

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1988-1989

Assemblée plénière du mardi 14 décembre 1988

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1), sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, autorisant l'approbation d'une décision du Conseil des Communautés européennes relative au système des ressources propres des Communautés.

par Josy MOINET,

Senateur

(1) Cette commission est composée de : MM Christian Poncelet, président ; Gérald de Montcaumont, vice-président d'honneur ; Jean Chotel, Jacques Descouts Desacres, Tony Larnue, Joseph Raybaud, vice-présidents ; MM Emmanuel Hamel, Modeste Legouez, Louis Ferrein, Robert Viret, secrétaires ; M Maurice Blin, rapporteur général ; MM René Ballayer, Stéphane Banduel, Raymond Boutgine, Ernest Cattigny, Roger Chinaud, Maurice Couve de Mutsaers, Pierre Croze, Gérard Delfau, Jacques Delong, Marcel Fortier, André Fouquet, Mme Paulette Lott, MM Jean François, Henri Gotschy, Georges Lombard, Paul Loidant, Roland du Luart, Michel Manet, Jean Pierre Masseret, Josy Moinet, René Monory, Lucien Scuwirth, Jacques Oudin, Bernard Pellatou, Jean François Pintat, Mlle Irma Rapazzi, MM René Regnault, Henri Torre, André Georges Vouin

Voir les numéros

Assemblée nationale (9^e législ.) : 276, 425, 460 et I.A. 48.

Sénat : I.V (1988-1989)

Communautés européennes.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	3
A LES DIFFICULTES DE FINANCEMENT DES COMMUNAUTES EUROPEENNES	5
1 L'évolution des ressources	5
1.1 Les étapes juridiques	5
1.2 L'évolution des ressources	7
1.3 La repartition entre les différentes ressources	7
1.4 La repartition entre les Etats membres	9
2 L'évolution des dépenses	10
2.1 L'accélération des dépenses agricoles	10
2.1.1 La garantie communautaire	10
2.1.2 Les stocks	10
2.1.3 Les facteurs monétaires	11
2.2 Les dépenses liées à l'élargissement	13
2.2.1 Les dépenses inhérentes à l'élargissement	13
2.2.2 La compensation britannique	14
2.2.3 Les demandes ponctuelles	16
2.3 Evaluation	16
2.3.1 Evolution globale	17
2.3.2 Comparaison avec le budget national	19
3 Les prévisions budgétaires 1988-1992	21
3.1 Les conséquences de l'Acte unique	21
3.2 Les perspectives financières	23
B LE NOUVEAU REGIME DE FINANCEMENT DU BUDGET COMMUNAUTAIRE	25
1 Les étapes de la négociation	25
2 Description du financement communautaire	26
2.1 Les ressources existantes	26
2.1.1 Les ressources propres traditionnelles	26
2.1.2 La TVA	27
2.2 La quatrième ressource PNB	28
2.3 Le plafonnement des ressources propres	29

	Pages
3. Les mesures complémentaires	30
3.1. La correction britannique	30
3.2. L'inscription d'une réserve monétaire	31
3.3. La discipline budgétaire	32
C LES CONSÉQUENCES POUR LES FINANCES PUBLIQUES	33
1. Prélèvements communautaires et pression fiscale	33
1.1. La pression fiscale a augmenté dans tous les pays de la Communauté	34
1.1.1. Évolution générale	34
1.1.2. Comparaison entre les zones	34
1.2. La structure de la pression fiscale s'est déformée	35
1.2.1. Sur longue période	35
1.2.2. Sur courte période	36
2. La contribution française à la C.E.E.	37
2.1. Description	37
2.1.1. Les prélèvements sur recettes	38
2.1.2. Les versements directs	39
2.2. Évolution des prélèvements sur recettes	39
2.2.1. En valeur absolue	39
2.2.2. En valeur relative (Prélèvements C.E.E. et autres recettes fiscales)	40
2.2.3. Prélèvements C.E.E. et équilibre budgétaire	41
3. Les prélèvements C.E.E. et l'autorisation parlementaire	42
3.1. Le dessaisissement du Parlement	42
3.1.1. Un dessaisissement réel	42
3.1.2. L'information du Parlement	43
3.1.3. Le nécessaire retour d'une compétence parlementaire	47
3.2. La portée de l'autorisation parlementaire	48
3.2.1. Le décalage entre prévisions budgétaires et réalisation	48
3.2.2. L'absence de prise en compte des retours	49
4. Évaluation sommaire des flux financiers entre la France et les Communautés européennes	50
4.1. La démarche	51
4.2. La France est contributeur net vis-à-vis de la Communauté	52
4.3. La France est dans une position moyenne par rapport aux autres pays	53
4.4. Perspectives 1988-1992	53
CONCLUSION	55
EXAMEN EN COMMISSION	57

MESDAMES, MESSIEURS,

Le présent projet de loi tend à autoriser l'approbation par le Parlement de la **décision du 24 juin 1988** du Conseil des communautés relatives au système des ressources propres de la C.E.E.

Il ajoute aux précédentes ressources propres de la communauté européenne — prélèvements agricoles, droits de douane et recette T.V.A. — une ressource supplémentaire financée proportionnellement à la part de chaque Etat membre dans le produit national brut communautaire.

Cette ressource est dite « 4^e ressource P.N.B. ».

Ce nouveau régime est le dernier élément d'une réforme engagée par les communautés européennes depuis trois ans, dont l'expression est l'Acte unique additionnel du Traité de Rome et l'adoption de l'objectif 1992.

Les conséquences financières d'une telle décision ne doivent pas être ignorées : les « prélèvements sur les recettes de l'Etat au profit des communautés européennes » s'établissent pour la France à **64,5 milliards de francs**.

Lors de l'examen du budget des Affaires étrangères au Sénat, le 6 décembre 1988, Mme Edith Cresson, ministre des Affaires européennes a indiqué que « 1989 serait l'année où **l'information** sur l'Europe sera permanente ».

Votre Commission des Finances, après d'autres instances (1), doit prendre sa place dans ce projet. C'est l'objet de ce rapport. En effet, l'évolution des ressources communautaires appelle, de la part de votre commission des finances, des observations attentives.

(1) Voir notamment

les rapports de la délégation du Sénat pour les communautés européennes n° 174-87, 196-88, 198-88,

le document annexe au projet de loi de finances pour 1989 relatif aux « relations financières avec la C.E.E. »

A. LES DIFFICULTES DU FINANCEMENT DES COMMUNAUTES EUROPEENNES

I. L'évolution des ressources

1.1. *Les étapes juridiques*

La Communauté vit, depuis 1970, sur un système de ressources propres. L'introduction d'une ressource supplémentaire constitue une nouvelle étape d'un processus déjà ancien visant à établir, puis confirmer, l'autonomie financière de la Communauté.

Avant 1970 : le système des contributions nationales.

Jusqu'en 1970, la C.E.F. était financée par les contributions financières des Etats membres (article 260 du traité de Rome). Ces contributions étaient réparties selon un système de « clés » établies selon la nature des dépenses

Pour les dépenses agricoles, le dispositif était particulièrement complexe comprenant un système de retours des prélèvements aux frontières et une contribution budgétaire calculée selon une clé fixée chaque année.

1970 : l'instauration d'un système de ressources propres

La décision du conseil du 21 avril 1970 prise sur le fondement de l'article 201 du Traité est, sur le plan financier, la date charnière de l'histoire de la Communauté. La décision fixe le principe de l'autonomie financière de la Communauté et introduit un système de ressources propres.

Elle attribue définitivement à la Communauté :

les prélèvements agricoles et les cotisations à la production et au stockage du sucre, ressources résultant du marché commun agricole ;

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

une recette fondée sur une assiette commune T.V.A. Cette recette servait de complément aux autres ressources propres : 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.

Nota : cette décision des six Etats membres avait été arrêtée quelques mois auparavant par les chefs d'Etat et du Gouvernement lors du sommet de La Haye, en décembre 1969.

1977 : la fixation d'une assiette commune T.V.A.

Ce n'est qu'en 1977 que la Communauté parvient à définir une assiette commune de T.V.A. dite « 6^e directive T.V.A. » du 17 mai 1977 permettant la pleine application de la décision de 1970. Le mécanisme des ressources propres fut intégralement mis en œuvre à l'occasion du budget de 1980.

1985 : relèvement du taux d'appel de T.V.A. à 1,4 %.

Devant les difficultés de financement de la Communauté, résultant, de façon structurelle, des mécanismes agricoles, et de façon ponctuelle, de la compensation britannique, le Conseil européen de Fontainebleau des 25 et 26 juin 1984 décidait de relever le taux d'appel de la T.V.A. de 1 % à 1,4 % à compter du 1^{er} janvier 1986.

Formellement, cet accord a été repris quelques mois plus tard sous forme d'une décision du Conseil du 7 mai 1985. Dans l'attente, il était décidé, en 1984 et 1985, de recourir à des avances de la part des Etats membres.

La décision prévoyait également que le taux d'appel pouvait 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.

1.2. L'évolution des ressources

Les ressources propres représentent environ 98 % des ressources totales de la Communauté. Celle-ci dispose également, de façon permanente, de ressources accessoires telles que retenues sur avance du personnel, produits financiers, etc... et, de façon occasionnelle, des avances des Etats membres.

Des avances ont été versées à trois reprises, en 1984, 1985 et 1988.

Au sein même des ressources propres, la répartition des recettes s'est sensiblement modifiée, avec un accroissement de celles liées à l'activité générale (T.V.A.) et une diminution des ressources agricoles et extérieures (droit de douane).

Le tableau ci-après retrace l'évolution des ressources propres.

Nota : ce tableau ne recense que les ressources propres. Il ne s'agit ni des ressources totales (versements divers, avances...) ni des ressources effectives annuelles de la Communauté, qui prennent en compte, au moins jusqu'en 1984 avant l'accord de discipline budgétaire, les reports d'exercice.

Evolution des ressources propres de la C.E.E.

(en millions d'ECU)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Cotisations sucre et isoglucose	467	482	706	948	1 176	1 057	1 111	1 472	1 386
Prélèvements agricoles	1 535	1 265	1 562	1 347	1 260	1 122	1 176	1 626	1 435
Droits de douane	5 906	6 392	6 815	6 989	7 961	8 310	8 173	8 936	8 595
Ressources propres T.V.A.	7 258	9 188	12 000	13 699	14 483	15 592	22 811	23 315	24 479
Total	15 166	17 327	21 083	22 983	24 880	26 081	32 271	35 349	35 895

(*) 1,4 % T.V.A.

Source : Ministère de l'Economie, des Finances et du Budget, Ministère des Affaires européennes

1.3. La répartition entre les différentes ressources propres.

La répartition entre les différentes ressources propres s'est sensiblement modifiée au cours des deux dernières années.

- Les recettes communautaires traditionnelles se sont progressivement érodées. C'est le cas en particulier pour les droits de douane : les Kennedy Round, puis Tokyo Round au sein du

G.A.T.T. ont entraîné une diminution des droits de douane de 30 % une première fois à partir de 1967, de 33 % une deuxième fois entre 1980 et 1987. Une incertitude pèse sur l'actuel « Uruguay Round » du fait de tendances protectionnistes aux États-Unis. Les régimes spécifiques aux pays en voie de développement (système de préférences tarifaires généralisées, accords multilatéraux de Lomé, accords préférentiels bilatéraux...) ont accéléré la tendance à la diminution des droits de douane. Ceux-ci sont passés de 39 % du total en 1980 à 24 % en 1988.

Cette évolution générale n'est pas exempte de certains sursauts. Ainsi, en 1988, l'évaluation initiale des droits de douane a dû être révisée à la hausse.

- **Les prélèvements agricoles** sont irréguliers mais ont subi les effets de l'autosuffisance de la Communauté.

- Pour faire face à l'augmentation des dépenses communautaires (voir ci-après) et au déficit relatif des ressources traditionnelles, c'est tout naturellement sur la T.V.A. que s'est porté l'essentiel des besoins de financement de la Communauté.

Cette ressource n'est cependant pas extensible à l'infini : elle est, par définition, liée à l'activité économique et n'est pas insensible, à terme, à l'évolution de la structure même de la croissance, notamment la diminution de la part relative des dépenses de consommation.

Nonobstant cette observation, la part de la T.V.A. dans l'ensemble des ressources propres s'est considérablement accrue, passant de 32 % du total en 1974 à 48 % en 1980 (première application de l'assiette commune), 68 % en 1988.

La répartition entre ressources propres est donnée de façon schématique dans le tableau suivant :

	(en pourcentage)		
	1980	1985	1988
Cotisations sucre et isoglucose	3,1	4	3,8
Prélèvements agricoles	10,1	4,3	4
Droits de douane	38,9	31,9	24
Ressources T.V.A.	47,9	59,8	68,2
	100	100	100

1.4. La répartition des ressources entre les différents États membres

La répartition des ressources entre les différents États membres est relativement stable en longue période (à l'exception du Royaume-Uni), sous réserve d'adaptations liées à des demandes ponctuelles (compensation britannique, réduction de la quote part de la R.F.A. au financement de la contribution britannique...), ou des modifications du régime même des ressources propres.

La quatrième ressource ne va pas fondamentalement modifier la répartition des ressources propres entre les différents États (voir ci-après page 32).

Les deux tableaux qui suivent donnent le partage des ressources propres entre les différents États et l'évolution entre 1981 et 1986.

Répartition des ressources propres par État membre année 1986

(en millions d'ECU)

États membres	Cotisation sucre et isoglucose	Prélèvements agricoles	Droits de douane	Ressources propres T.V.A.	Total
Belgique	84,7	132,2	494,6	736,6	1 448,1
Danemark	47,6	9,8	220,5	512,8	790,7
Allemagne	31,3	111,90	2 436,1	5 869,2	8 750,2
Grèce	16,9	22,9	85,5	507,1	632,4
Espagne	14,5	10,1	191,9	2 104,1	2 320,6
France	378,6	107,6	1 120,4	5 248,5	6 855,1
Irlande	10,8	6,4	113,3	213,3	343,8
Italie	73	356,4	770,1	3 518,7	4 718,2
Luxembourg		0,2	6,4	59,2	65,8
Pays-Bas	95,9	114,1	792	1 230	2 232
Portugal		18,7	49,8	210,1	278,6
Royaume-Uni	76,5	285,2	1 862,3	2 601,2	4 825,2
Total	1 111,5	1 175,5	8 172,9	22 810,8	33 270,7

La part de chaque pays dans les ressources propres de la Communauté a évolué de la façon suivante :

Repartition des ressources propres effectives par État membre 1981-1986

(en %)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Belgique	5,5	5,4	5,3	5	5	4,4
Danemark	2	1,9	2,1	2,1	2,4	2,4
R.F.A.	28,1	26,9	28,1	28,4	28,8	26,2
Grèce	1,4	1,8	1,6	1,4	1,5	1,9
Espagne						
France	19,4	20	19,6	19,3	20,4	20,7
Irlande	0,9	1	1,2	1,2	1,1	1
Italie	14	11,8	13	13,8	13,9	14,2
Luxembourg	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2
Pays-Bas	7,1	6,9	6,8	6,8	7,2	6,7
Portugal						0,8
Royaume-Uni	21,5	24,2	22,1	21,8	19,5	14,5
Europe 10-12	100	100	100	100	100	100

Source : Comptes des Communautés européennes.

2. L'évolution des dépenses

Le constat du « déficit irrésistible du budget communautaire » ainsi que les causes de ce dérapage ont maintes fois été dressées, données. Il suffira, dans le cadre de ce rapport, de rappeler quelques éléments et surtout quelques chiffres essentiels.

La croissance des dépenses communautaires tient, de façon schématique à deux facteurs principaux :

l'accélération des dépenses agricoles,
les conséquences de l'élargissement.

2.1. *L'accélération des dépenses agricoles*

Le poids des dépenses agricoles n'a cessé de croître depuis plusieurs années, à la suite de trois phénomènes successifs et cumulatifs.

2.1.1. *Le passage progressif de la grande majorité des secteurs agricoles sous garantie communautaire.*

La garantie communautaire a été successivement étendue : céréales et lait dans les années soixante ; viande, dans les années soixante-dix ; enfin, vin, fruits et légumes à partir de 1981.

La Communauté finance une partie des produits européens à l'exportation et participe à l'amélioration des structures agricoles. Les exportateurs reçoivent une subvention égale à la différence entre le prix mondial et les prix communautaires, corrigée depuis 1971 par un mécanisme de montants compensatoires qui permet aux agriculteurs dont la monnaie s'est valorisée par rapport aux autres monnaies, de percevoir une indemnité « compensant » la réduction de leur position concurrentielle.

2.1.2. *L'apparition d'excédents dans certaines productions et, d'une façon plus générale, le problème de l'écoulement des stocks.*

Cette question complexe mériterait à elle seule de longs développements afin d'expliquer ou nuancer un thème abondamment développé et répandu dans l'opinion publique.

De façon schématique, trois raisons principales expliquent l'accumulation des stocks publics : le développement des productions, les difficultés de maintenir les débouchés traditionnels (développement des productions et subventions à l'exportation dans les autres pays agricoles), le développement des produits de substitution (cas des céréales dans l'élevage dans l'alimentation pour animaux).

En outre, au cours des années 80, la Communauté, absorbée par la gestion courante et le soutien à l'application des mécanismes de garantie, n'a pas fait de l'écoulement des stocks une priorité. Les dispositions concernant expressément les limitations de production sont récentes (quotas laitiers 1984, viande bovine 1986, production végétale 1988).

Quelques chiffres peuvent être cités :

Prévision des stocks publics pour 1989

Céréales	19 millions de tonnes
Lait en poudre	50 000 tonnes
Beurre et crème	200 000 tonnes
Viande bovine	350 000 tonnes
Alcool	7 millions d'hectolitres

Source : Avant-projet de budget pour 1989

La charge potentielle de l'écoulement des stocks était évaluée en 1987 à 6,8 milliards d'Ecus en cinq ans, soit 46 milliards de francs dont près de la moitié pour écouler le beurre.

2.1.3. Troisième facteur : les variations monétaires

La dépréciation du dollar, depuis 1985, est venue amplifier le coût des dépenses agricoles : le coût des restitutions représente la différence entre les prix communautaires élevés et les prix mondiaux exprimés en dollars. Aussi la baisse du dollar renchérit le coût des restitutions de la C.E.E. à l'exportation.

Une baisse de 10 % du cours du dollar se traduit par une charge supplémentaire de 500 millions d'Ecus.

Depuis février 1985, le dollar a perdu plus de 40 % de sa valeur.

• Ces trois facteurs expliquent la très forte croissance des dépenses agricoles. Les seules dépenses du F.E.O.G.A. sont passées de 11,9 milliards d'Ecus dans une Communauté à neuf en 1980 (soit 70 milliards de francs 1980) à 28,7 milliards d'Ecus en 1988 dans l'Europe des Douze (soit 200 milliards de francs 1988).

Les dépenses agricoles représentent entre 65 et 70 % des dépenses communautaires totales.

Part des dépenses agricoles (*) dans le budget de la C.E.E.

(en millions d'ECU)

Années	Budget	Dépenses agricoles		F.E.O.G.A.-G.
		Montant	% Budget	
1980	16 182,5	11 919,8	73,6	11 283,2
1981	18 434	11 576,6	62,8	10 960,2
1982	21 984,4	13 062,5	59,4	12 369,5
1983	25 061,1	16 562,7	66,1	15 788,2
1984	27 248,6	19 032,2	69,8	18 328,3
1985	28 099	20 497,8	72,9	19 725,9
1986	34 193	22 962,9	67,1	22 120
1987	35 255	24 002	68,1	22 963
1988	42 776	30 241	70,7	28 740

*. Les dépenses agricoles représentent la somme des dépenses du F.E.O.G.A. garantie, du F.E.O.G.A.-orientation et du secteurs de la pêche

• A l'avenir ces dépenses devraient se maintenir en valeur absolue mais **décroître** en valeur relative en raison de l'impulsion nouvelle donnée aux dépenses dites de cohésion (fonds structurels, politiques nouvelles) conformément à l'acte unique européen et à l'objectif 1992.

Ainsi, les dépenses de soutien des marchés (F.E.O.G.A.-garantie) qui représentent près de 70 % des dépenses totales n'en représentent plus que 65,2 % en 1989, alors même que le programme de dépréciation des vieux stocks entre 1988 et 1992 représente une dépense agricole nouvelle.

A l'inverse, la part des crédits relatifs au développement régional et aux transports passe de 6,1 % en 1985 à 9,5 % en 1989, la part des crédits relatifs à la recherche, énergie, industrie, passe de 2,5 % en 1985 à 3,25 % en 1989 et celle relative à la politique sociale et culturelle passe de 5,5 % en 1985 à 7,2 % en 1989.

2.2. Les dépenses liées à l'élargissement

L'augmentation des dépenses provient soit de l'application même des dispositions communautaires à un plus grand nombre de membres, soit des demandes spécifiques ou ponctuelles de certains Etats membres.

2.2.1. L'accroissement des dépenses inhérentes à l'élargissement:

- Chaque élargissement a donné lieu, de façon naturelle et même purement arithmétique, à des dépenses complémentaires.

Rappelons les étapes de la construction européenne :

- 1957 : Europe des Six : France, R.F.A., Italie, Pays-Bas, Belgique, Luxembourg ;

- 1973 : Europe des Neuf : Six + Royaume-Uni, Danemark, Irlande ;

- 1981 : Europe des Dix : Neuf + Grèce ;

- 1986 : Europe des Douze : Dix + Espagne, Portugal.

Les effets de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal (Traité du 6 décembre 1985 et application au 1.1.1986) peuvent être détaillés. Ces effets agissent tant sur les dépenses que sur les recettes.

- S'agissant des dépenses, il apparaissait inévitable que l'élargissement de la Communauté à deux pays, dont le niveau de développement était inférieur à la moyenne communautaire et la production agricole importante, provoque à terme un accroissement notable des interventions communautaires au titre des fonds structurels et des interventions de garantie des marchés agricoles.

La commission estimait à 1,1 milliard d'Ecus le montant des dépenses induites par l'élargissement, dont 600 millions au titre de la politique régionale.

Depuis 1986, les dépenses agricoles communautaires ont augmenté de 32 %.

Ce volet dépenses est doublé d'un volet recettes puisqu'il était prévu un remboursement dégressif de leur contribution au titre des ressources provenant de la T.V.A.

Ces restitutions — hors remboursements des avances de 1984 — s'établissent à 1,2-1,5 milliard d'Ecus.

Restitutions Espagne-Portugal

(millions d'ECU)

	1987	1988	1989
Restitutions au titre des versements T.V.A.-P.N.B. et part dans le financement de la compensation britannique :			
Espagne	1 152	1 361	1 071
Portugal	134	150	139
Compensation au titre du financement de la dépréciation des stocks agricoles anciens :			
Espagne		13,5	32
Portugal		1,5	4
Total	1 286	1 526	1 246

L'accroissement des dépenses résulte aussi des demandes spécifiques de la part des États membres.

2.2.2. La compensation britannique

Il s'agit en l'espèce, depuis 1984, non d'une véritable dépense supplémentaire mais plutôt d'un dégrèvement fiscal. Sous l'aspect budgétaire, la compensation britannique s'apparente au mécanisme français bien connu sous le nom de « dépenses fiscales ».

Dès les négociations relatives à leur adhésion, les Britanniques avaient fait savoir que l'économie du budget de la C.E.E. leur était défavorable. A l'issue de l'application des mesures transitoires (1979), le Royaume-Uni a souhaité bénéficier d'une compensation destinée à pallier le déséquilibre budgétaire entre sa participation et les retours financiers dont il bénéficiait.

Une compensation (de 1 175 millions d'Ecus) a donc été accordée pour la première fois par décision du Conseil le 30 mai 1980 à partir de calculs de « soldes nets » fournis par la commission. Le système, par versement budgétaire supplémentaire, a fonctionné jusqu'en 1985. La compensation était alors calculée chaque année.

Cette compensation a été officialisée par le sommet de Fontainebleau de 1984 qui a décidé que « tout Etat membre supportant une charge budgétaire excessive au regard de sa prospérité relative est susceptible de bénéficier le moment venu d'une correction ».

En édictant un mécanisme de compensation automatique, et en admettant le principe général que tout Etat membre pourrait bénéficier d'une correction budgétaire, les partenaires du Royaume-Uni ont consacré à Fontainebleau ce qu'ils avaient toujours refusé : la notion de « juste retour » et accepté l'idée que les déséquilibres budgétaires peuvent légitimement appeler un correctif. Cette façon de voir fait peu de cas du principe de la solidarité financière de tous les Etats membres dans l'exécution de toutes les politiques communes, qui est à la base du système des ressources propres institué en 1970.

Dans le cas précis du Royaume-Uni, à partir de 1985, « l'écart », ou le « solde net négatif », c'est-à-dire la différence entre ce que verse le Royaume-Uni au titre de la T.V.A. et ce qu'il reçoit du budget européen est compensé à hauteur de 66 %. Cette compensation n'est pas versée en la forme de dépenses de la Communauté au profit du Royaume-Uni, comme par le passé, mais par le biais des **recettes**, par un abattement de sa contribution à la T.V.A.

Ainsi, la solution retenue pour le Royaume-Uni est celle d'un dégrèvement fiscal et non, comme pendant les années 1980 à 1983, par des dépenses supplémentaires.

Le montant et la répartition du financement de la compensation britannique s'établissent comme suit :

**Part de chaque Etat-membre dans le financement
de la compensation britannique**

(en millions d'ECU)

Années	1985	1986	1987	1988
Royaume-Uni	1 000	1 900	1 633	2 397
Allemagne	- 244	- 398	- 351	- 406
Belgique	- 50	- 77	- 69	- 109
Danemark	- 31	- 52	- 48	- 73
Grèce	- 23	- 24	- 31	- 36
Espagne	-	- 225	- 165	- 228
France	- 338	- 547	- 482	- 661
Irlande	- 13	- 22	- 20	- 19
Italie	- 223	- 374	- 331	- 386
Luxembourg	- 4	- 6	- 6	- 7
Pays-Bas	- 74	- 122	- 109	- 160
Portugal	-	- 23	- 19	- 27

La décision prise à Fontainebleau au sujet de la contribution britannique était toutefois normalement limitée dans le temps, car elle devait être réexaminée lorsque les nouvelles ressources propres, consécutives au passage du plafond de T.V.A. de 1% à 1,4% auraient été à leur tour épuisées.

Ce fut le cas en 1988. La commission avait, dans un avant-projet de budget proposé une réduction de la compensation britannique à 50% (au lieu de 66%). La commission ne fut pas suivie sur ce point.

2.2.3. *Les demandes ponctuelles*

Un certain nombre de demandes ponctuelles peuvent se faire jour à la suite de telle ou telle occasion, jugée particulièrement préjudiciable pour un Etat donné.

Aucun Etat membre n'échappe probablement à cette demande. Citons, pour l'essentiel :

la réduction accordée à la R.F.A., dans le financement de la contribution britannique (taux d'abattement de un tiers accordé depuis 1984) :

une demande spécifique de la Grèce au moment de l'élargissement de 1986 en faveur des fonds régionaux : le Conseil européen s'est alors engagé à verser un crédit de 2 milliards d'Ecus en sept ans pour aider l'économie grecque à supporter le choc de l'arrivée des deux nouveaux partenaires. 70 millions d'Ecus étaient consentis dès le budget 1985.

une demande spécifique de l'Italie, en 1988, peu avant l'application de « la quatrième ressource F.N.B. » visant à réduire sa part dans le financement de la compensation britannique. Les Etats du Sud et l'Irlande subordonnaient également leur accord à la quatrième ressource à un doublement des fonds structurels d'ici 1992.

2.3. *Evaluation*

Quelques chiffres et graphiques illustrent, de façon claire, l'importante progression des dépenses communautaires. Celle-ci peut être constatée tant en valeur absolue que par comparaison au budget national.

2.3.1. Evolution globale du budget de la communauté

• **Sur une longue période**, la progression des dépenses communautaires est considérable : elles ont presque quintuplé de 1977 à 1988, passant de 8 705 millions d'Ecus en 1977 à 42 776 millions d'Ecus en 1988 (soit une augmentation de près de 300 milliards de francs).

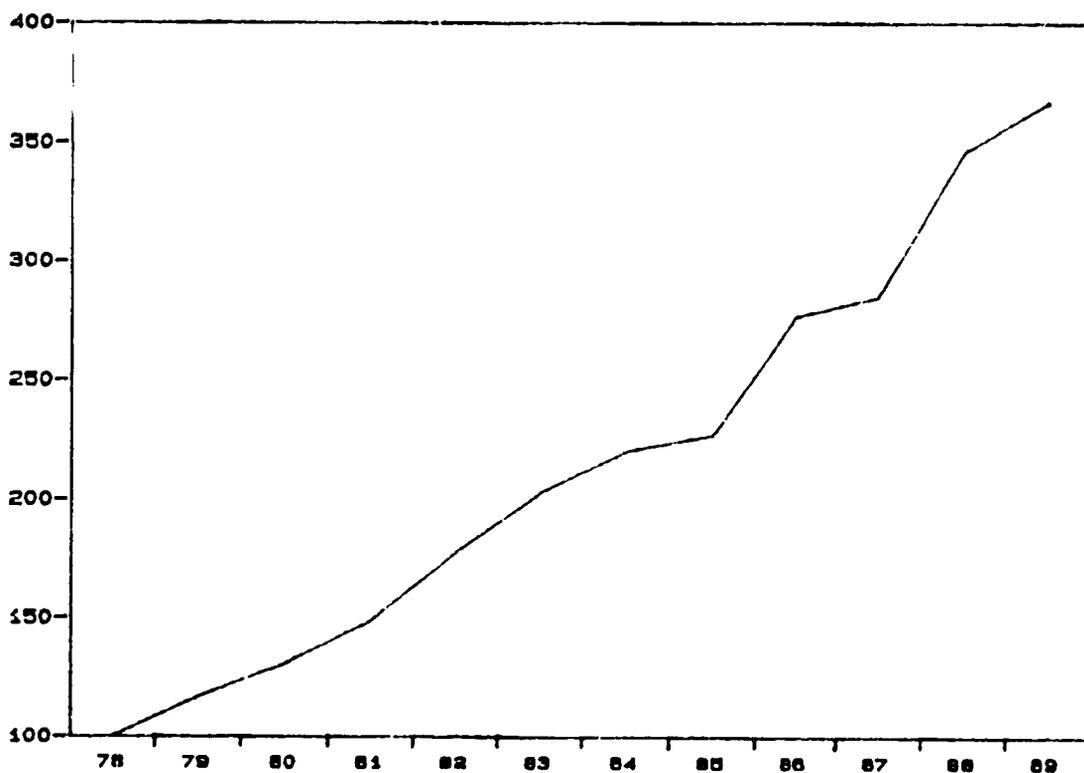
Evolution du budget de la C.E.E.

(en millions d'ECU)

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Budget de la Communauté	12 362,7	14 447	16 182,5	18 434	21 984,4	25 061,1	27 248,6	28 099	34 193	35 255	42 776	45 457
Base 100 (1978)	100	116,8	130,9	149,1	177,8	202,7	220,4	227,3	276,6	285,2	346	367,7

Evolution du budget de la C.E.E. (1978 = 100)

En millions d'Ecu



• Sur une courte période :

Cette progression s'est accélérée dans la période récente. En effet, le taux de croissance des dépenses qui était de 12,4 % en moyenne entre 1981 et 1985 est passé à 21,7 % en 1986 puis, après une pause en 1987 (+ 3,1 %), liée au déséquilibre des finances communautaires, a de nouveau fortement progressé en 1988 (+ 21,3 %). Cette dernière augmentation est consécutive aux décisions prises au sommet de Bruxelles tant en ce qui concerne le système de financement de la Communauté que le développement des dépenses de cohésion (fonds structurels, politiques nouvelles).

Les réformes décidées en février 1988 ont fait sentir leur plein effet dès le budget 1988. (F.E.O.G.A.-garantie : + 25,1 % ; politique des structures agricoles : + 37,1 % ; développement régional et transports : + 19,4 %), la progression est plus modérée en 1989 (+ 6,3 %).

Evolution des dépenses communautaires

(en millions d'ECU)

	1985 Budget exécuté	1986 Budget exécuté	1987 Budget exécuté	1988 Budget rectificatif et supplém.	1989 Avant- projet de budget	Variation 1989/1988 (en %)	Variation 1989/1985 (en %)
Soutien marchés agricoles ..	19 726	22 120	22 963	28 740	29 659	+ 3,2	+ 50
Politique des structures agri- coles	739	767	889	1 219	1 547	+ 26,9	+ 109,3
Politique de la pêche	89	116	150	282	396	+ 40,4	+ 345
Développement régional et transport	1 725	2 585	2 689	3 211	4 325	+ 34,7	+ 151
Politique sociale	1 491	2 419	2 852	2 841	3 274	+ 16,5	+ 119
Recherche, énergie et indus- trie	707	839	858	1 121	1 479	+ 31,9	+ 109,2
Coopération et développe- ment	1 085	853	815	893	1 085	+ 21,6	
Fonctionnement des institu- tions	1 296	1 522	1 630	1 974	2 176	+ 10,2	+ 68
Remboursements aux États- membres et crédits provi- sionnels	1 248	2 972	2 409	2 495	1 516	- 39,2	+ 21,5
Total	28 099	34 193	35 255	42 776 (1)	45 457 (1)	+ 6,3	+ 61,8

(1) Ces montants n'incluent pas la réserve monétaire de 1 000 millions ECU et les suppléments de remboursements à l'Espagne et au Portugal qui y sont liés. En effet, la réserve n'est utilisée que dans la mesure nécessaire pour faire face aux mouvements significatifs imprévus du taux de change du dollar par rapport à l'ECU.

Sources 1985 et 1986 : Rapport de la Cour des comptes relatif aux exercices 1985 et 1986.

1987 : Rapport sur l'exécution du budget des Communautés au 31 décembre 1987.

1988 : Budget 1988 modifié après adoption du budget rectificatif et supplémentaire n° 1.

1989 : Avant-projet de budget présenté par la Commission.

2.3.2. Comparaison avec le budget national

• Sauf exception (notamment les années de crise financière), le rythme de *progression des dépenses communautaires* est très supérieur à celui des dépenses nationales.

Ce décalage est manifeste comme l'indique le tableau, et plus encore, le graphique ci-après. Le phénomène est amplifié par la prise en compte des phénomènes monétaires, et le déclin relatif, sur longue période, de la parité franc-écu (1).

(en %)

Taux de croissance annuel	1986 exécution	1987 exécution	1988 prévision	1989 prévision
Dépenses communautaires	+ 21,7	+ 3,1	+ 21,3	+ 6,3
Opérations définitives nationales hors F.M.I.-F.S.C., hors remboursements et dégrèvements	+ 5,6	+ 1,1	+ 2,4	+ 4,6

Source : Annexe au projet de loi de finances pour 1989. Les relations financières avec la C.E.E.

Evolution du budget communautaire

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
<i>Budget de la Communauté</i>												
Millions d'ECU	12 362	14 447	16 182	18 434	21 984	25 061	27 248	28 099	34 193	35 255	42 776	45 457
(Base 100 en 1978)	100	116,8	130,9	149,1	177,8	202,7	220,4	227,3	276,6	285,2	346	367,7
Millions de F	72 074	84 226	94 991	111 341	141 359	169 664	187 198	191 073	232 512	244 317	300 715	3 77 744
(Base 100 en 1978)	100	116,8	131,8	154,5	196,1	235,4	259,7	265,1	322,6	339	417,2	440,8
<i>Budget de la France</i>												
Millions de F	398 600	459 200	525 200	617 700	788 700	882 600	939 700	994 900	1 030 800	1 050 000 (*)	1 115 000	1 152 000
(Base 100 en 1978)	100	115,2	131,8	155	197,9	221,4	235,7	249,6	258,6	263,4	279,7	289

(*) Après collectif 1988

(1) N.B. Table de conversion de l'ECU en FF (valeur moyenne)

1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
5,83	5,87	6,34	6,43	6,77	6,87	6,80	6,80	6,93	7,03

Comparaison des évolutions du budget C.E.E.
et du budget français (1978 = 100)

Year	Budget Français (M.F.)	Budget C.E.E. (M.ECU)	Budget C.E.E. (M.F.)
79	110	110	110
80	130	130	130
81	150	150	150
82	180	180	180
83	200	200	210
84	210	210	230
85	220	220	240
86	230	250	320
87	240	260	340
88	250	350	410
89	260	370	430

• Expression de ce décalage, le budget européen représente une *proportion* croissante du budget français. Cette proportion, longtemps stabilisée autour de 18 - 19 % du budget français entre 1980 et 1985, s'est vivement accrue depuis cinq ans.

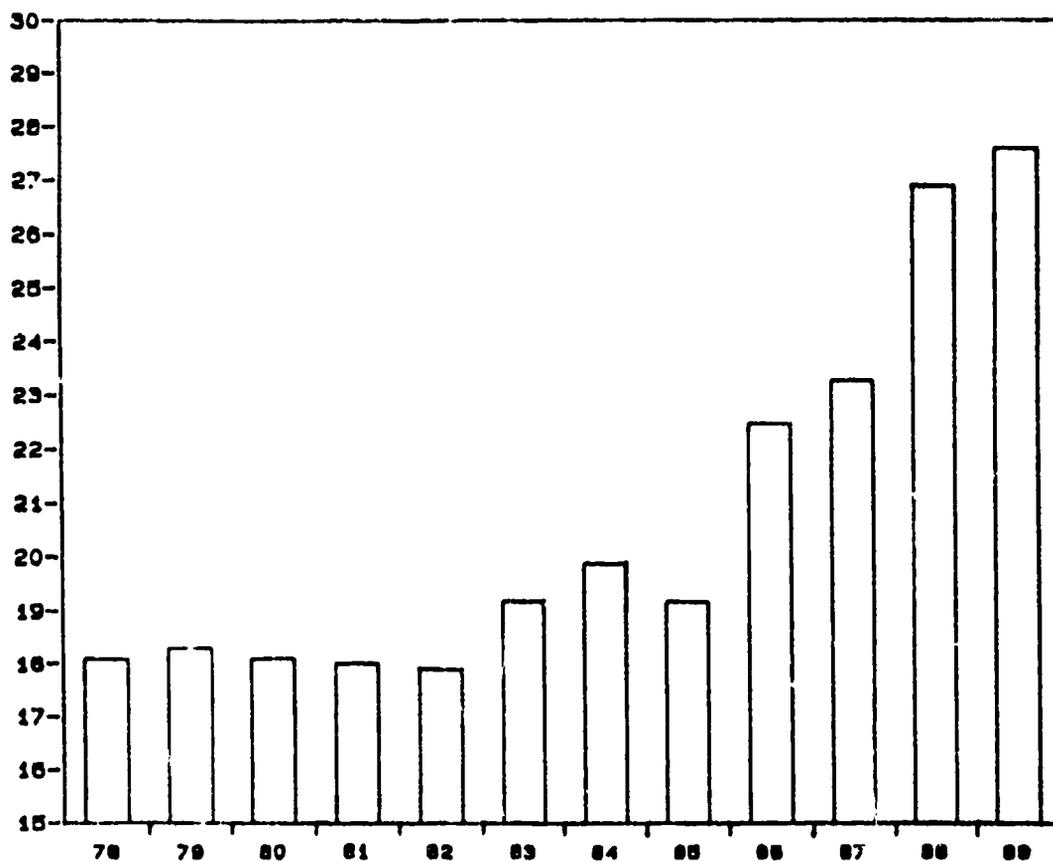
Au total, le budget de la C.E.E. représentait 72 milliards de francs en 1978, soit 18,1 % du budget français. En 1988, il représente 300 milliards de francs, soit 26,5 % du budget national, en 1989 317 milliards de francs, soit 27,6 % du budget français.

Importance relative au budget de la Communauté
par rapport au budget français

(en %)

1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
18,1	18,3	18,1	18	17,9	19,2	19,9	19,2	22,5	23,3	26,5	27,6

**Evolution relative du budget de la C.E.E. par rapport au budget français
(En pourcentage)**



Les perspectives d'évolution du budget de la C.E.E. dans les cinq années à venir confirment cette progression des dépenses conformément à la mise en œuvre de l'acte unique européen.

3. Les prévisions budgétaires 1988-1992.

3.1. *Les conséquences de l'Acte unique*

L'Acte unique européen signé en février 1986 a adopté des dispositions modificatives au Traité C.E.E. qui permettent la mise en œuvre ou le développement de nouvelles politiques communautaires. Outre les modifications introduites sur la coopération en

matière de politique économique et monétaire, l'acte unique précise le rôle de la C.E.E. dans l'édification du marché intérieur, la politique sociale, la cohésion économique et sociale, la recherche et le développement économique, l'environnement.

C'est pour permettre la réalisation matérielle de l'acte unique que la commission a proposé au Conseil une communication intitulée « Réussir l'acte unique » dont l'examen a débouché sur l'adoption par le Conseil européen de Bruxelles en février 1988 de conclusions sur l'évolution des politiques communautaires dans les cinq années à venir.

Les perspectives d'évolution des politiques communautaires mentionnées dans l'acte unique sont les suivantes :

— **la cohésion économique et sociale** : la Communauté voit les moyens financiers de ses instruments structurels (F.E.D.E.R., F.S.E., F.E.O.G.A.-Orientation) doubler d'ici 1993. Pour accélérer la cohésion, les retours financiers au bénéfice des régions connaissant des handicaps structurels doubleront dès 1992 et les crédits du F.E.D.E.R., instrument du développement régional, seront destinés à 80 % à ces régions. En outre, un programme spécifique de développement industriel au Portugal a été prévu :

la recherche et le développement : les enveloppes arrêtées sur les politiques à dotations pluriannuelles permettront une révision à la hausse du programme-cadre de recherche développement 1987 1991 dès le début de l'exercice 1990 :

l'environnement : bien qu'expressément retenue dans l'acte unique, cette nouvelle politique n'a fait l'objet d'aucun développement spécifique dans les conclusions du Conseil européen de Bruxelles.

Cependant, la commission va présenter au Conseil de nouveaux et ambitieux programmes de dépollution des espaces marins limitrophes de la Communauté. Enfin, la commission poursuit les programmes d'actions communautaires dans le domaine de l'environnement et accroît sa participation dans les interventions à court et moyen terme.

la politique sociale : cette politique s'élabore essentiellement par voie de règlements communautaires visant à harmoniser les législations et régimes nationaux (libre échange de travailleurs, prestations sociales, santé et sécurité sur les lieux de travail, etc...).

Cependant, la Communauté développe ses interventions financières sous forme d'actions et études dans le domaine de l'emploi et de l'espace social européen, d'actions en faveur de groupes sociaux, de lutte contre la pauvreté et d'actions dans le domaine de la santé publique.

La Communauté agit également dans le domaine de la formation professionnelle et plus spécialement en faveur de l'éducation avec les programmes d'échanges et de formation tels qu'Erasmus, Yes ou Comett.

Enfin, la communauté dispose pour ses interventions dans le domaine de l'emploi des jeunes et des chômeurs de longue durée du Fonds social pour l'emploi.

**3.2. Conformément à ces orientations,
des perspectives financières
ont été définies.**

Les chapitres budgétaires liés à l'édification du marché intérieur voient leurs dotations considérablement renforcées à l'approche de l'échéance du grand marché de 1992.

Le Conseil a en effet décidé, à l'occasion du Conseil européen de février 1988, que le doublement des crédits relatifs aux fonds structurels devrait être atteint en 1992 par comparaison avec 1987, c'est-à-dire que 13 milliards d'Ecus seraient inscrits à ce titre en crédits d'engagement en 1992 et que les politiques nouvelles, notamment celles relatives à l'environnement, l'éducation, la santé, la culture et la communication, seraient développées dans la perspective de la réalisation du marché unique.

Ainsi, les crédits envisagés dans l'avant-projet de budget communautaire pour 1989 progressent de 31 % en engagements et de 47 % en paiements rapportés aux crédits exécutés en 1987 (chapitres 76 et 77 du budget communautaire). La répartition des dépenses est également modifiée (voir supra, page 12).

Le financement de ces politiques et leur évolution a amené le Conseil et les autres institutions à définir un cadre budgétaire adapté pour les cinq années à venir.

Les perspectives financières pluriannuelles portant sur la période de mise en œuvre du marché unique, c'est-à-dire 1988-1992, s'établissent comme suit :

PERSPECTIVES FINANCIERES

Crédits d'engagements

(en millions d'ECU, prix 1988)

	1988	1989	1990	1991	1992
1. F.E.O.G.A.-garantie	27 500	27 700	28 400	29 000	29 600
2. Actions structurelles	7 790	9 200	10 600	12 100	13 450
3. Politiques à dotation pluriannuelle (P.I.M., recherche)	1 210	1 650	1 900	2 150	2 400
4. Autres politiques	2 103	2 385	2 500	2 700	2 800
Dont D.N.O.	1 646	1 801	1 860	1 910	1 970
5. Remboursements et administration	5 700	4 950	4 500	4 000	3 550
Dont destockage	1 240	1 400	1 400	1 400	1 400
6. Réserve monétaire	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000
Total	45 303	46 885	48 900	50 950	52 800
Dont :					
Dépenses obligatoires	33 698	32 607	32 810	32 980	33 400
Dépenses non obligatoires	11 605	14 278	16 090	17 970	19 400
Credits de paiement nécessaires	43 779	45 300	46 900	48 600	50 100
Dont :					
Dépenses obligatoires	33 640	32 604	32 740	32 910	33 110
Dépenses non obligatoires	10 139	12 696	14 160	15 690	16 990

B. LE NOUVEAU RÉGIME DE FINANCEMENT DU BUDGET COMMUNAUTAIRE

Le Conseil européen de février 1988 a procédé à une remise à niveau du système de ressources propres de la Communauté et à une modification en profondeur de son système de financement, en décidant notamment de créer une nouvelle ressource propre assise sur le PNB des Etats-membres, qui s'ajoute aux ressources propres traditionnelles et à la recette TVA.

1. Les étapes de la négociation

Le nouveau régime de financement du budget communautaire résulte formellement d'une décision du Conseil des Communautés du 24 juin 1988. Comme en 1970 et 1985, cette décision reprend pour l'essentiel le contenu d'une décision du Conseil Européen, quelques mois auparavant.

Les différentes étapes peuvent être résumées comme suit :

on se souvient que la *décision du 7 mai 1985* prévoyait que le plafond de TVA pouvait être porté à 1,6 % au 1^{er} janvier 1988 dans la mesure où le Conseil en déciderait à l'unanimité.

Toutefois, dès 1987, il est apparu que la Communauté ne disposerait pas d'une marge d'appel suffisante pour faire face aux aléas de la conjoncture et aux dépenses nouvelles et c'est vers un autre système que se sont tournés la Commission et le Conseil (l'avant projet de budget 1988 proposé par la Commission conduisant à un taux d'appel de TVA de 1,7 % soit plus que le taux de 1,6 % envisagé conformément à l'accord de Fontainebleau).

En mars 1987, la Commission proposa de ramener le taux de TVA à 1 %, d'introduire une « quatrième ressource » différentielle dont l'assiette serait constituée par chaque Etat par la différence entre son PNB et son assiette TVA — elle serait appelée dans la limite de 1,4 % du PNB communautaire — et de réduire la compensation britannique à hauteur de 50 % (contre 66 % dans l'ancien système).

Il peut être noté que la formule d'une ressource assise sur le P.N.B. avait été déjà adoptée dès 1981 au profit de la Grèce en remplacement d'une contribution assise sur une assiette T.V.A.

En cours d'année, de nombreuses oppositions se sont fait jour sur la compensation, sur l'assiette des recettes et la ventilation des dépenses futures. Pour le financement du budget communautaire l'Italie notamment souhaitait le maintien d'une clé TVA de préférence à l'institution d'une clé PNB. Le Royaume Uni et la France privilégiaient un financement fondé uniquement sur une clé PNB. Par ailleurs, comme il a été indiqué, les Etats du Sud et l'Irlande abandonnaient leur accord à la quatrième ressource à l'augmentation des fonds structurels.

Le Conseil Européen de Bruxelles des **11-13 février 1988** permit d'arriver à un accord et une solution médiane : le *financement des dépenses communautaires* a été accepté sur la base d'un *taux constant de TVA* et d'un *taux évolutif sur le PNB*.

2. Description du financement communautaire

Le financement communautaire présente trois caractéristiques :
 en plus des ressources existantes, modifiées à la marge...
 il est institué une quatrième ressource calculée sur le PNB.
 le plafond global des ressources propres ne peut dépasser 1,2 % du PNB.

2.1. *Les ressources existantes*

La décision du Conseil modifie légèrement le régime ou le mode de calcul des ressources antérieures qu'il s'agisse de ressources traditionnelles ou de la « troisième ressource » la TVA.

2.1.1. *Les ressources propres traditionnelles*

Les versements au titre des prélèvements agricoles, cotisations dans le secteur du sucre et droit de douane restent effectués par les Etats membres dans les conditions antérieures sous réserve d'un correctif :

avant 1988, la CEE rétrocédait aux Etats une partie des versements pour « frais de collecte »,

après 1988, les Etats membres appliquent directement une déduction forfaitaire de 10 %.

2.1.2 La ressource IVA

La ressource provenant de la TVA est confirmée dans la limite de 1,4 % de l'assiette et non 1 % comme le proposait la Commission. Le taux d'appel et la répartition effective de la TVA suppose un mécanisme complexe en trois temps :

- **premier temps** : le volume TVA. On détermine le montant de la TVA communautaire à collecter en appliquant le taux de 1,4 % de l'assiette ;

- **deuxième temps** : le taux uniforme d'appel. Ce taux est égal à la différence entre l'application du dispositif défini ci-dessus (taux de 1,4 % appliqué à l'assiette TVA) et le montant brut de la compensation britannique ;

- **troisième temps** : l'écrêtement et le taux effectif d'appel

Ce second correctif a été introduit en 1988. L'assiette de la TVA de chaque Etat membre est écrêtée, le cas échéant à 55 % de son PNB. C'est le cas de quatre pays : Royaume-Uni, Portugal, Luxembourg, Irlande. Le complément de ressources non financées par la TVA, est donc reporté sur la quatrième ressource PNB.

L'application de ce dispositif en trois temps conduit à des taux variables pour chaque pays :

Compte tenu de l'écrêtement des assiettes TVA des Etats membres dépassant 55 % de leur produit national brut et du financement de la compensation en faveur du Royaume-Uni, les taux d'appel effectifs correspondant à l'avant-projet de budget 1989, sont les suivants :

Etats membres	Taux effectifs
Allemagne, Belgique, France, Italie, Pays-Bas, Espagne, Grèce, Portugal, Royaume-Uni, Danemark, Irlande, Luxembourg, Autriche, Suède, Finlande	1,4 %
Portugal	1,34 %
France	1,29 %
Allemagne	1,24 %
Royaume-Uni, Espagne, Pays-Bas	1,18 %
Autriche	1,14 %
Finlande	1,07 %

2.2 La quatrième ressource PNB

Le régime de la quatrième ressource est prévu par l'article 2 de la décision du Conseil.

● *Le volume* : la ressource PNB est calculée par solde entre les dépenses à financer et les autres ressources. Elle est donc égale à la différence entre

d'une part, le total des crédits nécessaires au financement des dépenses dans la limite des montants retenus dans les perspectives financières de l'accord inter-institutionnel sur la discipline budgétaire,

d'autre part, les recettes suivantes :

- les droits du tarif douanier commun,
- les prélèvements agricoles,
- les cotisations dans le secteur du sucre,
- la ressource TVA appelée selon le mécanisme décrit ci-dessus (application d'un taux de 1,4 % à l'assiette de la TVA éeérée à 55 % du PNB, de laquelle on déduit le montant brut de la compensation britannique).

Soit la formule

$$\text{Ressource PNB} = \text{Total Dépenses} - (\text{Rec. TVA} + \text{Rec. Sucre} + \text{Rec. Agri})$$

● *Le taux d'appel*

Le taux à fixer pour la ressource PNB est égal au rapport entre les recettes nécessaires appelées sur le PNB pour équilibrer le budget et la somme des PNB de tous les Etats membres. On entend par PNB, le Produit National Brut de l'année au prix du marché. Une directive relative à l'harmonisation des indicateurs PNB a été élaborée.

La première application, par anticipation, en 1988 a, pour la France, été fondée sur un PNB de 5 480 milliards de francs.

Soit la formule

$$\text{Taux d'appel PNB} = \frac{\text{PNB Total}}{\text{PNB de la CEE}}$$

Le taux ainsi déterminé est appliqué de manière uniforme au produit national brut de chacun des Etats membres.

Les versements de chaque Etat membre au titre du PNB sont obtenus en appliquant ce taux à leur assiette PNB et en y ajoutant, le cas échéant, leur part de financement de la compensation britannique qui n'a pu être financée sur leurs ressources provenant de la TVA (conformément au dispositif expliqué ci-dessus).

● *Application 1989 :*

compte tenu de la part du financement de la compensation en faveur du Royaume Uni reportée sur la ressource PNB, les taux d'appel effectifs de la quatrième ressource correspondant à l'avant-projet de budget 1989, sont les suivants :

États membres	Taux effectifs
Belgique	0,1942
Danemark	0,1941
Grèce	0,1957
Italie	0,1990
Autres États membres	0,1905

2.3. *Le plafonnement des ressources propres*

Autre disposition fondamentale des décisions de février et juin 1988 : le total des ressources propres ne doit pas dépasser un certain plafond. Ce plafond, progressif entre 1988 et 1992, est fixé à terme à 1,20 % du PNB total de la communauté.

Le taux est légèrement en retrait par rapport aux propositions de la Commission (1,4 % en 1992). Il reprend et complète les conclusions du Conseil Européen de février 1988. Celui-ci avait en effet renvoyé la définition du plafond annuel entre 1988 et 1992 à la décision finale du Conseil sur les ressources propres.

Il est à noter qu'il existe :

un taux spécifique pour les crédits de paiement (soit 1,20 % à terme),

que ce taux comprend une « marge de sécurité » fixée à 0,03 % du PNB par rapport aux dépenses imprévues,

un taux pour les crédits d'engagement (1,50 % du PNB à terme en 1992).

L'évolution du plafond des ressources propres est fixé comme suit :

	1988	1989	1990	1991	1992
Crédits de paiement (millions d'ECU)	43 779	45 300	46 900	48 600	50 100
Crédits de paiement en % du P.N.B.	1,12	1,14	1,15	1,16	1,17
Marge pour imprévus	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03
Ressources propres nécessaires en % du P.N.B.	1,15	1,17	1,18	1,19	1,20

La décision du Conseil contient aussi des dispositions complémentaires destinées à améliorer le financement de la communauté.

3. Les mesures complémentaires

Il s'agit pour l'essentiel :

- de la révision de la compensation britannique,
- de l'inscription d'une réserve monétaire,
- de la réaffirmation d'une discipline budgétaire.

3.1. *La correction britannique*

Le mécanisme de correction en faveur du Royaume-Uni a été adapté au nouveau mode de financement.

Jusqu'en 1987, le mécanisme de correction en faveur du Royaume Uni était celui décidé lors du sommet de Fontainebleau. Il était établi en calculant la différence entre, la part en pourcentage du Royaume Uni dans les recettes TVA, et sa part en pourcentage dans le total des dépenses réparties, puis en appliquant la différence ainsi obtenue au total des dépenses réparties. La compensation représentait 66 % de ce total.

La charge de la compensation était répartie entre les Etats membres en fonction de *l'assiette TVA*, l'Allemagne ne supportant néanmoins qu'une partie réduite aux deux tiers de la part du financement de la compensation britannique qui lui incombait normalement.

Depuis 1988 (sommet de Bruxelles de février et décision du Conseil du 24 juin 1988), la compensation de base résulte de la différence entre, la part en pourcentage du Royaume-Uni dans les recettes TVA et PNB, et sa part en pourcentage dans le total des dépenses réparties, que l'on applique au total des dépenses réparties, et dont on retient 66 %.

Cette compensation de base est le cas échéant ajustée pour tenir compte des effets qui découlent pour le Royaume Uni de l'introduction de la quatrième ressource et qui ne seraient pas compensés.

La compensation est financée par les onze autres Etats membres sur la base d'une clé PNB.

Toutefois, la contribution de l'Allemagne à son financement est, comme dans le système de 1984, réduite d'un tiers, celles de l'Espagne et du Portugal bénéficient d'une restitution partielle conformément aux dispositions du traité d'adhésion.

3.2. *L'inscription d'une réserve monétaire*

C'est lors du Conseil Européen de Bruxelles de février 1988 qu'il a été décidé d'inscrire chaque année au budget, sous forme de crédits provisionnels faisant l'objet d'une ligne budgétaire spécifique, une réserve monétaire de 1 000 millions d'écus, ceci « afin de faire face aux situations résultant de mouvements significatifs et imprévus de la parité dollar écu du marché par rapport à la parité utilisée dans le budget ».

Fonctionnant de manière symétrique et n'intervenant qu'au-delà d'une franchise fixée à 400 millions d'écus, cette réserve a essentiellement pour but d'abonder les crédits du FEOGA-Garantie en cas d'évolution défavorable de la parité dollar écu.

S'agissant en outre de crédits provisionnels, il est prévu que « les recettes correspondant à la réserve monétaire ne feront l'objet d'un appel de fonds aux Etats membres que si cela est effectivement nécessaire, c'est-à-dire lorsqu'une proposition de virement de la réserve aura été approuvée par l'autorité budgétaire ».

Ainsi en 1988, cette réserve monétaire n'a finalement pas été appelée. Le montant provisionnel des avances non remboursables versées par les Etats membres était de 7,1 milliards d'Ecus ; le montant finalement appelé a été de 6,07 milliards d'Ecus.

3.3. La discipline budgétaire

L'accord inter-institutionnel de février 1988 et la décision du Conseil du 24 juin 1988 sont complémentaires et fixent certaines règles de discipline budgétaire applicables tant aux dépenses obligatoires que non obligatoires.

Parmi les dépenses obligatoires, l'essentiel concerne le taux d'accroissement des dépenses du FEOGA-section garantie qui ne peut dépasser d'une année sur l'autre 74 % du taux de croissance du PNB de la communauté. Un système d'alerte est mis en place à cet effet.

S'agissant des autres dépenses, elles doivent respecter les perspectives financières contenues dans l'accord institutionnel. (Voir ci-dessus, perspectives financières de la Communauté page 24).

L'article 20 de l'accord inter-institutionnel dispose qu'« avant la fin de 1991, la Commission présentera un rapport sur la mise en œuvre du présent accord et sur les dispositions qu'il conviendra d'y apporter à la lumière de l'expérience ».

*
* *

Au total la répartition entre les différents États est légèrement modifiée.

États membres	Répartition des ressources propres en 1986 (1)	Répartition des ressources propres en 1989 (2)
Belgique	4,35	4,12
Danemark	2,38	2,19
Allemagne	26,24	26,34
Grece	1,91	1,23
Espagne	6,98	7,37
France	20,69	20,5
Irlande	1,03	0,78
Italie	14,8	15,42
Luxembourg	0,20	0,18
Pays-Bas	6,7	5,97
Portugal	0,84	1,13
Royaume-Uni	14,5	14,77

(1) Revenues effectivement perçus.

(2) Sur la base de l'avant-projet de budget 1989.

C. CONSEQUENCES POUR LES FINANCES PUBLIQUES

Conformément au vœu de Mme Edith Cresson formulé devant la Haute Assemblée le 6 décembre dernier, souhaitant une « information permanente sur l'Europe », et conformément à la vocation de la Commission des Finances, il est proposé d'examiner les conséquences du prélèvement communautaire sur les finances publiques nationales.

Ce domaine, pratiquement vierge jusqu'à ces dernières années, a fait l'objet d'une première analyse par votre commission lors de l'examen sur l'accroissement des ressources propres en 1995.

Plus récemment, le Ministère de l'Economie des Finances et du Budget a publié un intéressant document relatif aux « relations financières avec la C.E.E. » annexé au projet de loi de finances pour 1989.

Cette dernière initiative doit être saluée tant, dans la forme, par la qualité du travail, que sur le fond, car il comble une lacune, il répond à un besoin fondamental.

Les prélèvements communautaires représentent en 1989, 64,5 milliards de francs, soit l'équivalent du budget de l'intérieur.

C'est également l'objet de ce rapport de présenter de façon schématique quelques données élémentaires sur les prélèvements communautaires.

1. Prélèvements communautaires et pression fiscale

Le prélèvement de la C.E.E. constitue désormais un élément non négligeable de la pression fiscale.

Deux constats peuvent être dressés :

la pression fiscale a augmenté dans tous les pays de la communauté,

la structure de la pression fiscale s'est déformée.

1.1. La pression fiscale a augmenté dans tous les pays de la Communauté

1.1.1. Evolution générale

Il s'agit là d'un simple constat de fait. Il ne s'agit pas naturellement d'en imputer la cause aux seuls prélèvements communautaires en faisant abstraction des évolutions économiques (chômage) ou sociales. Mais l'observation des chiffres montre que la pression fiscale a fortement augmenté dans les pays de la C.E.E., et ce, dans des proportions plutôt supérieures aux autres pays.

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution de la pression fiscale dans les pays de la Communauté.

Evolution de la pression fiscale dans les pays de la C.E.E.
(Tous prélèvements confondus en % du P.I.B.)

Pays	1975	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Allemagne fédérale	35,7	38	37,6	37,4	37,3	37,5	37,9	37,5
Belgique	41,1	43,5	44	45,4	45,4	46,4	46,6	45,4
Danemark	41,4	45,5	45,3	44,5	46,5	47,6	48,7	50,6
Espagne	19,6	24,1	25,5	25,8	27,9	29,2	28,8	30,4
France	36,9	41,7	41,9	42,7	43,6	44,6	44,5	44,2
Grèce	24,6	28,6	29,1	31,8	33,3	34,9	35,2	36,7
Irlande	31,5	34	35,2	36,8	38,6	39,4	39	40,2
Italie	25,1	30	31,1	33,7	35,9	35,1	34,7	36,2
Luxembourg	39,2	40,9	40,7	40,9	44,8	42,6	42,9	42,4
Pays-Bas	43,7	45,8	45,2	45,4	46,7	45	45,1	45,5
Portugal	24,7	28,7	30,4	31	32,8	32,2	31,5	32,4
Royaume-Uni	35,4	35,3	36,7	39,3	37,9	38,3	38,1	39
Moyenne C.E.E.	33,2	36,3	36,9	37,9	39,2	39,4	39,4	40

(Source : OCDE - statistiques des recettes publiques pour 1988)

1.1.2. Comparaison entre les zones

Le tableau ci-après dresse quelques comparaisons entre les zones. La pression fiscale totale dans la C.E.E. a augmenté de 5,8 points de P.I.B. en 10 ans, soit 1,4 point de plus que la moyenne des pays de l'O.C.D.E. (Le cas du Japon est un peu marginal, avec une progression de 7 points, mais en partant d'un niveau de pression fiscale très bas). L'analyse des seules recettes fiscales confirme cet écart entre les différentes zones.

Total des prélèvements obligatoires en % du P.I.B.

	1975	1980	1986	Écart 1986/1975
.....	33,2	36,3	40	+ 6,8 points
États-Unis	29	29,5	28,9	- 0,1 point
Japon	10,9	25,5	28,8	+ 7,9 points
O.C.D.E. Europe	31	36,6	40	+ 6 points
O.C.D.E. Total	32,7	35,1	38,1	+ 5,4 points

(Source) O.C.D.E., statistiques des recettes publiques, Paris, 1988)

**Evolution des recettes fiscales en % du P.I.B.
(hors prélèvements sociaux)**

	1975	1980	1982	1984	1986	1986/1975
C.E.E.	23,6	25,8	26,8	27,9	28,6	+ 5 points
États-Unis	21,9	21,8	21,6	20,1	20,3	- 1,6 point
Japon	14,9	18	18,6	19,3	20,2	+ 3,3 points
O.C.D.E. Europe	25,1	26,3	27,5	28,1	29,3	+ 4,2 points
O.C.D.E. Total	25,1	26,5	27,4	27,7	28,7	+ 3,6 points

(Source) O.C.D.E., statistiques des recettes publiques, Paris, 1988)

Les chiffres et les observations qui suivent sont uniquement consacrés à l'examen de la situation de la France.

1.2. La structure de la pression fiscale s'est déformée.

Cette évolution, bien connue sur longue période, est également très marquée sur courte période, en faisant apparaître l'émergence puis la confirmation d'une pression fiscale communautaire.

1.2.1. Sur longue période.

Les prélèvements obligatoires connaissent à la fois une augmentation et une modification de structure. Celle-ci touche avant tout les prélèvements sociaux, et dans une moindre mesure, la fiscalité communautaire.

Structure et évolution des prélèvements obligatoires en % du P.I.B.

	1972	1975	1980	1985	1989
Impôts	22,7	22,1	24,2	25,2	25,3
Dont C.F.E.	0,2	0,5	0,7	0,8	1,3
Cotisations sociales	12,9	15,3	18,3	19,2	19,3
Total	35,6	37,4	42,5	44,5	44,6

Les prélèvements communautaires représentent désormais un élément non négligeable dans la pression fiscale totale.

Evolution des prélèvements C.E.E. en % du P.I.B.

1970-1974	1975-1978	1979-1985	1986-1988	1988-1989
0,2 %	0,5 %-0,6 %	0,8 %	1 %	1,3 %

1.2.2. Sur courte période.

Sur courte période, l'évolution est plus intéressante encore, puisque le niveau global des prélèvements obligatoires reste stable — autour de 44,6 % du P.I.B. — mais les différentes formes de prélèvement connaissent des évolutions très divergentes, avec :

- une tendance à la diminution des impôts d'Etat (— 0,5 point du P.I.B. en cinq ans) :

- un glissement lent des cotisations sociales (+ 0,1 point du P.I.B. en cinq ans) :

- une progression plus sensible des prélèvements des autres acteurs : collectivités locales (+ 0,2 point du P.I.B. en 5 ans), et C.E.E. : + 0,5 point du P.I.B. en cinq ans.

Il n'est probablement pas vain de constater que pour la première fois, le rapport économique et financier annexé au projet de loi de finances pour 1989, fait apparaître un taux de prélèvements obligatoires « avec C.E.E. » et « hors C.E.E. ».

Prélèvements obligatoires en % du P.I.B.

	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Impôts	25,4	25,2	25,3	25,6	25,6	25,3
<i>dont</i>						
Administrations publiques centrales	18,0	17,9	17,8	17,8	17,5	17,3
<i>dont</i>						
État	17,7	17,6	17,5	17,5	17,3	17,1
Collectivités locales	5,6	5,8	5,8	5,9	6	6
C.E.E.	0,8	0,8	1	1	1,3	1,3
Sécurité sociale	1	0,8	0,7	0,8	0,8	0,7
Cotisations sociales	19,2	19,2	18,9	19,1	19,1	19,3
Prélèvements obligatoires	44,6	44,5	44,2	44,7	44,7	44,6
<i>dont hors C.E.E.</i>	43,8	43,7	43,2	43,7	43,3	43,3

(Source : rapport économique et financier, projet de loi de finances 1989, tableau n° 23.)

2. La contribution française à la C.E.E.

2.1. Description

Les prélèvements au profit de la C.E.E. sont de deux types.

2.1.1. Les prélèvements sur le budget général dits « prélèvements sur recettes » au profit de la C.E.E.

Comme il a été dit dans la première partie du rapport, ils se composent de trois prélèvements distincts :

- une première catégorie de prélèvements traditionnels propres à la C.E.E.

prélèvements agricoles divers : prélèvements, primes, montants ou éléments additionnels : 825 millions de francs en 1989.

cotisations à la production sur les sucres : 2 240 millions de francs en 1989.

droits de douane et, à partir de 1989, les droits de douane perçus sur les produits C.E.C.A. : 10 195 millions de francs en 1989.

Total première catégorie : 13 260 milliards en 1989.

- une contribution assise sur la T.V.A. calculée comme il a été indiqué (voir supra), par l'application d'un taux communautaire à une assiette définie de manière uniforme pour tous les États membres. Ce taux est de 1,4 % avant calcul de compensation (Royaume-Uni) et écrêtement.

Total ressource propre T.V.A. : 42 472 millions de francs en 1989.

- une contribution assise sur le produit national brut.

Total ressource P.N.B. : 8 760 millions de francs en 1989.

Etat récapitulatif des prélèvements budgétaires

(millions de francs)

	L.F.I. 1988	L.F.R. 1988	L.F.I. 1989
Ressources propres hors T.V.A.	10 720	12 785	13 260
Ressources propres T.V.A.	44 050	43 236	42 472
Cotisation P.N.B.		8 597	8 760
Total	54 770	64 618	64 492

A titre indicatif, le total des prélèvements budgétaires, 64,6 milliards de francs en 1988, est comparable au budget de l'Intérieur (60,3 milliards).

2.1.2. Les versements directs.

Environ de 5 à 8 % des prélèvements communautaires ne transitent pas par le budget de l'Etat. Il s'agit :

- de la taxe de stockage du sucre.
- des prélèvements compensatoires sur le commerce intracommunautaire dont bénéficie le F.E.O.G.A..
- du versement obligatoire effectué par certaines entreprises à la C.E.C.A.

Ces versements, généralement oubliés dans les calculs du prélèvement communautaire, sont retracés dans les rapports annuels sur les comptes de la nation (tableau 10.02). Ils s'établissent comme suit :

Versements directs à la C.E.E.

(hors budget de l'Etat)

(millions de francs)

1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
1 243	1 414	2 092	3 153	3 268	2 655	3 471	4 262

Au total les prélèvements au profit de la C.E.E. se montent en 1988 à 68 milliards de francs (64,6 milliards de prélèvements sur recettes, 4 milliards de versements directs), soit 6 % du budget de l'Etat.

La contribution française représente en 1988, pour les seuls prélèvements sur recettes, 64,5 milliards de francs. C'est l'équivalent d'un « gros budget ». S'il était individualisé, le budget « communautés européennes » serait le quatrième budget de l'Etat après celui de la Défense (212 milliards), de charges communes du ministère de l'Economie et des Finances (202 milliards) et celui de l'Education nationale (175 milliards).

2.2. Evolution des prélèvements sur recettes.

2.2.1. En valeur absolue.

La progression de la contribution française au budget de la C.E.E. a connu dans les vingt dernières années une progression considérable, puisqu'elle est passée de 1,250 milliard de francs en 1971 à 16,9 milliards en 1980, 35 milliards en 1985, 64,6 milliards en 1988.

Entre 1985 et 1988, les prélèvements ont augmenté de 60 %. Sur les dix dernières années, la progression s'établit comme suit :

Prélèvements au profit de la C.E.E. (1)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Prélèvements sur recettes (en millions de francs courants)	16 883	21 403	27 074	29 895	31 336	35 058	45 767	50 015	64 618	64 492
1980 = 100 francs courants	100	126,8	160,4	177,1	185,6	207,6	271	296,2	382,7	382
1980 = 100 francs constants (2)	100	118,2	126,5	127,5	124,5	131	167	177	223,1	217,4

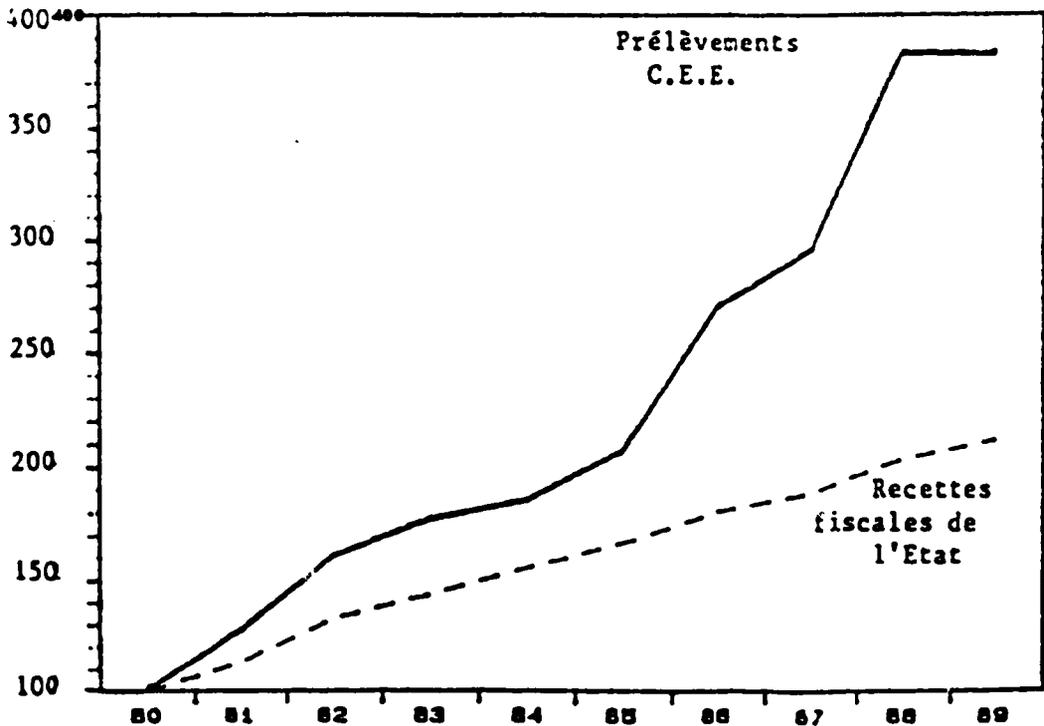
(1) Source : projet de loi de finances Voies et moyens
(2) Taux d'inflation retenus : indice INSEE moyenne annuelle

Chaque modification apportée au mode de financement du budget de la C.E.E. a eu sa traduction financière directe : en 1986 (première année d'application du relèvement des taux d'appel T.V.A.), les prélèvements ont augmenté de 31 %.

En 1988, (application anticipée de la décision relative à la quatrième ressource), les prélèvements augmentent de 29 %.

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

Evolution des prélèvements C.E.E. (1980 = 100)



La comparaison des prélèvements au profit de la C.E.E., par rapport à d'autres données budgétaires, permet de mieux appréhender l'importance désormais incontournable des ressources communautaires.

2.2.2. Prélèvements C.E.E. et autres recettes fiscales.

- les prélèvements C.E.E. sur recettes représentent en 1988 :

- 5,2 % des recettes fiscales brutes de l'Etat (1)
- 11,8 % de la T.V.A.
- 27,7 % de l'impôt sur le revenu
- 47,9 % de l'impôt sur les sociétés
- 2 fois le produit de la taxe sur les salaires.

- l'évolution depuis 1981 est plus nette encore.

(1) la comparaison entre prélèvement C.E.E. et recettes fiscales *brutes* paraît plus appropriée que celle avec les recettes fiscales *nettes*, retenue dans l'annexe du projet de loi de finances pour 1989, relative aux relations financières avec la C.E.E., puisque les recettes nettes sont calculées, par définition « hors prélèvements communautaires »

**Comparaison des prélèvements au profit de la C.E.E. et autres impôts
(part des prélèvements par rapport à certains impôts, en %)**

Années	Montant des prélèvements, milliards de francs	Impôt sur les sociétés %	Impôt sur les revenus %	T.V.A. %	Total recettes fiscales autres %
1981	21,1	31,6	13,4	2,1	3,1
1982	29,9	37,8	15,5	2,1	3,1
1986	45,7	42,7	20	9	4,2
1987	49,5	32,3	22,2	9,9	4,1
1988	61,6	47,9	22,7	11,8	5,2
1989	64,5	47,8	26,4	11,1	5

(Source : projet de loi de finances, évaluation des votes et moyens.)

**Part des prélèvements au profit de la C.E.E.
dans les ressources fiscales du budget général**

1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
3,12 %	3,38 %	3,41 %	3,38 %	3,41 %	4,17 %	4,29 %	5,24 %

2.2.3. Prélèvements et équilibre budgétaire

L'importance croissante des prélèvements communautaires au sein des recettes fiscales de l'Etat entame certainement l'effort des pouvoirs publics tant pour réduire la pression fiscale que le déficit budgétaire. Ce dernier indicateur paraît le plus approprié. En effet, les ressources au profit de la C.E.E. ne sont pas des recettes fiscales nationales mais sont des *prélèvements* sur recettes (voir ci-après). Elles agissent par conséquent directement sur le *solde* budgétaire.

Le tableau ci-dessous illustre ce phénomène.

Comparaison des prélèvements C.E.E./déficit budgétaire

	1985	1986	1987	1988	1989
Prélèvement C.E.E. (milliards de francs)	34,9	45,6	49,8	61,6	64,5
Solde budgétaire (milliards de francs)	-139,2	-141,2	-125	-114,9	-100,3
% des prélèvements C.E.E. dans le solde budgétaire	25 %	32,3 %	39,8 %	56 %	64 %

3 Les prélèvements C.E.E. et l'autorisation parlementaire

Comme on l'a vu, la progression des prélèvements au profit de la C.E.E. a été considérable. Le volume représente aujourd'hui un montant très important. Quelle a été, quelle peut être la réaction du parlement face à cette évolution? Trois questions peuvent être évoquées

- le dessaisissement du Parlement,
- la portée de l'autorisation parlementaire traditionnelle,
- l'évaluation des retours

3.1 *Le dessaisissement du Parlement.*

Le dessaisissement du Parlement est réel, à peine atténué par un pouvoir d'information non négligeable, mais mal utilisé

3.1.1 *Un dessaisissement réel*

La dépossession du Parlement national mériterait à elle seule un examen complet, tant la question est complexe et d'importance

- Le dessaisissement résulte en premier lieu d'une *évolution historique*

Cette question a été évoquée de façon éclatante à deux reprises : en 1957, lors de la ratification du traité de Rome, et plus encore, en 1970, lors de l'institution de ressources propres. Il s'agissait, il est vrai, dans les deux cas, de tournants fondamentaux dans l'histoire du continent et dans l'histoire budgétaire puisque le fait de lever l'impôt avait toujours été jusque là le privilège d'une assemblée élue. Pourtant, de façon quelque peu paradoxale, et alors même que les prélèvements augmentaient dans des proportions importantes, l'attention s'est singulièrement atténuée, le débat a perdu de sa vigueur.

Les ressources propres sont intégrées dans le droit et plus encore, dans les mentalités collectives.

- le dessaisissement du Parlement résulte également des *dispositions juridiques*. Une fois la décision du Conseil approuvée selon le processus de ratification nationale, la communauté bénéficie de *ressources propres* sur lesquelles le Parlement n'a aucun moyen

de se prononcer. Ainsi, les règlements d'application de la décision du 21 avril 1970 prévoient seulement la compétence exclusive des Etats membres pour constater, percevoir et mettre à disposition des communautés leurs ressources propres. En d'autres termes, les ressources propres *n'ont pas* à être autorisées annuellement par le Parlement.

Cette rigueur est atténuée par le fait que, périodiquement, le Parlement est, au moins formellement, réintroduit dans les décisions relatives au financement des Communautés. Le Parlement français intervient alors sur le fondement de l'article 53 de la Constitution (approbation des traités) pour approuver les décisions du Conseil à l'occasion de la création d'une ressource nouvelle (passage du plafond de TVA de 1 % à 1,4 % en 1985, quatrième ressource en 1988) ou des versements d'avances à la C.E.E. (en 1984, 1985 et 1988) (1).

Force est de constater que la marge d'appréciation des Parlements est alors singulièrement étroite. Outre le fait qu'aucun Parlement ne paraît susceptible de remettre en cause à lui seul la mécanique communautaire, les décisions du Conseil de communauté concernant le financement du budget communautaire reposent sur une décision des Chefs d'Etat et de Gouvernement, résultat de négociation et d'arbitrages particulièrement difficiles.

Le refus d'avances induirait un droit au remboursement au profit des autres Etats qui ont déjà versé leurs avances. Le refus de ressources propres conduirait à une situation de crise majeure.

Le pouvoir de sanction est en fait, comme en droit, inexistant. Reste le pouvoir d'information.

3.1.2. *L'information du Parlement - les ressources propres dans les documents budgétaires soumis au Parlement.*

La logique des ressources propres voudrait qu'elles ne fassent l'objet d'aucune inscription budgétaire, qui revient à les assimiler aux contributions financières des Etats membres auxquelles elles ont succédé. En outre, il n'existe en la matière aucune obligation d'inscription.

Elles y figurent cependant dans tous les pays de la Communauté.

(1) Les avances à la C.E.E. en 1988 font l'objet d'un rapport distinct (voir rapport Sena. 1988-1989, p. 144).

- *Comparaisons internationales*

Les Etats de la Communauté ont adopté en simplifiant trois modalités différentes de présentation des ressources propres dans leurs documents budgétaires.

Certains Etats membres inscrivent à leur budget *des recettes nettes des ressources propres* communautaires et ne présentent celles-ci que dans une *annexe au budget général*: Belgique (budget des voies et moyens pour les droits de douanes et les ressources propres TVA; annexe du budget de l'agriculture - fonds agricole-pour les prélèvements et les cotisations sucre); Allemagne (annexe au chapitre « Financement général » - Anlage E zu Kap 60-06); Luxembourg (budget pour ordre); Pays-Bas (exposé des moyens - Miljoennnota - pour les droits de douane et la TVA; annexe du budget de l'agriculture - Landbouw Egaline Fonds - pour les prélèvements et cotisations sucre).

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 (où les ressources propres font l'objet d'une rubrique spécifique des recettes inscrites au budget national et figurent en dépenses du Ministre du Trésor) et Royaume-Uni.

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

- *En France*, l'information est a priori relativement dense.

Le montant total des ressources propres communautaires figure formellement dans une annexe de l'article de la loi de finances de l'année qui fixe l'ensemble des ressources affectées au budget, le plafond des charges et, par conséquent, l'équilibre général du budget. (article 29 du projet de loi de finances pour 1989).

Cet article renvoie à une annexe dite état A: « tableau des voies et moyens applicables au budget ». Ce tableau fournit une évaluation détaillée de toutes les recettes et fait apparaître les ressources propres sous la forme d'un « *prélèvement sur les recettes de l'Etat au profit des communautés européennes*. Ce tableau se présente comme suit.

ÉTAT A
(article 29 du projet de loi)

Tableau des voies et moyens applicables au budget de 1989

(en milliers de francs)

Numéro de la ligne	Désignation des recettes	Évaluations pour 1989
Récapitulation générale		
<i>A. Recettes fiscales</i>		
1	Produit des impôts directs et taxes assimilées	483 271 000
2	Produit de l'enregistrement	59 538 000
3	Produit du timbre et de l'imôt sur les opérations de bourse	11 800 000
4	Droits d'importation, taxe intérieure sur les produits pétroliers et divers produits de douanes	125 033 000
5	Produit de la taxe sur la valeur ajoutée	566 867 000
6	Produit des contributions indirectes	31 682 000
7	Produit des autres taxes indirectes	3 003 000
Totaux pour la partie A		1 281 194 000
<i>B. Recettes non fiscales</i>		
1	Exploitations industrielles et commerciales et établis- sements publics à caractère financier	17 439 648
2	Produits et revenus du domaine de l'État	5 154 880
3	Taxes, redevances et recettes assimilées	12 828 560
4	Intérêts des avances, des prêts et dotations en capital	6 202 800
5	Retenues et cotisations sociales au profit de l'État	18 947 000
6	Recettes provenant de l'extérieur	3 265 000
7	Opérations entre administrations et services publics	2 516 300
8	Divers	28 429 312
Totaux pour la partie B		94 783 500
<i>C. Fonds de concours et recettes assimilées</i>		
1	Fonds de concours et recettes assimilées	
<i>D. Prélèvements sur les recettes de l'État</i>		
1	Prélèvements sur les recettes de l'État au profit des collectivités locales	118 604 286
2	Prélèvements sur les recettes de l'État au profit des communautés européennes	64 492 000
Totaux pour la partie D		183 096 286
Total général		1 192 881 214

La présentation ainsi adoptée revient à assimiler les ressources communautaires à un versement de recettes étatiques et dès lors à les faire transiter par le budget de l'Etat.

Ce système est comparable à celui qui existe pour collectivités locales qui donnent lieu à une ligne « prélèvements sur les recettes de l'Etat au profit des collectivités locales » venant s'imputer lui aussi dans l'état annexe A sur les ressources brutes. Cette comparaison s'apprécie sous une réserve capitale : le prélèvement au profit des collectivités locales ne correspond nullement à leurs ressources propres, mais seulement pour l'essentiel au versement de la dotation globale de fonctionnement.

Cette information centrale est *complétée* par :

- une annexe au projet de loi de finances (dit « bleu »), évaluation des voies et moyens qui *détaille* les prélèvements C.E.E.,
- un document annexé au projet de loi de finances (« dit jaune »), intitulé « état récapitulatif des crédits concourant à l'action européenne de la France ». Il résulte d'une disposition (article 107) de la loi n° 82-1126 du 29 décembre 1982 (loi de finances pour 1983),
- le rapport sur les comptes de la Nation, autre « bleu », annexe du projet de loi de finances, qui permet de suivre également les versements, *non budgétaires*, à la C.E.E.,
- en 1988, un autre document annexé au projet de loi de finances 1989, « jaune », détaille les « relations financières de la France avec la C.E.E. ». Ce dernier document, particulièrement intéressant a donné des indications essentielles à l'établissement du présent rapport.

Cette information est censée éclairer les parlementaires sur les masses financières, désormais considérables, de la C.E.E.

- Est-elle *bien utilisée*? Rien n'est moins sûr.

Deux exemples peuvent être donnés :

Les prélèvements communautaires, bien que constituant des sommes considérables, ne font aujourd'hui l'objet ni de vote — ce qui est normal (puisque'il s'agit de ressources propres à la C.E.E.) — ni même de débat. A peine sont-ils évoqués au cours de la discussion budgétaire.

Certains parlementaires, encore mal informés de cette ligne de recettes, débattent par erreur des crédits de la C.E.E. à l'occasion du budget du Ministère des Affaires Etrangères, au motif que ce budget dispose d'une ligne budgétaire « affaires européennes » dotée de 89 millions de francs.

Le Parlement, en particulier la Haute Assemblée, pourrait avoir sa place dans le débat européen.

3.1.3. *Le nécessaire retour d'une compétence parlementaire*

Le Parlement, faut-il le rappeler, exerce deux pouvoirs : un pouvoir normatif, par le vote des lois, un pouvoir de contrôle. Ce dernier s'exerce principalement par l'information qu'il détient ou qu'il demande : il s'exprime par l'information qu'il diffuse.

- D'importantes initiatives témoignent du souci de la Haute Assemblée de prendre une part active dans l'information de l'opinion dans la perspective du grand marché unique. Rappelons pour l'essentiel :

- les travaux de la délégation du Sénat pour les communautés européennes, présidée par notre collègue M. Jacques Geaton. La délégation informe régulièrement la Haute Assemblée de l'activité de la C.E.E. ;

- la mission d'information de la Commission des Affaires économiques et du Plan, présidée par MM. Jean François-Poncet et Bernard Barbier, chargée d'étudier les conséquences pour l'économie française de l'achèvement du marché intérieur européen en 1992 (2).

- Il s'agit, dans les deux cas, d'informations précieuses, de caractère juridique ou économique. Elles doivent être complétées par une information financière.

En effet, s'il ne peut être question d'exprimer un vote explicitement lié aux prélèvements communautaires, en revanche il paraît indispensable de disposer d'une information sur les mécanismes financiers communautaires.

(1) Voir notamment conclusion de la Délégation n° 198-88 sur le nouveau régime de financement du budget communautaire

(2) Voir rapport d'information, Sénat 1988-1989, n° 59

Pour trois raisons :

- en premier lieu, il faut le répéter, parce que des masses financières considérables sont en jeu,
- en second lieu, en raison du développement des politiques communes et parce que l'opinion sera inévitablement conduite à s'interroger sur la nature (et le rôle) des différentes contributions au budget communautaire,
- enfin, parce que à terme, comme le note M. Malvy, rapporteur pour avis de la Commission des Finances de l'Assemblée nationale (1), « le problème du contrôle démocratique du budget européen prendra plus d'acuité à mesurer que s'accroîtrait le volume de l'impact économique d'intervention de la communauté ».

La formule actuelle, renvoyant les prélèvements communautaires à une ligne d'un tableau annexé à un article de la loi de finances ne paraît pas la meilleure. Il pourrait être envisagé d'établir une annexe au budget général, voire un article spécifique, plus à même de provoquer un débat sur une donnée essentielle de nos finances publiques.

Cette relative méconnaissance a une conséquence sur la portée de l'autorisation parlementaire elle-même.

3.2. *La portée de l'autorisation parlementaire.*

Deux phénomènes peuvent être constatés, limitant dans la forme et dans le fond, la portée du vote de la loi de finances initiale :

- le décalage permanent entre prévision et réalisation,
- l'absence de prise en compte des « retours ».

3.2.1. *Le décalage entre prévisions budgétaires et réalisation*

Le Parlement se prononcerait-il expressément sur les prélèvements, les prévisions s'avèreraient vite dépassées.

En dépit de l'instauration d'une « discipline budgétaire », le décalage en cours d'année, entre dépenses (et par conséquent recettes) prévisionnelles et dépenses effectives, tend à devenir systématique.

(1) Avis sur le projet de loi autorisant l'approbation d'une décision du Conseil des communautés européennes relative au système des ressources propres de la communauté. M. Martin Malvy, Assemblée nationale 1988-1989, n. 409.

Prélèvements C.E.E. (prévisions-exécutions)

	1983	1986	1987	1988
Prévisions en millions de francs	33 775	42 660	46 336	54 770
Exécution en millions de francs	35 058	45 767	50 016	64 618
Écart	1 283	3 107	3 680	9 848

3.2.2. L'absence de prise en compte des retours.

Globalement, il serait intéressant d'établir avec une certaine précision un bilan complet des liens financiers entre la France et la C.E.E. Les taux des retours sont variables selon les secteurs : importants dans le secteur agro-alimentaire, plus faibles pour les fonds structurels.

Compte tenu du développement des politiques communes dans la C.E.E., la France supporte donc, pour un nombre croissant de fonctions, une double charge, à travers le budget communautaire et à travers le budget national.

Comparaison de certaines dotations nationales et communautaires

(en millions de francs)

	1985		1988		1989		Évolution en pourcentage			
	Contribution française aux principales politiques communautaires	Budget national du ministère correspondant (L.F.L.)	Contribution française aux principales politiques communautaires	Budget national du ministère correspondant (L.F.L.)	Contribution française aux principales politiques communautaires	Budget national du ministère correspondant (L.F.L.)	Budget C.E.E.		Budget français	
							1989/1988	1989/1985	1989/1988	1989/1985
Depenses agricoles	28 460	32 440	44 384	35 002	45 036	36 213	+ 1,5	+ 58,2	+ 3,4	+ 27,2
Pêche	114	317	418	152	571	188	+ 36,6	+ 400	+ 3,2	41
Amenagement du territoire et politique régionale	2 258	2 382	4 652	1 815	6 188	1 550	+ 33	+ 174	14,6	35
Politique sociale	2 073	89 700	4 209	74 608	4 725	83 800	+ 12,2	+ 128	+ 12,3	+ 40
Recherche	711	34 494	1 303	39 257	1 732	47 002	+ 24,3	+ 143	+ 7	+ 21,7
Aide au développement	1 509	23 258	1 323	27 750	1 566	30 100	+ 18,4	+ 37	+ 8,5	

(1) Budget du ministère de l'emploi et de la formation professionnelle. En effet, la quasi-totalité des dépenses communautaires a trait à la formation professionnelle et à l'emploi.

(2) Budget civil de recherche.

(3) Montant de l'A.P.D. hors participation au titre IX du budget communautaire.

Source : «Jaune» annonce un projet de loi de finances 1989, les relations financières avec la C.E.E.

Cette comparaison montre que, de 1985 à 1989, dans l'ensemble des secteurs, la charge que la France a supportée à travers le budget communautaire a, d'une manière générale, progressé nettement plus vite que la dépense nationale prise en compte dans les projets de loi de finances.

En raison de ces développements croisés, il peut être particulièrement intéressant et utile, d'évaluer les retours pour apprécier les crédits de certains Ministères. Globalement, pour apprécier réellement l'importance des prélèvements communautaires, il conviendrait également de prendre en compte les dépenses financées par la communauté et dont le budget national est dispensé.

Evolution des retours au profit de la France
(Part de la France dans les versements de la Communauté)
(en millions de francs)

	1985		1986	
	Montant	Pourcentage des paiements aux États membres	Montant	Pourcentage des paiements aux États membres
E.F.O.G.A - Garantie	31 483	23,5	36 993	24,5
E.F.O.G.A - Orientation	831	17,7	1 201	24,3
Pêche	82	14,8	134	17
F.E.D.E.R	1 584	14,3	1 489	8,8
Fonds social européen	1 736	18	2 233	14,1
Total	35 716		42 050	

Source : Rapport de la Cour des comptes européenne 1985 et 1986

Enfin, comment ne pas évoquer la *situation globale* des « retours ».

4. Evaluation sommaire des flux financiers entre la France et les Communautés européennes

La France est d'ores et déjà contributeur net à la C.E.E. Elle risque de l'être davantage à l'avenir.

Les versements de la France aux communautés européennes représentent aujourd'hui des sommes importantes : 64 milliards de francs en 1988 pour les seuls prélèvements budgétaires. En sens inverse, les Communautés réalisent des dépenses en France, notamment pour soutenir les marchés agricoles, agir sur les structures économiques...

Ces mécanismes et l'ampleur de ces flux financiers sont encore relativement mal connus. Cette partie du rapport a pour objet de faire le point sur cette question.

4.1. *La démarche*

- L'idée de mesurer les « **retours** » dont bénéficient les différents états membres des Communautés européennes est apparue avec le premier élargissement en 1973, notamment sur la pression du Royaume-Uni. Elle s'est traduite à la fin des années 70 par l'instauration d'un mécanisme de « **compensation** » dans le cas où les versements effectués par un pays (en l'occurrence le Royaume-Uni) excédaient les « **retours** » dont il bénéficiait. Ce mécanisme de compensation a été institutionnalisé par le Conseil Européen de Fontainebleau en juin 1984 (voir rapport page 14 et 15).

- Cette mesure présente un intérêt accru dans la perspective de la réalisation du **marché unique** à l'horizon **1992**. En effet, cet objectif suppose que soient réalisés des progrès substantiels dans la convergence des structures économiques. Le budget communautaire peut être un instrument de cette convergence dans la mesure où il peut favoriser les transferts financiers et jouer un rôle redistributeur.

D'autre part, les politiques communautaires pourraient être sensiblement différentes dans les prochaines années et l'évaluation de retours pourrait présenter un intérêt accru.

- **La Cour des Comptes** des Communautés européennes publie un rapport annuel dans lequel figurent les « paiements annuels aux Etats membres » (ou « **retours** »), et les « ressources propres effectives par Etat membre » (ou « **versements** »). La comparaison de ces deux tableaux, avec les réserves d'usage peut donner un ordre de grandeur des flux financiers entre un Etat et les Communautés.

En ce qui concerne la France, les conclusions qui peuvent être tirées à l'examen de ces chiffres sont les suivantes :

La France est contributrice nette (i.e. les versements par la France sont supérieurs aux retours dont elle bénéficie).

La France est, sur ce plan, dans une position moyenne par rapport aux autres pays.

4.2. La France est un pays contributeur net vis-à-vis de la Communauté : les versements que la France effectue aux Communautés européennes sont supérieurs aux paiements qu'elle reçoit en retour.

Sur les dix années passées sous revue 1977-1986, la France a versé plus qu'elle n'a reçu sept années : elle a versé autant une année : elle a bénéficié d'un « retour » positif deux années (1980 et 1985).

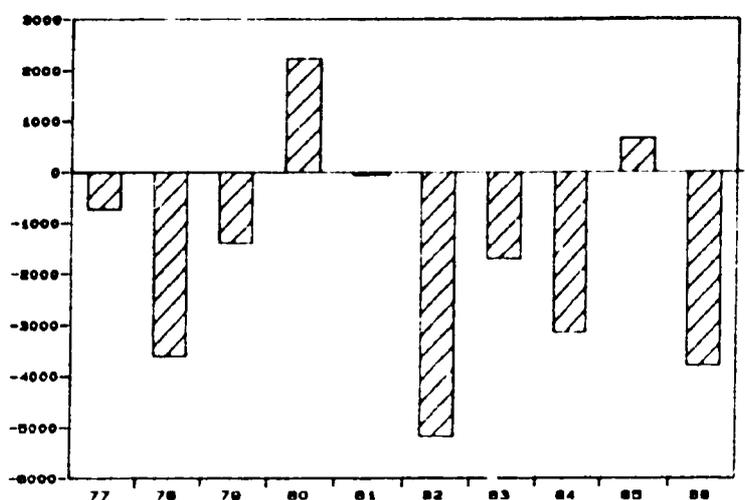
Au total, la France a versé en dix ans près de 2,6 milliards d'écus nets, soit 16,7 milliards de francs (*). En cinq ans (1982-1986), la France a versé 1,98 milliard d'écus nets, soit 13 milliards de francs.

Montant des versements annuels de la France à la C.E.E. (1)

(en millions d'ECU cou. ints)

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Ressources affectées à la C.E.E.	1 661,4	2 315	2 886,5	2 992	3 491,1	4 225,9	4 506,5	4 802,3	5 319,2	6 885,1
Paiements de la C.E.E. à la France	1 536,2	1 695	2 648,5	3 372,4	3 484,5	3 421,2	4 254,8	4 342,5	5 416,4	6 323,6
Solde :										
millions d'ECU	- 125,2	620	- 238	- 380,4	6,6	804,7	251,7	459,8	- 97,2	- 561,5
millions francs	- 730	3 615	1 387	- 2 232	40	5 174	1 704	3 159	- 661	- 3 818
(1) Le rapport annuel de la Cour des Comptes paru le 12 décembre 1988 donne le résultat de l'année 1987, soit pour la France 7 330 millions d'écus										
Ressources affectées à la C.E.E.										
Paiement de la France										
Solde										
millions d'écus										
millions de francs										

Flux financiers entre la France et la C.E.E. (en millions de francs)



(*) Nota. Ces chiffres sont donnés à titre purement indicatifs puisqu'ils constituent la sommation d'écus courants et par conséquent non déflatés par les prix (taux annuel d'inflation dans la C.E.E.) corrigés par une valeur moyenne de l'écu exprimée en francs. Compte tenu des taux d'inflation enregistrés au cours de cette période, la valeur totale est par conséquent peu significative.

4.3. S'agissant des flux financiers nets entraînés par les paiements communautaires, la France est dans une position moyenne par rapport à ses partenaires européens.

Sur cinq ans, les dix pays de la Communauté se divisent en deux blocs distincts : cinq sont des pays contributeurs nets, cinq sont des pays bénéficiaires nets. La France n'est pas, parmi les pays contributeurs nets, de ceux qui contribuent le plus.

Pays bénéficiaires (ordre décroissant)	Grece Irlande Italie Danemark Pays-Bas	Le plus bénéficiaire : 5 milliards d'ECU Une seule année contributeur net en 1986 L'effet redistributeur bénéficie également à des pays prospères, en raison du jeu des soutiens agricoles.
Pays contributeurs (ordre croissant)	Luxembourg Belgique France Royaume-Uni R.F.A.	Environ 2 milliards d'ECU en 5 ans 6,9 milliards d'ECU 15,9 milliards d'ECU

Soldes nets 1982 à 1986 (*)

(Paiements annuels -- ressources propres effectives)

(en millions d'ECU courants)

	Belgique	Danemark	R.F.A.	Grece	France	Irlande	Italie	Luxembourg	Pays-Bas	Royaume-Uni	Espagne	Portugal
1982	499	- 228,3	3 171,7	- 604,3	804,7	- 671,5	- 991,4	24,3	- 86,9	1 153,6		
1983	480,4	- 276,6	2 646,8	- 973,7	251,7	- 756,6	- 756,6	38,3	- 295,6	1 000,8		
1984	398,2	- 487,2	3 033,1	- 1 008,2	459,8	- 924,1	- 1 519	40,1	- 434,8	1 337		
1985	222,6	- 292,1	3 319,3	- 1 314,8	97,2	- 1 252,3	- 850,8	42,2	- 342,8	1 982,9		
1986	283,9	- 421,1	3 741,8	- 1 272,7	561,5	- 1 230,1	- 194,9	59,3	- 217,8	1 438,4	- 94,9	- 219,2
Total	1 884,1	- 1 705,3	15 912,7	- 5 173,7	1 980,5	- 4 834,6	- 3 842,9	204,2	- 1 377,3	6 912,7	- 94,9	- 219,2

(*) Le rapport annuel de la Cour des Comptes paru le 12 décembre 1988 donne les résultats de l'année 1987. Ils s'établissent comme suit :

	(en millions d'écus)		
Belgique	717,2	Irlande	1 100,8
Danemark	299,8	Italie	1 000,8
R.F.A.	4 847,8	Luxembourg	1 337
Grece	- 1 536,8	Pays-Bas	824
Espagne	276,1	Portugal	380,0
France	- 1 888,7	Royaume-Uni	1 982,9

(Source) : rapports annuels de la Cour des comptes, *Journal officiel* des Communautés européennes.

4.4. Perspectives 1988-1992

Deux éléments principaux feront évoluer dans un sens négatif la position financière de la France à l'égard de la Communauté européenne au cours de la période 1988-1992 (1).

(1) Voir également les informations contenues dans le rapport de M. Martin Malvy, Assemblée nationale 1988-1989, n° 409.

Sous l'effet de la discipline budgétaire et de la ligne directrice agricole, les dépenses du F.E.O.G.A. garantie progresseront à un rythme sensiblement moins rapide que le total des recettes communautaires. Cette évolution aura un effet défavorable sur la position financière de notre pays étant donné qu'il est de loin le premier bénéficiaire des interventions du F.E.O.G.A. garantie. En 1987 par exemple, la France a reçu 25,4 % des paiements du F.E.O.G.A. garantie alors qu'elle n'assure que 23 % environ de la production agricole finale de la Communauté et que sa part dans les recettes communautaires était alors de 20,7 %.

Globalement, les interventions des fonds structurels et tout particulièrement du F.E.D.E.R. seront concentrées sur les pays connaissant les plus graves retards de développement. Le pourcentage des crédits du F.E.D.E.R. destinés aux régions de l'objectif 1) (régions en retard de développement dont font seulement partie en France la Corse et les DOM) s'établira à 80 % en 1992 (contre 71 % actuellement).

La part des pays moins favorisés de la Communauté dans les interventions du F.S.E. et du F.E.O.G.A. orientation croîtra également quoique dans une proportion plus modérée.

La part relative de la France dans les interventions des fonds structurels aura donc tendance à baisser, même si, en niveau absolu, une stabilisation des retours en faveur de notre pays est envisageable, et en valeur relative, l'introduction de la nouvelle ressource assise sur le P.N.B. contribue à une légère réduction du taux global de contribution de notre pays.

Compte tenu de ces évolutions, une évaluation plus précise des flux financiers croisés entre la France et les communautés pourrait présenter un intérêt accru.

CONCLUSION

La décision du Conseil des Communautés européennes de juin 1988 instituant un nouveau régime pour la constitution des ressources propres de la C.E.E. s'impose aujourd'hui à la Communauté elle-même et aux États membres. Elle résout — au moins pour un temps — le difficile problème de l'insuffisance des ressources propres face à l'évolution des dépenses communautaires.

A ce titre, cette décision sauvegarde la Communauté et lui permet d'avancer.

La mise en œuvre de ce nouveau régime porte la contribution globale de la France à hauteur de 64 milliards de francs prélevés sur les recettes de l'État pour 1988.

Ainsi, au fil des années, sans que cette évolution ne retienne vraiment l'attention des pouvoirs publics et de la représentation nationale, les choix opérés par la C.E.E. exercent une influence grandissante sur l'économie française et les finances publiques.

Votre Commission des finances — compte tenu de cette situation — estime souhaitable que le Parlement français soit régulièrement tenu informé de l'évolution des finances communautaires.

Il serait, à cet égard, utile que la présentation des crédits figurant dans le budget de l'État et destinés à alimenter le budget de la Communauté puisse offrir l'occasion au Parlement d'ouvrir chaque année un débat sur la situation et les perspectives des finances communautaires.

Sous réserve de ces observations, votre Commission propose au Sénat d'adopter le projet de loi dont la teneur suit :

Projet de loi (texte adopté par l'Assemblée nationale)

« Est autorisée l'approbation de la décision du Conseil des communautés européennes du 24 juin 1988 relative au système des ressources propres des communautés et dont le texte est annexé à la présente loi » (1).

(1) Voir texte annexé au document A N 9 législature, 1988-1989, n° 276

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le **mercredi 14 décembre 1988** sous la **présidence de M. Christian Poncelet, président**, la Commission a procédé à l'examen du **projet de loi n° 133 (1988-1989) autorisant l'approbation d'une décision du Conseil des Communautés européennes relative au système de ressources propres des Communautés.**

Le rapporteur a tout d'abord présenté les principales étapes de financement de la C.E.E. avec les deux tournants principaux de 1970, lors de l'octroi de ressources propres, et 1985, lors du relèvement du taux d'appel de la T.V.A. de 1 à 1,4 %. Il a rappelé également brièvement les causes de dérapage des dépenses, avec d'une part, l'accélération des dépenses agricoles, en raison de l'extension de la garantie communautaire, l'apparition des stocks et le jeu des phénomènes monétaires, et d'autre part, les dépenses liées à l'élargissement, en raison des demandes spécifiques de nouveaux membres (correction britannique, demandes ponctuelles...). Cette évolution sera encore amplifiée pour les quatre prochaines années, en raison du développement des fonds structurels.

Il a ensuite présenté les principales caractéristiques du nouveau système de financement des communautés avec, d'une part la création d'une quatrième ressource assise sur le P.N.B. et déterminée par solde entre les dépenses à financer et les autres recettes, et d'autre part le plafonnement du total des ressources communautaires à 1,2 % du P.N.B. total de la Communauté.

La répartition des ressources entre les Etats membres porte la contribution française à 20,5 % du total, contre 20,69 % en 1986.

M. Josy Moinet a ensuite longuement présenté à l'aide de tableaux et graphiques les conséquences de ce régime sur les finances publiques nationales, par quatre points successifs.

Premier point : les prélèvements communautaires et la pression fiscale globale. Il apparaît que la pression fiscale a augmenté dans tous les pays de la communauté, et que la structure s'est déformée avec l'émergence d'une pression fiscale communautaire non négligeable. Celle-ci représentait en France 1,3 % du P.I.B. en 1988, contre 0,2 % seulement en 1970.

Deuxième point : la contribution française à la C.E.E., soit 64 milliards de francs, représente l'équivalent du budget de l'intérieur : elle entame l'effort de l'Etat pour réduire le poids des prélèvements obligatoires et le déficit de l'Etat. Il convient, bien entendu, de prendre en compte les dépenses financées par la communauté et dont le budget national est dispensé.

Troisième point : les prélèvements C.E.E. et l'autorisation parlementaire. Depuis le tournant fondamental de 1970, le désaisissement du Parlement est réel. Il reste un pouvoir d'information non négligeable mais aujourd'hui encore assez mal utilisé. Les prélèvements communautaires figurent à l'état A annexé à l'article d'équilibre du projet de loi de finances de l'année et ne donnent pas lieu à débat.

Cette relative « ignorance » du poids des prélèvements communautaires a une conséquence sur la portée de l'autorisation parlementaire elle-même, dans la mesure où il paraît aujourd'hui difficile d'examiner certains budgets, tel celui de l'agriculture, sans prendre en compte la dimension européenne et les « retours » dont la France bénéficie.

Il paraît nécessaire de réaffirmer une compétence parlementaire dans le suivi des implications financières des décisions prises par la C.E.E.

Quatrième point : les flux financiers entre la France et la C.E.E. Il apparaît que la France est d'ores et déjà contributeur net vis-à-vis de la Communauté, qu'elle est dans une position moyenne par rapport à ses partenaires, mais que cette position pourrait se dégrader à l'avenir en raison des nouvelles orientations de la Communauté.

En conclusion, **M. Josy Moynet, rapporteur**, a indiqué qu'une information sur la procédure suivie dans les parlements des principaux Etats membres sur ces questions lui paraissait utile. Il a indiqué qu'un débat régulier sur les finances communautaires lui paraissait souhaitable.

Un très large débat a suivi l'exposé. **M. Lucien Neuwirth** et **M. Christian Poncelet, président**, ont estimé que ce rapport dépassait largement la simple présentation d'un accord international, et permettait une véritable prise de conscience des intérêts et des masses financières en jeu. **M. Lucien Neuwirth** a souhaité qu'il soit mis en place une mission d'information sur le sujet.

M. Stéphane Bonduel a rappelé que l'appréciation des flux communautaires étaient très importante dans le domaine de l'aménagement du territoire.

M. Roland du Luart a évoqué la situation du Feoga garantie. Il a indiqué que le fonds n'utilisait pas toutes les dotations qui lui étaient versées, et s'est demandé s'il n'y avait pas là une opportunité pour exercer un contrôle sur les dépenses communautaires.

M. Roger Chinaud s'est demandé si, compte tenu des masses en jeu, le moment n'était pas venu d'examiner dans le détail, au besoin par des auditions de responsables européens, la mécanique budgétaire et les moyens de remédier à un certain vide démocratique, dans la mesure où le conseil des communautés paraît exercer ses pouvoirs sans que de véritables contrôles soient exercés. Il a indiqué qu'il croyait que des initiatives de la part de la commission des finances trouveraient certainement un écho favorable au parlement européen.

M. Christian Poncelet, président, après avoir manifesté son grand intérêt à ces questions et salué l'initiative du rapporteur, a estimé qu'une forme de contrôle lui paraissait nécessaire, au moment où les flux financiers entre la France et la C.E.E. deviennent considérables et que se développent des politiques communes. Ces deux phénomènes conduiront l'opinion à s'interroger sur le rôle et les contributions au budget communautaire : il a considéré que la commission des finances du Sénat, avec d'autres organismes, telle la délégation du Sénat pour les communautés européennes, devrait trouver sa place dans ce processus.

Il a envisagé l'organisation d'une journée d'études et d'information sur la procédure et les finances publiques de la C.E.E. lors de la prochaine session parlementaire.

M. Josy Moinet, rapporteur, a rappelé que l'objet de ce rapport avait été d'éveiller l'intérêt des commissaires aux finances communautaires, qui ne font pas aujourd'hui l'objet d'un véritable débat, ce qui pouvait poser à terme le problème du contrôle démocratique des dépenses engagées.

Il a également insisté sur le fait qu'aucun contrôle véritable ne pouvait être exercé par un parlement national sur les finances communautaires dans la mesure où la C.E.E. bénéficie depuis 1970

de ressources propres, et non plus de contributions nationales. Il a estimé qu'en revanche, l'affirmation d'un rôle d'information paraissait nécessaire, afin d'éclairer les responsables et l'opinion, et d'initier un débat sur ces questions.

La commission a décidé d'organiser au début de la prochaine session parlementaire une journée d'études portant :

sur les contributions aux communautés européennes,

.. — sur les moyens de développer l'information du Parlement sur ces questions.

La commission a ensuite décidé de proposer au Sénat **d'adopter le projet de loi n° 133 (1988-1989)**.