

N° 303

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

Annexe au procès-verbal de la séance du 29 avril 2008

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi autorisant l'approbation de la décision du Conseil relative au **système des ressources propres des Communautés européennes**,*

Par M. Denis BADRÉ,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, *vice-présidents* ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Mme Marie-France Beaufils, M. Roger Besse, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Éric Doligé, André Ferrand, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Christian Gaudin, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Jean-Jacques Jégou, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.

Voir le numéro :

Sénat : 293 (2007-2008)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. LA TENUEUR ET L'IMPACT DE LA NOUVELLE DÉCISION « RESSOURCES PROPRES »	7
A. LE SYSTÈME DES RESSOURCES PROPRES	7
1. <i>L'évolution des ressources propres du budget communautaire</i>	7
a) Trois ressources sous plafond	7
b) Une ressource RNB désormais prépondérante	9
c) La contribution française	10
2. <i>La « correction » britannique</i>	12
a) Une application du principe d'équité	12
b) La France, premier financeur de la « correction » britannique	13
B. QUE CHANGE LA DÉCISION DU 7 JUIN 2007 ?	14
1. <i>Le nouveau dispositif adopté par le Conseil</i>	14
a) Une révision importante de la correction britannique	14
b) Un taux d'appel TVA uniforme et de nouveaux rabais	15
c) Les dispositions inchangées	15
2. <i>Les effets attendus pour la France</i>	16
a) Une évolution jugée favorable	16
b) L'impact de la nouvelle décision sur la contribution française	17
II. QUELLE RÉFORME POUR LE FINANCEMENT DE L'UNION EUROPÉENNE ?	19
A. UN DÉBAT ANCIEN, DES RÉFLEXIONS NOMBREUSES	19
1. <i>Un financement européen illisible, peu autonome et économiquement peu efficace</i>	19
a) L'évaluation réalisée par la Commission en 2004	19
b) Les observations de votre rapporteur	20
2. <i>Quelles pistes de réforme ?</i>	21
a) Les solutions a minima	21
b) La nécessité de véritables ressources propres	21
B. QUELLE APPLICATION POUR LA « CLAUSE DE RÉEXAMEN » ?	22
1. <i>Les initiatives de la Commission et du Parlement européen</i>	22
a) La résolution du 29 mars 2007	22
b) « Réformer le budget, changer l'Europe » pour la Commission européenne	24
2. <i>Des attermolements de plus en plus visibles</i>	24
a) Les « interférences » redoutées entre réforme du budget et ratification du traité de Lisbonne	25
b) Une « frilosité » française ?	25
EXAMEN EN COMMISSION	27
ANNEXE : LE CADRAGE DES DÉPENSES POUR 2007-2013	31

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi a pour objet d'autoriser l'approbation de la décision du Conseil de l'Union européenne du 7 juin 2007, relative au système des ressources propres des Communautés européennes. **A ce jour, onze Etats membres ont déjà notifié au Conseil l'achèvement de leur procédure nationale de ratification¹**, la décision du Conseil devant entrer en vigueur au plus tard au début de l'année 2009.

Dix-huit mois de négociations auront été nécessaires aux chefs d'Etat et de gouvernement pour trouver un accord sur les perspectives financières 2007-2013, dont la présente décision constitue le volet « recettes »².

Au terme de ces négociations, le compromis adopté par le Conseil européen des 15 et 16 décembre 2005 consacre une remise en cause sérieuse de la « correction » dont bénéficie le Royaume-Uni, plus prosaïquement désignée sous le vocable de « chèque britannique ». Cette avancée a toutefois été obtenue au prix de nouveaux « rabais » consentis aux Etats membres fortement contributeurs nets.

Dans un tel contexte, le Conseil européen de décembre 2005 a invité la Commission à entreprendre un « *réexamen complet et global* », couvrant tous les aspects des recettes et des dépenses de l'Union européenne, et à en faire rapport en 2008-2009. Cette clause de réexamen, citée dans l'article 9 de la décision précitée du 7 juin 2007, traduit **une prise de conscience de l'inadaptation croissante du cadre budgétaire communautaire**.

Au-delà de l'approbation de la nouvelle décision « ressources propres » dans ses aspects « techniques », votre rapporteur souhaite donc que l'examen du présent projet de loi soit l'occasion de débattre de l'application concrète de la clause de réexamen, et que le gouvernement fasse état des éventuelles initiatives qu'il entend mettre en œuvre en la matière lors de la présidence française de l'Union européenne.

¹ Il s'agit de la Lettonie (novembre 2007), la Slovaquie (novembre 2007), l'Autriche (décembre 2007), Chypre (janvier 2008), l'Espagne (janvier 2008), la Finlande (janvier 2008), le Danemark (février 2008), l'Italie (février 2008), le Royaume-Uni (février 2008), la République tchèque (février 2008) et la Slovaquie (avril 2008).

² Pour une brève présentation du volet « dépenses », voir l'annexe.

I. LA TENEUR ET L'IMPACT DE LA NOUVELLE DÉCISION « RESSOURCES PROPRES »

A. LE SYSTÈME DES RESSOURCES PROPRES

Originellement fondé sur des contributions acquittées par chaque Etat membre, le financement du budget communautaire repose sur des ressources propres depuis la décision du Conseil du 21 avril 1970, qui affecte à la Communauté des **recettes de nature fiscale exigibles de plein droit**.

1. L'évolution des ressources propres du budget communautaire

a) Trois ressources sous plafond

Résultant d'un processus décisionnel similaire à celui qui s'applique en matière de **droit primaire** communautaire (cf. encadré), cinq « décisions ressources propres » se sont succédé depuis 1970¹, semblables à celle dont le présent projet de loi autorise l'approbation.

Fondements juridiques des décisions « ressources propres »

Les décisions relatives au système des ressources propres reposent sur l'**article 269** du traité instituant la Communauté européenne², qui dispose que le budget communautaire est, « *sans préjudice des autres recettes, intégralement financé par des ressources propres* », et définit le **processus décisionnel** au terme duquel ces ressources sont déterminées.

Les décisions « ressources propres » sont adoptées selon des modalités assimilables à celles du **droit primaire communautaire** : « *Le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, arrête les dispositions relatives au système des ressources propres de la Communauté dont il recommande l'adoption par les Etats membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.* » La décision est ensuite soumise à ratification dans chaque Etat membre. Cette procédure consacre donc la **prééminence du Conseil** (le Parlement européen étant cantonné à un rôle consultatif), et confère de fait un **droit de veto** à chaque Etat membre.

Le **traité de Lisbonne** ne modifiera qu'à la marge le système des ressources propres, en prévoyant que les **mesures d'exécution** seront adoptées après approbation, et non seulement consultation, du Parlement européen.

En revanche, et pour mémoire, le traité de Lisbonne introduira plusieurs innovations substantielles en matière budgétaire et financière, au premier rang desquels l'inscription, dans le droit primaire communautaire, de la pratique des perspectives financières pluriannuelles suivie depuis l'accord interinstitutionnel du 29 juin 1988. Le traité modifiera également la procédure budgétaire en mettant notamment fin à la distinction entre dépenses obligatoires et dépenses non obligatoires (DO et DNO).

Source : *commission des finances*

¹ Décisions du Conseil des 21 avril 1970 (création des ressources propres traditionnelles et de la ressource TVA), 7 mai 1985 (relèvement du plafond de l'assiette TVA et modalités de calcul de la « correction britannique »), 24 juin 1988 (création de la quatrième ressource propre dite ressource RNB), 30 octobre 1994 (relèvement du plafond des ressources propres par rapport au RNB et abaissement du taux d'appel TVA) et 29 septembre 2000 (actuellement en vigueur).

² Ainsi que sur l'article 173 du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom).

Le système actuel de financement du budget communautaire, tel qu'il résulte de la décision du 29 septembre 2000 adoptée conformément aux conclusions du Conseil européen de Berlin de mars 1999, **se compose** :

1) des trois **ressources propres traditionnelles** que constituent les droits de douane, les prélèvements agricoles et les cotisations sucre et isoglucose¹. 25 % de ces ressources sont retenus par les Etats membres au titre des **frais de perception** ;

2) de la **ressource TVA**, perçue par l'application d'un taux d'appel² uniforme à une assiette harmonisée et écrêtée à 50 % du revenu national brut (RNB) de chaque Etat membre. Cet écrêtement vise à éviter de faire peser une charge trop lourde aux Etats membres les moins prospères, l'hypothèse étant faite que la part relative de la consommation – et donc de la TVA – dans le revenu national est d'autant plus élevée que l'Etat est moins riche ;

3) de la **ressource RNB**, créée pour équilibrer le budget européen face à l'insuffisance des produits tirés des ressources propres traditionnelles et TVA, et obtenue par application au revenu national brut de chaque Etat membre d'un taux³ fixé annuellement, dans le cadre de la procédure budgétaire communautaire.

Ces ressources sont **plafonnées** à 1,24 % du revenu national brut de l'Union en crédits de paiement, et à 1,31 % en crédits d'engagement.

D'**autres recettes** les complètent⁴, tirées des impôts et autres prélèvements opérés sur les rémunérations du personnel communautaire, des intérêts bancaires, des contributions d'Etats tiers à l'Union au titre de leur participation à certaines politiques, du remboursement d'aides communautaires non consommées, d'intérêts de retard, et du report du solde de l'exercice précédent.

¹ Alors que les droits de douane et les prélèvements agricoles sont perçus sur les importations en provenance d'Etats tiers à l'Union, les cotisations sucre sont versées par les producteurs européens pour financer les restitutions à l'exportation de sucre.

² 0,3369 % en 2006. Dans le système actuellement en vigueur, le « taux uniforme » est égal à l'écart entre le « taux d'appel maximal » fixé à 0,50 % depuis 2004 et le « taux gelé » correspondant au rapport entre le montant de la correction britannique et l'assiette TVA de l'Union. Une partie de la ressource TVA égale au montant de la correction britannique est ainsi « gelée », ou plus exactement préemptée, au bénéfice du Royaume-Uni. La ressource TVA ne consiste donc pas réellement en l'affectation à l'UE d'une fraction des recettes de la TVA. Elle ne diffère pas dans sa nature d'une contribution budgétaire telle que la ressource PNB. Sa seule spécificité réside dans un mode de calcul particulièrement complexe reposant sur le montant des recettes de la TVA.

³ Ce taux, calculé de manière à équilibrer recettes et dépenses du budget communautaire, était égal à 0,6195 % en 2006.

⁴ Ces recettes représentaient **6,1 milliards d'euros en 2006**, dont 2,4 milliards d'euros au titre du report des excédents 2005.

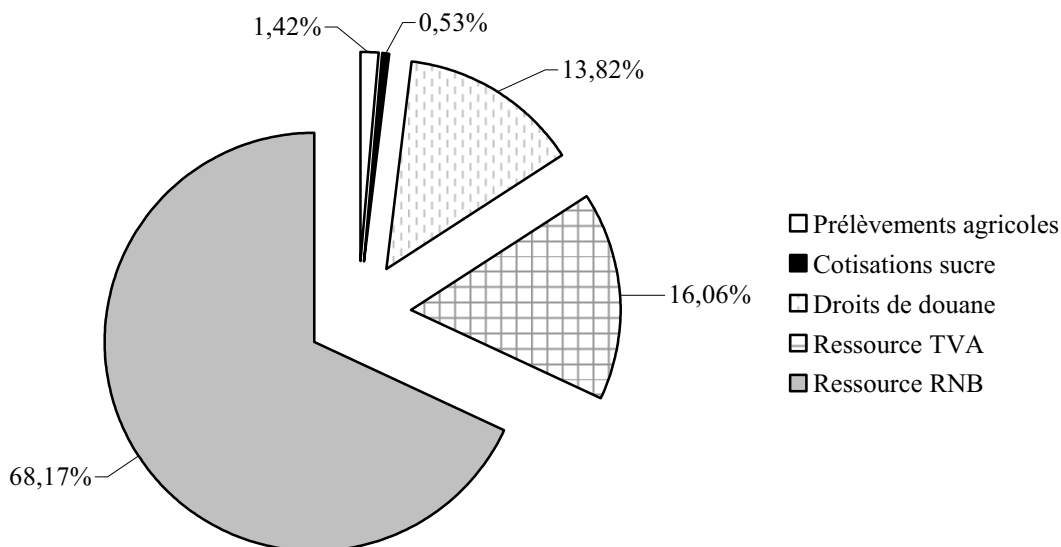
b) Une ressource RNB désormais prépondérante

Les réaménagements successifs du système des ressources propres ont contribué à **modifier substantiellement la part relative de ces différentes ressources**.

En effet, **la ressource RNB**, initialement conçue comme une ressource d'équilibre du budget communautaire, **est devenue très largement majoritaire**, cependant que la généralisation de l'écrêtement à 50 % de l'assiette TVA, la réduction de son taux d'appel et le démantèlement des barrières douanières diminuaient la part relative des autres recettes. Désormais, **plus de 68 % des ressources propres du budget 2008 correspondent à la seule ressource RNB** (cf. graphique et tableau).

Part respective des ressources propres dans le budget communautaire 2008

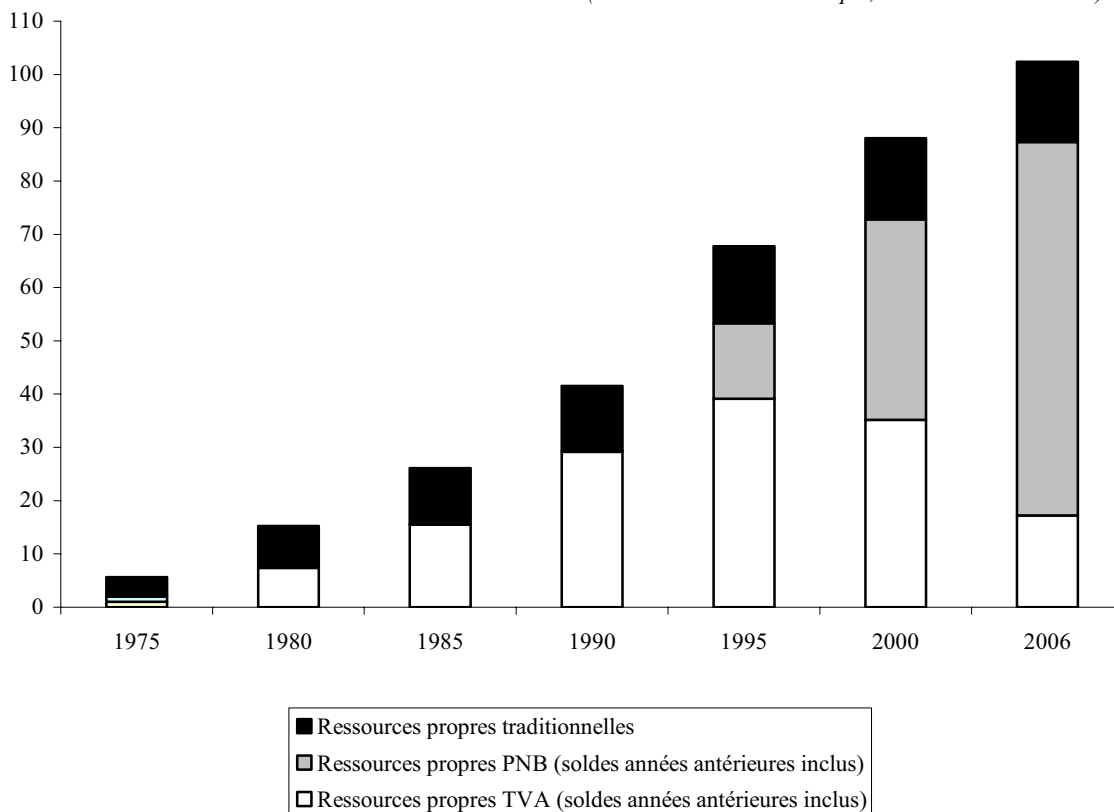
<i>Ressource</i>	<i>Montant en euros</i>	<i>Part en %</i>
Prélèvements agricoles	1.683.200.000	1,42
Cotisations sucre	663.400.000	0,53
Droits de douane	16.431.900.000	13,82
Ressource TVA	19.095.673.953	16,06
Ressource RNB	81.077.584.247	68,17
Total	118.921.758.200	100,00



Source : commission des finances, d'après l'Office des publications officielles des Communautés européennes

Part des différentes ressources propres de 1975 à 2006

(en milliards unités de compte, ECU et euros courants)



Source : commission des finances, d'après le rapport financier 2006 de l'Union européenne

La tendance constatée devrait s'accroître puisque, selon la Commission, la ressource RNB représentera 74 % du financement communautaire en 2013 (contre 13 % pour les prélèvements agricoles et droits de douane, et 12 % pour la ressource TVA)¹.

c) La contribution française

La France est le **deuxième pays contributeur au budget communautaire**. Sa part relative s'établissait à **16,9 %** selon l'avant-projet de budget 2008, contre 16 % aux termes du budget 2007 modifié. Elle est devancée par l'Allemagne dont la contribution s'élève à 19,7 %.

La loi de finances pour 2008 évalue notre contribution² au budget communautaire à **18,4 milliards d'euros**, soit 6,5 % des recettes fiscales nettes.

¹ Communication du 12 septembre 2007 « Réformer le budget, changer l'Europe », SEC(2007) 1188 final.

² Cette contribution prend la forme d'un prélèvement sur les recettes du budget général.

Part relative de chaque Etat membre dans le financement du budget communautaire depuis 2000

(en %)

Pays	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006 exécuté	2007 modifié	APB 2008	Ecart 2007/2008
Allemagne	24,8	24,4	22,6	23	21,3	20,9	20,3	19,7	19,7	=
Autriche	2,4	2,6	2,3	2,3	2,2	2,2	2,2	2,1	2,2	+ 0,1
Belgique	3,9	4,4	3,9	4,2	4	4	4,0	3,9	2,9	- 1,0
Bulgarie								0,3	0,3	=
Chypre					0,1	0,2	0,2	0,2	0,1	- 0,1
Danemark	1,9	2,2	2,2	2,1	2	2	2,1	2,1	2,0	- 0,1
Espagne	7,3	8,2	8,4	8,9	8,8	8,7	9,4	9,5	9,6	+ 0,1
Estonie	-	-		-	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	- 0,1
Finlande	1,4	1,5	1,5	1,6	1,5	1,5	1,5	1,5	1,6	+ 0,1
France	16,5	17,9	18,2	18,1	16,8	16,6	16,3	16,0	16,9	+ 0,9
Grèce	1,5	1,7	1,7	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,9	+ 0,1
Hongrie	-	-		-	0,6	0,9	0,8	0,8	0,9	+ 0,1
Irlande	1,2	1,5	1,3	1,4	1,3	1,3	1,5	1,5	1,5	=
Italie	12,5	14,4	14,5	14,1	14,5	13,7	13,1	12,8	13,3	+ 0,5
Lettonie	-	-		-	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	=
Lituanie	-	-		-	0,1	0,2	0,2	0,2	0,3	+ 0,1
Luxembourg	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	+ 0,1
Malte	-	-		-	0	0	0,1	0,1	0,1	=
Pays-Bas	6,2	6,8	5,8	5,9	5,5	5,3	5,6	5,6	4,7	- 0,9
Pologne	-	-		-	1,4	2,3	2,4	2,4	2,8	+ 0,4
Portugal	1,4	1,6	1,5	1,6	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	=
Rép. tchèque	-	-		-	0,6	1,0	1,0	1,1	1,1	=
Roumanie								0,9	1,1	+ 0,2
Royaume-Uni	15,8	9,6	13,1	11,9	12,3	12,1	12,5	12,4	11,5	- 0,9
Slovaquie	-	-		-	0,2	0,4	0,4	0,4	0,5	+ 0,1
Slovénie	-	-		-	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	=
Suède	3	2,9	2,7	3	2,8	2,8	2,7	2,6	2,8	+ 0,2

En italique figurent les pays des élargissements de 2004 et 2007.

Source : « jaune » annexé au projet de loi de finances pour 2008, d'après des documents de la Commission européenne

Par ailleurs, la France se situait en 2005¹ au **deuxième rang des contributeurs nets en volume**, derrière l'Allemagne, et au quatrième rang des contributeurs nets en pourcentage du RNB, derrière les Pays-Bas, la Suède et l'Allemagne. Le solde net français s'établissait à - 3,4 milliards d'euros et à - 0,20 % du RNB en 2005².

¹ Dernières données disponibles.

² Les données relatives aux soldes nets sont toutefois à analyser avec prudence, compte tenu des différentes méthodes de comptabilisation pratiquées (trois, en l'occurrence) et de l'existence de gains tirés de l'appartenance à l'Union européenne difficilement quantifiables (externalités positives engendrées par l'appartenance au marché intérieur notamment).

Solde budgétaire par Etat membre selon la méthode dite du « rabais britannique »

(en millions d'euros)

	2002		2003		2004		2005	
	Montant	% RNB	Montant	% RNB	Montant	% RNB	Montant	% RNB
<i>Allemagne</i>	- 5.833,7	- 0,28	- 8.544,3	- 0,40	- 8.011,3	- 0,36	- 6.952,0	- 0,31
<i>Autriche</i>	- 304,0	- 0,14	- 427,4	- 0,19	- 455,0	- 0,19	- 374,3	- 0,15
Belgique	1.754,9	0,65	1.608,3	0,58	2.111,6	0,73	2.666,0	0,88
Chypre					63,5	0,53	89,4	0,68
<i>Danemark</i>	- 206,2	- 0,11	- 260,4	- 0,14	- 260,9	- 0,13	- 304,4	- 0,15
Espagne	8.580,0	1,20	8.400,8	1,09	8.184,6	0,99	5.623,2	0,63
Estonie					148,7	1,76	156,9	1,49
<i>Finlande</i>	- 40,9	- 0,03	- 68,4	- 0,05	- 110,5	- 0,07	- 132,7	- 0,08
France	- 2.515,3	- 0,16	- 2.441,3	- 0,15	- 3.417,4	- 0,21	- 3.404,1	- 0,20
Grèce	3.331,5	2,34	3.305,4	2,15	4.107,5	2,46	3.838,1	2,15
Hongrie					182,1	0,24	567,6	0,68
Irlande	1.558,8	1,45	1.544,4	1,31	1.579,5	1,26	1.110,0	0,62
<i>Italie</i>	- 3.363,5	- 0,26	- 1.274,1	- 0,10	- 3.436,6	- 0,25	- 2.696,3	- 0,20
Lettonie					201,1	1,84	265,8	2,07
Lituanie					371,9	2,11	475,9	2,35
Luxembourg	752,9	3,63	825,4	3,96	841,9	3,62	874,1	3,63
Malte					47,6	1,13	92,8	2,07
<i>Pays-Bas</i>	- 2.351,2	- 0,50	- 2.124,5	- 0,45	- 2.201,9	- 0,45	- 2.841,1	- 0,56
Pologne					1.402,7	0,72	1.774,7	0,76
Portugal	2.640,3	1,98	3.430,1	2,52	3.083,0	2,19	2.321,5	1,60
Rép. tchèque					260,5	0,32	149,0	0,16
Royaume-Uni	- 3.358,5	- 0,21	- 3.464,3	- 0,21	- 3.872,9	- 0,22	- 2.545,7	0,13
Slovaquie					167,5	0,51	264,2	0,71
Slovénie					107,6	0,42	95,3	0,35
<i>Suède</i>	- 844,9	- 0,33	- 1.066,6	- 0,39	- 1.173,7	- 0,42	- 982,9	- 0,34

En italiques figurent les contributeurs nets.

Source : « jaune » annexé au projet de loi de finances pour 2008

2. La « correction » britannique

Le système actuel des ressources propres se caractérise enfin par l'existence d'une « correction des déséquilibres budgétaires en faveur du Royaume-Uni »¹.

a) Une application du principe d'équité

Depuis 1984, et en vertu de l'accord dit de Fontainebleau, le Royaume-Uni profite en effet d'un mécanisme de « correction » dont est susceptible de bénéficier tout Etat membre **supportant une charge budgétaire excessive au regard de sa prospérité**. Au moment de l'institution de ce « rabais », le Royaume-Uni était en effet le contributeur net le moins

¹ Des ajustements sont également opérés au profit des Etats membres qui choisissent de ne pas participer à certaines politiques dans le domaine de la justice et des affaires intérieures (soit le Danemark depuis 2003 et l'Irlande et le Royaume-Uni depuis 2006).

riche¹ de l'Union et bénéficiait de très peu de retours au titre de la politique agricole commune, qui constituait l'essentiel du budget communautaire.

Le calcul – complexe – de cette correction repose sur la **différence** constatée entre la part du Royaume-Uni dans les **dépenses réparties**² de l'Union et sa part dans le total des **paiements** au titre des ressources TVA et RNB. Cette différence, exprimée en pourcentage, est multipliée par le total des dépenses réparties. Le déséquilibre ainsi obtenu est **remboursé à hauteur des deux tiers** au Royaume-Uni.

La charge représentée par la « correction » britannique est répartie entre les autres Etats membres **au prorata de leur part dans le RNB total de l'Union**.

Pays fortement contributeurs nets, l'Allemagne, l'Autriche, les Pays-Bas et la Suède bénéficient toutefois, depuis 2000, d'un « **rabais sur le rabais** », et **leur contribution réelle est réduite à 25 % du montant qu'ils devraient théoriquement acquitter**. La charge de cette réduction est ensuite répartie entre les autres Etats membres au prorata de leur part dans le RNB de l'Union.

b) La France, premier financeur de la « correction » britannique

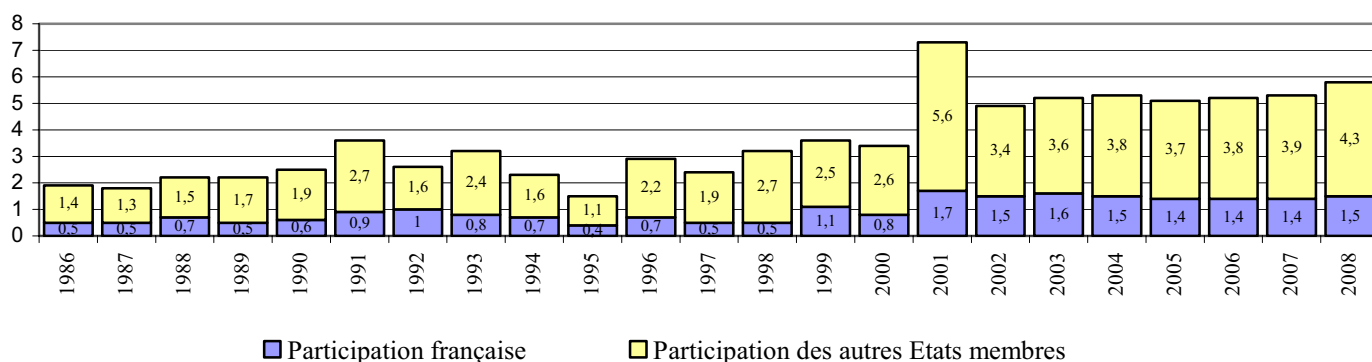
En 2008, le montant de la « correction » britannique devrait s'élever à **5,8 milliards d'euros**.

La France est le premier contributeur à cette « correction », avec 1,5 milliard d'euros en 2008, soit 26 % du total (cf. graphique) et 8 % de notre contribution totale au budget de l'Union.

¹ Avec indice de revenu national brut par habitant de 90,6 par rapport à une moyenne communautaire de 100.

² Soit les dépenses engagées par l'Union sur le sol britannique, ce qui exclut les dépenses d'action extérieure.

Participation française au mécanisme de « correction » britannique depuis 1986
(en milliards d'euros)



Source : commission des finances

B. QUE CHANGE LA DÉCISION DU 7 JUIN 2007 ?

Le dispositif adopté par le Conseil, dont il vous est ici demandé d'autoriser l'approbation, procède à des réaménagements notables, au premier rang desquels figure la **réforme des modalités de calcul du « rabais britannique »**. L'entrée en vigueur de la décision interviendra au terme du processus de ratification par chaque Etat membre et prendra effet, rétroactivement, au 1^{er} janvier 2007¹.

1. Le nouveau dispositif adopté par le Conseil

a) Une révision importante de la correction britannique

La modification la plus significative apportée par la décision du 7 juin 2007 concerne la **« correction » britannique, dont les modalités de calcul sont revues en profondeur**.

En effet, à compter de 2009, les dépenses effectuées dans les Etats membres qui ont adhéré à l'Union européenne après le 30 avril 2004², sauf dépenses agricoles de marché³, seront **exclues⁴ du total des dépenses**

¹ Les ratifications étant censées intervenir avant le début de 2009, les conséquences de cette entrée en vigueur seront prises en compte dans le calcul de l'appel à contribution pour 2009.

² Sont entrés dans l'Union européenne le 1^{er} mai 2004 : Chypre, Malte, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne, la République tchèque, la Slovaquie et la Slovénie. La Roumanie et la Bulgarie ont adhéré le 1^{er} janvier 2007.

³ Paiements agricoles directs et des dépenses liées au marché ainsi que de la partie des dépenses de développement rural provenant du FEAGA.

⁴ L'exclusion des dépenses d'élargissement sera réalisée progressivement. Le pourcentage des dépenses exclues sera de 20 % en 2009, 70 % en 2010 et 100 % à compter de 2011. L'ajustement lié à l'élargissement dans l'actuelle décision relative aux ressources propres cessera de s'appliquer à partir de la correction de 2013 à budgétiser pour la première fois en 2014.

réparties aux fins de calcul de la correction¹. Cet amendement met fin à un paradoxe qui voulait que le Royaume-Uni, par ailleurs fervent promoteur de l'élargissement, était l'un des Etats membres qui y contribuait le moins financièrement.

Cette révision, applicable **sans limitation de durée**, ne pourra toutefois pas conduire à une réduction du « chèque » britannique supérieure à **10,5 milliards d'euros** sur la période 2007-2013².

b) Un taux d'appel TVA uniforme et de nouveaux rabais

La décision du 7 juin 2007 modifie par ailleurs le **taux d'appel de TVA**, qui passe de 0,50 % à 0,30 % pour l'ensemble des Etats membres. Cette modification correspond à la différence constatée entre le taux maximal de 0,50 % et valeur moyenne du taux gelé appliquée dans le passé, de 0,20 %.

Un **régime dérogatoire** est toutefois prévu, pour la période 2007-2013, en faveur des Etats membres fortement contributeurs nets. Bénéficieront ainsi de **taux d'appel allégés** l'Autriche (0,225 %), l'Allemagne (0,15 %), les Pays-Bas et la Suède (0,10 %). Le gain net sur la période représente 200 millions d'euros pour l'Autriche, 7,4 milliards d'euros pour l'Allemagne, 2,7 milliards d'euros pour les Pays-Bas et 1,4 milliard d'euros pour la Suède ; le « manque à gagner » pour le budget communautaire sera compensé, à due concurrence, par l'accroissement de la ressource RNB.

Ce régime dérogatoire est complété par une **réduction forfaitaire des contributions RNB** au profit des Pays-Bas (605 millions d'euros par an) et de la Suède (150 millions d'euros), valable pour la période 2007-2013³.

Ces taux allégés et réductions forfaitaires apparaissent comme la contrepartie d'une structure de dépenses jugée défavorable aux grands pays contributeurs nets. Ils ont également servi, peu ou prou, de « monnaie d'échange » pour obtenir le ralliement de ces pays à la réforme de la « correction » britannique.

c) Les dispositions inchangées

La décision « ressources propres » du 7 juin 2007 laisse enfin inchangées un certain nombre de dispositions contenues dans les précédentes décisions :

¹ Seront également exclus du calcul de cette « correction » les rabais forfaitaires RNB consentis à la Suède et aux Pays-Bas. En effet, ces rabais ne sont pas considérés comme des dépenses au sens juridique du terme.

² Ce montant sera ajusté à la hausse en cas de nouvel élargissement avant 2013, exception faite de l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie.

³ Conformément aux conclusions du COREPER du 20 décembre 2005, ces réductions sont accordées après calcul de la correction britannique et n'ont pas d'incidence sur cette dernière. Par ailleurs, les deux pays bénéficiaires participent au financement du rabais qui leur est accordé.

1) principe de financement intégral du budget communautaire par des ressources propres et inclusion à la catégorie des ressources propres de toute nouvelle taxe qui serait instituée dans le cadre d'une politique commune ;

2) maintien à leur niveau actuel des taux fixés pour les frais de perception et pour les plafonds en crédits d'engagement et crédits de paiement ;

3) principe de non-affectation des recettes ;

4) reports des excédents de recettes d'une année sur l'autre.

2. Les effets attendus pour la France

a) Une évolution jugée favorable

La remise en cause progressive mais définitive du chèque britannique constitue le principal motif de satisfaction pour la France, non seulement parce qu'il devrait engendrer des gains substantiels et croissants sur la période 2007-2013, mais aussi et surtout parce qu'il enfonce un « coin » dans un dispositif emblématique des égoïsmes nationaux.

Par ailleurs, les justifications de ce « rabais » ont aujourd'hui largement perdu de leur pertinence :

- le Royaume-Uni n'est **plus le seul Etat membre** à présenter un solde net négatif conséquent : l'Allemagne, les Pays-Bas et la Suède connaissent en effet des soldes comparables ;

- le Royaume-Uni présente désormais un PNB par habitant le classant parmi **les Etats les plus prospères de l'Union** (avec un indice de 120 pour une moyenne de 100 dans l'UE-25) ;

- la **diminution de la part relative de la ressource TVA** a fortement atténué les effets que cette ressource produisait sur le Royaume-Uni, dont l'assiette nationale de TVA était sensiblement supérieure, en pourcentage, à celle des autres Etats membres ;

- la **nette prédominance des dépenses agricoles¹ au sein du budget communautaire n'est plus**, dépenses dont le Royaume-Uni contestait le principe et bénéficiait peu.

On mentionnera également que la fixation d'un taux d'appel de la TVA à 0,30 % pour l'ensemble des Etats membres et l'effet des taux minorés consentis aux principaux contributeurs nets devraient engendrer une diminution des ressources TVA. Cette **diminution majorera la dépense restant à couvrir par la ressource RNB** acquittée par l'ensemble des Etats membres.

¹ Leur part est passée de 70 % des dépenses opérationnelles réparties en 1984 à 44 % aujourd'hui.

b) L'impact de la nouvelle décision sur la contribution française

La nouvelle décision ressources propres devrait porter la contribution **brute** totale de la France à 135,5 milliards d'euros sur la période 2007-2013, soit, en prix 2004, une **hausse de 11 milliards d'euros** par rapport au précédent cadre financier (cf. tableau).

Répartition de la contribution brute (calcul sur les paiements)

Prix 2004	Total 2007-2013 <i>(en milliards d'euros)</i>	Moyenne par an et par habitant <i>(en euros)</i>
Ressources propres traditionnelles	7,7	18
Ressource propre TVA	18,4	43
Ressource propre RNB	97,6	227
Correction britannique	10,9	25
« Ajustements » RNB (Pays-Bas et Suède)	0,8	2
Total	135,5	316
	+ 11 milliards d'euros par rapport à 2006 x 7	+ 25 euros par rapport à 2006

Source : jaune « Relations financières avec l'Union européenne » annexé au projet de loi de finances pour 2008

S'agissant de la contribution **nette**, l'impact, pour la France, de la nouvelle décision devrait se produire en deux phases :

1) lors des premières années de mise en œuvre, devrait apparaître un **surcoût** lié pour l'essentiel à l'effet des rabais¹ octroyés à la Suède et aux Pays-Bas sur la ressource RNB ;

2) sur les exercices 2010 et 2011, la nouvelle décision ressources propres se traduira en revanche, et toutes choses étant égales par ailleurs, par une **baisse relative de notre contribution liée à l'inflexion à la baisse du chèque britannique**.

Impact de la nouvelle DRP sur la contribution nette de la France

(en millions d'euros)

Année	2007	2008	2009	2010	2011
<i>Différence évaluée pour la contribution nette de la France par rapport à l'ancienne DRP*</i>	- 498	- 125	- 240	74	195

**Les nombres négatifs indiquent que la nouvelle DRP est moins favorable pour la France : le prélèvement sur recettes augmente d'autant.*

Source : réponses au questionnaire de votre rapporteur au secrétariat d'Etat aux affaires européennes

¹ Ces rabais auront un coût direct pour la France de l'ordre de 125 millions d'euros par an (en valeur 2004).

Au total, compte tenu des retours dont notre pays bénéficiera au titre des différentes politiques communautaires, le solde net français devrait passer de - 0,21 % à - 0,37 % du RNB en moyenne et sur l'ensemble de la période. La combinaison du nouveau cadre financier et de la nouvelle DRP **accentuent donc le statut de contributeur net de la France** au budget communautaire¹.

¹ *L'ensemble de ces simulations doit être examiné avec prudence. Le montant réel de la contribution acquittée par les Etats membres dépend en effet de facteurs soumis à aléas, tels que le besoin de financement de l'Union européenne, le niveau des ressources propres traditionnelles, l'évolution de l'assiette TVA et RNB des Etats membres et des corrections qui leur sont appliquées au titre des exercices antérieurs.*

II. QUELLE RÉFORME POUR LE FINANCEMENT DE L'UNION EUROPÉENNE ?

Les difficiles négociations qui ont conduit à l'approbation des perspectives financières 2007-2013 traduisent **un certain essoufflement du cadre budgétaire communautaire**. Ce constat n'a évidemment pas échappé aux chefs d'Etat et de gouvernement, qui ont assorti les conclusions du Conseil européen de décembre 2005 d'une **clause de réexamen** de l'ensemble des recettes et des dépenses de l'Union.

L'article 9 de la décision ressources propres du 7 juin 2007 disposant que cette clause emporte un « réexamen général du système des ressources propres », l'examen du présent projet de loi offre l'occasion de s'interroger sur la forme que devrait prendre une révision en profondeur du système de financement communautaire.

A. UN DÉBAT ANCIEN, DES RÉFLEXIONS NOMBREUSES

Les nombreuses études et réflexions qui jalonnent l'adoption des décisions ressources propres successives traduisent un questionnement « au long cours » sur ce que devrait être un système de financement optimal du budget communautaire.

1. Un financement européen illisible, peu autonome et économiquement peu efficace

a) L'évaluation réalisée par la Commission en 2004

Déjà mandatée par le Conseil européen, lors de l'adoption de la DRP de 2000, pour procéder à un « *réexamen général du système des ressources propres* », la Commission avait entrepris, dans un rapport publié le 6 septembre 2004, une **analyse des performances du système des ressources propres au regard de sept critères**¹.

Il ressortait de cette analyse que le système actuel des ressources propres pouvait être jugé performant au regard des critères de suffisance et de stabilité, mais **péchait par son insuffisante autonomie à l'égard des Etats membres, par manque de visibilité et de simplicité et par ses lacunes en termes d'affectation optimale des ressources économiques.**

La Commission observait notamment que la complexification progressive du système des ressources propres aboutissait à ce que « *même le citoyen intéressé éprouve des difficultés à comprendre son fonctionnement* » et

¹ *Visibilité et simplicité, autonomie financière, contribution à une meilleure affectation des ressources économiques, suffisance, bon rapport efficacité / coûts administratifs, stabilité des recettes, équité des contributions brutes.*

qu'il n'existait pratiquement aucun lien direct entre le budget et le citoyen-contribuable.

b) Les observations de votre rapporteur

A l'occasion des travaux qu'il a menés au nom de votre commission des finances¹, votre rapporteur spécial s'est régulièrement efforcé de contribuer au débat, en identifiant les carences du mode de financement actuel du budget communautaire.

Des ressources essentiellement constituées par des **contributions des Etats membres** privent, en premier lieu, le budget communautaire de toute autonomie et accèdent auprès des opinions publiques nationales l'idée que la Communauté dispose d'un « droit de tirage » sur la richesse nationale. Elles conduisent, par ailleurs, à faire voter recettes et dépenses par deux autorités politiques différentes, ce qui peut paraître singulier en termes de « démocratie budgétaire ».

Par ailleurs, la prééminence des contributions nationales entretient la **logique du « taux de retour »**, qui veut que chaque Etat membre ne consente à contribuer au budget communautaire qu'à la condition de se voir garantir des retours nets suffisants au titre des diverses politiques communes mises en œuvre sur son territoire. Outre qu'elle est assez peu compatible avec l'esprit de solidarité que l'on espère inspirer la construction européenne, cette « focalisation » sur le « juste retour » repose sur des **considérations économiques contestables**, dans la mesure où n'entre en ligne de compte, pour le calcul des soldes nets, que la différence entre dépenses réparties et contributions au budget de chaque Etat membre. Se trouvent ainsi évacuées toutes les « **externalités positives** » générées par l'appartenance à l'Union, parmi lesquels les gains économiques tirés de l'appartenance au marché intérieur, du développement de réseaux transeuropéens ou plus encore de la stabilité politique durable garantie par l'existence de l'Union.

De surcroît, c'est en application de la logique du juste retour qu'on été institués des « corrections » et autres « rabais sur rabais », dont les équations en cascade contribuent largement à **rendre les finances communautaires parfaitement inintelligibles pour le citoyen européen**.

En second lieu, la crainte des Etats membres d'assister à une croissance exponentielle des dépenses communautaires ruinant les efforts de discipline budgétaire nationale les a également conduits à en **plafonner** le montant. Cette intention louable aboutit toutefois à cantonner le budget communautaire dans des dimensions très largement insuffisantes pour lui permettre de jouer les rôles de stabilisation, d'affectation et de redistribution

¹ Voir notamment : « Affaires européennes et article 32 : évaluation de la participation française au budget des Communautés européennes – rapport général tome II, fascicule 2 du projet de loi de finances pour 2007 ; « Affaires européennes et article 31 : évaluation de la participation française au budget des Communautés européennes » - rapport général tome II, fascicule 2 du projet de loi de finances pour 2008, fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation.

que la théorie économique assigne à la politique budgétaire. D'une manière générale, on peut regretter que les modalités de financement du budget communautaire aient assez peu été considérées sous l'angle de leur possible **efficacité économique**. De ce point de vue, un budget plafonné a-t-il un sens, si l'on admet que ce ne sont pas les politiques publiques qui doivent être calibrées sur les moyens, mais les moyens qui, dûment justifiés, doivent accompagner des politiques préalablement définies et acceptées ?

2. Quelles pistes de réforme ?

Le diagnostic d'un manque d'autonomie, de lisibilité et d'efficacité économique du mode de financement du budget communautaire étant posé, plusieurs pistes de réformes ont été esquissées pour remédier à ces défauts.

a) Les solutions a minima

Trois propositions *a minima* consisteraient à :

- 1) opter pour le *statu quo* ;
- 2) remédier à la complexité née de la multiplication des correctifs *ad hoc* consentis à certains Etats membres fortement contributeurs nets en établissant un mécanisme de correction généralisée à tous les Etats ;
- 3) instaurer d'une unique contribution assise sur le RNB des Etats¹.

Votre rapporteur ne souscrit à aucune d'entre elles. Un mécanisme de correction généralisée ne permettrait pas de sortir du débat sur le juste retour, qu'en définitive il entérine, et l'instauration d'une contribution RNB unique reviendrait sur la notion même de ressources propres et **nierait la spécificité de l'Union européenne en calquant son mode de financement sur celui des autres organisations internationales**.

b) La nécessité de véritables ressources propres

Plusieurs propositions visent en revanche à instituer des **ressources propres directement perçues par la Communauté auprès des contribuables** (citoyens et opérateurs économiques). Cette solution présente l'avantage de **répondre simultanément aux trois principales critiques** adressées au financement actuel du budget communautaire :

- 1) une perception directe auprès du contribuable, le cas échéant couplée à une affectation du produit à une politique commune bien identifiée, permettrait de **restaurer le lien** entre le citoyen-contribuable et le financement communautaire et de faciliter la compréhension des finalités en vue desquelles les crédits communautaires sont mobilisés ;

¹ Proposition formulée par la présidence finlandaise en 2004.

2) un tel mécanisme diminuerait la propension à raisonner en termes de taux de retour et accroîtrait sensiblement **l'autonomie** des ressources communautaires ;

3) ce prélèvement, assimilable à un « impôt européen », permettrait de **modifier le comportement des agents économiques** et de créer des incitations à remplir les objectifs que se sont données les diverses politiques communes. C'est ainsi l'efficacité économique du financement communautaire qui serait améliorée.

Votre rapporteur n'ignore pas que l'impôt européen est souvent considéré comme un horizon lointain de la construction européenne. Ce scepticisme semble parfois moins fondé sur l'impossibilité technique ou l'absence de pertinence économique d'un tel impôt que sur la crainte de ses effets dans l'opinion. Il est certain que l'acceptabilité politique d'une telle réforme serait conditionnée par sa mise en œuvre à **prélèvement constant**, et par une diminution à due concurrence des autres ressources.

Au demeurant, l'instauration d'une telle ressource semble de moins en moins une « vue de l'esprit », en particulier si l'on s'en réfère à **un certain nombre de propositions précises déjà formulées et évaluées**, qu'il s'agisse de la création d'un pourcentage additionnel de TVA perçu au profit des Communautés, d'une taxe kérosène ou d'une taxe CO₂, d'une contribution sur les bénéfices des sociétés ou du transfert vers l'Union d'une partie des droits d'accise perçus sur les consommations de tabac et d'alcool, dont le produit serait « fléché » vers la politique communautaire de protection des consommateurs et de santé publique.

Quoi qu'il en soit, votre rapporteur attache, à titre personnel, beaucoup d'importance à ce que les débats à venir n'excluent pas d'emblée, et par excès de prudence, de telles pistes de réforme.

B. QUELLE APPLICATION POUR LA « CLAUSE DE RÉEXAMEN » ?

Les chefs d'Etat et de gouvernement réunis lors du Conseil européen du 16 décembre 2005 ont donc invité la Commission « à *entreprendre un réexamen complet et global, couvrant tous les aspects des dépenses de l'UE, y compris la PAC, ainsi que des ressources, y compris la compensation en faveur du Royaume Uni, et à faire rapport en 2008-2009* ».

Cette clause a, pour l'heure, principalement donné lieu à **deux initiatives émanant du Parlement européen et de la Commission**.

1. Les initiatives de la Commission et du Parlement européen

a) La résolution du 29 mars 2007

Dès 2005, le Parlement européen s'est saisi de la question du **volet recettes** du réexamen du budget. Au terme de nombreux échanges avec les

Parlements nationaux, il a adopté, sur le rapport de notre collègue député européen Alain Lamassoure, la **résolution du 29 mars 2007**, dont certains développements sonnent comme un véritable réquisitoire contre le système des ressources propres existant.

Cette résolution pointe en effet un certain nombre de « lacunes » de la situation actuelle, et en particulier la **prépondérance des contributions nationales sur les ressources propres**, à laquelle il est imputé d'exacerber « *le débat à courte vue relatif aux contributeurs nets qui ne tient pas compte des avantages apportés par l'Union dans le domaine de la paix, de la liberté, de la prospérité et de la sécurité* ». Elle reprend, par ailleurs, la plupart des critiques traditionnellement adressées au mode de financement du budget communautaire en vigueur, parmi lesquelles l'absence de lisibilité et de lien avec les citoyens, ainsi que l'insuffisance des crédits nécessaires à la mise en œuvre des politiques communes.

Sur le fondement de ces constats, la résolution propose une **réforme en deux phases à mettre en œuvre au sein d'une seule et même décision**.

La première phase viserait une **amélioration transitoire du système des contributions nationales**, fondée sur les principes d'égalité entre les Etats membres (compris comme l'absence de tout privilège budgétaire au profit d'un ou plusieurs d'entre eux), de simplicité de présentation pour les élus et les citoyens, de solidarité et d'égale dignité entre les Etats membres (interdisant toute forme de compensation obtenue au terme de « *marchandages humiliants à huis clos* ») et d'instauration d'un lien politique entre réforme des recettes et réexamen des dépenses.

Cette amélioration pourrait se traduire par la suppression de la ressource TVA et du rabais britannique au profit **d'une seule ressource RNB**, dans la lignée de la proposition formulée par la présidence finlandaise en avril 2004.

La seconde phase aurait pour but la mise en place d'un **nouveau système de ressources propres à compter de 2014**. Si la résolution du Parlement européen énumère les principes auxquels ce système devrait obéir (respect de la souveraineté fiscale des Etats membres, neutralité fiscale, ordre de grandeur du budget de l'Union inchangé, mise en œuvre progressive et, à nouveau, établissement d'un lien clair entre recettes et dépenses), elle ne détaille en revanche par les types de ressources qu'il devrait mobiliser.

Ne manquent en outre pas d'intérêt les considérations finales qui, si elles reconnaissent que « *le temps n'est pas encore venu, dans un avenir proche, d'un nouvel impôt européen* », admettent que « *le nouveau système de ressources propres devrait reposer sur un impôt déjà en vigueur dans les Etats membres* ». Dès lors, « **un certain pourcentage d'un impôt existant alimenterait directement le budget de l'UE en tant que ressource propre, créant ainsi un lien direct entre l'Union et les contribuables européens** ». Cet

« impôt existant » pourrait être l'impôt sur les bénéfices des sociétés¹, la taxe sur la valeur ajoutée ou une taxe environnementale ou énergétique.

b) « Réformer le budget, changer l'Europe » pour la Commission européenne

La Commission a, pour sa part, rendu publique une communication du 12 septembre 2007 intitulée « Réformer le budget, changer l'Europe » et ayant pour objet « *d'engager une vaste consultation des parties intéressées au niveau local, régional ou national, ainsi qu'au niveau européen, afin de susciter un débat ouvert sur les finances européennes* ».

S'agissant plus particulièrement des recettes, la communication de la Commission :

1) réitère le constat selon lequel les ressources actuelles ont le caractère de contributions **nationales** et sont parfois présentées comme des dépenses dans les budgets nationaux, ce qui incite les Etats membres à juger les politiques et initiatives communautaires en termes de « *retour sur investissement* » plutôt qu'en considérant la valeur globale de ces politiques au niveau européen ;

2) pose la nécessité de revoir si et dans quelle mesure les divers **mécanismes de correction** existants et les principes qui les sous-tendent sont toujours justifiés ;

3) rappelle qu'un consensus sur les **dépenses** faciliterait grandement la réforme des recettes ;

4) précise qu'il « *conviendra d'envisager très sérieusement le recours à d'autres ressources propres* ». Ce recours devra être évalué au regard de ses impacts sur la souveraineté nationale en matière de politique fiscale, la mobilité transfrontalière de certaines bases d'imposition et l'incidence sur les politiques communautaire associées.

2. Des attermolements de plus en plus visibles

Il ne faut pas se dissimuler le **caractère sensible** du débat à venir sur le réexamen du budget. Le « flou » volontairement entretenu par la décision des chefs d'Etat et de gouvernement de 2005, qui fixe son horizon temporel aux années « 2008-2009 », traduit d'ailleurs la difficulté pressentie de l'exercice.

La question se pose, dès lors, de l'attitude qu'adoptera la présidence française de l'Union, **dans un contexte d'attentisme de plus en plus marqué.**

¹ L'harmonisation des assiettes des impôts nationaux sur les bénéfices fait actuellement l'objet de travaux qui pourraient déboucher sur une proposition de directive à la fin de l'année 2008.

a) *Les « interférences » redoutées entre réforme du budget et ratification du traité de Lisbonne*

Votre rapporteur observe tout d'abord que la **consultation lancée par la Commission européenne**, censée prendre fin le 15 avril 2008, a été récemment prolongée de deux mois et devrait s'achever le 15 juin 2008. La conférence de présentation des résultats, initialement prévue le 27 mai 2008, a par conséquent été reportée à l'automne.

Selon la Commission, cette prolongation est due au succès rencontré par le processus et a pour objet de permettre à toutes les parties concernées de soumettre leur contribution¹. Il n'est toutefois pas exclu qu'elle vise également à **retarder le début des échanges sur la question**, de manière à ce que le délicat débat sur le réexamen du budget **ne « télescope » pas le processus de ratification du traité de Lisbonne**².

Ces modifications d'agenda semblent avoir suscité des réactions contrastées de la part des députés européens membres de la commission des budgets (COBU). Si certains souhaitent faire débiter les travaux sans tarder, d'autres redoutent effectivement que le thème de la réforme budgétaire ne vienne interférer avec la ratification du traité³ et **mettent en cause les conditions particulières dans lesquelles est intervenue l'adoption de la clause de réexamen**, soit au terme d'âpres négociations sur les perspectives financières.

Enfin, votre rapporteur se demande si la tenue d'**élections au Parlement européen et le renouvellement de la Commission européenne en 2009** ne constitueront pas un motif supplémentaire pour différer la mise en œuvre effective de la clause de réexamen.

b) *Une « frilosité » française ?*

Dans son dernier rapport sur le prélèvement sur recettes au profit des Communautés européennes⁴, votre rapporteur observait que **la position adoptée par la France à l'égard de la clause de réexamen manifestait un certain retrait**. Cette « frilosité » semble confirmée par les réponses au questionnaire adressé au Secrétariat d'Etat aux affaires européennes dans le cadre de la préparation du présent rapport.

Aux termes de ces réponses, **il apparaît tout d'abord urgent d'attendre**, dans la mesure où « *la capacité pour la prochaine présidence française d'engager ou non les travaux au sein des institutions sur le réexamen des politiques et du budget est largement tributaire du calendrier de*

¹ 246 contributions avaient été enregistrées à la date du 18 avril 2008.

² Le référendum irlandais sur le traité aura notamment lieu le 12 juin 2008, soit trois jours seulement avant la fin reportée de la consultation.

³ Ainsi des propos, rapportés par voie de presse, du député grec Margaritis Schinas (PPE-DE) : « Ces questions d'argent ne doivent pas contaminer le processus de ratification ».

⁴ Rapport général n° 91 (2007-2008) sur le projet de loi de finances pour 2008, tome II, fascicule 2.

la Commission », dont on sait qu'elle vient de reporter la fin de la consultation en cours...

Par ailleurs, la France semble redouter que la mise en œuvre de la clause de réexamen ne serve de déclencheur à une **renégociation des perspectives financières 2007-2013**¹.

Pour votre rapporteur, la clause de réexamen n'a pas vocation à interférer avec le cadrage fixé pour 2007-2013. La France, qui voit dans cet exercice l'occasion « *d'entamer une réflexion prospective sur l'avenir des politiques communautaires, le financement de l'Union et la gouvernance du budget communautaire, hors du cadre contraint des négociations budgétaires traditionnelles* », pourrait **prendre l'initiative de dissiper cette ambiguïté** et mettre à profit sa présidence pour amorcer sérieusement les débats.

¹ En tout état de cause, d'autres facteurs pourraient conduire à une telle renégociation, tels que les effets de la situation mondiale des marchés agricoles sur les dépenses du premier pilier de la PAC.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 29 avril 2008, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Denis Badré, rapporteur, sur le projet de loi n° 293 (2007-2008) autorisant l'approbation de la décision du Conseil relative au système des ressources propres des Communautés européennes.

M. Denis Badré, rapporteur, a indiqué que le projet de loi soumis à examen constituait le volet « recettes » des perspectives financières 2007-2013 de l'Union européenne. Il a rappelé que le système actuel des ressources propres se composait de ressources propres traditionnelles (droits de douane, prélèvements agricoles et cotisation « sucre »), d'un montant d'environ 19 milliards d'euros, de la ressource TVA, pour un montant équivalent, et de la ressource RNB assise sur le revenu national brut des Etats membres, qui représentait 68 % du total, soit 81 milliards d'euros en 2008. Il a précisé que le calcul des contributions nationales au budget communautaire s'opérait en appliquant une « correction » à la contribution britannique, consistant à rembourser au Royaume-Uni les deux tiers de la différence entre leur participation au budget et les retours qu'ils en perçoivent. Par ailleurs, quatre Etats fortement contributeurs nets (Allemagne, Suède, Pays-Bas et Autriche) n'acquittent que 25 % de leur contribution théorique à la « correction » britannique.

M. Denis Badré, rapporteur, a précisé que la France était le deuxième pays contributeur au budget communautaire, avec 18,4 milliards d'euros en 2008, et qu'elle était le premier financeur du « rabais » britannique dont elle acquittait, à elle seule, 26 % du total (1,5 milliard d'euros en 2008).

S'agissant des modifications introduites par la décision du Conseil du 7 juin 2007, le rapporteur a insisté sur les aspects suivants :

1. les modalités de calcul de la « correction » britannique sont revues en profondeur, de manière à en exclure les dépenses réalisées dans les pays ayant adhéré à l'Union européenne à partir de 2004. Cette modification, qui ne pourra toutefois pas conduire à une augmentation de la contribution britannique supérieure à 10,5 milliards d'euros sur la période 2007-2013, met fin au paradoxe selon lequel le Royaume-Uni participe très peu financièrement à un élargissement dont il est pourtant le fervent partisan ;

2. le taux d'appel de TVA est uniformisé à 0,30 % pour l'ensemble des Etats membres ;

3. des compensations en recettes sont octroyées aux autres pays fortement contributeurs nets sous forme de taux d'appel TVA allégée et de réductions forfaitaires des contributions RNB.

M. Gérard Longuet a jugé opportune la remise en cause du « chèque » britannique que ne justifiait plus la prospérité du Royaume-Uni au sein de l'Union.

M. Denis Badré, rapporteur, a souscrit à cette analyse et ajouté que ce dispositif était emblématique des égoïsmes nationaux et coûteux pour la France. Il a ensuite indiqué que l'entrée en vigueur de la nouvelle décision « ressources propres » devrait accroître la contribution brute de la France de 11 milliards d'euros entre 2007 et 2013, et en accentuer le statut de contributeur net, puisque le solde net devrait passer de - 0,21 % à - 0,37 % du RNB en moyenne sur la même période.

Le rapporteur a enfin mentionné que la décision du Conseil reprenait les termes de la « clause de réexamen » de l'ensemble des recettes et des dépenses de l'Union adoptée par les chefs d'Etat et de gouvernement en décembre 2005. Rappelant que cette clause avait jusqu'alors donné lieu au lancement d'une consultation par la Commission européenne et à l'adoption d'une résolution par le Parlement européen, il a estimé que l'examen du présent projet de loi devait être l'occasion de s'interroger sur les enjeux de la réforme du financement de l'Union européenne.

Alors que les défauts de ce financement, notamment en termes de lisibilité et d'efficacité économique, sont connus depuis longtemps et que l'actualité communautaire récente fait craindre le report de débats qui pourraient « interférer » avec la ratification du Traité de Lisbonne, **M. Denis Badré, rapporteur**, a considéré que l'examen du projet de loi serait l'occasion d'interroger le gouvernement sur les intentions de la future présidence française de l'Union européenne en la matière.

Il a conclu en proposant à la commission de recommander l'adoption du projet de loi au Sénat.

M. Yves Fréville a ironisé sur le fait que la complexité croissante des finances européennes, due à la multiplication des mécanismes de compensation au bénéfice de certains Etats membres, n'était pas sans évoquer celle des finances locales. Revenant sur ce que devaient être les bases du système des ressources propres, il a rappelé que l'instauration d'un « quasi impôt européen », tel qu'un prélèvement additionnel aux impôts nationaux sur les bénéfices des sociétés, avait déjà été proposée dans les années 70.

A **M. Jean Arthuis, président**, qui s'interrogeait sur la différence entre le revenu national brut (RNB) et le produit intérieur brut (PIB), **M. Gérard Longuet** a précisé que le revenu national brut intégrait le revenu sur les investissements nets réalisés à l'étranger.

M. Denis Badré, rapporteur, a souscrit à l'idée de doter le budget communautaire de ressources véritablement propres, les cotisations acquittées au niveau national alimentant la logique du « taux de retour ». Il a également démontré que les raisonnements fondés sur le calcul des soldes nets étaient fortement sujets à caution, dans la mesure où ils n'intégraient pas l'ensemble

des gains non quantifiables et non localisables tirés de l'appartenance à l'Union européenne.

M. Jean Arthuis, président, a considéré que l'impôt européen demeurerait une « chimère » tant que les Etats membres ne se seraient pas dotés d'une culture fiscale commune et que l'Union européenne serait considérée par d'aucuns comme un simple « SIVOM ».

Mme Nicole Bricq a expliqué que l'insuffisance des avancées consacrées par la nouvelle décision « ressources propres » et la complexité croissante du système de financement communautaire qui en résultait la conduiraient à s'abstenir sur le projet de loi.

M. Denis Badré, rapporteur, a fait observer qu'un rejet du texte placerait la France dans une position de faiblesse alors qu'elle s'apprête à prendre la présidence de l'Union européenne et à la veille d'échéances aussi importantes que le renouvellement de la Commission et les élections au Parlement européen.

Sur la recommandation du rapporteur, **la commission a adopté le projet de loi sans modification.**

ANNEXE LE CADRAGE DES DÉPENSES POUR 2007-2013

La décision ressources propres du 7 juin 2007 constitue le volet « recettes » des perspectives financières 2007-2013. Le **cadre global des dépenses** qui en est le pendant représente **864,3 milliards d'euros** sur la période, soit **1,048 % du RNB de l'Union**. Pour la première fois, **la politique de cohésion supplante la politique agricole commune** en termes de crédits d'engagements, et devient le premier poste du budget communautaire. Cette évolution traduit notamment une volonté de consacrer davantage de moyens à l'atteinte des **objectifs de la stratégie de Lisbonne**. Les crédits dévolus à la **recherche** augmentent, en particulier, de 75 % en 2013 par rapport à leur niveau de 2006.

Cadre financier 2007-2013 – Accord interinstitutionnel du 17 mai 2006

(en millions d'euros, prix 2004)

Crédits d'engagement	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total
1. Croissance durable	51.267	52.415	53.616	54.294	55.368	56.876	58.303	382.139
1a. Compétitivité pour la croissance et l'emploi	8.404	9.097	9.754	10.434	11.295	12.153	12.961	74.098
1b. Cohésion pour la croissance et l'emploi	42.863	43.318	43.862	43.860	44.073	44.723	45.342	308.041
2. Conservation et gestion des ressources naturelles	54.985	54.322	53.666	53.035	52.400	51.775	51.161	371.344
Dont : Agriculture – Dépenses relatives au marché et aides directes	43.120	42.697	42.279	41.864	41.453	41.047	40.645	293.105
3. Citoyenneté, liberté, sécurité et justice	1.199	1.258	1.380	1.503	1.645	1.797	1.988	10.770
3a. Liberté, sécurité	600	690	790	910	1.050	1.200	1.390	6.630
3b. Citoyenneté	599	568	590	593	595	597	598	4.140
4. L'UE en tant que partenaire mondial	6.199	6.469	6.739	7.009	7.339	7.679	8.029	49.463
5. Administration	6.633	6.818	6.973	7.111	7.255	7.400	7.610	48.800
6. Compensation	419	191	190					800
Total crédits d'engagement	120.702	121.473	122.564	122.952	124.007	125.527	127.091	864.316
<i>En part du RNB</i>	<i>1,10 %</i>	<i>1,08 %</i>	<i>1,07 %</i>	<i>1,04 %</i>	<i>1,03 %</i>	<i>1,02 %</i>	<i>1,01 %</i>	<i>1,048 %</i>
Total crédits de paiement	116.650	119.620	111.990	118.280	115.860	119.410	118.970	820.780
<i>En part du RNB</i>	<i>1,06 %</i>	<i>1,06 %</i>	<i>0,97 %</i>	<i>1 %</i>	<i>0,96 %</i>	<i>0,97 %</i>	<i>0,94 %</i>	<i>1 %</i>
Marge sous plafond	0,18 %	0,18 %	0,27 %	0,24 %	0,28 %	0,27 %	0,30 %	0,24 %
Plafond ressources propres	1,24 %	1,24 %	1,24 %	1,24 %	1,24 %	1,24 %	1,24 %	1,24 %

Source : jaune « Relations financières avec l'Union européenne » annexé au projet de loi de finances pour 2008