

N° 159

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1985-1986

Annexe au procès verbal de la séance du 5 décembre 1985.

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 APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE, autorisant l'approbation de la décision du Conseil des communautés européennes du 7 mai 1985 relative au système des ressources propres des communautés.

Par M. Josy MOINET,

Sénateur,

(1) *Cette commission est composée de :* MM. Edouard Bonnefous, *président* ; Geoffroy de Montalembert, Jacques Descours Desacres, Tony Larue, Jean Cluzel, *vice présidents* ; Modeste Legouez, Yves Durand, Louis Perrein, Camille Vallin, *secrétaires* ; Maurice Blin, *rapporteur général* ; MM. René Ballayer, Stéphane Bonduel, Jean Chamant, Pierre Croze, Gérard Delfau, Michel Dreyfus-Schmidt, Henri Duffaut, Marcel Fortier, André Fosset, Jean François-Poncet, Jean Francou, Pierre Gamboa, Henri Gaetschy, Robert Guillaume, Fernand Lefort, Georges Lombard, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, Michel Maurice-Bokanowski, Josy Moinet, René Monory, Jacques Mossion, Bernard Pellarin, Jean-François Pintat, Christian Poncelet, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Maurice Schumann, Henri Torre, André-Georges Voisin.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (7^e législ.) : 3045, 3088, 3083 et in-8° 905.

Sénat : 105 (1985-1986).

Traité et conventions. — Communautés européennes.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	3
I. — GENÈSE DU PROJET — L'ÉPUISEMENT DES RESSOURCES PROPRES DE LA COMMUNAUTÉ	4
A. Le système des ressources propres	4
1. La décision du 21 avril 1970	4
2. La mise en œuvre	5
<i>a) Difficultés</i>	5
<i>b) Évolution</i>	5
B. L'épuisement progressif des ressources propres	5
1. Facteurs	5
<i>a) Le glissement des dépenses</i>	5
<i>b) Les difficultés budgétaires particulières</i>	7
<i>c) Les effets de la crise</i>	8
2. Évolution	8
<i>a) Le recours croissant à la T.V.A.</i>	8
<i>b) L'augmentation du taux d'appel</i>	8
C. Conséquences	9
1. Financières : le recours au système des avances	9
<i>a) Mécanismes</i>	9
<i>b) Appréciation</i>	9
2. Politiques : les difficultés de l'élargissement	10
Le sommet de Fontainebleau	10
II. — LE CONTENU DE LA DÉCISION DU 7 MAI 1985	11
A. Description du dispositif financier	11
1. Le choix de l'augmentation des ressources propres par un aménagement de la ressource T.V.A.	11
<i>a) Les autres ressources envisageables</i>	11
<i>b) Le choix de la T.V.A.</i>	12
2. Contenu de la décision	12
<i>a) La réaffirmation du principe de l'autonomie financière</i>	12
<i>b) Le relèvement du taux d'appel de la T.V.A. communautaire de 1 % à 1,4 % à compter du 1.1.1986</i>	13
B. Mesures d'accompagnement	14
1. La mise en place de la discipline budgétaire	14
2. La contribution britannique	15

C. Perspectives	15
1. L'élargissement de la Communauté	15
a) <i>Conséquences sur les dépenses</i>	16
b) <i>Conséquences sur les recettes</i>	16
2. Le passage de 1,4 % à 1,6 % du taux plafond de T.V.A.	17
III. — CONSÉQUENCES POUR LES FINANCES PUBLIQUES	19
A. Le cadre général : la persistance des disparités entre les fiscalités nationales ...	19
1. La pression fiscale globale	19
2. Les premiers pas vers l'harmonisation : la T.V.A. dans la Communauté ...	19
B. Les prélèvements au profit de la C.E.E. constituent aujourd'hui un élément non négligeable de la pression fiscale	20
1. Mesure	20
a) <i>Des prélèvements croissants</i>	20
b) <i>Des sommes aujourd'hui importantes</i>	22
2. Ils accroissent les difficultés de parvenir à une baisse des prélèvements obligatoires	23
a) <i>L'objectif de baisse</i>	23
b) <i>L'incidence des prélèvements supplémentaires</i>	24
CONCLUSION	25
EXAMEN EN COMMISSION	26
PROJET DE LOI	28

Mesdames, messieurs,

Le présent projet de loi tend à autoriser l'approbation par le Parlement de la décision du 7 mai 1985 du Conseil des communautés relatives au système des ressources propres de la C.E.E. Il s'agit d'augmenter le plafond de l'assiette de T.V.A. affectée à la communauté de 1 % à 1,4 %.

La décision du 7 mai 1985 est l'application de l'accord intervenu lors du conseil européen de Fontainebleau les 25 et 26 juin 1984.

Cet accord a fait l'objet d'un examen détaillé de la part de la Délégation du Sénat pour les Communautés européennes, dont les nombreux travaux et conclusions ont servi de base à l'établissement du présent rapport.

L'augmentation prendra effet le 1^{er} janvier 1986, c'est-à-dire à la date de l'élargissement effectif de la Communauté.

Le relèvement du plafond correspond, pour un taux d'appel maximum, à un transfert supplémentaire de 9,5 milliards de francs.

I. — GENESE DU PROJET— L'ÉPUISEMENT DES RESSOURCES PROPRES DE LA COMMUNAUTÉ

La C.E.E. fonctionne avec des ressources propres depuis 1970. L'évolution des dépenses et d'importantes difficultés budgétaires ont conduit à l'épuisement progressif de ces ressources.

A. — Le système des ressources propres

1. — La décision du 21 avril 1970

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

La décision du 21 avril 1970 institue un système de ressources propres aux communautés. Cette décision des six États membres, prise en application de l'article 201 du traité de Rome, avait été arrêtée quelques mois auparavant par les chefs d'État et de Gouvernement lors du sommet de la Haye en décembre 1970.

Elle attribue définitivement à la Communauté :

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

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

— une recette fondée sur une assiette commune T.V.A. Cette recette servait de complément aux autres ressources propres : son montant était fixé de façon automatique au niveau des dépenses restant à financer dans la limite de 1 % d'une assiette uniformément définie dans la Communauté.

2. — La mise en œuvre

a) Difficultés

L'accord sur la définition d'une assiette commune (6^e directive T.V.A. du 17 mai 1977) n'ayant toutefois pu être appliqué qu'avec lenteur, ce n'est qu'à l'occasion du budget de 1980 que fut intégralement mis en œuvre le mécanisme des ressources propres.

En dépit d'un effort d'harmonisation, la situation fiscale des pays de la C.E.E. reste très disparate, en raison notamment de la diversité des taux de T.V.A. (voir supra chapitre III).

b) Évolution

Depuis 1950 et jusqu'à 1984, l'ensemble des dépenses communautaires a été quasiment intégralement financé par des ressources propres, marquant ainsi l'autonomie financière de la Communauté (voir également: tableau page suivante).

ÉVOLUTION DES RESSOURCES PROPRES DE LA C.E.E.

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Total des Ressources (M. ECU)	14 602,6	16 065,7	18 449,1	21 427,4	24 765,5	26 052,4	28 433,2	37 816,2
% Ressources propres dans le total des ressources	82,7	94,4	93,7	98,2	92,8	95,1	91,2	98,7

B. — L'épuisement progressif des ressources propres

1. — Facteurs

a) Le glissement des dépenses

Le budget des communautés européennes a doublé entre 1985 et 1979.

ÉVOLUTION DES BUDGETS DES INSTITUTIONS DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES (en millions d'unités de compte)

	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986 A.P.
Budget des communautés	5 225	6 268,3	8 470,6	10 267,9	12 702,9	15 423,3	17 491,9	19 906,1	23 260,1	26 533,1	29 264,4	30 616	36 359,1
dont FEOGA en %	67,2	67,6	68,9	69,4	68,5	67,3	65,7	57,9	58,8	59,6	62,6	65,2	57,8

ÉVOLUTION DES RECETTES DU BUDGET DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
	en Mio Écus								
1. Ressources propres (1) dont :	6 669,8	12 070,3	15 166,6	21 043,6	21 043,6	22 982,7	24 769,3	25 924,3	37 341,7
— prélèvements agricoles	1 872,7	1 678,6	1 535,44	1 264,9	1 562,0	1 347,1	1 260,0	1 081,6	1 584,9
— cotisations sucre et isoglucose	406,2	464,9	466,94	482,5	705,8	948,0	1 176,4	1 025,0	1 113,8
— droits de douane	4 390,9	5 189,1	5 905,7	6 392,4	6 815,3	6 988,6	7 960,8	8 596,1	9 700,5
— ressources T.V.A.	—	4 737,5	7 258,5 (2)	9 187,8	12 000,5	13 699,0	14 372,1	15 221,6	24 942,5 (5)
2. Contributions financières prévues à l'article 4 § 2 de la décision du 21 avril 1970	5 329,7	2 302,1	—	151,4 (3)	197,0 (3)	217,7	222,5	239,9	211,0
3. Excédents	—	41,6	716,9	791,1	— 76,3	1 299,8	195,3	p.m.	p.m.
— Excédent de l'exercice précédent	—	41,6	455,9	246,1	—	1 436,7	307,1	p.m.	p.m.
— soldes T.V.A. (et éventuellement contr. fin.) de l'exercice précédent et corrections exercices antérieurs	—	—	261,0	545,0	- 76,3	- 186,9	- 111,8	p.m.	p.m.
4. Versements CECA (art. 20 du traité du 8 avril 1965)	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0
5. Retenues effectuées sur les rémunérations du personnel	95,6	107,9	70,9	90,0	107,6	127,0	135,8	153,1	185,3
6. Contributions financières aux programmes complémentaires de la CEEA	10,6	10,8	12,8	14,4	11,9	14,5	17,6	15,5	14,4
7. Recettes diverses	66,6	64,8	93,4	69,6	138,6	118,8	706,9	2 095,4 (4)	58,7
Total	12 177,3	14 602,6	16 065,7	18 449,1	21 427,4	24 765,5	26 052,4	28 433,2	37 816,2

(2) Le montant de la T.V.A. pour 1980 est celui des versements dus. Les recouvrements s'élèvent à 7 093,5 Mio Écus.

(3) Contribution PNB de la République hellénique.

(4) Y compris les avances non remboursables accordées par les États membres : 1 981,6 Mio Écus.

(5) 1,4 %

Les causes de l'épuisement des ressources propres ont maintes fois été données (1). Elles ont été rappelées le novembre 1984 devant le Sénat, dans une réponse à une question orale de M. Stéphane Bonduel. L'insuffisance des recettes communautaires vient de ce que le poids des dépenses agricoles n'a cessé de croître depuis plusieurs années à la suite de deux évolutions :

— le passage progressif de la grande majorité des secteurs agricoles sous garantie communautaire (céréales et lait dans les années soixante ; puis viande, dans les années soixante-dix ; enfin vin, fruits et légumes à partir de la mi-1981), d'une part, et

— l'apparition d'excédents dans certaines productions (lait et vin principalement), d'autre part.

Considérant que la presque totalité des productions agricoles bénéficierait maintenant d'une organisation communautaire, et évoquant les réformes entreprises pour résorber les excédents, le ministre concluait — sans doute avec optimisme — que les dépenses agricoles devraient maintenant se stabiliser.

b) Les difficultés budgétaires particulières

Depuis 1979, le paysage financier de la Communauté est dominé par deux problèmes qui ont conduit à l'épuisement des ressources :

— l'absence d'une discipline budgétaire,

— la volonté du Royaume-Uni de réduire le montant de sa contribution au budget communautaire (voir infra ch.II.B).

Cette volonté s'inspire de l'idée de la « juste part » des dépenses et débouche sur celle d'un « juste retour ».

Le « juste retour » a consisté à négocier à l'issue de la période transitoire au coup par coup un remboursement annuel (1 000 millions d'écus en 1980, 1 400 en 1981, 900 en 1984, 750 en 1983, 1 000 en 1984). Le mode d'imputation de ce « remboursement » est, lui aussi, l'objet de nombreuses difficultés.

(1) Voir notamment rapport de la délégation parlementaire pour les communautés européennes n° 133/84.

c) Les effets de la crise

Les ressources propres autres que la T.V.A. et les cotisations sucre (droits de douane et prélèvement agricoles) n'évoluent pas en fonction des besoins budgétaires de la Communauté mais de l'évolution de son commerce extérieur et du marché mondial.

Cet effet est naturellement accentué par la politique de désarmement tarifaire et l'élargissement.

2. — Évolution

La couverture des besoins de financement supplémentaires s'est faite :

a) par *un recours croissant à la T.V.A.* qui, à partir de 1982, a financé plus de la moitié du total du budget communautaire.

FINANCEMENT DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES PAR LA T.V.A.

	1974	1980	1981	1982	1983	1984	1985	Prévisions 1986
% de la T.V.A. dans le total des ressources propres	39,2	47,8	53,0	57,0	59,6	58,0	58,7	66,8
% de la T.V.A. dans le total des ressources	32,5	45,2	49,8	56,0	55,3	55,2	53,5	66,0

b) *par une augmentation du taux d'appel.*

La décision du 25 avril 1970 prévoyait un taux d'appel de la T.V.A. dans la limite d'un plafond fixe de 1 %. Compte tenu de l'augmentation des dépenses communautaires, le taux d'appel de la T.V.A. se rapprochait inexorablement du plafond de 1 % : il était de 0,92 % en 1982, de 0,99 % en 1983. En 1984, il s'établissait à 0,96 % dès l'ouverture de l'exercice. En 1985, le projet de budget comportait un taux d'appel maximum de 1 %, mais... ne couvrirait que dix mois de l'exercice.

C. — Conséquences

1. — *Financières : le recours au système des avances.*

a) *Mécanismes*

L'insuffisance des ressources est devenue manifeste en 1984, ouvrant une grave crise financière dans la Communauté. Le Parlement européen devait rejeter le projet de budget pour 1985, soumettant la Communauté au régime des douzièmes provisoires.

Le plafond de ressources étant atteint, les crédits nécessaires à la couverture des dépenses ont été couverts par des avances versées par les États membres et autorisées par les parlements nationaux.

Avances remboursables en 1984 (pour 1 003 milliards d'écus),
non remboursables en 1985 (pour 1 982 milliards d'écus).

Pour l'année 1985, les avances non remboursables font l'objet d'un projet de loi distinct, examiné par ailleurs par votre commission.(1)

Ainsi la France a versé ou s'apprête à verser 1,5 milliards de francs d'avances remboursables en 1984, 3 milliards de francs d'avances non remboursables en 1985.

b) *Appréciation.*

Le système d'avances, tel qu'il est reconduit en 1985 présente de nombreux inconvénients.

- Financiers en premier lieu car, outre leurs conséquences spécifiquement nationales, ces financements complémentaires portent le taux d'appel T.V.A. au-delà du plafond autorisé par la décision de 1970, soit 1,07 % en 1984, 1,15 % en 1985.

- Sur le plan des institutions européennes, en second lieu. Ainsi qu'il a été indiqué, la décision de recourir aux avances doit être approuvée par les parlements nationaux. Ils supposent également l'accord unanime des gouvernements, mettent en œuvre des mécanismes de décision totalement étrangers à ceux de la Communauté et remettent en cause l'autonomie financière de la Communauté.

(1) Voir Sénat 1985-1986 n° 097.

2. — Politiques : les difficultés de l'élargissement.

L'épuisement des ressources propres de la Communauté rendait difficile tout élargissement de la Communauté. Ainsi, la commission dans l'inventaire des problèmes liés à l'élargissement, qu'elle a remis au conseil européen en décembre 1982, insistait sur le poids du préalable financier. Le conseil européen de Stuttgart (17-19 juin 1983) établit un lien entre élargissement et résorption de l'ensemble du problème financier, qu'il s'agisse de l'épuisement des ressources propres ou de la contribution britannique.

La possibilité de dépasser le plafond de 1 % de l'assiette de T.V.A. nécessitait une modification de la décision de 1970. Elle se heurtait à l'hostilité des Allemands soutenus par les Néerlandais, qui estimaient que le relèvement du plafond de T.V.A. communautaire ne devait servir qu'à couvrir les dépenses supplémentaires qui résulteraient de l'élargissement.



Lorsqu'il s'est réuni à Fontainebleau sous la présidence française, les 25 et 26 juin 1984, le Conseil européen avait à dénouer ce très grave problème financier, régler les litiges en cours, et restaurer l'autonomie financière de la Communauté.

Ce qui a été appelé ultérieurement le « paquet financier » de Fontainebleau recouvre ces différents éléments.

La décision du Conseil des Communautés du 7 mai 1985 reprend, pour l'essentiel, le contenu des accords de Fontainebleau.

II. — LE CONTENU DE LA DÉCISION DU CONSEIL DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES DU 7 MAI 1985.

La décision du 7 mai 1985 résout pour quelques années le problème de l'insuffisance des ressources propres.

A. — Description du dispositif financier (1)

1. — *Le choix de l'augmentation des ressources propres par un aménagement de la ressource T.V.A.*

a) *Les autres ressources envisageables*

D'autres recettes générales que les prélèvements agricoles, les droits de douane, la T.V.A. et la cotisation sucre et isoglucose auraient pu être envisagées pour accroître les ressources propres de la Communauté. Mais l'harmonisation des assiettes et des taux, ou, plus simplement, les dérèglements que ces ressources nouvelles pourraient provoquer chez certains États membres constituent actuellement des obstacles suffisamment importants pour que leur création ne soit pas à l'ordre du jour.

Tels sont :

— **l'impôt sur les sociétés**, dont l'harmonisation reste à faire et pour lequel trois hypothèses de travail ont été formulées : création d'un impôt communautaire directement administré par la Communauté et se substituant aux impôts nationaux ; affectation d'une partie du produit des impôts nationaux, à la manière de ce qui se fait pour la T.V.A. ; création d'un impôt supplémentaire affecté directement par la Communauté à des dépenses (telles la recherche) bénéficiant aux sociétés ;

— **l'impôt sur le revenu**, pour lequel, plus encore que pour le précédent, manquent encore les bases les plus élémentaires de son harmonisation ;

(1) Voir notamment rapport de la délégation parlementaire pour les Communautés européennes n° 133/84, décembre 1984.

— **les accises sur les cigarettes et les alcools**, qui ont déjà fait l'objet d'une certaine harmonisation mais qui posent des problèmes très « sensibles » de concurrence ;

— **la taxe sur les produits pétroliers**, qui avait déjà été proposée en 1981 par la Commission en cas de baisse des prix du pétrole et dont la création a été conseillée en 1983.

Cette taxe poserait moins un problème d'harmonisation qu'un problème de choix d'une politique énergétique par la Communauté ;

— **les taxes sur les produits de remplacement des céréales ou sur les huiles et les matières grasses**, qui pourrait aider à maîtriser certaines productions agricoles excédentaires ou à empêcher des concurrences sauvages, mais qui obligeraient à reconsidérer certains aspects de la politique commerciale commune et rencontreraient de vives résistances de la part de certains partenaires de la Communauté.

b) Le choix de la T.V.A.

A la différence de celles qui proviennent de la T.V.A., la création d'autres catégories de ressources ne poserait pas seulement des problèmes d'harmonisation fiscales ou de répartition de la charge financière entre les États membres, mais devrait s'inscrire dans des choix beaucoup plus larges qui impliqueraient à la fois la politique commerciale commune et les relations de la Communauté avec ses principaux partenaires.

Ainsi, plutôt que de créer, comme en 1970, de nouvelles sources de financement, les États membres ont préféré s'en tenir à un aménagement de la ressource T.V.A. en recherchant de combien et dans quelles conditions le plafond de 1 % pourrait être accru.

2. — Contenu de la décision

a) La réaffirmation du principe de l'autonomie financière

Sur le plan des principes, la décision du 7 mai 1985 réaffirme, comme la décision du 21 avril 1970, l'autonomie financière de la Communauté.

En effet, à la disposition générale selon laquelle « les ressources propres sont attribuées aux communautés en vue d'assurer l'équilibre

de leur budget », il est ajouté, à l'article premier, le second paragraphe suivant qui figurait à l'article 4 de la décision de 1970 :

« Le budget des communautés est, sans préjudice des autres recettes, intégralement financé par des ressources propres aux communautés. »

Ainsi est expressément réaffirmé le principe d'une couverture totale des dépenses découlant des politiques communes par des ressources dont la mobilisation et l'emploi relèvent exclusivement des autorités budgétaires de la Communauté : Commission, Conseil et Parlement européen.

b) Le relèvement du taux d'appel de la T.V.A. communautaire à compter du 1^{er} janvier 1986.

La décision relève le taux maximum de mobilisation de la T.V.A. de 1 %, fixé en 1970 à 1,4 %, à compter du 1^{er} janvier 1986.

La méthode de calcul des taux est précisément exposée (alinéa 3) : en fonction du montant de la ressource T.V.A. globale affectée au budget des communautés, on détermine un taux uniforme par rapport à l'assiette de la T.V.A.

Commentaires sur les taux

• Bien que plusieurs niveaux de plafond de T.V.A. aient été proposés, un consensus est finalement apparu pour un appel maximal de 1,4 %. Certains membres auraient souhaité un doublement, ou même un quadruplement immédiat du taux actuel, considérant qu'un plafond de 2 % et à fortiori de 4 %, permettrait à la Communauté de fonctionner durablement sans entrave financière.

Par ailleurs, la formule qui aurait consisté à relever progressivement le taux de T.V.A. avec un premier palier de 1,2 % n'a pas été retenue.

• Ce taux plafond de 1,4 % ne s'appliquera pas au taux uniforme de T.V.A. En raison des écarts de taux (voir infra ch.III), le taux de 1,4 % constaté dans les pays supportant la charge de T.V.A. la plus élevée correspond à un taux uniforme de 1,3 %.

• Ce taux de 1,3 % (ou 1,4 %) produira un surcroît de recettes de 5,4 milliards d'écus.

Commentaires sur la date d'effet

La date d'entrée en vigueur a divisé les États. Une majorité d'États, dont la France, souhaitait, comme la commission, avancer la date d'entrée en vigueur au 1^{er} octobre 1985.

La R.F.A., en revanche, voulait s'en tenir au 1^{er} janvier 1986, qui est la date fixée à Fontainebleau, et établissait, avec les Pays-Bas, un lien étroit entre l'augmentation des ressources propres et l'adhésion de l'Espagne et du Portugal. D'après la délégation allemande, les dépenses supplémentaires devaient représenter le coût de l'élargissement de la Communauté, et la ratification des Traités d'adhésion et celle de la décision sur le nouveau plafond de T.V.A. devaient intervenir simultanément.

C'est cette dernière solution qui a prévalu.

L'article 8 de la décision du 7 mai 1985 prévoit que le taux maximum d'appel de T.V.A. communautaire n'entrera en vigueur qu'une fois le Traité d'adhésion ratifié par tous les États membres.

Cependant, le nouveau plafond prend effet, en tout état de cause, au 1^{er} janvier 1986 : la commission a pu présenter son avant-projet de budget sur cette base.

B. — Mesures d'accompagnement

L'octroi de ressources nouvelles s'accompagne du règlement partiel de deux problèmes.

1. — *La mise en place de la discipline budgétaire*

Elle réside dans l'établissement de règles assurant une augmentation modérée des dépenses communautaires avec la restructuration du budget et la réforme de la P.A.C. Cet exercice de discipline budgétaire était pour le Royaume-Uni un préalable au versement des avances décidées en 1984. Celles-ci furent donc versées, avec retard, en 1985.

La discipline budgétaire s'applique pour la première fois à l'exercice budgétaire de 1986. Elle induit un glissement des pouvoirs en matière budgétaire au conseil. Celui-ci, sur les données chiffrées transmises par la commission établit un « cadre de référence », c'est-à-dire l'enveloppe maximale des dépenses des politiques communautaires.

2. — *La contribution britannique.*

• Le sommet de Fontainebleau a constitué sur ce point un pas capital. Il fut décidé que « tout État membre supportant une charge budgétaire excessive au regard de sa prospérité relative est susceptible de bénéficier le moment venu d'une correction. »

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

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

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

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

C. — Perspectives

1. — *L'application du nouveau système des ressources propres dans une communauté élargie à l'Espagne et au Portugal.*

L'article 8 de la décision du 7 mai 1985 lie expressément relèvement du taux maximum d'appel de T.V.A. et adhésion de l'Espagne et du Portugal à la Communauté. Le relèvement n'entrera en vigueur qu'une fois le traité d'adhésion ratifié par tous les États membres.

a) *Les conséquences sur les dépenses.*

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

La commission estime à 1,1 milliard d'écus le montant des dépenses induites par l'élargissement.

Dépenses supplémentaires entraînées par l'adhésion en 1986
(Estimation de la commission)

	(Crédits de paiement, millions d'ÉCU)
F.E.O.G.A.-garantie	567
F.E.O.G.A.-orientation	33
Pêche	95
Politique régionale	266
Politique sociale	167
Recherche, énergie, industrie	2
Total	1 130

b) *Les conséquences sur les recettes.*

Les principales dispositions financières du traité d'adhésion du 12 juin 1985 sont les suivantes :

— S'agissant de l'Espagne :

Le principe

- Reprise par l'Espagne, dès l'adhésion, de l'acquis communautaire, c'est-à-dire participation pleine et entière tant au financement du budget qu'aux dépenses (sous réserve de certaines transitions). Ce pays bénéficiera donc à ce titre des divers fonds structurels.

Dispositions particulières

- Remboursement forfaitaire de la contribution T.V.A. : pour tenir compte des situations de déséquilibre découlant à la fois des mesures de transition, de l'inévitable étalement dans le temps des cré-

dits octroyés par les fonds structurels communautaires et des mutations structurelles que l'Espagne devra appliquer, le taux de remboursement de la contribution T.V.A. a été fixé selon un barème progressif, le versement intégral de cette contribution n'intervenant qu'en 1992.

— S'agissant du Portugal :

Le principe

- Reprise par le Portugal, dès l'adhésion, de l'acquis communautaire c'est-à-dire participation pleine et entière, tant au financement du budget qu'aux dépenses, sous réserve de certaines mesures transitoires.

- Report à la 4^e année après l'adhésion de l'introduction de la T.V.A. (la contribution financière de ce pays sera donc calculée, dans l'intervalle, sur la base de la quote part de son P.N.B. dans celui de la Communauté élargie).

Dispositions particulières

- Pour tenir compte des conditions économiques particulières du Portugal (P.N.B. le plus faible, faible capacité d'absorption des fonds structurels, etc...), des mesures spéciales ont été prévues pour favoriser son adaptation structurelle : progressivité du reversement de la contribution T.V.A./P.N.B. pendant 6 ans, disponibilité de principe de la Communauté à faire bénéficier les entreprises portugaises de son appui technique et de ses instruments de crédit (N.I.C. et B.E.I. en particulier), aide à la balance des paiements sous la forme d'un prêt de 1 Mio d'ÉCUS sur 6 ans, et cela dans le cadre des mécanismes d'emprunts communautaires.

Au total, compte tenu de ces différents éléments, il semble que l'élargissement doive entraîner, dans les prochaines années, un surcroît de dépenses sensiblement supérieur à l'apport de recettes nouvelles qu'il permettra par ailleurs.

Il faut donc attendre de l'élargissement une hausse relativement rapide du taux d'appel de la T.V.A. communautaire, et à terme, un nouveau relèvement de ce dernier.

2. — *Le passage de 1,4 % à 1,6 % du taux plafond de T.V.A. communautaire.*

Ce nouveau relèvement est expressément envisagé par la décision du 7 mai: «le taux maximum peut-être porté à 1,6 P. 100 à la date du 1^{er} janvier 1988 par décision du Conseil prise à l'unanimité et après accord donné selon les procédures nationales. »

Ce relèvement est en réalité très probable. Selon les termes mêmes de Mme Lalumière, secrétaire d'Etat auprès du ministre des relations extérieures (affaires européennes), auditionnée par la Commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées le mercredi 4 décembre 1985, « le plafond sera atteint très vite. »

Dès 1986, les dépenses communautaires nécessiteront un taux d'appel de 1,25 %. Ainsi, la marge d'autonomie financière accordée à la Communauté en 1985 aura été consommée dès 1986 à plus de 60 %.

Si la croissance des dépenses communautaires se maintient, comme il est vraisemblable, au rythme constaté ces dernières années, il sera inévitable de réexaminer l'ensemble du système des ressources propres, au plus tard dans le courant de 1988.

III. — CONSÉQUENCES POUR LES FINANCES PUBLIQUES.

A) **Le cadre général** : la persistance des disparités entre les fiscalités nationales.

1. — *La pression fiscale globale.*

D'une façon générale, la pression fiscale globale, c'est-à-dire le total des impôts, taxes et cotisations sociales, a augmenté dans tous les pays de la communauté.

Prélèvement obligatoire global (en pourcentage du PIB) (1)

	1975	1982	1984
Espagne	20,5	21,6	24,1
Portugal	30,6(2)	31,5(3)	ND
Belgique	42,1	46,9	44,6
Danemark	42,4	45,1	48,4
RFA	39,2	40,7	42,4
Grèce	24,7	29,9	32,6
France	37,4	43,7	45,6
Irlande	32,6	41,3	38,7
Italie	28,7	38,8	42,7
Luxembourg	36,1	33	36,2
Pays-Bas	46,6	46,3	45,7
Royaume-Uni	37	39,5	38,1
Europe 10	37,1	41,9	42,5

Source : bureau d'information des communautés européennes, mai 1985.

(1) impôts + cotisations sociales.

(2) 1977.

(3) 1981.

2. — *Les premiers pas vers l'harmonisation : la TVA dans la communauté.*

Pour réaliser un vaste marché communautaire, il était indispensable de procéder à l'harmonisation d'un certain nombre de droits indirects au premier rang desquels se trouve la T.V.A.

La T.V.A. est en effet, une création française (créée par la loi du 10 avril 1954), qui a retenu l'attention des autorités de la C.E.E. en rai-

son de ce qu'il est convenu d'appeler sa neutralité et l'importance de son rendement financier. Pour faire de la TVA un impôt communautaire, son assiette a été déterminée de façon uniforme dans tous les États membres, lors de l'adoption de la 6^e directive, le 17 mai 1977.

Les taux restent cependant très différents selon les États. Une harmonisation plus complète entraînerait des modifications relatives au montant même des recettes fiscales en même temps qu'elle restreindrait la marge de manœuvre des ministres des finances dans leur politique budgétaire nationale.

En ce qui concerne le nombre de taux, sept des neuf États membres (1) utilisent un ou plusieurs taux réduits en plus du taux normal. Trois d'entre eux appliquent également un taux majoré. Cela semble indiquer qu'un système commun comporterait probablement plusieurs taux.

Taux effectifs de T.V.A. dans les États membres (mars 1986)

	Réduit	Normal	Majoré	TVA en % du PIB
Belgique	6 et 17	19	25 (2)	7,67
Danemark		22		9,84
Allemagne	7	14		6,34
France	5,5 et 7	18,6	33,3	9,19
Irlande (3)	10	23		8,22
Italie	2 et 9	18	38	5,48
Luxembourg	3 et 6	12		6,04
Pays-Bas	5	19		6,83
Royaume-Uni (3)		15		5,22

(1) La Grèce n'a pas encore introduit la T.V.A., pas plus que l'Espagne ou le Portugal.

(2) Une taxe de luxe supplémentaire de 8 % est perçue sur certains produits.

(3) L'Irlande et le Royaume-Uni appliquent également des taux zéro à une large gamme de biens et services.

B. — Les prélèvements au profit de la C.E.E. constituent aujourd'hui un élément non négligeable de la pression fiscale.

1. — Mesure.

a) des prélèvements croissants :

— en valeur relative :

• Les prélèvements C.E.E. sont passés en 10 ans, de 1974 à 1984, de 0,2 % à 0,8 % du P.I.B. Selon les projections établies par le service des études économiques du Sénat (avant la décision du 7 mai 1985) à

l'aide de projection à moyen terme D.M.S. de l'I.N.S.E.E., cette tendance devrait se poursuivre. Le taux des impôts reçus par la C.E.E. à l'horizon de 1989 atteindraient 0,9 point de P.I.B. Compte tenu du passage probable du taux plafond de 1,4 % à 1,8 %, il est vraisemblable que le prélèvement atteindra 1 %.

Taux des prélèvements obligatoires effectifs
(y compris ressources C.E.E.)
(en % du P.I.B. total)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
NIVEAUX																
Impôts	22,7	21,9	22,1	22,3	22,3	22,1	23,5	22,9	22,9	23,5	24,2	24,5	24,8	24,8	25,3	24,6
DONT C.E.E.	-	0,2	0,2	0,2	0,2	0,5	0,6	0,6	0,8	0,8	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8
Cotisations sociales	12,9	13,2	13,2	13,4	14,0	15,3	15,9	16,5	16,6	17,6	18,3	18,2	18,9	19,3	19,4	19,1
TOTAL	35,6	35,1	35,3	35,7	36,3	37,4	39,4	39,4	39,5	41,1	42,5	42,7	43,7	44,1	44,7	43,7

— en valeur absolue :

Les prélèvements au profit de la C.E.E. retracés dans les rapports sur les comptes de la nation sont doubles. Ils se composent :

— de prélèvements directs, qui ne passent pas pour le budget général, constitués de trois éléments :

- la taxe de stockage du sucre perçue par le fonds d'intervention et de régularisation du marché du sucre ;
- les prélèvements compensatoires sur commerce intra-communautaire dont bénéficie le Fonds européen d'orientation et de garanties agricoles ;
- le versement obligatoire effectué par certaines entreprises françaises à la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier.

— de prélèvements sur les recettes de l'État au profit de la C.E.E. qui eux-mêmes se décomposent en :

- Ressources provenant des prélèvements et cotisations agricoles et des droits de douanes :
 - prélèvements et taxes compensatoires institués sur divers produits, cotisations à la production sur les sucres
 - droits de douane et autres
- Ressource assise sur masse imposable à la taxe sur la valeur ajoutée. Cette recette correspond à la part de la contribution française au budget communautaire, non couverte par les ressources décrites ci-avant. Elle est déterminée par l'application d'un taux communautaire à une assiette définie de manière uniforme pour tous les états membres.

Ces prélèvements évoluent comme suit :

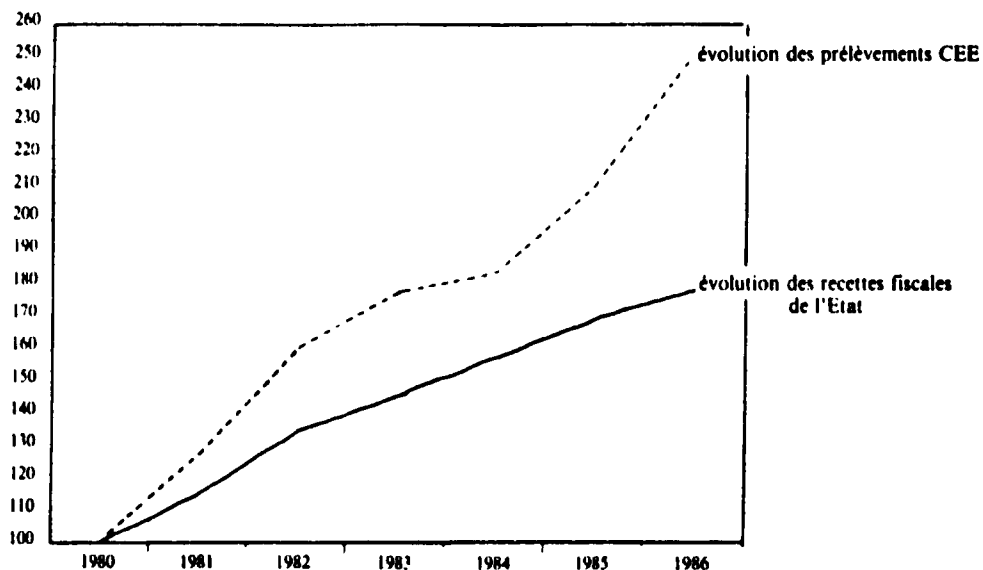
Prélèvements au profit de la C.E.E. (1)
(en millions de francs)

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Prélèvements sur recettes	13 430	16 603	16 883	21 402	27 074	29 895	30 940	35 545	42 660
Versements directs	2 728	1 856	1 243	1 414	2 092	3 153	3 264	-	-
TOTAL	16 158	17 459	18 126	22 816	29 166	33 048	34 204	-	-

(1) Source 1978-1983 : rapports sur les comptes de la nation, comptes des administrations publiques
1984-1986 évaluations révisées - Projet de loi de finances pour 1986.

Les prélèvements sur recettes au profit de la C.E.E. sont passés de 16,9 milliards en 1980 à 42,6 milliards en 1986, soit une progression de 152 %. Dans le même temps, les recettes fiscales brutes de l'État augmentaient de 73 %.

Évolution des prélèvements C.E.E. (1980 : 100)



b) Ils représentent aujourd'hui des sommes importantes.

Avec 42,6 milliards en 1986, les seuls prélèvements sur recettes représentent :

- 42,7 % de l'impôt sur les sociétés
- 20 % de l'impôt sur le revenu
- 9 % de la T.V.A.
- 4,28 % de l'ensemble des recettes nettes de l'État.
- 4 % de l'ensemble des recettes fiscales brutes de l'État.

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

Années	(P.M. montant des prélèvements Mds. F)	Impôt sur les sociétés	Impôt sur le revenu	T.V.A.	Total recettes fiscales brutes
1981	21,4	30,6 %	15,4 %	7,1 %	3,1 %
1984	30,9	37,8 %	15,5 %	7,4 %	3,3 %
1985	35,5	39,9 %	17,2 %	7,5 %	3,5 %
1986	42,6	42,7 %	20 %	8 %	4 %

Nota : Ce tableau se lit comme suit : en 1985, les prélèvements C.E.E. se montent à 35,5 milliards de francs, soit 39,9 % de l'impôt sur les sociétés, 17,2 % de l'impôt sur le revenu etc...

**2. — Ils accroissent les difficultés de parvenir
à une baisse des prélèvements obligatoires.**

a) L'objectif de la baisse des prélèvements obligatoires.

De 1973 à 1984, la part des prélèvements obligatoires dans le P.I.B. a augmenté d'un point par année en moyenne. La baisse des prélèvements obligatoires a été annoncée en 1984 à l'occasion de la loi de finances pour 1985. L'objectif était donc de parvenir à une baisse de 1 %. (projet de loi de finances pour 1985 rapport économique des finances, page 34). Les comptes pour 1986 sont bâtis sur une baisse réelle de 0,8 point en 1985 (projet de loi de finances pour 1986 — rapport économique et financier, page 20).

0,8 point, c'est exactement le taux de prélèvement réalisé au profit de la C.E.E.

En 1985, il peut être noté que les prélèvements C.E.E. sont avec les impôts des collectivités locales les seuls à n'avoir pas diminué.

Taux des prélèvements obligatoires (en % du P.I.B.)

	1984	1985	Différence
Impôts			
administrations centrales	18,3	17,9	- 0,4
administrations locales	5,5	5,5	-
administration de sécurité sociale	0,7	0,4	- 0,3
C.E.E.	0,8	0,8	-
Total impôts	25,3	24,6	0,7
Cotisations sociales	19,4	19,1	- 0,3
TOTAL	44,7	43,7	1

**b) L'incidence des prélèvements supplémentaires
sur l'équilibre budgétaire.**

Depuis trois ans, les prélèvements au profit de la C.E.E. ont une **incidence immédiate sur l'équilibre budgétaire**. En 1984, les avances remboursables à la C.E.E. ont été inscrites dans la loi de finances rectificative dans un **compte spécial du trésor**, doté de 1,5 milliards de francs.

En 1985, les avances non remboursables à la C.E.E. figureront dans le projet de loi de finances rectificative, dans le **budget des charges communes**. Elles s'élèvent à 3 milliards de francs.

En 1986, le total des prélèvements affectés à la C.E.E. atteindront 42 660 millions de francs, en augmentation de 20 % par rapport à 1985. Ce montant retenu pour 1985 prend en compte le relèvement du taux d'appel de T.V.A. de la C.E.E. 1,4 %, mais il est inférieur au taux plafond. Le passage du plafond de 1 % à 1,4 % se traduira pour la France par un transfert de recettes de 9,5 milliards de francs.

CONCLUSION

La décision du 7 mai 1985 relative au système des ressources propres appelée à remplacer celle du 21 avril 1970 s'impose aujourd'hui à la communauté et aux États.

— Elle résout au moins pendant un temps le problème de l'épuisement des ressources propres et à ce titre sauvegarde la communauté.

— Elle rend possible son élargissement et à ce titre lui permet d'avancer.

Elle représente aussi un coût 42 milliards de francs au total prélevés sur les recettes de l'État en 1986.

Ainsi, insensiblement, sans que l'opinion publique s'en rende toujours compte, la communauté européenne entre dans la vie quotidienne. C'est aujourd'hui une donnée nouvelle que les pouvoirs publics doivent prendre en compte.

Compte tenu de l'importance de ce prélèvement, votre commission souhaite que le Parlement français soit régulièrement informé de l'évolution des finances communautaires.

Votre commission souhaite également savoir dans quels domaines et dans quelle mesure les accords de Luxembourg de décembre 1985 remettent en cause la règle de l'unanimité formellement adoptée lors du sommet de Fontainebleau. (voir ci-après-examen en commission).

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

« Est autorisée l'approbation de la décision du Conseil des communautés européennes du 7 mai 1985 relative au système des ressources propres des communautés et dont le texte est annexé à la présente loi » (1).

(1) voir texte annexé au document A.N. 1985-1986 n° 3 045.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le jeudi 5 décembre sous la présidence de M. Edouard Bonnefous, président, la commission des finances a examiné le rapport de M. Josy Moinet sur le projet de loi adopté par l'Assemblée Nationale après déclaration d'urgence (n° 105) autorisant l'approbation de la décision du Conseil des Communautés européennes du 7 mai 1985 relative au système des ressources propres des Communautés.

M. Josy Moinet a présenté les principales dispositions de la décision et proposé d'adopter le projet de loi.

A l'issue de cet exposé, **M. André Voisin** a demandé quelle était l'évaluation financière des avantages que retirait la France du fonctionnement des communautés européennes.

M. Pierre Gamboa a rappelé le désaccord de son groupe à l'égard de l'élargissement de la communauté.

M. Maurice Schumann a formulé deux observations. Il a, en premier lieu, estimé que l'accroissement des ressources propres était inévitable, mais que cette décision, prise au sommet de Fontainebleau en juin 1984, s'était accompagnée de l'acceptation implicite de la notion de juste retour, qui présentait de graves dangers pour l'avenir de la communauté.

Il a, en second lieu, demandé que le Gouvernement soit précisément interrogé sur les conclusions du sommet de Luxembourg, et souhaite savoir dans quelle mesure et dans quels domaines, la règle de l'unanimité, explicitement prévue par les accords de Fontainebleau en juin 1984, était remise en cause par les accords de Luxembourg de décembre 1985.

M. Maurice Blin a demandé des précisions sur l'application de l'accord sur les ressources propres à l'Espagne et au Portugal.

M. Edouard Bonnefous, président, a estimé que l'Europe élargie à de nouveaux partenaires aussi dissemblables que la Grande-Bretagne et le Portugal était aujourd'hui dans une situation très différente de

celle des années 70. Il a rappelé le danger qu'il y avait à trouver des solutions ponctuelles dans des sommets européens, à mener une politique occasionnelle sans voir le problème global de l'évolution de la communauté européenne. Il a estimé indispensable qu'au printemps prochain la commission des finances procède à un examen d'ensemble des problèmes économiques et financiers posés par l'élargissement de la communauté.

M. Josy Moinet, répondant aux intervenants, a estimé qu'en dépit de leur concomitance, le problème des ressources propres et celui de l'élargissement étaient indépendants car l'épuisement des ressources s'est trouvé posé dès 1984.

Répondant à **M. André Voisin**, il a précisé qu'il n'était pas possible de récuser un système (celui du juste retour) et d'y faire appel.

Il a indiqué que dans le cas précis de la Grande-Bretagne, la compensation était à la fois partielle, car elle ne couvrait que 66 % du « déséquilibre », et provisoire car elle serait renégociée en 1988, lors du passage du taux plafond de TVA à 1,6 %.

Répondant à **M. Edouard Bonnefous**, président, il a estimé que le problème central était en effet celui de savoir si le noyau central de la communauté pouvait être préservé, quitte à voir l'Europe « évoluer à deux vitesses ».

Il s'est par ailleurs engagé à demander, au nom de la commission, au gouvernement dans quels domaines et dans quelle mesure, les accords de Luxembourg remettaient en cause la règle de l'unanimité formellement adoptée lors du sommet de Fontainebleau. Il a estimé qu'il était nécessaire que la lecture du communiqué de Luxembourg soit authentifiée par une déclaration du gouvernement.

Sous réserve de cette dernière observation, la commission a proposé au Sénat d'adopter le projet de loi n° 106 (1985-1986) relatif au système des ressources propres des communautés européennes.

PROJET DE LOI
(Texte adopté par l'Assemblée nationale)

Article unique.

Est autorisée l'approbation de la décision du Conseil des communautés européennes du 7 mai 1985 relative au système des ressources propres des communautés et dont le texte est annexé à la présente loi (1).

(1) *Nota* : voir le document annexé au projet de loi n° 3045.