

N° 146

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2001-2002

Annexe au procès-verbal de la séance du 13 décembre 2001

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 de la décision du Conseil de l'Union européenne du 29 septembre 2000 relative au système des ressources propres des Communautés européennes,

Par M. Denis BADRÉ,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Alain Lambert, président ; MM. Jacques Oudin, Gérard Miquel, Claude Belot, Roland du Luart, Mme Marie-Claude Beaudeau, M. Aymeri de Montesquiou, vice-présidents ; MM. Yann Gaillard, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, secrétaires ; M. Philippe Marini, rapporteur général ; MM. Philippe Adnot, Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Jacques Baudot, Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Thierry Foucaud, Yves Fréville, Adrien Gouteyron, Hubert Haenel, Claude Haut, Alain Joyandet, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, François Marc, Michel Mercier, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, Jacques Pelletier, René Tréguouët.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (11^{ème} législ.) : 3423, 3436, 3453 et T.A. 739

Sénat : 132 (2001-2002)

Traités et conventions.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	3
I. LE DISPOSITIF ACTUEL DE FINANCEMENT DU BUDGET COMMUNAUTAIRE	4
A. L'EXISTENCE DE RESSOURCES PROPRES	4
1. <i>La structure des recettes</i>	4
a) Les ressources propres traditionnelles	4
b) La contribution TVA	5
c) La ressource PNB	5
2. <i>La compensation britannique</i>	5
3. <i>L'évolution des recettes</i>	6
a) La diminution des ressources propres traditionnelles et de la ressource TVA	6
b) La progression de la « ressource PNB »	7
B. UN FINANCEMENT PERFECTIBLE	8
1. <i>Le rapport de la Commission européenne</i>	8
2. <i>La question des soldes nets</i>	9
II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES AU SYSTÈME DES RESSOURCES PROPRES DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES	10
A. LA MODIFICATION DE LA PART RELATIVE DES TROIS RESSOURCES PROPRES	10
1. <i>La diminution du taux d'appel maximal de la TVA</i>	10
2. <i>L'augmentation des frais de perception sur les ressources propres traditionnelles</i>	11
3. <i>La progression de la « ressource PNB »</i>	11
B. LA MODIFICATION DES MODALITÉS DE FINANCEMENT DE LA CORRECTION BRITANNIQUE	12
1. <i>La réduction de la participation de certains Etats</i>	12
2. <i>La neutralisation de la correction britannique au regard de l'élargissement</i>	12
III. L'IMPACT DE LA MODIFICATION DU SYSTÈME DES RESSOURCES PROPRES SUR LES CONTRIBUTIONS DES ETATS MEMBRES	13
A. LES TRANFERTS DE CHARGE	13
1. <i>Des contributions très inégales</i>	13
2. <i>Les modifications apportées par la nouvelle décision ressources propres</i>	14
B. LES CONSÉQUENCES SUR LA CONTRIBUTION FRANÇAISE	15
1. <i>La forte hausse de la contribution française pour 2002</i>	15
2. <i>Les causes de cette hausse</i>	15
CONCLUSION	17
EXAMEN EN COMMISSION	19

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Le 28 novembre dernier, le Sénat a examiné en séance publique la contribution française au budget des Communautés européennes dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2002, contribution évaluée à 16,87 milliards d'euros.

Le même jour, le conseil des ministres examinait le projet de loi autorisant l'approbation de la décision du Conseil de l'Union européenne du 29 septembre 2000 relative au système des ressources propres des Communautés européennes qui fait l'objet du présent rapport. Examiné en urgence par le Conseil d'Etat, ce projet de loi a été inscrit à la dernière minute à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale et du Sénat. En effet, pour entrer en vigueur, il faut qu'il ait été approuvé par tous les parlements européens avant le 1^{er} janvier 2002.

Votre rapporteur ne peut que critiquer la manière dont le gouvernement traite et le Parlement et les questions relatives aux affaires européennes.

Certes, le Parlement français ne peut qu'approuver cette décision sous peine de créer une crise majeure au sein de l'Union européenne. Pour autant, la décision datant du 29 septembre 2000, ce texte aurait pu être inscrit plus tôt à l'ordre du jour, et notamment avant l'examen de l'article 26 du projet de loi de finances pour 2002 puisqu'il a des conséquences directes sur le montant du prélèvement sur recettes opéré au titre de la participation de la France au budget des Communautés !

L'inscription dans la précipitation de ce projet de loi montre une nouvelle fois que l'Europe ne constitue pas la priorité du gouvernement. Alors qu'il s'agit d'une décision importante puisqu'elle modifie le système des ressources propres de l'Union européenne et, par là même, crée des transferts de charge entre Etats, le gouvernement ne juge pas utile de consacrer du temps à expliquer cette réforme aux citoyens afin qu'ils se sentent plus proches de la construction européenne dont ils n'entendent bien souvent parler que lors des sommets européens se réunissant deux fois par an.

I. LE DISPOSITIF ACTUEL DE FINANCEMENT DU BUDGET COMMUNAUTAIRE

A. L'EXISTENCE DE RESSOURCES PROPRES

L'article 269 du Traité instituant la Communauté européenne prévoit que le budget de cette dernière «*est, sans préjudice des autres recettes, intégralement financé par des ressources propres*». Si le financement de la Communauté européenne reposait initialement sur un système de contributions acquittées par chaque Etat, un régime de ressources propres a été mis en place conformément au Traité par une décision du Conseil du 21 avril 1970.

Depuis cette date, trois décisions du Conseil ont modifié le dispositif des ressources propres :

- celle du 7 mai 1985 relevant le plafond de l'assiette TVA et arrêtant les nouvelles modalités de calcul de la correction britannique ;

- celle du 24 juin 1988 créant une quatrième ressource propre assise sur le PNB ;

- celle du 30 octobre 1994 relevant le plafond des ressources propres par rapport au PNB et ramenant le taux d'appel de la TVA de 1,32 % en 1995 à 1 % en 1999.

1. La structure des recettes

Hors recettes diverses, on a coutume de distinguer entre les ressources propres traditionnelles et les autres ressources propres.

a) Les ressources propres traditionnelles

Les ressources propres traditionnelles sont composées des prélèvements agricoles, des « cotisations sucre et isoglucose » et des droits de douane.

Les prélèvements agricoles sont des taxes variables perçues sur les importations de produits agricoles en provenance de pays tiers et qui relèvent d'une organisation commune de marché. Ces prélèvements ont pour objet de compenser la différence entre les prix mondiaux et les prix communautaires. Tout comme les droits de douane, leur rendement a diminué en raison de la libéralisation du commerce mondial.

Les cotisations sur le sucre et l'isoglucose correspondent aux cotisations à la production et au stockage prévues dans le cadre de l'organisation du marché du sucre ainsi que les cotisations à la production d'isoglucose.

Ces trois ressources propres traditionnelles sont recouvrées par les administrations nationales et directement reversées au budget de la Communauté européenne, après un prélèvement de 10 % correspondant aux frais de perception.

Les ressources propres sont composées de la contribution TVA et de la contribution PNB.

b) La contribution TVA

Le montant de la contribution TVA dû par chaque Etat membre est obtenu par l'application d'un taux de 1 % fixé par la décision ressources propres à l'assiette de la TVA, déterminée de manière uniforme pour tous les Etats membres. Cette assiette ne peut dépasser 50 % du PNB de l'Etat membre.

c) La ressource PNB

Le montant de la ressource PNB est obtenu par l'application d'un taux fixé au cours de la procédure budgétaire à une assiette constituée du PNB de la Communauté. Le taux est fixé de manière à financer par cette ressource la différence entre le montant des dépenses de l'année et le produit des autres ressources propres et des recettes diverses. Le financement de cette ressource est réparti entre les Etats membres au prorata de leur part dans le PNB communautaire.

Toutefois, dans un souci de maîtrise de la dépense publique communautaire, le montant total des ressources propres perçues par la Communauté est plafonnée à 1,27 % du PNB communautaire par la décision ressources propres actuellement en vigueur.

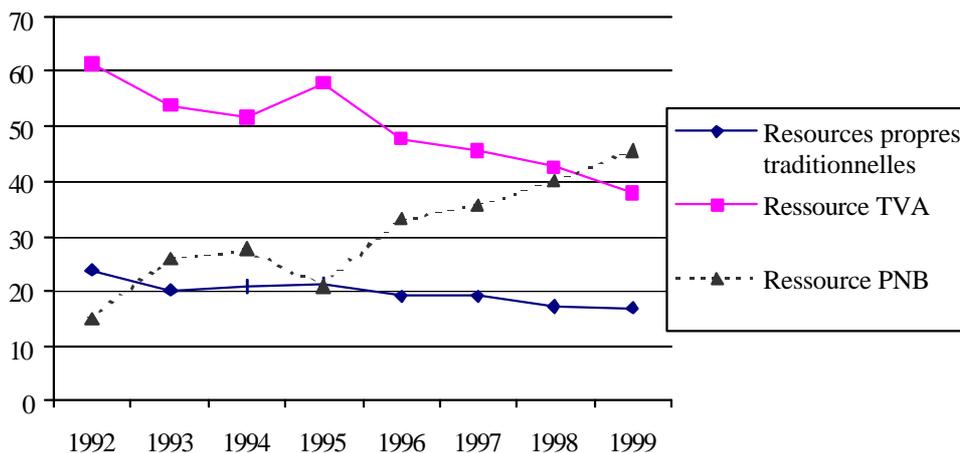
2. La compensation britannique

Lorsque le Royaume-Uni a adhéré aux Communautés européennes, le poids prépondérant des dépenses agricole dans le budget communautaire a conduit à ce que la contribution britannique audit budget soit beaucoup plus forte que les retours financiers dont il bénéficiait.

Ce déséquilibre budgétaire a été au centre du débat politique pendant près de 10 ans (1974-1984), bloquant fréquemment le processus décisionnel des Communautés européennes jusqu'à l'accord de Fontainebleau qui a accordé une correction au Royaume-Uni de sa contribution au budget communautaire : les deux-tiers de cette différence constaté entre les versements de recettes effectués par le Royaume-Uni et les dépenses de la Communauté européenne sur le sol britannique sont pris en charge par les autres Etats membres au prorata de leur part dans le PNB communautaire. L'Allemagne bénéficie d'une réduction d'un tiers de sa contribution à ce titre, qui est financée par les autres Etats membres au prorata de leur part dans le PNB.

3. L'évolution des recettes

Evolution en pourcentage des recettes de l'Union européenne



a) La diminution des ressources propres traditionnelles et de la ressource TVA

L'effritement des ressources traditionnelles est incontestable. Leur niveau absolu s'est, au cours des dernières années, toujours situé entre 12 et 15 milliards d'euros, ce qui s'est traduit par une baisse de leur part dans le financement du budget européen. Alors qu'elles représentaient 29,1 % des ressources communautaires en 1988, elles n'en représentent plus que 16,1 % en 1999.

On en connaît certaines raisons : pour les droits de douane, un désarmement tarifaire continu, pour les prélèvements agricoles, le rapprochement des prix intérieurs et mondiaux et l'autosuffisance de la Communauté.

On en devine d'autres : la volonté inégale des Etats de recouvrer certaines de ces ressources, évoquée en ces termes par la Commission européenne :

« Dans ces conditions, les Etats membres préfèrent apparemment financer le budget de l'Union européenne par le biais du PNB plutôt que d'instaurer un système plus efficace de perception des ressources propres traditionnelles... en effet, pour des raisons compréhensibles, ils ne sont disposés ni à renforcer le cadre réglementaire du système douanier ni à engager les ressources nécessaires au recouvrement des droits de douane »¹.

La ressource TVA tend également à diminuer en raison du plafonnement de l'assiette-TVA des Etats membres qui sert à calculer leur contribution.

En 1988, ladite assiette avait été plafonnée à 55 % du PIB des Etats membres. En 1994, cet écrêtement fut ramené à 50 % du PIB, immédiatement pour le Portugal, la Grèce, l'Espagne et l'Irlande, progressivement pour les autres Etats. En outre, le taux maximal d'appel de la ressource fut abaissé passant, là aussi progressivement, de 1,4 % à 1 % en 1999.

En conséquence, alors que la contribution TVA représentait 60 % des ressources propres en 1988, elle n'en représente plus que 35,4 % en 1999.

b) La progression de la « ressource PNB »

La ressource PNB, introduite par la décision de 1988, a une fonction résiduelle d'équilibre entre les recettes et les dépenses budgétaires. En conséquence, le taux d'appel uniforme de la ressource PNB varie selon les besoins budgétaires annuels.

Toutefois, la part des recettes tirées des ressources propres traditionnelles et de la TVA diminuant progressivement, la ressource PNB joue un rôle croissant dans le financement du budget communautaire. Alors qu'elle représentait seulement 10,9 % des ressources communautaires en 1988, elle en représente en 1999 48,4 % et devient ainsi la première ressource propre du budget communautaire.

¹ « Le financement de l'Union européenne » - Rapport de la Commission européenne - 7 octobre 1998, page 10.

B. UN FINANCEMENT PERFECTIBLE

1. Le rapport de la Commission européenne

En octobre 1998, la Commission européenne a publié un rapport¹ sur le fonctionnement du système des ressources propres dans lequel elle dresse un bilan du dispositif.

Elle constate que le système actuel de ressources propres a fonctionné globalement de façon satisfaisante. D'une part, il a assuré des recettes suffisantes pour financer les plans de dépenses. D'autre part, les contributions brutes des Etats membres sont devenues plus équitables en raison du remplacement progressif de la ressource TVA par la ressource PNB : une plus grande proportionnalité entre les contributions et la richesse produite par les Etats membres est respectée.

Toutefois, le dispositif reste perfectible. La Commission européenne insiste sur trois inconvénients du dispositif actuel.

D'abord, il présente des lacunes en termes d'autonomie financière. En effet, l'essentiel des ressources de l'Union européenne provient des contributions nationales. Les seules véritables ressources propres sont constituées par les droits de douane et les droits perçus dans le cadre de la politique agricole commune (cotisations sur le sucre et l'isoglucose). Or, leur importance dans le financement des dépenses de l'Union européenne diminue sensiblement.

L'absence d'autonomie financière rend donc l'Union européenne très dépendante des transferts intergouvernementaux, ce qui crée régulièrement des tensions en focalisant le débat européen sur la question des « soldes nets ».

Le deuxième inconvénient soulevé par la Commission européenne réside dans **la complexité de la perception des ressources propres traditionnelles**, alors même que l'attitude des Etats membre est ambiguë.

D'une part, les Etats qui recouvrent ces droits ont tendance à les considérer comme des contributions nationales alors qu'en réalité, il ne s'agit pas d'un prélèvement sur leur richesse nationale, mais d'un reversement de recettes douanières prélevées sur des opérateurs économiques provenant d'autres Etats membres.

¹ « Le financement de l'Union européenne » - Rapport de la Commission européenne – 7 octobre 1998.

D'autre part, les Etats semblent réticents à instaurer un système plus efficace de perception des ressources propres traditionnelles et semblent préférer financer le budget communautaire par la ressource PNB.

Enfin, la Commission européenne insiste sur l'opacité du système des ressources propres. L'exemple le plus caractéristique est celui de la correction en faveur du Royaume-Uni. Cette disposition réduit la corrélation entre les contributions brutes et la capacité contributive. En outre, son calcul et son mode de financement sont très complexes et nuisent à la transparence de ce mécanisme.

2. La question des soldes nets

Les négociations sur l'Agenda 2000 ont commencé à partir de septembre 1997. Rapidement, des divergences sont apparues entre les Etats sur le système actuel de financement communautaire. La Grèce et l'Espagne ont proposé d'introduire un élément de progressivité dans le système des ressources propres afin de mieux tenir compte de la capacité contributive des différents Etats membres.

Au contraire, d'autres pays comme l'Allemagne, les Pays-Bas, l'Autriche et la Suède ont estimé que leurs contributions étaient excessives au regard des « retours » financiers dont ils bénéficient. Une ligne de partage a alors opposé partisans d'une plus grande équité dans le "partage du fardeau" (pays à "soldes nets" importants comme l'Allemagne, les Pays-Bas, l'Autriche et la Suède) aux pays "riches", dont les soldes nets sont moins élevés (France, Italie, Danemark, Finlande, Luxembourg, Belgique). Particulièrement visées, la France et l'Italie ont refusé d'être la variable d'ajustement.

L'enjeu de cette confrontation sur les déséquilibres budgétaires portait sur la généralisation d'un mécanisme d'écrêtement des soldes nets s'inspirant de la compensation britannique. Un tel mécanisme a été constamment refusé par les autres délégations qui le jugeaient contraire au principe de solidarité communautaire.

Votre rapporteur tient à faire remarquer que la question des soldes nets est en totale contradiction avec les principes mêmes de l'intervention budgétaire européenne. Le budget communautaire dans son volet dépenses est dépendant des politiques communes auquel il apporte un soutien financier.

Le débat sur l'opportunité de ces politiques communes et sur leur qualité est un débat légitime. Mais, apprécier ces politiques à partir du critère de la part des retours de chacun des Etats au titre de ces politiques n'est pas légitime. L'introduction d'un tel critère, outre qu'il distrait l'attention du nécessaire examen lucide de la pertinence des options européennes, a pour effet de ruiner les politiques communes.

En outre, ce débat repose sur des données comptables erronées. D'abord, il comporte des biais du fait de la prise en compte de certaines recettes pour calculer les soldes nets. Ainsi, les ressources propres traditionnelles qui sont des ressources communautaires devraient être exclues du calcul des soldes nets.

De même, le champ des dépenses prises en compte pour calculer les soldes nets ne tient pas compte du profit que tirent certains Etats des crédits d'action extérieure et des dépenses administratives.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES AU SYSTÈME DES RESSOURCES PROPRES DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Le résultat obtenu à Berlin constitue un compromis. Ecartant l'écrêtement généralisé des soldes nets, la réforme des ressources propres s'inscrit en fin de compte dans la continuité du paquet précédent.

Aucune ressource propre nouvelle n'a été créée, seules leurs parts relatives dans le financement du budget communautaire sont modifiées par une réduction du taux d'appel de la TVA et une augmentation des frais de perception sur les ressources propres traditionnelles.

Par ailleurs, les clés de répartition du financement de la correction britannique entre les autres Etats membres sont modifiées.

A. LA MODIFICATION DE LA PART RELATIVE DES TROIS RESSOURCES PROPRES

1. La diminution du taux d'appel maximal de la TVA

Le taux d'appel maximal de la ressource TVA passera de 1 % actuellement à 0,75 % en 2002 et à 0,5 % à partir de 2004.

La réduction du taux d'appel de la TVA est une solution de compromis, la Belgique et surtout l'Italie s'étant opposées à la substitution totale de cette ressource par la ressource PNB demandée par la majorité des autres délégations. Cette décision s'inscrit dans la continuité, après la baisse de 1,4% à 1% du taux d'appel décidée pour le paquet Delors II. La part de cette ressource, qui s'élevait à 65% en 1992 et à 35% en 1999, ira donc encore en diminuant au profit de la ressource PNB, ce qui devrait renforcer l'équité du système, en raison des distorsions entraînées par la ressource TVA du fait de la part très variable de la consommation dans le PNB des Etats membres.

2. L'augmentation des frais de perception sur les ressources propres traditionnelles

Les frais de perception sur les ressources propres traditionnelles passent de 10 à 25% du produit des droits de prélèvement perçus par les Etats membres. Cet accroissement des frais de perception restitués aux Etats membres entraînera une diminution du montant des ressources propres traditionnelles inscrites en partie recettes du budget communautaire.

Il s'agit en fait d'une concession faite essentiellement aux Pays-Bas et au Royaume-Uni qui avaient demandé la suppression des ressources propres traditionnelles. En 1997, le Pays-Bas contribuaient à hauteur de 12,2 % au versement des ressources propres traditionnelles pour une part dans le PIB communautaire de 4,5% et avaient souhaité la suppression de cette ressource.

En effet, les pays qui assurent des fonctions de port d'importation et d'exportation pour la Communauté (Belgique, Pays-Bas) encaissent des droits de douane payés par des opérateurs économiques résidant dans d'autres Etats membres et des prélèvements agricoles importants ("effet Rotterdam"). Leur contribution au budget communautaire à ce titre est dès lors automatiquement plus importante que s'ils n'avaient pas à assurer cette fonction. L'importance des ressources propres traditionnelles pour le Royaume-Uni est à mettre sur le compte de l'importance relative de son commerce avec des pays tiers ("effet Commonwealth").

Ce compromis ne contribue pas à rendre plus simple et transparent le système de financement de l'Union. En outre, il ôte une partie de leur sens aux ressources propres traditionnelles pourtant déjà minoritaires (16% en 1999) dans les sources de financement communautaire.

Par ailleurs, son principe est discutable puisqu'il conduit à "indemniser" certains pays alors même que leur versement ne correspond pas à un prélèvement sur leur richesse nationale, mais au reversement de recettes douanières prélevées sur des opérateurs économiques provenant d'autres Etats membres.

3. La progression de la « ressource PNB »

La montée en charge de la « ressource PNB » est la conséquence directe des réformes de 1994. Depuis 1999, elle est la première ressource propre du budget communautaire. La nouvelle décision ressources propres approuvée par le Conseil européen du 29 septembre 2000 a accentué cette prédominance. En 2002, la part de la « ressource PNB » devrait s'élever à 61,1 % et représenter à partir de 2004 près de 70 % des recettes du budget communautaire.

Votre rapporteur tient à saluer cette évolution qui tend à rapprocher les contributions des Etats membres de leurs capacités contributives.

B. LA MODIFICATION DES MODALITÉS DE FINANCEMENT DE LA CORRECTION BRITANNIQUE

1. La réduction de la participation de certains Etats

Le principe de la correction britannique instituée par le Conseil européen de Fontainebleau de 1984 est confirmé. Ainsi, le Royaume-Uni ne participe qu'à hauteur de 14 % au financement du budget communautaire alors que son PNB représente 18 % de celui de l'Union européenne.

La nouvelle décision ressources propres a cependant réformé le mode de financement de ladite correction.

La part de l'Allemagne dans le financement de la correction britannique était déjà réduite d'un tiers. La nouvelle décision ressources propres réduit les participations de l'Allemagne, de la Suède, de l'Autriche et des Pays-Bas à 25% de leur part théorique. Le montant de la correction britannique restant inchangée, cette réduction est financée par les autres Etats membres.

Ainsi, la part de la France au financement de la correction britannique passe de 23 % à près de 32 % (soit un surcoût de 366 millions d'euros ou encore 2,4 milliards de francs) tandis que l'Italie financera désormais à hauteur de près de 26 % ladite correction.

2. La neutralisation de la correction britannique au regard de l'élargissement

Si la correction britannique est maintenue, son impact au regard de l'élargissement est cependant neutralisée.

Il convient de rappeler que les dépenses prises en compte dans le calcul de la correction britannique sont les dépenses « réparties », ce qui correspond à toutes les dépenses¹ sauf les dépenses finançant les actions extérieures.

Les négociations relatives à l'Agenda 2000 ont porté sur le développement de trois programmes de préadhésion afin de préparer l'élargissement de l'Union européenne. Une rubrique 7 a donc été créée (dépenses de préadhésion) et les crédits « PHARE » figurant jusqu'à présent

¹ Sont ainsi incluses les dépenses administratives

dans la rubrique 4 « actions extérieures » ont été basculées dans la rubrique 7. Se posait alors la question de la nature répartie ou non des dépenses de cette nouvelle rubrique : reconnues comme des dépenses réparties, elles auraient alors été incluses dans l'assiette retenue pour le calcul de la correction britannique qui aurait mécaniquement crû.

Cette solution n'a pas été retenue. Il a été décidé que les aides de préadhésion (3 milliards d'euros par an), tout comme les autres dépenses de l'Union européenne qui ne peuvent pas être réparties entre les Etats membres n'entreront pas dans le calcul de la correction britannique. Après leur adhésion, les dépenses en faveur des nouveaux membres pourront être réparties, mais elles seront réduites d'un montant correspondant aux aides de préadhésion versées l'année précédant l'adhésion.

Votre rapporteur se félicite qu'une telle solution ait été retenue, même s'il regrette que la correction britannique ait été maintenue. En effet, plus que jamais, cette dernière est devenue injustifiée.

D'abord, la modification des répartitions des dépenses de l'Union européenne remet en cause la dérogation accordée au Royaume-Uni. Alors que cette dernière était censée compenser la faible part du Royaume-Uni dans les dépenses agricoles communautaires à une époque où, désormais, la correction britannique exonère également ce pays de l'effort de solidarité par le biais des fonds structurels.

Ensuite, le déséquilibre du Royaume-Uni n'est plus exceptionnel. En 1984, le déséquilibre du Royaume-Uni était, avant correction, le plus important de la Communauté européenne. Depuis quelques années, l'Allemagne, les Pays-bas, l'Autriche et la Suède présentent des déséquilibres aussi importants que le Royaume-Uni.

III. L'IMPACT DE LA MODIFICATION DU SYSTÈME DES RESSOURCES PROPRES SUR LES CONTRIBUTIONS DES ETATS MEMBRES

A. LES TRANFERTS DE CHARGE

1. Des contributions très inégales

L'Allemagne, qui en 2001 a financé plus d'un quart du budget communautaire, est le plus grand contributeur, même si sa part tend à diminuer à moyen terme. La France arrive en deuxième position avec une

contribution de 15,17 milliards d'euros en 2001 (soit 17,6 %), suivie de l'Italie (13,8 %) du Royaume-Uni¹ (9,9 %), de l'Espagne et des Pays-Bas pour ne retenir que les principaux contributeurs.

2. Les modifications apportées par la nouvelle décision ressources propres

Coût par État Membre de la nouvelle décision ressource propre

Sur la base du projet de budget pour 2002

	Ancienne DRP			Nouvelle DRP			Ecart sur les contributions nettes
	Montant de la contribution	Contribution nette	en % (2)	Nouvelle contribution (1)	Contribution nette	en % (2)	
Belgique	3.862	3.719	3,92	4.038	3.679	3,88	-39,8
Danemark	1.952	1.916	2,02	2.097	2.006	2,12	90,2
Allemagne	23.413	23.028	24,29	23.404	22.442	23,68	-585,6
Grèce	1.591	1.567	1,65	1.654	1.595	1,68	27,8
Espagne	7.494	7.386	7,79	7.793	7.524	7,94	138,1
France	16.160	15.978	16,86	16.877	16.422	17,33	444,1
Irlande	1.281	1.258	1,33	1.330	1.272	1,34	13,8
Italie	12.555	12.384	13,06	13.498	13.068	13,79	684,8
Luxembourg	231	228	0,24	241	234	0,25	5,1
Pays-Bas	6.399	6.194	6,54	6.257	5.745	6,06	-449,9
Portugal	1.415	1.394	6,54	1.472	1.418	1,50	24
Grande-Bretagne	13.810	13.437	14,18	14.157	13.225	13,95	-212,1
Autriche	2.341	2.310	2,44	2.278	2.201	2,32	-109,2
Finlande	1.401	1.387	1,46	1.498	1.461	1,54	74,5
Suède	2.647	2.601	2,74	2.609	2.495	2,63	-105,8
Total	96.553	94.787	100,00	99.201	94.787	100	0

(1) hors régularisation des frais de perception 2001

(2) pour les contributions nettes

La décision du Conseil du 29 septembre 2000 relative au système des ressources propres de la Communauté européenne ne modifiera pas la hiérarchie des contributeurs.

Toutefois, elle entraîne des transferts de charge entre les Etats membres.

La nouvelle décision ressources propres diminue le montant des contributions de l'Allemagne (-585,6 millions d'euros), des Pays-Bas (-449,9 millions d'euros), du Royaume-Uni (-212,1 millions d'euros), de

¹ Le Royaume-Uni est traditionnellement le troisième contributeur après l'Allemagne et la France. Toutefois, il a bénéficié d'un important remboursement en 2001 pour compenser la sous-évaluation dont avait fait l'objet la correction britannique. Il ne constitue donc en 2001 que le quatrième contributeur derrière l'Italie.

l'Autriche (-109,2 millions d'euros), de la Suède (-105,8 millions d'euros) et de la Belgique (-39,8 millions d'euros).

Il convient de rappeler que l'Allemagne, la Suède, l'Autriche et les Pays-Bas ne financent plus qu'à hauteur de 25 % la correction britannique.

Au contraire, l'Italie voit sa contribution augmenter respectivement de 684,8 millions d'euros, en raison de l'augmentation de sa participation au financement de la contribution britannique et de l'augmentation de la part de la ressource PNB dans les recettes du budget communautaire.

B. LES CONSÉQUENCES SUR LA CONTRIBUTION FRANÇAISE

1. La forte hausse de la contribution française pour 2002

Le montant de la contribution française au budget des communautés européennes est évalué à **16,87 milliards d'euros (soit 110,66 milliards de francs)**.

Par rapport à l'évaluation de notre contribution qui avait été faite en loi de finances initiale pour 2001 (15,17 milliards d'euros, soit 99,5 milliards de francs), le prélèvement sur recettes augmente de 1,7 milliard d'euros. Mais, par rapport à l'estimation révisée de nos versements effectifs (14,7 milliards d'euros) cette augmentation est beaucoup plus forte (+ 15 %). Toutefois, cette dernière ne constitue pas une base de comparaison pertinente car elle est due à un excédent de l'exercice 2000 reporté en 2001 tout à fait exceptionnel (de 11,6 milliards d'euros).

Par rapport à la loi de finances initiale de 2001, la hausse apparente de 1,7 milliard d'euros doit être diminuée de 573 millions d'euros afin de prendre en compte les frais de perception restitués par l'Union européenne.

La contribution française brute au budget communautaire pour 2002 représente un pourcentage de l'ordre de 6,7 % des recettes fiscales nettes et de 31,2 % du produit de l'impôt sur le revenu.

2. Les causes de cette hausse

Cette progression de la contribution française résulte d'abord de la forte croissance que connaît le budget communautaire : après un doublement au cours de la dernière décennie, les perspectives financières

définies en 1999 à Berlin prévoient une hausse de 16 % en termes réels du plafond des crédits de paiement sur la période 2000-2006.

La forte hausse pour 2002 s'explique également par l'entrée en vigueur de la nouvelle décision ressources propres adoptée par le conseil le 29 septembre 2000 conformément aux accords de Berlin et qui devrait être approuvée par chacun des parlements nationaux d'ici la fin de l'année 2001.

Cet aménagement des modalités de calcul des contributions des Etats membres qui prendra effet au 1er janvier 2002 se traduit par **une hausse de 1.142 millions d'euros** de la contribution de la France au budget communautaire, soit 67,7 % de la hausse globale de la contribution française pour 2002 par rapport à 2001.

En effet, la réforme des modalités du calcul des ressources propres induit des transferts de charge entre les Etats membres. Ces transferts tendent à relever le taux de contribution de la France au budget communautaire en raison d'un accroissement de sa participation au financement de la correction britannique et de la réduction de la part des ressources propres traditionnelles au profit de la ressource PNB à laquelle elle contribue davantage.

Toutefois, ce montant (1.142 millions d'euros) ne reflète pas la contribution réelle de la France au budget communautaire dans la mesure où il ne tient pas compte des « retours » perçus par la France par le remboursement des frais de perception sur les ressources propres traditionnelles.

Pour 2002, en intégrant l'application rétroactive de la hausse des frais de perception, **le surcoût ponctuel pour la France est de 582 millions d'euros.**

Il est plus élevé que l'impact pérenne de la décision ressource propre (444 millions d'euros). Pour l'Union européenne, la substitution à due concurrence de la ressource PNB à des ressources propres traditionnelles est neutre budgétairement. Pour la France, elle crée une charge supplémentaire puisque son taux de contribution à la ressource PNB (16,5 %) est supérieur à son taux de contribution aux ressources propres traditionnelles (10,3 %).

CONCLUSION

Le jour de l'examen par votre commission du projet de loi autorisant l'approbation de la décision du Conseil de l'Union européenne du 29 septembre 2000 relative au système des ressources propres des Communautés européennes, le Sénat a reçu, en application de l'article 88-4 de la Constitution, une lettre rectificative à l'avant-projet de budget pour 2002 de la Commission européenne qui dispose :

« Considérant que la décision relative aux ressources propres sur laquelle s'appuyait l'avant-projet de budget n'entrera pas en vigueur le 1^{er} janvier 2002, en raison de retards pris dans les procédures d'adoption, et que, par conséquent, le financement du budget doit être établi sur la base de la décision relative aux ressources propres actuellement en vigueur ».

L'article 10 de la décision précitée prévoit que cette dernière n'entrera en vigueur qu'à l'issue du dépôt du dernier instrument d'approbation.

Selon les informations obtenues par votre rapporteur, jusqu'à présent, seuls le Danemark, l'Allemagne, les Pays-Bas, l'Autriche, la Finlande et la Suède ont achevé leur processus de ratification.

D'autres pays comme la France, l'Irlande, le Royaume-Uni, la Grèce et le Portugal devraient être en mesure de se conformer *in extremis* à ce calendrier avant la fin du mois de décembre.

En revanche, le retard accumulé dans les procédures de ratification en Italie, en Espagne, en Belgique et au Luxembourg serait trop important pour envisager la ratification de la décision précitée d'ici la fin de l'année.

Négligence grave de la part de certains Etats ou volonté de faire pression de la part d'autres, ce « cafouillage » risque d'aviver les tensions à la veille du Conseil européen de Laeken des 14 et 15 décembre.

En effet, la prorogation de l'actuel système des ressources propres modifie sérieusement le montant de la contribution de chaque Etat au budget communautaire. Alors que des pays comme l'Allemagne, les Pays-Bas, l'Autriche, la Suède ou le Royaume-Uni avaient anticipé une diminution de leur participation financière dans leurs budgets nationaux, ils sont obligés de revoir leur contribution à la hausse. Ainsi, l'Allemagne sera contrainte d'engager près de soixante millions d'euros supplémentaires par mois tant que la nouvelle décision ressources propres ne sera pas entrée en vigueur.

A l'heure où la mauvaise conjoncture économique pèse sur les budgets nationaux, cette nouvelle contrainte ne peut que soulever des protestations chez les Etats concernés.

A cet égard, il n'est pas anodin que le ministre allemand des finances, M. Hans Eichel, ait déploré le retard pris dans la ratification de la nouvelle décision ressources propres et ait exigé que le trop versé soit rétrocédé dès que la dernière ratification sera intervenue et qu'en conséquence, la décision précitée entrera en vigueur.

La lettre rectificative mentionnée précédemment récapitule le montant de la contribution de chaque Etat dans le financement des dépenses communautaires recalculée sur la base de l'actuelle décision ressources propres. La part française, évaluée à 16,87 milliards d'euros dans le projet de finances pour 2002 compte tenu de la nouvelle décision ressources propres, est désormais fixée à 15,85 milliards d'euros.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le jeudi 13 décembre, la commission a procédé, sous la présidence du président Alain Lambert, à l'**examen du projet de loi**

En introduction, **M. Denis Badré, rapporteur**, a rappelé que le 28 novembre dernier, le Sénat avait examiné la contribution française au budget des Communautés européennes dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2002, contribution évaluée à 16,87 milliards d'euros. Il a alors regretté que le Sénat n'ait pas été saisi au préalable du projet de loi visant à autoriser l'approbation de la décision du Conseil européen relative au système des ressources propres des Communautés européennes. Il a expliqué que ce dernier avait des conséquences directes sur le montant du prélèvement sur recettes opéré au titre de la participation de la France au budget des Communautés européennes. Il a ensuite fait remarquer qu'aujourd'hui-même, le Sénat avait été destinataire d'une lettre rectificative de la Commission européenne à l'avant-projet de budget pour 2002 qui constate qu'en raison de retards pris dans les procédures de ratification de la décision «ressources propres» par les parlements nationaux, le financement du budget communautaire pour 2002 devait être établi sur la base de la décision relative aux ressources propres actuellement en vigueur et non sur celle de la nouvelle décision prise lors du Conseil européen du 29 septembre 2000. Il en a déduit que le projet de loi examiné ce jour par la commission des finances ne s'appliquerait pas dès le 1^{er} janvier 2002 comme prévu initialement.

Puis, **M. Denis Badré, rapporteur**, a rappelé le contexte qui avait caractérisé les négociations sur l'Agenda 2000. Il a souligné les divergences apparues entre les Etats sur le système actuel de financement communautaire. Il a précisé que la Grèce et l'Espagne avaient proposé d'introduire un élément de progressivité dans le système des ressources propres afin de mieux tenir compte de la capacité contributive des différents Etats membres. Au contraire, d'autres pays comme l'Allemagne, les Pays-Bas, l'Autriche et la Suède avaient estimé que leurs contributions étaient excessives au regard des «retours» financiers dont ils bénéficient.

M. Denis Badré, rapporteur, a ajouté qu'une ligne de partage avait alors opposé les partisans d'une plus grande équité dans le «partage du fardeau» (pays à «soldes nets» importants comme l'Allemagne, les Pays-Bas, l'Autriche et la Suède) aux pays «riches» dont les soldes nets sont moins élevés (France, Italie, Danemark, Finlande, Luxembourg, Belgique), la France et l'Italie, particulièrement visées, refusant d'être la variable d'ajustement.

M. Denis Badré, rapporteur, a alors décrit le contenu de la décision. Il a insisté sur le fait que l'existence des trois types de ressources propres actuellement en vigueur avait été confirmée.

Toutefois, leur part relative dans le budget communautaire a été modifiée puisque la part des ressources propres et celle de la contribution de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) avaient été diminuées.

Il a noté que le taux d'appel maximal de la ressource TVA devrait passer de 1 % actuellement à 0,75 % en 2002 et à 0,5 % en 2004.

Puis, il a annoncé que les frais de perception sur les ressources propres traditionnelles passeront de 10 à 25 % du produit des droits de prélèvement perçus par les Etats membres. Il a ajouté que cet accroissement des frais de perception restitués aux Etats membres entraînerait une diminution du montant des ressources propres traditionnelles inscrites en partie recettes du budget communautaire.

Il a fait remarquer que ce compromis, qui bénéficie essentiellement aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, ne contribuerait pas à rendre plus simple et transparent le système de financement de l'Union et risquait d'ôter une partie de leur sens aux ressources propres traditionnelles pourtant déjà minoritaires (16 % en 1999) dans les sources de financement communautaire.

Puis, **M. Denis Badré, rapporteur**, a présenté le deuxième aspect important de la décision « ressources propres », à savoir la modification des clés de répartition de la contribution des Etats membres à la compensation britannique, sans que la correction elle-même soit mise en cause.

Il a noté que la nouvelle décision « ressources propres » réduirait les participations de l'Allemagne, de la Suède, de l'Autriche et des Pays-Bas à 25 % de leur part théorique. Le montant de la correction britannique restant inchangée, cette réduction serait financée par les autres Etats membres.

Il a ainsi souligné que la part de la France au financement de la correction britannique passerait de 23 % à près de 32 % tandis que l'Italie financerait désormais à hauteur de près de 26 % ladite correction.

M. Denis Badré, rapporteur, s'est ensuite intéressé à l'impact de cette décision sur la contribution française. Il a rappelé que la contribution de la France au budget communautaire augmentait de 11,2 % par rapport au prélèvement figurant dans la loi de finances initiale pour 2001. Or, 67,7 % de cette hausse (soit 1.142 millions d'euros) s'expliquerait par l'entrée en vigueur de la nouvelle décision « ressources propres ». Toutefois, il a tenu à relativiser ce chiffre pour 2002 : en intégrant l'application rétroactive de la hausse des frais de perception, le surcoût net pour la France se limiterait à 589 millions d'euros (soit 3,8 milliards de francs). L'impact de façon pérenne sera lui de 444 millions d'euros, soit 2,9 milliards de francs.

Par ailleurs, **M. Denis Badré, rapporteur**, a présenté les modifications apportées par la décision « ressources propres » dans la part des contributions des Etats membres. Il a admis que cette réforme entraînerait des transferts de charge entre les Etats membres.

Il a expliqué que la nouvelle décision « ressources propres » diminuerait le montant des contributions de l'Allemagne (-586 millions d'euros), des Pays-Bas (-449,9 millions d'euros), du Royaume-Uni (-212 millions d'euros), de l'Autriche (-109,2 millions d'euros), de la Suède (-105,8 millions d'euros) et de la Belgique (-39,8 millions d'euros).

Au contraire, la France et l'Italie verraient leur contributions augmenter respectivement de 684,8 et 444,1 millions d'euros pour 2002, en raison de l'augmentation de leur participation au financement de la contribution britannique et de l'augmentation de la part de la ressource produit national brut (PNB) dans les recettes du budget communautaire.

En conclusion, **M. Denis Badré, rapporteur**, a insisté sur le fait que cette décision était le résultat d'un compromis. Parmi les points positifs, il a été énuméré le fait que l'écêtement généralisé des soldes nets avait été écarté et que l'augmentation de la part de la ressource PNB devrait permettre une meilleure prise en compte des capacités contributives de chaque Etat.

Toutefois, il a reconnu que ce compromis comportait également des aspects négatifs : le système des ressources propres a été rendu encore plus opaque et complexe avec l'augmentation du remboursement des frais de perception des ressources traditionnelles et la modification des règles de répartition du financement de la correction britannique. En outre, celle-ci a été maintenue alors qu'il faudrait au contraire parvenir à sa suppression à terme.

Il a ajouté que le seul examen de la décision « ressources propres » ne suffisait cependant pas pour porter un jugement sur le compromis atteint. En effet, il a rappelé que dans le volet « financement des politiques communes », la France avait réussi à éviter un cofinancement de la politique agricole commune (PAC).

Enfin, il a mis en doute le fait que ce compromis prenne pleinement en compte les effets de l'élargissement de l'Union européenne sur le financement du budget. A cet égard, il a noté que l'article 9 de la décision du Conseil européen prévoyait un réexamen général du système des ressources propres avant le 1^{er} janvier 2006.

La commission a alors **décidé de proposer au Sénat d'adopter l'article unique du projet de loi.**