

## La question des déséquilibres budgétaires

**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/la\\_question\\_des\\_desequilibres\\_budgetaires-fr-81ade63b-b972-4033-aeb9-11242bb8d77d.html](http://www.cvce.eu/obj/la_question_des_desequilibres_budgetaires-fr-81ade63b-b972-4033-aeb9-11242bb8d77d.html)

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



## La question des déséquilibres budgétaires

Si le budget de l'Union européenne doit être équilibré en recettes en dépenses, il n'en va pas de même des contributions et des restitutions au niveau des États membres. En effet, certains États membres versent au budget des Communautés plus qu'ils ne perçoivent de ce budget au titre des différentes politiques communautaires. Ce sont les *contributeurs nets*. En revanche, d'autres États membres perçoivent plus qu'ils ne contribuent au budget. Ce sont les *bénéficiaires nets*.

Même si dans l'esprit du système de financement communautaire, ces transferts budgétaires sont l'expression de la solidarité entre États membres, certains d'entre eux réclament l'application du principe du «juste retour». Cette notion consiste à comparer les flux de recettes en provenance d'un État au profit de la Communauté et les flux des dépenses émanant du budget de la Communauté au profit de cet État. Cette situation de *déséquilibre budgétaire* – appelé aussi *solde budgétaire* ou *solde net* – suscite, au fil des ans, certains aménagements de la politique budgétaire communautaire destinés à limiter le solde négatif des États *contributeurs nets*.

### La correction britannique

Le **1<sup>er</sup> janvier 1973**, le Royaume-Uni adhère aux Communautés. Dès 1974, le gouvernement britannique travailliste – fraîchement arrivé au pouvoir – critique le système européen de ressources propres et réclame un « juste équilibre entre les recettes et les dépenses », c'est-à-dire un meilleur équilibre entre ce qu'un État membre apporte à la Communauté et ce qu'il en retire. Ainsi, le Royaume-Uni se sent particulièrement défavorisé par le mode de financement de la Communauté. Sa revendication repose sur deux arguments. Tout d'abord, le Royaume-Uni paie structurellement plus que les autres États membres. Gros importateur de produits agricoles en provenance de pays tiers, il contribue largement pour les deux ressources propres traditionnelles (prélèvements agricoles et droits de douane). De même, sa contribution au titre de recette TVA est particulièrement importante du fait de la place des dépenses de consommation dans son produit national brut (PNB). Ensuite, il reçoit structurellement moins que les autres États membres. Disposant d'une population agricole faible et d'un marché agricole bien structuré avec peu de production excédentaire, il ne bénéficie que modestement des financements de la politique agricole commune (PAC) qui représente cependant l'essentiel des dépenses communautaires.

La détermination du Royaume-Uni amène le **Conseil européen**, tenu à **Paris les 9 et 10 décembre 1974**, à reconnaître la notion de «*situation inacceptable*» et à entrer dans la logique du «*juste retour*». Ainsi suite au **Sommet de Dublin des 10 et 11 mars 1975**, le Conseil adopte dans son **règlement n°1172/76, du 17 mai 1976**, un *mécanisme de correction*. Il s'agit d'un dispositif de portée générale, pouvant bénéficier à tout État remplissant simultanément trois conditions – avoir un PNB par tête inférieur à 85 % du PNB par tête moyen dans la Communauté, présenter une croissance en volume du PNB par tête inférieur à 120 % du taux moyen communautaire et verser à la Communauté une contribution excédant de plus de 10 % sa quote-part du PNB. La correction susceptible d'être accordée est plafonnée et diminuée en cas de retour à l'équilibre de la balance des paiements. Ce mécanisme n'a été appliqué ni au Royaume-Uni, ni à aucun autre État car les conditions prescrites n'ont jamais été remplies.

Dans le cadre du mandat confié à la Commission par le Conseil le 30 mai 1980, le dispositif de correction est réaménagé. Le mécanisme financier tel que prévu en 1976 est révisé par le **règlement n° 2743/80 du Conseil, du 27 octobre 1980**, de façon à rendre son fonctionnement effectif. Mais les critères ne sont toujours pas remplis et il ne trouve pas plus à s'appliquer que les années précédentes. En revanche, c'est par le biais du **règlement n° 2744/80 du Conseil, du 27 octobre 1980**, prévoyant des *mesures supplémentaires* en matière de politique régionale au profit du Royaume-Uni, que ce dernier bénéficie de ses premières compensations. Le dispositif prévoit, une compensation constituée par des suppléments de dépenses provenant du budget communautaire.

Le **Conseil européen**, réuni à **Fontainebleau les 25 et 26 juin 1984**, va plus loin et considère que «*tout État membre supportant une charge budgétaire excessive au regard de sa prospérité relative est susceptible de bénéficier, le moment venu, d'une correction*». Les dix États membres s'entendent alors sur le rabais à

accorder au Royaume-Uni pour réduire sa contribution au budget communautaire. Cet accord répond à la demande insistante du Premier ministre britannique, Margaret Thatcher, dont la revendication est restée célèbre pour sa fameuse phrase: «*I want my money back*» («Je veux récupérer mon argent»).

La deuxième **décision relative aux ressources propres, du 7 mai 1985**, met en œuvre la décision de principe prise à Fontainebleau et institutionnalise la compensation britannique. Suivant une formule très complexe, le Royaume-Uni obtient la réduction de ses versements dus au titre de la TVA à concurrence des 2/3 (66 %) du déséquilibre. En d'autres termes, il est dispensé de financer les 2/3 des dépenses qu'il supporte au-delà de son taux de retour (article 3, paragraphe 3). Le coût du 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. Autre État membre contributeur net, l'*Allemagne* obtient non pas une compensation pour elle-même mais un allègement à sa quote-part dans le financement de la compensation britannique.

Le Conseil européen, réuni à Bruxelles du 11 au 13 février 1988, remanie profondément le système des ressources propres et consacre le principe de la correction des déséquilibres budgétaires. Aussi, dans sa troisième **décision relative aux ressources propres du 24 juin 1988**, le Conseil maintient le mécanisme de compensation existant mais y apporte quelques aménagements afin de tenir compte de l'introduction de l'écrêtement de l'assiette de la TVA et d'une quatrième ressource assise sur le PNB des États membres – ces deux nouveautés favorisant le Royaume-Uni – (article 4). Par ailleurs, le coût du financement de cette compensation est réparti entre les autres États membres non plus au prorata de leur participation aux recettes TVA mais au prorata de leur part dans le PNB communautaire. De surcroît, la décision de 1988 pérennise l'allègement de la participation de l'*Allemagne* au financement de la correction britannique (article 5) et réduit la quote-part de l'*Espagne* et du *Portugal* en introduisant un abattement temporaire jusqu'en 1991 (article 9).

La quatrième **décision relative aux ressources propres, du 31 octobre 1994**, invite la Commission à réexaminer la question des déséquilibres budgétaires. Dans son **rapport «sur le fonctionnement du système des ressources propres»** daté du **7 octobre 1998**, la Commission répond à son engagement et exprime d'importantes réserves au sujet des soldes budgétaires, tant du point de vue conceptuel que méthodologique. Elle critique la pertinence de la notion de déséquilibre budgétaire et est d'avis que les calculs d'évaluation des soldes budgétaires ne tiennent compte que de manière partielle et réductrice des avantages que les États membres retirent de leur appartenance à l'Union européenne.

En outre, la Commission constate que les circonstances qui ont conduit le Conseil européen de Fontainebleau à adopter le mécanisme de correction en faveur du Royaume-Uni ont changé. Elle souligne que ce mécanisme présente des inconvénients techniques et entrave la transparence et la simplicité budgétaire de par l'extrême complexité de son calcul.

Elle analyse ensuite la situation budgétaire relative de l'*Allemagne*, l'*Autriche*, les *Pays-Bas* et la *Suède*, tous candidats à une correction budgétaire. En effet, en mars 1998, vu l'accord obtenu à Fontainebleau, ces États membres manifestent déjà leur opinion que leur solde négatif doit être considéré comme excessif «au regard de leur prospérité relative». La Commission démontre que depuis le Sommet de Fontainebleau, des changements significatifs se sont produits dans la situation relative de ces quatre États membres et tout particulièrement dans le cas de l'*Allemagne* et de la *Suède*.

La Commission fournit aussi des indications sur les effets possibles des réformes prévues dans l'*Agenda 2000* (communication de la Commission du 16 juillet 1997) sur les déséquilibres budgétaires des États membres.

Enfin, elle expose les principales options possibles pour traiter le problème des déséquilibres budgétaires. Non exclusives l'une de l'autre, ces options répondent à une certaine logique. Premièrement, la Commission envisage une simplification de la structure du financement – *volet financement* – en faveur d'un système fondé davantage sur les contributions PNB ce qui impliquerait la réduction voire la suppression progressive de la correction britannique. Deuxièmement, elle propose l'introduction d'un système de remboursement

partiel et non plus total des aides directes de la PAC – *volet dépenses*. Troisièmement, elle projette l'application d'un *mécanisme de correction généralisé* à tous les États membres connaissant des déséquilibres budgétaires importants – *volet soldes budgétaires*. La Commission conclut qu'aucune de ces options n'apporte de solution idéale et qu'une modification de la décision sur les ressources propres s'impose.

Le **Conseil européen réuni à Berlin les 24 et 25 mars 1999** dégage un accord politique sur la compensation britannique et arrête les bases de la cinquième **décision sur les ressources propres, du 29 septembre 2000**. La compensation britannique est donc maintenue mais moyennant l'application d'ajustements techniques destinés à neutraliser les gains exceptionnels découlant, d'une part, de l'augmentation du pourcentage des ressources propres traditionnelles – prélèvements agricoles et droits de douane – retenues par les États membres pour couvrir leur frais de perception qui passent de 10 % à 25 % et, d'autre part, des dépenses de pré-adhésion (article 4, points e) et f)). En effet, afin de s'assurer que ces dépenses, ne faisant pas l'objet d'une compensation avant l'élargissement, n'en fassent pas non plus l'objet après, la décision de 2000 prévoit un ajustement ultérieur de la correction britannique. Compte tenu des pressions exercées par *l'Allemagne, l'Autriche, les Pays-Bas et la Suède*, supportant également d'importants déséquilibres budgétaires, le Conseil réduit à  $\frac{1}{4}$  du montant normal leur participation au financement de la correction britannique. Les  $\frac{3}{4}$  restants sont couverts par les dix autres États membres au prorata de leur part dans le RNB (revenu national brut) communautaire. Le RNB est considéré dans cette décision comme l'équivalent du PNB (article 5, paragraphe 1).

En outre, la Commission est invitée, avant le 1<sup>er</sup> janvier 2006, à entreprendre une révision générale du système des ressources propres et à se pencher sur le système des déséquilibres budgétaires.

Le **14 juillet 2004**, la Commission adopte son **rapport sur le fonctionnement du système des ressources propres**. Considérant qu'il existe des bénéficiaires nets et des contributeurs nets et vu que l'ampleur de ces déséquilibres est au centre des discussions politiques, la Commission examine le mécanisme de correction existant à la lumière du principe général de Fontainebleau selon lequel «*tout État membre supportant une charge budgétaire excessive au regard de sa prospérité relative est susceptible de bénéficier, le moment venu, d'une correction*». Elle souligne, en outre, que bien que la correction n'ait été accordée qu'au Royaume-Uni, le principe d'une *correction généralisée* a déjà été reconnu à Fontainebleau («*tout État membre*»), que la correction doit reposer sur l'ampleur du déséquilibre budgétaire («*excessive*») et la richesse d'un État membre par comparaison avec l'ensemble de l'Union européenne («*prospérité relative*»).

Elle constate qu'avec le temps, l'élargissement et les changements apportés dans la structure du budget, le Royaume-Uni ne se trouve plus dans une situation unique et que le mécanisme de correction qui lui est accordé en exclusivité ne se justifie plus. Elle note aussi qu'en raison du coût du financement de l'élargissement, l'absence de toute modification du système tel qu'il existe, entraînerait une augmentation considérable de la correction britannique, ce qui accentuerait les différences déjà existantes parmi les contributeurs nets. La Commission préconise donc un *mécanisme de correction généralisé* afin de rapprocher le système de l'objectif initial consistant à éviter les charges budgétaires excessives. Cette généralisation a pour vocation de diminuer les soldes nets négatifs, réduire l'écart entre les contributeurs nets et amoindrir la charge de financement de ceux qui ne bénéficient pas du mécanisme. Cette correction (sous forme de remboursement partiel) devrait être appliquée si les contributions nettes dépassent *un seuil* – représentant le degré accepté de solidarité financière au sein de l'Union européenne –, exprimé en pourcentage du RNB de chaque État membre. Cependant, une limitation du volume total des corrections (volume de remboursement) est prévue. Enfin, la Commission insiste sur la nécessaire simplification du financement des corrections avec une participation de tous les États membres proportionnelle à leur RNB.

La question des déséquilibres budgétaires constitue le point épineux des négociations sur les perspectives financières 2007-2013. Mais 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<sup>er</sup> janvier 2007.