

N° 155

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1985-1986

Annexe au procès-verbal de la séance du 4 décembre 1985.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE, autorisant l'approbation de la décision du Conseil des Communautés européennes du 7 mai 1985 relative au système des ressources propres des Communautés.

Par M. Jacques GENTON,

Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de :* MM. Jean Lecanuet, *président* ; Yvon Bourges, Emile Didier, Pierre Matraja, Jacques Ménard, *vice-présidents* ; Serge Boucheny, Michel d'Aillières, Jacques Genton, Gérard Gaud, *secrétaires* ; MM. Paul Alduy, Michel Alloncle, François Autain, Jean-Pierre Bayle, Jean Bénard Mousseaux, Noël Berrier, André Bettencourt, Charles Bosson, Raymond Bourguin, Louis Brives, Guy Cabanel, Michel Caldagués, Jacques Chaumont, Michel Crucis, André Delelis, Jacques Delong, Maurice Faure, Charles Ferrant, Louis de la Forest, Jean Garcia, Alfred Gérin, Marcel Henry, Louis Jung, Philippe Labeyrie, Christian de La Malène, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Louis Longequeue, Philippe Madrelle, Jean Mercier, Pierre Merli, Daniel Millaud, Claude Mont, Jean Natali, Paul d'Ornano, Bernard Parmantier, Mme Rolande Perlican, MM. Robert Pontillon, Roger Poudonson, Paul Robert, Marcel Rosette, Albert Voilquin.

Voir le numéro :
Assemblée nationale (7^e législ.) : 3045, 3088, 3083 et in-8° 905.
Sénat : 105 (1985-1986).

Traités et conventions. - Communautés européennes.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION : tentant de remédier aux difficultés budgétaires des Communautés, la décision du 7 mai 1985 a un double objet : relever de 1 % à 1,4 % le plafond des ressources T.V.A. de la Communauté ; et lever l'hypothèque concernant la contribution budgétaire britannique	3
PREMIÈRE PARTIE : Le relèvement du plafond des ressources T.V.A. : une augmentation des ressources de la Communauté devenue indispensable, mais qui risque de s'avérer elle-même prochainement insuffisante	5
A. Les données du problème : l'insuffisance flagrante des ressources propres de la Communauté	5
1. Une décision trop longtemps attendue	5
<i>a) Les ressources propres</i>	5
<i>b) L'évolution des dépenses communautaires et l'insuffisance du plafond de ressources T.V.A.</i>	5
2. Le choix du relèvement du « plafond T.V.A. » et le lien avec l'élargissement	6
<i>a) La recherche de nouvelles ressources</i>	6
<i>b) L'élargissement des Communautés et la date d'entrée en vigueur du nouveau plafond</i>	7
B. Les dispositions de la décision du 7 mai 1985	8
1. Le dispositif arrêté	8
2. Les modalités d'application du relèvement de 1 à 1,4 % du plafond de mobilisation des ressources de T.V.A.	9
C. Les commentaires de votre rapporteur pour avis : un apaisement financier de courte durée pour la Communauté.	10
1. L'augmentation des ressources propres proposée est manifestement insuffisante	10
2. Pour avoir été liée à l'élargissement, la décision du 7 mai 1985 n'en tire cependant pas les conséquences financières	11
SECONDE PARTIE : Les modalités de calcul de la contribution britannique : des conséquences qui réduisent la portée de la décision du 7 mai 1985 et portent atteinte à des principes communautaires essentiels	12
A. Les données du problème : l'hypothèque de la compensation budgétaire consentie au Royaume-Uni	12
1. Un contentieux ancien	12
<i>a) Des difficultés inévitables.</i>	12
<i>b) Premières crises, premières solutions</i>	12
2. Les accords de Fontainebleau (26 juin 1984)	13

B. Les dispositions de la décision du 7 mai 1985	14
1. Le dispositif arrêté	14
2. Les conséquences immédiates des mesures convenues	15
C. Les commentaires de votre rapporteur pour avis : une compensation automatique et institutionnalisée qui apparaît comme foncièrement anti-communautaire	16
1. Première observation : la compensation s'effectue sous forme d'une réduction de la contribution britannique aux ressources de T.V.A.	17
2. Deuxième remarque : la décision du 7 mai 1985 porte institutionnalisation du « juste retour »	17
3. Troisième point : tout porte à craindre que la compensation consentie au Royaume-Uni ne devienne, en fait, permanente	18
4. Dernier commentaire : les mesures prises alourdiront la contribution relative de la France au budget communautaire	18
LES CONCLUSIONS DE VOTRE RAPPORTEUR POUR AVIS ET DE LA COMMISSION	19

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi a pour objet d'autoriser l'approbation de la décision du Conseil des Communautés européennes en date du 7 mai 1985 relative au système des « ressources propres » communautaires. Ce texte présente un lien étroit avec les deux autres projets de loi concernant les affaires européennes qui sont simultanément soumis au Parlement puisque la décision du 7 mai 1985 doit entrer en vigueur au 1^{er} janvier 1986, à l'occasion des adhésions de l'Espagne et du Portugal, et que, d'autre part, le relèvement du plafond des ressources de la Communauté doit lui éviter de devoir à nouveau solliciter, dans les prochaines années, des « avances » des Etats membres pour faire face à nos obligations — comme c'est, pour la seconde fois en deux ans, le cas cette année.

Approuvée par l'Assemblée nationale au cours de sa séance du 21 novembre dernier, la décision du 7 mai 1985 doit être ratifiée par les dix États membres avant la fin de l'année, pour remplacer la décision du 21 avril 1970 qui avait posé et organisé le remplacement des contributions financières des Etats membres par des ressources propres aux Communautés, et dont les dispositions se trouvent abrogées par la décision qui nous est soumise.

Visant à remédier à l'insuffisance des ressources et au risque d'asphyxie financière qui caractérise la situation de la Communauté depuis quelques années (1), mais aussi à lever l'hypothèque de la contribution budgétaire britannique qui a durablement « empoisonné » la vie communautaire, l'objet de la décision du 7 mai 1985 est double :

— d'une part, porter de 1 à 1,4 % le plafond de l'assiette T.V.A. que les Etats membres pourront verser au budget communautaire au titre des « ressources propres » qui deviendront ainsi plus substantielles ;

— d'autre part, préciser les modalités de calcul de la « compensation » qui sera réservée au Royaume-Uni et la répartition de la surcharge qui en résultera pour les autres Etats membres.

(1) Cf. sur ce point le rapport fait au nom de notre commission sur le projet de loi n° 3044 (A.N.) relatif au versement à la Communauté d'avances non remboursables.

Il convient donc ici d'envisager successivement ces deux séries de dispositions principales, dont les principes avaient fait l'objet d'un accord entre les Dix lors du Conseil européen de Fontainebleau des 25-26 juin 1984 et dont la Délégation parlementaire pour les Communautés européennes avait alors montré les limites (2). Il sera alors possible de tenter d'apprécier, de façon globale, la décision du 7 mai 1985 dont les dispositions appellent de votre Rapporteur pour avis des commentaires très différenciés.

*
* *
*

(2) Cf. rapport de M. Bernard Barbier n° 133/84 du 12 décembre 1984.

PREMIÈRE PARTIE

LE RELÈVEMENT DU PLAFOND DES RESSOURCES T.V.A. : UNE AUGMENTATION DES RESSOURCES DE LA COMMUNAUTÉ DEVENUE INDISPENSABLE, MAIS QUI RISQUE DE S'AVÉRER ELLE-MÊME PROCHAINEMENT INSUFFISANTE.

A. — Les données du problème : l'insuffisance flagrante des ressources propres de la Communauté.

1° Une décision trop longtemps attendue.

a) Les ressources propres.

Rappelons ici d'un mot que la décision du 21 avril 1970 — ratifiée par la France en juin de la même année après une décision du Conseil Constitutionnel l'ayant déclarée conforme à la Constitution — avait attribué à la Communauté trois catégories de ressources propres :

— **les prélèvements agricoles** et les cotisations relatives à la production et au stockage du sucre, ressources découlant du marché commun agricole ;

— **les droits de douane**, conséquence de l'union douanière et de l'établissement d'un tarif douanier commun ;

— **et une recette fondée sur une assiette commune de T.V.A.** ; cette recette servait de complément aux autres ressources propres et son montant était fixé de façon automatique au niveau des dépenses restant à financer dans la limite de 1 % d'une assiette uniformément définie dans la Communauté. L'accord sur la définition d'une assiette commune (6^e directive T.V.A. du 17 mai 1977) n'ayant toutefois pu être appliqué qu'avec lenteur, ce n'est qu'à l'occasion du budget de 1980 que fut intégralement mis en œuvre le mécanisme des ressources propres.

b) L'évolution des dépenses communautaires et l'insuffisance du plafond des ressources T.V.A.

La décision de 1979 devait assurer à la Communauté l'autonomie de ses ressources par rapport aux recettes fiscales nationales. Mais le plafond des ressources propres — le « 1 % T.V.A. » — s'avéra bien-

tôt insuffisant (0,92 % en 1982, 0,99 % en 1983) pour être finalement dépassé en 1984. Le tableau ci-après confirme, d'autre part, pour les années 1984-1985-1986, l'accroissement de la part des recettes T.V.A. dans l'ensemble du budget communautaire, atteignant 58 % des ressources propres en 1985 et 64 % en 1986.

ÉVOLUTION DES RESSOURCES PROPRES DE 1984 A 1986

RECETTES DU BUDGET DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES (EN MILLIONS D'ÉCU)

	1984	1985	1986 (1)
Prélèvements agricoles	1 260	1 081,6	1 584,9
Cotisations sucre	1 176,4	1 025,0	1 113,8
Droits de douane	7 960,8	8 596,1	9 700,5
Ressource TVA	14 372,1	15 221,6	22 183,6
Total	24 769,3	25 924,3	34 582,8

(1) Les chiffres de 1986 correspondent aux prévisions de l'avant-projet de budget 1986.

Cette évolution des ressources communautaires trouve principalement son origine dans l'alourdissement du poids des dépenses agricoles, résultant de la conjonction de l'apparition d'excédents pour certains produits — lait et vin — et de l'extension progressive de la garantie communautaire à la plupart des secteurs agricoles — céréales, lait, viande et, enfin, vin et fruits et légumes.

L'accroissement des dépenses communautaires exigeait dès lors de trouver d'autres ressources pour assurer la poursuite des actions communautaires et notamment le financement de la politique agricole commune. C'est pourquoi les Etats membres décidèrent, par accord intergouvernemental, en 1984 comme en 1985, de verser des « avances » au budget général des Communautés, à hauteur de 1,003 milliard d'Ecus en 1984 1,982 milliard d'Ecus cette année. Mais il ne pouvait s'agir là que d'un palliatif momentané et d'un expédient provisoire.

2° Le choix du relèvement du « plafond T.V.A. » et le lien avec l'élargissement.

a) La recherche de nouvelles ressources.

Il était théoriquement possible de rechercher une source de financement supplémentaire de la Communauté entièrement nouvelle en recourant à un impôt communautaire ; mais les difficultés d'harmoni-

sation des assiettes et des taux ainsi que les dérèglements qui pouvaient en résulter pour certains États membres ont conduit à écarter cette solution qui ne pourrait s'inscrire que dans le contexte plus large d'une avancée de la construction communautaire.

Les Dix ont dès lors convenu de s'en tenir à un aménagement des ressources propres actuelles et de rechercher de combien et dans quelles conditions le plafond actuel des ressources T.V.A. pourrait être relevé.

Tel fut l'objet de la décision annoncée le 26 juin 1984 à l'issue du Conseil européen de Fontainebleau dont les termes méritent d'être ici rappelés : « le taux maximum de mobilisation de la T.V.A. est fixé à 1,4 % à la date du 1^{er} janvier 1986 : ce taux maximum vaut pour chaque Etat membre et entrera en vigueur dès que les procédures de ratification seront achevées, et au plus tard le 1^{er} janvier 1986. Le taux maximum peut être porté à 1,6 % à la date du 1^{er} janvier 1988 sur décision du Conseil prise à l'unanimité, et après accord donné selon les procédures nationales ».

b) L'élargissement des Communautés et la date d'entrée en vigueur du nouveau plafond.

Bien que les conclusions du sommet de Fontainebleau aient placé cette décision dans le cadre des perspectives de l'élargissement — introduisant ainsi un lien, à la demande principalement de l'Allemagne fédérale, entre l'augmentation des ressources propres et l'adhésion de l'Espagne et du Portugal —, l'incertitude a cependant persisté longtemps quant à la date de mise en œuvre du nouveau plafond.

Trois opinions divergentes pouvaient en effet être relevées.

— Sept délégations, dont la France, défendaient une prise d'effet de la décision dès l'année 1985, proposée par la Commission.

— L'Allemagne fédérale, soutenue par les Pays-Bas, s'opposait au contraire à tout relèvement du plafond de T.V.A. tant que ne seraient pas achevées les négociations relatives à l'élargissement. Les Allemands invoquaient à cet égard un engagement politique de leur Gouvernement devant le Bundestag ; pour eux, la décision ne pouvait donc pas entrer en vigueur avant l'année 1986.

— Le Royaume-Uni, enfin, estimait que la décision devait s'appliquer dans le cadre de l'exercice budgétaire 1986, mais avec une

solution particulière dans le cadre de l'exercice budgétaire 1985 pour la compensation britannique.

La solution finalement retenue a été l'entrée en vigueur du relèvement des ressources propres à l'occasion de l'élargissement, au 1^{er} janvier 1986.

*
* *
*

B. — Les dispositions de la décision du 7 mai 1985.

1° *Le dispositif arrêté*, dans la décision qui nous est soumise, peut être, dans ses lignes générales, décrit comme suit :

— **L'article 1^{er}** reprend les dispositions analogues de la décision de 1970 — qui se trouve abrogée — sur le principe des ressources propres attribuées à la Communauté. Il précise toutefois, dans une formule quelque peu paradoxale, que si le budget des Communautés est « intégralement financé par des ressources propres », ce principe s'applique « sans préjudice des autres recettes ».

— **L'article 2** reprend, de son côté, les définitions de la décision de 1970 relatives aux éléments de base des ressources propres : les droits de douane, principalement le tarif douanier commun ; et les divers prélèvements liés à la politique agricole commune et à l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre.

— Relevons d'autre part ici **l'article 4** de la décision du 7 mai 1985 qui précise que les ressources propres sont utilisées indistinctement pour toutes les dépenses communautaires (alinéa 1) mais reprend aussi, pour les étendre, les dispositions de 1970 autorisant le financement hors budget des **programmes de recherche** d'Euratom (alinéa 2) : le nouveau texte tend en particulier à étendre aux programmes de recherche non nucléaire cette procédure de financement qui, permettant une répartition variable et différenciée de la charge entre les Etats, s'inscrit ainsi dans le cadre d'une pratique relevant de « l'Europe à géométrie variable » ou de « l'Europe à plusieurs vitesses ».

— Mais les dispositions principales de la décision du 7 mai concernant les ressources propres de la Communauté figurent à **l'article 3** du texte proposé. Il concerne en effet le taux maximum de mobilisation

des ressources de T.V.A. et précise les modalités de calcul pour chaque Etat membre :

- L'assiette de la T.V.A. — est-il rappelé — est déterminée de manière uniforme par les Etats membres selon des règles communautaires (alinéa 1^{er}). C'est là une référence à la sixième directive T.V.A. du 17 mai 1977 sur la définition d'une assiette commune.

- Conformément aux décisions de Fontainebleau, aucun des taux d'assiette T.V.A. appliqués aux Etats membres ne pourra être supérieur à 1,4 % : le « plafond T.V.A. » passe ainsi de 1 à 1,4 % (alinéa 2). Il faut toutefois relever ici que l'éventuel passage du plafond de 1,4 % à 1,6 % ne figure pas dans le dispositif et est seulement évoqué dans le préambule de la décision dans les termes suivants : « le taux maximum peut être porté à 1,6 % à la date du 1^{er} janvier 1988 par décision du Conseil prise à l'unanimité et après accord donné selon les procédures nationales ».

2° Les modalités d'application du relèvement de 1 à 1,4 % du plafond de mobilisation des ressources de T.V.A. sont également précisées à l'article 3.

— L'alinéa 3 expose la méthode de calcul de ce taux uniforme par rapport à l'assiette de T.V.A., en fonction du montant de la ressource globale de T.V.A. affectée au budget communautaire.

— Toutefois — nous y reviendrons dans la deuxième partie du présent rapport —, ce taux est réduit pour le Royaume-Uni et pour l'Allemagne fédérale, cette réduction étant répartie entre les autres Etats membres (alinéas 3, 4 et 5).

— Enfin, les alinéas 6 et 7 du même article 3 rappellent que si le budget n'a pas été adopté au début d'un exercice, les taux d'assiette T.V.A. précédemment fixés s'appliquent jusqu'à l'entrée en vigueur de nouveaux taux : et que, lorsqu'un Etat n'applique pas encore les règles relatives au calcul de la base uniforme pour la détermination de la T.V.A., comme ce sera le cas pour le Portugal en 1986, cet Etat verse au budget des Communautés une contribution financière déterminée en fonction de la part de son P.N.B. dans le total des P.N.B. des Etats membres.

De son côté, l'article 8 confirme le lien entre l'élargissement et le relèvement du plafond de T.V.A. qui sera mis en œuvre après ratification par les Etats membres de la nouvelle décision « ressources pro-

pres » et du traité d'adhésion de l'Espagne et du Portugal, à moins que le Conseil, statuant à l'unanimité, n'en décide autrement.

Telles sont les principales dispositions du premier volet de la décision du 7 mai 1985. Elles appellent, dès ce stade de l'examen, quelques observations de votre Rapporteur pour avis.

*
* *
*

**C. — Les commentaires de votre Rapporteur pour avis :
un apaisement financier de courte durée pour la Communauté.**

Il ne saurait être ici question de nier, de quelque façon que ce soit, la nécessité d'un relèvement des ressources financières de la Communauté. La nécessité pour celle-ci de recourir, cette année comme l'an dernier, à des « avances » — remboursables puis non remboursables — des Etats membres pour faire face à ses engagements l'a, si besoin était, amplement démontré. Il y va, directement, des intérêts de nos agriculteurs et de la préservation des acquis de la politique agricole commune. Il y va aussi sans doute — à la veille de l'élargissement de la Communauté — de la construction européenne dans son ensemble.

Reste l'appréciation des modalités choisies : le prélèvement de 1 à 1,4 % du taux maximum de mobilisation des ressources de T.V.A. répond-il à la question posée ?

1° *L'augmentation des ressources propres proposée est manifestement insuffisante.* Sans même s'interroger ici sur la portée réelle des règles relatives à la « discipline budgétaire et financière » imposant à la Communauté une gestion rigoureuse des actions et des politiques communes, il y a tout lieu de penser que la décision du 7 mai 1985 — si elle apporte un apaisement budgétaire momentané à la Communauté — ne permet pas de résoudre durablement les difficultés financières dans lesquelles elle se débat. Le nouveau plafond de T.V.A. ne suffira pas, à brève échéance, à couvrir l'ensemble des besoins de la Communauté, ainsi que l'a admis, lors du débat à l'Assemblée nationale, Mme le Secrétaire d'Etat chargée des affaires européennes : « s'agissant de notre décision relative aux ressources propres, elle est insuffisante, j'en suis d'accord avec vous » (J.O., débats A.N. du 21 décembre 1985, p. 4612).

2° *Cette inquiétude paraît d'autant plus fondée que, pour avoir été liée à l'élargissement, la décision du 7 mai 1985 n'en tire cependant pas les conséquences financières.* Le coût de l'élargissement est certes difficile à préciser — 3 milliards, 4 milliards d'Ecus ? Il reste que l'évolution prévisible des dépenses de la Communauté, notamment agricoles, n'incitent guère à l'optimisme.

De surcroît, compte tenu des avantages accordés à la Grande-Bretagne et à la R.F.A., le taux maximum de 1,4 % correspondra en réalité à un taux moyen de l'ordre de 1,3 %. Il ne suffira donc que pour une période très brève après l'adhésion de l'Espagne et du Portugal.

Enfin, le passage du plafond de T.V.A. de 1,4 à 1,6 % nécessitera une nouvelle décision unanime du Conseil élargi, décision qui sera d'autant plus difficile à obtenir que le Royaume-Uni risque de s'y opposer pour voir perdurer les avantages qui lui ont été consentis dans le cadre d'un taux maximum fixé à 1,4 % et qu'il convient maintenant d'examiner.

*
* * *

SECONDE PARTIE

LES MODALITÉS DE CALCUL DE LA CONTRIBUTION BRITANNIQUE : DES CONSÉQUENCES QUI RÉDUISENT LA PORTÉE DE LA DÉCISION DU 7 MAI 1985 ET PORTENT ATTEINTE A DES PRINCIPES COMMUNAUTAIRES ESSENTIELS.

A. — Les données du problème : l'hypothèque de la compensation budgétaire consentie au Royaume-Uni.

1° *Un contentieux ancien.*

a) *Des difficultés inévitables.*

Alors que la Communauté venait d'adopter le système des ressources propres, l'adhésion britannique portait en elle-même les germes d'un grave contentieux budgétaire. Le Gouvernement britannique a très vite posé le problème de sa contribution au budget communautaire, insistant sur la nécessité de respecter un principe d'« équité » entre les charges financières imposées aux divers Etats membres et marquant son refus d'apporter au budget communautaire une contribution proportionnellement très supérieure à celle de ses partenaires.

L'apparition de ce désaccord ne saurait toutefois surprendre. Le système des ressources propres, qui repose sur les droits de douane et les prélèvements agricoles, frappe en effet fortement une économie traditionnellement très ouverte sur l'extérieur, comme celle de la Grande-Bretagne. De plus, le budget de la Communauté est, pour environ les deux-tiers, consacré à l'agriculture, qui n'occupe qu'une place secondaire dans l'économie britannique, le Royaume-Uni ne pouvant, dès lors, espérer des retombées substantielles de la politique agricole commune.

b) *Premières crises, premières solutions.*

— Les revendications britanniques, formulées dès avril 1974, débouchèrent sur une première décision communautaire lors du Conseil européen de Dublin en mars 1975 : définissant un mécanisme cor-

rectif fondé sur des critères objectifs — P.N.B., croissance, participation au budget communautaire —, elle devait permettre de faire face aux « situations inacceptables » et permit, un temps, de surmonter les divergences les plus graves.

— Mais, en 1979, le Gouvernement britannique souleva à nouveau — et de façon véhémement — le problème par la voix de Mme Thatcher qui estimait que la contribution britannique dépasserait, en 1980, 20 % du budget tandis que les retours n'excéderaient pas 10,5 % des dépenses communautaires, alors que le P.N.B. du Royaume-Uni ne constituait que 16 % du P.N.B. de la Communauté dans son ensemble.

— Un nouvel accord fut ainsi mis au point, non sans mal, le 30 mai 1980, à l'issue de la période transitoire. Fondé sur les prévisions de « soldes budgétaires nets » établies par la Commission européenne, l'accord de 1980 prévoyait d'alléger la contribution britannique à hauteur de 1 175 millions d'Ecus en 1980 et de 1 410 millions d'Ecus en 1981, laissant au Royaume-Uni un déficit représentant un tiers de son solde net.

Précisions toutefois ici qu'il était entendu que ces compensations versées sur cette base — forfaitaire — au Royaume-Uni devaient être provisoires dans l'attente d'une restructuration des finances communautaires.

— Enfin, les solutions convenues en 1982 et 1983 — en l'absence d'accord d'ensemble sur le financement de la Communauté — se sont inspirées des principes de l'accord de 1980 : pour 1982, les accords des 25 mai et 26 octobre 1982 ont prévu une compensation de base de 850 millions d'Ecus et un ajustement en fonction du solde net réel ; au total, le Royaume-Uni a bénéficié d'une compensation de 1 091 millions d'Ecus et pour 1983, un chèque forfaitaire non révisable de 750 millions d'Ecus lui a été accordé.

2° Les accords de Fontainebleau (26 juin 1984).

C'est dans ce contexte — il est vrai, difficile, mais qui avait sauvé, pour l'essentiel, les principes communautaires — que sont intervenus, en juin 1984, de nouveaux accords, conclus à l'occasion du sommet de Fontainebleau, que les dirigeants français ont cru pouvoir présenter comme un succès de la présidence française du Conseil des Communautés. Qu'en est-il exactement ? Trois points méritent d'être ici relevés.

— Au titre de 1984, il a été convenu que le Royaume-Uni recevrait une compensation d'un milliard d'Ecus. Dans le même temps — et malgré le refus initial de l'Assemblée européenne —, les 750 millions d'Ecus qui avaient été promis au Royaume-Uni au titre de 1983 ont été débloqués.

— A partir de 1985, l'accord conclu repose sur trois éléments :

- l'écart entre ce que verse le Royaume-Uni et ce qu'il reçoit du budget européen sera compensé à hauteur de 66 % ;

- cette compensation ne sera pas versée, comme précédemment, sous forme de dépenses de la Communauté au profit du Royaume-Uni, mais par le biais de recettes venant en déduction de la part normale de T.V.A. du Royaume-Uni ;

- enfin, l'Allemagne fédérale ne participera, pour sa part, qu'à hauteur des deux-tiers de sa part normale à la prise en charge de la compensation britannique par les autres Etats membres.

— Troisième observation : en ce qui concerne le caractère provisoire ou permanent de ce compromis, les conclusions du Conseil de Fontainebleau précisait seulement qu'« un an avant que le nouveau plafond (1,4 %) ne soit atteint », et sur proposition de la Commission, « le Conseil réexaminera la question dans son ensemble et prendra les décisions appropriées ».

*
* *
*

B. — Les dispositions de la décision du 7 mai 1985.

1° *Le dispositif arrêté*, concernant la compensation budgétaire britannique, est confirmé et précisé à l'article 3 de la décision qui nous est soumise en ses alinéas 3, 4 et 5.

— La procédure de calcul de l'**abattement consenti au Royaume-Uni** sur ses versements au titre de la T.V.A. communautaire est fixée comme suit :

- il faut d'abord procéder à la soustraction de deux pourcentages : d'une part, la part du Royaume-Uni dans les contributions versées au titre de la T.V.A. ; et, d'autre part, la part du Royaume-Uni dans les interventions de la Communauté au profit des Etats membres ;

- le pourcentage qui résulte de cette soustraction est ensuite appliqué à la masse totale des dépenses communautaires et l'abattement consenti au Royaume-Uni est égal aux deux-tiers de cette somme.

— La charge du financement de cet abattement incombe aux autres Etats membres de la Communauté. La répartition de cette somme s'effectue entre eux en fonction de leur part respective dans les versements de T.V.A. résultant de l'application du taux uniforme.

Toutefois — et c'est là une exception importante à relever —, la charge incombant à l'Allemagne fédérale est réduite d'un tiers. Cette réduction d'un tiers est à son tour financée par les Etats membres, autres que la R.F.A. et le Royaume-Uni, à proportion de leur participation aux ressources de T.V.A. communautaire.

— L'ensemble du mécanisme concernant la compensation britannique durera aussi longtemps que le nouveau plafond de T.V.A. de 1,4 %.

— Enfin, la décision du 7 mai 1985 (article 3, alinéa 4) confirme l'engagement pris à Fontainebleau d'octroyer, pour 1984, au Royaume-Uni une déduction supplémentaire d'un milliard d'Ecus. Là encore, le financement de cette somme sera supporté par les autres Etats membres, dans les mêmes conditions que précédemment, la part de la R.F.A. étant donc allégée d'un tiers. Il faut, de plus, noter que — conformément aux souhaits britanniques — l'article 8 précise que le versement de cette compensation pour 1984 sera effectué dès que les procédures de ratification de la décision du 7 mai 1985 seront achevées, sans attendre — le cas échéant — les ratifications du traité d'adhésion de l'Espagne et du Portugal qui détermineront l'entrée en vigueur des autres dispositions de la décision du 7 mai.

2° Les conséquences immédiates des mesures convenues à l'égard de la Grande-Bretagne — et de la R.F.A. — sur le nouveau système des ressources propres dans son ensemble sont, à un double titre, préoccupantes.

— En premier lieu, le mécanisme retenu accorde une position privilégiée à l'un des Etats membres de la Communauté, le Royaume-Uni — et, dans une moindre mesure, à la R.F.A.. Ceci est d'autant plus choquant — d'un point de vue communautaire — que le pays bénéficiaire est loin d'être le plus défavorisé, notamment en termes de P.N.B. par habitant. En outre, dans la perspective de l'élargissement

de la Communauté à l'Espagne et au Portugal, les concessions faites présentent l'inconvénient de limiter la participation de la Grande-Bretagne — et, à un moindre niveau, de la R.F.A. — au développement des pays de la Communauté les moins favorisés.

— Par ailleurs, ce système aboutit directement à renoncer au taux uniforme de T.V.A., fondement des ressources propres, pour créer **trois taux différenciés** :

- un taux normal appliqué aux Etats membres autres que la Grande-Bretagne et la R.F.A. ;
- un taux fortement réduit pour le Royaume-Uni, puisque la compensation prend la forme d'une réduction du pourcentage de l'assiette uniforme de T.V.A. ;
- et un taux légèrement « compensé » pour l'Allemagne fédérale qui ne subira qu'une partie du surcoût dû à la compensation britannique.

Cette différenciation des taux de T.V.A. trouve une première application dans le projet de budget pour 1986 où, selon les propositions révisées du Conseil, les pourcentages d'appel de ressources T.V.A. seraient de 0,692 % pour le Royaume-Uni, de 1,178 % pour la R.F.A., et de 1,225 % pour la France et les autres Etats membres.

C'est dire aussi qu'au total, le taux moyen applicable par la Communauté, en application de la décision du 7 mai 1985, devra être en réalité inférieur à 1,4 % et ne dépassera guère, compte tenu des privilèges accordés à certains Etats membres, 1,3 %. Les dispositions relatives à la compensation britannique réduisent ainsi sensiblement la portée des décisions relatives au renforcement des ressources propres de la Communauté.

*
* *
*

**C. — Les commentaires de votre Rapporteur pour avis :
une compensation automatique et institutionnalisée
qui apparaît comme foncièrement anti-communautaire.**

Le mécanisme de compensation ainsi mis au point tente de répondre — au moins provisoirement — à une sérieuse difficulté qui « empoisonne » littéralement la vie communautaire. C'est là son mérite et aucune solution de compromis ne peut être — chacun en con-

viendra — parfaite. Mais les dispositions dont il a été convenu ont, aux yeux de votre Rapporteur pour avis, un caractère fondamentalement non-communautaire qu'il convient ici de relever. Instaurer une compensation automatique et institutionnalisée, elles comportent des conséquences préoccupantes pour la Communauté dans son ensemble et pour la France en particulier.

1° Première observation : la compensation s'effectue sous forme d'une réduction de la contribution britannique aux ressources de T.V.A. Elle constitue ainsi une réduction des recettes communautaires et non plus une compensation par les dépenses faites au Royaume-Uni dans le cadre des politiques structurelles. Il s'agit là d'une démarche ouvertement contraire à l'esprit communautaire. Ainsi que le relevait notre collègue M. Bernard Barbier (rapport précité), « la nouvelle compensation britannique constitue un « juste retour » camouflé en non-recettes, c'est-à-dire un mécanisme en contradiction avec l'esprit des traités. Amorçant un mouvement de renationalisation d'actions jusqu'alors communes, il marque la fin de la conception communautaire de la construction européenne ».

Il faut de surcroît préciser ici que la décision du 7 mai 1985 comporte abrogation de la décision du 21 avril 1970 qui avait fondé le régime des ressources propres, pour le remplacer par un régime provisoire. Ce nouveau régime fait perdre au Conseil et au Parlement européen l'essentiel de leur pouvoir de décision et d'organisation pour les recettes ; ils ne seront plus en mesure d'exercer un contrôle réel sur le niveau des ressources communautaires.

2° Deuxième remarque : la décision du 7 mai 1985 porte institutionnalisation du « juste retour », principe qui remet en cause le principe même de la Communauté. Les partenaires du Royaume-Uni lui ont consenti ce qu'ils avaient toujours refusé, au plan des principes, jusqu'à Fontainebleau : l'idée que les déséquilibres budgétaires à l'égard de la Communauté pouvaient appeler une compensation. C'est la remise en cause pure et simple du principe de la solidarité financière qui constitue le fondement même du système des ressources propres mis en place en 1970. Il faut redouter qu'un tel précédent n'ouvre, demain, la porte aux revendications d'autres pays. La compensation britannique, initialement ponctuelle, forfaitaire et dégressive, est devenue automatique, proportionnelle et progressive. Il s'agit là d'une consécration difficilement admissible.

3° De surcroît — c'est le troisième point — tout porte à craindre que la compensation consentie au Royaume-Uni ne devienne, en fait, permanente.

Certes, à la lecture des textes, le mécanisme durera aussi longtemps que le nouveau plafond de T.V.A. de 1,4 % et peut donc être présenté comme provisoire. Mais, dans deux ans, peut-être moins encore, les Etats membres devront à nouveau s'entendre sur le financement futur de la Communauté.

N'a-t-on pas, dès lors, donné au Royaume-Uni un droit de veto, en tout cas un puissant moyen de pression, pour empêcher toute mise à jour des finances communautaires — notamment le relèvement du plafond de T.V.A. à 1,6 % — si les avantages qui lui ont été consentis n'étaient pas maintenus ?

Le dilemme paraît bien se présenter pour l'avenir comme suit : ou la Communauté ne pourra pas obtenir le passage du taux maximum de T.V.A. de 1,4 à 1,6 % et elle retrouvera, demain, les difficultés budgétaires d'aujourd'hui ; ou le relèvement à 1,6 % sera décidé et cela n'a toutes les chances d'être obtenu qu'en échange de la perpétuation du mécanisme de compensation consenti à la Grande-Bretagne.

4° Enfin, dernier commentaire : les mesures prises alourdiront la contribution relative de la France au budget communautaire. Il suffit de rappeler ici que, dès 1986, notre pays devrait se voir imposer un taux de mobilisation des ressources de T.V.A. (1,225 %) supérieur à celui de la R.F.A. (1,178 %) et près du double de celui du Royaume-Uni (0,692 %). La France sera ainsi le plus gros cotisant parmi les grands pays riches de la Communauté. Après en avoir été longtemps bénéficiaire, la France sera largement contributrice nette : elle versera beaucoup plus au budget communautaire qu'elle ne recevra de la Communauté.

Il y a, de surcroît, de sérieuses raisons de craindre que, par manque renouvelé de moyens financiers et malgré le relèvement — insuffisant — du plafond de T.V.A., certains éléments des politiques communes, et singulièrement de la politique agricole commune, ne soient bientôt remis en cause. La France devra-t-elle demain faire du « thatcherisme à rebours » ?

Les conclusions de votre Rapporteur pour avis et de la Commission.

Pour toutes ces raisons, votre Commission des affaires étrangères et de la défense ne peut vous proposer d'émettre un avis favorable au présent projet de loi qui tend à autoriser l'approbation de la décision du 7 mai 1985. Cet accord communautaire tend cependant à répondre — plus mal que bien, il est vrai — à un problème qui hypothèque la construction communautaire depuis des années, celui de la contribution britannique, et à progresser — même si c'est de façon insuffisante — vers l'accroissement nécessaire des ressources financières de la Communauté.

C'est la raison pour laquelle votre Commission pour avis, après en avoir délibéré au cours de sa séance du 4 décembre 1985, malgré les raisons qu'il y aurait de le rejeter sans autre forme de procès, et pour éviter les nouvelles crises communautaires qui en résulteraient inévitablement, vous propose seulement d'émettre un vote d'**abstention** sur le projet de loi qui nous est soumis.

*
* * *

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée nationale)

Article unique

Est autorisée l'approbation de la décision du Conseil des communautés européennes du 7 mai 1985 relative au système des ressources propres des communautés et dont le texte est annexé à la présente loi.