

N° 125

---

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1994-1995

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 7 décembre 1994.

## 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 autorisant l'approbation de la décision du Conseil de l'Union européenne relative au système des ressources propres des Communautés européennes adoptée à Luxembourg le 31 octobre 1994,*

Par M. René TRÉGOUËT,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de . MM. Christian Poncelet, président ; Jean Cluzel, Paul Girod, Jean Clouet, Jean-Pierre Masseret, vice-présidents; Jacques Oudin, Louis Perrein, François Trucy, Robert Vizet, secrétaires ; Jean Arthuis, rapporteur général ; Philippe Adnot, René Ballayer, Bernard Barbier, Jacques Baudot, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Maurice Blin, Camille Cabana, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Mme Paulette Fost, MM. Henry Goetschy, Emmanuel Hamel, Alain Lambert, Tony Larue, Paul Loridant, Roland du Luart, Philippe Marini, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Jacques Mossion, René Régnauld, Michel Sergent, Jacques Sourdille, Henri Torre, René Trégouët, Jacques Valade.

Voir le numéro :

Sénat : 119 (1994-1995).

---

Union européenne.

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>5</b>
<b>PREMIERE PARTIE : PRESENTATION GENERALE</b> .....	<b>7</b>
<b>A. LE FINANCEMENT DE L'UNION EUROPEENNE</b> .....	<b>7</b>
1. Les caractéristiques.....	7
<i>a) Caractéristiques juridiques : le financement par des ressources propres</i> .....	7
<i>b) Caractéristiques budgétaires : un financement garanti</i> .....	8
2. Les recettes de l'Union.....	9
<b>B. ELABORATION DE LA DECISION</b> .....	<b>11</b>
1. Limites et critiques du financement actuel.....	11
<i>a) Les besoins financiers de la Communauté</i> .....	11
<i>b) Les critiques sur le caractère régressif de la ressource TVA</i> .....	12
2. Etapes de la décision .....	14
<b>C. PRESENTATION SIMPLIFIEE DE LA DECISION</b> .....	<b>16</b>
1. L'aménagement du régime des ressources propres.....	16
2. Le plafond des ressources propres.....	16
<b>D. PORTEES DE LA DECISION</b> .....	<b>17</b>
1. Les conséquences financières.....	17
<i>a) sur le budget 1995 :</i> .....	17
<i>b) Sur la nature des ressources propres</i> .....	18
<i>c) Sur le montant du prélèvement</i> .....	18
2. Les conséquences politiques.....	19

<b>DEUXIEME PARTIE : EXAMEN DES ARTICLES DE LA DECISION DU CONSEIL DU 31 OCTOBRE 1994.....</b>	<b>21</b>
<b>Article premier :</b> Principe de financement du budget communautaire par des ressources propres .....	<b>22</b>
<b>Article deux :</b> Liste des ressources propres et aménagement de la ressource TVA .....	<b>23</b>
<b>Article trois :</b> Modification du plafond des ressources propres.	<b>27</b>
<b>Articles quatre et cinq :</b> Compensation britannique .....	<b>29</b>
<b>Articles six et sept :</b> Inscription d'une réserve pour les prêts et les aides d'urgence.....	<b>30</b>
<b>Article huit :</b> Modalités de perception et de contrôle des ressources propres .....	<b>31</b>
<b>Article neuf :</b> Restitution aux Etats.....	<b>32</b>
<b>Article dix :</b> Rapport sur une nouvelle ressource propre .....	<b>33</b>
<b>Article onze :</b> Exécution de la décision .....	<b>35</b>
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>37</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>39</b>

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi tend à autoriser l'approbation par le Sénat de la **décision du 31 octobre 1994** du Conseil de l'Union européenne relative au système des ressources propres des Communautés européennes.

Le dispositif prévoit d'une part de relever le plafond de ressources propres à 1,27 % du PNB communautaire en 1999 et d'autre part, d'améliorer la structure de ressources dans le sens d'une plus grande équité entre les Etats membres.

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 88 milliards de francs en 1995 ; toutes choses égales par ailleurs, et compte tenu de l'augmentation programmée, la participation de la France atteindra 100 milliards avant quatre ou cinq ans.

Le Sénat a eu à se prononcer sur un texte comparable en 1988 : la décision du Conseil du 24 juin 1988 instaurait une quatrième ressource propre et, permettait à la Communauté de disposer d'un montant de ressources propres fixé en proportion du PNB communautaire (de 1,15 % en 1988 à 1,20 % en 1992).

La représentation nationale a autorisé la ratification de ce texte, à une écrasante majorité (298 pour, 18 contre, lors de l'adoption de ce texte au Sénat par scrutin public, le 18 décembre 1988).

Un grand nombre de critiques, portant tant sur le "déficit démocratique" que sur la "dérive du budget européen" paraissent par conséquent non fondées puisque le texte a été adopté par les Parlements nationaux en toute connaissance de cause : la progression des dépenses communautaires était programmée, et avec elle, l'augmentation du prélèvement européen.

La présente décision façonne d'une certaine façon ce que sera le budget européen, et par conséquent, ce que sera notre participation au cours des cinq prochaines années.

## PREMIERE PARTIE

### PRESENTATION GENERALE

#### A. LE FINANCEMENT DE L'UNION EUROPEENNE

##### 1. Les caractéristiques

###### *a) Caractéristiques juridiques : le financement par des ressources propres*

Le financement par des ressources propres est l'une des caractéristiques majeures du budget communautaire. Ce système résulte de l'article 201 du Traité de Maastricht du 7 février 1992, qui modifie, mais, pour l'essentiel, reprend l'ancien article 201 du Traité de Rome, qui confère l'autonomie financière de la Communauté.

*Article 201 du Traité de Maastricht : Le budget est, sans préjudice des autres recettes, intégralement financé par des ressources propres.*

*Le Conseil, statuant à l'unanimité, sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, arrête les dispositions relatives au système des ressources propres de la Communauté dont il recommande l'adoption par les Etats-membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives".*

Ce système, bien que prévu dès l'origine en 1957, a été mis en place progressivement avec :

- la décision du Conseil du 21 août 1970, qui organise le financement à partir de deux types de ressources : les ressources communautaires qui résultaient des politiques communes (droits de douane et prélèvements agricoles) d'une part, une ressource complémentaire taxée sur la TVA, d'autre part.

- La décision du Conseil du 24 juin 1988, qui ajoute une 4ème ressource calculée sur la part de chaque Etat-membre dans le PNB communautaire.

La notion de "ressources propres" ne doit cependant pas faire illusion. Toutes les ressources sont prélevées par les Etats-membres, puis rétrocédées ou transférées à la Communauté. En second lieu, il faut distinguer selon les ressources prélevées.

Il y a d'une part, les ressources propres "authentiques" qui correspondent à des politiques communautaires : le pouvoir de fixer le niveau des droits de douane et des prix agricoles relève de l'Union, et il y a, sur ce point, transfert de pouvoir des Etats au profit de l'Union européenne.

Il y a d'autre part, les autres ressources, assises sur la TVA et le PNB, qui ne constituent qu'une affectation de recettes au profit du budget des Communautés européennes, et qui sont voisines de simples contributions budgétaires des Etats-membres.

*b) Caractéristiques budgétaires : un financement garanti*

- L'équilibre automatique du budget.

Le financement est conçu comme un système à deux étages. Un premier palier est constitué par le produit des ressources traditionnelles (droits de douane, prélèvements agricoles et TVA). La 4ème ressource, constitue le second palier, et est calculée par solde entre les dépenses à financer et les autres recettes enregistrées.

Il s'agit par conséquent d'un régime unique et extrêmement favorable. Toutes les autorités budgétaires nationales constatent des recettes, et ajustent les dépenses en conséquence, (ou le cas échéant, financent un déficit). Les autorités budgétaires européennes procèdent au circuit inverse, puisque dès lors que les dépenses respectent les plafonds programmés (voir ci-après) les recettes s'ajustent automatiquement aux dépenses.

- une progression programmée.

Le budget européen est encadré par des perspectives financières pluriannuelles qui fixent les plafonds de dépenses, par grande catégorie de dépenses (agricoles, structurelles...) et pour plusieurs années. La première programmation couvrait la période 1988-1992. La seconde programmation couvre la période 1993-1999.

Cette progression de dépenses est toutefois encadrée puisque les crédits de paiements ne peuvent dépasser un certain pourcentage du PNB communautaire.

Les nouvelles perspectives financières pour la période 1993-1999 s'établissent comme suit :

Perspectives financières initiales pour 1993-1999

(en millions d'eus, prix 1992)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
<b>Crédits d'engagement</b>							
1. Politique agricole commune	35 230	35 095	35 722	36 364	37 023	37 697	38 389
2. Actions structurelles	21 277	21 885	23 480	24 990	26 526	28 240	30 000
2.1. Fonds structurels	19 777	20 135	21 480	22 740	24 026	25 690	27 400
2.2. Fonds de cohésion	1 500	1 750	2 000	2 250	2 500	2 550	2 600
3. Politiques internes	3 940	4 084	4 323	4 520	4 710	4 910	5 100
4. Actions extérieures	3 950	4 000	4 280	4 560	4 830	5 180	5 600
5. Administration	3 280	3 380	3 580	3 690	3 800	3 850	3 900
6. Réserves	1 500	1 500	1 100	1 100	1 100	1 100	1 100
Monétaire	1 000	1 000	500	500	500	500	500
Actions extérieures :							
— garantie	300	300	300	300	300	300	300
— aides d'urgence	200	200	300	300	300	300	300
<b>Total des crédits d'engagement</b>	<b>69 177</b>	<b>69 944</b>	<b>72 485</b>	<b>75 224</b>	<b>77 989</b>	<b>80 977</b>	<b>84 089</b>
<b>Total des crédits de paiement</b>	<b>65 908</b>	<b>67 036</b>	<b>69 150</b>	<b>71 290</b>	<b>74 491</b>	<b>77 249</b>	<b>80 114</b>
Total des crédits de paiement en % du PNB	1,20	1,19	1,20	1,21	1,23	1,25	1,26
Marge en % du PNB	0,00	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
Plafond des ressources propres en % du PNB	1,20	1,20	1,21	1,22	1,24	1,26	1,27

## 2. Les recettes de l'Union

Les ressources propres de la Communauté comprennent :

1. Les prélèvements agricoles et les cotisations "sucre" et "isoglucose" :

Les premiers sont des taxes variables perçues sur les importations de produits agricoles, relevant d'une organisation commune de marché et en provenance de pays tiers, afin de compenser la différence entre les prix mondiaux et les niveaux des prix qui ont été fixés pour la communauté (c'est le principe de la préférence communautaire).

Les secondes, prévues dans le cadre de l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre, recouvrent : les cotisations à la production qui font participer les producteurs aux dépenses de soutien des marchés, ainsi que les cotisations au stockage qui financent le système de péréquation des frais de stockage pour assurer un écoulement régulier du sucre. Les cotisations à la production d'isoglucose sont assimilées aux cotisations à la production du sucre.

2. Les droits de douane : ils proviennent de l'application du tarif douanier commun à la valeur en douane des marchandises importées des pays tiers ;

3. La ressource TVA : elle provient de l'application d'un taux uniforme à l'assiette de la TVA de chaque Etat-membre, harmonisée selon des règles communautaires. Le taux uniforme résulte, depuis la réforme de juin 1988, de l'application de 1,4 % à l'assiette TVA et de la déduction du montant brut de la compensation en faveur du Royaume-Uni. L'assiette d'un Etat-membre à prendre en compte ne peut pas dépasser 55 % de son PNB. Ces règles seront modifiées par la présente décision relative au système des ressources propres, en cours de ratification ;

4. Une nouvelle catégorie de recettes, la "quatrième ressource", a également été créée en 1988.

Il s'agit d'une ressource assise sur le PNB, qui provient de l'application d'un taux à la somme des PNB de tous les Etats-membres.

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

L'ensemble de ces recettes, auquel s'ajoutent des recettes diverses, telles que, par exemple, le produit des retenues sur les salaires des fonctionnaires des institutions (impôts et cotisations sociales) ou des intérêts de retard et amendes et, le cas échéant, l'excédent dégagé lors des exercices antérieurs, permet de couvrir le montant total des crédits de paiement nécessaires au financement des dépenses inscrites au budget d'un exercice donné.

Le tableau ci-après récapitule les recettes de la Communauté.

**Structure des recettes communautaires**

(\*millions d'écus)

	1991		1994		1995	
	Montant (*)	%	Montant (*)	%	Montant (*)	%
Prélèvements agricoles .....	2.186	4,4	2.039,0	2,9	1.901,4	2,6
Droits de douane .....	11.476	20,4	12.619,4	18,0	12.340,9	17,1
Taxe sur la valeur ajoutée..	30.269	53,8	35.850,5	51,1	35.107,9	48,5
Ressource complémentaire PNB .....	7.445,1	13,2	18.988,8	27,3	22.477,2	31,1
Divers.....	4.573,1	8,1	515,9	0,7	522	0,7
<b>TOTAL .....</b>	<b>56.249,2</b>	<b>100</b>	<b>70.013,5</b>	<b>100</b>	<b>72.349,4</b>	<b>100</b>

Source : APB 1995

**B. ELABORATION DE LA DECISION**

**1. Limites et critiques du financement actuel**

*a) Les besoins financiers de la Communauté*

En l'absence de nouveaux textes, le budget européen reste encadré, formellement, par la décision du 24 juin 1988, qui a établi un plafond global atteignant 1,20 % du PNB de la Communauté en 1992. Ce plafond n'a pas été atteint l'année considérée. Dans l'attente d'une nouvelle décision sur les ressources propres, le plafond de 1,20 % est resté d'application pour les exercices 1993 et 1994.

Au cours de ces deux exercices, la marge disponible sous le plafond, en 1992, a été consommée.

Le projet de budget pour 1993 a lui aussi été adopté par le Conseil sur la base de 1,20 % du PNB communautaire, mais il est clair que, a supposer que ce plafond soit respecté, il le serait pour la dernière fois, et que le prochain budget de 1996 dépasserait le seuil fixé il y a déjà huit ans. D'ailleurs, la Commission, comme le Parlement européen, ont adopté pour leur part, un avant projet de budget et un projet de budget pour 1995 sur la base de 1,21 % du PNB communautaire, nouveau plafond des perspectives financières 1993-1999.

Les conséquences financières des engagements du Conseil Européen d'Edimbourg de décembre 1992 sont telles que le plafond de 1,20 % ne pourrait être respecté à l'avenir. Rappelons que le Conseil Européen a décidé un nouveau doublement des dépenses structurelles à l'horizon 1999 (930 milliards de francs en 6 ans) et que cet engagement ne saurait être tenu sans une augmentation du plafond de prélèvement.

*b) Les critiques sur le caractère régressif de la ressource TVA*

Le système actuel est également critiqué sur le plan de l'équité : la ressource TVA présente un caractère régressif ; celui-ci se traduit par le fait que les pays les moins prospères versent, au titre de la TVA, une part supérieure à celle qu'exigerait l'équité, c'est-à-dire une répartition proportionnelle à la richesse des Etats. Ce décalage s'explique essentiellement par la tendance des pays les moins prospères à consommer relativement plus -en proportion du PNB- que les pays les plus riches.

Ce déséquilibre avait été corrigé à partir de 1988 par la méthode de l'écrêtement : l'assiette de la TVA prise en compte ne peut dépasser 55 % du PNB du pays considéré. Ce mécanisme correcteur ne supprime cependant pas le caractère régressif et les pays intéressés, comme la majorité des Etats-membres avaient souhaité renforcer la ressource assise sur le PNB, considérée comme parfaitement proportionnelle à la richesse des Etats.

Le système actuel, hérité des mécanismes introduits en 1970-1977, paraissait par conséquent contraire aux dispositions du Traité de Maastricht qui précise dans son article 62 que "*la Communauté a pour mission...(...) d'assurer la cohésion économique et sociale et la solidarité entre les Etats membres*". Par ailleurs, "le protocole sur la cohésion économique et sociale" annexé au Traité dispose de façon parfaitement explicite que les "*Etats affirment leur intention de tenir compte de la capacité contributive de différents Etats-membres au système des ressources propres et d'étudier les moyens permettant de corriger, pour les pays les moins prospères, les éléments régressifs du système actuel de ressources propres*".

La présente décision constitue par conséquent une application directe du Traité de Maastricht.

Le tableau ci-après retrace la part relative de chaque Etat, à la fois dans le PNB total et dans le budget communautaire. Dans l'ensemble, la part dans le financement du budget est voisine de celle dans le PNB total. Il n'en demeure pas moins que certains écarts subsistent.

Le cas de l'Italie apparaît à cet égard particulièrement flagrant puisque l'Italie financera 12,9 % du budget communautaire de 1995 alors que sa part dans le PNB total est de l'ordre de 15,4 %. La faiblesse de l'assiette TVA expliquerait en partie ce décalage.

Le tableau ci-après retrace la comparaison de la part relative de chaque Etat dans le budget et le PNB communautaire.

**Part des Etats-membres dans le PNB  
et le budget communautaire**

Pays	PNB 1994 (milliards d'écus)	Part dans le PNB	Financement (milliards d'écus 1995)	Part dans le financement du budget 1995
Belgique	186,3	3,28 %	2,82	3,9 %
Danemark	122,4	2,1 %	1,44	2 %
Allemagne	1 671,3	29,39 %	22,02	30,7 %
Grèce	65,2	1,15 %	1,11	1,6 %
Espagne	403,2	7,09 %	5,04	7 %
France	1 111,4	19,54 %	13,22	18,4 %
Irlande	42,6	0,77 %	0,65	0,9 %
Italie	876,8	15,42 %	9,25	12,9 %
Luxembourg	9,2	0,16 %	0,17	0,2 %
Pays-Bas	273,5	4,81 %	4,40	6,1 %
Portugal	65	1,15 %	1,07	1,5 %
Royaume-Uni	861,4	15,16 %	10,61	14,8 %
<b>Total</b>	<b>5 688,2</b>	<b>100 %</b>	<b>71,83</b>	<b>100 %</b>

## **2. Etapes de la décision**

La décision du **Conseil de l'Union européenne** du 31 octobre 1994 (réunissant les Ministres compétents des Etats-membres) sur les ressources propres est une application d'une décision du **Conseil Européen** (réunissant les Chefs d'Etat et de gouvernement) d'Edimbourg en décembre 1992 sur le financement futur de la Communauté.

Cette procédure en deux temps quoique non prévue par les textes (puisque l'article 201 du Traité de Maastricht dispose que le Conseil statue sur proposition de la Commission, après consultation du Parlement européen, mais n'évoque pas le rôle du Conseil européen), est pourtant tout à fait courante : la plupart des grandes décisions budgétaires ont été précédées par un accord politique au plus haut niveau, conclu à l'occasion d'un Conseil européen.

### **Principales décisions en matière budgétaire**

- **Mise en oeuvre des ressources propres**
  - Accord du Conseil européen de La Haye décembre 1969
  - Décision du Conseil du 21 avril 1970
- **Relèvement du taux d'appel de la TVA de 1 à 1,4 % et accord sur la compensation britannique**
  - Accord du Conseil européen à Fontainebleau fin 1984
  - Décision du Conseil le 7 mai 1985.
- **Adoption de la 4ème ressource, et doublement des fonds structurels et mise en oeuvre d'une programmation pluriannuelle 1988-1992**
  - Accord du Conseil européen de Bruxelles des 11 et 12 février 1988
  - Décision du Conseil du 24 juin 1988
- **Nouveau doublement des fonds structurels et mise en oeuvre de la nouvelle programmation pluriannuelle 1993-1999.**
  - Accord du Conseil européen d'Edimbourg - décembre 1992
- **Décision du Conseil du 31 octobre 1994.**

Cette décision du Conseil du 31 octobre 1994 a été prise formellement sur proposition de la Commission (proposition du 6 novembre 1994) et après avis du Parlement européen et du Comité économique et social.

On remarquera cependant que le délai entre la décision politique (décembre 1992) et la traduction juridique finale (octobre 1994), est très important, puisque près de deux ans séparent la décision du Conseil européen et celle du Conseil des ministres.

En effet, cette fois la décision en matière de ressources propres requiert l'unanimité des Etats-membres, qui n'a pu être obtenue avant octobre 1994, en raison des réticences de l'Italie à l'égard de la nouvelle décision sur les ressources propres.

D'une part, il faut reconnaître que le nouveau dispositif est beaucoup moins favorable à l'Italie que le précédent. La Commission estimant en 1992 qu' *"un des problèmes posés par la ressource TVA est lié aux effets de l'économie clandestine : l'assiette TVA est biaisée au profit de pays dont les systèmes de perception sont peu efficaces, ou dont les méthodes statistiques sont peu fiables."* (Com. 92-81 final : *"le système des ressources propres"*). Cette analyse technique ne concerne naturellement pas un pays particulier, nommément désigné ; il n'en demeure pas moins que la part de l'Italie dans la ressource TVA étant de 2 à 3 points inférieure à la part de l'Italie dans le PNB communautaire ce qui pouvait laisser supposer une sous-estimation de l'assiette TVA. L'Italie n'avait par conséquent pas un intérêt financier à accélérer la réforme.

D'autre part, l'Italie a longtemps subordonné son accord sur les ressources propres à la révision rétroactive des quotas laitiers. Les agriculteurs de ce pays étaient apparemment victimes d'une sous-estimation de la base de référence. Un accord est intervenu entre la Commission et l'Italie. Ce pays devra néanmoins régler 1,9 milliard d'écus au lieu de 2,5 initialement prévus. Un abattement a également été accordé à l'Espagne qui était dans une situation comparable (1,3 milliard au lieu de 1,9 milliard).

## **C. PRESENTATION SIMPLIFIEE DE LA DECISION**

La décision du Conseil du 31 octobre 1994 aménage l'ancien régime des ressources propres sans en bousculer l'architecture et programme une augmentation de prélèvements communautaires.

### **1. L'aménagement du régime des ressources propres**

L'article 2 réduit le taux d'appel de la TVA de 1,4 % à 1 % en 1999 par palier annuel de 0,08 %.

La décision revient en réalité sur le système en vigueur entre 1977 -date de la première application de la recette TVA, dont le principe fut pourtant décidé en 1970- et 1986 -date à laquelle le taux d'appel de la TVA est passé de 1 à 1,4 %.

L'article 2 prévoit ensuite que l'assiette de TVA sera écrêtée de 55 à 50 % du PNB communautaire, afin d'atténuer le caractère régressif de la recette TVA (voir ci-dessus B).

L'application de ce nouveau seuil est cependant différenciée selon les Etats-membres. Elle est d'application immédiate pour les pays dont le PNB par habitant est inférieur à 90 % de la moyenne communautaire (Espagne, Portugal, Grèce, Irlande).

### **2. Le plafond des ressources propres**

C'est en 1988 que le Conseil décida de programmer par des "perspectives financières" l'augmentation du budget communautaire jusque là manifeste mais irrégulière, en fixant le plafond de dépenses en volume et le plafond de recettes en proportion du PNB communautaire.

Les premières perspectives financières couvraient la période 1988-1992. Les nouvelles perspectives financières couvrent la période 1993-1999 et sont construites sur le même principe en fixant d'une part, les plafonds de dépenses en volume, qui atteindront 559 milliards de francs en 1999, et d'autre part, les plafonds de ressources en proportion du PNB communautaire.

Le plafond sera relevé progressivement de 1,20 % en 1994 à 1,27 % du PNB en 1999.

**Plafond de ressources propres  
en % du PNB total de la Communauté**

Perspectives financières 1988-1992					Perspectives financières 1993-1999							
1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	
1,19	1,17	1,18	1,19	1,20	1,20	1,20	1,21	1,22	1,24	1,26	1,27	

**D. PORTEES DE LA DECISION**

**1. Les conséquences financières**

*a) sur le budget 1995 :*

La décision du 31 octobre 1994 porte le taux plafond de prélèvement de 1,20 % à 1,21 % du PNB communautaire en 1995.

Il eut été normal de considérer qu'en l'absence d'une telle décision, ou plus exactement dans l'attente de la ratification par les Etats membres de cette décision du Conseil, l'ancien taux plafond - soit 1,20 %- aurait dû s'appliquer au budget 1995.

En vérité, la Commission, comme le Parlement européen ne se sont guère embarrassés de cette contrainte, puisque l'avant projet de budget présenté par la Commission dès le 19 avril 1994, comme le projet de budget du Parlement européen adopté le 11 octobre -soit à des dates antérieures à la décision du Conseil, sont l'un et l'autre calés sur un taux de prélèvement de 1,21 %.

Seul le Conseil a respecté l'ancien plafond de 1,20 % dans l'attente d'une nouvelle décision.

La Commission et le Parlement européen ont pour leur part, anticipé les choix des parlements nationaux, ce qui est une curieuse façon de construire l'Europe.

La nouvelle décision sur les ressources propres est en vérité, sans effet sur le budget 1995.

*b) Sur la nature des ressources propres*

La présente décision du Conseil aménage l'ancien dispositif, sans le bouleverser. Il n'est en particulier pas question d'une cinquième ressource propre, ou d'un nouveau régime de ressources propres faisant davantage appel à la responsabilité de l'Union européenne. Il a maintes fois été démontré qu'en dépit du qualificatif de ressources propres, le budget européen est de plus en plus financé par des prélèvements sur les recettes d'Etats, qui s'apparentent de plus en plus à des contributions nationales.

Le mouvement induit par la décision du 31 octobre, qui majore le prélèvement issu de la 4ème ressource PNB, renforce ce glissement vers un financement purement national.

Votre Commission rappelle qu'elle a toujours considéré que l'objectif d'une nouvelle ressource authentiquement communautaire devrait être poursuivi, afin de responsabiliser l'Europe en matière de prélèvements.

La nouvelle décision du Conseil n'apporte aucun élément nouveau sur ce point, et se contente de prévoir que la Commission présentera un rapport d'ici 1999 sur la possibilité de création d'une nouvelle ressource propre.

*c) Sur le montant du prélèvement*

L'augmentation du taux plafond aura pour conséquence l'augmentation du prélèvement français au budget des Communautés européennes.

Toutes choses égales par ailleurs, sur la base du taux moyen de participation (18,9 %) et du taux de conversion actuel, le prélèvement au profit des Communautés européennes atteindra 105 milliards de francs en 1999.

Compte tenu de la répartition prévisionnelle des dépenses (précisée par les perspectives financières pluriannuelles qui minore les dépenses agricoles et majore les dépenses structurelles) et des taux de retour des différentes politiques communautaires (le taux de retour est apprécié par la part de la France dans la dépense communautaire), l'augmentation de prélèvement s'accompagnera inévitablement d'une dégradation du solde des flux financiers entre la France et l'Union européenne, qui devrait atteindre de l'ordre de 20-25 milliards de francs.

## **2. Les conséquences politiques**

L'importance de l'autorisation d'approbation des décisions du Conseil relatives aux ressources propres n'est dans l'ensemble guère comprise.

Le Sénat a souvent dénoncé la portée limitée des contrôles exercés par la représentation nationale sur le fonctionnement des institutions européennes en général et le budget européen en particulier. En dépit de l'amélioration incontestable de l'information et du suivi des questions communautaires, un sentiment diffus de dessaisissement est fréquemment ressenti par de nombreux parlementaires, à la fois en raison d'une excessive complexité des procédures communautaires, et en raison de l'absence de véritables procédures nationales de contrôle de la dépense européenne. Il s'en suit de fréquentes accusations sur la dérive du budget, et le déficit démocratique.

Ces accusations ne semblent pourtant que peu fondées.

Il n'y pas de dérive du budget dans la mesure où la hausse du budget européen, quoique massive, est programmée dans le cadre de perspectives financières elles-mêmes décidées par les Conseils européens. Le budget de 1995, comme demain, celui de 1999 sont la traduction de décisions prises en décembre 1992, lors du Conseil européen d'Edimbourg.

Il n'y a pas non plus de déficit démocratique dans la mesure où d'une part, les décisions majeures sont prises au niveau politique -et au plus haut niveau-, par les Chefs d'Etat et de Gouvernement des Etats membres, qui ont naturellement une totale légitimité démocratique, et d'autre part, les décisions en matière de ressources propres sont toujours approuvées par les Parlements nationaux.

Conformément à l'article 53 de la Constitution, l'intervention du Parlement intervient sous la forme d'une "autorisation d'approbation". Toutes les grandes décisions ont par conséquent été approuvées par le Parlement :

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

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

- Décision du Conseil des Communautés du 24 juin 1988 relative à la création d'une ressource basée sur le PNB dite "4ème ressource", approuvée par la loi n° 88-1253 du 30 décembre 1988.

Cette étape que constitue l'autorisation d'approbation est tout à fait décisive puisque l'autorisation parlementaire a eu pour conséquence soit de prévoir de nouvelles ressources (en 1970) soit de programmer leur augmentation (en 1994), soit les deux à la fois (en 1988).

**Les budgets européens suivants, et par conséquent les prélèvements futurs ne seront que l'application de ces décisions et traduiront en termes financiers, l'autorisation parlementaire accordée quelques années auparavant.**

**Il convient de rappeler que la présente décision porte sur la durée 1994-1999, ce qui constitue une projection très éloignée. Le budget de 1999 sera, dans une certaine mesure, la traduction de la décision qui sera approuvée dans quelques jours, en décembre 1994, par le Parlement français.**

**Force est de constater que cette importance n'a pas toujours été parfaitement comprise.**

**L'expérience précédente est révélatrice de certains dysfonctionnements.**

La décision du 24 juin 1988 sur les ressources propres qui engageait pourtant les finances nationales et européennes pour les quatre années suivantes, fut discutée le 20 décembre 1988 lors d'une séance de vendredi, habituellement consacrée aux accords internationaux, "coincée" entre une convention fiscale avec le Congo et la convention avec la Suisse sur les poinçons sur les métaux précieux. Lors de l'adoption de ce texte, seul un orateur, en sus des deux rapporteurs de la commission des Finances et de la commission des Affaires étrangères, n'est intervenu au cours de la discussion générale.

Apparemment, cette décision pourtant fondamentale et lourde de conséquences financières, fut examinée comme un texte de routine, et ne fut peut être pas débattue avec l'attention suffisante.

Il aurait été extrêmement fâcheux que le présent texte soit débattu dans des conditions comparables. Cela ne sera heureusement pas le cas puisqu'il sera débattu à la suite du projet de loi relatif à l'adhésion de trois nouveaux membres. Ces deux textes sont très importants pour l'avenir de l'Europe.

## DEUXIEME PARTIE

### EXAMEN DES ARTICLES

#### DE LA DECISION DU CONSEIL DU 31 OCTOBRE 1994

Le projet de loi comporte un article unique, *"autorisant l'approbation de la décision du Conseil de l'Union européenne relative au système de ressources propres de la Communauté européenne adoptée à Luxembourg"*.

Cette procédure est une application de l'article 53 de la Constitution, qui précise que *"les traités des accords (...) qui engagent les finances de l'Etat (...), ne peuvent être ratifiés ou approuvés (en vertu d'une loi (et) ne prennent effet qu'après avoir été ratifiés ou approuvés"*.

Le projet de loi renvoie par conséquent aux dispositions de la décision du Conseil du 31 octobre 1994, qu'il convient de commenter.

## **ARTICLE PREMIER**

### **Principe de financement du budget communautaire par des ressources propres**

Cet article ne fait que rappeler le principe de financement du budget communautaire par des ressources propres.

Ce principe découle de l'article 201 du Traité de Rome, modifié par l'article 201 du Traité de Maastricht, et régulièrement rappelé à l'occasion de toute nouvelle décision portant sur le financement du budget communautaire.

## ARTICLE 2

### Liste des ressources propres et aménagement de la ressource TVA

#### 1. Les ressources propres

a) *L'article 2 donne la liste des ressources propres, qui demeure inchangée par rapport à 1988, à savoir :*

- les prélèvements agricoles et assimilés, droits perçus à l'importation destinés à rapprocher le prix des marchandises importées sur le prix des marchandises produites dans l'Union.

- Les droits de douane du tarif douanier commun.

- La recette TVA, liée à l'application d'un taux à l'assiette uniformisée entre Etats-membres.

- La 4ème ressource PNB, liée à l'application d'un taux de prélèvement assis sur le PNB total de la Communauté. Cette ressource est destinée à assurer l'équilibre du budget.

b) *L'article 2 aménage également la recette TVA*

La recette TVA est aujourd'hui la principale recette de la Communauté, puisqu'avec 35 milliards d'écus (230 milliards de francs), elle assure 48,5 % le financement du budget européen.

La ressource TVA est aujourd'hui fixée à 1,4 % d'une assiette commune dans tous les Etats.

Rappelons en effet, qu'il ne s'agit pas d'un pourcentage du produit de la TVA perçu par les Etats-membres mais d'un prélèvement sur une assiette harmonisée et corrigée statistiquement. Ce prélèvement a été décidé en 1970 : le produit étant obtenu "*par l'application d'un taux qui ne peut dépasser 1 % d'une assiette déterminée de manière uniforme par les Etats-membres, selon des règles communautaires*".

La détermination de cette assiette uniforme n'est intervenue qu'en 1977, par l'adoption de la sixième directive du Conseil en matière d'harmonisation des législations des Etats-membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires.

Le taux de 1 % a été relevé à 1,4 % lors du Conseil Européen de Fontainebleau en 1984 avec effet en 1986.

## 2. La critique du système

Quoique profondément ancrée dans le système des ressources propres de la Communauté, la ressource TVA a le profond défaut d'être régressive : les pays les moins riches payent proportionnellement plus au titre de la ressource TVA que les pays riches, dans la mesure de la part de la consommation dans le PNB de chaque Etat varie selon le degré de prospérité.

En effet, la différence entre la part d'un Etat dans l'"assiette TVA" totale et sa part dans le PNB total de la Communauté vient de la part de la consommation dans le PNB. Les pays présentant des niveaux de consommation élevée, et corrélativement, des niveaux d'épargne peu élevés, en proportion de leur PNB ont des assiettes de TVA importantes. Ce facteur est aggravé en période de basse conjoncture, qui, au moins jusqu'à ces dernières années, étaient caractérisées par un niveau de consommation relativement important et un déclin de l'épargne.

Cette ressource TVA apparaît par conséquent non seulement inadéquate face à l'augmentation des dépenses mais ne répond pas à l'objectif d'une plus grande équité que la Communauté s'est elle même assignée.

Le protocole sur la cohésion économique et sociale, annexé au Traité de Maastricht dispose d'ailleurs que les Etats *"affirment leur intention de tenir compte de la capacité contributive des différents Etats-membres au système des ressources propres et d'étudier les moyens permettant de corriger, pour les Etats-membres les moins prospères, les éléments régressifs du système actuel de ressources propres"*.

Le plafonnement ou "écrêtement" de la TVA par rapport au PNB, décidé en 1984 avait pour objectif de limiter les inconvénients du système d'origine : l'assiette TVA est prise en compte dans la limite de 55 % du PNB. En 1992, cet écrêtement était appliqué pour six Etats.

**Assiette TVA  
en pourcentage du PNB 1992**

<b>Pays</b>	<b>Avant écrêtement</b>	<b>Après écrêtement</b>
Belgique	45,8	45,8
Danemark	41,2	41,2
Allemagne	52,6	52,6
Grèce	59,9	55,0
Espagne	56,1	55,0
France	52,4	52,4
Irlande	64,4	55,0
Italie	40,9	40,9
Luxembourg	64,4	55,0
Pays-Bas	50,9	50,9
Portugal	74,5	55,0
Royaume-Uni	57,9	55,0
Douze	51,5	50,6

**3. Les modifications contenues dans la décision du  
31 octobre**

La nouvelle décision limite le poids de la ressource TVA de deux manières :

d'une part, le taux d'appel de la ressource sera progressivement abaissé de 1,4 % à 1 % en 1994, par paliers annuels de 0,08 %. On observera que le taux de 1 % était le taux initial, appliqué entre 1977 et 1984.

**Taux d'appel de la TVA**

<b>1977-1984</b>	<b>1984-1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>
1 %	1,4 %	1,32 %	1,24 %	1,16 %	1,08 %	1 %

- D'autre part, en diminuant son assiette, qui passera de 55 % à 50 % du PNB.

Cette diminution sera réalisée à un rythme variable selon les Etats-membres. Elle sera immédiate dès 1995 (pour les pays dont le PNB par habitant en 1991 était inférieur à 90 % de la moyenne communautaire (c'est le cas de l'Espagne, du Portugal, de la Grèce et de l'Irlande) ; et elle sera graduelle, par diminution de 1 % par an, pour les autres Etats-membres.

### ARTICLE 3

#### **Modification du plafond des ressources propres.**

C'est l'article central de la décision du 31 octobre 1994, puisqu'il prévoit le relèvement progressif du plafond des ressources propres, actuellement fixé à 1,20 % du PNB total de la Communauté, jusqu'à 1,27 % du PNB total de la Communauté à l'horizon 1999.

La programmation financière pluriannuelle constitue certainement, avec le financement par ressources propres, bien des caractéristiques majeures du budget de l'Union européenne. Elle a été décidée en 1988, pour mettre fin aux crises budgétaires successives et quasi systématiques entre 1980 et 1988.

Les différentes autorités budgétaires s'accordent sur les grandes priorités budgétaires à venir.

Le passage de la programmation -en volume- des crédits d'engagement au plafond -en pourcentage du PNB- des ressources propres, suit un circuit complexe :

1. Programmation en volume des crédits d'engagement répartis entre rubriques
2. Traduction du total des crédits d'engagement - crédits de paiement.
3. Evolution du total des crédits de paiement en **pourcentage PNB** communautaire.
4. Prise en compte d'une marge pour imprévu.
5. Evaluation des ressources propres en pourcentage du PNB communautaire.

Cette programmation financière constitue une garantie du financement communautaire et un encadrement, qui, d'une certaine façon limite la progression du budget.

L'expérience depuis 1988 montre cependant que le plafond est moins considéré comme une limite à ne pas dépasser, que comme une enveloppe à atteindre.

La première programmation couvrait la période 1988-1992. La seconde couvre la période 1993-1999. On notera que le relèvement de plafond de ressources propres est irrégulier, puisqu'il varie selon les années de 0,01 point à 0,02 point.

Le plafond de ressources propres, en pourcentage total du PNB des douze Etats-membres est le suivant :

<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>
1,20 %	1,21 %	1,22 %	1,24 %	1,26 %	1,27 %

## ARTICLES 4 ET 5

### Compensation britannique

Ces deux articles reprennent les dispositions de la décision du Conseil du 24 juin 1988 relatives à la correction des déséquilibres budgétaires.

Dès leur adhésion en 1973, les Britanniques avaient fait valoir que l'économie du budget européen leur était défavorable, et avaient souhaité obtenir une compensation. Le débat s'est progressivement orienté vers la question des "contributions nettes", c'est-à-dire le solde entre les ressources versées au budget des Communautés européennes et les dépenses communautaires dans l'Etat considéré. La compensation a été officialisée par le sommet de Fontainebleau en 1984 qui a décidé que *"tout Etat-membre supportant une charge budgétaire excessive au regard de sa prospérité relative est susceptible de bénéficier d'une correction"*.

Ce principe ouvrait la voie au débat sur le "juste retour" que la commission des Finances a souvent présenté, pour d'ailleurs en montrer les limites.

La compensation britannique a d'abord joué sur la seule ressource TVA : la différence entre ce que verse le Royaume-Uni au titre de la TVA et ce qu'il reçoit du budget européen était compensée à hauteur de 66 %, par les autres Etats-membres.

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 %.

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 ont longtemps bénéficié d'une restitution partielle conformément aux dispositions du traité d'adhésion.

## **ARTICLES 6 ET 7**

### **Inscription d'une réserve pour les prêts et les aides d'urgence**

Depuis 1988, le budget des Communautés européennes comporte une ligne budgétaire spécifique, destinée à faire face aux aléas de dépenses.

Il s'agissait alors d'une réserve monétaire dotée de 1 milliard d'écus, destinée à abonder les crédits du FEOGA garantie et plus spécialement les dépenses de restitution, en cas d'évolution défavorable et imprévue de la parité dollar/écu.

Cette réserve était débloquée, au-delà d'une franchise de 400 millions d'écus.

La décision du Conseil du 31 octobre 1994 apporte deux réserves supplémentaires, l'une finançant le fonds de garantie des prêts, l'autre destinée aux aides d'urgence dans les pays tiers.

Conformément à l'article 7 de la décision, les excédents de fonds de garantie de prêts sont considérés comme des ressources propres.

## ARTICLE 8

### Modalités de perception

#### et de contrôle des ressources propres

Cet article reprend les dispositions antérieures relatives aux modalités de perception et de contrôle des ressources propres qui incombent aux Etats-membres. On notera, que s'agissant des ressources propres traditionnelles, l'Etat intervient alors pour le compte de la Communauté. Il s'agit d'une disposition ancienne, déjà prévue en 1970. Il en va de même pour les ressources assises sur la richesse nationale, puisqu'il s'agit bien d'un prélèvement sur les recettes de l'Etat, sans qu'il soit possible de distinguer, au moment de la perception, les ressources destinées au budget de l'Etat de celles destinées au budget européen.

Cette disposition appelle deux observations :

- La responsabilité des Etats dans la perception des ressources a aussi pour conséquence que les remboursements de prélèvements indûment perçus doivent être demandés à l'Etat, et non à la Communauté. Les litiges sont résolus par les autorités nationales.

- Si la compétence des autorités nationales est incontestable, votre commission ne peut accepter l'interprétation selon laquelle ce partage de compétences serait "*une application importante du principe de subsidiarité*" comme il est indiqué dans l'exposé des motifs associé au projet de loi.

Cette interprétation ramène le principe de subsidiarité à une simple mesure de déconcentration : la Communauté fixe le plafond de dépenses et les Etats prélèvent les ressources correspondantes.

**Il s'agit d'une dérive particulièrement pernicieuse, qui limite le contenu du principe de subsidiarité à quelques aspects techniques, simple déclinaison moderne du pouvoir hiérarchique ou simple moyen d'alléger le travail de l'échelon central.**

**Une telle interprétation est fort éloignée de l'intention des signataires du Traité de Maastricht et révèle l'absence de tout progrès significatif dans la réflexion et l'application de principe de subsidiarité, qui visait à une nouvelle répartition des compétences entre la Communauté et les Etats-membres.**

## **ARTICLE 9**

### **Restitution aux Etats**

Au moment de leur adhésion, la Grèce, l'Espagne et le Portugal ont bénéficié de dispositions transitoires afin de limiter les prélèvements communautaires, notamment leur part dans le financement de la compensation britannique.

L'article 9 de la décision confirme ces dispositions anciennes.

## **ARTICLE 10**

### **Rapport sur une nouvelle ressource propre**

La décision du Conseil du 31 octobre 1994 majore le plafond de prélèvement mais confirme l'ensemble du système actuel des ressources propres.

L'article 10 prévoit toutefois que la Commission européenne devra présenter d'ici 1999, un rapport sur la possibilité d'une nouvelle ressource propre. Votre commission a déjà eu l'occasion d'exprimer ses réserves à l'égard du système actuel, qui ne donne aucune responsabilité véritable à la Communauté, en laissant la charge réelle de financement aux Etats.

Il est même tout à fait significatif que les véritables ressources propres, qui résultent des politiques communes (prélèvements agricoles et droits de douane de tarif extérieur commun) sont délaissés au profit des ressources prélevées sur les recettes fiscales des Etats. Ainsi la Communauté diminue les ressources dont elle est maître et reporte le financement sur les Etats-membres.

Ce système paraît irresponsable. A terme, il serait préférable que la Communauté devienne directement comptable envers les contribuables européens.

Plusieurs pistes ont été évoquées :

- une TVA communautaire. Ce système serait très différent du système actuel, puisqu'aujourd'hui les Etats prélèvent, au profit de la Communauté 1,4 % d'une assiette uniforme de TVA, alors qu'une TVA communautaire serait votée par les douze, au même titre que les collectivités locales votent les taux de leurs impôts ;

- un impôt sous forme d'accises sur l'énergie (c'est-à-dire électricité nucléaire comprise) ou sur les émissions de gaz CO<sub>2</sub> (c'est-à-dire hors électricité d'origine nucléaire) est également envisagé. Ces questions n'ont hélas guère progressé, et les prélèvements nationaux augmentent en compensation de la baisse des véritables ressources propres.

Votre commission confirme son souhait de responsabiliser l'Europe en matière de prélèvements dans la mesure où les conséquences du système actuel qui consiste à prélever sur les Etats les moyens destinés à la Communauté, paraissent fâcheuses.

L'article 10 de la décision du Conseil prévoit donc que la Commission présentera d'ici 1999, un rapport sur les possibilités de création d'une nouvelle ressource propre.

## **ARTICLE 11**

### **Exécution de la décision**

L'article 11 est un article d'exécution qui prévoit que la décision sur les ressources propres entre en vigueur le premier jour du mois suivant la réception de la dernière notification de l'accomplissement par les Etats-membres des procédures requises pour son adoption par leurs règles constitutionnelles respectives.

On observera que la portée de cet article est toute symbolique puisqu'en réalité, la Commission et le Parlement ont adopté un avant projet de budget et un avant projet de budget calés sur le nouveau taux plafond de 1,21 % du PNB communautaire, sans attendre ni la décision du Conseil, ni, a fortiori, sa ratification par les Etats-membres.

## CONCLUSION

L'examen du projet de loi en commission (voir ci-après) a révélé une certaine inquiétude : le Sénat, en donnant, aujourd'hui son accord, va déterminer les budgets européens des cinq prochaines années, et, par conséquent le montant de la participation française. Une fois la ratification intervenue, les parlements nationaux ne pourront plus contester le volume des crédits européens, et par conséquent, le montant des prélèvements opérés sur les ressources nationales.

De l'avis unanime des sénateurs de la commission, cette autorisation ne peut être considérée comme un blanc seing sur la gestion des crédits communautaires, qui appelle de très nombreuses réserves.

- absence du respect des parlements nationaux,

- basculement du financement de l'Union européenne par déclin progressif des vraies ressources propres et transfert sur les contributions nationales,

- fraude et absence de sanction à l'encontre des fraudeurs,

- dilution excessive des politiques interne et externe de l'Union européenne,

- utilisation contestable des crédits communautaires par coût des intermédiaires,

- absence de progrès significatif pour appliquer le principe de subsidiarité dans le domaine budgétaire.

Si l'issue du processus de ratification ne fait aucun doute, votre commission rappelle que l'approbation de la décision sur les ressources propres ne saurait être considérée comme un blanc seing accordé à la Commission, gestionnaire, ou aux autorités budgétaires de l'Union européenne.

Le Sénat saura, quand il le faudra, utiliser la procédure nouvelle prévue par l'article 88-4 de la Constitution pour exprimer ses observations et réserves sur la gestion des crédits européens.

## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 7 décembre 1994, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la commission a examiné le rapport de M. René Trégouët sur le projet de loi autorisant l'approbation d'une décision du Conseil des Communautés Européennes relative au système des ressources propres des Communautés.

**M. René Trégouët, rapporteur**, a rappelé en préambule que la procédure d'autorisation de l'approbation de la décision du Conseil de l'Union européenne sur les ressources propres était une application de l'article 53 de la Constitution.

Il a rappelé les principes du financement de l'Union par des ressources propres et donné la liste de ces ressources. Il a décrit les dispositions qui visent à atténuer le caractère régressif de la ressource TVA en réduisant progressivement le taux d'appel de la TVA de 1,4 % à 1 %, et en plafonnant l'écrêtement à 50 % du PNB. Il a observé que dans le régime actuel, les pays les moins riches payent proportionnellement plus au titre de la ressource TVA que les pays riches, dans la mesure où la part de la consommation dans le PNB de chaque Etat varie selon le degré de prospérité.

Il a indiqué que le plafond de ressources propres, qui est aujourd'hui de 1,20 % du PNB communautaire, sera relevé progressivement pour atteindre 1,27 % en 1999.

**M. René Trégouët, rapporteur**, a ensuite analysé le projet de loi en distinguant la portée de la décision du Conseil et celle de l'autorisation parlementaire. Sur le premier point, il a regretté que le projet de loi ne contienne aucune disposition relative à une véritable ressource communautaire, qui permettrait de responsabiliser la Communauté. Il a cependant souligné les conséquences budgétaires de la décision puisque le relèvement du plafond implique une hausse de notre participation qui atteindra, toutes choses égales par ailleurs, 105 milliards de francs en fin de période.

Le rapporteur a observé que les conséquences de cette décision étaient beaucoup plus importantes pour d'autres pays qui bénéficiaient de l'ancienne structure de prélèvement, comme l'Italie, en raison d'une sous évaluation de l'assiette TVA.

**M. René Trégouët, rapporteur**, a enfin insisté sur la portée de l'autorisation parlementaire. Il a observé que les décisions en matière de ressources propres étaient toujours approuvées par les Parlements nationaux et a rappelé que la présente décision portait sur la période 1994-1999, ce qui signifie que le budget de 1999 sera, dans une certaine mesure, la traduction de la décision bientôt approuvée par le Parlement français.

Il a rappelé que la précédente décision du 24 juin 1988 sur les ressources propres, qui engageait pourtant les finances nationales et européennes pour les quatre années suivantes, avait été discutée entre deux conventions fiscales. Il a considéré qu'il serait extrêmement fâcheux que le présent texte soit débattu dans des conditions comparables car il engage l'avenir de l'Europe et nos finances publiques jusqu'en 1999.

En réponse à **M. Robert Vizet**, qui l'interrogeait sur l'incidence des nouvelles adhésions sur le budget européen et sur l'importance de la fraude, **M. René Trégouët, rapporteur**, a indiqué que la contribution nette apportée par les trois futurs membres de l'Union européenne serait de l'ordre de 1,3 milliard d'écus en année pleine, ce qui ne permettrait pas de financer le supplément de dépenses programmé dans les perspectives financières. Il a, par ailleurs, rappelé que le problème de la fraude, quoique fondamental, ne pouvait être rapproché des questions soulevées par le financement du budget. Il a observé que la fraude existe dans tous les Etats, ce qui n'empêche pas chacun d'eux de voter un budget.

**M. Maurice Blin** s'est interrogé sur la progression et la répartition des dépenses européennes, et sur le respect de la procédure budgétaire en 1994.

**M. René Trégouët, rapporteur**, a indiqué que le budget des Communautés européennes serait de l'ordre de 500 milliards de francs en 1995 et atteindrait, toutes choses égales par ailleurs, c'est-à-dire hors effet des adhésions nouvelles, 560 milliards de francs en 1999. Il a rappelé que la contribution française s'élèverait à 105 milliards de francs en fin de période et que le solde net serait de 20 à 25 milliards de francs. Le rapporteur a par ailleurs précisé que le Parlement européen n'avait pas voté des recettes à hauteur de 1,21 % du PNB communautaire, mais avait autorisé des dépenses correspondant à ce taux de prélèvement. Il a rappelé que ce taux figurait dans la décision soumise à l'approbation du Parlement français. Il a considéré qu'il était d'ailleurs tout à fait anormal que le Parlement européen adopte un projet de budget calé sur une décision qui n'avait pas encore été approuvée par les Etats.

**M. Paul Loridant** a considéré que la décision entérinait la compensation britannique et la théorie du juste retour.

**M. René Trégouët, rapporteur**, a rappelé que dès leur adhésion, les Britanniques avaient souhaité limiter les conséquences budgétaires de leur adhésion, que la compensation britannique avait été décidée en 1984, et qu'en dépit de ce mécanisme correcteur, le Royaume-Uni restait largement contributeur net vis-à-vis de la Communauté.

Il a indiqué que, en trois ans (1989-1992), la contribution nette du Royaume-Uni avait été de 44 milliards de francs, contre 40 milliards de francs pour la France et 160 milliards de francs pour l'Allemagne.

**M. Christian Poncelet, président,** s'est interrogé sur les conséquences de la renégociation des quotas laitiers par l'Italie, et a regretté la diminution constante des vraies ressources propres de la Communauté.

**M. René Trégouët, rapporteur,** a indiqué que la renégociation des quotas laitiers avait permis de ramener l'arriéré de 2,5 milliards d'écus à 1,9 milliard d'écus. Il a observé que le dépassement antérieur ne pouvait être considéré comme une fraude imputable aux agriculteurs italiens dans la mesure où ces derniers avaient appliqué les quotas annoncés par leur gouvernement, et que la réparation incombait par conséquent à l'Etat, et non aux agriculteurs. Il a rappelé le glissement progressif de la structure des ressources propres, par diminution des ressources authentiquement communautaires compensée par une majoration des prélèvements nationaux.

**M. Christian Poncelet, président,** a souhaité que le rapport de M. René Trégouët fasse écho aux observations formulées à leur gestion des crédits européens et leur financement.

La commission a adopté le projet de loi.