

N° 101

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1993 - 1994

Annexe au proces-verbal de la séance du 22 novembre 1993.

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 1994 ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Jean ARTHUIS,

Senateur,
Rapporteur général.

TOME II

Fascicule 2

AFFAIRES EUROPÉENNES ET ARTICLE 24 : ÉVALUATION DE LA
PARTICIPATION FRANÇAISE AU BUDGET DES COMMUNAUTÉS
EUROPÉENNES

Rapporteur spécial : M. René TRÉGOUËT

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, *président* ; Jean Cluzel, Paul Girod, Jean Cluuet, Jean-Pierre Masseret, *vice-présidents* ; Jacques Oudin, Louis Perrein, François Trucy, Robert Vizet, *secrétaires* ; Jean Arthuis, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, René Ballayer, Bernard Barbier, Claude Belot, Mme Maryse Berge-Lavigne, MM. Maurice Blin, Camille Cabana, Ernest Cartigny, Auguste Cazalat, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Mme Paulette Fost, MM. Henri Gœtschy, Emmanuel Hamel, Alain Lambert, Tony Lemaire, Paul Lédant, Roland du Luart, Michel Manet, Philippe Marino, Michel Moreigne, Jacques Mouton, Bernard Pellarin, René Régnauld, Michel Sergent, Jacques Sourdille, Henri Torre, René Trégouët, Jacques Valade.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10^e législ.) : 536, 580 et T.A. 66

Sénat : 100 (1993-1994).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
EXAMEN EN COMMISSION	7

PREMIÈRE PARTIE

LES FLUX FINANCIERS ENTRE LA FRANCE ET LE BUDGET DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

I - LA PARTICIPATION DE LA FRANCE AU BUDGET DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES	11
A. LE BUDGET COMMUNAUTAIRE POUR 1994	11
1. Rappel de procédure	11
2. Principales caractéristiques du budget des Communautés pour 1994 (avant-projet)	13
<i>a) Le cadrage financier</i>	14
<i>b) Les difficultés prévisibles du budget 1994</i>	15
<i>c) Les perspectives à moyen terme</i>	16
3. Le financement du budget par les États-membres	17
<i>a) Evolution</i>	17
<i>b) Structure des prélèvements dans la Communauté</i>	19

B. LE PRELEVEMENT SUR RECETTES AU PROFIT DES COMMUNAUTES EUROPEENNES	20
1. L'évolution du prélèvement	20
a) <i>L'évolution 1994/1993</i>	20
b) <i>Les perspectives d'évolution</i>	21
2. L'évaluation du prélèvement	22
3. Analyse économique et budgétaire du prélèvement communautaire	24
a) <i>L'incidence budgétaire des prélèvements communautaires</i>	24
b) <i>Comparaison du prélèvement communautaire de la dépense budgétaire nationale</i>	25
II - LES DEPENSES DES COMMUNAUTES EN FRANCE	29
A. COMPARAISONS EUROPEENNES	29
1. Evolution des dépenses	29
a) <i>Observations de methode</i>	29
b) <i>Les dépenses des Communautés dans les Etats membres</i>	30
2. Le solde des flux financiers	31
a) <i>Observation de methode de l'approche en termes de "travaux"</i>	31
b) <i>Comparaison internationale</i>	32
B. LES DEPENSES DES COMMUNAUTES EN FRANCE	34
1. Répartition	34
2. Conséquences	36

DEUXIÈME PARTIE

LES DROITS DE DOUANE

A. L'EFFACEMENT PROGRESSIF DES DROITS DE DOUANE DANS LE FINANCEMENT DE LA COMMUNAUTE	41
1. Le cadre juridique	41
a) <i>Le principe du financement de la Communauté par des ressources propres</i>	41
b) <i>Le regime juridique des droits de douane</i>	42

2. L'abdication des compétences communautaires	45
a) <i>La réalité budgétaire : l'effacement progressif des droits de douane dans le financement de la Communauté</i>	45
b) <i>La réalité politique : fausses ressources communautaires ou vraies ressources nationales ?</i>	47
B. LES DROITS DE DOUANE : UNE RESSOURCE DE PLUS EN PLUS COMPLEXE A APPREHENDER	51
1. La tarification	51
a) <i>L'enchevêtrement des tarifications douanières</i>	51
b) <i>La tarification douanière, enjeu des négociations commerciales</i>	53
2. Les éléments non tarifaires et les accords préférentiels commerciaux	58
a) <i>Les accords préférentiels</i>	58
b) <i>L'"impossible" gestion des accords préférentiels</i>	61
C. LES DROITS DE DOUANE : UNE RESSOURCE REVELATRICE DES INSUFFISANCES ET DES CONTRADICTIONS EUROPEENNES	63
1. Un manque de cohérence à l'intérieur de la Communauté	63
a) <i>L'interprétation de la règle de droit</i>	63
b) <i>L'application de la réglementation de droit : la fraude aux droits de douane</i>	65
2. Un manque de cohésion sur le plan international	67
a) <i>Un clivage culturel</i>	67
b) <i>Une révision d'accords commerciaux dépassés</i>	69
3. Les droits de douane : une ressource aujourd'hui peu adaptée aux évolutions commerciales et technologiques	71
a) <i>Dépasser le cadre des droits de douane actuels et engager une réflexion au niveau communautaire sur l'appréhension des flux immatériels</i>	71
b) <i>Contrôles et sanctions des détournements de trafic</i>	73
c) <i>L'impérieuse nécessité de renforcer et dépasser la politique commerciale</i>	77
CONCLUSION	81

AVANT-PROPOS

"Le prélèvement sur les recettes de l'Etat au titre de la participation de la France au budget des Communautés européennes" est fixé, dans le projet de loi de finances pour 1994, à 90,8 milliards de francs.

On remarquera d'ailleurs que cette appellation est désormais incorrecte depuis l'entrée en vigueur de l'Union européenne. Il ne sera pas tenu compte de cette modification dans la suite du rapport, dans la mesure où la participation française pour 1994 a été établie à une date antérieure, et ne peut être analysée que sur des exercices passés, c'est-à-dire, en l'espèce, par rapport au *"budget général des Communautés européennes"*.

La France reçoit en retour des dépenses correspondant aux différentes actions menées par la Communauté dans les différents Etats membres (politique agricole commune). Par ailleurs, les dépenses non affectées aux Etats membres complètent les politiques nationales (actions internationales), voire s'y substituent.

L'importance de ces flux méritait que le Parlement s'y attache.

En 1989, la Commission des finances du Sénat avait créé un *"rapport sur les relations financières entre la France et les Communautés européennes"*.

Ce fut pendant près de cinq ans, l'un des rares -sinon le seul- documents permettant d'appréhender à la fois globalement et politique par politique, l'ensemble des flux financiers entre la France et les Communautés européennes. Ce rapport était l'occasion de débattre des questions budgétaires européennes.

Force est de constater que cette *"avancée"* n'est plus, et qu'elle disparaissait au fur et à mesure que l'information communautaire progressait.

En 1992 déjà, le Gouvernement avait décidé d'individualiser le prélèvement communautaire, sous forme d'un article de première partie de la loi de finances. Il s'agissait pour lui, peu après les résultats du référendum du Traité de Maastricht, d'anticiper l'application d' "*une proposition de loi relative au contrôle du Parlement sur la participation française au budget des Communautés européennes*", proposition dont la discussion n'a d'ailleurs jamais été menée à son terme ; la navette s'étant arrêtée après un examen par chaque assemblée.

Cette individualisation fut l'occasion d'un débat budgétaire européen au sein de chaque assemblée, alors que, jusque là, seul le Sénat suivait une procédure comparable. Il s'agissait d'un pas important dans le contrôle du Parlement dans les affaires européennes.

Cette année, l'information chiffrée a utilement complété la présentation publique, et les parlementaires, comme les citoyens disposent désormais de deux documents complets et parfaitement éclairants.

Il s'agit d'une part, du document annexé au projet de loi de finances (dit jaune), relatif aux "*relations financières avec la Communauté européenne*" (ce document existait depuis cinq ans mais son contenu s'est considérablement enrichi cette année). Il s'agit d'autre part, de l'excellent rapport d'information de la Commission des finances de l'Assemblée nationale sur "*la France et le budget de l'Europe*"⁽¹⁾.

L'information s'est considérablement améliorée. Le Sénat a en quelque sorte "*perdu son avance*", mais la démocratie y a gagné. C'était là le véritable enjeu et il faut s'en féliciter.

Il faut aussi s'interroger, car dans ces conditions, que reste-t-il à la Commission des finances ? Comment tenter de faire oeuvre utile et de s'inscrire dans un débat plus que jamais indispensable ?

Sans renoncer à un examen d'ensemble à travers notamment une "*lecture nationale*" des crédits communautaires, votre Commission vous propose cette année de mettre l'accent sur le financement de la Communauté, notamment au travers des droits de douane.

1. "*La France et le budget de l'Europe*", rapport de M. François d'Aubert, député, Dixième législature, rapport d'information annexe au rapport général sur le projet de loi de finances 1994 n° 580, annexe 2.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 10 novembre 1993 sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la commission a procédé à l'examen des crédits des affaires européennes et de l'article 24 sur le rapport de M. René Trégouët, rapporteur spécial.

M. René Trégouët, rapporteur spécial, a, tout d'abord, analysé l'évolution du prélèvement communautaire pour 1994, évalué à 90,8 milliards de francs, et les flux financiers entre la France et l'Union européenne. Il a relevé la forte augmentation du prélèvement français, tant par rapport aux prévisions initiales de 1993 (+ 8,7 %) qu'aux prévisions révisées (16,4 %) ; mais il a observé que cette évolution était conforme tant au taux maximum d'augmentation qui détermine la progression des dépenses non obligatoires qu'aux perspectives financières. Il a indiqué que les 4/5e de l'augmentation provenaient de la progression du budget communautaire et que le reste résultait de l'augmentation de la part de la France, fixée à 19,3 %. Il a relevé que l'évolution des parts des États membres dans le financement de l'Union ne pouvait pas ne pas avoir de conséquence politique et relevé à cette occasion que l'Allemagne, avec 30,4 % du budget, finançait désormais une part du budget européen presque égale à celles de la France et du Royaume Uni réunies.

M. René Trégouët, rapporteur spécial, a constaté que la France supportait à travers le budget communautaire une double charge et recevait en retour des sommes importantes. Il a noté que la France donne plus à l'agriculture européenne et que l'agriculture française reçoit plus des Communautés européennes que la France ne consacre de crédits à sa propre agriculture. Il a noté que l'importance de ces retours était déterminante sur le plan politique et que l'Union ne "coûtait" pas 70 ou 90 milliards de francs mais coûtait au plus 15 à 20 milliards selon les années. Il a considéré que même si "l'Europe n'est pas un SIVOM", le chiffrage du solde net des flux financiers entre les États membres et les Communautés était utile afin de situer les différents pays. Il a relevé que l'Allemagne avait effectué en trois ans un versement net de 145 milliards de francs contre 50 milliards de francs pour la France.

Puis, M. René Trégouët, a formulé quelques observations sur le financement de la Communauté, en particulier sur les droits de douane. Il a tout d'abord évoqué le caractère hybride des ressources propres constituées, d'une part, de vraies ressources propres qui résultent de politiques communes et, d'autre part de prélèvements sur les ressources des États membres. Il a souhaité que la commission reformule, à l'occasion du débat budgétaire, ses quatre propositions de 1992, à savoir :

établir un vote spécifique sur la quatrième ressource assise sur le produit national brut en cas de dépassement de l'évaluation initiale ,

- instaurer un débat sur l'avant-projet de budget ;
- exclure les droits de douane des prélèvements communautaires ;
- responsabiliser l'Union européenne en affirmant son rôle dans la fixation des ressources propres.

Le rapporteur spécial a ensuite analysé les droits de douane perçus par l'Union. Il a indiqué que la connaissance des droits de douane supposait de distinguer la tarification proprement dite, le volume ou les quantités auxquels elle s'applique et le réseau d'accords préférentiels qui intervient pour modifier les deux éléments précédents. Il a considéré que les régimes préférentiels étaient si nombreux et si complexes que la tarification de droit commun était purement théorique à la suite d'une juxtaposition de dérogations. Il a ainsi noté que l'Union européenne avait un taux moyen théorique élevé et un taux réel beaucoup plus bas que les taux pratiqués aux États-Unis et au Japon.

Le rapporteur spécial a ensuite exposé les trois raisons pour lesquelles il lui paraissait nécessaire de s'intéresser aux droits de douane. Il a considéré, tout d'abord, que la Communauté avait abdiqué ses compétences en n'utilisant pas ses authentiques ressources propres. Il a relevé que la part des droits de douane dans le financement de la communauté n'avait cessé de décliner et que paradoxalement, plus le potentiel des ressources propres était important et plus les charges supportées par les États étaient lourdes. Il a considéré, enfin, que les droits de douane étaient révélateurs d'un manque de clairvoyance et d'anticipation. Il a évoqué les bouleversements des économies depuis l'instauration du système des préférences généralisées. Il a évoqué les multiples façons de détourner les quotas et a souhaité que l'Union européenne fasse preuve d'une même vigilance dans les contrôles de quotas d'importation que celle dont elle témoigne pour s'assurer du respect des quotas laitiers. Il a enfin souhaité que s'engage une réflexion sur la façon d'appréhender, fiscalement, les échanges immatériels qui échappent aux taxations traditionnelles.

M. René Trégouët, rapporteur spécial, a, en outre, considéré que les droits de douane étaient révélateurs de nombreuses contradictions et d'un manque de volonté politique. Il a estimé qu'il n'y a pas, en pratique, de droits de douane sans contrôle des quantités importées et de l'origine des produits, ce qui suppose une connaissance précise des flux et une harmonisation des pratiques douaniers dans chacun des douze États membres. Il a jugé qu'il ne pouvait y avoir de politique sans une forte volonté et sans rupture radicale avec les pratiques douanières individuelles actuelles.

M. Robert Vizet s'est interrogé sur les conséquences de la réforme du fonds de compensation de la TVA sur le financement communautaire et sur l'importance des écarts entre les prévisions et le prélèvement effectif

M. Roland du Luart a demandé des précisions sur les conséquences des variations des parités monétaires sur le système agri-monnaire.

M. Maurice Blin s'est enquis de la répartition des dépenses des Communautés tant en Europe qu'en France.

M. Jean Arthuis, rapporteur général, a déploré les dysfonctionnements constatés tant à l'intérieur de la Communauté que dans son attitude à l'égard de ses principaux partenaires. Il a évoqué le projet d'installation d'un appareil de détection de la drogue qui n'avait pu se concrétiser en raison des oppositions des services douaniers de certains États membres

M. Christian Poncelet, président, a demandé des précisions sur la répartition des fonds structurels au titre des objectifs 2 et 5 b. Il a également noté que si le thème de l'Europe passoire était ancien, rien, semble-t-il, n'avait été entrepris pour y remédier. Il a enfin évoqué les conséquences concrètes de la mise en place d'une douane européenne unique.

Il a fait valoir que si le seul moyen d'éviter une suspicion généralisée particulièrement nuisible à l'ensemble de la collectivité était d'instituer une douane unique, l'Europe devait franchir ce pas, mais qu'elle ne pouvait plus aujourd'hui vivre sur des ambiguïtés.

En réponse à M. Robert Vizez, le rapporteur spécial a indiqué que la ressource européenne sur la TVA avait une assiette totalement distincte de la TVA des Etats membres. Il a par ailleurs observé que la différence entre les estimations et les prélèvements définitifs provenait pour l'essentiel du montant des dépenses agricoles, lesquelles dépendaient des cours mondiaux et de la parité Ecu/dollar. Il a considéré que, contrairement aux années précédentes, le prélèvement pour 1994 pourrait être revu à la baisse tant en raison du dérapage probable des dépenses agricoles qu'en raison de la baisse relative par ce prélèvement. Il est en effet assis cette année sur le projet de budget et non, comme les autres années, sur l'avant projet.

En réponse à M. Roland du Luart, le rapporteur spécial a indiqué que le mécanisme agri-monnaire de "switch over", qui s'était substitué au système antérieur des montants compensatoires monétaires, consiste à majorer les prix communautaires en écus de telle sorte que le prix en monnaie nationale soit constant pour un pays à monnaie réévaluée ; il a précisé que le mécanisme ne pouvait fonctionner qu'avec un système de changes fixes. Il a indiqué que cette procédure avait coûté 1,5 milliard d'écus à la Communauté en 1993 et que la Commission réfléchissait à d'autres systèmes. Il a noté que le Conseil des ministres examinait aujourd'hui même une proposition de réforme à l'initiative des Pays-Bas.

En réponse à M. Maurice Blin, le rapporteur spécial a indiqué que les dépenses agricoles représentaient 49,8 % de l'ensemble des crédits d'engagements dans l'avant projet de budget présenté par la Commission, alors que les dépenses agricoles européennes en France représentaient à elles seules 82 % de l'ensemble des dépenses des Communautés européennes dans notre pays.

Après s'être associé aux propos de M. Jean Arthuis, rapporteur général, le rapporteur spécial a indiqué à M. Christian Poncelet, président, que la France avait présenté, en août 1993, un memorandum en vue de renforcer la politique commerciale européenne, mais que l'Union européenne gardait un temps de retard par rapport aux évolutions économiques et commerciales, ainsi qu'aux initiatives de nos partenaires. Il a ainsi indiqué que les Etats-Unis avaient créé, il y a quelques semaines, un nouveau dispositif de rétorsion à l'encontre des pays qui ne respectaient pas les contingents et quotas imposés par les Etats-Unis.

La commission a alors pris acte du rapport de M. René Trégouët, rapporteur spécial, relatif aux affaires européennes.

PREMIÈRE PARTIE

LES FLUX FINANCIERS ENTRE LA FRANCE ET LE BUDGET DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

I - LA PARTICIPATION DE LA FRANCE AU BUDGET DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

A. LE BUDGET COMMUNAUTAIRE POUR 1994

Le prélèvement inscrit dans le projet de loi de finances pour 1994 est calculé sur le projet de budget adopté par le Conseil.

Tant la procédure budgétaire que les conditions d'élaboration du projet de budget communautaire pour 1994 permettent d'estimer qu'il s'agit là d'une estimation minimale.

1. Rappel de procédure

Le prélèvement inscrit dans les projets de loi de finances sont calculés, selon les années, soit sur le projet de budget du Conseil, soit sur l'avant-projet de budget de la Commission. Aucune procédure n'est systématique : le choix final dépend de la date d'adoption du projet de budget par le Conseil. La date butoir fixée par l'article 203 du Traité de Rome, est le 5 octobre. Cette année, le Conseil a adopté le projet de budget le 22 juillet, soit à une date compatible avec le calendrier d'élaboration du budget français. Lorsque le Conseil se prononce plus tard, le prélèvement est alors calculé sur l'avant-projet de budget préparé par la Commission, toujours supérieur au projet du Conseil.

En effet, la procédure budgétaire européenne suit différentes étapes comme indiquées dans le tableau ci-après, au cours desquelles le montant des dépenses programmées se trouve soit diminué (par le Conseil), soit augmenté (par le Parlement européen). L'évaluation du Conseil constitue systématiquement l'enveloppe minimale.

Calendrier budgétaire de la C.E.E.

Chronologie	Etapes	Calendrier officiel (art. 203 du Traité de Rome)	Calendrier constaté en moyenne (en 1993)		
1ère étape :	Avant-projet de budget A.P.B. de la Commission	"Avant le 1er septembre"	mai ou juin (28 avril)		
Etape intermédiaire :	Comité budgétaire (attachés financiers)		Travaux préparatoires au Conseil		
	COREPER (Ambassadeurs)				
2ème étape :	1ère lecture CONSEIL	"Avant le 5 octobre"	juillet (22 juillet)		
3ème étape :	1ère lecture PARLEMENT	"45 jours après communication du projet de budget"	octobre (28 octobre)	Délai maxi 45 jours	
4ème étape :	2ème lecture CONSEIL	" 15 jours après communication du projet de budget" (établi par le P.E.)"	Fin octobre/ fin novembre (15 novembre)	Délai maxi 15 jours	Fixation des DO
5ème étape :	2ème lecture PARLEMENT	" 15 jours après communication" (de la position du Conseil)	Fin novembre/ mi-décembre	Délai maxi 15 jours	Fixation des DNO
6ème étape :	Codécision		Etape facultative		

DO : dépenses obligatoires

DNO : dépenses non obligatoires

Ce rappel de calendrier n'est pas neutre sur le prélèvement français, dans la mesure où il convient d'observer que ce dernier a été calculé sur une estimation minimale du budget européen.

On peut d'ailleurs noter que le Parlement européen, qui partage le pouvoir de décision en matière budgétaire avec le Conseil, a adopté le 28 octobre un projet de budget sensiblement supérieur au projet du Conseil. Les différentes évaluations sont données ci-après.

TABLEAU N° 1
Evolution du budget au cours de la procédure budgétaire

(en millions d'écus)

	Budget 1993	APB 1994 (28 avril)	APB rectifié	Projet de budget Conseil (22 juillet)	Projet de budget Parlement (28 octobre)
Crédits d'engagement	69.058	73.167	73.303	72.407	73.449
Crédits de paiement	65.523	70.099	70.235	69.011	70.023

A.P.B. : avant-projet de budget.

L'expérience montre que le budget définitif est souvent voisin de l'avant-projet préparé par la Commission. Il est proposé par conséquent de présenter ce dernier, de préférence au projet de budget du Conseil.

2. Principales caractéristiques du budget des Communautés pour 1994 (avant-projet)

L'avant projet de budget se monte à 73 milliards d'écus - 490 milliards de francs, en crédits d'engagement, soit + 5,95 % par rapport à 1993, et 70 milliards d'écus - 470 milliards de francs en crédits de paiements, soit + 6,95 % par rapport à 1993.

Les évolutions sont données ci-après :

TABLEAU N° 2
Evolution du budget des Communautés européennes
 (Présentation Commission des Communautés)

(crédits d'engagement - millions d'écus)

	CE 1993 Budget	CE 1994 APB	Part dans le total 1994	Variation 1994/1993
Feoga garantie	34.052	36.465	49,8	+ 7,09 %
Actions structurelles	22.178	23.176	31,7	+ 4,5 %
Politiques internes	4.108	4.243	5,8	+ 3,3 %
Actions extérieures	4.110	4.174	5,7	+ 1,55 %
Administration	3.401	3.579	4,9	+ 5,24 %
Réserve	1.209	1.530	2,1	+ 26,5 %
Total	69.058	73.167	100 %	+ 5,95 %
Total crédits d'engagement (milliards de francs)	(462,7)	(490,2)		
Total crédits de paiement	65.522	70.099	100 %	+ 6,98 %
Total crédits de paiement (*) (milliards de francs)	(439)	(469,7)		

(*) Conversion : 1 ecu = 6,70 F.

La préparation du budget communautaire pour 1994 appelle trois observations :

a) Le cadrage financier

Cette évolution du budget pour importante qu'elle soit est toutefois conforme tant qu'*"taux maximum d'augmentation"* prévu par le Traité de Rome (article 203), qui détermine la progression des dépenses non obligatoires, qu'aux perspectives financières décidées au sommet d'Edimbourg du 12 décembre 1992.

Il convient de noter sur ce point que l'avant-projet a bien été établi sur ce cadrage financier, alors même que, les différentes institutions n'étaient pas liées juridiquement par cet accord, qui est encore en discussion au Parlement européen. Selon les calculs des services français, le montant des crédits de paiement de l'avant-projet de budget correspond à 1,1951 % du P.N.B. auquel s'ajoute une marge pour imprévus de 0,008 %, soit 1,2031 % du P.N.B. ce qui correspond à un très léger dépassement du plafond maximum autorisé.

Le projet de budget établi par le Conseil limite la progression des dépenses communautaires (+ 4,8 % en crédits d'engagement, + 5,3 % en crédits de paiement) et ramène par conséquent le montant des ressources propres nécessaires au financement du budget de l'Union à 1,185 % du P.N.B.

b) Les difficultés prévisibles du budget 1994

La préparation du budget communautaire pour 1994 intervient dans un contexte économique et institutionnel délicat. Sur le plan économique, la dégradation de la conjoncture, les perturbations monétaires ont tendance à peser sur les dépenses tout en accroissant les contraintes sur les ressources de la Communauté.

On ne peut exclure, notamment cette année, les difficultés de financement des dépenses agricoles.

Pour la première fois le projet de budget "sature la guide line agricole" ce qui signifie que les dépenses agricoles ont été fixées à leur maximum autorisé afin notamment de financer la première année d'application de la politique agricole commune réformée. Malgré ce gonflement des dépenses, les perspectives restent inquiétantes. Le FEOGA garantie devrait être soumis à de fortes tensions budgétaires. Il est probable que la réserve monétaire qui, cette année, n'a pas été appelée, soit mobilisée soit pour faire face à de nouvelles variations monétaires, soit pour couvrir des besoins non satisfaits.

L'une des incertitudes majeures est liée au coût et au fonctionnement du système agrimonétaire, en période de changes flexibles.

Au cours du premier semestre 1993, soit entre le 1er janvier 1993, date du démantèlement des montants compensatoires monétaires, et le 1er août 1993, date du dénouement de la crise du système monétaire européen par l'établissement de marges de fluctuation de 15 % autour des taux pivots, l'incidence des variations des parités monétaires était réglée, pour les pays à monnaies dites fixes, par le système dit de "switch over", qui consiste à majorer les prix communautaires en écus, de telle sorte que les prix, exprimés en monnaie nationale, soient constants dans les pays qui a réévalué (les pays à monnaies flottantes devaient modifier aussi souvent le taux de conversion entre l'"Ecu vert" et leur monnaie de façon à ce que ce taux, ne diffère pas trop du taux de change réel entre l'écu commercial et chaque monnaie).

Les variations monétaires intervenues fin 1992, ont coûté au budget de la Communauté 1,5 milliard d'écus. Le système de *switch over* qui ne peut fonctionner qu'en période de changes fixes (sauf à risquer une explosion des dépenses agricoles puisque l'adaptation se fait systématiquement sur la monnaie réévaluée, qui n'est pas forcément la même au cours d'une année entraînant ainsi une hausse en cliquet de la dépense est en cours de renégociation.

En outre, quelle que soit son issue, l'actuelle négociation du G.A.T.T. ne devrait pas non plus être sans incidence sur les dépenses agricoles de 1994, et rendra le respect de la "guide line" plus difficile encore.

A cet égard, la France a rappelé, dans une déclaration, la décision du Conseil Européen d'Edimbourg selon laquelle *-dans l'hypothèse où cette augmentation conduirait la dépense agricole à excéder la ligne directrice et compromettrait en conséquence le financement de la nouvelle politique agricole commune telle que déjà agréée, des dispositions appropriées pour approvisionner le Feoga-Garantie seront prises par le Conseil-*.

c) Les perspectives à moyen terme

On peut d'ores et déjà observer qu'en vertu du cadrage financier retenu par le Conseil européen d'Edimbourg, la progression du plafond retenu pour 1994 est la plus faible des six prochaines années (+ 1,7 % en 1994 contre + 3,1 % en 1995), et que le plafond autorisé qui restait fixé à 1,20 % du P.N.B. en 1994 passera à 1,21 % en 1995 et 1,27 % en 1997.

Le cadrage s'établit comme suit :

TABLEAU N°3
Cadre financier retenu par le Conseil européen d'Edimbourg (1)

(en millions d'écus, prix 1992)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Crédits d'engagement:							
1. Politique agricole commune	35.250	35.095	35.722	36.364	37.023	37.697	38.369
2. Actions structurelles	21.277	21.885	23.480	24.990	26.526	28.240	30.000
2.1. Fonds structurels	19.777	20.135	21.480	22.740	24.026	25.690	27.400
2.2. Fonds de cohésion	1.500	1.750	2.000	2.250	2.500	2.550	2.600
3. Politiques internes	3.940	4.084	4.323	4.520	4.710	4.910	5.100
4. Actions extérieures	3.950	4.090	4.280	4.560	4.830	5.180	5.600
5. Administration	3.280	3.380	3.580	3.690	3.800	3.850	3.900
6. Réserve	1.500	1.500	1.100	1.100	1.100	1.100	1.100
Monétaire	1.000	1.000	500	500	500	500	500
Actions extérieures :							
- garantie	300	300	300	300	300	300	300
- aides d'urgence	200	200	300	300	300	300	300
Total des crédits d'engagement	69.177	69.944	72.485	75.224	77.982	80.977	84.089
Total des crédits de paiement	65.908	67.036	69.150	71.290	74.491	77.249	80.114
Total des crédits de paiement en % du P.N.B.	1,20	1,19	1,20	1,21	1,23	1,25	1,26
Marge en % du P.N.B.	0,00	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
Plafond des ressources propres en % du P.N.B.	1,20	1,20	1,21	1,22	1,24	1,26	1,27

(1) Résultat du Conseil européen d'Edimbourg du 12 décembre 1992.

3. Le financement du budget par les États-membres

a) Evolution

• Evolution à court terme

La part de la France dans le financement de la Communauté est de 19,3 % en 1994, contre 18,6 % en 1993. Il s'agit là du jeu purement mécanique du calcul des différentes assiettes.

A l'exception de l'Allemagne, dont la part dans le financement du budget communautaire augmente régulièrement, pour atteindre cette année plus de 30 % et sous réserve des oscillations annuelles, les parts relatives de chaque Etat-membre dans le financement du budget communautaire sont relativement stables sur une moyenne période. Elles s'établissent comme suit :

TABLEAU N° 4
Part relative de chaque Etat-membre
dans le financement du budget communautaire

(en %)

	1990	1991	1992 (1)	1993 (2)	1994 (3)	Moyenne 1990-1994
Belgique	4,3	4,3	4	3,9	3,9	4,1
Danemark	1,9	2	1,8	1,9	2	1,9
Allemagne	25,0	29,1	30,2	28,7	30,4	28,7
Grèce	1,4	1,4	1,3	1,4	1,5	1,4
Espagne	8,9	8,7	8,6	8,7	8,1	8,6
France	19,5	20,1	18,7	18,6	19,3	19,3
Irlande	0,9	0,9	0,8	0,8	0,8	0,8
Italie	14,7	16,5	14,7	15,8	14,2	15,2
Luxembourg	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Pays-Bas	6,3	6,7	6,3	6,3	6,3	6,3
Portugal	1,2	1,4	1,5	1,6	1,6	1,4
Royaume-Uni	15,8	9,0	11,9	12,1	11,6	12,1

(1) *Compte de gestion*

(2) *Budget voté 1993*

(3) *APB 1994.*

Source : questionnaire budgétaire

• *Evolution à long terme*

En revanche, sur le long terme, des modifications importantes peuvent être relevées. Les trois principaux contributeurs de la Communauté financent plus de 60 % du budget total (61,3 % en 1994). Si globalement, leur poids total n'a guère évolué, la répartition interne s'est modifiée très sensiblement avec une forte montée de l'importance de l'Allemagne, une stabilisation de la part de la France et une diminution corrélative du Royaume-Uni. Pour chacun des trois Etats considérés, ce découplage ne peut pas ne pas avoir de conséquences politiques à long terme.

L'écart entre la France et l'Allemagne est passé de 6 à 10 points entre 1987 et 1993. L'écart entre le Royaume-Uni et la France est passé de 5 points à 7,7 points entre 1987 et 1994. Le fait majeur est que l'Allemagne est désormais, et de loin, le premier contributeur du budget communautaire : l'Allemagne finance désormais le budget européen presque autant que la France et le Royaume-Uni réunis.

TABLEAU N° 5
Part relative des Etats membres dans le financement
du budget communautaire

(Evolution sur 10 ans - en %)

	1985	1987	1990	1993	1994
RFA	28,8	26,5	25,8	28,7	30,4
France	20,4	20,7	19,5	18,6	19,3
Royaume-Uni	19,5	16,2	15,8	12,1	11,6

Source : Cour des comptes des Communautés ; Commission des finances du Sénat.

b) Structure des prélèvements dans la Communauté

La structure des prélèvements confirme le lent déclin des "véritables ressources propres" qui résultent des politiques communes (prélèvements de la politique agricole, et tarif extérieur commun), et l'appel croissant aux "autres ressources propres" qui sont plutôt des prélèvements sur la richesse nationale (TVA et 4ème ressource PNB).

Cette évolution, là encore, ne peut pas ne pas avoir d'effet à long terme, et votre rapporteur, partageant en cela l'analyse du rapporteur général, croit nécessaire d'insister sur ce lent glissement du financement du budget européen, qui est de moins en moins assuré par des ressources véritablement communautaires, et de plus en plus relayé par les financements des Etats membres (voir ci-après 2ème partie du rapport).

TABLEAU N° 6
Structure des recettes communautaires

Type de recettes	1993		1994		Evolution 1994/1993
	Montant	%	Montant	%	
Prélèvements agricoles	2.239,6	3,4	2.039,0	2,9	- 8,9 %
Droits de douane	13.118,3	20,0	12.619,4	18,0	- 3,8 %
Taxe sur la valeur ajoutée	35.677,1	54,5	35.850,5	51,1	+ 0,4 %
Ressource complémentaire PNB .	14.029,9	21,4	19.088,6	27,3	+ 36 %
Divers	457,7	0,7	501,4	0,7	+ 9,6 %
Total	65.522,6	100	70.098,9	100	+ 7 %

Source : APB 1994

B. LE PRELEVEMENT SUR RECETTES AU PROFIT DES COMMUNAUTES EUROPEENNES

1. L'évolution du prélèvement

a) L'évolution 1994/1993

Le prélèvement au profit des Communautés européennes pour 1994 est de 90,8 milliards de francs, soit une augmentation de 7,32 milliards de francs (+ 8,7 %) par rapport aux prévisions initiales de 1993, et une augmentation de 16,4 % par rapport aux évaluations révisées.

En effet, l'écart entre prévisions initiales et dépenses définitives est fréquent, et parfois important.

TABLEAU N° 7
Evaluation du prélèvement sur recettes
au profit des Communautés européennes

(millions de francs)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Prévision (P.I.F.) ...	64.492	63.500	70.750	84.250	83.480	90.800
Réalisation	61.212	56.132	74.723	72.613	78.000	
Ecart	-3.280	-7.368	+ 3.973	-11.637	-5.480	

Quatre facteurs expliquent cet écart :

- un facteur politique : le prélèvement inscrit dans le projet de loi de finances est basé sur l'avant-projet du budget proposé par la Commission des Communautés. Cette évaluation va évoluer en raison, d'une part, du déroulement de la procédure budgétaire, et, d'autre part, des budgets rectificatifs adoptés en cours d'année ;

- un facteur économique : les dépenses agricoles représentent plus de la moitié des dépenses totales communautaires, et sont particulièrement sensibles à la conjoncture (facteurs climatiques, niveau des récoltes) et aux facteurs monétaires (dépenses de restitution compensant le prix mondial exprimé en dollars et le prix exprimé en écu) tous deux également imprévisibles. Par ailleurs, la réserve monétaire de 1 milliard d'écus ne sera pas appelée ;

- un facteur technique : l'ajustement des recettes, dues au solde comptable des exercices antérieurs : l'assiette T.V.A. a été moins importante que prévu entraînant une révision à la baisse de la recette T.V.A. affectée au budget communautaire);

- un facteur monétaire : la parité écu-franc associée au projet de loi de finances pour 1993 était de 6,82 francs. La parité réelle a été de l'ordre de 6,67 francs, à la suite de réaménagements monétaires intervenus à l'automne.

L'évaluation de la contribution française pour 1994 est de 90,8 milliards de francs, soit une hausse de 7,32 milliards par rapport à l'évaluation initiale de 1993.

80 % de cette hausse, soit 5,9 milliards provient de la progression du budget communautaire.

Les 20 % restant s'expliquent par des facteurs exogènes. Il s'agit d'une part, de l'évolution de la part de la France dans le financement du budget communautaire (de 18,6 % à 19,3 %). Cette augmentation résulte d'un simple calcul mécanique de recettes propres anticipées pour 1994 (TVA et PNB). Elle entraîne une augmentation de la part française de près de 2,9 milliards de francs. D'autre part, l'ajustement des parités monétaires par rapport aux estimations des parités faites en 1992 représente une économie de 1,5 milliard de francs.

b) Les perspectives d'évolution

• La progression "prévisible" en 1994 : Pour les raisons indiquées ci-dessus, l'évaluation inscrite dans le projet de loi de finances, est nécessairement imparfaite, systématiquement contredite, et le plus souvent révisée à la baisse. Il n'est naturellement pas possible de prévoir quel sera le prélèvement définitif ; mais tout porte à croire que l'écart à la baisse constaté ces deux dernières années, ne se produira pas et que la progression sensible annoncée par rapport à 1993 sera probable.

D'une part, il convient de rappeler que le prélèvement est basé sur le projet de budget adopté par le Conseil, qui constitue systématiquement l'enveloppe la plus basse des différentes évaluations formulées au cours de la procédure budgétaire.

D'autre part, on ne peut exclure, cette année, les difficultés de financement des dépenses agricoles, puisque pour la première fois le projet de budget "sature la ligne agricole" et que les perspectives restent inquiétantes (voir ci-dessus).

• **La progression future du prélèvement : Le budget des Communautés s'inscrit dans les nouvelles perspectives financières pluriannuelles décidées au Conseil européen d'Edimbourg le 12 décembre 1992 qui détermine la progression du budget (global et action par action) et le plafond de ressources (en % du P.N.B.) jusqu'en 1999.**

Or, il faut observer que la progression retenue pour 1994 est la plus faible des six prochaines années et que le plafond autorisé restait fixé en 1994 à 1,20 % du PNB, alors qu'il passera à 1,21 % en 1995 et 1,27 % en 1997.

Sur la base des taux de change actuels, d'une participation constante au financement de budget communautaire et d'un taux d'inflation moyen de 2,5 %, le prélèvement au profit de l'Union européenne devrait atteindre 101 milliards de francs en 1996.

2. L'évaluation du prélèvement

L'évaluation du prélèvement est nécessairement imprécise.

Il convient en effet de distinguer au moins quatre prélèvements :

- le prélèvement brut, évalué dans le projet de loi de finances ;
- la participation de la France aux dépenses totales de la Communauté ;
- le prélèvement effectif, compte tenu des dépenses réelles de la Communauté ;
- le prélèvement net, compte tenu des dépenses des Communautés en France.

• Le prélèvement brut provisionnel

En vertu de l'article 24 du projet de loi de finances, "le montant du prélèvement opéré sur les recettes de l'Etat au titre de la participation de la France au budget des Communautés européennes est évalué pour l'exercice 1994 à 90,8 milliards de francs".

• La participation de la France aux dépenses totales de la Communauté

Cette évaluation, sous forme de "prélèvement sur les recettes de l'Etat" ne représente pas la participation totale de la France aux dépenses communautaires, dans la mesure où un certain nombre de versements directs ne transitent pas par ce poste. C'est notamment le cas de la participation de la France aux dépenses du Fonds européen de développement qui est une dépense du budget général (Charges communes, chapitre 68-02), et non un prélèvement sur recettes.

C'est également le cas des dépenses de la Banque européenne d'Investissement.

Participation française aux dépenses communautaires

	P.L.F. 1993	P.L.F. 1994
a. prélèvements sur recettes	83.480	90.800
b. remboursement des frais de perception (ligne 604 des recettes)	1.585	1.505
c. prélèvement net (a - b)	81.895	89.295
d. versements directs (tableau 10 02 des comptes de la Nation)	2.400 ⁽¹⁾	2.400 ⁽¹⁾
(remboursements de dépenses irrégulières, contribution C.F.C.A. et crédits du Fonds européen de développement au budget des charges communes		
Total contribution (c + d)	± 84.000	± 91.700

(1) Niveau 1992

• Le prélèvement effectif

L'écart entre l'évaluation figurant dans le projet de loi de finances et le prélèvement définitif est systématique et inévitable. Les raisons, connues, sont liées le plus souvent à des facteurs économiques (l'importance réelle des dépenses agricoles, qui représentent plus de 50 % des dépenses totales de la Communauté, et

dépendent des productions et des cours mondiaux) et monétaires (la parité écu/dollar détermine le montant des restitutions agricoles, la parité franc/écu détermine le montant du prélèvement).

En 1993, l'écart entre prévision et réalisation a été important : près de 5,5 milliards de francs de différence entre l'évaluation initiale (83,48 milliards de francs) et l'estimation actuelle (78 milliards de francs).

• Le prélèvement net

Le prélèvement opéré au profit de l'Union européenne n'est pas à sens unique. L'Union "en retour" finance des actions dans les Etats membres. 91,2 % des paiements de l'Union sont reversés à ces derniers. Ces paiements, qui ne sont connus qu'avec un délai de deux ans, sont naturellement déterminants pour apprécier la contribution française réelle

Ainsi, contrairement aux affirmations erronées de certaines personnalités, l'Europe ne coûte pas 70, 80 ou 90 milliards de francs mais au plus en plus, selon les années, entre 15 et 20 milliards de francs. En moyenne annuelle sur cinq ans (1988-1992), le prélèvement net a été de 18,3 milliards de francs. (voir détail et comparaisons internationales ci-après).

3. Analyse économique et budgétaire du prélèvement communautaire

a) *L'incidence budgétaire des prélèvements communautaires*

La contribution française au budget communautaire pèse d'un poids croissant sur la structure et l'équilibre du budget de l'Etat.

Le prélèvement au profit des Communautés européennes représente 1,2 % du P.I.B. en 1994. L'évolution à long terme montre clairement l'émergence d'une "pression fiscale européenne".

TABLEAU N° 8
Evolution du prélèvement Communauté européenne

(en % du P.I.B.)					
1970-1974	1975-1985	1986-1987	1988-1993	1994	1997 (prévision)
0,2 %	0,8 %	1 %	1,1 %	1,2 %	1,27 %

Par ailleurs, les comparaisons avec les autres recettes fiscales ou les dépenses de l'Etat montrent l'importance relative du prélèvement européen.

TABLEAU N° 9
Importance relative des prélèvements sur les recettes de l'Etat
au profit des Communautés européennes

Comparaison avec les recettes	Comparaison avec les dépenses	Comparaison avec le solde budgétaire
<p>- Le prélèvement C.E.E. représente :</p> <p>6,2 % des recettes fiscales brutes de l'Etat ;</p> <p>30,6 % de l'I.R.P.P. ;</p> <p>71,6 % de l'impôt sur les sociétés.</p>	<p>- Le prélèvement CEE est équivalent au 4e budget de l'Etat (6e rang en 1989), devant le budget de l'intérieur, du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle ;</p> <p>- Le prélèvement CEE représente 6,3 % du budget général.</p>	<p>- Le prélèvement CEE est égal à 30 % du déficit budgétaire prévu en loi de finances initiale.</p>

b) Comparaison du prélèvement communautaire et de la dépense budgétaire nationale

La contribution française au budget communautaire a le caractère d'une participation globale, sans affectation particulière à telle ou telle catégorie de dépense. Toutefois, pour mesurer la charge que représente, pour les finances publiques nationales, chacune des politiques de la Communauté, il est nécessaire d'éclater la contribution française entre les différentes actions figurant au budget de la C.E.E., en "retraitant" la dépense communautaire de façon à s'approcher de la classification budgétaire nationale.

Cet éclatement de la contribution annuelle se fait au prorata de leur part dans le total des dépenses communautaires de l'exercice.

Ce "retraitement" qui correspond à une lecture nationale du prélèvement communautaire conduit à deux conclusions majeures :

① Compte tenu du développement des actions de la Communauté, la France supporte, pour certaines d'entre elles, une double charge à travers le budget national et à travers le budget communautaire. Ainsi, la France finance l'agriculture française sur son budget et l'agriculture européenne (y compris française) sur le prélèvement communautaire.

TABLEAU N° 10
Budget des Communautés européennes pour 1994
Répartition des dépenses (1)

Rubriques	Répartition du budget CEE en millions d'écus (2)	Répartition du budget en pourcentage	Clef de répartition appliquée au prélèvement français (en millions de francs)
Feoga garantie	37.465	53,5 %	48.579
Autres dépenses agricoles	2.905	4,15 %	3.763
Pêche	1.022	1,5 %	1.363
Politique régionale	11.935	17,0 %	15.436
Politique sociale	5.819	8,3 %	7.536
Recherche	2.401	3,4 %	3.088
Actions diverses	1.260	1,8 %	1.635
Coopération pays tiers .	3.394	4,85 %	4.405
Fonctionnement	3.896	5,5 %	4.995
Total	70.098	100,0 %	90.800

(1) Les rubriques CEE sont retraitées afin de s'approcher de la classification budgétaire nationale.

(2) Source : Commission des Communautés A.P.B. 1994 - crédits de paiement - chiffres arrondis. Traitements Commission des finances du Sénat.

Nota : Le tableau se lit comme suit : compte de la répartition des dépenses de la Communauté qui consacre à 17 % de son budget à la politique régionale, la France versera, sur son prélèvement 1994, 15.436 millions de francs, à la politique régionale européenne.

② Le relais communautaire doit désormais être intégré dans l'analyse budgétaire nationale : la contribution française à certaines politiques communautaires - agriculture, politique régionale - est supérieure à la dépense nationale correspondante. Pour toutes les politiques financées par la CEE, l'augmentation des dépenses communautaires est supérieure à l'augmentation des dépenses nationales correspondantes.

TABLEAU N° 17
Comparaison des contributions à certaines politiques,
par la voie nationale, et par la voie communautaire

(en millions de francs)

	Contribution française aux principales politiques communautaires (A)			Dépenses nationales correspondantes (B)			A/B 1994
	1990	1994	1994/1990	1990	1994	1994/1990	
Dépenses agricoles .	40.640	52.342	+ 28,8 %	37.543	46.883	+ 24,8 %	1,11 fois
Politique régionale .	7.112	15.436	+ 117 %	1.993	2.300	+ 15 %	6,7 fois
Politique sociale ...	5.016	7.536	+ 50 %	75.153	82.598	+ 9,9 %	9,1 %
Recherche	2.286	3.088	+ 35 %	24.156	27.917	+ 15,5 %	11 %

II - LES DEPENSES DES COMMUNAUTES EN FRANCE

A. COMPARAISONS EUROPEENNES

1. Evolution des dépenses

a) Observations de méthode

• *Les dépenses des Communautés européennes dans les Etats membres représentent en moyenne, sur cinq ans, 90 % des dépenses totales de la Communauté. Le solde étant constitué des dépenses administratives (environ 5 % du total), et des dépenses d'actions extérieures dont la part augmente de façon notable (1,8 % des dépenses totales de la Communauté en 1988, 4,3 % en 1993).*

• *L'évaluation des dépenses communautaires par Etat membre diffère sensiblement selon les sources.*

Le rapport annuel de la Cour des comptes des Communautés européennes, qui porte sur l'avant-dernier exercice, est le document de base permettant d'établir des comparaisons internationales, par Etat membre, alors que la Commission des Communautés ne procède pas - ou seulement à titre exceptionnel - à cette évaluation. On remarquera cependant :

- que la Cour des comptes ne recense que les principaux paiements aux Etats membres, et exclue notamment les paiements liés aux activités de recherche ;

- que, pour une même action, les montants pris en compte peuvent diverger sensiblement selon les sources ; les écarts sont notamment fréquents entre la Commission des Communautés et la Cour des comptes des Communautés.

Ainsi, selon la Cour des comptes, les dépenses agricoles du F.E.O.G.A.-Garantie, réparties en 1991 entre les Etats membres à 31.528 millions d'écus alors que, pour la même année, la Commission des Communautés dans son rapport financier annuel sur le F.E.O.G.A.-Garantie recense 32.282 millions d'écus. Cet écart se reproduit naturellement pour chaque Etat membre. Ainsi, les dépenses du F.E.O.G.A.-Garantie versées en 1991 à la France seraient de 6.332,8 millions d'écus, selon la Cour des comptes, et de 6.433,5 millions d'écus selon la Commission.

b) Les dépenses des Communautés dans les Etats membres

La répartition des dépenses des Communautés dans les Etats membres est indiquée dans le tableau ci-après. Les comparaisons internationales montrent que, en volume, c'est-à-dire, en prenant en compte la masse des dépenses communautaires dans les Etats membres, la France est, avec 16,7 % du total des dépenses des Communautés dans les Etats membres, le premier bénéficiaire des paiements communautaires, suivi par l'Italie (15 % du total des dépenses).

En ce qui concerne la France, on observera, en outre, que cette part ne cesse de se réduire depuis 1987 (21,9 % du total) en raison du poids croissant des dépenses régionales dans la Communauté, pour lesquelles la France ne bénéficie que de retours modestes (7,6 % en moyenne).

TABLEAU N° 12
Répartition des principaux paiements aux Etats membres

	1988	1989	1990	1991	1992	Moyenne 1988-1992
Belgique	2,3	1,9	2,7	4,9	4,1	3,2
Danemark	3,6	2,9	3,2	2,6	2,2	2,9
Allemagne	15	12,8	12,9	12,3	12,5	13,1
Grèce	5,3	7,3	8,1	6,9	7,4	7
Espagne	11,1	13,9	14,4	12,8	12,9	13
France	20,2	15,9	16,9	15,2	15,5	16,7
Irlande	4,1	4,8	6,1	5,2	4,4	4,9
Italie	15,4	17,3	15,2	13,6	13,3	15
Luxembourg	0,1	0,1	0,1	0,5	0,5	0,4
Pays-Bas	10,9	10,7	8	5,6	4,6	7,9
Portugal	2,5	3,1	3	4,1	5,1	3,6
Royaume-Uni	9	9	8,4	7,6	7,4	8,3
Non affecté	0,4	0,1	0,9	8,9	10,1	4,1
	100	100	100	100	100	100
Rappel montant des paiements annuels aux Etats membres (millions d'écus) .	(36.129)	(35.660)	(37.277)	(53.796)	(58.573)	

Source : Cour des comptes des Communautés européennes ; traitement Commission des finances du Sénat.

2. Le solde des flux financiers

a) Observation de méthode : les limites de l'approche en termes de "retours"

Il convient d'être très prudent dans l'appréciation des soldes :

① L'Europe n'est pas un SIVOM. La recherche d'un strict équilibre dans les flux financiers entre la Communauté et les Etats membres n'a pas de signification technique, économique, politique.

② L'appréciation des soldes est donnée à titre d'information, et ne justifie nullement l'application d'une quelconque théorie de "juste retour".

③ L'appréciation des soldes est néanmoins utile pour faire apparaître que les Etats se trouvent dans une position très inégale (l'Allemagne est un très gros contributeur net) et que des retours positifs ne sont pas réservés aux pays les plus pauvres de la Communauté.

④ L'appréciation des soldes financiers est également indispensable pour apprécier la contribution budgétaire réelle de notre pays à la Communauté. Ainsi, en 1991, la Communauté n'a pas "coûté" 74,7 milliards de francs (chiffre définitif des prélèvements sur recettes), mais, au plus, entre 17 et 20 milliards de francs selon les modes de calcul, représentant la différence entre les prélèvements affectés aux Communautés européennes et les paiements communautaires en France.

Le solde est calculé comme suit : ressources affectées aux Communautés européennes - paiements des Communautés en France.

En moyenne, depuis cinq ans (1988-1992), en francs constants, les flux financiers entre la France et le budget des Communautés européennes font apparaître un solde net négatif de 18,3 milliards de francs.

b) Comparaisons internationales

La France est dans une position moyenne par rapport aux autres pays de la Communauté. En volume, le Royaume-Uni, et surtout la R.F.A., sont également des pays contributeurs nets vis-à-vis de la Communauté.

Contribution nette en trois ans (1989-1991)

- France : 50 milliards de francs
- Royaume-Uni : 51,3 milliards de francs
- R.F.A. : 145 milliards de francs

(Nota : conversion moyenne : 1 écu = 6,95 F en moyenne annuelle sur 3 ans)

TABLEAU N° 13
Position financière des Etats membres

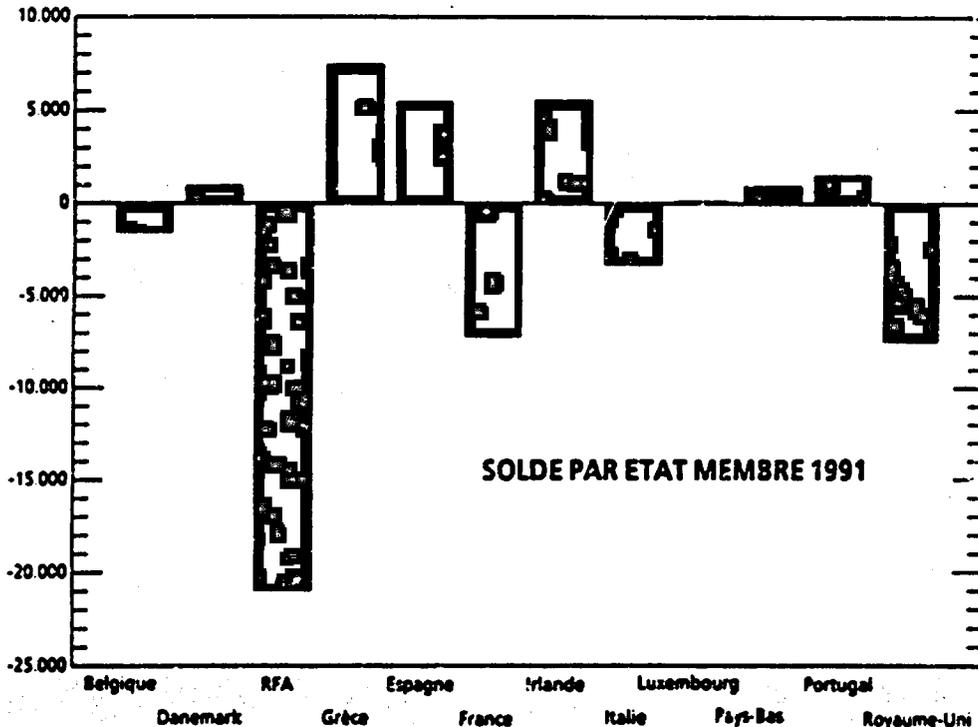
(en millions d'Écus courants)

Années	Belgique	Danemark	RFA	Grèce	Espagne	France	Irlande	Italie	Luxembourg	Pays-Bas	Portugal	Royaume-Uni
1987	717	+ 299	- 4.843	+ 1.537	+ 276	- 586	+ 1.100	+ 65	- 61	+ 524	+ 390	- 2.606
1988	- 995	+ 330	- 6.107	+ 1.492	+ 1.334	- 1.781	+ 1.158	+ 279	- 67	+ 1.150	+ 515	- 2.070
1989	- 1.124	+ 174	- 6.531	+ 2.030	+ 1.376	- 2.946	+ 1.341	- 1.429	- 65	+ 1.129	+ 655	- 3.354
1990	- 774	+ 423	- 5.550	+ 2.471	+ 1.712	- 1.805	+ 1.892	- 417	- 60	+ 368	+ 601	- 3.387
1991	+ 417	+ 346	- 8.797	+ 2.926	+ 2.295	- 2.450	+ 2.357	- 1.389	+ 160	- 540	+ 1.516	- 667
Total 1989-1991	- 1.481	+ 943	- 20.878	+ 7.427	+ 5.383	- 7.201	+ 5.520	- 3.235	+ 35	+ 957	+ 2.77½	- 7.408

Source : Cour des comptes des Communautés européennes ; traitement Commission des finances du Sénat.

Nota : position financière = paiements annuels de la Communauté aux Etats membres (retours) - ressources prélevées sur les Etats (prélèvements).

Millions d'Écus courants



On remarquera aussi que les "retours positifs" ne bénéficient pas qu'aux seuls pays les moins prospères ou les moins riches de la Communauté. C'est en particulier le cas du Danemark, comme l'indique le tableau ci-après.

TABLEAU N° 14

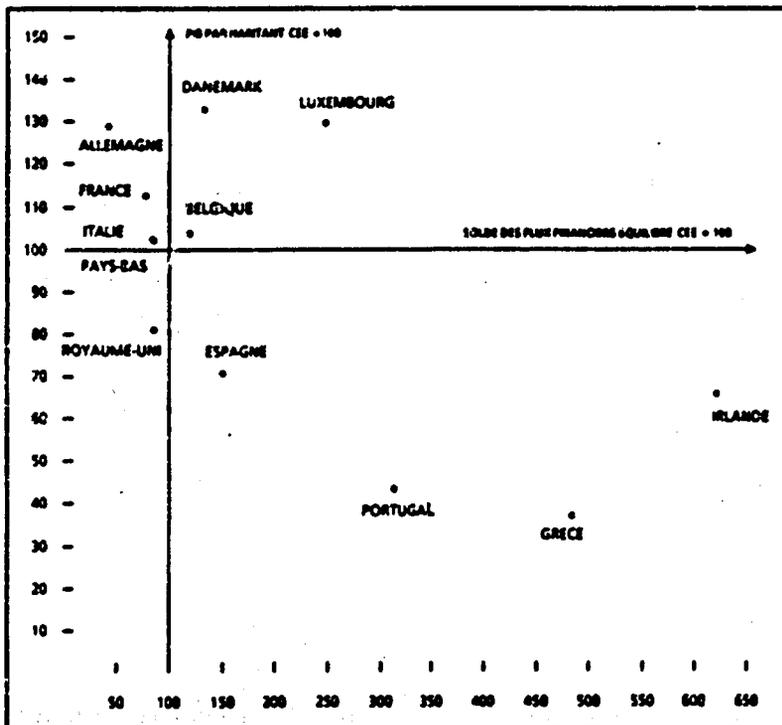
	PIB par habitant 1991 (CEE = 100)		Solde des flux financiers Etat membre - CEE (*) 1991 (flux équilibré = 100)	
	Inférieur à la moyenne communautaire	Supérieur à la moyenne communautaire	Flux positif	Flux négatif
Belgique		103,7	119	
Danemark		132,8	133	
Allemagne (RFA)		129,2		43
Grèce	36,8		484	
Espagne	70,9		150	
France		112,6		77
Irlande	63,9		621	
Italie		102,5		84
Luxembourg		129,6	247	
Pays-Bas		102,1		85
Portugal	43,5		313	
Royaume-Uni	80,9			85

(*) Pour 100 écus versés à la Communauté, un Etat membre a reçu x écus.

Source : PIB : Commission des Communautés

Flux : Cour des comptes des Communautés ; traitement Commission des finances du Sénat.

Comparaison de la richesse des Etats membres et des flux financiers avec la Communauté européenne



B. LES DEPENSES DES COMMUNAUTÉS EN FRANCE

1. Répartition

La structure des paiements des Communautés en France montre clairement la part déterminante des dépenses agricoles dans l'ensemble des dépenses communautaires en France : alors que, en 1991, les dépenses agricoles ne représentaient que 62 % du total des versements aux Etats membres, elles ont représenté plus de 82 % des paiements communautaires en France.

TABLEAU N° 15
Paiements annuels aux Etats-membres au titre des principaux secteurs en 1991
(dernier exercice connu)

(millions d'écus et %)

	Total des versements effectués par le C.E.E. aux Etats-membres	Répartition	Part de la France dans la dépense communautaire	Versements à la France	Répartition
FEOGA-Garantie	31.527,8	58,5 %	20,1 %	6.332,8	77,7 %
FEOGA-Orientation	1.881	3,5 %	19,3 %	362,9	4,4 %
Pêche	34,4	0,1 %	9,3 %	3,2	0,1 %
Fonds régional	5.179,9	9,6 %	6,2 %	323,2	4,0 %
Fonds social	3.869,3	7,2 %	13,3 %	513,5	6,3 %
Remboursement aux Etats-membres	1.320,8	2,4 %	4,7 %	63,2	0,8 %
Autres	9.983,4	18,6 %	5,5 %	553,8	6,8 %
TOTAL	53.796,6	100 %	15,2 %	8.152,5	100 %

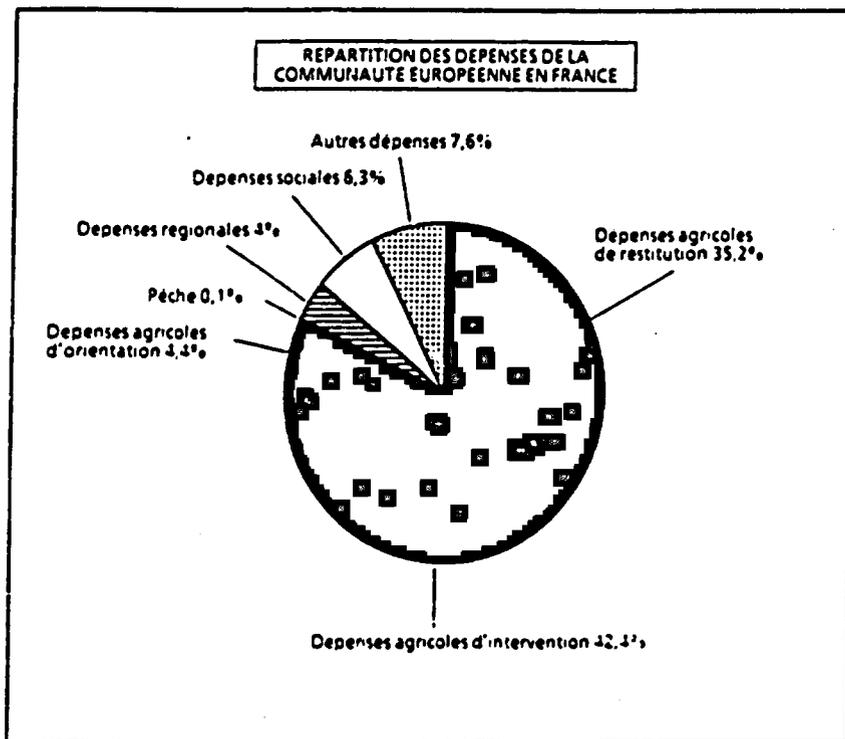
Source : Rapport annuel relatif à l'exercice 1991 de la Cour des comptes des Communautés européennes

La ventilation des dépenses des Communautés en France s'établit comme suit :

TABLEAU N° 16
Répartition des dépenses communautaires en France en 1991

(millions de francs)

	Montant	%
Feoga garantie	44.139	77,7 %
Feoga orientation	2.529	4,4 %
Pêche	22	0,1 %
Fonds régional	2.253	4,0 %
Fonds social	3.579	6,3 %
Remboursement aux Etats	440	0,7 %
Autres	3.860	6,8 %
Total	56.823	100 %



On observera que les trois quarts des dépenses des Communautés européennes en France sont versées directement aux organismes d'intervention, et par conséquent ne transitent pas par le budget de l'Etat (procédure des fonds de concours).

2. Conséquences

Pour de nombreux budgets, l'impact des crédits communautaires est important voire considérable.

Ainsi, en ce qui concerne l'agriculture, la France donne plus à l'agriculture européenne (y compris naturellement l'agriculture française), et reçoit plus des Communautés européennes, qu'elle consacre à sa propre agriculture.

TABLEAU N° 17
Les flux financiers France-C.E.E. en agriculture

	<i>(millions de francs)</i>
• Contribution française à l'agriculture européenne 1991	46.400
• Budget français de l'agriculture 1991	38.419
• Dépenses des Communautés à l'agriculture française 1991	46.668

Nota : La "contribution française à l'agriculture européenne" est calculée en appliquant au prélèvement définitif (74 723 millions de francs), un coefficient correspondant à la part des dépenses agricoles dans la Communauté en 1991 (62,3 %).

Chaque rapporteur spécial peut, s'il le veut, procéder à cette mesure. Les comparaisons sont souvent édifiantes.

Pour les départements d'outre-mer, les crédits communautaires tous crédits confondus (crédits de l'objectif 1, 3 et 4) sont très supérieurs aux seuls crédits du budget des D.O.M.-T.O.M. affectés aux départements d'outre-mer.

Tableau récapitulatif des crédits communautaires affectés aux D.O.M.

Fonds structurels (objectifs 1, 3 et 4)	750 Mécus (5,2 milliards de francs) sur la période 1989-1993, soit un rythme annuel de 1 milliard par an. Montant prévisionnel 1.500-1.700 Mécus (soit près de 10 milliards de francs sur la période 1994-1999) soit un rythme annuel de 1,66 milliards de francs.
Programmes d'initiative communautaire	128 Mécus (845 millions de francs) sur la période 1991-1993, soit un rythme annuel de 170 millions de francs. Prévision 1994-1999 non communiquée.
FOSEIDOM	230 Mécus (1.520 millions de francs) sur la période 1991-1993, soit un rythme annuel de 190 millions de francs.
TOTAL	Rythme annuel de dépenses # 2 milliards de francs.
Crédits du MEDETOM aux D.O.M.	996 millions de francs.
Crédits tous ministères confondus affectés aux D.O.M.	32,5 milliards de francs.

Pour le ministère des Affaires étrangères, les crédits communautaires consacrés à l'action internationale de la Communauté sont de 28 milliards de francs. Compte tenu de la part de la France dans le budget européen, la France consacre 5,3 milliards de francs à l'action internationale de la Communauté, soit un montant supérieur aux seuls crédits d'intervention du budget des Affaires étrangères.

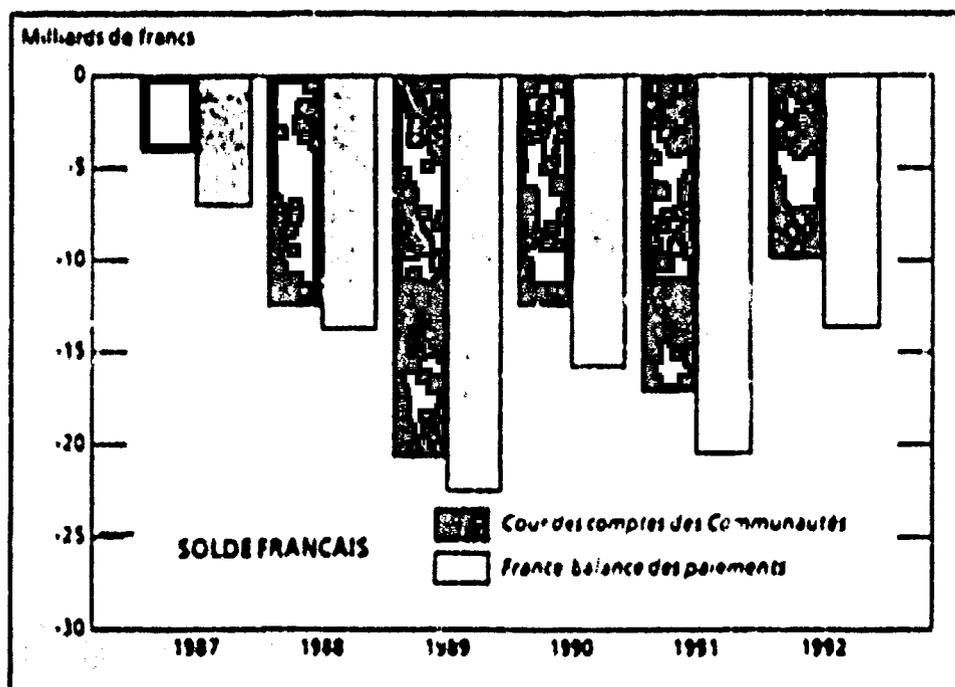
TABLEAU N° 18
Evolution du solde français

	1988	1989	1990	1991	1992
1° Flux financiers (millions d'écus) Source : Cour des comptes des Communautés					
Paiements communautaire en France (1)	7 314,5	5 676,5	6 284,6	8 152,5	9 049,8
Ressources propres versées par la France (2)	9 095,0	8 622,8	8 089,5	10 602,0	10 493,4
Solde net (1) - (2)	- 1.780,9	- 2.946,3	- 1.801,9	- 2.449,5	- 1.443,6
2° Solde net (milliards de francs) Source : Cour des comptes des Communautés	- 12,54	- 20,71	- 12,47	- 17,07	- 9,89
Source : France - balance des paiements (francs courants)	- 13,78	- 22,5	- 15,74	- 20,45	- 13,7
Source : France - Francs 1992	- 15,63	- 21,68	- 16,7	- 21,02	- 13,7

Sources : Projet de loi de finances 1992, document de base (point), relations financières avec la C.E.E.

Traitement : Commission des Finances du Sénat

Solde des flux financiers entre la France et le budget
des Communautés européennes



TABIEAU N° 19
Dépenses Internationales de la Communauté
 (hors prêts - en millions d'écus) - Crédits d'engagement

(en millions d'écus)

	1990	1991	1992	1993	1994 (APB)
Aide alimentaire	506	656	486	574	583
Asie, Amérique latine	403	468	553	634	643
Méditerranée	257	327	419	409	424
Autres actions P.V.D.	188	381	451	627	642
Europe de l'Est	500	1.175	1.463	1.573	1.573
Autres		587		294	308
Total	1.834	3.594	3.372	4.110	4.173

TABIEAU N° 20
Comparaison dépense nationale - dépense communautaire
dans le domaine international

(en milliards de francs)

	1990	1991	1992	1993	1994 (APB)
1. Actions via C.E.E. (1)					
Total actions CEE (milliards de francs)	12,67	25,08	23,1	27,54	27,96
Part française consacrée à l'action internationale de la Communauté (1) . .	2,47	5,04	4,12	5,04	5,31
2. Actions par les ministères					
Budget des affaires étrangères	11,86	13,07	14,09	14,92	14,66
Crédits d'intervention du M.A.E. (2)	3,11	3,50	3,81	3,99	3,59
Budget de la coopération	7,31	7,50	8,14	8,07	7,77
Crédits d'intervention de la coopération	np	np	np	5,22	4,80
Total crédits d'intervention des ministères français	np	np	np	9,21	8,3

(1) conversion 1 ecu = 1990 6,91 F; 1991 6,94 F; 1992 6,85 F; 1993 6,70 F; 1994 6,70 F

(2) 19,5 % en 1990 - 20 % en 1991 - 19,1 % en 1992 - 18,5 % en 1993 - 19,2 % en 1994.

(3) tous crédits confondus sauf contributions internationales.

L'importance des crédits communautaires pour les régions est plus importante encore : l'enveloppe des crédits communautaires pour la période 1982-1993 a été de 45 milliards de francs, soit une somme comparable aux engagements de l'Etat contractualisés dans les contrats de plan Etat-région. Neuf régions ont reçu sur cette période des crédits européens supérieurs à 1 milliard de francs.

"Les retours des fonds structurels"

Tous fonds confondus, la France devrait recevoir 45,7 milliards de francs au titre des fonds structurels, sur la période 1989-1993, soit 9,1 milliards de francs par an répartis comme suit :

- versements aux régions de métropole	5 milliards de francs
- versements aux D.O.M.	1,3 milliard de francs
- versements non ventilés (emploi-structures agricoles)	2,8 milliards de francs

Ces dotations sont loin d'être négligeables. Elles peuvent même être tout à fait significatives sur le plan local (régions - voire départements ou communes). Rappelons que les départements d'Outre-mer sont éligibles à l'objectif 1 (région en retard de développement), et qu'ils reçoivent à ce titre plus de 1,3 milliard de francs par an, soit une somme supérieure aux dépenses du ministère des D.O.M.-T.O.M. dans les départements concernés.

Certaines régions reçoivent des concours importants des Communautés. Tous fonds confondus, la région Nord Pas-de-Calais a reçu 3,7 milliards de francs sur la période 1989-1993. Neuf régions au total ont reçu des concours supérieurs à un milliard de francs.

TABLEAU N° 21
Ressources financières allouées par la C.E.E. au titre des fonds structurels
Période 1989-1993

(millions de francs 1992)

Crédits régionalisés	1	2	5b	3-4	5a	AUTRES				TOTAL
						PIM*	OID*	PIC*	Autres*	
Alsace			57,5	7,2				62,8	10	137,5
Aquitaine		85,6	551,8	19,5		676,4		85,1	39,3	1.467,7
Auvergne		129	571,9	(**)			126,7	46,8	81,5	955,9
Basse-Normandie		155,5	373,5	11,7				59,4		600,1
Bourgogne		201,3	367,5	(**)				46,9	52,6	668,3
Bretagne		282	217,6	23,6			206,4	30,4	8,7	768,7
Centre			167	6,9				15,1	19,4	208,4
Champagne-Ardenne		228,3	84,5	19,1				30,3	14,1	376,3
Corse	501,3			69,7	129	500		277,6		1.477,6
Franche-Comté		312,7	104,5	60,3				53,3		530,9
Haute-Normandie		527		48,2				42,4		617,6
Ile-de-France				285,8				33,2		319
Languedoc-Roussillon		149	591	30,9		851,6		128,2	90,6	1.841,3
Limousin			560	3,4				60,6	34,9	793
Lorraine		988,3	141,5	36				461,2	576,3	1.711,1
Midi-Pyrénées		261,7	691,3	33,2		658,6	129,3	168,5	36	1.979
Nord-Pas-de-Calais		2.402,1		139,6				307,7	677,7	180
Picardie		617,9		7,5				4,1	21	650,5
Pays de la Loire		584	139,1	71,9				106,8	138,7	1.040,5
Poitou-Charentes		263	304,4	26,2				44,7	44,8	683,1
PACA		219,4	465,4	65,1		704,7		313,6		1.767,9
Rhône-Alpes		328,7	454,7	80		296,2		135,1	29,8	1.324,5
Guadeloupe	961			341,5	47,8			206,2		1.556,5
Guyane	482,1			72	39,5			101,7		695,3
Martinique	1.111			184,4	36,4			210,6		1.543
Reunion	2.320,6			381,9	102			429,6		3.234,1
Crédits non ventilés				6.245	8.000			168		14.413
Total métropole										24.281,1
Total D.O.M.										7.028,9
Total général										45.723

Legende : obj. 1 Régions en retard de développement 5 b Développement des zones rurales
obj. 2 Régions en déclin industriel 5 a Structures agricoles
obj. 3-4 Aides à l'emploi

* PIM : Programmes intégrés méditerranéens. Cette ligne inclut les montants alloués en 1991 et 1992 ;

* OID : Opérations intégrées de développement (les montants inscrits sous cette rubrique comprennent les crédits accordés au titre des PNIC (programmes nationaux d'intérêt communautaire), décidés avant 1989 dont l'exécution se poursuit encore sur la période 1989-1993) ;

* PIC : Programmes d'initiative communautaire : les montants inscrits sous cette rubrique intègrent également les montants alloués au titre de RESIDER, RENAVAL, STAR, VALOREN pour les régions métropolitaines.

DEUXIÈME PARTIE

LES DROITS DE DOUANE

A. L'EFFACEMENT PROGRESSIF DES DROITS DE DOUANE DANS LE FINANCEMENT DE LA COMMUNAUTE

1. Le cadre juridique

a) *Le principe du financement de la Communauté par des ressources propres*

Formellement, il ne fait plus aucun doute que le "budget de la Communauté est intégralement financé par des ressources propres". Cette rédaction résulte de l'article 201 du Traité de l'Union européenne, signé à Maastricht le 7 février 1992.

Il s'agit, rappelons-le, d'un système unique au monde, qui consacre une sorte de "fédéralisme budgétaire" et confirme la volonté de donner à la Communauté une véritable autonomie financière, c'est-à-dire un financement indépendant des Etats membres. Ce système est, par conséquent, fondamentalement différent de toutes les autres formes de financement d'organisations internationales, qui sont financées par des "contributions nationales" qui figurent au sein du budget général parmi les dépenses de l'Etat. C'est le cas de la contribution française à l'O.N.U., qui figure au chapitre 42-31 du budget des Affaires étrangères. C'est aussi le cas de la participation française au Fonds européen de développement (F.E.D.- qui, bien qu'institution communautaire reste financée de façon classique, sous forme de contributions internationales avec une clef de répartition distincte de celle du budget des Communautés européennes (la contribution au Fonds européen de développement figure au chapitre 68-02 du budget des Charges communes).

Tel n'est pas le cas du financement de la Communauté. Il s'agit d'un choix politique clair. Les principaux textes sont rappelés ci-après :

Art. 201 du Traité de Rome	Décision du Conseil du 21 août 1970 (*)	Décision du Conseil du 24 juin 1988	Art 201 du Traité de Maastricht
La Commission étudiera dans quelles conditions les contributions financières des Etats membres prévues à l'article 200 pourraient être remplacées par des ressources propres, notamment par des recettes provenant du tarif douanier commun lorsque celui-ci aura été définitivement mis en place.	(organise le financement par des ressources propres traditionnelles et une ressource complémentaire assise sur la TVA)	(crée une 4 ^e ressource calculée sur le PNB).	"le budget de la Communauté est intégralement financé par des ressources propres"

(*) Nota : cette décision a été abrogée par la décision du Conseil du 7 mai 1985 qui fixe le taux d'appel de la T.V.A. à 1,4 %.

Ce caractère insolite se manifeste dans la présentation même des recettes communautaires qui ne sont pas des "dépenses de l'Etat", mais un "prélèvement sur les recettes de l'Etat opéré au profit des Communautés européennes".

Ces ressources propres sont constituées de trois catégories distinctes :

- les ressources qui résultent de politiques communes :
 - . droits de douane ;
 - . prélèvements agricoles (taxes sur échanges agricoles avec les pays non membres) ;
 - . droits prévus dans le cadre de l'organisation des marchés du sucre.
- une ressource assise sur la T.V.A. ;
- une ressource complémentaire, calculée par solde entre les dépenses à financer et les autres recettes, assise sur le P.N.B.

b) Le régime juridique des droits de douane

Les droits de douane résultent de l'application du "tarif douanier commun" -T.D.C.- fixé par la Communauté. Il y a sur ce point un transfert, pur et simple, de compétence de l'Etat, vers la Communauté.

La fixation des droits de douane

Les droits de douane résultent de l'application du tarif douanier commun, fixé par des règlements communautaires pris normalement par le Conseil à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, conformément aux articles 28 et 113 du Traité de Rome (en pratique, ces règlements sont pris par la Commission agissant alors par délégation du Conseil).

Soit 54 voix favorables sur un total de 76 réparties selon la pondération suivante :

Allemagne, France, Royaume-Uni, Italie	10 × 4 =	40
Espagne	8	8
Belgique, Grèce, Pays-Bas, Portugal	5 × 4 =	20
Danemark, Irlande	3 × 2 =	6
Luxembourg	2	2
Total		76

Les règles de vote permettent la constitution de "minorités de blocage", lorsqu'au moins trois Etats totalisent 23 voix.

L'article 28 modifié par l'Acte unique européen permet à la Communauté de procéder à des modifications autonomes du tarif douanier commun. Les modifications peuvent également résulter des négociations tarifaires sur la base de l'article 113 du Traité. Dans ce cas, la Commission a un pouvoir de proposition. En revanche, le Parlement n'intervient à aucun stade de la procédure.

Article 28

Toutes modifications ou suspensions autonomes des droits du tarif douanier commun sont décidées par le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission.

Article 113

1. (...) la politique commerciale commune est fondée sur des principes uniformes, notamment en ce qui concerne les modifications tarifaires, la conclusion d'accords tarifaires et commerciaux, l'uniformisation des mesures de libération, la politique d'exportation, ainsi que les mesures de défense commerciale, dont celles à prendre en cas de dumping et de subventions.

2. La Commission, pour la mise en oeuvre de cette politique commerciale commune, soumet des propositions au Conseil.

3. Si des accords avec des pays tiers doivent être négociés, la Commission présente des recommandations au Conseil qui l'autorise à ouvrir les négociations nécessaires.

Ces négociations sont conduites par la Commission en consultation avec un Comité spécial désigné par le Conseil pour l'assister dans cette tâche, et dans le cadre des directives que le Conseil peut lui adresser

4. Dans l'exercice des compétences qui lui sont attribuées par le présent article, le Conseil statue à la majorité qualifiée

Les droits de douane ont historiquement constitué la première ressource propre de la Communauté. Droits de douane stricto sensu et prélèvements agricoles sur les importations ont longtemps assuré plus de la moitié du financement de la Communauté, jusqu'à la mise en place de la ressource complémentaire assise sur la T.V.A. (1979).

L'article 201 du Traité de Rome, qui prévoit la mise en place des ressources propres, mentionne expressément les recettes de tarif douanier commun. Le droit dérivé est plus précis encore puisque le relèvement des droits de l'instauration de nouveaux droits sur les échanges est non seulement possible mais même expressément prévu.

Les décisions du Conseil des Communautés européennes des 21 avril 1970 (instituant les ressources propres), 7 mai 1985 (fixant le taux d'appel de la T.V.A. à 1,4 %), et 24 juin 1988 (créant la 4ème ressource assise sur le P.N.B.) contiennent, toutes, des dispositions claires à cet effet : "constituent des ressources propres les droits actuels ou droits à établir sur les échanges avec les pays non membres."

<p>Traité de Rome Article 201</p>	<p>Décision du Conseil du 24 juin 1988 Article 2</p>
<p>La Commission étudiera dans quelles conditions les contributions financières des Etats membres prévues à l'article 200 pourraient être <u>remplacées par des ressources propres, notamment par des recettes provenant du tarif douanier commun lorsque celui-ci aura été définitivement mis en place.</u></p>	<p>(Extraits)</p> <p>1. Constituent des ressources propres inscrites au budget des Communautés, les recettes provenant :</p> <p>a) <u>Des prélèvements, primes, montants supplémentaires ou compensatoires, montants ou éléments additionnels et des autres droits établis ou à établir par les institutions des Communautés sur les échanges avec les pays non membres dans le cadre de la politique agricole commune, ainsi que des cotisations et autres droits prévus dans le cadre de l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre ;</u></p> <p>b) <u>Des droits du tarif douanier commun et des autres droits établis ou à établir par les institutions des Communautés sur les échanges avec les pays non membres et des droits de douane sur les produits relevant du traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier.</u></p>

Cette latitude est toutefois entravée par les règles de négociation des droits de douane, notamment la règle de consolidation qui a pour effet de geler les droits abaissés à la suite de négociations en dissuadant les Etats de les relever. Les concessions tarifaires sont consolidées et ne peuvent être modifiées pendant une période de trois ans, sauf jeu des clauses de sauvegarde. Pour la C.E.E., la consolidation porte sur la quasi totalité des produits industriels.

Exemple : Le Conseil des Communautés européennes a décidé en 1985 de porter de 8 % à 14 % les droits de douane sur les magnétoscopes. En contrepartie, il a réduit de 17 % à 14 % les droits sur les semi-conducteurs et supprimé complètement les droits sur les calculatrices électroniques, les récepteurs de radio portatifs, les lecteurs de cassettes portatifs et les radio réveils.

2. L'abdication des compétences communautaires

a) La réalité budgétaire : l'effacement progressif des droits de douane dans le financement de la Communauté

La Communauté dispose de deux types de ressources propres : les ressources propres authentiques, qui résultent de compétences communautaires et les prélèvements sur la richesse des Etats. Le parallèle avec les collectivités locales est concevable; puisqu'elles ont d'une part, des ressources fiscales propres, dont elles maîtrisent au moins les taux, et elles reçoivent, d'autre part, le concours de l'Etat sous forme de dotation globale de fonctionnement.

Le parallèle s'arrête cependant là, car dans le cas français, les collectivités locales prennent leurs responsabilités, majorant, le cas échéant, les taux d'imposition, alors que la Communauté n'a cessé de diminuer ses vraies ressources propres, celles dont elle a seule la responsabilité, en compensant cette perte de recettes par un appel toujours croissant aux prélèvements nationaux (T.V.A. et P.N.B.).

Le tableau de la répartition des financements est sur ce point particulièrement édifiant.

La part des droits de douane dans le financement de la Communauté est passé de 50 % en 1975 à 30 % en 1985, 25 % en 1987, 20 % en 1993, 18 % en 1994.

TABLEAU N° 22
Evolution du financement de la Communauté

(en %)

	1975	1980	1985	1987	1990	1991	1992	1993	1994
"Ressources propres authentiques"	58,5	48,1	37,4	33,7	26,1	24,8	22,2	23,4	20,9
dont prélèvements agricoles	(9,2)	(12,2)	(7,8)	(8,7)	(4)	(4,4)	(3,3)	(3,4)	(2,9)
dont droits de douane	(49,3)	(35,9)	(29,6)	(25)	(22,1)	(20,4)	(18,9)	(20)	(18)
T.V.A.		44,2	54,2	65,6	59,1	53,8	58	54,5	51,1
4ème ressource					0,2	13,2	13,9	21,4	27,2
autres	41,5	7,7	8,4	0,7	14,6	8,1	5,8	0,7	0,7
Total	100 %								

Source : *vademecum budgétaire 1993*.

Les droits de douane n'ont pas suivi l'évolution des échanges commerciaux. Malgré trois élargissements successifs depuis 1980, le montant total des droits perçus restent pratiquement à un niveau constant en écus constants.

TABLEAU N° 23
Importations et droits de douane dans la Communauté

	1975	1980	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Importations (milliards d'écus) ...	133	282	407	335	340	388	446	463
Droits de douane (millions d'écus)	3.151	5.906	8.310	8.173	8.936	9.310	10.312	10.285

TABLEAU N° 24
Evolution des droits de douane dans la Communauté

(millions d'écus)

	1980 ⁽¹⁾	1985 ⁽²⁾	1987	1990	1991	1992	1993	1994
Ecus courants ...	5.906	8.310	8.936	10.285	11.476	11.292	13.119	12.619
Au prix 1993 ⁽³⁾ ...	11.103	11.219	11.358	11.447	12.310	11.496	13.119	12.193

(1) Communauté à 9

(2) Communauté à 10

(3) La correction retenue correspond au deflateur choisi pour la croissance en volume du budget communautaire dans le "vade mecum budgétaire 1993"

1980 : 1,88 1985 : 1,25 1987 : 1,27 1990 : 1,113
1991 : 1,057 1992 : 1,018 1993 : 1 1994 : 0,966

Cette situation est par conséquent paradoxale : plus les échanges progressent, moins les ressources sont élevées ; plus le potentiel des ressources propres est important, et plus les prélèvements sur les Etats sont lourds.

En d'autres termes, la Communauté engage des dépenses mais laisse leur financement aux Etats, en laissant à ces derniers le soin de gérer l'impopularité des recettes.

Ce partage, qui part d'une interprétation contestable de la subsidiarité, ne paraît pas raisonnable.

b) La réalité politique : fausses ressources communautaires ou vraies ressources nationales ?

Ce débat avait été lancé l'année dernière, lorsqu'il apparut clairement que les Parlements nationaux, notamment le Parlement français, ne pouvaient se satisfaire ni d'une pression croissante sur les finances publiques nationales d'un dessaisissement de leurs prérogatives traditionnelles, ni d'une absence de contrôle sur les finances communautaires.

Deux orientations se sont alors dégagées :

- le prélèvement communautaire, bien que ressource propre de la Communauté, est aussi et avant tout un prélèvement national. Cette idée a d'ailleurs été parfaitement exprimée l'année dernière par M. Alain Lamassoure, alors député à l'Assemblée nationale, député français au Parlement européen, président de la Commission de contrôle budgétaire du Parlement européen, et aujourd'hui ministre des Affaires européennes :

« Les ressources restent recettes de l'Etat national et sont affectées, par décision de l'Etat, année après année, au budget communautaire. » (Journal Officiel débats Assemblée nationale, 29 juin 1992).

- la reconnaissance du caractère hybride des ressources communautaires. Il y a d'une part des ressources "authentiquement communautaires", qui résultent de politiques communes et qui ne sont pas considérées comme une contribution nationale au budget communautaire : c'est le cas des différents prélèvements agricoles, et des droits de douane. Dans ces deux ressources, il y a transfert de pouvoir et transfert de souveraineté fiscale au profit des Communautés européennes, puisque le pouvoir de légiférer appartient à la Communauté ; le tarif extérieur commun, notamment, est fixé par un règlement du Conseil, adopté à la majorité qualifiée, sur proposition de la Commission.

Il y a d'autre part des "fausses ressources propres", qui sont directement prélevées sur les agents économiques, sur la richesse nationale et les impôts d'Etat, qui ne sont pas autre chose que des "contributions nationales déguisées". C'est le cas de la ressource T.V.A. et, surtout, de la quatrième ressource calculée sur le P.N.B. Dans ce cas, il y a mise à disposition et affectation de recettes nationales.

La commission des finances du Sénat avait tiré les conséquences de cette analyse en 1992. Quatre initiatives avaient été prises.

1ère proposition : un vote spécifique sur la ressource P.N.B.

Sur proposition de votre rapporteur, la Commission des finances du Sénat, avait estimé que la 4ème ressource propre basée sur le P.N.B. et calculée par solde entre les dépenses à financer et les autres ressources disponibles, devait avoir un régime spécifique, et qu'un vote spécifique devait intervenir lorsque l'estimation initiale du projet de loi de finances se trouvait dépassée.

« Votre Commission considère qu'il est nécessaire, et même indispensable que, en cas de dépassement, en cours d'année, de l'estimation initiale du prélèvement sur recettes de l'Etat opéré au profit des Communautés européennes, le Gouvernement qui n'est autre que le représentant français du Conseil des ministres de la Communauté, vienne devant le Parlement présenter l'origine de ce dépassement, et solliciter son autorisation.

Cette démarche serait utile à tous ceux qui considèrent que l'information et la transparence seront les premiers moyens de remédier au déficit démocratique dont souffre les institutions communautaires.

*Rapport sur les relations financières
entre la France et les Communautés européennes,
Sénat 1992-1993, Tome III, annexe 2.*

2ème proposition : la sortie des droits de douane des prélèvements communautaires

La commission des finances s'était également interrogée sur l'opportunité « de maintenir les droits de douane parmi les prélèvements sur les recettes de l'Etat » puisque l'Etat n'intervient que pour ordre, ou pour le compte de la Communauté.

3ème proposition : le débat sur l'avant-projet de budget

Sur proposition de son président, la commission des finances du Sénat avait également estimé que *« pour être réellement efficace et donner à ce contrôle une pleine signification, l'intervention du Parlement national doit intervenir entre l'adoption de l'avant-projet de budget par la Commission et l'adoption d'un projet de budget par le Conseil. Le Parlement doit intervenir sur ce point avant la fin de la seconde session ordinaire »*.

4ème proposition : responsabiliser la Communauté, en affirmant son rôle dans la fixation des *« ressources authentiques »* propres : soit en percevant d'autres impôts (consommation, revenus, patrimoine), soit, pour être plus réaliste, en réfléchissant à une nouvelle approche des droits de douane.

Chacune de ces propositions reste d'actualité.

La présentation du projet de budget des Communautés européennes pour 1994 est une parfaite illustration des insuffisances et des lacunes des procédures de contrôle aujourd'hui disponibles.

Le contrôle parlementaire des actes communautaires

Théorie et pratique :

L'exemple du contrôle du projet de budget général des Communautés européennes pour 1994

En application de l'article 88-4 de la Constitution, le projet de budget des Communautés européennes a été présenté au Parlement français, et soumis à l'avis du Sénat sous forme d'une "proposition d'acte communautaire". Ce texte a fait l'objet d'une proposition de résolution proposée par M. Jacques Genton.

Cette proposition avait deux buts distincts :

- un volet de procédure : la proposition regrette en particulier que la représentation nationale n'ait pas été destinataire de l'avant-projet de budget général des Communautés ;

- un volet sur le contenu même du budget communautaire visant à conforter le "redressement" opéré par le Conseil, et "demandant d'accroître les actions contre la fraude au budget communautaire".

Pourtant cette initiative, parfaitement fondée au fond, a révélé les difficultés d'application de la procédure de l'article 88-4.

Par cette modification constitutionnelle, députés et sénateurs ont souhaité éviter que les assemblées parlementaires ne deviennent de simples chambres d'enregistrement des textes négociés et conclus à Bruxelles. Or, le risque serait à son maximum si le Parlement intervenait trop tard dans la procédure européenne, c'est-à-dire, en l'espèce, une fois le budget adopté.

Or, pour des raisons de calendrier, tel paru être le cas.

Le projet de budget a été adopté par le Conseil le 22 juillet et transmis au Parlement début octobre. L'examen du budget en seconde lecture par le Conseil était fixé au lundi 15 novembre.

Du côté français, la proposition de résolution a été mise en distribution le 28 octobre. La Commission des finances a nommé un rapporteur le 2 novembre, et a examiné cette proposition le 10 novembre. Lors de cette séance, la Commission aurait dû fixer un délai d'amendement, qui, en tout état de cause, ne pouvait intervenir qu'après le 15 novembre, date de la seconde et dernière lecture du projet de budget par le Conseil.

Il a donc semblé inutile à votre Commission des finances, qui est très attachée à la procédure des résolutions portant sur des propositions d'actes communautaires, de laisser se poursuivre un processus qui ne pouvait se conclure que par l'adoption d'une résolution privée de tout effet puisque postérieure à la décision du Conseil.

Cette affaire montre manifestement le bien fondé de la demande formulée par M. Jacques Genton : le Parlement français doit intervenir quand il est temps, c'est-à-dire dès l'avant-projet de budget. La Commission des finances, ainsi que la délégation du Sénat pour les Communautés européennes, avaient formulé cette demande l'année dernière : elles n'avaient pas été entendus. Il est même étonnant de constater cette année, que le projet de budget communautaire, qui a pourtant été adopté par le Conseil le 22 juillet, n'ait été transmis au Parlement que début octobre. Il y a là un délai inexplicable.

De toute évidence, le retard dans la transmission des documents ôte toute efficacité et toute portée à la procédure de l'article 88-4.

La transmission de l'avant-projet de budget paraît désormais indispensable.

B. LES DROITS DE DOUANE : UNE RESSOURCE DE PLUS EN PLUS COMPLEXE A APPREHENDER

La connaissance des droits de douane suppose de distinguer trois éléments :

- la tarification proprement dite ;
- les volumes et quantités auxquels elle s'applique ;
- le réseau d'accords préférentiels qui intervient pour modifier les deux éléments précédents.

Il existe entre les trois, un lien indissociable. Les régimes préférentiels sont si nombreux et si complexes que la tarification de droit commun est en réalité purement théorique, et que le régime des échanges commerciaux est devenu au cours des années, une juxtaposition de dérogations.

1. La tarification

a) L'enchevêtrement des tarifications douanières

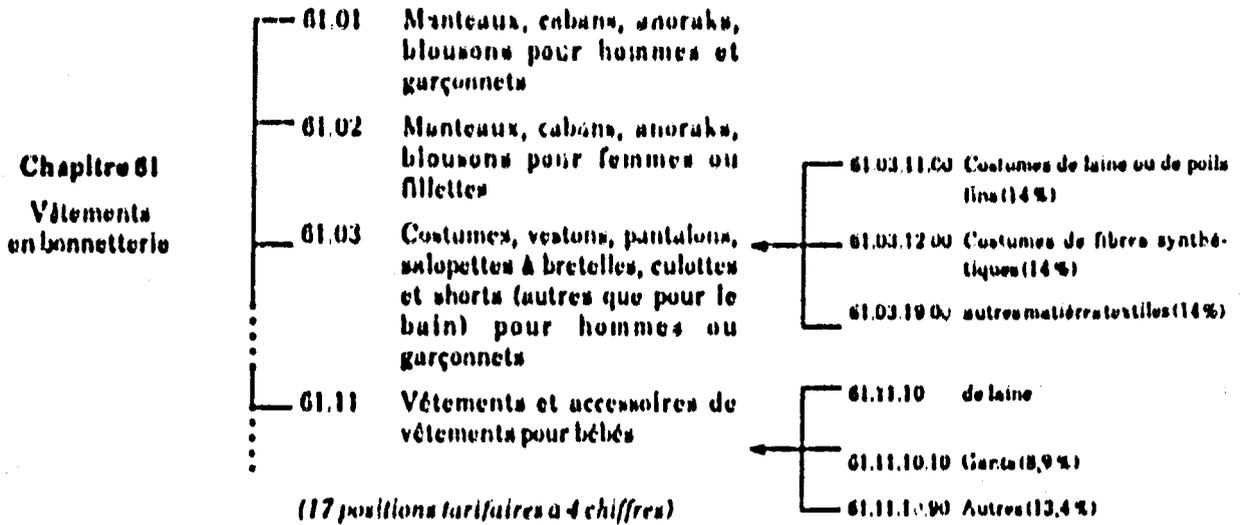
La tarification douanière est la partie la plus visible, la plus classique, et sans doute la plus complexe des dispositifs de régulation des importations. Le tarif douanier commun est une sorte de catalogue qui a pour objet de classer toutes les marchandises faisant l'objet du commerce international. Ce tarif suit une nomenclature élaborée par le Conseil de coopération douanière, acceptée par les principaux Etats ou groupes d'Etats : si les tarifs sont différents de pays à pays, la nomenclature est la même.

En Europe, comme dans les principaux pays du monde, il y a 9.609 "positions tarifaires". Toutes les marchandises échangées entrent dans l'une de ces positions tarifaires. Les produits sont répartis en chapitres (codification à deux chiffres).

C'est-à-dire par grandes catégories de produits ("produits chimiques", "papiers et cartons", "vêtements"...). Au sein de ces chapitres, la répartition se fait par types de produits (codification à quatre chiffres (exemple : manteaux, anoraks pour hommes...)). Au sein de cette position, les produits sont répartis par sous-divisions (codification à six chiffres, voire à huit chiffres en fonction de la matière (exemple : manteaux en laine, en coton...)). C'est cette codification qui prend le nom de "position tarifaire".

Chaque produit échangé entre dans une "position tarifaire" qui n'est pas nécessairement un droit de douane (il y a de très nombreux produits à droit nul). La classification courtelinesque, est "affaire de spécialistes".

Exemple de classification douanière
(le tarif douanier figure entre parenthèses)



En Europe, les droits qui s'appliquent aux produits s'échelonnent entre 0 et 117 % (tabac à fumer). La hiérarchie des droits n'obéit a priori à aucune logique particulière, et résulte pour l'essentiel, soit des demandes individuelles de certains Etats membres, selon la "sensibilité" de tel ou tel segment ou sous-segment d'une industrie, soit des négociations commerciales multilatérales (Dillon Round, 1961-1962 ; Kennedy Round, 1963-1967 ; Tokyo Round, 1973-1978 ; Uruguay Round, 1986-1993).

On observe, qu'en Europe, les droits les plus élevés (supérieurs à 50 %) portent sur les tabacs et cigarettes : cigares 52 %, cigarettes 98 %, tabac à mâcher 65 %, tabac à fumer 117 %.

Exemple : Droits en matière agricole (sélection)

Maquereaux	20%	Oranges	20%	Champignons	23%
Thon	22%	Raisin	22%	Fruits confits	25%
Sardines	23%	Abricots	25%	Confitures	25 à 30%
		Groscilles	26%	Fruits en conserve	20 à 32%
		Miel	27%	Jus de pomme	42%
				Jus de raisin	28 et 50%

En outre, ces droits sont établis de deux façons différentes ; soit sous forme de droits *ad valorem* (en pourcentage de la valeur du bien importé), soit sous forme de droits *spécifiques* et de droits *additionnels* (droits fixés par unité de biens importés qui prennent en compte la nature et l'espèce de la marchandise).

Il convient de noter que le régime des produits agricoles est spécifique : au lendemain de la guerre, l'agriculture échappa aux règles du G.A.T.T. et bénéficia dans presque tous les pays du monde d'un système de protection renforcé (voir encadré page suivante). Ainsi, en raison d'un impératif de sécurité, et de la puissance de son lobby agricole, le Japon a l'une des politiques les plus protectionnistes du monde. Les japonais paient leurs produits deux à cinq fois plus cher qu'au niveau mondial. L'exercice actuel consiste à transformer l'ensemble des mécanismes des échanges agricoles en simples droits de douane.

b) La tarification douanière, enjeu des négociations commerciales

Le débat sur le niveau des droits appelle deux observations : il convient de bien distinguer, d'une part, la moyenne théorique et la moyenne réelle des droits de douane, d'autre part, la moyenne des droits et les pics tarifaires, en pratique beaucoup plus pénalisants pour les échanges commerciaux.

• *Moyennes : moyenne théorique et moyenne réelle*

La Communauté aurait un "*droit de douane moyen*" relativement élevé, ou plus élevé que les Etats-Unis ou le Japon. Il s'agit de la moyenne arithmétique. Ce constat doit être affiné par deux considérations, car la moyenne arithmétique est de toute évidence un indicateur trompeur.

En effet :

- le taux moyen européen est élevé, mais il y a très peu de taux élevés. Les taux moyens américain et asiatique sont plus faibles, mais ils comportent un très grand nombre de pics tarifaires : ces pics sont plus élevés et plus nombreux que les pics européens (voir ci-après).

- le taux moyen est purement théorique, et ne tient compte ni de la réalité des échanges, ni, surtout, de la réalité des droits pratiqués. Compte tenu du réseau d'accords préférentiels qui autorise certaines importations en franchise de droits (voir ci-après), cette prise en compte indispensable conduit à de toutes autres conclusions.

Ainsi, la Communauté aurait un taux théorique moyen élevé, mais un taux réellement pratiqué parmi les plus faibles du monde.

DROITS DE DOUANE ET PRÉLÈVEMENTS EN AGRICULTURE

Le dispositif communautaire

Le mécanisme des droits de douane, élément souvent insuffisant pour garantir à lui seul la protection du marché communautaire est complété par d'autres impositions à caractère spécifique, permettant de combler les différences existant entre les prix en vigueur sur les marchés mondiaux et ceux pratiqués à l'intérieur de la Communauté.

Les mécanismes applicables sont définis dans des organisations communes de marché.

1. Les prélèvements

Caractéristiques des prélèvements :

*automatique : le prélèvement est exigible pour les produits agricoles concernés dès que la Commission des Communautés européennes constate un écart entre le prix mondial et le prix frontière C.E.E.

variable : contrairement aux droits de douane, le montant des prélèvements varie en fonction des écarts de prix constatés périodiquement par la Commission des Communautés européennes entre le prix de protection C.E.E. fixé et les cours mondiaux qui, eux, fluctuent en fonction de la loi de l'offre et de la demande.

*spécifique : le prélèvement agricole est une taxe à caractère spécifique.

*uniforme : sauf application d'accords préférentiels particuliers, le taux de prélèvement pour un produit donné est identique quel que soit le pays tiers fournisseur.

2. Un renforcement du prélèvement : les montants supplémentaires

Dans les secteurs de la viande de porc, des oeufs et de la viande de volaille, le mécanisme du prélèvement peut être renforcé par un système original de protection qui est destiné à faire obstacle aux offres anormalement basses émanant de certains pays tiers.

3. Les taxes compensatoires

Dans les secteurs des produits viti-vinicoles, des semences, de la pêche et des fruits et légumes, une taxe compensatoire peut être perçue en sus des droits de douane.

Cette taxe vise à assurer la stabilité sur les marchés intérieurs de la Communauté en évitant l'effondrement subit de ces cours à la suite d'importations massives de produits en provenance de pays tiers.

A titre d'exemple : dans le domaine des fruits et légumes, le montant de la taxe compensatoire est déterminé par rapport à un prix de référence préalablement fixé par la commission pour un certain nombre de produits. Si le prix d'entrée d'un produit importé en provenance d'un pays tiers se maintient pendant deux jours successifs à un niveau inférieur d'au moins 0,6 ECU à celui du prix de référence, une taxe sera instituée pour la provenance en cause.

4. Les éléments mobiles

Ce régime particulier de taxation concerne des produits appelés communément *produits hors annexe II*, c'est-à-dire non régis par une organisation commune de marché.

Les écarts qui existent pour certaines matières premières agricoles entre les prix pratiqués dans les pays tiers et les cours intérieurs de la Communauté se traduisent, au stade des industries de transformation, par des différences dans les coûts de revient des produits transformés.

Il est donc perçu en sus du droit de douane une taxe qualifiée d'élément mobile, dont le taux est fonction des quantités de matières premières agricoles contenues dans les marchandises importées.

TABLEAU N° 25
Moyennes des droits de douane

	C.E.E.	Etats-Unis	Japon
Moyenne arithmétique	6,4	6,3	6
Moyenne pondérée (en fonction du volume d'importation)	4,2	3,9	3,5
Moyenne réelle après prise en compte des accords préférentiels .	2,5	3,8	3

• *Moyenne et "pics tarifaires"*

La Communauté aurait un taux réel moyen parmi les plus faibles du monde, et de surcroît aurait beaucoup moins de "pics" ou "crêtes" tarifaires que ses principaux partenaires. Le tarif douanier commun comporterait 79 positions tarifaires supérieures à 15 % tous produits confondus, contre 151 aux Etats-Unis, pour les seuls produits industriels.

Sur les 9.609 positions du tarif douanier commun, tous produits confondus : 1.506, soit 15,6 % de l'ensemble du tarif, sont assorties de droits de douane égaux ou supérieurs à 10 % de la façon suivante :

- 883 positions entre 10 et 12,5 % ;
- 544 positions entre 13 et 15 % ;
- 69 positions entre 16 et 20 % ;
- 10 positions à 22 %.

TABLEAU N° 26
Pics tarifaires dans les échanges de produits industriels

	C.E.E.	Japon	Etats-Unis
Nombre de crêtes tarifaires	10 supérieurs à 20 %	29	151
Taux des crêtes (variations principales)	17 à 22 %	27 à 60 %	26 à 58,6 %

Dans le domaine industriel, les principaux secteurs protégés sont les suivants :

Pics tarifaires industriels

C.E.E.	Etats-Unis	Japon
<p>Chimie (Ethanal 19,2 %, Phénobarbital 17,5 %, Barbitol 15,2 %), textiles (tissus de laine avec fibres synthétiques 17 %, velours de synthétique ou de coton 15 %, costumes, vestes, pantalons, vêtements de sport, chemises T-shirts et pull-over 13 et 14 %, bâches et stores 14 %), chaussures (20 %), couteaux (17 %), cuillères, fourchettes 15 %, composants électroniques, diodes et transistors 14 %, tubes cathodiques (15 %), tracteurs, cars, camions (22 %).</p>	<p>Chimie (Kaolin 32,5 %, Bentonite 39,4 %, argile réfractaire 49,2 %, autres argiles 46,7 %, plâtres 41,3 %, tungstène 37,5 %, Molybdium 19,8 %, déchets du fer et de l'acier 29,5 %, essence 52,5 %, sulfate de disodium 32,5 %, chlorométhane 20 %, chlorobenzène 20 %, Menthol 37,5 %, éthers aromatiques 20 %, Butanal 20 %, acétate de benzyle 23,5 %, certains colorants 20 %, albumine 59,5 %, ferrocérium 48,5 %), maroquinerie (valises, sacs à main et sacs de transport 20 %).</p> <p>Textiles (tissus de coton, de laine contenant plus de 15 % de fil synthétique) : 33 à 36 %, fibres synthétiques ou artificielles 15-17 % tissus de velours crêtes de 20 à 23 %, manteaux, anoraks, blousons, costumes vestons, pantalons, salopettes, shorts, jupes, robes, tailleurs en fil synthétique 29-30 % ; chemises en fil synthétique 34,6 %, T-shirts, pull-over, vêtements pour bébés, de sport en fils synthétiques de 21 à 34,6 %, chaussures (taux variables, crêtes à 20, 25, 37,5, 48 %), articles céramiques (crêtes de 20 à 35 %), porcelaine de chine 26 %, verrerie (glaces à 20,8 ; 32,3 %, verres de table crêtes de 20 à 38 %), aiguilles de machines à coudre 23 %, lampes 25 %, compteurs de liquides 45 %, montres à boîtier en métaux précieux : 51 et 87 %, autres montres, crêtes de 4 à 80 %, réveils, pendules, horloges 15 à 85 %, appareils compteurs de temps 45 %, mouvements de montre (36 et 72 %), mouvements de réveils (15, 30 et 45 %), balais 32 %.</p>	<p>Certains produits chimiques (glucitol 20 % ; Acide citrique 24 %, Sorbose 20 %), cuirs et peaux (selon tat 15, 20 et 60 %), maroquinerie (portefeuilles, sacs, accessoires du vêtement, ceintures 20 %), textiles (tissus de lin, de jute ou de ramie 20 % ; tissus en fils synthétiques imprimés 20 % ; broderie 22,4 %, velours et autres étoffes de bonneterie 19,6 %, manteaux, blousons anoraks 16,8 % ou 20 %, vêtements 20 %, linge de lit, de table 16,8 %), chaussures sport 27 %, autres chaussures 27 ou 60 %, bracelets de montre fantaisie 20 %.</p>

• *La négociation tarifaire du G.A.T.T.*

Les enjeux du G.A.T.T. consistent, d'une part, à baisser le niveau moyen des droits, voire à supprimer les droits (approche dite du "double zéro"), d'autre part, à réduire le nombre et le niveau des pics tarifaires (baisse de 30 % à 50 % selon les produits).

**Objectifs de la négociation du désarmement tarifaire
de l'Uruguay Round**

Suite à la conférence du G7 à Tokyo, des mandats de négociation, (au nombre de 4), ont été fixés (dans le domaine industriel) avec les objectifs suivants :

① L'élimination des mesures tarifaires et non tarifaires dans les secteurs suivants :

- pharmaceutique ;
- équipements pour la construction ;
- équipements médicaux ;
- acier repris sur l'accord multilatéral sur l'acier ;
- meubles ;
- bière ;
- spiritueux ;
- biens d'équipement.

Objectif à atteindre : double 0 = droit = 0 %.

② Chimie :

Un certain nombre de produits chimiques ont été identifiés afin de procéder à une baisse sensible des droits, dans certains cas, proches de 0 %.

③ "Pics tarifaires" :

Pour les droits de douane supérieurs à 15 %, l'objectif à atteindre est fixé à 50 % de réduction du droit actuel.

④ Autres démantèlements tarifaires :

Concerne tous les autres produits non-repris précédemment et pour lesquels l'objectif à atteindre est une réduction de 30 %.

Il convient de souligner que l'ensemble des produits sensibles français se situe dans ce mandat précis (ex : textiles, semi-conducteurs).

Aussi, la France se trouve-t-elle devant la nécessité de hiérarchiser les produits en fonction de leur degré de sensibilité, afin de conserver dans la mesure du possible un droit proche de celui pratiqué actuellement et d'admettre le démantèlement total de droits de douane sur les autres produits jugés moins sensibles.

Bien que représentant un exercice difficile, la négociation globale peut se révéler plus adaptée dans la recherche du maintien de certaines protections ciblées que la négociation produit par produit.

2. Les éléments non tarifaires et les accords préférentiels commerciaux

En dehors des tarifs douaniers, les règles du commerce international prennent la forme de restrictions quantitatives, de normes et de mesures administratives. Ce dernier point dépasse le cadre de ce rapport et pourrait être traité dans le cadre de l'examen des instruments de politique commerciale. En revanche, tarifications et restrictions quantitatives sont souvent indissociables : la tarification s'applique à partir d'un certain volume d'importation. Lorsque l'importation est inférieure à un certain volume (contingentement), elle pénètre dans la Communauté soit à droit nul, soit à droit réduit.

Cette situation passablement complexe est rendue quasi inextricable avec la prise en compte d'un réseau d'accords commerciaux multilatéraux ou bilatéraux.

a) Les accords préférentiels

Les produits en provenance de pays tiers peuvent bénéficier lors de leur importation sur le territoire communautaire, d'un régime tarifaire préférentiel résultant d'un réseau d'accords bilatéraux ou multilatéraux (accords d'association) et d'avantages que la C.E.E. consent unilatéralement depuis plus de vingt ans aux pays dits en développement, connus sous le nom de Préférences Tarifaires Généralisées.

On distingue cinq types d'accords :

① *Les accords de libre échange : l'Espace économique européen.*

La Communauté européenne et les pays de l'A.E.L.E. ont créé un espace économique européen. L'accord a été signé le 2 mai 1992 et entrera en vigueur après ratification des parlements nationaux. Il organise la libre circulation des marchandises, des services de capitaux, et des personnes, et crée ainsi une zone de libre échange renforcée.

② *Les accords d'association*

Ils ont été conclus avec les pays A.C.P. (Afrique, Caraïbes, Pacifique), les pays et territoires d'outre-mer, les pays de la méditerranée (y compris Israël et l'Europe méridionale, Chypre, Yougoslavie...), et les pays d'Europe centrale et orientale.

L'ampleur des préférences commerciales varie selon les pays, et les produits.

Ainsi, pour les pays de la Méditerranée, les avantages sous forme de réduction de droits de douane, sont moindres en matière agricole, mais souvent identiques pour les produits industriels que ceux consentis aux pays A.C.P.

Autre exemple, les accords d'association passés avec les pays d'Europe centrale et orientale prévoient le démantèlement de tous les obstacles aux échanges à la fin d'une période transitoire. Les droits de douane notamment, sont normalement éliminés de la part de la Communauté, sur une période comprise entre deux et cinq ans, tandis que les pays d'Europe centrale et orientale ne renonceront aux droits et contingents que sur une période de quatre à neuf ans.

③ *Les accords multilatéraux*

Les accords G.A.T.T. sont issus d'une négociation multilatérale consolidée, intégrée dans le Tarif Douanier Commun de la C.E.E. applicable à tous pays tiers à l'importation dans la C.E.E., sans conditions d'origine (sauf exceptions). A titre, les contingents tarifaires suivants à droits réduits ou nuls, sont ouverts annuellement pour toute la Communauté :

- harengs	34.000 tonnes
- morues séchées, salées ou en saumure	25.000 tonnes
- merlus argentés	2.000 tonnes
- filets congelés de cabillauds	10.000 tonnes
- bois contreplaqués	650.000 m ³
- papier journal canadien	630.000 tonnes
- ferrosilicium	12.600 tonnes
- ferrosilicomanganèse	18.550 tonnes
- ferrochrome surrafiné	2.950 tonnes
- oranges douces	20000 tonnes
- minceolas	15.000 tonnes
- jus d'oranges concentrés	1.500 tonnes
- oignons secs	12.000 tonnes
- filets de merlus en plaques	5.000 tonnes
- amandes douces	45.000 tonnes
- fructose	4.500 tonnes
- tissus en soie, tissés main	15.402.905 francs
- tissus en coton	13.760.194 francs
- produits faits main	59.557.851 francs.

⊙ *Les accords spécialisés : exemple, l'arrangement multifibres A.M.F.*

L'arrangement multifibres implique des mesures de limitation des importations. L'accord multilatéral est complété par des accords bilatéraux, avec des mesures spécifiques Etat par Etat (limitations quantitatives, "surveillance préférentielle", "mécanismes de sortie de panier" pour les importations qui ne sont pas soumises à restrictions quantitatives).

⊙ *Le système des préférences généralisées*

La caractéristique principale du système des préférences généralisées est d'être un système sans contrepartie, portant pour l'essentiel sur l'importation à droits réduits, ou nuls, de produits manufacturés en provenance des "pays en voie de développement".

Le système se présente comme suit :

- pays donneurs : ceux de l'O.C.D.E. ou de l'ex COMECON ;

- pays bénéficiaires : ceux qui se déclarent "en voie de développement", sous la réserve que les pays donneurs peuvent refuser le traitement préférentiel à un P.V.D. pour des raisons jugées impératives ;

- produits "couverts" : les produits industriels manufacturés ou semi-ouvrés en provenance des P.V.D. et certains produits agricoles transformés ;

- niveau des "réductions tarifaires" : franchise ou réduction tarifaire selon les cas.

Le régime est cependant plus encadré que les accords d'association, selon les intérêts des industries de la Communauté, il comporte des limites plus ou moins souples gérées dans le cadre de contingents ou plafonds tarifaires. De plus, les règles d'origine sont plus strictes que dans le cadre des accords conventionnels.

"Plafond" et "contingentements" tarifaires

A la différence du contingent, le plafond représente une quantité purement indicative dont le dépassement n'entraîne pas automatiquement le rétablissement du droit.

b) L' "impossible" gestion des accords préférentiels

Tous les accords préférentiels ont un point commun : ils nécessitent un contrôle strict sur l'origine et la nature des produits importés dans la Communauté. L'accumulation d'accords préférentiels, qui sont autant de dérogations à un tarif déjà passablement complexe, aboutit à un système pratiquement "ingérable".

Tarifications, contingentements et accords préférentiels s'enchevêtrent et forment un réseau de dispositions fort peu pénétrable. Ainsi, lorsque ce volume est atteint, l'importation est alors passible du droit normal (plafond tarifaire) ou est interdite (contingent tarifaire). Ainsi, malgré la fixation d'un tarif extérieur commun unique, l'importation d'un produit -ou plus exactement l'importation marginale- peut donc être taxée à trois taux différents : à droit nul, à droit réduit, à droit normal.

Exemple 1 : la tomate marocaine

- Droit normal pour les tomates (tarif n° 0702.00.10) : 11 %
- Accord C.E.E.-Maghreb : droit réduit de 4,4 %
- Préférence tarifaire C.E.E.-Maroc : contingent à droit nul de 92.811 tonnes
- Préférence tarifaire France-Maroc : contingent tarifaire bilatéral à droit nul (cumulable avec le premier) de 120.000 tonnes.

Nota : ce contingent bilatéral est en cours de renégociation, car incompatible avec les règles du marché unique.

Ainsi, pour un même produit, importé dans la C.E.E., il y a donc quatre droits différents, 0 % si la tomate est marocaine dans la limite de 92.811 tonnes, 0 % dans la limite de 212.811 tonnes si la tomate est marocaine et importée en France, 4,4 % si la tomate est marocaine et dépasse son quota, 11 % si la tomate est non marocaine...

Exemple 2 : les tubes électriques

- Droit normal (tarif n° 833910) : 6 %
- S.P.G. Chine : plafond tarifaire à droit nul : 1.968.000 écus. Au cas particulier, on peut observer que le montant des importations au 30 juin 1993 s'élevait à 10.210.547 écus, mais qu'aucun Etat membre n'a encore demandé le retour au tarif douanier commun de 6 %.

C. LES DROITS DE DOUANE : UNE RESSOURCE REVELATRICE DES INSUFFISANCES ET DES CONTRADICTIONS EUROPEENNES

1. Un manque de cohérence à l'intérieur de la Communauté

L'analyse rapide des droits de douane, débouche sur un triple constat :

- il n'y a pas, en pratique, de droits de douane sans contrôle des quantités importées, et de l'origine des produits ;

- il n'y a pas de contrôle des volumes sans connaissance précise des flux, ni harmonisation des pratiques douanières dans les douze États membres ;

- il n'y a pas de politique commerciale communautaire sans une forte volonté politique et sans rupture radicale avec les pratiques douanières individuelles actuelles.

Malgré cet impératif, qui semble même relever du simple bon sens, la situation actuelle se caractérise par une suspicion généralisée, née de pratiques individuelles contestables et de procédures de règlement inadaptées.

Le premier problème, juridique, est celui de l'interprétation de la règle de droit. Le second, pratique, est celui de son application.

a) L'interprétation de la règle de droit

L'application des droits de douane et des mesures de politique commerciale -mesures de contrôle du commerce extérieur et droits antidumping- dépend de l'espèce tarifaire, de l'origine et de la valeur des produits importés. Il importe donc que ces trois notions soient interprétées de manière uniforme par tous les États membres.

S'agissant de l'origine et de la valeur, ces notions sont définies par deux règlements communautaires dont l'application pose de nombreux problèmes d'interprétation. Pour la solution de ces problèmes, les deux règlements ont prévu le recours à un comité ad hoc, lequel peut être saisi à l'initiative soit d'un État membre soit du président du comité lui-même (un représentant de la Commission des Communautés).

Dans le cadre de cette procédure de consultation, il n'est toutefois pas prévu que les cas dont le comité est saisi soient tranchés par un vote à la majorité qualifiée. Il s'ensuit qu'en l'absence d'accord unanime des différentes délégations, de nombreux cas soumis au comité ne trouvent pas de solutions et peuvent, lorsque la Commission n'estime pas nécessaire ou opportun de proposer un règlement d'application, continuer à faire l'objet d'interprétations divergentes entre les États membres.

Tel est le cas, depuis de nombreux mois, de la détermination de l'origine de cartes à mémoires soumises à des droits antidumping lorsqu'elles sont originaires du Japon et dont l'assemblage final avec des composants japonais est effectué aux États-Unis.

Dans le domaine de la valeur en douane, on peut également citer les difficultés rencontrées par l'administration française pour faire préciser au plan communautaire la portée d'une disposition permettant de retenir, sous certaines conditions, l'une quelconque des ventes avant importation comme base d'évaluation en douane. Cette disposition est en effet largement utilisée par les sociétés filiales de firmes multinationales, afin que les biens qu'elles importent soient taxés sur la base la plus faible. Or, faute d'un accord entre les États membres sur les limites à donner à cette faculté de choix dans la vente à retenir, les sociétés concernées se prévalent de l'interprétation la plus libérale du dispositif en cause adoptée, par certains États membres.

Ces pratiques aboutissent à considérer la détermination de l'origine et de la valeur des produits importés comme relevant en partie du domaine de la subsidiarité, ce qui n'est évidemment pas compatible avec les principes du marché unique et ne peut qu'engendrer des détournements de trafic vers les États membres adoptant l'interprétation la plus libérale.

Certes, la Commission a toujours la possibilité de proposer un projet de règlement d'application lequel est adopté s'il est conforme à l'avis du comité exprimé à la majorité qualifiée. Dans le cas contraire, il revient au Conseil des Communautés de statuer sur la proposition de règlement de la Commission. Lorsque le Conseil n'a pas statué dans un délai de trois mois à compter de sa saisine, la Commission arrête directement le règlement d'application.

Il s'agit toutefois d'une procédure très lourde, précédée de discussions particulièrement longues et laborieuses. En outre, tous les cas comportant une difficulté d'application des règlements de base sur l'origine ou sur la valeur, ne peuvent pas être systématiquement résolus par des règlements d'application. La Commission et certains États membres, dont fait partie l'Allemagne, n'y sont d'ailleurs pas favorables.

C'est pourquoi, il serait souhaitable, pour garantir une application uniforme dans toute la Communauté des règles de base fixées pour la détermination de l'origine et de la valeur, que les cas concrets dont le comité ad hoc est saisi et pour la solution desquels il n'apparaît pas opportun d'élaborer des règlements d'application, puissent néanmoins être résolus dans des délais relativement courts par de simples avis de ce comité, obtenus à la suite d'une procédure de vote à la majorité qualifiée. En avril 1992, à la suite d'une divergence d'interprétation qu'il opposait à l'Allemagne sur la détermination de l'origine de photocopieurs soumis à l'importation dans la C.E.E. à des droits antidumping, la France a demandé à la Commission de réfléchir à cette proposition. A ce jour, la Commission n'a pas fait connaître sa position.

b) L'application de la réglementation de droit - la fraude aux droits de douane

Une fois décidée, avec toutes les modulations et exceptions qu'il convient (voir ci-dessus), la tarification est-elle appliquée ?

"Les ressources traditionnelles - droits de douane notamment - appartiennent en propre à la Communauté (1) (mais) toute l'activité de taxation et de recouvrement est attribuée aux États membres". Les contrôles de la Commission et de la Cour des comptes de la Communauté s'ajoutent normalement aux contrôles nationaux pour s'assurer du bon recouvrement des ressources propres. Les résultats de ces contrôles semblent pour le moment négatifs.

Les rapports successifs de la Cour des comptes de Communautés européennes sont dans l'ensemble sévères, même si les montants en cause, sont relativement modestes (l'essentiel des déclarations de fraude ou d'irrégularité émane toutefois des États eux-mêmes, normalement peu enclins à dénoncer une "fraude aux ressources propres").

TABLEAU N° 27

Fraudes ou irrégularités en matière de ressources propres

(Chiffres en millions d'écus, 1991-1992)

	Nombre de cas	Millions d'écus
Belgique	68	3,46
Danemark	15	0,49
Allemagne	274	84,01
Grèce	32	1,18
Espagne	53	1,89
France	137	14,24
Irlande	4	0,96
Italie	47	23,75
Luxembourg	0	0
Pays-Bas	10	1,27
Portugal	12	0,72
Royaume-Uni	168	20,08
TOTAL	820	152,1

Source : rapport annuel de la Cour des comptes et la lutte contre la fraude, 1993

**Observations de la Cour des comptes des Communautés européennes
sur les droits à l'importation**

- rapports de 1991 et 1992 extraits ou résumés -

Certaines insuffisances ont été constatées dans la comptabilité des Etats membres relative aux ressources propres. Dans de nombreux exemples, où les montants en cause sont considérables, le système ne garantissait pas la mise à disposition des ressources propres en temps voulu, voire ne la garantissait pas du tout. Deux situations peuvent se présenter :

• Ressources propres non mises à disposition

Au cours du contrôle, il a été constaté que, dans cinq Etats membres (Allemagne, Espagne, Italie, Luxembourg et Pays-Bas), certaines ressources propres étaient constatées, mais n'étaient jamais mises à disposition. Les exemples les plus significatifs ont été relevés aux Pays-Bas, où, dans un district douanier, un montant de 1 428 602 ECU n'a pas été mis à disposition pour les années 1990 et 1991. Après le contrôle de la Cour, le montant a été payé. Lorsque la Cour a ensuite voulu examiner les comptes pour les années 1988 et 1989, il a été constaté que presque tous les registres comptables et documents probants avaient été détruits fin 1990. La Cour a calculé que le montant non mis à disposition pour ces années était de 448 280 ECUS. (...) Au cours du contrôle dans cinq Etats membres, il a été constaté que certains montants très importants n'avaient absolument pas été mis à disposition. Le montant total des droits en question était d'environ 2 millions d'ECUS. La plus grande partie de ce montant a été mise à disposition ultérieurement, suite aux visites de la Cour des comptes.

• Déclarations en douane donnant lieu à une mise à disposition tardive

Dans tous les Etats membres, des cas ont été relevés où les ressources propres avaient été mises à la disposition de la Commission trop tard. Le montant total des droits de douane mis à disposition avec au moins un mois de retard a été estimé à 2 049 millions d'ECUS. Ce montant concerne des opérations tardives constatées pendant les courtes visites de contrôle (des retards de 4, 6, 7 mois ont été constatés notamment aux Pays-Bas, en Espagne, en Grèce). Il est évident que, potentiellement, les retards représentent un montant beaucoup plus élevé. (...) Il convient de souligner que l'image obtenue a été plus complète dans certains Etats membres que dans d'autres. La Cour reconnaît d'ailleurs, qu'"en raison de retards parfois systématiques dans la transmission des relevés (...), et en raison d'une mauvaise organisation, les contrôles trop ponctuels, ne permettent pas de vérifier l'exactitude des comptes de chaque Etat.

La Cour a reconnu que la Commission a fait des efforts considérables pour obtenir des Etats membres qu'ils se conforment aux exigences que la réglementation communautaire fixe en matière de comptabilité. Il n'en demeure pas moins que la comptabilité séparée, censée permettre une meilleure gestion des recouvrements des droits constatés et un suivi des droits ris en cause par des fraudes et irrégularités, n'a pas encore tout à fait atteint son but.

Les "controles de filière" révèlent, eux aussi, "des insuffisances dans le traitement douanier. L'étude a porté en 1991 sur les importations automobiles (en raison du tarif relativement élevé des droits, 10% en règle générale). La Cour a relevé des insuffisances telles que "entrepôts fictifs en suspension de droit ou absence de contrôle douanier", "déclarations acceptées sans facture", "contexte très libéral fondé sur la valeur transactionnelle du produit importé", "différence importante dans les enquêtes menées par les Etats membres, tant leur fréquence que les méthodes employées et les résultats obtenus". Au total, la Cour se borne à évaluer "un montant théorique (sic) des ressources propres recouvrées sur les automobiles". Le montant réellement perçu, lui, n'a pas été communiqué.

Ces pratiques ne peuvent qu'engendrer des détournements de trafic vers les Etats membres adoptant l'interprétation et la pratique les plus libérales.

L'installation -ou plutôt la non installation évoquée dans le rapport d'information sur les délocalisations - d'appareils de détection des drogues dans les différents ports de la Communauté- a déjà révélé les difficultés pratiques d'application : toute disposition de ce type, comme d'une façon générale tout contrôle est inutile dès lors qu'il est limité à un seul territoire. De surcroît, il génère des détournements de trafic, et le plus respectueux des règles communautaires se trouve invariablement le plus pénalisé !

Une telle situation, une telle dérive, fait naître une suspicion généralisée particulièrement nuisible à l'ensemble de la collectivité.

2. Un manque de cohésion sur le plan international

a) *Un clivage culturel*

Il est à peine exagéré de dire que les droits de douane sont parfois considérés, par certains responsables ou dans les Etats membres, comme un sujet sur lequel on fait silence, par pudeur à l'égard des pays en voie de développement, et par crainte à l'égard des plus forts. Il est tout à fait révélateur d'observer que, c'est dans les pays -en l'espèce dans la Communauté- qui en ont le moins, que les droits de douane et, d'une façon générale, les dispositifs de régulation aux frontières, sont parfois considérés en véritable tabous, comme s'ils constituaient des instruments qu'on ne touche pas et même des mots dont on ne parle pas.

Lorsque le principal partenaire commercial de la Communauté menace d'imposer ou impose des surtaxes à l'importation de 100 %, lorsqu'un autre partenaire commercial multiplie les barrières non tarifaires pour protéger son propre marché, les uns et les autres n'ont pas tant de scrupules.

Tant de passion pour un sujet qui, pourtant s'y prête si peu, ne peut que surprendre ou s'expliquer par des raisons culturelles.

Derrière cette question, se profile en effet le partage en Europe entre ceux qui croient aux vertus du libre échange intégral, et qui prônent exclusivement une adaptation des économies à la compétitivité (type Standort Deutschland), et ceux pour qui ces mesures internes indispensables doivent être couplées avec des mesures de régulation (politique commerciale et/ou politique douanière), dans la mesure où une partie de la population, toujours plus importante, se trouve particulièrement exposée aux effets des "concurrences excessives" (selon l'expression du président de la Commission des Communautés) et risque de se marginaliser.

Sans nier le débat purement économique en termes d'efficacité, la question des droits de douane paraît devoir désormais être appréciée également sous l'angle politique et social.

La question économique reste entière. Il est incontestable que le droit de douane renchérit le produit importé, et normalement, favorise la production nationale. L'effet final sur les prix, la consommation et la production dépend :

- de la diffusion de la hausse (avec le risque que les producteurs pour lesquels la vente était déjà rémunératrice adaptent eux-aussi leurs prix à la hausse et perçoivent une rente égale au montant du droit de douane) ;

- de l'élasticité de la demande (si la demande est inélastique, le droit est entièrement répercuté sur le consommateur, si la demande est élastique, le droit fait disparaître la demande) ;

- du partage entre production nationale et importation dans la satisfaction des besoins nationaux (ainsi, s'il n'y a plus aucun producteur européen pour satisfaire la demande intérieure, le droit de douane ne fait que pénaliser le consommateur). Ce dernier élément est d'ailleurs déterminant pour expliquer les réactions dites "culturelles" de certains pays : moins un pays a d'industrie susceptible de satisfaire les besoins de ses propres consommateurs, et plus il est enclin à une suppression des droits de douane.

Ce débat économique, qui suppose "in fine" une régulation du marché par le seul consommateur pourrait utilement être complété aujourd'hui par une plus grande prise en compte de questions sociales.

En effet, d'une part, la régulation par le consommateur ne peut être totale, dès lors que la concurrence par les importations à bas coût a pour effet de supprimer le producteur, qui est nécessairement le citoyen avant d'être consommateur. La spécialisation notamment dans les secteurs à haute valeur ajoutée ou de haute technologie ne

peut être totale, et surtout ne peut assurer l'emploi de tous car ils sont de plus en plus capitalistiques et nécessitent de moins en moins d'emplois.

L'effet destructurant des importations à bas coût de main d'oeuvre, y compris dans des domaines réputés imprenables, paraît suffisamment grave dans un certain nombre de secteurs, pour envisager la question des droits de douane sans dogmatisme. Cette concurrence affecte en premier lieu la main d'oeuvre la moins qualifiée qui se trouve marginalisée, voire rejetée, exclue. Le risque de rupture entre ce qu'un économiste américain appelle les "*manipulateurs de symboles*" et les "*producteurs routiniers*" ne saurait se creuser sans danger grave pour la cohésion sociale.

Le partage culturel, entre les différents Etats de la Communauté, a sa traduction internationale dans l'attitude à l'égard des pays tiers.

b) Une révision d'accords commerciaux dépassés

Les produits en provenance de pays tiers peuvent bénéficier, dans la Communauté, d'un régime tarifaire préférentiel résultant de plusieurs types d'accords ou d'initiatives (voir ci-dessus), dont le principal est le système dit des préférences généralisées.

Ce système a 25 ans.

Le principe de non réciprocité dans les relations entre pays industriels et pays en voie de développement, contraire au principe traditionnel du G.A.T.T. de la "*clause de la nation la plus favorisée*" a été reconnu à la première conférence des nations unies pour le commerce et le développement (C.N.U.C.E.D. - en 1964. Ce principe a été mis en oeuvre en 1968 (2ème C.N.U.C.E.D. de New Dehli), sous la forme du "*système généralisé de préférences*" (S.G.P.), dont les modalités ont été précisées en 1970.

En 25 ans, l'économie mondiale a été bouleversée avec notamment l'émergence, voire le développement fulgurant des "*économies dynamiques d'Asie*". La croissance de ces pays est désormais bien connue.

TABLEAU N° 28

	P.I.B.		Exportations	
	1980-1990	1990-2000	1980-1990	1990-2000
Pays à revenu faible et intermédiaire	3,2	4,9	4,1	7,0
dont :				
. Afrique subsaharienne	2,1	3,5	0,2	3,6
. Asie de l'Est (Chine comprise)	7,8	7,1	9,8	9,8
. Asie du Sud	5,2	5,0	6,8	7,8
. Afrique du Nord et Proche-Orient	0,5	4,5	-1,1	4,9
. Amérique latine	1,6	4,2	3,0	4,9
Pays du G7	2,8	2,6	np	np

Source : Commission des Communautés.

De nouvelles appellations sont apparues, confirmant cette évolution, telles que "nouveaux pays industriels", "pays à revenus intermédiaires" (Banque Mondiale), "pays en développement rapide" (Notes bleues de Bercy, publication 1993), "économies dynamiques d'Asie" (Commission des Communautés européennes 1993)...

Malgré ces bouleversements, le système des préférences généralisées est resté fragement figé sur la situation de 1970. Les S.P.G. sont aujourd'hui attribuées à 55 Etats.

Liste des pays bénéficiaires du système des préférences généralisées dans la Communauté européenne en 1992

Afghanistan	Costa-Rica	Macao	Salvador
Arabie Saoudite	Cuba	Malaisie	Singapour
Argentine	Equateur	Maldives	Sri Lanka
Bahrein	Emirats Arabes Unis	Mexique	Tchécoslovaquie
Bangladesh	Guatemala	Népal	Thaïlande
Bhoutan	Honduras	Nicaragua	Uruguay
Bolivie	Hong-Kong	Orman	Venezuela
Brésil	Hongrie	Pakistan	Vietnam
Brunei	Inde	Panama	Yemen
Bulgarie	Indonésie	Paraguay	Yugoslavie
Birmanie	Iran	Pérou	
Cambodge	Irak	Philippines	
Chili	Koweït	Pologne	
Chine	Laos	Qatar	
Colombie	Libye	Roumanie	

Pourtant, parmi les dix principaux bénéficiaires du S.P.G., deux pays (Singapour, Hong Kong) ont un revenu supérieur, voire largement supérieur à certains Etats de la Communauté.

TABLEAU N° 23
Les dix principaux bénéficiaires du S.P.G. dans la Communauté
(le chiffre indiqué est le PNB par habitant en 1991 exprimé en dollars)

Chine	Inde	Bésil	Thaïlande	Pologne	Indonésie	Singapour	Malaisie	Hongrie	Hong Kong
370	330	2.940	1.570	1.790	610	14.210	2.520	2.720	13.430

Pour mémoire : Portugal : 5.930, Grèce : 6.340, Irlande : 11.120, Espagne : 12.450.

Source : Commission des Communautés européennes - Banque mondiale, commission des finances du Sénat.

Votre Commission considère que même si des clivages importants ne peuvent pas manquer de se produire, entre pays de la Communauté, sur ce sujet (cas de Hong-Kong, notamment), il serait opportun de revoir la liste des pays bénéficiant du Système de préférence généralisée pour le réserver aux seuls pays en développement qui en ont réellement besoin.

3. Les droits de douane : une ressource aujourd'hui peu adaptée aux évolutions commerciales et technologiques

Faute d'une réflexion de fond, et d'une anticipation suffisante, la réglementation douanière, se trouvera vite "balayée" par deux évolutions commerciales -l'origine exacte des produits importés- et technologique -la dématérialisation des échanges.

a) Dépasser le cadre des droits de douane actuels et engager une réflexion au niveau communautaire sur l'appréhension des flux immatériels

L'économie moderne est marquée par deux tendances : elle se mondialise et devient immatérielle.

• Dans ce contexte, l'accélération des échanges aura de toute évidence des conséquences majeures pour nos économies et nos systèmes fiscaux.

La douane, les douaniers, n'appréhendent aujourd'hui que les flux tangibles ; le fait générateur de toute taxation est l'introduction physique d'un bien sur le territoire douanier de la Communauté ; cette position est une simple application des statuts actuels du G.A.T.T.

Les conséquences fiscales de l'évolution technologique dépassent naturellement le seul cadre douanier, puisque nos systèmes actuels de prélèvements obligatoires exercent une discrimination.

Dans le cas du télétravail, les charges varient selon la localisation des opérateurs qui créent la valeur ajoutée. Si ceux-ci sont domiciliés en France, le prix de revient subira les prélèvements réglementaires relatifs au travail et aux activités de production. En revanche, si les opérateurs sont domiciliés en Malaisie ou en Inde, les mêmes prestations seront exonérées des contraintes françaises. L'avantage fiscal s'additionne à l'avantage en termes de coût du travail, et rend la compétition impossible. Le processus de délocalisation est alors en place.

Cette perte de substance et d'emplois s'accompagne pour la collectivité -Etat, Communauté- d'une perte de ressource, puisque le transfert d'activité entraîne la suppression de toute assiette fiscale : la collectivité ne peut plus imposer une activité qui n'existe plus. L'échange lui-même, c'est-à-dire en l'espèce la transmission par satellite du travail demandé, n'est guère facile à appréhender.

Le télétravail, et plus globalement les prestations immatérielles, dans leur dimension internationale posent très concrètement le problème du financement futur des collectivités publiques et du pacte social, en particulier française ou européenne.

• De nouvelles approches de la fiscalité paraissent nécessaires.

Les obstacles juridiques et techniques doivent être pris en considération.

D'une part, le "comité d'évaluation du G.A.T.T.", en 1984, comme le "comité de la valeur" de la Communauté européenne en 1990, ont décidé que les logiciels informatiques et les enregistrements vidéos ne seraient taxés que sur la valeur du seul support matériel.

D'autre part, pour taxer, il faut pouvoir appréhender la réalité de l'échange et maîtriser l'émetteur et le récepteur. Si le récepteur peut être connu dans un état déterminé, l'émetteur reste insaisissable à l'étranger. La liberté des capitaux étant une réalité, il n'y a plus de possibilité d'appréhender la contrepartie financière des opérations.

La recherche d'une solution parait en conséquence bien étroite.

Votre rapporteur croit cependant nécessaire de rappeler que les difficultés techniques ne sont pas incontournables, et que le traitement des données et la fourniture d'informations sont d'ores et déjà imposées à la T.V.A. L'évolution technologique rend nécessaire une révolution juridique, fiscale et douanière. Les difficultés techniques ne sont pas insurmontables. Ce qui est possible en matière de T.V.A. sur les prestations importées l'est nécessairement en matière douanière.

Votre rapporteur suggère la mise en oeuvre d'une tarification de droits perçus sur les prestations facturées par les ressortissants de pays tiers. Le produit, comme les droits de douane, serait perçu par les Etats membres pour le compte de la Communauté. Le débat doit s'ouvrir au niveau européen.

b) Contrôles et sanctions des détournements de trafic

• Les détournements de trafic

Plus le produit est complexe, plus le nombre des intervenants est important, et plus l'internationalisation est facilitée. Ce phénomène s'est amplifié, d'une part, par la généralisation des sous-traitances ; d'autre part, par une volonté délibérée d'effacer l'origine des productions afin de tourner d'éventuelles restrictions. Un certain nombre de pays bénéficient de régimes préférentiels permettant de faire entrer une quantité déterminée de marchandises en exemption de droits ou avec des droits minorés. Lorsque le quota national est épuisé, les importations suivent le régime de droit commun.

Pour éviter ces pénalités, le pays "hors quota" cherche donc un intermédiaire qui n'a pas encore épuisé le sien, afin de bénéficier de son propre système préférentiel.

Tout système de quota génère ce type de risque (la Communauté européenne est d'ailleurs particulièrement vigilante pour s'assurer du respect individuel des quotas laitiers qui se prêteraient, eux aussi, sans ces contrôles, à une "bourse aux quotas"), mais ces manipulations, qui ne sont pas autre chose que des fraudes sur l'origine des produits, pourrait atteindre dans les échanges commerciaux internationaux des proportions inquiétantes.

Selon une récente information de presse, une *agence de Hong-Kong* aurait créé une *bourse électronique des origines*, qui gère automatiquement les détournements d'exportations vers les pays les plus perméables. Lors d'un récent colloque organisé par la Commission des Communautés sur la fraude textile, un intervenant a évoqué *"une augmentation spectaculaire des importations textiles en provenance du Bostwana, et autres pays d'Afrique, jusque là peu connus pour leurs performances textiles"*. Il s'agissait en réalité de textile de Chine, exporté dans la C.E.E. via le Bostwana (qui bénéficie du régime préférentiel des pays A.C.P.).

Ce phénomène, ancien, connaît un essor spectaculaire en raison du développement des exportations de la part des pays à croissance rapide d'Asie du Sud Est.

La Commission peut diligenter dans les pays tiers, un certain nombre d'enquêtes *"sur pièces et sur place"* sous forme d'enquêtes administratives et d'assistance mutuelle pour y déceler d'éventuels détournements de trafic. Sans qu'il soit possible de mesurer l'étendue de ces détournements, certains exemples sont donnés chaque année par la Commission.

Exemples de détournements de trafic

Extraits du rapport annuel de la Commission sur la lutte contre la fraude, 20 avril 1993
(Com. 93.141 final)

• Produits textiles

Transbordement de produits textile à Hong-Kong

Une mission (...) à Hong-Kong a confirmé le transbordement de produits textiles et la falsification des documents présentes à l'importation de ces produits dans la Communauté, y compris des certificats d'origine S.P.G. apparemment délivrés par d'autres pays (Malaisie, Philippines). Les autorités des Philippines (...) ont reconnu 102 certificats d'origine S.P.G. comme invalides, portant sur 0,28 millions d'écus de droits de douanes éludés. L'objectif de ces fraudes était principalement de contourner les restrictions quantitatives applicables aux produits textiles originaires de certains pays dans le cadre des accords A.M.F. (...) de bénéficiaire indûment d'un traitement tarifaire préférentiel (S.P.G. ou A.C.P.).

Plusieurs autres cas portent sur des produits textiles importés avec des certificats EUR 1 apparemment délivrés au Zimbabwe et au Lesotho qui pourraient avoir comporté l'application irrégulière des préférences A.C.P. et le contournement des restrictions quantitatives A.M.F. applicables aux produits dupays d'origine réelle (généralement la Chine).

• Produits agricoles

Animaux vivants, viandes et céréales en Pologne

(...) Les enquêtes portaient sur des importations frauduleuses dans la Communauté d'animaux vivants, de viandes et de céréales (...) alors qu'ils étaient supposés traverser le territoire de la Communauté à destination d'un pays tiers, souvent en Afrique du Nord (...). Toutes avaient pour objet de contourner les droits de douane et surtout les prélèvements applicables à l'importation dans la Communauté. Le montant total des ressources propres en jeu est estimé à environ 25 millions d'écus, dont 1,5 million d'écus pour le seul cas "bovins".

• Produits industriels

Vidéo-cassettes à Hong-Kong et à Macao

Une mission de coopération administrative a été effectuée à Hong-Kong et à Macao dans le cadre d'une enquête concernant des cassettes vidéo importées dans la Communauté avec application des préférences généralisées. Les enquêtes ont permis d'obtenir des éléments indiquant que les certificats d'origine S.P.G. de Macao, avaient été délivrés sur la base de faux renseignements de la part de l'exportateur en ce qui concerne la valeur et l'origine des composants, et que les opérations de production avaient été transférées dans ce pays afin d'éviter l'application des droits antidumping applicables aux mêmes produits originaires de Hong-Kong et de Chine. Les droits éludés sont estimés, à ce stade, à environ 20 millions d'écus.

Origine préférentielle de téléviseurs en Inde

Une mission a également eu lieu en Inde, dans le cadre d'une enquête relative à des téléviseurs importés dans la Communauté dans le cadre du S.P.G. Les enquêtes sur place ont confirmé le statut non préférentiel des produits (à cause de l'origine de certains composants utilisés) (...) les ressources propres à récupérer sont estimées à 1,3 million d'écus. Ces enquêtes continuent (...).

• *Les réponses possibles*

Tous les Etats, sensibles à cette évolution ont cherché à se prémunir contre cette dérive du commerce international. Deux solutions ont été adoptées : le contrôle, c'est la solution européenne, le contrôle et la sanction, c'est la solution américaine ;

- La solution européenne : le contrôle éventuel et le recouvrement des droits éludés

Les contrôles sont organisés par la voie d'enquêtes administratives menées dans le cadre des accords de coopération et d'assistance mutuelle. En effet, "seules les autorités des pays tiers ont le pouvoir juridique d'assurer la visite des formes et l'examen des écritures".

En cas de détournement, les autorités du pays concerné retirent les certificats d'origine présentés pour les importations dans la Communauté. La Communauté européenne récupère les droits éludés (estimés en 1992 à 120 millions d'écus), les autorités des pays membres engagent le cas échéant des poursuites judiciaires ou pénales.

- La solution américaine : le contrôle imposé et la sanction

Les autorités américaines ont présenté, lors du congrès international de la maille, qui s'est tenu à Hong-Kong en octobre 1993, les principes de la politique commerciale américaine, et les mesures envisagées en cas de détournements de trafic.

- Il y a un principe ultime : notre commerce international est fondé sur des lois, des règles, et des accords, dont nous attendons le respect. En un mot, nous attendons de nos partenaires qu'ils jouent le jeu. Les Etats-Unis importent plus de textile que n'importe quel pays au monde. En retour, nous croyons que nous avons le droit de demander à ceux qui bénéficient de notre marché, de respecter les règles.

Je ne peux estimer avec précision le volume des détournements de trafic, mais les violations connues nous font penser que ce phénomène dépasse ce que nous pouvons tolérer.

J'ai donc pris une série d'initiatives pour faire cesser ces détournements. L'administration du président Clinton a créé une "Task force" spéciale à cet effet.

Deux cas se présentent. Le premier concerne les détournements pour les 40 pays avec lesquels nous avons des accords bilatéraux. En cas de répétition des fraudes, nous imputerons sur leur quota, un montant égal à trois fois le montant détourné.

Le second cas concerne les 66 pays qui ne sont pas membres du G.A.T.T. ou de l'accord multifibres, et qui n'ont pas d'accord bilatéral avec les Etats-Unis.

Lorsque nous soupçonnerons que les marchandises ont été détournées, notre Gouvernement demandera aux autorités du pays tiers d'autoriser des inspections d'usines. Les autorités auront quinze jours pour répondre. Si le pays autorise ces inspections, les importations pourront continuer, et une équipe d'enquête ira inspecter les usines. Si le pays continue de refuser les inspections, une notice d'embargo sera publiée, et effective dans les trente jours.

Discours de M. Rita Hayes

député assistant, Secretary for Textiles and Consumer goods ministère de l'Industrie,

discours au congrès international de la maille

Hong-Kong, octobre 1993

c) L'impérieuse nécessité de renforcer et dépasser la politique commerciale

Les deux réactions -européenne et américaine- sont révélatrices de nos handicaps et de nos hésitations : quand l'Europe demande la collaboration des pays tiers et recouvre les droits éludés, les Etats-Unis imposent leurs contrôles et pénalise les contrevenants.

Des initiatives majeures ont été prises par la France.

Le Gouvernement de la France a présenté le 24 août 1993 un memorandum relatif à la politique commerciale de la Communauté, qui recouvre largement les préoccupations exprimées par le groupe de travail sur les délocalisations industrielles, et par la commission des finances du Sénat. La commission apporte un soutien total à cette initiative.

MEMORANDUM FRANCAIS SUR LA POLITIQUE COMMERCIALE DE LA COMMUNAUTE (extraits)

A. Les instruments de politique commerciale de la Communauté doivent avoir pour objectif d'obtenir l'ouverture des marchés qui font encore l'objet de restrictions et de neutraliser les entraves à la liberté des échanges.

1. Le nouvel Instrument de politique commerciale (N.I.P.C.), dont la Communauté s'est doté en 1984, pourrait répondre à un certain nombre de préoccupations, mais la complexité de sa mise en oeuvre freine son utilisation. (...) Le N.I.P.C. doit être un moyen de pression efficace pour négocier avec les pays dont les marchés sont fermés, des conditions d'accès effectif pour les entreprises européennes.

Il convient donc d'étendre le champ d'action du N.I.P.C., d'assouplir les modalités de recours à cette procédure, d'élargir la liste des mesures de rétorsion possibles.

2. Le N.I.P.C. devrait, par ailleurs, permettre à la Communauté de prendre des mesures de contre rétorsions, permettant une réaction rapide, lorsqu'un de ses partenaires commerciaux met en place des sanctions commerciales unilatérales non autorisées par le G.A.T.T.

B. Pour lutter contre les pratiques déloyales, la Communauté doit renforcer l'efficacité des procédures anti-dumping et anti-subsidations

1. L'allongement considérable de la durée de ces procédures ces dernières années rend indispensable la mise en place rapide de moyens propres à en accélérer le déroulement. (...)

Il convient d'encadrer de façon contraignante les délais de procédure, depuis la remise des dossiers des plaignants jusqu'à l'imposition éventuelle de droits provisoires (et ensuite définitifs) pour obliger les parties, la Commission et les Etats membres à plus de rigueur et de célérité dans la gestion de ces dossiers :

- obligation pour la commission de statuer sur la recevabilité de la plainte dans les 30 jours de son dépôt qui doit faire l'objet d'une réception formelle et publication au Journal officiel des Communautés de l'avis d'ouverture de l'enquête au plus tard 45 jours après le dépôt de la plainte ;

- en cas de recevabilité, imposition des mesures provisoires dans les six mois suivant l'avis d'ouverture de l'enquête ;

- limitation de la durée de l'enquête, au terme de laquelle la Commission doit faire une proposition, à neuf mois.

2. Pour atteindre ces objectifs, la Commission doit renforcer les moyens humains affectés à ces fonctions. A l'instar de la procédure américaine, il est souhaitable que la marge de dumping et l'existence du préjudice soient étudiées simultanément.

3. La procédure anti-subsidations est trop faiblement utilisée par la Communauté européenne et trop souvent les entreprises sont dissuadées d'y avoir recours. C'est au contraire un instrument qui doit pouvoir être utilisé normalement par les entreprises ou les groupements professionnels.

4. La pratique européenne des procédures anti-dumping et anti-subsidations ne doit exclure aucune des possibilités données par les engagements internationaux :

- le niveau des droits doit être fixé à un niveau égal à la marge de dumping ou de subvention ;

- la notion de menace de préjudice doit être utilisée systématiquement ;

- la procédure doit être simplifiée et adaptée lorsque cela est possible pour certains types d'industries comme celles de main d'oeuvre : recours à la méthode de l'échantillonnage par exemple. (...)

8. Enfin, le recours à la clause de sauvegarde, instrument normal de toute politique commerciale extérieure, doit être facilité. Comme pour les procédures anti-dumping et anti-subsidations, la recevabilité des plaintes et l'enquête de la Commission doivent être soumises à des délais stricts, s'agissant le plus souvent d'une procédure d'urgence. En tout état de cause, le problème de la clause de sauvegarde devra être réexaminé dans le cadre de la mise en place des résultats du cycle d'Uruguay (question du recours connexe à l'article 115 du Traité de Rome notamment).

L'application de ce memorandum ou de toute forme de principes visant à renforcer la politique commerciale communautaire paraît indispensable.

Pourtant, de même qu'il paraît nécessaire de coupler politique de compétitivité et politique de régulation, il paraît souhaitable de prolonger le dispositif purement commercial mettant en jeu des mesures de rétorsion (droit antidumping), par un dispositif moins coercitif et en quelque sorte plus "banalisé". C'est en ce sens qu'une tarification douanière simplifiée doit pouvoir être envisagée.

Ces mesures de régulation peuvent être soit de nature commerciale, soit de nature tarifaire. Il convient de bien distinguer les deux, notamment les droits antidumping et les droits de douane.

Droits de douane et droits antidumping

Les droits antidumping sont une mesure de rétorsion, élément d'une politique commerciale. Le dumping, susceptible d'entraîner des mesures de rétorsion sous forme de majoration de droit, suppose une différence entre la "valeur normale" du produit concerné (sur le marché national de l'exportateur par exemple) et le prix à l'exportation. La procédure est lourde et suppose une plainte, un préjudice réel, une enquête, des délais de réponse, éventuellement des mesures provisoires et l'institution de droits définitifs. La procédure antidumping est par conséquent exceptionnelle, et d'ailleurs rarement mise en oeuvre.

Le droit antidumping éventuel ne se substitue pas au droit de douane, mais le renforce.

Le droit antidumping est cependant souvent totalement inadapté à la confrontation commerciale des pays à bas coût de main-d'œuvre, qui n'exercent pas de véritable dumping caractérisé (avec manipulation des prix), mais dont les monnaies sont notablement sous évaluées, ou dont les prix sont naturellement suffisamment bas pour s'assurer de l'éviction de tout compétiteur européen.

S'ils observent une logique comparable, destinée à éviter les compétitions imparables par les prix, les droits de douane interviennent en dehors de toute rétorsion, mais constituent un élément de droit commun d'une politique générale visant à défendre un espace économique commun, voire une "préférence communautaire".

CONCLUSION

L'Europe est aujourd'hui immobile. Une réflexion sur la préférence communautaire comme une organisation mondiale du commerce paraît inévitable et urgente.

L'évolution technologique rend nécessaire une révolution juridique, fiscale et douanière.

L'évolution économique et commerciale impose une adaptation de nos outils et surtout une volonté politique réelle.

Il ne peut y avoir de politique commerciale sans connaissance précise des flux d'importation et tant qu'une même règle sera interprétée et appliquée de douze façons différentes dans les douze Etats membres. La surenchère fiscale a son exact pendant en matière douanière. Le problème ne vient pas seulement des *"retards systématiques de déclaration"* ou de *"droits non recouverts"*, qui l'un et l'autre sont suivis et dénoncés par la Cour des comptes des Communautés européennes mais plutôt d'un mode de fonctionnement ou des *"cultures douanières"* des différents Etats membres.

Une telle situation, une telle dérive, fait naître une suspicion généralisée particulièrement nuisible à l'ensemble de la collectivité.

Ou les douanes nationales appliquent de la même façon les mêmes règles, ou les douanes nationales doivent céder le pas à une douane communautaire. Si le seul moyen d'appliquer, ou de créer une politique commerciale communautaire est d'instituer une douane unique (avec des agents des douze Etats capables d'intervenir dans chacun des Etats), la Communauté doit franchir ce pas.

La Communauté aujourd'hui, ne peut plus vivre sur des ambiguïtés.