

ANALYSE

Les ressources de l'UE : changement ou statu quo ?

Alors que le Conseil des ministres vient d'adopter la décision fixant le régime de financement de l'Union européenne pour les années 2007-2013¹, analyser les perspectives d'évolution de ce régime semble d'autant plus utile qu'il est appelé à être au cœur de la prochaine révision du « cadre financier européen »².

Le financement de l'UE continue en effet à susciter nombre de débats et d'interrogations, au même titre que le niveau et la structure des dépenses communautaires. Pour les éclairer, une mise en perspective historique et politique de l'évolution du financement de l'UE s'avère nécessaire, afin de bien identifier les enjeux sur lesquels les décisions³ relatives au financement du budget communautaire se sont cristallisées jusqu'à lors et sur lesquels l'exercice de révision lancé à l'automne 2007 est susceptible de se focaliser.

L'obligation d'assurer un financement suffisant des dépenses communautaires et la nécessité de répartir équitablement la charge de ce financement entre Etats membres apparaissent historiquement comme les deux principaux enjeux des négociations européennes, et semblent avoir fait l'objet d'un traitement assez consensuel. Au cours de la dernière période, des idées favorables à un financement communautaire plus transparent, plus incitatif pour les acteurs économiques et conférant une plus grande autonomie à l'UE ont progressivement pris de l'importance : elle n'ont pour l'heure débouché sur aucun changement notable, et il n'est pas exclu que l'exercice de révision confirme ce statu quo.

Un financement jugé relativement efficace des dépenses communautaires semble avoir été mis en place depuis 1988

La nécessité d'assurer efficacement la couverture des dépenses communautaires a constitué le premier élément déterminant les évolutions du système de financement de la Communauté européenne. Elle a conduit à plusieurs modifications de la structure de ses ressources entre 1970 et 1988, puis à un relatif statu quo depuis lors.

La structure des ressources communautaires a fait l'objet de plusieurs modifications

- Alors que le financement de l'UE reposait initialement sur des contributions acquittées par les 6 Etats membres de la Communauté européenne, un « système de ressources propres⁴ » a été mis en place en 1970, fondé sur :
 - des ressources propres dites « traditionnelles » (ou « RPT ») tirées du produit de la collecte des droits de douanes communautaires, des prélèvements sur les importations agricoles et d'une taxe sur la production de sucre ;
 - une contribution nationale basée sur le prélèvement d'un pourcentage de l'assiette de la TVA des Etats membres (dite « ressource TVA »), mobilisée si le produit des « RPT » ne couvre pas les dépenses communautaires prévues⁵.
- La montée en puissance des dépenses communautaires (notamment structurelles) a ensuite conduit à une hausse du taux d'appel de la « ressource TVA », qui est passé de 1% à 1,4% (décision « ressources propres » de 1985).
- La décision « ressources propres » de 1988 a enfin conduit à la création d'une contribution nationale fondée sur le produit national brut des pays membres (dite « ressource PNB », puis « RNB ») : c'est désormais à cette ressource (et non plus à la « ressource TVA ») d'assurer l'équilibre du budget communautaire, ressource dont l'importance s'est renforcée au fur et à mesure de la hausse des dépenses communautaires (voir tableau 1).

¹ Voir : http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/oj/2007/l_163/l_16320070623fr00170021.pdf Son entrée en vigueur nécessite une ratification des 27 parlements nationaux de l'UE et aura un effet rétroactif au 1^{er} janvier 2007.

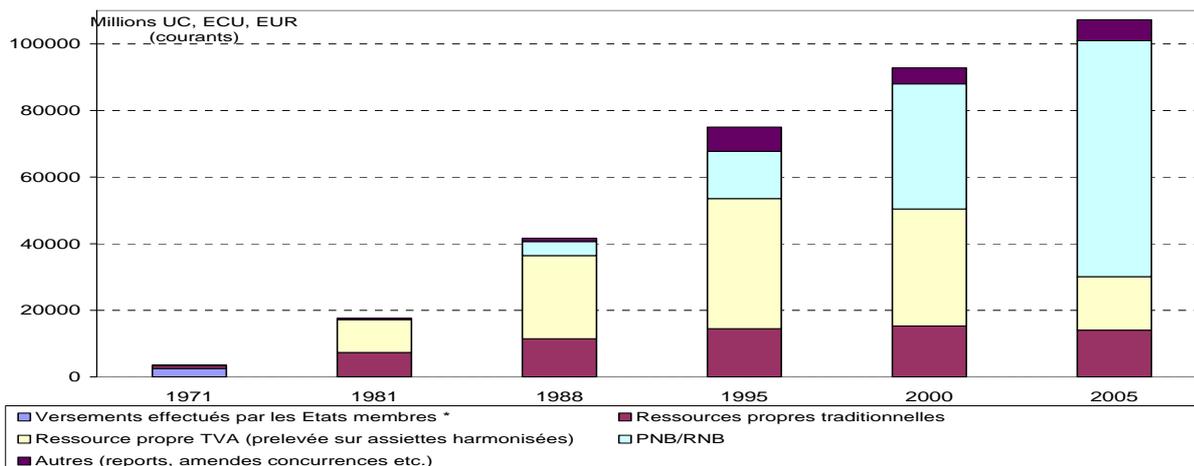
² Le Conseil européen de décembre 2005 a invité la Commission européenne à « entreprendre un réexamen complet et global » couvrant tous les aspects des dépenses et des ressources de l'UE.

³ Les 5 précédentes décisions « ressources propres » datent de 1970, 1985, 1988, 1994 et 2000.

⁴ Les ressources propres peuvent se définir comme les recettes affectées une fois pour toutes à l'Union européenne et lui revenant de droit sans qu'une décision ultérieure des autorités nationales doive intervenir.

⁵ Cette ressource n'a effectivement été mise en place qu'en 1980, après une première harmonisation communautaire de l'assiette TVA.

Tableau 1
Evolution des recettes communautaires de 1971 à 2005



Source : Union européenne, Rapport financier 2005 – Calculs du Centre d'analyse stratégique

* Correspond aux contributions financières de 1970 à 1981 (système antérieur aux ressources propres)

Un débat sur le niveau de ressources étroitement lié à celui sur le niveau de dépenses communautaires

- La stabilité de la structure du financement de l'UE depuis 1988 s'explique en grande partie par le fait que la hausse des dépenses a été encadrée depuis cette date, via la création d'un « plafond global des ressources propres », déterminé par le Conseil européen. D'abord fixé à 1,20 % du total du PNB de la CE entre 1988 et 1994, ce plafond a évolué de 1,21% à 1,27% entre 1995 et 1999, puis a été plusieurs fois confirmé depuis lors, y compris en 2005⁶.
- Cette limitation juridique renvoie naturellement aux choix politiques effectués par les institutions européennes et les Etats membres. Elle pourrait évoluer au moment de la prochaine révision du budget communautaire si les 27 pays de l'UE parviennent à s'entendre sur la nécessité de faire progresser substantiellement telle ou telle dépense commune⁷.
- Une nouvelle progression du niveau du budget communautaire n'imposerait cependant pas forcément une modification structurelle du système de financement actuel dans la mesure où la « ressource RNB », compte tenu de son assiette à la fois large et stable, apparaît capable de couvrir efficacement toute hausse éventuelle.

La recherche d'une répartition équitable des contributions des Etats nourrit des ajustements constants

Dans le système de ressources propres mis en place à partir de 1970, les contributions annuelles des Etats ne sont plus fixées *a priori*⁸ mais résultent du produit cumulé des différentes ressources communautaires : l'évaluation de leur caractère équitable a dès lors fait l'objet de discussions récurrentes, visant à modifier la part relative des différentes ressources, mais aussi à diminuer le niveau de la « contribution nette » de plusieurs Etats membres.

Une répartition des « ressources propres » visant à assurer l'équité des contributions brutes des Etats membres

- La mise en place de la ressource « PNB » en 1988 a aussi traduit la volonté d'asseoir le financement de ces dépenses sur une ressource davantage conforme aux capacités contributives des Etats membres. Cette « préférence » étatique pour la ressource PNB/RNB explique pourquoi celle-ci a pris une telle importance dans le financement de l'UE.
- La diminution corrélative de la part de la « ressource TVA » dans le financement du budget de l'UE procède de l'idée qu'elle pénalise les Etats membres moins prospères, dont le niveau de consommation (donc de TVA) tendrait à représenter une part plus élevée du revenu national⁹. Cette idée a conduit à un écrêtement de l'assiette prise en compte pour calculer les contributions dues au titre de la « ressource TVA » (aujourd'hui fixée à 50% du RNB de chaque Etat) et à la diminution constante du taux d'appel appliqué à l'assiette TVA (de 1,4% en 1985 à 0,3% en 2007 et au-delà).
- La part relative des « RPT » a également décliné, notamment suite à la baisse des tarifs douaniers et des prélèvements agricoles, dans un contexte de libéralisation commerciale internationale. Cette baisse est également due aux ristournes accordées au titre des « frais de perception » de ces recettes, d'abord fixées à 10% puis à 25% du total de leur produit. Bien qu'appliquées à l'ensemble des Etats membres, ces ristournes ont pu être assimilées à des « rabais déguisés pour les pays prélevant beaucoup de droits de douane ou de taxes agricoles »¹⁰.

La mise en place de compensations financières au bénéfice de certains Etats « contributeurs nets »

La recherche d'une répartition équitable du financement du budget communautaire a également nourri des débats récurrents sur le niveau de « contribution nette » acceptable par les Etats membres (différence entre leur contribution brute et les dépenses dont ils bénéficient), notamment au regard de leur niveau de richesse nationale.

⁶ Suite au changement de base de calcul intervenu en 2002 (le « revenu national brut » se substitue au « produit national brut »), ce plafond global est aujourd'hui de 1,24% du RNB (soit 1,27% du PNB).

⁷ Sur ce sujet, voir Barbier-Gauchard et Bertoinci (2007), « La hausse des dépenses communautaires : quelles perspectives concrètes ? », Centre d'analyse stratégique, *Note de veille*, n° 50, mai 2007.

⁸ Dans le dispositif antérieur au « système des ressources propres », les contributions des Etats étaient réparties comme suit : Allemagne, France et Italie : 28 % ; Belgique et Pays Bas : 7,9 %, Luxembourg : 0,2 %.

⁹ Idée et argument par exemple réitérés par la Commission européenne dans son « Rapport financier 2005 »

¹⁰ Voir Rapport A. Lamassoure « L'avenir des ressources propres de l'Union européenne » Parlement européen (2006/2205(INI))

- C'est dans cette perspective que s'inscrit l'emblématique « chèque britannique »¹¹, qui permet depuis 1985 au Royaume-Uni de se voir reverser un tiers de sa contribution brute théorique¹².
- C'est aussi pour tenir compte du niveau de contribution nette de certains Etats membres que le financement de la compensation accordée au Royaume-Uni a été réparti de manière différenciée : depuis 2002, l'Allemagne¹³, l'Autriche, la Suède et les Pays-Bas bénéficient ainsi d'une réduction de ¼ de leur contribution théorique.
- C'est toujours la définition de contributions nettes jugées « équitables » par les Etats qui a conduit le Conseil européen de décembre 2005 à retenir le principe de deux nouvelles corrections des contributions nationales :
 - au titre de la « ressource TVA » : le taux d'appel appliqué à cette ressource entre 2007 et 2013 (soit 0,3 %) sera réduit de 25 % pour l'Autriche, de 50 % pour l'Allemagne et de 66 % pour les Pays-Bas et la Suède ;
 - au titre de la ressource « RNB » : les Pays-Bas et la Suède bénéficieront d'« abattements » annuels d'un montant respectif de 605 et 150 millions d'euros sur la même période.

Au total, les mécanismes de correction financière déjà à l'œuvre ou prochainement mis en place ont une influence non négligeable sur la répartition du financement du budget communautaire entre les Etats membres (voir tableau 2).

Tableau 2
Conséquences financières réelles et potentielles des mécanismes de correction budgétaire

	Contributions initiales (en millions d'euros – 2005)	Compensation britannique		Compensation à partir de 2007		
		Rabais et financement	Contributions réelles	Compensation RNB	Compensation TVA**	Contributions potentielles ***
Allemagne	19 766,4	369,9	20 136,3	151	-1444,15	18 843,2
Espagne	8 789,8	685,1	9 474,9	64,93		9 539,8
France	15 424,2	1 429,9	16 854,1	121,555		16 975,7
Pays-Bas	5 892,0	55,1	5 947,1	-565,74 *	-505,333	4 876,0
Autriche	2 103,7	40,3	2 144,0	16,61	-81,575	2 079,0
Suède	2 614,4	39,9	2 654,3	-129,615 *	-225,467	2 299,2
Royaume-Uni	17 342,7	-5 185,8	12 157,1	126,84		12 283,9

Sources : CE Rapport financier 2005 « Répartition des dépenses par Etat membre en 2005 » Calculs du Centre d'analyse stratégique

* Pays-Bas et Suède participent aussi au financement de leurs compensations, au prorata de leur poids dans le RNB total.

** Le taux exact d'appel de la TVA en 2005 était de 0,3179 %

*** Une hausse des versements des Etats membres au titre de la ressource RNB serait engendrée par la compensation TVA.

Un débat sur la structure des ressources indissociable de celui sur la structure des dépenses

Le débat sur le financement de l'UE est indissociable du débat sur les compensations dont bénéficient certains pays, qui sera à ce titre au cœur de la révision de 2008-2009. Mais ce deuxième débat est lui-même indissociable des discussions sur la structure des dépenses communautaires : c'est parce que des Etats n'approuvent pas le niveau de certaines dépenses ou du bénéfice direct qu'ils en tirent sous forme de « taux de retour » qu'ils sollicitent des compensations.

Dans ce contexte, trois scénarios paraissent pouvoir être envisagés lors de la révision initiée en 2008-2009 :

- maintien ou légers ajustements des mécanismes de correction financière établis par le Conseil européen de décembre 2005, mais aussi des compensations obtenues par les Etats sous forme de dépenses spécifiques ;
- modification plus ou moins forte de la répartition des dépenses entre niveau national et niveau communautaire, afin d'aboutir à une structure des dépenses européennes susceptible d'atténuer les demandes de correction ;
- mise en place de modes de financement différenciés en fonction des politiques communautaires : sur le modèle du Fonds social européen dans les années 1960 ou du Fonds européen de développement aujourd'hui, il s'agirait de fixer la contribution de chaque Etat membre à telle ou telle politique en fonction de ses besoins et de son souhait d'y participer (un tel mécanisme a par exemple été proposé pour la politique agricole commune¹⁴).

L'instauration d'un financement plus transparent, plus incitatif et plus autonome suscite des propositions pour l'heure demeurées vaines

Au cours de la période récente, le financement du budget communautaire a également fait l'objet de nombreux rapports et études, notamment de la part de la Commission européenne¹⁵ et du Parlement européen¹⁶, portant sur la nécessité d'établir un système de ressources propres plus transparent, plus incitatif et plus autonome. Il est à noter que ces orientations n'ont pas été prises en compte lors de la définition du « cadre financier 2007-2013 », et que l'enjeu de la révision de ce cadre financier sera donc aussi de savoir si elles peuvent l'être davantage à l'avenir.

Un système de financement communautaire plus transparent ?

La complexification continue du financement de l'UE liée à la multiplication des corrections et compensations au bénéfice des Etats membres a conduit à l'expression d'une forte demande de transparence visant à rendre ce financement moins opaque pour les Etats et pour les citoyens européens et à responsabiliser davantage les autorités chargées de gérer les fonds communautaires¹⁷. Cette demande de transparence a donné lieu à plusieurs recommandations :

¹¹ Adopté par le Conseil européen de Fontainebleau de 1984 et mis en place par la « décision ressources propres » de 1985.

¹² Les dépenses liées aux adhésions récentes ou en cours seront exclues du calcul du chèque britannique à partir de 2009 et 2011

¹³ L'Allemagne a bénéficié entre 1985 et 2002 d'une réduction de 2/3 de sa contribution au chèque britannique.

¹⁴ Voir Jorge Nunez Ferrer, « Reforming the own resources system : What for ? », Conférence de Notre Europe, 19 avril 2007.

¹⁵ Commission européenne, « Défis politiques et moyens budgétaires de l'Union élargie, 2007-2013 », COM (2004) 101 final, février 2004.

¹⁶ Voir rapport A. Lamassoure, « L'avenir des ressources propres de l'Union européenne », Parlement européen, (2006/2205(INI)).

¹⁷ Voir par exemple Commission européenne « Le financement de l'Union européenne » COM (2004) 505 final/2 septembre 2004

- l'une visant par exemple à établir un mécanisme de correction généralisée appliqué à tous les Etats membres de l'UE, en remplacement des actuels mécanismes de correction ad hoc¹⁸ ;
- la seconde proposant de faire de la « ressource RNB » l'unique source de financement du budget communautaire, en considérant que son principe et son niveau sont aisément compréhensibles¹⁹ ;
- la troisième proposant la mise en place de nouvelles « ressources propres », perçues directement auprès des citoyens et des opérateurs économiques, qui seraient de fait en mesure de prendre conscience de leur niveau de contribution au budget communautaire et de s'intéresser davantage à l'usage qui en est fait : l'application d'un taux communautaire (de l'ordre de 1%) à la ressource TVA perçue par les Etats membres et qui apparaîtrait sur les factures délivrées aux consommateurs fait à cet égard figure de proposition emblématique et récurrente²⁰.

Un système de financement communautaire plus incitatif ?

La Commission européenne²¹ a également appelé à la mise en place de taxations communautaires influençant le comportement des acteurs économiques afin de le rendre conforme aux objectifs de l'UE et de ses Etats membres :

- mise en place de « ressources fiscales liées à la consommation d'énergie », afin d'internaliser les coûts socio-économiques externes de la consommation d'énergie sur l'environnement. Cette fiscalité pourrait porter sur l'ensemble des moyens de transports ou sur l'un ou l'autre des carburants qu'ils utilisent (exemple de la « taxe kérosène »), dans le cadre de la « politique européenne intégrée énergie environnement » lancée en mars 2007 ;
- création d'une ressource basée sur les bénéfices des sociétés et qui contribuerait au bon fonctionnement du marché intérieur en levant l'un des obstacles à l'activité économique transfrontalière, tout en permettant de réduire les effets dommageables de la concurrence fiscale que se livrent les Etats de l'UE dans ce domaine ;
- transfert vers l'UE une partie des droits d'accise perçus sur la consommation de tabac et d'alcool, qui pourrait contribuer à renforcer la politique communautaire de protection des consommateurs et de santé publique.

Un système de financement communautaire plus autonome ?

- Le Parlement européen et la Commission européenne²² ont plusieurs fois appelé à une autonomie accrue du système de financement communautaire visant à établir une relation plus directe entre les citoyens et les ressources versées au budget de l'Union européenne, ainsi qu'à limiter les calculs des « taux de retour » auxquels se livrent plus aisément les Etats dans un système essentiellement basé sur des contributions nationales.
- Ce renforcement de l'autonomie du financement communautaire pourrait reposer sur la mise en place :
 - d'une taxe entièrement nouvelle, et dont tout ou partie du produit serait affecté au budget de l'UE (ex. : taxe C02) ;
 - d'un impôt communautaire direct (ex : l'impôt sur les sociétés)²³ se substituant en partie à l'impôt national ;
 - de taxes additionnelles venant elles aussi se substituer pour partie aux taxes déjà perçues par les Etats membres (ex : TVA directe de 1%) – option la plus souvent envisagée.
- La possibilité de promouvoir telle ou telle taxe additionnelle communautaire dépend à la fois du degré d'harmonisation préalable des assiettes utilisées au niveau national et du caractère plus ou moins homogène des taux pratiqués par les Etats membres. A ce double titre, deux types de taxes additionnelles paraissent plus aisément envisageables, d'une part en matière de TVA, d'autre part en matière énergétique.
- Si aucune des 10 ou 12 nouvelles ressources communément citées pour accroître l'autonomie financière de l'UE n'a jusqu'ici été retenue, il faut enfin souligner que leur capacité à répondre à certaines conditions techniques et politiques (notamment efficacité, équité, transparence et impact économique²⁴), a d'ores et déjà été évaluée (voir tableau 3).

Tableau 3
Evaluation de nouvelles ressources propres potentielles pour l'UE (exemples)

	Efficacité financière	Equité entre Etats	Transparence	Impact économique
TVA directe	***	**	***	**
Impôt sur les sociétés	**	**	**	***
Tabac et alcool	**	*	**	**
Taxe C02	***	**	**	***
Taxe Kérosène	*	***	**	***

Source: Cattoir (2004), « Tax-based EU own resources: an assessment », European Commission DG TAXUD, Working paper n°1/2004

La mise en perspective historique et politique de l'évolution du système de financement de l'UE permet de constater que ce sont les considérations visant à renforcer l'efficacité et l'équité de ce système qui ont jusqu'ici dominé les débats communautaires, plutôt que les exigences de transparence et d'autonomie. Elle ne préjuge pas nécessairement de l'attention qui pourra être accordée à tel ou tel de ces objectifs lors de la révision du budget de l'UE de 2008-2009. Elle conduit aussi à souligner que, dès lors qu'aucune ressource ne permet de satisfaire l'ensemble de ces objectifs, des arbitrages et des compromis devront nécessairement être conclus pour susciter un consensus entre les Etats membres, mais aussi entre le Conseil, la Commission et les Parlements européen et nationaux.

Amélie Barbier-Gauchard et Yves Bertoincini, Département Affaires Économiques et Financières

¹⁸ Voir Commission européenne «Le financement de l'Union européenne» op.cit.

¹⁹ Proposition émise par la présidence finlandaise de l'UE en 2004.

²⁰ Voir par exemple Commission européenne – «Le financement de l'Union européenne» op.cit.

²¹ Voir Commission européenne – « Le financement de l'Union européenne » op.cit.

²² Voir par exemple Commission européenne – « Le financement de l'Union européenne » op.cit.

²³ L'idée d'un impôt direct sur les citoyens a été écartée par le rapport Lamassoure, pour des raisons liées à son acceptabilité politique.

²⁴ L'étude Cattoir et le rapport Lamassoure citent les 8 mêmes conditions : « rentabilité », stabilité, simplicité, faibles coûts administratifs, allocation efficace des ressources, équité verticale (effets redistributifs), équité horizontale (pour les contribuables) et équité entre Etats.