

L'évolution des ressources propres des Communautés et de l'Union

Source: CVCE. European Navigator. Laurence Maufort.

Copyright: (c) CVCE.EU by UNI.LU

Tous droits de reproduction, de communication au public, d'adaptation, de distribution ou de rediffusion, via Internet, un réseau interne ou tout autre moyen, strictement réservés pour tous pays.

Consultez l'avertissement juridique et les conditions d'utilisation du site.

URL:

http://www.cvce.eu/obj/l_evolution_des_ressources_propres_des_communautes_et_de_l_union-fr-cc05b5ce-8f83-4443-8328-9922fc7bc07a.html



Date de dernière mise à jour: 08/07/2016

L'évolution des ressources propres des Communautés et de l'Union

Contributions des États membres (1958-1970)

Le traité instituant la Communauté économique européenne (CEE) et le traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEA ou Euratom), signés à Rome le 25 mars 1957, prévoient un système de financement des Communautés par des contributions versées par les États membres.

Ces contributions sont déterminées selon une clé de répartition dépendant des capacités contributives de chaque État membre (article 200, paragraphe 1, du traité CEE et article 172, paragraphe 1, du traité CEEA). Dans le traité CEE, une autre clé de répartition est prévue pour les dépenses du Fonds social européen (article 200, paragraphe 2). Dans le traité CEEA, la clé diffère selon qu'il s'agit du budget de fonctionnement ou du budget de recherche et d'investissement (article 172, paragraphe 2).

Ainsi, ces deux Communautés sont financées, à l'instar des organisations internationales, par des contributions nationales.

Cependant, cette situation ne devait être que transitoire puisque la possibilité de basculer vers un système de financement propre et indépendant des États membres est déjà prévue dès l'origine dans les traités de Rome. En effet, l'article 201 du traité CEE et l'article 173 du traité CEEA prévoient respectivement le remplacement des contributions des États membres par des ressources propres et le remplacement par le produit de prélèvements perçus par la Communauté dans les États membres.

L'article 201 du traité CEE va même plus loin dans la mesure où il envisage le remplacement des contributions nationales par une catégorie précise de recettes, celles provenant du tarif douanier commun.

Après la mise en place d'une politique agricole commune, le Conseil décide dans son règlement n° 25 du 4 avril 1962 que les recettes provenant des prélèvements perçus sur les importations agricoles en provenance des pays tiers reviennent à la Communauté et constituent des ressources budgétaires pour la Communauté.

À ce stade, la Communauté peut donc envisager ces deux recettes comme étant susceptibles de lui procurer un début de financement autonome.

La Commission qui a pour mission d'étudier le remplacement des contributions financières des États membres, présente plusieurs propositions successives au Conseil.

En 1965, une première tentative de transfert des droits de douane et des prélèvements agricoles voit le jour mais échoue face à l'opposition française. L'intégration européenne connaît la crise de la «chaise vide» qui est résolue, près de six mois plus tard, par le célèbre «compromis de Luxembourg» en janvier 1966.

Il faut attendre le sommet de La Haye des 1^{er} et 2 décembre 1969 pour voir les chefs d'État ou de gouvernement réaffirmer leur volonté de remplacer les contributions financières des États membres par un système de ressources propres.

Première décision relative aux ressources propres (1970-1985)

Le 21 avril 1970, le Conseil adopte la décision relative au remplacement des contributions financières des États membres par des ressources propres aux Communautés. Elle établit le passage des contributions étatiques, qui sont un moyen de contrôle des États membres sur les politiques entreprises par les Communautés, à un financement autonome par des **ressources propres «traditionnelles»** (prélèvements agricoles, droits de douane) et une **ressource basée sur la taxe sur la valeur ajoutée (TVA)**.

La décision du 21 avril 1970 affecte d'emblée au budget, à compter du 1^{er} janvier 1971, «*les prélèvements, primes, montants supplémentaires ou compensatoires, montants ou éléments additionnels et autres droits*

établis ou à établir par les institutions communautaires sur les échanges avec les pays tiers dans le cadre de la politique agricole commune ainsi que les cotisations et autres droits prévus dans le cadre de l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre, ci-après dénommés *prélèvements agricoles*» (article 2, point a)). Première ressource propre, **les prélèvements agricoles** ont été instaurés en 1962 par le règlement n° 25 du Conseil. Il s'agit d'une part de taxes perçues sur les échanges de produits agricoles avec les États non-membres dans le cadre de la politique agricole commune, et d'autre part de cotisations à la production et au stockage du sucre et de l'isoglucose. Ces cotisations sont intérieures à la Communauté, contrairement aux taxes sur les importations agricoles.

En outre, la décision du 21 avril 1970 affecte progressivement au budget, à compter du 1^{er} janvier 1971, «*les droits du tarif douanier commun et des autres droits établis ou à établir par les institutions communautaires sur les échanges avec les pays tiers, ci-après dénommés droits de douane*» (article 2, point b)). Deuxième ressource propre, **les droits de douane** sont perçus aux frontières extérieures sur les importations. Le traité CEE prévoyait déjà que les recettes provenant du tarif douanier commun, une fois mis en place représenterait la première ressource propre (article 201). Le tarif douanier commun est mis en place le 1^{er} juillet 1968.

Au titre de **frais de perception**, la décision de 1970 accorde aux États membres une remise de 10 % du montant des ressources propres traditionnelles perçues (article 3, paragraphe 1, cinquième alinéa).

Ces deux *ressources propres traditionnelles* (prélèvements agricoles et droits de douane) sont considérées comme des ressources propres *par nature* car il s'agit de recettes perçues dans le cadre des politiques communautaires et non de recettes provenant des États membres.

Cependant elles n'auraient pas été suffisantes pour financer le budget communautaire, aussi a-t-on fait appel à un autre type de recette.

L'article 4 de la décision du 21 avril 1970 introduit, à compter du 1^{er} janvier 1975, une troisième ressource propre: **les ressources provenant de la TVA**. Cette ressource se démarque des autres car elle reflète l'intensité du potentiel économique dans les États membres. Elle provient de l'application d'un taux uniforme à une assiette TVA déterminée d'une manière uniforme pour les États membres selon des règles communautaires. En d'autres termes, il s'agit d'un prélèvement sur les recettes TVA encaissées par chaque État membre. Cette ressource résulte de l'application du taux communautaire à une matière imposable déterminée selon les règles de l'assiette uniforme.

Il est prévu que ce taux ne peut dépasser un *taux d'appel maximal de 1 %*. Ainsi le taux effectivement appelé est fixé chaque année en fin de procédure budgétaire en fonction des dépenses non couvertes par les autres ressources propres. Cette troisième ressource a donc pour vocation d'assurer l'équilibre du budget.

La définition d'une assiette harmonisée de la TVA est introduite par la directive du 17 mai 1977. Néanmoins, le budget n'est financé pour la première fois intégralement par des ressources propres qu'à partir de l'exercice 1980 en raison du retard intervenu dans certains États membres quant aux adaptations nécessaires de leur législation relative à la TVA.

En outre, les Communautés disposent d'**autres ressources**. L'article 4 de la décision de 1970 énonce que «le budget des Communautés est, *sans préjudice des autres recettes*, intégralement financé par des ressources propres». Par ce biais, leur existence est donc consacrée. Elles visent entre autres les prélèvements perçus sur les traitements, salaires et indemnités du personnel des Communautés, les intérêts de retard et amendes, diverses taxes, le produit de la vente des publications, les emprunts de la CEEA,...

Le traité CEE ne prévoit pas la possibilité pour la Communauté de pouvoir **emprunter et prêter**. Toutefois en utilisant l'article 235 du traité CEE, elle s'est dotée de cette capacité d'abord limitée aux emprunts destinés à venir en aide aux États en difficultés (emprunts balances des paiements), puis étendue au

financement de projets d'investissements présentés par les États.

Ce régime de ressources propres avec un plafonnement à 1 % de la ressource TVA dure pendant plus de dix ans, mais l'insuffisance des ressources financières de la Communauté liée à l'explosion des dépenses de la politique agricole commune, à l'adhésion de la Grèce en 1981 et à la perspective de l'élargissement vers l'Espagne et le Portugal pousse le Conseil à adapter la décision de 1970 sur les ressources propres.

Deuxième décision relative aux ressources propres (1985-1988)

La décision du 7 mai 1985, adoptée à la suite du sommet de Fontainebleau des 25 et 26 juin 1984, ne modifie pas le régime des ressources propres.

Dans le but d'augmenter les ressources financières tout en maintenant les sources de recettes existantes, elle relève **le plafond de la ressource TVA** de 1 % à 1,4 % et ce, à partir du 1^{er} janvier 1986 (article 3, paragraphe 2).

La principale nouveauté de cette décision réside dans l'introduction d'un régime de **correction des déséquilibres budgétaires**, destiné à établir un dispositif stable pour la compensation financière attribuée au *Royaume-Uni*. Ce dernier, invoquant le déséquilibre entre les charges qu'il supporte du fait de son appartenance à la Communauté et le retour financier qu'il en tire, se voit accorder une réduction de ses versements de recettes à la Communauté au titre de la TVA. Cette remise correspond à 66 % de son solde net. Le financement de cette compensation est réparti entre les autres États membres au prorata de leur participation aux recettes TVA à l'exception de l'*Allemagne* qui voit sa part réduite d'un tiers (article 3, paragraphe 3).

Malgré le relèvement du plafond d'appel de la TVA, à compter du 1^{er} janvier 1986, le budget communautaire s'est révélé rapidement insuffisant pour faire face aux dépenses sans cesse croissantes liées à l'augmentation du champ des activités communautaires (conséquences de l'Acte unique européen) et à l'adhésion de nouveaux États membres. De surcroît, les ressources propres traditionnelles s'amenuisent. La Communauté devenue de plus en plus autosuffisante dans le domaine agricole réduit ses importations, ce qui entraîne une baisse des recettes dues aux taxes d'importation. En outre, la Communauté octroie bon nombre de réductions tarifaires de différente nature, il en résulte une diminution des recettes douanières.

Comme le signale la communication de la Commission, présentée le 15 février 1987, «Réussir l'Acte unique: une nouvelle frontière pour l'Europe» – communément appelée «paquet Delors I» –, le régime actuel est arrivé à épuisement. La Communauté doit se doter d'un système de ressources propres suffisant susceptible de lui assurer une période assez longue de «sécurité budgétaire». La seule augmentation du plafond de la ressource TVA n'apporterait pas de solution durable. La Commission préconise donc de recourir à une quatrième ressource et d'instaurer un plafond des ressources propres.

Le Conseil européen des 11, 12 et 13 février 1988 tenu à Bruxelles s'inscrit dans la continuité de la communication de la Commission et prépare un remaniement profond du système de ressources propres.

Troisième décision relative aux ressources propres (1988-1994)

La décision du 24 juin 1988 établit un nouveau régime de financement du budget communautaire applicable au 1^{er} janvier 1988.

Elle crée une quatrième ressource assise sur le produit national brut (PNB) des États membres: **la ressource PNB**. Celle-ci est obtenue par application d'un taux à fixer chaque année dans le cadre de la procédure budgétaire, à une assiette représentant la somme des PNB de tous les États membres établis selon des règles devant être adoptées par une directive (article 2, paragraphe 1, point d)). Destinée à équilibrer le budget

communautaire, elle est calculée par différence entre les dépenses et le produit des autres ressources propres d'où son qualificatif de *ressource complémentaire*. La référence au PNB doit permettre de tenir compte de la prospérité relative des États membres et donc de répartir entre eux, de façon équitable, la charge du financement communautaire.

Cette même décision fixe **un plafond du montant total des ressources propres** à un pourcentage du PNB. Elle introduit donc le principe d'un plafonnement global du montant total des ressources propres attribuées à la Communauté. Ce plafond, fixé en 1988 à 1,15 %, croît progressivement jusqu'à atteindre 1,20 % du total du PNB de la Communauté en 1992 (pour couvrir les crédits de paiements) (article 3). Ainsi, ce nouveau dispositif permet d'indexer le budget européen sur l'évolution de la richesse économique de la Communauté.

La recette TVA, qui a perdu sa vocation de ressource d'équilibre, est adaptée afin de tenir compte des disparités entre les États membres liées au caractère inégal de leur propension à consommer. Le taux de la TVA est maintenu à 1,4 % mais l'assiette à prendre en compte pour chaque État membre ne peut dépasser 55 % de son PNB. C'est le principe de **l'écrêtement de l'assiette TVA** (article 2, paragraphe 4, point a) et article 2, paragraphe 1, point c)).

Le mécanisme de **compensation accordé au Royaume-Uni** est légèrement modifié pour tenir compte de l'écrêtement de l'assiette de la TVA et de l'introduction d'une recette complémentaire (article 4). La décision pérennise l'allègement de la quote-part de *l'Allemagne* dans le financement de cette compensation (article 5) et introduit un abattement temporaire jusqu'en 1991 au profit de *l'Espagne* et du *Portugal* (article 9).

En outre, la décision affecte au budget communautaire les **droits de douane** perçus dans le cadre du traité **CECA** (article 2, paragraphe 1, point b)). En effet, les produits CECA ne relèvent pas du tarif douanier commun.

Arrivé au terme du calendrier prévu en matière de plafonnement global des ressources propres (1992) et suite à l'augmentation des dépenses de la Communauté en raison des extensions de compétences réalisées par le traité sur l'Union européenne (traité UE), la Commission se penche à nouveau sur le système des ressources propres.

Dans sa communication du 11 février 1992 «De l'Acte unique à l'après-Maastricht: les moyens de nos ambitions» – communément appelée «paquet Delors II» – elle souligne le caractère régressif de la ressource TVA qui pénalise, de façon disproportionnée, les États membres les moins prospères dans la mesure où ces derniers consacrent en général une grande part de leur PNB à la consommation. La Commission présente au Conseil les corrections à mettre en œuvre pour réduire la part relative de la ressource TVA des ressources communautaires et faire coïncider les ressources versées par chaque État membre avec sa capacité contributive.

Les chefs d'État ou de gouvernement réunis à Édimbourg les 11 et 12 décembre 1992, décident des modifications à apporter à la «troisième décision».

Par ailleurs, même si la décision de 1970 aménage un système de financement communautaire basé sur des ressources propres, c'est le traité UE – entré en vigueur le 1^{er} novembre 1993 – qui modifie les articles 201 du traité CEE et 173 du traité CEEA et par là consacre ce régime de financement autonome.

Dans la foulée, le traité UE abroge les articles fixant une clé de répartition pour les contributions financières des États membres (article 200 du traité CEE et article 172, paragraphe 1, 2 et 3 du traité CEEA).

Quatrième décision relative aux ressources propres (1994-2000)

La décision du 31 octobre 1994 – applicable dès le 1^{er} janvier 1995 – est adoptée à la suite du Conseil européen d'Édimbourg des 11 et 12 décembre 1992. Elle fixe le niveau des ressources communautaires pour la période 1995–1999 sur base du même régime que la décision précédente mais apporte quelques adaptations.

Dans le but de réduire la place de la recette TVA dans le financement communautaire et par là mieux tenir compte de la capacité contributive des États membres, cette décision organise la diminution progressive du **taux d'appel de la ressource TVA** qui passe de 1,4 % à 1 % entre 1995 et 1999 (article 2, paragraphe 4, point a)).

À partir de 1995, le **plafond de l'assiette de la TVA** est fixé à 50 % de leur PNB pour les États membres dont le PNB par habitant en 1991 était inférieur à 90 % de la moyenne communautaire. Cette modification est étendue progressivement entre 1995 et 1999 à l'ensemble des États membres. Ainsi les pays les moins prospères bénéficient davantage de cet écrêtement (article 2, paragraphe 1, point c)).

Le **plafond du montant total des ressources propres** (pour les crédits de paiements) est revu à la hausse afin d'augmenter les recettes communautaires. Il passe de 1,21 % à 1,27 % du total des PNB des États membres entre 1995 et 1999 (article 3, paragraphe 1).

Dans sa communication «Agenda 2000: Pour une Union plus forte et plus large», du 16 juillet 1997, la Commission insiste sur la nécessité de bien prendre en compte les répercussions financières du futur élargissement de l'Union européenne aux pays de l'Europe centrale et orientale. Elle considère que le système de ressources propres existant n'a pas besoin d'être modifié et qu'il peut très bien rester applicable pour la période 2000-2006.

Le système des ressources propres est évalué par la Commission dans un rapport daté du 7 octobre 1998. Celui-ci constate que les réformes introduites par les décisions sur les ressources propres de 1988 et de 1994 ont entraîné une diminution de la part des contributions TVA dans le budget. D'autre part, l'importance des ressources propres traditionnelles diminue en raison de la libéralisation des échanges. En conséquence, la part de la ressource PNB dans le budget a considérablement augmenté.

Le rapport juge le fonctionnement du système de financement selon cinq critères: l'adéquation, l'équité, l'autonomie financière, la transparence-simplicité et le coût-efficacité. Suite à cette analyse, il présente des possibilités de réforme pour simplifier le système, améliorer son rapport coût-efficacité et sa transparence, et accroître l'autonomie financière de l'Union. En outre, il contient également des propositions pour l'introduction de nouvelles ressources propres.

Sur base de ce rapport, le Conseil européen de Berlin des 24 et 25 mars 1999 arrête les ajustements à apporter au système de financement de l'Union mais se garde d'introduire de nouvelles ressources propres.

Cinquième décision relative aux ressources propres (2000-2006)

La décision du 29 septembre 2000, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2002, répond aux souhaits émis par le Conseil européen de Berlin.

Afin de maintenir le processus de prise en compte de la capacité contributive de chaque État et de réduire la recette TVA, le **taux d'appel maximal de la ressource TVA** est ramené à 0,75 % en 2002 et à 0,50 % en 2004 (article 2, paragraphe 4, point a)).

Pour les mêmes raisons, le **plafond de l'assiette de la TVA** reste fixé à 50 % du PNB de chaque État membre (article 2, paragraphe 1, point c)).

En vue d'assurer à l'Union la possibilité de pouvoir développer ses politiques et de se préparer au nouvel élargissement, le **plafond des ressources propres** (pour les crédits de paiements) est maintenu à 1,27 % du PNB communautaire (article 3, paragraphe 1).

En outre, la décision de 2000 prévoit une adaptation technique afin d'employer les notions statistiques les plus récentes. En effet, dans le système européen de comptes nationaux de 1995 (SEC 95), la notion de PNB a été remplacée par celle de **RNB (revenu national brut)**. Ainsi dans cette décision, le PNB est défini comme étant équivalent au RNB. Dès lors, afin de maintenir inchangé le montant des ressources communautaires, le plafond des ressources propres en tant que pourcentage du RNB de l'Union est adapté et vaut 1,24 % (pour les crédits de paiements) (article 2, paragraphe 7).

En ce qui concerne les ressources propres traditionnelles, la fraction que les États membres peuvent retenir en tant que **frais de perception** est augmentée de 10 à 25 % à partir du 1^{er} janvier 2001 (article 2, paragraphe 3).

La **compensation en faveur du Royaume-Uni** est maintenue, mais moyennant l'application de deux ajustements techniques destinés à neutraliser les gains exceptionnels découlant de l'augmentation du pourcentage des ressources propres traditionnelles retenues par les États membres pour couvrir leur frais de perception et des dépenses de préadhésion (article 4, points e) et f)).

L'*Allemagne, les Pays-Bas, l'Autriche et la Suède* ne paient plus que $\frac{1}{4}$ de leur part normale dans le financement de la correction britannique. Les $\frac{3}{4}$ restants sont couverts par les dix autres États membres (article 5, paragraphe 1).

Enfin, la Commission est invitée à entreprendre, avant le 1^{er} janvier 2006, une révision générale du système des ressources propres y compris des conséquences financières de l'élargissement, à examiner la possibilité de créer de nouvelles ressources propres autonomes, et à se pencher sur le système de correction des déséquilibres budgétaires et tout particulièrement sur la compensation accordée au Royaume-Uni.

Le 14 juillet 2004, la Commission adopte son rapport sur le fonctionnement du système des ressources propres. Ce rapport souligne la complexité et le manque de transparence du système de ressources propres pour les citoyens, combiné à une autonomie financière de l'Union de plus en plus limitée. De plus, il met en exergue la nécessité de réformer le mécanisme de correction des déséquilibres budgétaires.

Face à ces constatations, la Commission opte pour un système de financement basé sur les ressources propres traditionnelles, la ressource RNB et en remplacement de la ressource TVA – telle que prélevée sur les bases TVA nationales «statistiques fictives et harmonisées» des États membres – une nouvelle ressource propre fiscale. À ce titre, elle propose soit des ressources fiscales liées à la consommation d'énergie (prélèvement sur les carburants utilisés pour les transports routiers et d'aviation), soit une ressource fiscale TVA (application d'un taux communautaire aux bases TVA nationales), soit une ressource basée sur le revenu des sociétés (prélèvement sur l'impôt des sociétés). En outre, la Commission plaide pour l'introduction d'une telle ressource d'ici 2014. En ce qui concerne la correction des déséquilibres budgétaires, la Commission estime que le Royaume-Uni ne se trouve plus dans une situation unique et préconise donc un mécanisme de correction généralisé.

Le Conseil européen réuni à Bruxelles les 15 et 16 décembre 2005 parvient à un accord politique sur le cadre financier 2007-2013. Il invite également la Commission à élaborer une nouvelle décision sur les ressources propres et à modifier le document de travail sur la correction britannique qui l'accompagne. Le 8 mars 2006, la Commission adopte une proposition de décision du Conseil relative au système des ressources propres des Communautés européennes et présente un document de travail sur la correction britannique. Une fois adoptée à l'unanimité par le Conseil et ratifiée par chaque État membre, cette décision entre en vigueur et prend effet rétroactivement au 1^{er} janvier 2007.