (% PNB)</b>	<b>1,20</b>	<b>1,22</b>	<b>1,27</b>	<b>1,30</b>	<b>1,33</b>	<b>1,37</b>

(1) Les chiffres repris dans ce tableau correspondent à la proposition de la Commission (Doc. COM (92) 2001)

Le nouveau cadre financier 1993-1997 (1)

(1992 = 100)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
<b>Crédits pour Engagements</b>						
1. Politique agricole commune	100,0	100,0	106,1	108,0	109,9	112,1
2. Actions structurelles	92,0	100,0	106,9	117,2	127,5	137,8
Fonds structurels	90,9	100,0	106,2	116,0	125,8	135,6
Fonds de cohésion	—	100,0	116,7	133,3	150,0	166,7
(PIM / PEDIP)	—	—	—	—	—	—
3. Politiques internes	88,7	100,0	111,9	124,7	138,4	153,3
4. Actions extérieures	89,6	100,0	111,5	124,3	138,8	154,8
5. Dep. admin. institutions	122,3	100,0	104,7	112,4	116,3	120,8
Personnel et fonctionnement						
— Commission	96,4	100,0	103,7	113,4	111,4	115,6
— Autres institutions	96,2	100,0	103,2	203,2	111,8	115,1
— Pensions (toutes institutions)	85,9	100,0	112,1	131,0	137,9	153,4
Immeubles	87,0	100,0	107,6	136,4	136,4	136,4
(remboursements)	—	—	—	—	—	—
6. Réserves	66,7	100,0	106,7	80,0	86,7	93,3
Réserve monétaire	100,0	100,0	100,0	50,0	50,0	50,0
Dépenses exceptionnelles	—	100,0	120,0	140,0	160,0	180,0
<b>Total crédits pour engagements</b>	<b>95,1</b>	<b>100,0</b>	<b>107,0</b>	<b>112,4</b>	<b>118,6</b>	<b>125,0</b>
<b>Crédits de paiement nécessaires</b>	<b>94,4</b>	<b>100,0</b>	<b>106,9</b>	<b>112,1</b>	<b>118,0</b>	<b>124,2</b>

(1) Les chiffres repris dans ce tableau correspondent à la proposition de la Commission (Doc. COM (92) 2001)

**ANNEXE 5**  
**Les perspectives financières 1993-1997**  
**(propositions initiales de la Commission)**

## ANNEXE 6

### Droits de douane

#### Note technique complémentaire

Les régimes douaniers font l'objet de règlements communautaires, pris normalement par le Conseil à la majorité qualifiée (articles 28 et 113 du Traité de Rome).

Soit 54 voix favorables sur un total de 76 ont réparties selon la pondération suivante :

Allemagne, France, Royaume-Uni, Italie .....	10 × 4 =	40
Espagne .....	8	8
Belgique, Grèce, Pays-Bas, Portugal .....	5 × 4 =	20
Danemark, Irlande .....	3 × 2 =	6
Luxembourg .....	2	2
<b>Total</b> .....		<b>76</b>

Les règles de vote permettent la constitution de "minorités de blocage", lorsqu'au moins trois Etats totalisent 23 voix.

En pratique, ces règlements sont pris par la Commission agissant alors par délégation du Conseil :

*Le tarif extérieur commun est fixé par le règlement annuel de la Commission, soit, pour l'année 1991, le règlement n° 2472/90 du 10 septembre 1990 (JOCE 1990 n° L 247). Ce règlement indique pour chaque numéro de la nomenclature le taux de droit de douane correspondant. Les droits du tarif extérieur commun sont aussi repris dans le tableau A de la brochure "Tarif des douanes".*

*Le droit du tarif extérieur n'est retenu qu'après s'être assuré que la marchandise importée ne peut bénéficier d'un droit plus favorable. Or, les accords et dispositions communautaires préférentielles en matière tarifaire sont si nombreux qu'en pratique le tarif extérieur commun n'est systématiquement appliqué qu'à l'égard d'un nombre réduit de pays tiers : principalement l'Australie, le Canada, les Etats-Unis, le Japon, la Nouvelle-Zélande, la République sud-africaine, Taiwan et l'U.R.S.S..*

## ANNEXE 7

### Droits de douane Note financière complémentaire

#### • Les droits de douane en France

##### Les droits d'importation en France\* Ligne 0061 de recettes

(millions de francs)

1988	1989	1990	1991	1992	1993
9.600	10.900	11.355	10.900	11.400	12.800

\* Hors taxe intérieure sur les produits pétroliers

Source : projet de loi de finances.

Les droits de douane représentent 0,82 % des recettes fiscales de l'Etat.

#### • Les droits de douane dans la Communauté

##### Les droits de douane dans la Communauté européenne\*

Montant	1988	1989	1990	1991	1992	Moyenne 1988-1992
Millions d'écus .....	9.310	10.313	10.285	11.476	11.600	10.597
Milliards de francs .....	65,4	72,81	71,07	80,10	80,6	74
Milliards de dollars .....	10,99	11,41	13,04	14,2	15,5	13,02

\* Estimation.

#### • Les droits de douane aux États-Unis

##### Les droits de douane aux États-Unis

(milliards de dollars)

	1988	1989	1990	1991	1992	Moyenne 1988-1992
Montant des recettes douanières	16,2	16,3	18,0	16,4	17,6	16,9
Montant du budget	909	975,5	1.059,3	1.054	1.075,7	1.014,6
%	1,7	1,6	1,7	1,55	1,6	1,63

Source : Ambassade de France aux États-Unis - service des douanes.