

Cercle 3
Working document 01

NOTE

du	Secrétariat
au	"Cercle de discussion" sur les ressources propres
Objet :	Note descriptive sur le système des ressources propres

INTRODUCTION

Les ressources propres de l'Union se définissent comme des recettes de nature fiscale affectées une fois pour toutes à l'Union pour financer son budget, et lui revenant de droit sans qu'une décision ultérieure des autorités nationales ne doive intervenir.

Le système de ressources propres tel qu'il existe aujourd'hui s'est constitué progressivement.

Contrairement au traité CECA, les traités de Rome ne prévoyaient pas la mise en place immédiate de ressources propres pour le financement des Communautés qu'ils instituaient: le financement des deux Communautés (CEE et CEEA) était initialement assuré par des contributions financières des États. Ces traités envisageaient cependant l'établissement ultérieur d'un système de ressources propres devant comprendre notamment les recettes provenant du tarif douanier commun lorsque celui-ci aurait été définitivement mis en place. C'est sur cette base que des ressources propres, remplaçant les contributions nationales, ont été instituées par la décision du 21 avril 1970¹. Elle établissait une distinction entre:

¹ JO L 94 du 28.10.1970, p. 19

- les ressources propres par nature qui procèdent directement de l'existence d'un espace douanier unifié et dont l'attribution nationale est juridiquement - et pratiquement - impossible; ces ressources, appelées dans la pratique communautaire «ressources propres traditionnelles», sont :
 - les droits de douane du tarif douanier commun dont la perception communautaire s'est réalisée progressivement entre 1971 et 1975;
 - les prélèvements agricoles et les cotisations sur le sucre et l'isoglucose perçus intégralement par la Communauté depuis 1971
- et
- la ressource propre TVA ayant pour vocation d'équilibrer le budget. Cette ressource est basée sur la TVA perçue par les États membres, sur laquelle est appliquée un taux uniforme, valable pour tous les États membres, initialement fixé à 1 %, à l'assiette de la TVA déterminée selon des règles communautaires. Par la suite, ce taux a fait l'objet de plusieurs révisions. Il est de 0,75 % pour 2002 et 2003 et passera à 0,50 % à partir de 2004. La mise en œuvre effective de la recette TVA a été réalisée au fur et à mesure des progrès en matière d'harmonisation de l'assiette TVA (sixième directive de 1977 et neuvième directive de 1979). Depuis 1988, l'assiette de la ressource TVA est déterminée dans tous les États membres selon la méthode dite "des recettes" qui consiste à
 - prendre les recettes nettes encaissées au titre de la TVA par chaque État membre dans l'année et y ajouter certaines mesures de correction,
 - diviser ensuite ces recettes par le taux de la TVA perçue pendant l'année en cause (sachant, qu'en dépit des contraintes de rapprochement, les taux de TVA demeurent nationaux).
 Comme dans la plupart des États membres, plusieurs taux de TVA s'appliquent selon les produits ou services taxés, le montant total des recettes encaissées est divisé par un "taux moyen pondéré" (TMP) qui est déterminé, en vertu d'un règlement, moyennant une estimation du taux moyen applicable aux différentes catégories de biens imposables. Cette méthode procède donc d'un calcul statistique. On obtient alors la base dite intermédiaire.
 - dans un troisième temps, cette base intermédiaire fait l'objet de mesures de compensations positives ou négatives effectuées sur base de données fiscales fournies par les États membres. On obtient alors la base finale avant écrêtement de la ressource TVA au titre de l'année considérée par État membre.

Depuis 1988, un taux d'écrêtement s'applique à l'assiette de la ressource TVA. D'abord appliqué seulement pour les États membres les moins prospères, l'écrêtement s'applique aujourd'hui à tous les États membres: il consiste à ne prendre en compte l'assiette TVA de chaque État membre qu'à concurrence de 50% de son PNB.

On applique ensuite à l'assiette de tous les États membres le taux maximal applicable défini dans le cadre de la décision ressources propres². Le montant obtenu doit être ensuite corrigé afin de tenir compte du financement de la correction britannique (voir infra).

Une «quatrième ressource» a par la suite été intégrée au système à partir de la décision du 24 juin 1988. Elle est basée sur le PNB des États membres et provient de l'application à une assiette représentant la somme des produits nationaux bruts au prix du marché, d'un taux à fixer dans le cadre de la procédure budgétaire compte tenu du rendement de toutes les autres catégories de ressources propres.

Enfin, depuis la décision du 7 mai 1985 mettant en œuvre une décision du Conseil européen de Fontainebleau de juin 1984, ce système est assorti d'un mécanisme de compensation instaurant une correction à la source au profit du Royaume-Uni visant à corriger le déséquilibre structurel des relations financières entre la Communauté et cet État membre résultant de la situation particulière du Royaume-Uni au moment de son adhésion, caractérisée par, d'un côté, une économie agricole d'importance modeste et une consommation de produits agro-alimentaires largement orientée vers l'importation en provenance des pays tiers, avec pour conséquence des dépenses agricoles communautaires faibles au Royaume-Uni et, de l'autre, une contribution importante au financement du budget de la Communauté, résultant, notamment, de la part relative très élevée de l'assiette TVA par rapport au PNB de ce pays. Le Royaume-Uni bénéficie donc d'une correction à la source correspondant aux deux tiers (66 %) de la différence entre la part du Royaume-Uni dans la recette TVA et sa part dans les dépenses communautaires réparties, appliqués au total des dépenses réparties, reviennent au Royaume-Uni sous forme de réduction de l'assiette TVA britannique.

² En réalité, il est fait appel à un "taux uniforme", la différence entre le taux maximal et le taux uniforme étant le pourcentage de l'assiette TVA nécessaire à financer le montant de la correction britannique.

Cette correction au bénéfice du Royaume-Uni implique une charge supplémentaire pour les quatorze autres États ajoutée aux versements de la TVA de chacun d'entre eux, afin que la correction ne se traduise pas par une réduction du total des ressources propres disponibles: le financement de la correction est actuellement réparti, compte tenu d'un abattement de 75 % pour l'Allemagne, les Pays-Bas, l'Autriche et la Suède, entre les États membres proportionnellement à leur PNB.

Alors qu'en 1971 les prélèvements agricoles et les droits de douanes représentaient respectivement environ 57% et 43% des ressources propres, actuellement les ressources propres se répartissent comme suit: PNB: environ 44%, TVA: environ 40%, droits de douane: environ 15% et, enfin, prélèvements agricoles: environ 1%.

LES CARACTÈRES ESSENTIELS DU SYSTÈME ACTUEL DE RESSOURCES PROPRES

Si le système de ressources propres n'a pas connu de bouleversement depuis 1988, des aménagements réguliers lui ont été apportés. Il repose, à présent, sur la décision 2000/597/CE du Conseil du 29 septembre 2000 relative au système des ressources propres des Communautés européennes³ et sur deux règlements pour son application⁴.

La dimension financière: un niveau de ressources garanti pour la Communauté

Le premier système de ressources propres mis en place reposait sur des mécanismes d'allocation de ressources sans lien avec les besoins. Il en est résulté pour la Communauté depuis le début des années 80 des difficultés à couvrir ses besoins croissants.

Le système mis en place en 1988 tend à adapter le plafond des ressources propres à l'évolution prévue des dépenses. Dans le cadre de ce plafond global, l'introduction de la quatrième ressource PNB permet d'établir l'équilibre requis entre recettes et dépenses.

³ JO L 253 du 07.10.2000, p. 42

⁴ Règlement (CE, Euratom) n° 1150/2000, qui fixe les conditions d'application de la décision, et règlement (CEE, Euratom) n° 1553/89 concernant le régime uniforme définitif de perception des ressources propres provenant de la taxe à la valeur ajoutée

1) Le lien entre ressources et dépenses

Un plafond global des ressources propres est fixé et exprimé en pourcentage du PNB de la Communauté (1,27 %⁵ pour la période 2000-2006). Le caractère global de ce plafond signifie qu'il s'applique aux ressources propres considérées comme un tout, et à l'ensemble des États membres pris collectivement. Il est établi en liaison avec la fixation dans les perspectives financières du plafond de dépenses (en termes de crédits pour paiements) sur une période à moyen terme (actuellement 2000-2006).

La compatibilité entre l'évolution des dépenses et le plafond fixé aux ressources propres est par ailleurs assurée par d'autres dispositions:

- les plafonds de dépenses en crédits pour engagements dans les perspectives financières sont établis de façon à maintenir une évolution ordonnée avec l'ensemble des crédits pour paiements nécessaires. Aux termes de la décision «ressources propres» (article 3, paragraphe 2), le total des crédits pour engagements inscrits au budget ne peut dépasser en tout état de cause un certain pourcentage du PNB de la Communauté, fixé à 1,335 % moyennant la prise en compte du nouveau mode de calcul du PNB;
- en application des dispositions introduites par le traité de Maastricht (article 270 TCE), la Commission doit s'assurer au préalable que les propositions qu'elle présente, ou les mesures d'exécution qu'elle prend, peuvent être financées dans les limites des ressources propres⁶. Le plafond maximal de ressources propres reste applicable, sauf modification de la décision de base, même en l'absence d'un renouvellement à leur échéance des perspectives financières. Cela assure la permanence du système de financement, tout en imposant une limite à l'évolution de la dépense.

⁵ 1,24% selon le nouveau système de comptes

⁶ Ce principe est repris au projet d'article 39, paragraphe 5, du traité constitutionnel (Doc. CONV 602/03)

2) Le «bouclage» du financement par la ressource PNB.

Au-delà du produit des ressources propres traditionnelles et de la ressource TVA, dont les rendements résultent des taux applicables et de l'évolution effective des assiettes, le financement des dépenses est assuré, jusqu'à concurrence du plafond général des ressources propres, par la recette fondée sur le PNB. Cette ressource est donc destinée à assurer l'équilibre du budget, d'où sa désignation fréquente de «ressource complémentaire», dans les documents budgétaires.

La dimension juridique: le caractère propre des ressources

1) Le fondement juridique: un transfert définitif de ressources fiscales par les États membres dans le cadre d'une procédure particulière

Le système des ressources propres s'analyse comme un transfert définitif de ressources d'origine fiscale vers la Communauté. En vertu de l'article 36 paragraphe 2 du règlement financier⁷, l'arrêt définitif du budget de chaque exercice crée l'obligation pour chaque État membre de mettre à disposition de la Communauté les versements dus au titre de ce budget. C'est en raison de l'engagement pris par les États membres de fournir les ressources propres nécessaires qu'a été établie la procédure particulièrement lourde et solennelle nécessaire à l'adoption des décisions de base en ce domaine prévue à l'article 269 TCE (unanimité au Conseil et ratifications nationales).

2) La conséquence: la mise à disposition automatique

En l'absence d'administration fiscale communautaire, les ressources propres traditionnelles sont perçues par les administrations des États membres. Le règlement (CE, Euratom) n° 1150/2000 (article 2) prévoit que le droit des Communautés sur ces ressources est constaté dès que le montant dû est communiqué au contribuable par le service compétent de l'État membre. Les droits constatés

⁷ Règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil du 25 juin 2002 portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes (JO L 248 du 16.9.2002, p. 1)

sont comptabilisés puis inscrits au crédit d'un compte «ressources propres», ouvert à cet effet par la Commission auprès du Trésor national, selon le rythme des contributions effectives.

En revanche, les ressources TVA et PNB ne faisant pas l'objet d'une perception distincte auprès des contribuables sont mises à disposition le premier jour ouvrable de chaque mois, à raison du douzième de leur montant prévisionnel figurant au budget communautaire.

Cette mise à disposition est garantie par le règlement (CE, Euratom) n° 1150/2000 (article 11) qui prévoit que tout retard dans les inscriptions donne lieu à paiement par l'État membre d'intérêts de retard.

Le caractère propre des ressources et, par conséquent, l'autonomie financière sont parfois masqués par le fait que les versements au titre des ressources propres figurent souvent dans les budgets nationaux et apparaissent donc subordonnés au vote des parlements nationaux. L'intervention de ceux-ci dans le cadre de la procédure budgétaire des États membres entretient donc une équivoque quant à l'automaticité de la mise à disposition des ressources.

La dimension économique

1) Le système de financement antérieur à la réforme de 1988, dont l'élément prédominant était la ressource TVA, était jugé doublement inéquitable:

- la ressource TVA a structurellement un caractère régressif dans la mesure où, dans les États membres les moins prospères, la part de la consommation dans le PNB est plus large que dans les États les plus riches, ce qui se traduit par une base TVA dans le PNB comparativement plus élevée. À l'inverse, les pays exportateurs nets et à taux d'épargne élevé sont favorisés;
- la prédominance de la ressource TVA a été, avec la répartition de la dépense agricole, à l'origine des déséquilibres budgétaires constatés au détriment du Royaume-Uni. Le mécanisme correcteur établi en 1984 à la suite des accords de Fontainebleau s'est traduit par une réduction du total des ressources propres disponibles, compte tenu du plafonnement du taux d'appel à 1 % d'une assiette commune.

2) Le système issu de la décision de 1988, et conforté par celles de 1994 et de 2000, marque une évolution significative sur ces deux points:

- l'assiette à prendre en compte pour l'application du taux uniforme de TVA ne peut dépasser un certain pourcentage du PNB d'un État membre, fixé à 50 % depuis 1995. De plus, le taux d'appel maximal de cette ressource a été et sera encore progressivement réduit, jusqu'à 0,5 % en 2004;
- la création de la quatrième ressource (ressource complémentaire PNB) permet de faire reposer le financement du budget sur une assiette reflétant mieux la richesse effective des États membres. Enfin, si les décisions successives ont adopté un système de correction des déséquilibres budgétaires qui prolonge en pratique l'approche définie à Fontainebleau, la correction au bénéfice du Royaume-Uni ne se traduit plus par une réduction du total des ressources propres disponibles: le financement de la correction est actuellement réparti, compte tenu d'un abattement de 75 % pour l'Allemagne, les Pays-Bas, l'Autriche et la Suède, entre les États membres proportionnellement à leur PNB.

Le remplacement progressif de la ressource TVA par la ressource PNB a conduit mécaniquement à une plus grande équité des contributions brutes des États membres, c'est-à-dire à une meilleure proportionnalité entre la richesse produite par un État membre donné et la contribution brute de celui-ci. Cette proportionnalité est aujourd'hui bien respectée pour tous les États, à l'exception du Royaume-Uni du fait de la correction effectuée. Cette évolution se poursuivra dans les années à venir dans la mesure où la part de la ressource TVA est amenée à diminuer encore, conformément à la décision «ressources propres» du 29 septembre 2000⁸. La proportionnalité ne sera cependant pas parfaite, pour trois raisons:

- la persistance du mécanisme de correction au bénéfice du Royaume-Uni;
- la persistance d'une part de régressivité du fait de la persistance de la ressource TVA;

⁸ Le taux d'appel maximal de la TVA, fixé pour 1999 à 1 %, a été baissé à 0,75 % en 2002 et 2003, et sera de nouveau baissé à 0,50 % à partir de 2004 en vue de poursuivre le processus de prise en compte de la capacité contributive de chaque État membre au budget de l'UE et de corriger, pour les États membres les moins prospères, les éléments régressifs du système actuel.

- la répartition inégale entre les États membres des recettes provenant des ressources propres traditionnelles. Les recettes provenant de ces ressources paraissent refléter un désavantage pour la Belgique, l'Irlande, les Pays-Bas et le Royaume-Uni. Cette situation s'explique toutefois largement par l'effet «Rotterdam», qui lie les recettes au port d'entrée plutôt qu'au pays qui supporte la charge économique du droit, et ne constitue donc pas une atteinte réelle à l'équité.

Les difficultés que la Communauté a pu rencontrer dans les années 80 pour porter ses recettes au niveau réclamé par l'accroissement de ses dépenses ont totalement disparu, sous l'effet conjugué de deux facteurs:

- l'introduction de la ressource PNB et son utilisation comme variable d'ajustement: cette ressource n'est, en effet, pas assise sur une imposition bien définie, mais sur la capacité budgétaire globale des États membres;
- l'effort accompli en termes de maîtrise des dépenses au cours des années 90: il en résulte, depuis 1996, un écart positif et croissant entre le plafond des ressources propres et le plafond des dépenses, et plus encore entre le plafond des ressources propres et le budget réel. En 2001, ces écarts atteignent respectivement 0,16 % et 0,20 % du PIB communautaire.

Cependant les ressources traditionnelles posent problème en ce qui concerne *le rapport coût/efficacité des ressources de la Communauté*. En effet, leur perception, dont les États ont la charge, est très complexe et le risque de fraude et d'irrégularités élevé⁹. En revanche, la perception de la ressource TVA, et surtout de la ressource PNB, qui représentent ensemble plus de 80 % du montant total des ressources, est très peu coûteuse.

À certains égards, le système actuel présente cependant des lacunes significatives en termes d'autonomie financière et de transparence/simplicité. En effet, l'essentiel des ressources de l'Union provient des contributions nationales, à savoir des trésors publics des États membres; cela réduit l'autonomie financière de l'Union, mais assure un bon degré d'équité et un bon rapport

⁹ Il convient cependant de noter que, même si le produit de ces droits ne constituaient pas une ressource propre, les États membres devraient appliquer la réglementation de l'union douanière et seraient confrontés aux mêmes difficultés.

coût/efficacité. Les ressources propres traditionnelles contribuent à l'autonomie financière, mais leur équité est contestable et leur recouvrement ainsi que leur contrôle sont très complexes.

- a) Si l'autonomie financière de l'Union correspond à une réalité juridique, la plus grande partie des ressources propres apparaissent comme des transferts à la charge des budgets nationaux. Les ressources propres traditionnelles constituent, à l'heure actuelle, la seule vraie ressource propre de l'Union européenne. Sa part dans le total des ressources a connu une diminution régulière. De plus, même si les droits de douane et les flux financiers qui en relèvent proviennent de la politique commerciale communautaire, les États membres qui recouvrent ces droits ont tendance à les considérer comme des contributions nationales. Cette dépendance croissante de la Communauté vis-à-vis des transferts en provenance des budgets nationaux conduit à ce que la question du financement de l'Union interfère avec les politiques budgétaires nationales, et alimente les revendications des États en termes de bénéfice tiré au niveau national du budget communautaire, alors même que cette notion est difficile à définir.
- b) La transparence et la simplicité du système ne sont pas satisfaisantes. Le calcul des contributions dues au titre de la ressource TVA présente un double inconvénient de ce point de vue. D'une part, il fait dépendre les montants perçus de calculs statistiques (notamment pour l'estimation du taux moyen pondéré) qui reconstruisent un impôt fictif distinct de celui effectivement payé par les contribuables des différents États. D'autre part, l'écèlement de la ressource TVA pour un nombre croissant d'États membres conduit à faire de celle-ci une ressource PNB de fait¹⁰. Par ailleurs, la présence de la correction en faveur du Royaume-Uni contribue à masquer la nature exacte du système et ses conséquences. Plus généralement, la

¹⁰ Selon la décision sur les ressources propres du 24 juin 1988, l'assiette à prendre en compte pour chaque État membre ne pouvait pas dépasser 55 % de son PNB. La décision relative aux ressources propres du 31 octobre 1994 a écelé l'assiette TVA à 50 % du PNB à compter de 1995 pour les États membres dont le PNB par habitant était inférieur à 90 % de la moyenne communautaire (c'est-à-dire pour l'Espagne, la Grèce, l'Irlande et le Portugal). Cette disposition a été mise en oeuvre, par étapes égales, pour les autres États membres au cours de la période allant de 1995 à 1999 (c'est-à-dire 54 % en 1995, 53 % en 1996, 52 % en 1997, 51 % en 1998 et 50 % en 1999). Dans la décision sur les ressources propres du 29 septembre 2000, l'assiette TVA est écelée à 50 % du PNB pour tous les États membres. L'écèlement de l'assiette TVA traduit la volonté d'améliorer les aspects régressifs de la ressource TVA, dont on considère qu'elle pénalise de manière disproportionnée, en termes budgétaires, les États membres les moins prospères.

prédominance de la ressource PNB conduit à révéler l'origine nationale des ressources et à masquer les catégories de contribuables concernées.

LA PROCÉDURE DE PRISE DE DECISION

L'article 269 TCE, dans sa forme actuelle, prévoit l'adoption à l'unanimité des dispositions relatives au système de ressources propres de l'Union, mais il ne s'agit pas de dispositions obligatoires, le Conseil se limitant à en recommander la ratification aux États membres. On peut dès lors se poser la question de savoir si cette procédure est apte à garantir à l'avenir l'adoption des mesures nécessaires au financement des politiques de l'Union, compte tenu de "l'effet de nombre". En effet, dans une Union élargie, sera-t-il toujours possible d'assurer le financement à travers une décision qui doit être adoptée à l'unanimité et ratifiée par tous les États membre ?

Par ailleurs, une deuxième question se pose: celle de savoir si la procédure prévue actuellement à l'article 269 TCE permettrait-elle l'évolution du système au delà des contributions nationales, vers des ressources autonomes. En effet, un bon nombre de conventionnels a proposé de prévoir dans la Constitution la possibilité d'établir un impôt européen ou de participer à des impôts nationaux, sans que cela se traduise dans un accroissement de la pression fiscale sur les citoyens. Il s'agirait surtout d'un impératif de transparence: les citoyens européens devraient savoir comment et dans quelle mesure ils financent l'Union.

Il convient également de noter que l'économie de l'article 269 TCE participe de la logique des traités internationaux. Or, la Convention se place dans une logique constitutionnelle qui vise à permettre à l'Union de remplir ses tâches tout en s'inscrivant dans la double légitimité des États et des citoyens.

Il faut noter cependant à cet égard qu'un changement de la procédure qui consisterait à supprimer l'exigence de ratifications nationales, impliquerait la création d'une nouvelle compétence de l'Union, dont il faudrait tenir compte au titre III de la Constitution.