

N° 77

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1995-1996

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1995.

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 1996, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Alain LAMBERT,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME II

Fascicule 2

AFFAIRES EUROPÉENNES ET ARTICLE 30 : ÉVALUATION DE LA PARTICIPATION FRANÇAISE AU BUDGET DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Rapporteur spécial : M. Denis BADRÉ

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, président ; Jean Cluzel, Henri Collard, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, vice-présidents ; Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Emmanuel Hamel, René Régnault, François Trucy, secrétaires ; Alain Lambert, rapporteur général ; MM. Philippe Adnot, Denis Badré, René Ballayer, Bernard Barbier, Jacques Baudot, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Guy Cabanel, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Yvon Collin, Jacques Delong, Yann Gaillard, Hubert Haenel, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, Philippe Marini, Marc Massion, Michel Mercier, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, Jacques Oudin, Alain Richard, Maurice Schumann, Michel Sergent, Henri Torre, René Trégouët.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10ème législ.) : 2222, 2270 à 2275 et T.A. 413.

Sénat : 76 (1995-1996).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
EXAMEN EN COMMISSION	5
CHAPITRE PREMIER : LE PROJET DE BUDGET DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES POUR 1996	8
I. L'ENCADREMENT DE L'EXERCICE BUDGÉTAIRE	8
A. LE "VOLET RESSOURCES" DE L'ACCORD DU 24 JUIN 1988	8
a) Le plafonnement des ressources	8
b) La composition des ressources	9
B. LE VOLET-DÉPENSES DE L'ACCORD INTERINSTITUTIONNEL	10
II. LES RECETTES DU PROJET DE BUDGET POUR 1996	12
III. LES DÉPENSES DU PROJET DE BUDGET POUR 1996	14
a) Les dépenses agricoles	15
b) Les dépenses d'actions structurelles	17
c) Les politiques internes et les actions interieures	20
d) Les autres dépenses	22
CHAPITRE II : LA PARTICIPATION DE LA FRANCE AU BUDGET DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES	3
I. L'EVOLUTION DU PRÉLÈVEMENT SUR RECETTES	25
II. LA STRUCTURE DU PRÉLÈVEMENT SUR RECETTES	26
III. LES VERSEMENTS DU BUDGET DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES AU BÉNÉFICE DE LA FRANCE	32
A. LES VERSEMENTS AGRICOLES	34
B. LES DÉPENSES STRUCTURELLES	35
IV. LE SOLDE DES FLUX FINANCIERS	37
a) Données d'ensemble	37
b) Données pour la France	38

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie sous la présidence de M. Roland du Luart, vice-président, la commission a procédé à l'examen de l'article 30 du projet de loi de finances pour 1996 portant évaluation du prélèvement opéré sur les recettes de l'Etat au titre de la participation de la France au budget des Communautés européennes.

M. Denis Badré, rapporteur spécial, a tout d'abord présenté les principales caractéristiques du projet de budget des Communautés européennes, puis ses observations sur le prélèvement demandé.

En réponse à M. François Trucy qui l'interrogeait sur la capacité de la future monnaie unique européenne à contrecarrer les effets de la politique du dollar agressive menée par les Etats-Unis, le rapporteur spécial a estimé que l'union monétaire européenne lui semblait la bonne réponse à apporter pour assurer le calme monétaire en Europe et s'est déclaré d'accord avec l'intervenant pour juger excessif l'appel à la contribution des Etats membres compte tenu de leurs contraintes financières.

M. Guy Cabanel s'étant interrogé sur le retour économique des dépenses de recherche des Communautés, M. Denis Badré, rapporteur spécial, a souligné qu'il fallait distinguer retour financier et retour économique considérant que, de ce dernier point de vue, les difficultés méthodologiques traditionnelles alliées à la récente montée en charge des dépenses interdisaient pour l'heure tout jugement définitif.

En réponse à M. Roland du Luart, vice-président, qui estimait que l'encadrement de la dépense européenne était un art difficile compte tenu de la faiblesse des marges de manoeuvre et que le soutien aux zones rurales fragiles n'était pas bien administré du fait de l'architecture de la carte de l'éligibilité en France, le rapporteur spécial a considéré qu'il fallait élargir les marges de manoeuvre quand la période l'imposait et entièrement souscrit à la nécessité de mieux gérer les concours européens en en déconcentrant l'exécution.

La commission a alors décidé de proposer l'adoption de l'article 30 du projet de loi de finances pour 1996, sous les réserves exprimées par son rapporteur spécial.

Le prélèvement sur les recettes de l'Etat au profit du budget des Communautés européennes est évalué par l'article 30 du projet de loi de finances pour 1996 à 89 milliards de francs.

La France reçoit en retour des dépenses correspondant aux différentes actions communautaires.

Le prélèvement opéré sur les recettes de l'Etat que le Parlement doit autoriser chaque année est donc compensé, au moins partiellement, par des versements du budget communautaire que le Parlement n'est, en revanche, pas appelé à autoriser.

Cette inégale implication du Parlement dans l'acte budgétaire européen est probablement à l'origine de quelques malentendus. Le manque de pouvoir de contrôle des dépenses européennes tend à occulter l'aspect redistributif du budget européen tandis que les Parlements nationaux considèrent avec un scepticisme justifié un mécanisme au terme duquel les prélèvements qu'on leur demande d'autoriser ne sont que la conséquence de dépenses décidées ailleurs. En outre, le soupçon que la fixation des dépenses ne soit guère encadrée par le souci des implications financières qui sont les leurs a naturellement tendance à occuper l'esprit des parlementaires nationaux mis au pied du mur de l'autorisation de prélever.

Dans ces conditions, on ne peut que se féliciter que le Parlement français puisse intervenir en amont de la procédure budgétaire afin d'indiquer au Gouvernement, par ses résolutions, son sentiment sur les projets budgétaires européens.

C'est ainsi que le Sénat a été amené à adopter, au mois de juillet, à l'initiative de la commission des finances une proposition de résolution relative à l'avant-projet de budget général des Communautés européennes demandant au Gouvernement :

- de veiller à ce que le projet de budget des Communautés européennes manifeste une plus grande considération pour le souci de rigueur budgétaire requise actuellement dans les Etats membres, en particulier du fait du Traité d'Union économique et monétaire et, à cet effet, d'envisager de proposer une progression des dépenses non obligatoires reposant soit sur la dérive des prix dans la Communauté, soit sur la croissance du PNB communautaire ;

- d'agir pour que soient respectés les principes fondamentaux de la construction européenne ;

- et de prendre toutes initiatives afin que soient satisfaites les exigences d'efficacité des dépenses, du respect de la règle de droit et de la protection des intérêts financiers de l'ensemble des Etats membres.

C'est le résultat des négociations menées par le Gouvernement que le Parlement examine à l'occasion du vote qui lui est demandé de l'article 30 du projet de loi de finances pour 1996 qui évalue le prélèvement opéré sur les recettes de l'Etat au titre de la participation de la France au budget des Communautés européennes.

CHAPITRE PREMIER

LE PROJET DE BUDGET DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES POUR 1996

I. L'ENCADREMENT DE L'EXERCICE BUDGÉTAIRE

Les conditions d'élaboration du projet de budget des Communautés européennes ont été sensiblement modifiées par l'accord interinstitutionnel du 29 juin 1988 qui a été renouvelé le 29 octobre 1993.

Les accords comportent des mécanismes visant à éviter les conflits budgétaires qui se sont succédés à partir de 1979.

Ces mécanismes s'imposent à toutes les institutions de l'Union et règlent les conditions d'adoption du budget. Il est légitime d'en faire une brève présentation à ce stade, car ils encadrent l'exercice par la Commission de son pouvoir d'élaboration du projet de budget.

C'est en effet à la Commission qu'il revient d'élaborer l'avant-projet de budget en regroupant les différents états financiers des institutions. Mais, cette compétence, la Commission l'exerce dorénavant dans le cadre d'un accord fixant des règles de discipline budgétaire qu'elle ne peut pas modifier de son propre chef.

A. *LE "VOLET RESSOURCES" DE L'ACCORD DU 24 JUIN 1988*

a) Le plafonnement des ressources

L'édition de règles portant sur les recettes du budget comporte une conséquence pratique importante. Comme le budget des Communautés doit être équilibré, fixer des plafonds de ressources revient à limiter ipso facto les dépenses.

L'accord de 1988 disposait que le montant total des ressources propres attribuées aux Communautés ne pouvait dépasser 1,20 % du total du PNB de la Communauté pour les crédits de paiement. Un calendrier était prévu pour agencer dans le temps la montée en charge des ressources propres communautaires.

**Plafond par année des ressources propres des Communautés européennes
exprimées en % du PNB de la Communauté**

1988	1989	1990	1991	1992
1,15	1,17	1,18	1,19	1,20

A la suite du Conseil européen d'Edimbourg des 11 et 12 décembre 1992, une nouvelle décision sur les ressources propres est intervenue.

Elle confirme le principe d'un plafonnement mais relève les plafonds à l'horizon 1999.

**Plafond par année des ressources propres des Communautés européennes
exprimées en % du PNB de la Communauté**

1994	1995	1996	1997	1998	1999
	1,21	1,22	1,24	1,26	1,27

b) La composition des ressources

Par ailleurs, la réforme des "ressources propres des Communautés européennes" ratifiée par la France en décembre 1994 entraîne **une modification de la structure des ressources**. Le taux d'appel de la ressource TVA – actuellement 1,4 % d'une assiette uniformisée entre les Etats membres – sera abaissé graduellement à 1 % en 1999. La réduction de l'assiette TVA de 55 à 50 % du PNB des Etats membres, immédiate pour les pays à faible revenu par habitant, sera menée graduellement pour les autres Etats et achevé en 1999.

*

* *

Faute de ratification par l'ensemble des Etats membres de la nouvelle décision relative aux ressources propres, le projet de budget est établi sur la base du droit en vigueur, c'est-à-dire dans la limite des plafonds fixés en 1988.

B. LE VOLET-DÉPENSES DE L'ACCORD INTERINSTITUTIONNEL

Les éléments de discipline budgétaire de l'accord de 1988 étaient les suivants :

- Fixation pluriannuelle de perspectives financières indiquant en crédits pour engagements le montant et la répartition des dépenses prévisibles des Communautés et indiquant les montants globaux annuels des dépenses obligatoires et des dépenses non obligatoires en crédits d'engagement et en crédits de paiement.

- Reconnaissance par le Parlement européen, le Conseil et la Commission que chacun des objectifs financiers ainsi définis constitue un plafond annuel des dépenses de la Communauté.

- Mise en place de mécanismes d'ajustement des perspectives financières.

Un premier mécanisme permet une **adaptation technique** annuelle des perspectives financières aux données relatives à l'évolution du PNB et des prix.

Le deuxième permet de tenir compte des conditions d'exécution du budget sur la base des échéanciers en crédit d'engagement et de paiement.

Ces mécanismes sont à la disposition de la Commission. Mais les propositions auxquelles ils conduisent doivent être acceptées par le Parlement et le Conseil conformément aux règles de majorité visées à l'article 203 § 9/CEE.

- Instauration d'un mécanisme de révision des perspectives financières.

Sur proposition de la Commission, les perspectives financières peuvent être révisées si le Parlement et le Conseil le décident à la majorité visée à l'article 203 § 9/ CEE.

Mais, cette possibilité de révision est plafonnée : le plafond global des dépenses ne peut en sortir accru de plus de 0,03 % du PNB communautaire.

En outre, aucune révision des dépenses obligatoires prévues dans les perspectives financières ne peut entraîner une réduction des dépenses non obligatoires.

Cette dernière règle vise à ménager le pouvoir du Parlement et un certain équilibre entre dépenses obligatoires et dépenses non obligatoires.

A la suite du Conseil européen d'Edimbourg, de nouvelles perspectives financières, vulgarisées sous le nom de "paquet Delors II" ont été fixées.

Le tableau ci-dessous présente le compte tenu de l'adaptation réalisée en avril 1995 pour tenir compte de l'élargissement.

Perspectives financières d'Edimbourg
Crédits d'engagement

(millions d'écus - prix 1992)

	1993*	1994*	1995	1996	1997	1998	1999
Ligne directrice agricole	35.230	35.095	35.354	37.245	37.922	38.616	39.327
Actions structurelles	21.277	21.885	24.477	26.026	27.588	29.268	30.945
- Fonds de cohésion	1.500	1.750	2.000	2.250	2.500	2.550	2.600
- Fonds structurels et autres opérations structurelles	19.777	20.135	22.369	23.668	24.980	26.610	28.345
- Mécanisme financier EEE	--	--	108	108	108	108	--
Politiques internes	3.940	4.084	4.702	4.914	5.117	5.331	5.534
Actions externes	3.950	4.000	4.549	4.847	5.134	5.507	5.953
Dépenses administratives	3.280	3.380	3.738	3.859	3.974	4.033	4.093
Réserves	1.500	1.500	1.100	1.100	1.100	1.100	1.100
- Réserve monétaire	1.000	1.000	500	500	500	500	500
- Action externe : aide d'urgence	200	200	300	300	300	300	300
Garantie de prêts	300	300	300	300	300	300	300
Compensations			1.547	701	212	99	
Total des crédits d'engagement	69.177	69.944	75.467	78.692	81.047	83.954	86.952

*

* *

Le projet de budget pour 1996 n'a pas donné lieu à révision des perspectives financières mais à une simple adaptation pour tenir compte de l'évolution du PNB et des prix.

II. LES RECETTES DU PROJET DE BUDGET POUR 1996

Répartition des recettes du projet de budget des Communautés européennes pour 1996

(en écus)

1. Prélèvements agricoles	777.600.000
2. Cotisations sucre-isoglucose.....	1.185.750.000
3. Droits de douane	12.852.900.000
4. Ressources propres TVA	39.792.314.252
5. Ressources propres fondées sur le PNB	26.182.896.605
6. Excédents disponibles	-
7. Recettes diverses.....	568.198.986
Total	81.359.659.843

Source : Commission des Communautés européennes

Le montant total des ressources propres s'élève à 1,1889 % du PNB communautaire.

Il est inférieur au plafond de ressources actuellement en vigueur : 1,20 % et, "a fortiori" au plafond de ressources arrêté par la nouvelle décision portant sur les ressources propres en cours de ratification.

Cependant, si l'on ajoute les recettes diverses le montant total des recettes représente 1,197 % du PNB communautaire.

On peut observer que, si la croissance du PNB communautaire était moins vive de 1 %, le plafond des ressources propres serait dépassé.

Il est vrai, toutefois, que dans cette hypothèse, un ajustement automatique pourrait éviter cette entorse aux règles communautaires; la progression de la ressource assise sur le PNB étant, mécaniquement, contenue.

Evolution de la structure des ressources des Communautés européennes

	1995	1996
Prélèvements agricoles et sucre	2,6	2,4
Droits de douane	17,2	15,8
Taxe sur la valeur ajoutée.....	52,9	48,9
Ressource complémentaire	20,5	32,2
Excédent disponible	6,2	nc
Divers	0,6	0,7
Total	100	100

La structure des ressources des Communautés se déforme.

La part des ressources traditionnelles – prélèvements agricoles et "sucre" et droits de douane – diminue, ce qui traduit les effets du désarmement douanier de l'Union européenne consécutif aux accords du GATT (voir infra).

Le taux uniforme d'appel de la ressource PNB est de 0,3855 %.

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

(en %)

	1992 ⁽¹⁾	1993 ⁽²⁾	1994 ⁽³⁾	1995 ⁽⁴⁾	1996 ⁽⁴⁾
Belgique	4,0	3,7	4,4	3,8	3,8
Danemark	1,8	1,9	2,0	1,8	1,9
Allemagne	30,2	29,8	33,3	29,3	29,9
Grèce	1,3	1,6	1,6	1,4	1,5
Espagne	8,6	8,1	7,3	6,3	6,4
France	18,6	18,0	19,5	17,7	17,7
Irlande	0,8	0,9	1,0	1,1	0,9
Italie	14,7	16,0	12,1	11,5	12,3
Luxembourg	0,2	0,3	0,3	0,2	0,2
Pays-Bas	6,3	6,3	6,6	5,9	5,8
Autriche	-	-	-	2,7	2,9
Portugal	1,5	1,4	1,9	1,4	1,4
Finlande	-	-	-	1,4	1,5
Suède	-	-	-	2,5	2,9
Royaume-Uni	11,9	11,9	10,0	13,1	10,8

(1) Cour des Comptes européenne

(2) Compte de gestion et bilan financier de la Commission

(3) BRS n° 1/95

(4) APB 1996 en tenant compte de la nouvelle décision ressources propres

Dans la répartition du financement du budget européen entre les Etats membres, il faut rappeler que l'Allemagne est, de loin, le premier contributeur du budget communautaire. Sa part augmente, en 1996, 29,9 % contre 29,3 % en 1995. A elle seule, en 1996, l'Allemagne finance le budget communautaire presque autant que la France et l'Italie réunies (30 %) et plus que la France et le Royaume-Uni réunis (28,5 %).

Cependant, la France est, elle-même, de loin, le deuxième contributeur. L'examen des recettes ne serait pas complet si n'était pas dénoncé le défaut d'informations précises sur les recettes provenant de la gestion en trésorerie du budget européen. Compte tenu des masses en jeu, il y a là une anomalie qu'il convient de corriger.

III. LES DÉPENSES DU PROJET DE BUDGET POUR 1996

Projet de budget des Communautés européennes pour 1996

	Avant-projet de budget 1996 (1)		Projet de budget 1996 (2)		Evolution PB 1996 Budget 1995 en %	
	Crédits d'engagement	Crédits de paiement	Crédits d'engagement	Crédits de paiement	Crédits d'engagement	Crédits de paiement
Dépenses agricoles.....	40.797	40.797	40.828	40.828	10,65	10,66
Fonds structurels.....	26.579	24.023	26.579	23.723	10,43	- 9,47
Fonds de cohésion.....	2.552	2.027	2.552	2.027	12,92	- 9,47
Actions structurelles.....	29.131	26.050	29.131	25.750	10,64	9,67
Politiques Internes.....	5.267	4.953	5.082	4.842	0,57	7,67
Politiques externes.....	5.157	4.199	5.104	4.064	4,72	4,94
Dépenses administratives .	4.075	4.075	4.022	4.022	0,58	0,58
Réserve monétaire.....	500	500	500	500	0,00	0,00
Réserve garantie de prêts..	326	326	326	326	0,93	0,93
Réserve aide d'urgence.....	326	326	326	326	0,93	0,93
Total Réserves.....	1.152	1.152	1.152	1.152	0,52	0,52
Compensations.....	701	701	701	701	- 54,69	- 54,69
TOTAL GENERAL.....	86.280	81.927	86.020	81.360	7,73	7,85
Dépenses obligatoires.....	43.385	43.393	43.424	43.432	7,46	7,54
Dépenses non obligatoires	42.895	38.534	42.545	37.927	7,88	8,21

(1) Avant-projet de budget présenté par la Commission en mai.

(2) Projet de budget adopté par le Conseil des ministres du budget le 24.07.1995.

Par rapport à ce qu'elles étaient dans l'avant-projet de budget, les dépenses figurant au projet de budget pour 1996 sont en repli de 1,6 %.

On peut se plaire à penser qu'un certain nombre des observations faites par le Parlement à l'occasion de l'examen de l'avant-projet de budget expliquent cette modération relative.

Il n'en reste pas moins que, par rapport au budget de 1995, la progression des dépenses est vive.

Elles s'accroissent de 7,85 % en crédits de paiement.

L'observation faite au moment de l'examen de l'avant-projet de budget aux termes de laquelle M. Erkki Likanen, commissaire chargé du budget, ayant jugé que l'avant-projet de budget était placé "sous le signe de la rigueur", le mot rigueur n'a pas le même sens à Bruxelles et dans les Etats membres, doit donc être réitérée.

Il en va ainsi également du vœu que soit recherchée une meilleure cohérence entre les évolutions budgétaires en Europe et celle du budget des Communautés.

Car, s'il est bien vrai que les dépenses prévues pour 1996 restent inférieures aux plafonds résultant des perspectives financières, et il ne pouvait en aller autrement compte tenu du retard pris dans la ratification de la décision relative aux ressources propres, l'augmentation des crédits de paiement, très élevée, témoigne d'un manque de considération pour les efforts conduits par les Etats pour maîtriser leurs dépenses publiques.

S'il est vrai que l'accroissement des dépenses obligatoires explique, en partie, la progression des dépenses des Communautés, il est non moins vrai que l'augmentation, d'ailleurs plus grande, des dépenses non obligatoires démontre l'absence d'une volonté de maîtrise de la dépense européenne par l'adaptation du niveau des dépenses non obligatoires aux contraintes budgétaires des Etats.

*

* *

L'ensemble des dépenses obligatoires augmente de 7,54 %.

a) Les dépenses agricoles

L'accroissement des dépenses agricoles est de 10,66 %.

Les crédits inscrits à ce titre reçoivent les différentes affectations suivantes :

- les aides directes au revenu s'élèvent à 23,9 milliards d'écus (58,4 % du total). Sous l'effet de la réforme de la politique agricole commune, décidée en 1992, la part des aides directes dans le budget du FEOGA s'accroît (44 % en 1996 contre 39 % en 1995) ;

- les crédits d'intervention se montent à 7,6 milliards d'écus (18,6 % du total) et diminuent, le relais étant pris les aides directes ;

- les crédits de soutien des exportations (7,1 milliards d'écus ; 17,5 % du total) se réduisent depuis 1993 en raison de la diminution de l'écart entre les prix communautaires et les prix mondiaux malgré la baisse du dollar par rapport à l'écu ;

- les mesures d'accompagnement de la réforme de la PAC (2,2 milliards d'écus) augmentent.

Comparaisons entre les prévisions des coûts de la PAC, la ligne directrice et son exécution
(En millions d'écus)

	1993	1994	1995	1996	1997
Prévision des coûts	34.062	36.743	39.365	41.738	41.306
Ligne directrice	36.657	36.465	37.944	40.828	
Exécution	34.590	33.412	36.987	40.846	

Lors de la réforme de la PAC, la Commission européenne a présenté l'évolution prévisible des coûts de la politique agricole commune.

Il apparaît clairement qu'en exécution, les coûts de la PAC ont, dans l'ensemble, été moindres que prévu.

C'est ainsi que, compte tenu des marges financières qui devraient permettre de dégager l'exécution du budget pour 1995, il devrait être possible de financer l'excès prévisible des coûts de la PAC en 1996 par rapport à la ligne directrice agricole prévue pour l'exercice prochain (environ 910 millions d'écus).

Il n'en reste pas moins que le projet de budget pour 1996 illustre à nouveau les conséquences financières du corset pesant sur la ligne directrice agricole dont on rappelle que le montant est indexé sur les prix et 74 % du taux de croissance réelle.

La situation faite à des dépenses obligatoires des Communautés, qui en constituent par ailleurs le véritable fondement historique, est peu satisfaisante.

Ce jugement est d'autant mieux étayé que les perturbations monétaires induites par la dépréciation du dollar sont susceptibles de peser sur les dépenses agricoles.

Or, si le projet de budget comporte une réserve monétaire de 500 millions d'écus destinée à couvrir les coûts pouvant résulter d'une nouvelle appréciation de l'écu par rapport au dollar ou de l'appréciation de certaines monnaies européennes vis-à-vis de l'écu, il faut rappeler que la mobilisation de la réserve monétaire pourrait ne pas suffir et que les mesures complémentaires qui pourraient être nécessaires exigent l'unanimité du Conseil.

Connaissant les réticences de certains partenaires à l'égard des dépenses agricoles et conscient du contexte malsain qui règne à Bruxelles du fait des prétentions du Parlement tendant au déclassement des dépenses agricoles résultant des désordres monétaires de la catégorie des dépenses obligatoires vers celles des dépenses non-obligatoires, un devoir de vigilance s'impose.

*

* *

L'accroissement des dépenses non-obligatoires (+ 8,2 %) est plus rapide que celui des dépenses obligatoires (+ 7,54 %). De ce fait, la part de ces dépenses dans le total tend vers 50 %.

b) Les dépenses d'actions structurelles

Les dépenses de la rubrique "Actions structurelles" augmentent de 9,67 %.

Cette évolution est la conséquence de la décision prise en 1992 de porter le montant des fonds structurels au niveau de 176,4 milliards d'écus (au prix de 1992) au cours de la période 94-99 et de la décision prise par le Conseil européen d'Edimbourg, d'inscrire d'office dans le budget le montant des plafonds résultant des perspectives financières.

Le montant des crédits s'établirait à 25.750 millions d'écus, dont 23.723 millions d'écus pour les fonds structurels (+ 11,68 %), et 2.027 millions d'écus pour le fonds de cohésion (- 9,47 %).

L'objectif des actions structurelles est louable. Il s'agit d'assurer une correction des déséquilibres économiques et sociaux du grand marché européen en vue d'une mise en oeuvre convenable de l'Union économique et monétaire.

Plus précisément, les objectifs des fonds structurels étaient jusqu'à cette année au nombre de cinq :

- promouvoir le développement et l'ajustement structurel des régions en retard de développement (*objectif 1*) ;
- reconverter les zones industrielles en déclin (*objectif 2*) ;
- combattre le chômage de longue durée et faciliter l'insertion professionnelle des jeunes et des personnes exposées à l'exclusion du marché du travail (*objectif 3*) ;
- faciliter l'adaptation des travailleurs aux mutations industrielles et à l'adaptation des systèmes de production (*objectif 4*) ;
- accélérer l'adaptation des structures agricoles et de la pêche (*objectif 5a*) ;
- faciliter le développement et l'ajustement structurel des zones rurales (*objectif 5b*).

Un sixième objectif a été défini consistant "à promouvoir le développement et l'ajustement structurel des régions connaissant une très faible densité de population" qui concerne essentiellement les régions arctiques.

Les masses financières en jeu sont considérables.

(en milliards d'écus)

Fonds	Montant	%
Fonds structurels	26,5	91,2
<i>Cadres communautaires d'appui</i>	23,2	79,8
Objectif n° 1	15,4	52,9
Objectif n° 2	2,6	9,0
■ Objectif n° 3	2,2	7,6
Objectif n° 4	0,391	1,3
■ Objectif n° 5 a)	1,1	3,8
■ Objectif n° 5 b)	1,3	4,6
Objectif n° 6	0,141	0,5
■ <i>Initiatives communautaires</i>	3	10,4
<i>Mesures transitoires et actions innovatrices</i>	0,297	1,0
■ Fonds de cohésion	2,4	8,4
■ Mécanisme financier de l'Espace économique européen	0,108	0,4
Total	29,08	100

L'essentiel des crédits serait alloué à la réalisation de l'objectif n° 1 dont la dotation s'élèverait de 8,9 %, soit un peu moins que l'évolution moyenne des actions structurelles.

L'évolution des crédits relatifs à des initiatives communautaires explique largement ce décalage puisqu'ils progresseraient de plus de 45 % par rapport à 1995.

Le mode de versement des fonds doit être rappelé.

Il est différent selon les objectifs :

➤ **les objectifs à vocation sociale** : objectifs 3, 4 et 5a. Les crédits sont répartis entre les Etats membres à charge pour les gouvernements de gérer les crédits ;

➤ **les objectifs à vocation spécifiquement régionale** : objectifs 1, 2, et 5b. Les crédits sont répartis entre les régions des Etats membres.

Les règlements adoptés en 1993 visent à concentrer les ressources et les actions, à simplifier l'exécution des programmes et à garantir le respect du principe d'additionnalité.

Les doutes portant sur l'efficacité et la bonne gestion du système sont récurrents.

Il faut d'abord relever que les experts estiment que des transferts de l'ordre de 1 % au moins du PIB de la Communauté seraient nécessaires pour réduire les disparités régionales alors qu'ils en représentent environ 0,23 %.

En outre, les progrès de la convergence réelle semblent décevants.

Ceci conduit à s'interroger sur la pertinence économique des actions favorisées et renvoie, par ricochet, au regret récurrent d'une carence de l'évaluation des programmes financés. Ce besoin d'évaluation doit impérativement être satisfait tout comme l'exigence de recentrer les interventions sur des actions économiques dynamisantes et d'éviter de financer des interventions en violation du principe de subsidiarité.

Enfin, les conditions de gestion des fonds structurels restent médiocres. Les retards dans les paiements sont excessifs ; ils cumulent, ceux qui résultent des tergiversations de la Commission et ceux qui proviennent des difficultés pour certains Etats membres à identifier le bénéficiaire final.

Le principe d'additionnalité est-il toujours respecté ? Il est difficile de le vérifier toujours et par conséquent légitime de s'inquiéter que le financement communautaire ne revienne finalement à permettre à certains Etats membres d'alléger leurs charges publiques.

c) Les politiques internes et les actions intérieures

❶ **Les politiques internes**

Les politiques internes bénéficieraient de crédits de paiement pour un montant de 4.842 millions d'écus.

L'augmentation de ces dépenses serait de 7,67 %.

Parmi les politiques internes, c'est aux actions dans le domaine de la **recherche et du développement technologique** que revient l'essentiel des crédits. Leur montant serait de **3.228 millions d'écus** en augmentation de **7,9 %** par rapport à 1995.

L'évolution des dépenses de recherche est largement encadrée par le quatrième programme -cadre pour la recherche et le développement technologique pour la période 1994-1998-. L'importance des montants concernés (11.625 milliards d'écus) justifie qu'une attention particulière soit portée à ces dépenses.

Des interrogations justifiées concernent :

♦ la légitimité du processus de définition de la stratégie européenne avec en particulier l'absence à ce stade initial des grands opérateurs de recherche que sont les entreprises ;

♦ le manque d'évaluation de l'efficacité des dépenses même si le quatrième programme-cadre contient des dispositions visant à corriger cette lacune ;

♦ la légitimité, même de nombreuses interventions communautaires au regard du principe de subsidiarité lorsque lesdites interventions ne s'accompagnent pas d'actions concertées entre Etats-membres.

En augmentation de **16,8 %** par rapport à 1995, les crédits prévus au titre des **réseaux transeuropéens** s'élèveraient à **445 millions d'écus**. L'objectif est de réaliser d'ici l'an 2.000 trente cinq projets de cette sorte.

Le Conseil "budget" du 24 juillet 1995 a abondé les crédits du chapitre "réseaux de transport" de 50 millions d'écus.

Dans le secteur des transports, parmi les quatorze projets adoptés lors du Conseil d'Essen, trois concernent la France, à savoir :

- train à grande vitesse Est,
- train à grande vitesse Sud,
- train à grande vitesse/transport combiné/France/Italie.

Quant au secteur de l'énergie, la liste des huit projets prioritaires dans l'Union européenne retient deux projets qui intéressent la France : les interconnexions électriques France/Italie et France/Espagne.

Les crédits disponibles pour les **autres politiques internes** seraient en **repli** de l'ordre de **5 %** par rapport à 1995. Cette diminution affecterait en particulier les actions relatives à la formation, à l'information et à l'environnement.

Nombre des programmes conduits dans ces domaines soulèvent de façon récurrente le double problème de leur conformité au principe de subsidiarité et de leur efficacité.

La proposition de décision du Parlement européen et du Conseil 94/0188 (COD) « Kaléidoscope 2000 » fournit une illustration actuelle de certaines dérives et a fait l'objet d'une résolution adoptée par la commission des affaires culturelles du Sénat.

② Les actions extérieures

Les dépenses prévues au titre des actions extérieures s'élèveraient à 4.064 millions d'écus en crédits de paiement si l'on en exclut les crédits de la réserve pour aides d'urgence. Elles progresseraient de 4,94 %.

Dans ces dépenses la « part du lion » revient aux dépenses de **coopération avec les pays d'Europe centrale et orientale et les Etats indépendants de l'ancienne Union soviétique** qui seraient de 1.760 millions d'écus.

Les programmes PHARE et TACIS qui abritent ces crédits font de l'Union européenne le vecteur principal de la politique à destination des pays de l'Est menée par les pays de l'Ouest du continent. On doit par exemple rappeler que la France ne disposait pour sa politique bilatérale dans ces pays que de 721,9 millions de francs en 1992 alors qu'elle consacrait 1.911,7 millions de francs au financement de l'action de l'Union européenne au bénéfice des pays de l'Est.

Ces données justifient qu'on fasse preuve d'une grande vigilance à l'égard de ces programmes d'autant qu'ils sont censés contribuer à la réussite du processus d'adhésion à l'Union européenne dont la perspective a été ouverte aux pays de l'Est signataires d'accord d'association (voir infra).

Or, force est de déplorer que tant dans leur conception que dans leur gestion, ni PHARE ni TACIS ne répondent le plus souvent à des exigences minimales d'efficacité et de bonne gestion.

L'excessive place faite à l'évaluation, la proportion importante des crédits allouées à la rémunération de cabinets d'audit, l'opacité, sinon le détournement des résultats ont été dénoncés, en particulier par le rapport que le sénateur Henri Revol a consacré, pour l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, aux enjeux des coopérations et des échanges technologiques avec les pays de l'Europe centrale et orientale.

Parmi les actions extérieures, la **coopération avec les pays méditerranéens du Proche et du Moyen-Orient** serait dotée de crédits d'engagement d'un montant de 900 millions d'écus, en forte hausse.

Cette forte augmentation doit être saluée. Elle autorise plus qu'un doublement des crédits du programme Meda (Mesures d'accompagnement aux réformes des structures économiques et sociales dans les pays tiers du Bassin méditerranéen).

Mais, avec 412 millions d'écus prévus à ce titre, la question du niveau des moyens reste posée. On doit y ajouter celle de l'efficacité de l'action et souhaiter que là aussi, une évaluation de ce programme vienne fonder l'évolution des crédits demandés dans l'APB.

Enfin, si la ligne de crédits relative à la politique étrangère et de sécurité commune diminuerait de 25 %, il faut se demander si les 92 millions d'écus qui restent prévus correspondent bien aux seules dépenses administratives de cette politique inter-gouvernementale (et non communautaire) et n'incluent pas des dépenses opérationnelles qui doivent, sauf décision contraire prise à l'unanimité, être financée par contribution des Etats.

d) Les autres dépenses

Les dépenses administratives, qui représentent 4,9 % des dépenses totales, progressent de 0,58 %. Elles sont donc stabilisées à un montant élevé équivalant à quelques 25,7 milliards de francs.

CHAPITRE II

LA PARTICIPATION DE LA FRANCE AU BUDGET DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Le montant de la contribution française au budget des Communautés européennes est évalué à 89 milliards de francs.

Par rapport à l'évaluation de notre contribution qui avait été faite en loi de finances initiale pour 1995, la progression du prélèvement sur recettes serait contenue : + 1,14 %.

Mais, par rapport à la situation résultant de la loi de finances rectificative de juillet 1995, la croissance de la contribution française est beaucoup plus rapide : 7,22 %.

La loi de finances rectificative pour 1995 a en effet opéré une réduction de 5 milliards de francs des prélèvements au profit des Communautés européennes.

Cet ajustement résultait essentiellement de la diminution du taux d'appel des ressources propres opérées dans le budget rectificatif des Communautés européennes pour 1995 par rapport au budget initial. Cette correction à la baisse a été rendue possible par la constatation d'un solde d'exécution du budget 1994 excédentaire. Cet excédent a été inscrit en ressources du budget 1995 à la suite de l'adoption du budget rectificatif des Communautés européennes pour 1995. Il s'en est suivi une diminution des taux d'appel des contributions des Etats membres.

L'évaluation de la contribution de chaque Etat au budget communautaire est, partiellement, conjecturale.

- Le budget des Communautés européennes comporte bon nombre de dépenses à caractère évaluatif. Il en va ainsi des dépenses agricoles dont le niveau varie largement en fonction de l'évolution des prix agricoles.

- Les Communautés européennes connaissent fréquemment des difficultés d'exécution budgétaire. C'est ainsi que l'excédent constaté après

l'exécution du budget pour 1994 est, pour l'essentiel, venu du retard pris dans la mise en oeuvre de la nouvelle génération des fonds structurels.

- Enfin, l'évaluation de la contribution des Etats dans leurs monnaies nationales dépend du taux de conversion desdites monnaies en écu. Il y a là, au passage, un argument d'ordre technique pour espérer la construction d'une monnaie européenne unique.

Le taux de conversion conventionnellement retenu pour évaluer le niveau de la contribution française pour 1996 est de 6,40 francs pour un écu.

Il correspond à une appréciation du franc par rapport à l'évaluation retenue en 1995 qui était de 6,59 francs pour un écu et permet d'alléger le montant de notre contribution de quelque 2,7 milliards de francs.

I. L'EVOLUTION DU PRÉLÈVEMENT SUR RECETTES

Evolution du prélèvement sur recettes au profit des Communautés européennes

(millions de francs)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Prévision (PLF)	63.500	70.750	84.250	83.480	90.800	88.000	89.000
Réalisation	56.132	74.723	72.613	76.992	84.813*	83.000	-
Ecart	- 7.368	+ 3.973	- 11.637	- 6.488	- 5.987	- 5	-

*Estimation

En six ans, l'accroissement du prélèvement sur recettes au profit des Communautés européennes aura été de 40,15 %.

Cependant, depuis 1992, la part du prélèvement dans le PIB apparaît stabilisée.

Evolution pour la France du prélèvement communautaire rapporté au PIB

	1992	1993	1994	1995	1996
Prélèvement communautaire (mf)	72.613	76.992	82.536	83.000(1)	89.000(2)
PIB (mdf)	6.999	7.089	7.376(3)	7.754(4)	8.151(4)

Prélèvement communautaire/PIB	1,04 %	1,09 %	1,12 %	1,06 %	1,09 %
-------------------------------	--------	--------	--------	--------	--------

(1) Evaluation LFR 1995

(2) Evaluation LFI

(3) Commission des comptes de la Nation de mars 1995

(4) Estimation provisoire

Il est à noter que cette stabilisation relative provient moins d'une maîtrise des dépenses communautaires que de la réduction de la part de la France dans le total de son financement qui est passée de 19,3 à 17,7 % entre 1994 et 1996. Cette réduction provient de l'élargissement de la Communauté et de la modération relative des évolutions nominales en France.

II. LA STRUCTURE DU PRÉLÈVEMENT SUR RECETTES

La structure des prélèvements a évolué considérablement.

EVOLUTION DE LA STRUCTURE DE LA CONTRIBUTION FRANCAISE AU BUDGET DES COMMUNAUTES EUROPEENNES

(en Mécus)	1992 (1)	1993 (1)	1994 (2)	1995 (3)	1996 (4)
Cotisations sucre et isoglucose.....	301,2	321,7	393,7	337,7	347,7
Prélèvements agricoles.....	89,0	76,9	67,4	49,6	49,9
Droits de douane.....	1.476,9	1.485,0	1.408,9	1.827,0	1.336,7
Contribution TVA.....	7.269,6	6.812,9	7.267,1	7.658,0	7.054,6
Contribution PNB.....	1.543,3	3.037,4	3.600,8	2.793,0	5.744,4
Sous-total.....	10.680,1	11.733,9	12.737,9	12.665,3	14.533,3
Frais de perception des ressources propres ..	- 186,7	- 188,4	- 187,0	- 221,4	- 173,4
Total des versements effectifs	10.493,4	11.545,5	12.550,9	12.443,9	14.359,9

(1) source : rapport Cour des comptes des CE

(2) source : compte de gestion et bilan financier de la Commission pour 1994

(3) prévision associée au budget à 15 pour 1995

(4) prévision associée à l'avant-projet de budget pour 1996 (en appliquant la nouvelle décision ressources propres).

La part dans le total des prélèvements des cotisations "sucre" est de 2,4 % en 1996 contre 2,8 % en 1992.

La proportion de la contribution française provenant des prélèvements agricoles est en repli : 0,3 % en 1996 contre 0,8 % en 1992.

Cette inflexion est encore plus significative pour les droits de douane du fait de son ampleur et de la part prise par eux dans l'ensemble de notre contribution : de 13,8 % du total, ils passent à 9,2 % entre 1992 et 1996.

L'évolution des contributions au titre des droits de douane est un sujet de préoccupation constant de la commission des finances. En 1995, les versements des droits de douane représentaient 14,4 % de la contribution de la France au budget communautaire. Le glissement observé en 1996 est donc considérable : - 5,2 points.

Il est plus important que le glissement moyen de la part de cette ressource dans l'ensemble des recettes de la Communauté : - 1,35 point.

Ces évolutions ne proviennent pas d'une inflexion de nos importations. Celles-ci devraient s'accroître vivement en 1996. Elles sont la conséquence de plusieurs phénomènes :

- la structure de nos importations se déforme au profit d'une pénétration plus grande des produits exonérés de droits de douane ;
- la valeur moyenne du franc contre écu s'apprécie ;
- mais, surtout, le niveau général des tarifs douaniers est en baisse.

Cette dernière tendance est évidemment très inquiétante.

Elle pose la question de savoir si l'Europe doit accepter unilatéralement toutes formes de désarmement douanier à l'heure où ses concurrents pratiquent en outre une politique agressive de dévaluations compétitives.

Cette question cruciale renvoie elle-même à deux inquiétudes :

◆ Accepter la diminution tendancielle des vraies ressources propres de la Communauté revient à augmenter sensiblement les prélèvements sur les ressources des Etats membres : la "*ressource TVA*" et la "*ressource PNB*". L'acceptabilité politique d'une telle démarche a des limites.

◆ L'ouverture du marché européen doit se faire de façon ordonnée. Or, l'évolution des perceptions au titre des droits de douane incline à imaginer qu'un certain laisser-aller douanier aux frontières de l'Union européenne, mais également à nos frontières, tend à prévaloir.

La contribution TVA qui représentait 68,1 % du total en 1992 en constitue moins de 49 % en 1996.

Par rapport à 1995, la chute est brutale. Elle résulte de l'application du volet structurel de la réforme des ressources propres des Communautés européennes.

En contrepartie, la part de la ressource assise sur le PNB s'accroît vivement : 22,1 % en 1995 mais 39,5 % en 1996.

Cette évolution appelle plusieurs observations.

Tout d'abord, il apparaît à tout le moins curieux que la décision sur les ressources propres soit appliquée dans son volet structurel alors que la décision n'a pas été ratifiée dans l'ensemble des Etats membres et que, pour cette raison, on en reporte l'application de son volet "plafond".

Ensuite, si la nouvelle structure des ressources propres a été approuvée parce que, dans l'ensemble, la nouvelle architecture semblait satisfaire une certaine logique, économique et distributive l'application de cette décision pose des problèmes récurrents.

Du fait de la minoration des ressources traditionnelles des Communautés, il a été indiqué qu'on sollicite excessivement des ressources qui n'ont de propres que le nom.

De ce point de vue la montée en charge de la ressource assise sur le PNB aggrave les choses.

Si la valeur du PNB des Etats de l'Union européenne peut être considérée comme une base contributive plus équitable et mieux justifiée d'un point de vue économique que l'assiette de la TVA, il convient d'observer que, différence majeure avec la contribution TVA, la contribution assise sur le PNB des Etats ne résulte pas de l'application d'un taux fixé à l'avance à une assiette mais bien d'un taux calculé pour couvrir les besoins financiers résiduels du budget communautaire sans considération de l'évolution de l'assiette.

En conséquence, la ressource PNB est une simple ressource de bouclage comptable du budget communautaire.

Enfin, les deux contributions TVA et PNB souffrent d'imperfections qui ne paraissent pas avoir été suffisamment corrigées.

◆ La ressource fondée sur la TVA : une ressource byzantine et inégalitaire

Elle a été créée par la décision du 21 avril 1970.

Cette innovation devait, en principe, conférer aux Communautés une autonomie financière à forte connotation symbolique. Or, dans la pratique, si elle est perçue sur une assiette harmonisée selon les règles communautaires, elle ne répond pas aux caractéristiques d'un véritable impôt communautaire.

En effet, le taux de 1,4 % applicable à cette assiette harmonisée ne vient pas s'ajouter à la TVA nationale ; en réalité, c'est une fraction des recettes nationales qui est transférée, à hauteur de 1,4 % de l'assiette harmonisée, pour compléter le financement des dépenses communautaires non-couvertes par les ressources propres traditionnelles.

En outre, le taux de 1,4 % n'est plus appliqué depuis que le Royaume-Uni a obtenu une **compensation** ("chèque") sur le versement de sa contribution au budget communautaire.

La compensation britannique résulte du calcul suivant : la différence entre versements et retours du Royaume-Uni est multipliée par 2/3, déduction faite de l'écrêtement dont bénéficie son assiette TVA. La répartition de cette charge entre les onze autres Etats membres n'est pas effectuée sur la ressource TVA, mais au prorata de leurs PNB.

Pour le calcul de la ressource TVA, on déduit le montant de la compensation britannique du montant total du produit de la ressource au taux en vigueur. Ce montant net est ensuite rapporté à l'assiette harmonisée : on obtient ainsi un taux significativement inférieur au taux théorique. Comme le taux s'applique à des assiettes différentes, puisque certaines d'entre elles sont écrêtées, il existe en réalité de nombreux taux (sept, par exemple, dans le budget général pour 1993).

Enfin, l'Allemagne bénéficie d'une ristourne d'un tiers sur la compensation accordée au Royaume-Uni, ce qui ne contribue pas non plus à la clarté et à l'équité du mécanisme. De ce fait, en 1994, c'est **la France qui a payé la plus grande part -plus d'un quart- de la "correction en faveur du Royaume-Uni"**, soit 723 millions d'écus (environ 6 % de sa contribution totale).

**REPARTITION DE LA CHARGE DE LA CORRECTION EN
FAVEUR DU ROYAUME-UNI**

(projet de budget pour 1994, millions d'écus)

	Montant		Pour mémoire : part dans le financement global du budget communautaire
France	723	(26,8 %)	19,3%
Allemagne	609	(22,5 %)	30,4%
Italie	577	(21,4 %)	14,1%
Espagne	299	(11,1 %)	8,1%
Pays-Bas	174	(6,4 %)	6,3%
Belgique	118	(4,4 %)	4,0%
Danemark	74	(2,7 %)	2,0%
Portugal	50	(1,9 %)	1,6%
Grèce	47	(1,7 %)	1,5%
Irlande	22	(0,8 %)	0,8%
Luxembourg	8	(0,3 %)	0,2%
TOTAL	2.701	(100 %)	

La question de la justification du maintien de la compensation britannique se pose sérieusement.

♦ Une ressource soumise à la fraude : le problème de la détermination de l'assiette

Le problème essentiel de la TVA concerne le taux moyen pondéré (TMP) de celle-ci. Toute variation du TMP d'un Etat membre se traduit par une modification de sa base TVA et, le cas échéant, par une modification de sa situation au regard du seuil d'écrêtement de 55 % du PNB. Or, le TMP n'est pas calculé de manière uniforme selon des Etats, ainsi que l'a relevé la Cour des Comptes des Communautés européennes.

C'est ainsi qu'aux termes de l'article 89 du Règlement CEE-Euratom n° 1533/89, les taux pris en considération doivent être ceux qui influent sur les recettes de la TVA encaissées durant l'année considérée. Cette disposition vise à permettre un calcul précis du TMP en assurant la cohérence entre taux et recettes.

Or, la Cour constate que les Etats membres ne ventilent pas les recettes selon l'exercice au cours duquel la taxe est devenue exigible. Les recettes d'une année contiennent donc des éléments concernant des exercices antérieurs.

Dans ces conditions, les bases TVA qui résultent du calcul de TMP ne sont donc pas conformes aux assiettes fiscales réelles des Etats membres.

Par ailleurs, le calcul de la pondération des taux pour l'établissement du TMP suppose pour chaque taux la mesure complète des opérations taxables à ce taux. Or tel n'est pas le cas. Certains Etats ne disposent pas d'un appareil statistique leur permettant de satisfaire cette condition.

La Cour des Comptes des Communautés estime que les Etats membres ont certes progressé dans la comparabilité des données et des méthodes, mais considère que *"le degré de fiabilité de la base de la plus importante ressource communautaire reste insuffisant"*.¹

◆ Depuis la mise en place du marché unique, la TVA appliquée à des produits faisant l'objet d'échanges entre Etats membres n'est plus acquittée dans les bureaux de douane par les transporteurs, mais par les entreprises acheteuses, une fois les marchandises livrées. Le contrôle de l'acquittement de la TVA s'effectue par coopération des administrations fiscales. Or on constate la difficulté d'opérer de tels contrôles, notamment avec les administrations italienne et grecque.

◆ La "ressource PNB" : une évaluation délicate

La détermination du PNB est importante dans le système des ressources propres, car elle conditionne la ressource PNB. Or elle laisse apparaître des insuffisances, qu'il s'agisse des disparités quant aux périodes de référence des données ou des incertitudes quant aux procédures et aux bases statistiques utilisées pour le calcul du PNB.

La Cour des Comptes des Communautés estime également qu'une grande disparité demeure quant aux comptes nationaux établis à partir de données trop anciennes (Grèce, Portugal, Länder de l'ex-RDA). Des phénomènes d'économie souterraine sont en outre susceptibles d'altérer la vérité des comptes

¹ Rapport de la Cour des Comptes des Communautés pour l'exercice 1992, page 30.

III. LES VERSEMENTS DU BUDGET DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES AU BÉNÉFICE DE LA FRANCE

« Les limites de l'approche en terme de "retours" »

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

❶ 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

- *technique* : puisque, pour les dépenses agricoles lorsque le prix mondial monte ou que le prix européen diminue, les dépenses de restitution régressent à leur tour ; les "retours" dont bénéficie un pays exportateur diminuent, ce qui creuse le solde des flux financiers ;
- *économique* : puisque les dépenses structurelles vont normalement aux régions défavorisées
- *politique* : la Communauté s'efforce de donner corps au principe de solidarité entre les Etats membres.

❷ L'évaluation d'un solde une année donnée est extrêmement aléatoire dans la mesure où les dépenses, notamment agricoles, sont très sujettes aux variations monétaires et conditions climatiques. Il convient en tout état de cause de lisser les estimations au moins sur trois ans.

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

❹ 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.

❺ L'impact purement budgétaire de la Communauté doit également prendre en compte l'effet des différentes mesures d'harmonisation fiscale décidées dans la perspective de la construction européenne. Le ministre des affaires européennes a récemment indiqué que les allègements fiscaux intervenus en France depuis 1985 ont représenté, pour les contribuables, une économie de 220 milliards de francs.

❻ Enfin, l'appréciation des soldes financiers est indispensable pour apprécier la contribution budgétaire réelle de notre pays à la Communauté. Ainsi, en 1992, la Communauté n'a pas "côuté" 72,6 milliards de francs (chiffre définitif du prélèvement sur recettes), mais, au plus, entre 10 et 15 milliards de francs selon les modes de calcul, représentant la différence entre les prélèvements affectés aux Communautés européennes et les paiements communautaires en France.

Paiement annuel aux Etats membres au titre des principaux secteurs (1993)

Mécus	Total des versements effectués par la CEE aux Etats-membres (1)	Versements à la France	Part de la France dans la dépense communautaire (en %)
FEOGA-Garantie	34.423,3	8.167,7	23,7
FEOGA-Orientation	2.663,4	576,0	21,6
Pêche (structurel)	49,6	6,8	13,7
Fonds régional	8.172,4	532,0	6,5
Fonds social	5.097,2	567,6	11,1
Remboursement aux Etats-membres			
Autres	13.801,8	675,9	4,9
TOTAL	64.207,7	10.526,0	16,4

(1) y compris dépenses non réparties

Source : annuel relatif à l'exercice 1993 de la Cour des Comptes des communautés européennes

Le dernier montant global connu des paiements des Communautés européennes en France est celui de 1993.

Les versements à la France ont représenté cette année-là 16,4 % des dépenses communautaires. Comme la France avait contribué à hauteur de 18,6 % au budget communautaire, la contribution nette de notre pays s'est élevée en 1993 à environ 1 milliard d'écus : 11,8 % du prélèvement sur recettes accordé.

La structure des dépenses effectuées par la Communauté en France est singulière. Notre vocation agricole nous fait bénéficier largement des crédits des FEOGA-Garantie et FEOGA-Orientation.

A l'inverse, le niveau de développement moyen de nos régions nous exclut du bénéfice de nombre d'interventions du Fonds européen de Développement régional (FEDER).

Cependant, le montant des fonds de concours versés au budget -qui n'épuisent pas l'ensemble des interventions des Communautés en France- est conséquent. En 1994, il s'élevait à 10,8 milliards de francs (dont 6,2 au profit du ministère de l'agriculture).

A. LES VERSEMENTS AGRICOLES

Evolution des versements agricoles au profit de la France

FEOGA-Garantie (MEcus)	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Paiements totaux CEE	24.403,00	24.979,50	31.527,80	21.234,00	34.748,20	33.412,30
Paiement communautaire en France	4.606,20	50.293,50	6.332,70	6.858,60	8.184,80	8.001,20
Taux de retour en France	18,90	20,10	20,10	23,55	23,95	

Source : Rapport Cour des Comptes européennes 1992, 1993 ; rapport financier FEOGA 1994

Les chiffres du tableau ci-dessus -les écarts entre les chiffres des différents tableaux proviennent de l'hétérogénéité des sources- Ils montrent que l'amélioration du taux de retour au titre des dépenses agricoles de la France est continue.

La France demeure au premier rang des versements du FEOGA-Garantie, tant pour les restitutions que pour les interventions.

Répartition par nature économique des dépenses agricoles du FEOGA-Garantie

(en millions d'écus)

	Total CE	Total France	Part de la France dans le total CE (en %)
1993			
Restitutions	1.059,3	2.593,3	25,5 %
Interventions	24.274,6	5.531,0	22,8 %
Total	34.433,9	8.124,3	23,6 %
1994			
Restitutions	8.160,5	1.902,7	23,3 %
Interventions	20.048,2	6.088,7	25,3 %
Total	32.208,7	7.991,4	24,8 %

Source : Ministère de l'Agriculture

B. LES DÉPENSES STRUCTURELLES

Répartition des aides structurelles par objectif et par pays

(en millions d'écus)

	Cadres communautaires d'appui					PIC (2)	TOTAL	Part du total
	Obj.1 1994-1999	Obj.2 1994 1996(1)	Obj. 3 et 4 1994-1999	Obj. 5 A 1994-1999	Obj. 6B 1994-1999			
Belgique								
Danemark	730	160	465	492	77	177.9	1.821.5	1,34
Allemagne		56	301	263	54	86.6	760.1	0,56
Grèce	13.640	733	1.942	1.134	1.227	1.264.6	19.940.4	14,62
Espagne	13.980					990.0	14.970.0	10,98
France	26.300	1.130	1.843	432	664	2.241.5	32.610.4	23,91
Irlande	2.190	1.765	3.203	1.913	2.218	1.231,8	12.540,5	9,19
Italie	5.620					374.4	5.994.4	4,39
Luxembourg	14.860	684	1.715	799	901	1.504.9	20.463.5	15,00
Pays-Bas		7	23	40	6	5.9	81.9	0,06
Portugal	150	300	1.079	159	150	211.9	2.050,1	1,50
Royaume-Uni	13.980					1.232.6	15.212.6	11,15
TOTAL	2.360	2.142	3.377	439	817	814.3	9.949.6	7,29
	93.810	6.977	13.948	5.369	6.134	10.136,4	136.395,0	100,00

(1) La programmation de l'objectif 2 comporte une phase 1994-1996 et une phase 1997-1999 qui fera l'objet d'une répartition ultérieure

(2) Ces montants incluent, au 30 juillet 1994, les budgets de 9 initiatives communautaires sur 14

Le taux de retour de la France est, en cette matière, normalement faible.

Cette situation, logique compte tenu du niveau relatif de développement de nos régions, traduit l'effort de solidarité de notre pays à l'égard de nos partenaires européens.

**Evaluation des versements au titre de la politique structurelle
au profit de la France (1989-1999)**

(en millions d'écus)

Objectifs		Versements à la France	Part relative de la France dans la CEE <i>(en %)</i>
Obectif 1	Régions en retard de développement (1)	2.190	2,3
Objectif 2	Régions de reconversion industrielle	3.610 (2)	25,3
Objectif 3/4	Lutte contre le chômage	3.203	23
Objectif 5 a	Structures agricoles.....	1.913 (3)	36
Objectif 5 b	Zones de développement rural	2.238	36,5
PIC	Programme d'initiative communautaire	1.231 (3)	11,4
TOTAL	14.385	9,2 (4)

(1) Les crédits relevant des autres objectifs et bénéficiant aux régions éligibles à l'objectif 1 sont comptabilisés au titre de l'objectif 1

(2) Le retour n'est connu que pour la période 1994/1996 : hypothèse : maintien du retour 1994/1996 pour 1997/1999

(3) Chiffre partiel, l'ensemble des crédits n'étant pas répartis au niveau communautaire

(4) En tenant compte du fonds de cohésion

Source : Commission des Communautés européennes

Il convient cependant d'observer que notre pays bénéficie d'un taux de retour important au titre de la lutte contre le chômage et pour l'aménagement des structures agricoles.

En revanche, l'estimation des versements à la France au titre de l'objectif n° 2 doit être prise avec précaution compte tenu de l'hypothèse favorable posée quant à la valeur du taux de retour pour la période 1997-1999.

Dans l'ensemble, la progression des dépenses structurelles dans le total des dépenses communautaires devrait se traduire par une érosion du taux de retour global de notre pays.

En outre, il convient de souligner que la solidarité exprimée par la France à l'égard de ses partenaires n'est pas dirigée exclusivement vers ceux d'entre eux qui sont relativement moins prospères qu'elle. En ce sens, le niveau des versements à son bénéfice et du taux de retour de l'Allemagne témoignent de la part active prise par notre pays à la convergence économique dans les nouveaux "Länder" allemands.

IV. LE SOLDE DES FLUX FINANCIERS

a) Données d'ensemble

Solde des flux financiers par pays en 1993

	B	DK	A	GR	E	Irl.	It.	L	NL	P	RU
Ressource effective par Etat	2.394,9	1.206,5	19.076,4	1.011,2	5.172,6	567,4	10.265,0	167,0	4.030,6	909,6	7.626,6
Paiement aux Etats	2.454,5	1.583,4	7.246,1	5.147,9	8.263,0	2.939,3	8.739,6	356,6	2.704,0	3.418,0	4.500,8
Solde	59,6	376,9	-11.830,3	4.136,7	3.090,4	2.371,9	-1.525,4	189,6	-1.326,6	2.508,4	-3.125,8

Source : Rapports annuels de la Cour des Comptes

Au vu de l'évolution de leurs soldes respectifs, les pays peuvent être regroupés dans des ensembles distincts :

- les pays les moins prospères (Espagne, Portugal, Irlande et Grèce) sont bénéficiaires nets du budget communautaire. Leur solde progresse très rapidement sous l'influence de la mise en oeuvre des fonds structurels. Le cas de ces pays illustre le caractère redistributif du budget communautaire utilisé comme vecteur de la cohésion économique et sociale ;

- à l'inverse, cinq pays (Allemagne, Royaume-Uni, Italie, Pays Bas et Finlande) sont contributeurs nets. L'augmentation de la contribution nette est plus particulièrement significative pour l'Allemagne¹ et à un moindre degré pour le Royaume-Uni. L'Italie et les Pays Bas évoluent rapidement vers une situation de contributeur net structurel du fait d'une forte progression de leurs versements au budget communautaire et d'une stabilisation de leurs retours. La France tend à occuper une position relativement privilégiée, eu égard à sa prospérité relative, grâce à de bons retours agricoles.

¹ Pour l'Allemagne, l'évaluation ne tient pas compte de l'important abondement des crédits dont elle bénéficiera sur la période 1994-1999 du fait de sa réunification.

b) *Données pour la France*

Les derniers chiffres disponibles concernent l'exercice 1993.

Le solde indiqué ne reprend que les opérations enregistrées sur le budget communautaire, telles que communiquées par la Cour des Comptes. En outre, les paiements ne reprennent que les versements effectués au bénéfice des Etats membres et ne représentent qu'une partie (de l'ordre de 90 %) du total des paiements budgétaires communautaires. En effet, un certain nombre de dépenses ne peuvent pas être réparties par Etat dans le domaine administratif ou des actions de coopération internationale.

Le solde budgétaire pour la France est le suivant :

Mécus	1990	1991	1992	1993
Versements effectifs	8.089,4	10.602,0	10.493,4	11.545,5
Paiements à la France.....	6.284,6	8.152,5	9.049,8	10.525,9
Solde	- 1.804,9	- 2.449,5	- 1.443,6	- 1.019,4

Source : *Rapports annuels de la Cour des Comptes*

Le solde financier de la France est allé en s'améliorant. Compte tenu de la baisse de sa part contributive, ce mouvement devrait se poursuivre mais de façon très atténuée du fait de l'augmentation des crédits consacrés aux actions structurelles.

*

* *