

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1988 - 1989

Annexe au procès-verbal de la séance du 14 décembre 1988

A V I S

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, autorisant l'approbation d'une décision du Conseil des Communautés européennes relative au système des ressources propres des Communautés,

Par M. Michel CRUCIS,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, *président* ; Yvon Bourges, Pierre Matraja, Michel d'Aillières, Emile Didier, *vice-présidents* ; Jean Garcia, Jacques Genton, Michel Alloncle, Guy Cabanel, *secrétaires* ; MM. Paul Alduy, Jean-Pierre Bayle, Jean-Luc Becart, Jean Bénard Mousseaux, André Bettencourt, André Boyer, Louis Brives, Michel Caldaguès, Jean Chamant, Jean-Paul Champriard, Jacques Chaumont, Michel Chauty, Yvon Collin, Charles-Henri de Cossé-Brissac, Michel Crucis, André Delelis, Claude Estier, Louis de la Forest, Gérard Gaud, Philippe de Gaulle, Jacques Golliet, Mme Nicole de Hauteclouque, MM. Marcel Henry, André Jarrot, Louis Jung, Paul Kauss, Christian de La Malène, Bastien Leccia, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Louis Longequeue, Philippe Madrelle, Daniel Millaud, Claude Mont, Michel Moreigne, Jean Natali, Charles Ornano, Paul d'Ornano, Robert Pontillon, Roger Poudonson, Paul Robert, Xavier de Villepin, Albert Voilquin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 276, 425, 409 et TA 48.

Sénat : 133 (1988-1989).

SOMMAIRE

| | Pages |
|--|-------|
| Introduction : adoptée conformément aux conclusions du Conseil européen des 11 et 12 février 1988, la décision du Conseil des Communautés du 24 juin 1988 relative au système des ressources propres tend à assurer le financement de la Communauté jusqu'en 1992 | 5 |
| | |
| PREMIERE PARTIE : LE NECESSAIRE DENOUEMENT DE LA CRISE BUDGETAIRE COMMUNAUTAIRE | 7 |
| | |
| A. L'insuffisance persistante des ressources de la Communauté | 7 |
| 1° Le financement de la Communauté avant 1970 | 7 |
| 2° La décision du 21 avril 1970 | 8 |
| 3° La décision du 7 mai 1985 | 9 |
| | |
| B. L'hypothèque de la compensation budgétaire consentie au Royaume-Uni | 10 |
| 1° Les données du contentieux et les premières solutions | 10 |
| 2° Les accords de Fontainebleau et la décision du 7 mai 1985 | 11 |
| 3° Une solution imparfaite pour un problème persistant | 12 |
| | |
| DEUXIEME PARTIE : LES DISPOSITIONS DE LA DECISION DU 24 JUIN 1988 : LES MODALITES DU FINANCEMENT COMMUNAUTAIRE JUSQU'EN 1992 | 15 |
| | |
| A. La remise à niveau du système des ressources propres de la Communauté | 15 |
| 1° La nouvelle structure des ressources propres | 15 |
| 2° Les modalités de calcul des diverses ressources | 17 |
| 3° Le dispositif de régulation budgétaire et le plafond global des ressources propres | 18 |
| | |
| B. L'adaptation du mécanisme de correction en faveur du Royaume-Uni | 19 |
| 1° Un système de compensation ajusté mais, pour l'essentiel, maintenu en l'état | 19 |
| 2° La répartition de la charge financière de la correction | 20 |
| 3° La traduction pratique de la compensation britannique | 21 |

| | |
|--|---------------|
| TROISIEME PARTIE : LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR POUR AVIS : UN ACCORD INCONTESTABLEMENT POSITIF QUI N'EST CEPENDANT PAS EXEMPT DE CRITIQUES ET D'INCERTITUDES | 25 |
| A. Une décision qui lève l'hypothèque budgétaire qui pesait sur l'horizon 1992 | 25 |
| 1° La discipline budgétaire : une décision qui s'inscrit dans une solution d'ensemble | 25 |
| 2° Des perspectives financières clarifiées pour les cinq années à venir | 26 |
| B. Une décision qui n'est pas exempte d'incertitudes et de critiques | 28 |
| 1° Les incertitudes | 28 |
| 2° Les critiques | 29 |
| Les conclusions de votre rapporteur pour avis et de la commission | 30 |

Mesdames,

Messieurs,

Le présent projet de loi a pour objet d'autoriser l'approbation de la décision du Conseil des Communautés européennes du 24 juin 1988 relative au système des "ressources propres" communautaires.

Adoptée simultanément à l'accord relatif au versement à la Communauté d'avances non remboursables pour 1988 -qui fait l'objet d'un autre projet de loi-, cette décision met également en oeuvre les principes arrêtés par le Conseil européen des 11 et 12 février 1988 pour définir les nouvelles modalités du financement communautaire, qui ont fait l'objet d'un examen détaillé de la part de la délégation du Sénat pour les Communautés européennes (1).

Mais, à la différence de l'accord sur les avances qui ne constitue qu'un expédient provisoire destiné à répondre aux problèmes budgétaires immédiats, la présente décision est beaucoup plus ambitieuse et abonde de façon substantielle les ressources de la Communauté de manière à assurer son financement régulier jusqu'en 1992.

(1) cf rapport d'information du Sénat n° 293 (1987-1988), p. 32 à 50 et conclusions n° 196-88 et 198-88 de M. Bernard Barbier en date des 13 et 27 octobre 1988.

Le texte qui nous est soumis vise ainsi à garantir à la Communauté des perspectives budgétaires claires pour les cinq prochaines années, lui permettant ainsi d'échapper à la renégociation financière quasi permanente que nous connaissons depuis tant d'années. Ainsi devrait se trouver dégagé l'horizon communautaire, pour mieux mobiliser les énergies européennes en vue de l'achèvement du marché intérieur européen, objectif central de la construction communautaire pour les prochaines années.

o

o o

- PREMIERE PARTIE -

**LE NECESSAIRE DENOUEMENT DE LA CRISE
BUDGETAIRE COMMUNAUTAIRE**

Une décision était en effet nécessaire pour tenter de dénouer durablement les difficultés budgétaires dans lesquelles la Communauté se débattait depuis des années. Sans chercher à dresser ici l'historique exhaustif des crises financières successives de la Communauté, il est toutefois apparu nécessaire à votre rapporteur pour avis, pour situer la présente décision dans son contexte, de rappeler les principales étapes de l'évolution de la Communauté au regard de ses deux difficultés financières principales : l'insuffisance persistante des ressources communautaires, et l'hypothèque constituée par la compensation budgétaire consentie au Royaume-Uni.

A) - L'insuffisance persistante des ressources de la Communauté

1°) - Le financement de la Communauté avant 1970

L'évolution historique du financement communautaire impose d'abord de rappeler que, jusqu'en 1970, la C.E.E. était financée -comme une organisation internationale ordinaire- par des contributions financières des Etats-membres, réparties selon un système de "clés" en fonction de la nature des dépenses.

Ce système, peu conforme à l'esprit communautaire et précaire parce que soumis à révision périodique, était peu satisfaisant. C'est pourquoi les Chefs d'Etat et de gouvernement décidèrent, en décembre 1969, de doter la Communauté de ressources

propres, conformément aux dispositions prévues par l'article 201 du traité de Rome. Tel fut l'objet de la décision du 21 avril 1970.

2°) - La décision du 21 avril 1970

Cette décision -ratifiée par la France en juin 1970 après une déclaration de conformité à la Constitution faite par le Conseil constitutionnel saisi, pour la première fois, sur la base de l'article 54 de la Constitution- attribue définitivement à la Communauté trois catégories de ressources propres :

- les prélèvements agricoles et les cotisations dans le secteur du sucre, résultant du marché commun agricole ;

- les droits de douane, provenant de l'établissement du tarif douanier commun ;

- et, surtout, un prélèvement sur une assiette commune de TVA, dont le montant était fixé au niveau des dépenses communautaires restant à financer dans la limite de 1 %.

Ce mécanisme ne fut toutefois intégralement mis en oeuvre, après l'accord de 1977 sur la définition de l'assiette commune de TVA, qu'à partir du budget pour 1980.

De surcroît, ces ressources propres -qui devaient assurer à la Communauté son autonomie financière- s'avèrent rapidement insuffisantes et le "1 % TVA" bientôt incapable de financer l'alourdissement du budget communautaire, dont l'origine principale est à rechercher dans l'extention progressive de la garantie communautaire à la plupart des secteurs agricoles et l'apparition d'excédents importants dans certaines productions agricoles.

Cette évolution exigeait -pour assurer notamment le financement de la politique agricole commune- de dégager de nouvelles ressources communautaires, après le palliatif provisoire constitué par le versement d'"avances" au budget des Communautés auquel les pays membres eurent recours en 1984 -pour 1 milliard d'Ecus- puis en 1985 -à hauteur de 2 milliards d'Ecus.

3°) - *La décision du 7 mai 1985*

C'est pourquoi, à la suite du Conseil européen de Fontainebleau des 25-26 juin 1984, fut adoptée la décision du 7 mai 1985 modifiant le régime des ressources propres communautaires et remplaçant la décision du 21 avril 1970.

Le taux de mobilisation des ressources TVA est porté de 1 à 1,4 % à partir du 1er janvier 1986. Il est toutefois prévu qu'à partir du 1er janvier 1988, ce taux maximum pourra être fixé à 1,6 % par une décision du Conseil prise à l'unanimité et après accord donné selon les procédures nationales.

De fait, comme il était prévisible, le plafond de 1,4 % fut atteint dès sa première année de mise en oeuvre, en 1986. La Communauté ayant, de surcroît, décidé par l'Acte unique européen d'achever la réalisation du marché intérieur unique d'ici le 31 décembre 1992, elle dut très vite reprendre sa réflexion sur son financement futur tout en devant, à nouveau, recourir à des expédients pour faire face à ses besoins immédiats.

L'élaboration du budget pour 1988 a souligné l'urgence de la tâche : les ressources propres communautaires se trouvaient limitées pour cet exercice à 36,7 milliards d'Ecus, alors que les dépenses prévisibles s'élevaient à 43,8 milliards d'Ecus.

Dans le même temps, la solution envisagée à Fontainebleau d'élever le plafond de TVA à 1,6 % apparut inopérante puisque le financement du budget de la Communauté pour 1987

nécessitait déjà un taux d'appel de 1,65 % et que, pour l'exercice 1988, le taux de mobilisation aurait dû approcher 1,9 %.

Il était dès lors indispensable de trouver des recettes complémentaires pour remédier durablement à l'épuisement régulier des ressources communautaires, au moment même où la mise en oeuvre de l'Acte unique contribuait également -notamment par l'application de la règle de la majorité qualifiée- à l'augmentation des dépenses communautaires.

o

o o

B) - L'hypothèque de la compensation budgétaire consentie au Royaume-Uni

1°) Les données du contentieux et les premières solutions

Le second problème récurrent lié au débat sur le financement de la Communauté concerne la compensation budgétaire consentie au Royaume-Uni.

Ce contentieux ancien trouve son origine dans l'adhésion britannique elle-même, le Royaume-Uni ayant d'emblée insisté sur la nécessité qu'il y aurait de respecter un principe d'"équité" dans les charges financières imposées aux divers Etats membres. Le système des ressources propres, qui repose en partie sur les prélèvements agricoles et les droits de douane, pèse en effet fortement sur une économie très ouverte sur l'extérieur, tandis que le budget communautaire étant pour les deux tiers consacré à l'agriculture, le Royaume-Uni ne peut espérer des retombées substantielles de la politique agricole commune.

Les revendications britanniques, à l'origine de la "renégociation d'adhésion" conduite par M. Harold Wilson dès 1974-

1975, ont conduit à une succession de solutions imparfaites au fil des ans :

- le Conseil européen de Dublin définit, en mars 1975, un mécanisme correcteur et dérogatoire pour le Royaume-Uni fondé sur le principe de la capacité contributive des Etats membres ;

- ce mécanisme, très complexe il est vrai dans ses modalités, ayant mal fonctionné, les protestations de Mme Thatcher conduisirent, le 30 mai 1980, à l'issue de la période transitoire, à un nouvel accord allégeant la contribution britannique de 1175 millions d'Ecus en 1980 et de 1410 millions d'Ecus en 1981, laissant au Royaume-Uni un déficit représentant un tiers de son solde net à l'égard de la Communauté ; il était toutefois précisé que ces compensations devaient être provisoires dans l'attente d'une restructuration des finances communautaires ;

- mais, en l'absence d'une telle restructuration, de nouvelles solutions ponctuelles ont dû être mises au point en 1982 et 1983, conduisant à accorder au Royaume-Uni une compensation totale de 1089 millions d'Ecus en 1982 et une compensation forfaitaire de 750 millions d'Ecus pour 1983.

2°) - Les accords de Fontainebleau et la décision du 7 mai 1985

C'est dans le contexte de ces solutions provisoires -peu satisfaisantes mais qui s'étaient efforcées, tant bien que mal, de sauvegarder les principes communautaires- que la décision du 7 mai 1985, prise en application des principes adoptés lors du Conseil européen de Fontainebleau les 25 et 26 juin 1984, a arrêté les dispositions suivantes : après une compensation d'un milliard d'Ecus accordée au Royaume-Uni au titre de 1984, il est décidé qu'à partir de 1985, l'écart entre ce que le Royaume-Uni reçoit de la Communauté et ce qu'il lui verse au titre de la TVA sera compensé à hauteur de 66 %. La charge du financement de cet abattement est réparti entre les autres Etats membres en fonction de leur part dans les versements TVA, sous cette réserve importante que la participation de l'Allemagne fédérale est réduite d'un tiers.

Il était enfin précisé, s'agissant du caractère provisoire ou permanent de ce compromis, qu'un an avant que le nouveau plafond (1,4 %) ne soit atteint, le Conseil réexaminerait la question dans son ensemble.

Si ce système n'était pas sans mérite -en mettant, au moins provisoirement, fin au chantage annuel qui jouait contre la politique agricole commune-, il n'en demeurerait pas moins très imparfait.

3°) - Une solution imparfaite pour un problème persistant

Notre commission avait, en son temps, formulé trois critiques principales à l'encontre de ce compromis.

- En premier lieu, la compensation -s'effectuant sous forme d'une réduction de la contribution britannique aux ressources de TVA- constitue une réduction des recettes communautaires et non plus une compensation dans le cadre des politiques structurelles. Il s'agit là d'une démarche contraire à l'esprit communautaire, présentant le risque d'amorcer un mouvement de renationalisation d'actions communes.

- Par ailleurs, en édictant un mécanisme de compensation automatique et en admettant le principe que tout Etat membre pourrait, le cas échéant, bénéficier d'une correction budgétaire, les partenaires du Royaume-Uni ont, en quelque sorte, institutionnalisé la notion de "juste retour", contraire au principe de solidarité financière qui est le fondement même du système des ressources propres.

- Enfin, tout portait à craindre que la compensation consentie au Royaume-Uni ne devienne, en fait, permanente, les Britanniques pouvant faire de sa perpétuation la condition, le moment venu, d'un relèvement des ressources communautaires.

Toujours est-il que la compensation britannique a été, de fait, renouvelée d'année en année depuis 1985. Elle s'est ainsi élevée, en 1987, à 1663 millions d'Ecus. Le taux uniforme d'appel des ressources TVA était alors de 1,27 %. Après financement du mécanisme de correction en faveur du Royaume-Uni sur les ressources TVA, le taux d'appel effectif d'appel des ressources TVA était, pour tous les Etats membres, de 1,4 % sauf pour l'Allemagne fédérale (1,35 %) et le Royaume-Uni (0,83 %).

La Communauté se trouvait ainsi dans l'obligation, dès 1988, de poser à nouveau la question de la contribution britannique dans le cadre d'un nouvel accord destiné à relever les ressources propres.

o
o o

- DEUXIEME PARTIE -

**LES DISPOSITIONS DE LA DECISION DU 24 JUIN 1988 :
LES MODALITES DU FINANCEMENT COMMUNAUTAIRE
JUSQU'EN 1992**

Procédant à une remise à niveau du système de financement de la Communauté jusqu'en 1992, la décision du 24 juin 1988 qui nous est soumise aujourd'hui, appliquant les principes arrêtés lors du Conseil européen réuni à Bruxelles les 11 et 12 février dernier, complète les ressources propres de la Communauté et précise les modalités de calcul de la compensation britannique.

A) - La remise à niveau du système des ressources propres de la Communauté

1°) - La nouvelle structure des ressources propres

L'article premier de la présente décision ayant réaffirmé que le budget des Communautés est, sans préjudice des autres recettes, intégralement financé par des ressources propres aux Communautés, les dispositions suivantes comportent une modification en profondeur du système de financement communautaire. Si la principale novation réside dans la création d'une quatrième ressource assise sur le PNB des Etats membres, elle s'inscrit dans un ensemble qui constitue une véritable refonte de la structure des ressources propres communautaires.

Conformément aux décisions du Conseil européen de Bruxelles - dont les conclusions sont rappelées dans les "considérants" servant de préambule à la présente décision -, la Communauté disposera désormais de **quatre catégories de ressources propres** :

- les prélèvements agricoles et les cotisations prévues dans le secteur du sucre et de l'isoglucose ;

- les droits provenant du tarif douanier commun, qui constituent également des ressources propres traditionnelles ;

- les ressources provenant de la TVA qui sera prélevée à hauteur de 1,4 % d'une assiette ne pouvant excéder 55 % du PNB de chaque Etat membre ;

- enfin une quatrième ressource assise sur le PNB qui est instituée pour combler l'écart entre le produit des ressources précédentes et le plafond annuel des crédits de paiement du budget communautaire.

Les autres recettes de la Communauté (impôts et autres retenues sur les traitements des personnels notamment) sont marginales puisqu'elles représentent moins de 1 % du total des recettes.

Cette nouvelle structure des ressources propres appelle trois observations principales au regard des choix ainsi effectués :

- en premier lieu, la création d'une quatrième ressource a été préférée à la solution, envisagée en 1964 à Fontainebleau, d'élever à nouveau le plafond de TVA pour le porter à 1,6 %, en raison de l'insuffisance des ressources procurées par ce nouveau taux d'appel qui aurait été largement atteint dès sa première année d'application ; ainsi s'est-on orienté vers la création d'une nouvelle ressource ;

- cette quatrième ressource est par ailleurs assise sur le seul PNB, et non -comme l'avait souhaité le gouvernement français- sur la différence entre le PNB et l'assiette de TVA ;

- enfin, malgré la création de cette nouvelle ressource, la ressource TVA reste fondée sur un taux d'appel de 1,4 % et non, comme la Commission l'avait envisagé, à concurrence de 1 % des recettes TVA à l'intérieur du plafond des 1,4 % du PNB.

2°) - *Les modalités de calcul des diverses ressources*

L'article 2 de la décision précise les modalités de calcul de chacune des ressources propres.

- En ce qui concerne les ressources propres traditionnelles (prélèvements et primes dans le secteur agricole d'une part, droit de douane d'autre part), deux points méritent d'être relevés : en premier lieu, les Etats membres retiennent forfaitairement 10 % des montants à verser à ces titres, cette déduction représentant les frais de perception de ces ressources ; par ailleurs, les droits de douane sur les produits relevant du traité instituant la C.E.C.A. (Communauté européenne du charbon et de l'acier) sont désormais intégrés au budget comme ressource propre traditionnelle.

- La ressource assise sur la T.V.A. est désormais appelée selon un taux uniforme d'appel valable pour tous les Etats membres. Le montant à collecter est déterminé en appliquant le taux de 1,4 % de l'assiette de T.V.A. pour les Etats membres puis en déduisant le montant brut de la compensation consentie au Royaume-Uni. L'assiette de la T.V.A. de chaque Etat est écrêtée lorsqu'elle dépasse 55 % du PNB. Les versements dus par chaque Etat sont ainsi obtenus en ajoutant au montant obtenu par application du taux uniforme à l'assiette des TVA du pays considéré, sa part dans le financement de la compensation britannique ; si ce total dépasse 1,4 % de la TVA de l'Etat en question, les montants en cause sont transférés sur la ressource assise sur le PNB, nouvellement créée.

- Enfin, la ressource assise sur la somme du P.N.B. de tous les Etats membres est appelée selon un taux uniforme permettant de couvrir le solde de dépenses non encore couvert par les autres recettes de la Communauté. Les versements de chaque Etat au titre de cette

quatrième ressource résulte de l'application de ce taux à leur PNB en y ajoutant, le cas échéant, leur part du financement de la compensation britannique qui n'a pu être financée sur la ressource assise sur la TVA.

3°) - Le dispositif de régulation budgétaire et le plafond global des ressources propres

L'article 3 de la décision du 24 juin 1988 complète enfin ces dispositions relatives aux ressources propres de la Communauté par un dispositif de régulation budgétaire dont il faut retenir deux points essentiels.

- En premier lieu, le montant total des ressources propres attribué aux Communautés ne peut pas dépasser, d'ici 1992, 1,20 % du total du PNB de la Communauté pour les crédits de paiements, et 1,30 % de ce même total pour les crédits pour engagements inscrits au budget communautaire au cours de la période 1988-1992.

Ce plafond global de ressources est inférieur au pourcentage de 1,4 % du PNB initialement envisagé par la Commission qui souhaitait permettre à la Communauté de disposer d'une certaine marge de sécurité et éviter le renouvellement des situations d'asphyxie financière dans lesquelles la Communauté s'est trouvée placée au cours des dernières années.

- Par ailleurs, la décision relative aux ressources propres institue pour la première fois des plafonds annuels de ressources, exprimés en pourcentage du PNB, pour chacune des années allant de 1988 à 1992. Les crédits de paiement inscrits au budget communautaire devront ainsi rester à l'intérieur des seuils suivants :

. 1,15 % du PNB en 1988,

. 1,17 % en 1989,

. 1,18 % en 1990,

- . 1,19 % en 1991,
- . et 1,20 % en 1992.

S'ils n'étaient pas envisagés dans les suggestions originelles de la Commission, ces sous-plafonds annuels sont apparus indispensables pour éviter de soumettre les institutions communautaires à la tentation d'atteindre, bien avant 1992, le seuil maximal de 1,2 %.

Telles sont les dispositions centrales de la décision relative aux ressources propres. Elles sont en outre complétées par un second volet de mesures qui précise les modalités de calcul de la compensation britannique.

o

o o

B) - L'adaptation du mécanisme de correction en faveur du Royaume-Uni

1°) - Un système de compensation ajusté mais, pour l'essentiel, maintenu en l'état

L'article 4 de la présente décision définit les modalités de calcul de la correction budgétaire consentie au Royaume-Uni pour l'adapter d'une part à l'écrêtement prévu de l'assiette de la TVA et d'autre part à l'introduction de la quatrième ressource assise sur le PNB.

Il est ainsi prévu que la compensation de base résulte désormais de la différence entre la part du Royaume-Uni dans les recettes TVA et PNB et sa part dans le total des dépenses réparties, différence dont on retient les deux tiers, soit 66 %.

Cette compensation de base est, le cas échéant, ajustée pour tenir compte des effets qui découlent, pour une année donnée, de l'écrêtement de la troisième ressource et de la création de la quatrième et qui ne seraient pas compensés.

Il s'agit là cependant, pour l'essentiel, davantage d'une adaptation technique que d'une modification substantielle : ainsi que le rappelle la décision du 24 juin 1988 dans ses considérants, "les conclusions du Conseil européen (de Fontainebleau) (...) restent d'application pour la durée de validité de la présente décision". C'est ainsi, en particulier, que la couverture de l'écart entre les versements et les "retours" du Royaume-Uni est maintenue à 66 %, alors que la Commission avait, dans un premier temps, envisagé que la correction ne porte que sur 50 % de cet écart.

Le système de compensation accordé au Royaume-Uni est donc, pour l'essentiel, maintenu en l'état et son caractère provisoire est, une nouvelle fois, prorogé.

Il convient toutefois de remarquer que le mécanisme compensatoire s'applique expressément au profit du seul Royaume-Uni alors que les décisions antérieures semblaient permettre son application à l'égard de tout Etat membre qui se trouverait en situation de contributeur net.

2°) - La répartition de la charge financière de la correction

L'article 5 de la décision précise, dans le même esprit, la répartition de la charge financière résultant de cette compensation consentie au Royaume-Uni.

Cette charge -si elle est toujours financée par la TVA- est désormais répartie entre les Etats membres selon une clé PNB, et non plus selon une clé TVA, pour tenir compte de la création de la quatrième ressource.

Mais il est important de souligner que la compensation demeure financée par les onze partenaires du Royaume-Uni -et non, comme l'idée en avait été lancée, par les seuls Etats du Nord. La France insistait particulièrement sur ce principe qui maintient la solidarité des Etats membres à l'égard d'un mécanisme très contestable et laisse ainsi ouverte la possibilité d'obtenir sa suppression -dans un avenir à la vérité non prévisible.

La décision du 24 juin 1988 maintient toutefois deux exceptions à ce principe :

- tout d'abord, l'article 5 confirme que la contribution de l'Allemagne au financement de la compensation britannique est, comme dans le système de 1984, réduite d'un tiers ; ici encore, le *statu quo ante* a prévalu, alors que la Commission avait d'abord proposé de réduire la prise en charge allemande au quart de ce qu'elle devait être ;

- en second lieu, l'article 9 de la présente décision réaffirme le maintien des abattements dont bénéficient l'Espagne et le Portugal en vertu des articles 187 et 374 des traités d'adhésion ; rappelons à cet égard que les actes d'adhésion accordent à l'Espagne et au Portugal des remboursements dégressifs de leur contribution au titre des ressources TVA ; ces deux pays bénéficieront également d'une restitution, dans les mêmes proportions, de leur versement au titre de la quatrième ressource et de leur part dans le financement de la contribution britannique ; la restitution s'élèvera ainsi à 70 % en 1988 et à 55 % en 1989.

3°) - *La traduction pratique de la compensation britannique*

A titre d'illustration, les deux tableaux ci-dessous récapitulent l'effet pratique de la compensation britannique sur les contributions des différents pays membres, pour 1988 et 1989.

| ETAT-MEMBRE | 1 9 8 8 | | |
|-------------|---------------------------------|--------------------|---|
| | Contribution au titre de la TVA | | Solde de la compensation financé sur les avances inter-gouvernementales |
| | Avant compensation | Après compensation | |
| Belgique | 733 069 069 | 810 600 000 | 30 959 503 |
| Danemark | 500 107 569 | 553 000 000 | 20 874 291 |
| Allemagne | 6 359 595 743 | 6 855 853 484 | - |
| Grèce | 258 283 403 | 285 600 000 | 9 100 957 |
| Espagne | 1 796 588 963 | 1 986 600 000 | 38 064 484 |
| France | 5 284 680 993 | 5 843 600 000 | 102 525 409 |
| Irlande | 160 414 251 | 177 380 000 | 2 513 408 |
| Italie | 3 575 452 593 | 3 953 600 000 | 201 484 550 |
| Luxembourg | 53 555 823 | 59 220 000 | 857 107 |
| Pays-Bas | 1 205 322 546 | 1 332 800 000 | 32 082 249 |
| Portugal | 191 315 712 | 211 549 666 | 7 121 557 |
| Royaume-Uni | 4 456 528 181 | 2 059 528 181 | - |

| ETAT-MEMBRE | 1 9 8 9 | | |
|-------------|---------------------------------|--------------------|---|
| | Contribution au titre de la TVA | | Solde de la compensation financé sur la ressource PNB |
| | Avant compensation | Après compensation | |
| Belgique | 768 811 642 | 840 000 000 | 5 022 419 |
| Danemark | 531 761 386 | 581 000 000 | 3 310 642 |
| Allemagne | 6 709 162 931 | 7 059 558 333 | - |
| Grèce | 294 711 130 | 322 000 000 | 2 747 479 |
| Espagne | 1 957 906 982 | 2 127 213 216 | - |
| France | 5 586 697 934 | 6 059 526 369 | - |
| Irlande | 167 729 073 | 181 397 623 | - |
| Italie | 3 920 939 375 | 4 284 000 000 | 64 052 830 |
| Luxembourg | 54 970 032 | 59 449 641 | - |
| Pays-Bas | 1 255 725 682 | 1 368 060 482 | - |
| Portugal | 258 641 050 | 279 718 183 | - |
| Royaume-Uni | 4 859 914 661 | 3 129 914 661 | - |

Ainsi, la compensation britannique s'élève en 1988 à 2 397 millions d'Ecus. Son financement aboutit à un taux d'appel effectif de la ressource TVA de 1,4 % pour tous les Etats membres, sauf pour l'Allemagne (1,36 %) et pour le Royaume-Uni (0,59 %), le solde de la compensation qui ne peut être financé dans la limite du plafond de 1,4 % étant reporté sur les avances accordées par les Etats membres.

En 1989, la compensation britannique s'élèvera à 1 730 millions d'Ecus. La charge qui en résulte aboutit à un taux d'appel effectif de la ressource TVA compris entre 0,83 % pour le Royaume-Uni et 1,4 % pour la Belgique, le Danemark, la Grèce et l'Italie. Mais, cette fois, le solde de la compensation qui ne peut être financé dans la limite du 1,4 % est reporté sur la quatrième ressource nouvellement créée, assise sur le PNB.

o

o o

- TROISIEME PARTIE -

**LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR POUR
AVIS : UN ACCORD INCONTESTABLEMENT POSITIF QUI
N'EST CEPENDANT PAS EXEMPT DE CRITIQUES ET
D'INCERTITUDES**

Ainsi présentée, la décision du 24 juin 1988, qui doit permettre de lever l'hypothèque budgétaire qui empoisonnait la vie communautaire depuis des années et pesait lourdement sur la réalisation des ambitions fixées pour 1992, suscite de votre rapporteur pour avis une appréciation incontestablement positive. Néanmoins, l'accord proposé n'est pas exempt de critiques et d'incertitudes que l'on ne saurait ici passer sous silence.

A) - Une décision qui lève l'hypothèque budgétaire qui pesait sur l'horizon 1992

1°) - La discipline budgétaire : une décision qui s'inscrit dans une solution d'ensemble

La décision du Luxembourg, mettant en oeuvre les principes arrêtés lors du Conseil européen de Bruxelles, assure, essentiellement par la création d'une quatrième ressource, le financement des dépenses communautaires pour les prochaines années. Elle s'inscrit de surcroît dans le cadre d'une solution d'ensemble. Les dispositions relatives à la mise à niveau des ressources propres communautaires sont en effet complétées par des textes relatifs à la discipline budgétaire.

- C'est ainsi que "l'accord inter-institutionnel sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire" conclu en juin dernier, prévoit des plafonds de dépenses et de recettes pour chacune des années allant de 1988 à 1992 et fixe des règles applicables d'une part aux dépenses agricoles, d'autre part aux dépenses non obligatoires ("DNO").

- Par ailleurs, la décision du Conseil du 24 juin 1988 concernant la discipline budgétaire fixe un cadre juridique contraignant pour l'évolution des différentes catégories de dépenses. En particulier, s'agissant de la discipline budgétaire agricole, elle prévoit que le taux d'accroissement annuel des dépenses du FEOGA-Garantie ne peut dépasser 74 % du taux de croissance du PNB de la Communauté, sur une base de référence s'élevant à 27 500 millions d'Ecus pour 1988. Un système d'alerte et d'éventuelles mesures de redressement - par le biais du mécanisme des "stabilisateurs"- sont mis en place pour assurer le respect de cette norme agricole.

2°) - Des perspectives financières clarifiées pour les cinq années à venir

L'ensemble de ces dispositions - au premier rang desquelles figure la création d'une nouvelle ressource propre qui, fondée sur le PNB, permettra de mieux tenir compte de la prospérité respective des Etats membres- constitue, en quelque sorte, une "paix budgétaire" qui, écartant les expédients auxquels il a fallu recourir jusqu'à cette année, clarifie les perspectives financières de la Communauté pour les cinq ans à venir. Il s'agit donc de décisions essentielles à la mise en oeuvre effective des dispositions de l'Acte unique européen.

Le tableau suivant récapitule les montants budgétaires ainsi prévus, de 1988 à 1992 (en millions d'Ecus).

| | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 |
|--|--------|---------|--------|--------|--------|
| 1. FEOGA-Garantie | 27.500 | 27.700 | 28.400 | 29.000 | 29.600 |
| 2. Actions structurelles | 7.790 | 9.200 | 10.600 | 12.100 | 13.450 |
| 3. Politiques à dotation pluri-annuelle (PIM, Recherche) | 1.210 | 1.650 | 1.900 | 2.150 | 2.400 |
| 4. Autres politiques | 2.103 | 2.385 | 2.500 | 2.700 | 2.800 |
| dont DNO | 1.646 | 1.801 | 1.860 | 1.910 | 1.970 |
| 5. Remboursements et Administration | 5.700 | 4.950 | 4.500 | 4.000 | 3.550 |
| dont déstockage | 1.240 | 1.400 | 1.400 | 1.400 | 1.400 |
| 6. Réserve monétaire | 1.000 | 1.000 | 1.000 | 1.000 | 1.000 |
| TOTAL | 45.303 | 46.885 | 48.900 | 50.950 | 52.800 |
| dont DO | 33.698 | 32.607 | 32.810 | 32.980 | 33.400 |
| DNO | 11.605 | 14.278 | 16.090 | 17.970 | 19.400 |
| Crédits de paiement nécessaires | 43.779 | 45.300 | 46.900 | 48.600 | 50.100 |
| dont DO | 33.640 | 32.6041 | 32.740 | 32.910 | 33.110 |
| DNO | 10.139 | 12.696 | 14.160 | 15.690 | 16.990 |
| Crédits de paiement en % du PNB | 1,12 | 1,14 | 1,15 | 1,16 | 1,17 |
| Marge pour imprévus | 0,03 | 0,03 | 0,03 | 0,03 | 0,03 |
| Ressources propres nécessaires en % du PNB | 1,15 | 1,17 | 1,18 | 1,19 | 1,20 |

Ces données illustrent notamment :

- une progression des dépenses du FEOGA-Garantie conforme à la ligne directrice agricole (74 % de la croissance du PNB communautaire) prévue par l'accord sur la discipline budgétaire ;

- une augmentation annuelle des crédits consacrés aux fonds structurels pour permettre leur doublement entre 1987 et 1992 ;
- un doublement de 1988 à 1992 des crédits relatifs aux programmes intégrés méditerranéens et au programme-cadre de recherche ;
- et une progression des dépenses non obligatoires évaluée à 2,5 % sur l'ensemble de la période.

Ces perspectives quinquennales -qui constituent des plafonds- indiquent ainsi clairement à la Communauté les sommes maximales dont elle pourra disposer jusqu'en 1992. Le Conseil s'est engagé à ce qu'elles ne puissent être modifiées que dans les mêmes conditions que celles qui ont conduit à l'adoption des conclusions du sommet de Bruxelles, c'est-à-dire en fait à l'unanimité.

Pour positives et opportunes qu'elles soient, ces décisions ne sont toutefois pas exemptes de reproches.

°
° °

B) - Une décision qui n'est pas exempte d'incertitudes et de critiques

1°) - Les incertitudes

Le nouveau système des ressources propres communautaires ne dissipe pas, tout d'abord, certaines incertitudes.

- La première de ces incertitudes a trait à la durée durant laquelle cette "paix budgétaire" pourra être maintenue, sur la base de la décision du 24 juin 1988. C'est ainsi que le plafond

maximal des recettes communautaires d'ici 1992 a été fixé à 1,2 % du P.N.B. de l'ensemble des Etats membres alors que la Commission avait envisagé 1,4 %. Il est ainsi clair que la Communauté ne dispose d'aucune marge significative de sécurité et l'on ne saurait dès lors exclure le renouvellement des situations que l'on a connues ces dernières années.

Deux dispositions de la présente décision laissent apparaître que les gouvernements des Douze ne sont pas assurés de la permanence de la nouvelle donne financière. L'article 2 ménage ainsi la possibilité de créer dans l'avenir une "cinquième ressource" provenant "d'autres taxes qui seraient instituées, dans le cadre d'une politique commune". L'article 10 prévoit par ailleurs que "la Commission soumettra, avant la fin de l'année 1991, un rapport sur le fonctionnement du système, y compris un réexamen de la correction des déséquilibres budgétaires accordée au Royaume-Uni, établi par la présente décision".

- Une seconde incertitude concerne le degré réel d'autonomie et de solidarité financière de la Communauté. L'objectif d'autonomie financière, inscrit dès 1970 dans les textes, n'a été que partiellement atteint par les recettes T.V.A. qui ne créent qu'un lien indirect entre les contribuables européens et la Communauté et marquent mal la spécificité des ressources communautaires. Quant au principe de solidarité financière entre les Etats membres, si l'accent mis sur la cohésion économique et sociale tend à le mettre en oeuvre, il demeure battu en brèche par le régime de compensation budgétaire accordé au Royaume-Uni.

2°) - *Les critiques*

La décision proposée suscite par ailleurs deux séries de critiques principales :

- la première réside dans le maintien, quasi en l'état, du mécanisme de correction en faveur du Royaume-Uni institué en 1984, à l'occasion du Conseil européen de Fontainebleau. Les taux de remboursement restent inchangés, comme l'allègement d'un tiers dont bénéficie la R.F.A. Bref, un mécanisme contraire à l'esprit

communautaire est, une nouvelle fois, prorogé et -comme notre commission l'avait déjà déploré en 1985- tout porte à craindre que cette compensation, toujours présumée provisoire, ne devienne en fait permanente ;

- le contenu de la décision proposée provoque enfin des interrogations quant au respect des prérogatives parlementaires dans le domaine financier, qu'il s'agisse des Parlements nationaux ou du Parlement européen. Force nous est ainsi de constater que, si la présente décision est soumise à l'approbation des Parlements nationaux, son article 11 prévoit qu'elle prend effet au 1er janvier 1988. Il est par ailleurs permis de se demander si la fixation de plafonds de ressources pour la Communauté, pour chaque année, de 1988 à 1992, ne dépossède pas, en pratique, l'Assemblée de Strasbourg de ses attributions financières, puisque le montant des dépenses sera ainsi, de facto, fixé avant même le commencement de la procédure budgétaire.

o

o o

Les conclusions de votre rapporteur pour avis et de la commission

Votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a délibéré du présent projet de loi au cours de sa séance du 14 décembre 1988.

A l'issue de son exposé, le rapporteur pour avis a souligné en concluant l'importance financière considérable des engagements pris au plan communautaire, qui se traduisent ainsi, pour 1989, par une masse totale de crédits prélevés sur les recettes de l'Etat au profit des Communautés d'environ 65 milliards de francs.

Un débat approfondi s'est ensuite instauré entre les commissaires.

M. Xavier de Villepin a souligné le coût que représente pour la France le maintien de la compensation budgétaire britannique et estimé qu'il convenait que les partenaires du Royaume-Uni fassent preuve de la même opiniâtreté que le gouvernement britannique.

Le Président Jean Lecanuet a estimé que le texte proposé constituait toutefois un progrès. Il a rappelé que l'origine de la question de la contribution britannique se trouvait dans l'adhésion même du Royaume-Uni à la Communauté mais estimé qu'il convenait aussi de mesurer les avantages tirés du travail en commun au sein de la Communauté. Il a, par ailleurs, souligné le problème important posé par les rapports entre les institutions européennes et les Parlements nationaux, compte tenu des développements de la législation européenne.

Le rapporteur pour avis a exposé les modalités de calcul de la compensation budgétaire consentie au Royaume-Uni et précisé la part de cette compensation supportée par la France.

M. Gérard Gaud, après avoir convenu que la persistance de la question de la contribution britannique était irritante, a estimé qu'il fallait se réjouir de l'éclaircissement des perspectives financières de la Communauté et qu'il convenait de tout mettre en oeuvre, devant l'importance des différends commerciaux transatlantiques, pour que les Européens présentent un front uni face aux revendications américaines.

M. Michel Caldaguès a jugé regrettable l'institutionnalisation de fait de la compensation britannique. Il a regretté l'absence d'un véritable débat national sur des décisions dont les incidences budgétaires sont considérables.

M. Jacques Genton a rappelé que les textes proposés étaient la conséquence des décisions prises, sous présidence allemande, lors du Conseil européen de Bruxelles en février 1988. Il a souligné que notre pays était devenu contributeur net à

la Communauté depuis l'élargissement de cette dernière à l'Espagne et au Portugal.

M. Robert Pontillon a estimé que le temps était venu de conduire une réflexion sur le rôle et les pouvoirs des institutions communautaires. S'agissant de la compensation britannique, il a considéré que la Grande-Bretagne était, en contrepartie, devenue beaucoup plus européenne et que l'on ne saurait mésestimer les avantages tirés par la France de la politique agricole commune.

M. Louis Jung a enfin souligné la nécessité d'une réflexion sur l'évolution européenne dans son ensemble.

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a émis un avis favorable à l'adoption du présent projet de loi, autorisant l'approbation de la décision du Conseil des Communautés européennes du 24 juin 1988 relative au système des ressources propres des Communautés.

o

o o

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée nationale)

Article unique

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

(1) Voir le texte annexé au document A.N. n° 276 (9e législature)