

Rapport de la Commission sur le fonctionnement du système des ressources propres (7 octobre 1998)

Légende: Dans son rapport du 7 octobre 1998, la Commission analyse les résultats du système de ressources propres de l'Union européenne, recherche de nouvelles ressources propres et examine le mécanisme de correction établi en faveur du Royaume-Uni.

Source: Commission européenne - Direction générale XIX Budgets. Le Financement de l'Union européenne - Rapport de la Commission sur le fonctionnement du système des ressources propres. Bruxelles: 7 octobre 1998. 37 p. (+ Annexes).

Copyright: (c) Union européenne, 1995-2012

URL:

http://www.cvce.eu/obj/rapport_de_la_commission_sur_le_fonctionnement_du_systeme_des_ressources_propres_7_octobre_1998-fr-51b91c30-7ec2-4442-a09c-c361923995f0.html

Date de dernière mise à jour: 20/10/2012

Le financement de l'Union européenne — Rapport de la Commission sur le fonctionnement du système des ressources propres (7 octobre 1998)

Introduction

1. Bilan du système des ressources propres

- 1.1. Composition des ressources dans le système actuel
- 1.2. Analyse du système actuel des ressources propres
 - 1.2.1. Adéquation et équité
 - 1.2.2. Autonomie financière, coût-efficacité et transparence
- 1.3. Les options pour un nouveau système de contribution
 - 1.3.1. La simplification du système actuel de contributions
 - 1.3.2. Les critères applicables aux nouvelles ressources
 - 1.3.3. Les futures ressources propres possibles
 - 1.3.4. La progressivité des contributions

2. La question des déséquilibres budgétaires

- 2.1. Le déséquilibre budgétaire du Royaume-Uni
- 2.2. Le déséquilibre budgétaire de l'Allemagne, des Pays-Bas, de l'Autriche et de la Suède
- 2.3. L'impact d'Agenda 2000 sur les principaux déséquilibres budgétaires
- 2.4. Les possibilités de réforme
 - 2.4.1. Le retour à un système plus direct
 - 2.4.2. La correction du volet dépenses
 - 2.4.3. Un mécanisme de correction généralisé

3. Observations finales

Annexes

1. L'évolution du système de financement de l'UE
2. Un examen des possibilités de nouvelles ressources propres pour l'Union européenne
3. Concept et mesure des soldes budgétaires
4. La compensation budgétaire en faveur du Royaume-Uni
5. Le remboursement partiel des aides directes de la PAC
6. Un mécanisme généralisé de compensation budgétaire
7. La progressivité dans les contributions budgétaires
8. Annexe statistique

Synopsis

Le présent rapport s'attache à l'analyse des résultats du système de ressources propres de l'Union européenne, ainsi qu'à la recherche de nouvelles ressources propres et à l'examen de la possibilité d'appliquer un taux d'appel fixe à la ressource TVA; il examine également le mécanisme de correction en faveur du Royaume-Uni et la question des contributions au budget communautaire qui a été soulevée par plusieurs Etats membres.

Le **système des ressources propres** de l'Union européenne a considérablement évolué au fil des ans. Sous l'effet des modifications introduites par les décisions ressources propres de 1988 et de 1994, la répartition entre les Etats membres des contributions brutes au budget de l'UE est devenue beaucoup plus équitable, ces contributions étant désormais mieux alignées sur les quote-parts respectives des Etats membres dans le PNB de l'Union européenne. Cette amélioration est due en premier lieu à l'importance croissante de la ressource PNB dans l'ensemble des contributions budgétaires. Le système actuel a également fourni les recettes nécessaires au financement des dépenses communautaires. Il a cependant montré des lacunes à deux égards au moins. En recourant de plus en plus aux transferts provenant des trésors publics des Etats membres, il a échoué à doter l'Union européenne d'une véritable autonomie financière; de plus, certaines interventions dans le système des contributions, dont le mécanisme de correction en faveur du Royaume-Uni, ont nui à la clarté des relations financières entre les Etats membres et le budget communautaire.

La réforme de l'actuel système de financement communautaire pourrait se faire de deux façons. Elle pourrait viser à étendre la base fiscale et à doter l'Union de nouvelles ressources propres ou elle pourrait tendre à simplifier les modes de contribution actuels. Dans le premier cas, le rapport constate qu'il existe plusieurs possibilités de **nouvelles ressources propres** mais qu'une seule serait envisageable de manière réaliste à moyen terme. Il s'agit d'une ressource TVA modifiée qui ne correspondrait cependant pas entièrement au

critère de l'équité. Selon la seconde possibilité, le système actuel de contributions pourrait être remplacé par un système dans lequel la ressource TVA, voire ce qu'il est convenu d'appeler les ressources propres traditionnelles ("RPT", à savoir essentiellement les droits de douane et les droits agricoles), seraient remplacées par des contributions fondées sur le PNB. A cet égard, l'Espagne, soutenue par la Grèce et le Portugal, a proposé l'introduction d'un élément de progressivité dans le système. Bien que séduisante à première vue, la progressivité des contributions ne serait pas conforme à l'actuel acquis communautaire qui pratique la solidarité par le biais du volet dépenses du budget et encourage la convergence réelle par l'investissement.

Malgré certaines difficultés tant théoriques que techniques liées à la pertinence et à la mesure des soldes budgétaires (ou soldes nets), le problème des **déséquilibres budgétaires** a resurgi dans le débat. L'Allemagne, les Pays-Bas, l'Autriche et la Suède ont estimé que leurs soldes budgétaires devaient être considérés comme excessifs selon les termes du dispositif retenu à Fontainebleau.

Comme convenu dans la décision "ressources propres" de 1994, le présent rapport analyse le fonctionnement du **mécanisme actuel de correction en faveur du Royaume-Uni** et le déséquilibre budgétaire de cet Etat membre. Il constate que le contexte qui avait justifié la correction en faveur du Royaume-Uni a sensiblement évolué depuis le début des années quatre-vingt. Le déséquilibre britannique n'est plus un cas isolé dès lors que plusieurs autres Etats membres enregistrent des déséquilibres semblables. Alors que le mécanisme de Fontainebleau était essentiellement censé compenser la faible part du Royaume-Uni dans les dépenses agricoles communautaires, il confère actuellement un avantage à ce pays pour l'ensemble des dépenses. La prospérité du Royaume-Uni sera nettement supérieure, après l'élargissement, à celle de la moyenne de l'Union. De plus, si le mécanisme restait inchangé, le Royaume-Uni paierait un tiers seulement de ce qu'il aurait à payer pour le futur élargissement. Néanmoins, même après compensation, le Royaume-Uni reste un contributeur net plus important que certains des Etats membres ayant une plus grande capacité contributive.

Les **déséquilibres budgétaires de l'Allemagne, des Pays-Bas, de l'Autriche et de la Suède** sont devenus importants ces dernières années, sous l'effet prévisible de plusieurs facteurs. Mesurés en termes de PNB, ils devraient évoluer quelque peu au cours des années à venir, sous l'influence du futur élargissement et des réformes attendues des politiques de dépenses, cette évolution devant être plus marquée dans le cas des Pays-Bas. En ce qui concerne l'élargissement, le solde budgétaire des Etats membres actuel connaîtra une détérioration moyenne d'environ 0,15 % du PNB, qui ne devrait pas donner lieu à des demandes de compensation. Quant aux réformes, il n'est pas possible d'estimer leur impact avec précision avant l'achèvement des négociations. Il est cependant probable que la réforme de la politique agricole commune n'affectera pas sensiblement l'équilibre budgétaire des Etats membres en question à l'exception des Pays-Bas où l'effet sera plus comptable que réel. L'incidence de la réforme des politiques structurelles sur les équilibres budgétaires est encore plus difficile à évaluer, mais la réduction des dépenses structurelles dans les quinze Etats membres actuels se traduira en tout état de cause par une baisse des contributions et une amélioration relative des soldes budgétaires de ces Etats membres même si les dépenses structurelles se concentrent sur les régions les moins prospères.

Au cas où l'on parviendrait à un consensus politique sur la nécessité de régler le problème de ces déséquilibres, trois options seraient possibles. La première, qui concerne le volet financement du budget, consisterait à s'orienter vers un système de ressources propres caractérisé par une plus grande transparence c'est-à-dire par l'absence de mesures ad hoc et par une plus grande équité – à savoir l'élimination des éléments régressifs qui subsistent. Cela inclurait la réduction ou même l'élimination de l'actuel mécanisme de correction, qui n'aurait plus la même raison d'être au cas où l'on adopterait une option portant sur le volet dépenses, et/ou la substitution complète ou partielle de la ressource PNB aux autres ressources.

Une autre possibilité, conforme aux conclusions de Fontainebleau, consisterait à apporter des corrections au **volet dépenses** du budget. Le rapport analyse une formule comportant le remboursement partiel (75 pour cent) des aides directes de la PAC versées aux agriculteurs. Sans nuire à la nature communautaire de la PAC ni au niveau global d'assistance aux agriculteurs puisque les conditions liées au versement d'aides directes continueraient à faire partie intégrante de la politique agricole commune et résulteraient de décisions de l'Union européenne il serait possible de répartir le montant des aides directes entre l'Union européenne et

les trésors publics nationaux. Cette option favoriserait les Etats membres dont la part de financement est supérieure à la part d'aides directes mais elle affecterait, réciproquement, ceux des Etats membres se trouvant dans une situation inverse. Une telle solution permettrait une réduction de la ligne directrice agricole et éventuellement du plafond des ressources propres.

Enfin, il y a l'option d'un **mécanisme généralisé de correction**. Une généralisation directe du mécanisme actuel à tous les Etats membres enregistrant un solde budgétaire négatif impliquerait une bien plus grande redistribution des ressources entre les Etats membres. Il serait cependant possible de modifier certains paramètres de l'actuel mécanisme, tels que le seuil de compensation, par exemple, ou la valeur du coefficient de compensation. Cela peut conduire à des résultats très divers, certains impliquant moins de ressources, d'autres davantage, que l'actuelle correction en faveur du Royaume-Uni.

Le rapport conclut en confirmant le point de vue avancé dans Agenda 2000, selon lequel ni la nécessité d'augmenter les ressources financières de l'Union ni les quelques lacunes du système de financement ne sont des raisons suffisantes pour modifier la décision "ressources propres" dans l'immédiat. Les options abordées dans le rapport sont interchangeables et peuvent être complétées et étalées dans le temps. Cependant aucune n'apporte de solution idéale. Des faiblesses tant techniques que conceptuelles peuvent être trouvées dans chacune d'elle. Le transfert de charge financière qui résulte de certaines de ces options présente des éléments régressifs qui pourraient justifier des rectificatifs dans le cadre d'une solution globale.

Au cas où un consensus se dessinerait quant à la nécessité de régler le problème des déséquilibres budgétaires, il conviendrait de choisir entre les options présentées dans le rapport ou de convenir d'une combinaison de ces options qui en respecterait la logique interne. Le calendrier à respecter pour tout changement dépendrait de la question de savoir s'il est nécessaire de modifier la décision "ressources propres"; l'élargissement constituerait un changement de situation tel qu'il pourrait fournir l'occasion d'une réforme structurelle d'envergure.

Introduction

L'actuelle décision relative au système des ressources propres prévoit que la Commission soumettra, avant la fin de l'année 1999, un rapport sur le fonctionnement du système, y compris un réexamen de la correction des déséquilibres budgétaires accordée au Royaume-Uni. La décision prévoit en outre que la Commission présente un rapport sur les résultats d'une étude relative aux possibilités de création d'une nouvelle ressource propre ainsi que sur les modalités d'introduction d'un taux uniforme fixe applicable à l'assiette TVA¹.

Le présent rapport est présenté au moment où l'UE s'apprête à augmenter le nombre de ses membres dans le cadre du futur élargissement et envisage des réformes substantielles de ses politiques. Même s'ils sont difficiles à quantifier, les effets probables de l'élargissement et des projets de réformes constituent aussi un aspect important abordé par le rapport.

La première partie du présent rapport expose et analyse les résultats du système de financement de l'Union européenne. Elle s'attache à montrer que le système actuel a fonctionné de façon satisfaisante tant pour suffire aux besoins qu'en matière d'équité dans les contributions brutes. A la lumière cependant des critères d'autonomie financière, de coût efficacité et de transparence, le système actuel présente certaines lacunes. L'introduction d'une nouvelle ressource propre est souvent considérée comme un moyen d'améliorer le fonctionnement du système. Cette partie du document examine les avantages et les difficultés présentés par l'introduction d'une nouvelle ressource propre et par une prédétermination permanente du taux d'appel de la TVA. Elle analyse en outre la proposition faite récemment par l'Espagne, la Grèce et le Portugal d'introduire un élément important de progressivité dans le système de ressources propres.

La combinaison des modalités de financement actuelles et des décisions prises en matière de dépenses a entraîné des déséquilibres budgétaires que certains États membres considèrent comme trop importants. La deuxième partie du présent rapport analyse les problèmes liés aux situations budgétaires des États membres. Dans le système actuel, le Royaume-Uni est le seul État membre à bénéficier d'une correction de son déséquilibre budgétaire (en outre, la part de l'Allemagne au financement de la correction du Royaume-Uni

est réduite d'un tiers). D'autres États membres ont fait valoir récemment qu'ils remplissaient aussi les conditions visées dans l'accord de Fontainebleau pour bénéficier d'un allègement budgétaire. Cette partie du rapport analyse les déséquilibres budgétaires de ce groupe d'États et propose certaines options pour résoudre les difficultés rencontrées.

1. Bilan du système des ressources propres

La présente partie comporte trois sections. La première section fournit une description de la composition des ressources dans le système actuel de ressources propres dont l'historique est brièvement résumé à l'annexe 1. La deuxième analyse le système actuel selon les critères *d'adéquation, d'équité, d'autonomie financière, de transparence/simplicité et de coût efficacité*. La troisième section aborde le problème des nouvelles ressources propres éventuelles pour l'Union européenne. Plusieurs possibilités sont envisagées et il est présenté à l'annexe 2 une étude des options en la matière. Étant donné l'inégalité de l'assiette de chaque ressource potentielle selon les États membres, cette section évoque également le conflit possible entre, d'une part, l'accroissement de l'autonomie financière de l'Union européenne et, d'autre part, l'instauration d'une plus grande équité dans le système.

1.1. La composition des ressources dans le système actuel

La modification la plus récente du système de ressources propres a été décidée lors du Conseil européen d'Édimbourg en décembre 1992. Cet accord politique a ensuite été transformé, en octobre 1994², en une décision formelle dont la ratification par tous les parlements nationaux s'est finalement achevée au printemps 1996. Le système actuel de ressources propres est entré en vigueur rétroactivement le 1er janvier 1995.

[Tableau 1 : Composition des ressources propres de l'Union européenne]

Les modifications introduites à cette occasion allaient dans le même sens que celles de 1988 ; elles ont eu d'importantes répercussions sur la composition des ressources propres. Le tableau 1 présente la part de chaque catégorie de ressources dans le budget, et le graphique 1 la valeur absolue des contributions par ressource, au cours de la période 1988-1999.

Ces données se caractérisent tout d'abord par la tendance à la diminution de la contribution relative des "ressources propres traditionnelles" ("RPT", droits de douane et prélèvements agricoles) qui est passée de 29,1 % du volume total en 1988 à 19,1 % en 1996 et à environ 16 % pour les exercices 1998 et 1999. Du fait de l'impact de la libéralisation des échanges sur les niveaux des droits, le rendement total de cette ressource n'a pas suivi l'expansion du commerce mondial. En termes absolus, les ressources propres traditionnelles sont restées de l'ordre de 12 à 14 milliards d'écus, d'où la réduction constatée en pourcentage du volume total des ressources.

[Graphique 1 : Composition des ressources propres de l'UE 1988-1999]

Le second élément important a trait à la diminution des contributions TVA qui sont passées de près de 70 % environ des ressources totales en 1990 à 51,3 % en 1996 et ne seront plus que de 35 % environ en 1999. En conséquence, la part de la ressource PNB a augmenté pour atteindre 35,7 % en 1997 et, selon les prévisions, elle sera proche de 50 % en 1999.

La diminution en pourcentage des recettes TVA reflète en premier lieu les réformes politiques introduites par les décisions "ressources propres" de 1988 et de 1994. En 1988, il avait été convenu que l'assiette TVA des États membres serait limitée à 55 % de leur PNB. En 1994, il a été décidé de ramener cette assiette à 50 % à partir de 1995 pour les États membres dont le PNB par habitant était inférieur à 90 % de la moyenne communautaire (à savoir la Grèce, l'Espagne, l'Irlande et le Portugal) et de réduire progressivement l'écrêtement de la base TVA des autres États membres de 54 % en 1995 à 50 % en 1999. Le tableau 2 présente le seuil d'écrêtement et les États membres dont l'assiette TVA a été écrêtée pendant la période 1988-1999, ainsi que des séries chronologiques sur le taux maximal d'appel et le taux d'appel uniforme de la TVA.

En 1994, il a en outre été décidé de ramener à partir de 1995 le taux maximal d'appel de la TVA de 1,4 % à 1 % en 1999. Toutefois, les contributions réelles de la TVA sont déterminées selon le "*taux uniforme*" qui est inférieur au taux maximal en raison de la nécessité de garder une marge pour le financement notionnel de la correction en faveur du Royaume Uni³. Ce taux a fluctué entre 1,20 et 1,28 % jusqu'en 1994, pour diminuer ensuite parallèlement au taux maximal; selon les prévisions, il tombera à 0,84 % en 1999 (voir tableau 2).

La ressource PNB, introduite par la décision de 1988, joue un rôle de "tampon" et a une fonction résiduelle d'équilibre entre les recettes et les dépenses budgétaires agrégées. En conséquence, le taux d'appel uniforme de la ressource PNB varie selon les besoins budgétaires annuels; en 1995, par exemple, il était de 0,339 %; en 1997, il était de 0,403 %; il atteindra 0,534 % selon les prévisions dans le budget de 1999⁴.

L'équilibre budgétaire de l'exercice précédent peut avoir une influence sur les ressources disponibles de l'exercice en cours et par conséquent sur la nécessité de prélever sur la ressource PNB. Par exemple, l'excédent budgétaire de 1989 a réduit le financement PNB à un minimum en 1990; en revanche, la faible croissance des recettes TVA au cours des années de récession 1992-1994 a imposé une majoration du financement PNB résiduel. En général, la part des recettes tirées des ressources propres traditionnelles et de la TVA diminuant progressivement, la ressource PNB joue cependant un rôle croissant dans le financement du budget communautaire.

[Tableau 2 : Seuil d'écrêtage, États membres dont la base TVA est écrêtée, taux maximum TVA et taux uniforme TVA]

Outre les ressources visées aux paragraphes précédents, le budget de l'Union européenne comporte d'autres recettes, qui ne sont pas considérées comme des ressources propres, et qui proviennent de dispositions communautaires spécifiques. Elles sont constituées d'amendes, de recettes provenant d'opérations administratives des institutions communautaires, de contributions liées aux activités dans l'Espace économique européen, d'intérêts de retard, de l'imposition des traitements des salariés des institutions européennes, des recettes provenant des opérations d'emprunt et de prêt et d'autres revenus divers. En 1997, ces recettes représentaient 612 millions d'écus, soit 0,74 % de l'ensemble des ressources budgétaires.

[Graphique 2 : Plafond des ressources propres, perspectives financières et budgets]

1.2. L'analyse du système actuel des ressources propres

Les critères permettant d'apprécier les résultats du système sont les suivants :

- *adéquation de la ressource*: la ressource doit représenter un volume significatif par rapport à la taille du budget de l'Union européenne;
- *équité dans les contributions brutes*: la charge doit être répartie équitablement entre les États membres;
- *autonomie financière*: la ressource doit accroître l'indépendance du budget de l'Union européenne par rapport aux trésors publics nationaux;
- *transparence et simplicité*: la détermination de la taxe doit être aisément compréhensible pour les citoyens; et
- *coût-efficacité*: les coûts de perception et de gestion de la ressource doivent être faibles par rapport à son produit.

Pour anticiper sur la conclusion de cette section, le système actuel de ressources propres a fonctionné de façon satisfaisante à la lumière des deux premiers critères, mais certaines lacunes ont été constatées en ce

qui concerne les trois derniers.

1.2.1. Adéquation et équité

Adéquation

Les dispositions actuelles en matière de ressources propres ont assuré des recettes suffisantes pour financer les plans de dépenses. La diminution des ressources traditionnelles et de la TVA a été compensée par la ressource PNB. Le plafond précédent des ressources propres de 1,20 % du PNB était à peine suffisant et des difficultés ont été constatées notamment au cours de la récession de 1993. La reprise de 1994 et l'adhésion de trois nouveaux États membres en 1995 ont quelque peu allégé les contraintes. Plus récemment cependant, le relèvement progressif du plafond des ressources propres convenu à Édimbourg s'est accompagné d'une plus grande restriction dans les décisions relatives aux dépenses. De ce fait, un écart est apparu entre les perspectives financières et le plafond des ressources propres, écart qui, selon les prévisions, s'accroîtra encore en 1999 (voir le graphique 2).

Équité

On constate une plus grande équité dans les contributions brutes des États membres en raison notamment du remplacement progressif de la ressource TVA par la ressource PNB. Dans ce contexte, l'équité consiste dans le caractère proportionnel des contributions brutes par rapport à la richesse produite par les États membres⁵.

[Graphique 3 : Pourcentage des contributions TVA et PNB et pourcentage du PNB de l'UE]

La décision "ressources propres" de 1988 ayant choisi d'introduire la ressource PNB plutôt que de répondre aux besoins financiers en majorant le taux d'appel de la TVA choix qui a été confirmé en 1994 les contributions des États membres sont désormais en plus étroite corrélation avec les PNB nationaux⁶. Comme la meilleure façon de mesurer la capacité de contribution au budget de l'Union européenne est de convertir le revenu national d'un pays aux taux de change courants en une monnaie commune, l'importance croissante de la ressource PNB se traduit par une plus grande équité des contributions brutes au budget.

Le graphique 3 présente les parts des contributions TVA et PNB, à savoir la part des contributions provenant directement des trésors publics des États membres, ainsi que les quote parts dans le PNB de l'Union européenne en 1997 pour tous les États membres classés par ordre décroissant, en commençant par l'Allemagne. Ces données confirment que les contributions reflètent fidèlement les parts du PNB, à l'exception de l'Italie et du Royaume Uni où, du fait de la correction, les contributions sont nettement inférieures. Chaque année cependant, le rapport entre les contributions TVA et PNB et les parts du PNB est influencé par plusieurs éléments différents.

[Tableau 3a : Quote-parts des États membres dans le financement de l'UE et dans le PNB de l'UE à 15]

En premier lieu, du fait que tous les États membres versent un pourcentage identique de leur assiette TVA et/ou de leur PNB, des différences dans les taux de croissance de l'assiette harmonisée de la TVA (influencée largement par la croissance de la consommation privée) et dans celui du PNB impliquent des changements dans les parts relatives et des changements correspondants dans les contributions relatives. En second lieu, les corrections apportées aux contributions TVA et PNB, lorsque le résultat est connu (c'est-à-dire au cours de l'exercice suivant celui au cours duquel les contributions sont versées), ont généralement tendance à amplifier les mouvements dans les contributions provenant de la croissance économique (lorsque cette croissance se maintient pendant un certain nombre d'années, les prévisions initiales ont tendance à être sous-estimées, ce qui se traduit par d'importants paiements supplémentaires après correction, et inversement en cas de récession). De ce fait, les contributions nationales ont une cyclicité plus ample que les cycles de la conjoncture économique qui influencent leurs bases.

L'inclusion des ressources propres traditionnelles modifie d'une certaine façon la structure de l'ensemble des contributions (voir le tableau 3a pour les parts en pourcentage et le tableau 3b pour les valeurs absolues). La

part de la Belgique, de l'Irlande, des Pays-Bas et du Royaume-Uni dans les ressources propres traditionnelles est sensiblement plus élevée que leur part dans le PNB, en raison des importantes installations portuaires qui servent de porte d'entrée privilégiée aux marchandises étrangères dans l'UE ; des études laissent à penser que l'effet peut être important. Son existence souligne l'une des nombreuses difficultés posées par l'interprétation d'une simple différence entre les contributions au budget et les dépenses budgétaires afin d'apprécier les avantages tirés par un État membre de son appartenance à l'UE.

[Tableau 3b : Différence entre la contribution TVA réelle, la perception des RPT et la contribution PNB théorique]

On constatera une plus grande équité dans les contributions au cours des prochaines années au fur et à mesure que la part des RPT et de la TVA dans les ressources propres diminuera. On ne peut cependant escompter une équité parfaite puisque la ressource TVA continuera à rapporter des recettes qui ne seront pas corrélées au revenu national et continuera à introduire une part, même faible, de régressivité dans le système. De plus, l'équité dans les contributions brutes est moindre du fait du mécanisme de correction en faveur du Royaume-Uni, qui réduit la corrélation entre ces contributions et la capacité contributive.

1.2.2. Autonomie financière, coût efficacité, transparence et simplicité

A certains égards, le système actuel présente des lacunes en termes d'autonomie financière, de coût efficacité et de transparence/simplicité. Cela est dû dans une large mesure au fait qu'il existe des relations inverses inévitables entre autonomie financière, équité et coût efficacité. L'essentiel des ressources de l'Union européenne 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 coût efficacité. Les ressources propres traditionnelles contribuent à l'autonomie financière, mais leur équité est contestée et leur recouvrement et leur contrôle sont très complexes.

Autonomie financière

Les ressources propres traditionnelles constituent à l'heure actuelle la seule vraie ressource propre de l'Union européenne. Toutefois, l'importance des RPT dans le financement des dépenses de l'Union diminue sensiblement. De plus, même si les droits de douane et les flux financiers qui en relèvent proviennent de la politique commerciale communautaire car ils dépendent formellement de l'Union européenne, les États membres qui recouvrent ces droits ont tendance à les considérer comme des contributions nationales. Cette façon de procéder n'est pas correcte et elle réduit encore plus la pertinence de la notion de soldes budgétaires⁷.

L'absence d'autonomie financière provenant de la faible part des ressources propres réelles dans le financement du budget est tenue responsable des diverses lacunes du système actuel.

- *Premièrement*, cela a rendu l'Union européenne de plus en plus dépendante des transferts intergouvernementaux; une telle dépendance a déjà alimenté des conflits et encouragé des États membres à exploiter des notions mal définies à propos du bénéfice national tiré du budget communautaire;
- *deuxièmement*, le système dans lequel tous les besoins de financement non couverts par les RPT, ou par la ressource TVA, sont couverts par la ressource PNB est très efficace mais de ce fait, les variations dans les dépenses communautaires se traduisent à la marge par des variations dans les dépenses nationales. Cela mêle les problèmes de financement de l'UE aux politiques financières et budgétaires nationales en masquant pour les citoyens les priorités en jeu au niveau de l'Union;
- *troisièmement*, le contrôle démocratique est amenuisé par l'absence de relation directe entre les citoyens et les taxes versées au budget de l'Union européenne.

Coût efficacité

La perception des ressources propres traditionnelles est très complexe et l'attitude des États membres vis à vis de ces ressources est ambiguë. La législation douanière est très élaborée puisqu'elle compte plus de 11 000 positions tarifaires et une nomenclature douanière qui recense plus de 400 articles⁸. Les échanges internationaux représentent cependant une réalité beaucoup plus complexe du fait de l'apparition quotidienne de nouveaux produits et de nouveaux flux commerciaux. Dans ces conditions apparaissent des possibilités de fraudes, d'irrégularités et de litiges.

Dans le système institutionnel actuel, les États membres sont chargés de percevoir les ressources propres traditionnelles et de les mettre à la disposition de la Commission. Cette dernière est tenue de contrôler la façon dont les États membres s'acquittent de cette tâche. A cet effet, un mécanisme compliqué a été instauré; cela revient à une sorte de surveillance multilatérale sur la façon dont les États membres remplissent leurs devoirs. Toute perte dans le recouvrement des ressources propres traditionnelles dans un État membre doit être compensée par une augmentation correspondante de la ressource PNB appelée. La négligence d'un État membre a donc des conséquences financières pour tous les autres. C'est pourquoi les résultats des activités de contrôle de la Commission sont mis à la disposition de tous les États membres⁹ et toutes les décisions importantes sur le non recouvrement ou la remise des droits de douanes ainsi que sur l'annulation des montants impossibles à percevoir sont prises avec la participation de tous les États membres.

Ces dispositions représentent un volume important de travail administratif qui, comme le montre, année après année, le rapport de la Cour des comptes, ne correspond jamais à ce qui serait souhaitable pour mieux protéger les intérêts financiers de l'Union européenne. De plus, la complexité des procédures de recouvrement des montants font peser un risque de fraudes ou d'irrégularités et semble décourager la plupart des administrations nationales qui apparaissent souvent incapables ou peu désireuses de recouvrer leur dû.

Dans ces conditions, les États membres préfèrent apparemment financer le budget de l'Union européenne par le biais du PNB plutôt que d'instaurer un système plus efficace de perception des ressources propres traditionnelles, même si cela doit se répercuter sur la répartition de la charge financière. En effet, pour des raisons compréhensibles, ils ne sont disposés ni à renforcer le cadre réglementaire du système douanier ni à engager les ressources nécessaires au recouvrement des droits de douane.

Transparence et simplicité

L'assiette TVA ayant été élargie dans quatre États membres en 1998 (comme cela sera probablement le cas pour tous les nouveaux États membres à l'avenir), la ressource TVA devient en fait une ressource PNB. Dans son rapport de 1998 sur le fonctionnement des ressources TVA et PNB, la Cour des comptes a souligné que la ressource TVA, bien qu'étant formellement une taxe de consommation, avait pris le caractère d'une contribution financière des États membres au budget de l'Union européenne, sa détermination dépendant dans une certaine mesure de calculs statistiques (notamment pour l'estimation du taux moyen pondéré).

La présence de la correction en faveur du Royaume Uni contribue à masquer la nature exacte du système et ses conséquences. Non seulement, comme nous l'avons déjà indiqué, cela réduit la corrélation entre les contributions brutes et la capacité contributive, mais en outre son calcul et son mode de financement sont si complexes que cela nuit à la transparence de ce mécanisme.

1.3. Les options pour un nouveau système de contribution

Une modification du système actuel de contributions pourrait soit le simplifier en réduisant le nombre de sources de financement, soit introduire de nouvelles ressources propres qui viendraient s'ajouter ou remplacer celles déjà existantes. Les arguments en faveur d'une simplification du système actuel de contributions sont essentiellement fondés sur les lacunes du système actuel de ressources propres en termes d'autonomie financière, de coût efficacité et de transparence, comme cela a déjà été exposé ci dessus. L'introduction de nouvelles ressources propres est recherchée comme un moyen d'accroître l'autonomie financière.

De nouvelles ressources propres fiscales réduiraient manifestement la part du budget communautaire financée par les contributions nationales et atténueraient les tensions créées par les tentatives d'évaluation des contributions nettes. Si le budget était entièrement financé par des ressources propres, le lien entre les modifications dans les dépenses de l'Union européenne et les changements correspondants dans les dépenses nationales disparaîtrait également. De même, si le budget communautaire était entièrement financé par des ressources propres "réelles" dont les taux d'appel seraient décidés chaque année, l'autorité budgétaire pourrait pleinement contrôler les dépenses et les recettes budgétaires. Enfin, ceux qui proposent de nouvelles ressources propres s'attendent à ce qu'elles améliorent le contrôle politique, la transparence et la visibilité pour les citoyens. La répartition des bases d'imposition des ressources fiscales n'étant cependant pas la même selon les États membres, l'introduction d'une nouvelle ressource propre et l'accroissement de l'autonomie financière pourraient être contraires à une plus grande équité en matière de contributions.

1.3.1. La simplification du système actuel de contributions

Le volume des ressources propres traditionnelles est faible et ne va cesser de décroître alors que leur gestion est très complexe. Le sentiment d'échec est tel qu'il a été proposé de les retourner aux États membres. Tout en admettant que les RPT devaient être théoriquement attribuées au niveau central, on considère parfois que leur part relative dans le financement total de l'Union européenne est si faible que leur retour aux États membres présenterait des avantages pratiques qui compenseraient l'attribution sousoptimale aux États membres. Les problèmes de répartition qui risquent de surgir pourraient être partiellement réduits par des mesures destinées à encourager le recours au transit qui autorise le paiement de droits de douane une fois les marchandises arrivées au stade de la consommation finale. Il est clair que même si les droits de douane cessaient d'être des ressources propres du budget de l'Union européenne, ils resteraient un instrument important de sa politique commerciale et que leur perception devrait faire l'objet d'un certain contrôle de la part de la Commission pour le compte des États membres.

La ressource propre fondée sur la TVA telle qu'elle existe actuellement présente des inconvénients tant en matière d'équité dans les contributions que d'autonomie financière et de transparence/simplicité. Comme la Cour des comptes l'a encore souligné récemment, il ne s'agit pratiquement pas d'une ressource propre vu le calcul de son assiette et l'existence de règles qui en font effectivement pour certains États membres une ressource fondée sur le PNB. De plus, son taux d'appel uniforme varie chaque année en fonction de la correction en faveur du Royaume Uni. Cela est dû à une disposition qui impose le financement théorique de la correction en faveur du Royaume Uni par la TVA et qui réduit encore d'un montant variable le taux d'appel maximal.

Si, lors d'une modification ultérieure de la décision "ressources propres", la ressource fondée sur la TVA devait être maintenue, il faudrait du moins l'appeler à un taux fixe. On pourrait y parvenir en mettant un terme à la présomption de financement de la correction en faveur du Royaume Uni sur la base des ressources TVA qui s'accompagne d'une réduction correspondante du taux d'appel maximal¹⁰.

Les ressources propres entraînent presque toujours des coûts élevés de perception et de contrôle et elles ont par conséquent un coût efficacité moindre que les contributions nationales directes. De plus, la contribution fondée sur le PNB est la plus équitable car elle est liée à la capacité contributive et constitue donc la meilleure mesure de cette capacité. Certaines propositions de nouvelles ressources propres comportent en effet des corrections parallèles sous forme d'un mécanisme d'égalisation destiné à aligner les contributions brutes sur les parts de PNB.

Il convient en outre de considérer dans ce contexte que les taxes influencent l'affectation des ressources; il peut être justifié de disposer d'un système de contributions nationales et de laisser les États membres décider de la meilleure façon de prélever les ressources financières correspondantes. Ces considérations ont suscité des propositions visant à remplacer le système actuel des ressources propres par un système fondé uniquement sur des contributions PNB; un tel système n'assurerait aucune autonomie financière mais il serait équitable, transparent et présenterait un bon rapport coût efficacité.

Quel que soit le sort d'une telle proposition, il convient de souligner que le système actuel de contributions fondées sur le PNB souffre de la mauvaise volonté des États membres d'utiliser les données les plus adéquates pour constituer les agrégats de référence. L'estimation de la valeur totale du revenu national d'un pays est une tâche difficile. Les méthodes utilisées doivent notamment suivre l'évolution de l'économie pour prendre en considération les modifications dans la production et la fourniture de biens et de services. A cet effet, les services nationaux de statistiques de l'Union européenne ont récemment mis au point une nouvelle méthode commune d'estimation du PNB¹¹ et de nouvelles décisions sont prises périodiquement pour la mettre à jour et l'affiner (une mesure importante a été prise à la fin de 1997 concernant l'imputation des services financiers mesurés indirectement). Toutefois, les États membres ont cherché à retarder l'utilisation de ces nouvelles mesures dans les budgets communautaires¹², ce qui a amené à la coexistence de deux ensembles statistiques pour le PNB : l'un, meilleur, pour l'usage général, et l'autre, moins fiable, pour l'estimation des contributions PNB. Si le PNB doit continuer à jouer un rôle dans le système des ressources propres, cette situation doit être corrigée et toutes les contributions PNB doivent être fondées sur les définitions les plus récentes et les plus fiables.

1.3.2. Les critères applicables aux nouvelles ressources

Un ensemble de critères, dont certains proviennent des règles économiques relatives à l'affectation d'instruments politiques à différents niveaux de juridiction (État membre ou UE) tandis que d'autres sont plus spécifiques à l'UE, peut être utilisé pour choisir d'éventuelles nouvelles ressources propres¹³. Selon la théorie économique, les instruments de politique fiscale doivent relever de façon optimale d'un niveau supérieur de compétence en cas d'externalités hors des frontières nationales et/ou lorsqu'il n'y a pas adéquation entre recettes et État membre.

Dans le cas de l'Union européenne, il convient d'adopter des critères spécifiques supplémentaires. Le premier d'entre eux prévoit que les contributions doivent respecter *l'équité horizontale* de façon à ce que tous les États membres ayant une même capacité contributive, versent effectivement un montant identique. Toutefois, le niveau de revenu réel n'étant pas le même selon les États membres, il est quelquefois souhaitable de respecter aussi *l'équité verticale* de façon à ce que les contributions au budget de l'Union européenne soient une fonction des différentes capacités de financement des États membres. Récemment, l'Espagne, soutenue par la Grèce et le Portugal, a proposé l'introduction d'un élément important de progressivité dans les contributions au budget communautaire.

Il est également nécessaire que les nouvelles ressources propres soient en cohérence avec les autres politiques communautaires et non à contrecarrer leurs effets. Il est également souhaitable qu'elles aient une visibilité pour les citoyens de l'Union européenne et qu'à un niveau plus technique, leur base présente un degré suffisant d'harmonisation et que leur perception n'entraîne pas de frais administratifs trop élevés. Enfin, leur rendement doit être suffisant pour financer une part suffisante des dépenses communautaires.

1.3.3. Les futures ressources propres possibles

Jusqu'à présent, la recherche de nouvelles ressources propres n'a pas été sans difficultés. Cela est dû d'abord au fonctionnement satisfaisant dans l'ensemble du système actuel, ce qui n'a guère encouragé la recherche de solutions nouvelles, mais aussi et surtout aux difficultés liées à l'établissement de nouvelles ressources propres, ainsi qu'aux divergences entre priorités politiques. Depuis 1992, un regain d'intérêt s'est cependant produit sur la question des nouvelles ressources propres, d'une part en raison des initiatives de certaines des institutions communautaires et d'autre part car des possibilités inédites de ressources sont apparues¹⁴. Relevons l'importance, à cet égard, d'un rapport du Parlement européen sur de nouvelles ressources propres, préconisant un régime fondé sur une TVA différenciée¹⁵.

Une **ressource TVA modifiée** constitue potentiellement une ressource propre prometteuse pour l'avenir. Elle offrirait une meilleure visibilité pour le contribuable, répondrait à l'exigence d'un ensemble minimal de règles fiscales à l'échelle de l'UE et produirait également un volume suffisant de recettes budgétaires. Cependant, la TVA est perçue sur une base fiscale nationale et on ne saurait considérer ses recettes comme appartenant à l'UE. Elle peut aussi entraîner des frais administratifs considérables.

Un rapport du Parlement européen de 1994¹⁶ a plaidé en faveur d'une nouvelle ressource propre fondée sur un taux d'appel de TVA identique dans tous les États membres et différencié en fonction des produits, un taux minoré de 1,5% pour les uns et un taux majoré de 3% pour les autres. L'assiette de la taxe serait harmonisée et il serait précisé explicitement qu'il s'agit d'une taxe européenne. Les recettes TVA totales seraient réparties entre le budget national et celui de l'UE. Les parlements nationaux détermineraient la part réservée à des objectifs budgétaires nationaux, tandis que l'autorité budgétaire de l'UE déterminerait la part à attribuer au budget communautaire.

La proposition serait réalisable. Elle poserait un certain nombre de problèmes techniques, bien sûr, qui pourraient toutefois être surmontés dès lors qu'une volonté politique se manifeste en ce sens. On peut cependant se demander en quoi un tel système dût être assorti, comme le propose le Parlement européen, d'un mécanisme d'égalisation garantissant une proportionnalité entre les contributions nationales et la quote part de chaque État membre dans le PNB de l'Union¹⁷. S'il s'agit de taxer la consommation des personnes, la notion de contribution nationale n'a pas vraiment sa place.

D'autres ressources propres possibles – une forme de retenue à la source, une taxe CO2/énergie, droits d'accises, seigneurage, impôts sur les sociétés et sur les revenus, une nouvelle taxe sur les communications – sont examinées dans l'annexe "*Un examen des possibilités de nouvelles ressources propres pour l'Union européenne*" (annexe 2). À ce stade, il y a lieu de rappeler que, même si de nouvelles ressources propres ont été proposées, aucun accord ne se dégage sur celles qui seraient les plus appropriées. Ce manque d'accord reflète les difficultés fondamentales liées à l'orientation future du développement de l'intégration européenne.

1.3.4. La progressivité des contributions

L'Espagne a présenté une proposition visant à introduire un élément de progressivité dans le système des ressources propres. La proposition, qui est soutenue par la Grèce et le Portugal, est fondée sur le protocole relatif à la cohésion économique et sociale et en particulier sur la déclaration d'intention des hautes parties contractantes qui souhaitent "*tenir davantage compte de la capacité contributive des différents États membres au système des ressources propres et d'étudier des moyens permettant de corriger, pour les États membres les moins prospères, les éléments régressifs du système actuel de ressources propres*". Soulignons à ce stade que, pendant les discussions de 1992 sur la perspective financière 1993-1999, on entendait par équité la proportionnalité avec le PNB et, comme indiqué au point 1.2, des mesures ont déjà été prises pour remédier aux aspects régressifs du système des ressources propres. La proposition reconnaît les améliorations obtenues grâce à l'importance accrue de la ressource PNB, mais elle souligne également que le système des ressources propres ne contient toujours pas d'élément de progressivité.

Cette proposition avance qu'une plus grande progressivité des contributions pourrait être réalisée en pondérant la base de la ressource PNB par des coefficients reflétant la prospérité relative de chaque État membre. La pondération pourrait être totale (s'appliquant à toute la ressource PNB) ou partielle (ne s'appliquant qu'à une partie de la ressource PNB) et, dans ce dernier cas, la progressivité serait également partielle. Les États membres pourraient aussi être répartis en catégories de prospérité relative (par exemple, les États membres où le revenu par habitant est inférieur à 90 % de la moyenne de l'UE, ceux où il se situe entre 90 et 100 %, etc.), des coefficients d'ajustement spécifique étant attribués à chaque catégorie. Les contributions au budget de l'UE seraient ensuite déterminées en fonction des nouvelles bases. À terme, fait on valoir, la nouvelle ressource pourrait remplacer la ressource TVA.

[Tableau 4 : Modifications des contributions nationales totales par rapport au système actuel
Proposition de progressivité appliquée à la ressource PNB]

Notons d'emblée que la proposition ne vise pas l'introduction d'une nouvelle ressource propre en tant que telle, mais qu'elle prévoit une adaptation sensible d'une ressource existante (PNB). Par conséquent, si une telle proposition devait être mise en œuvre, elle n'améliorerait ni l'autonomie financière ni la transparence des relations budgétaires au sein de l'UE. Le tableau 4 présente une simulation de l'impact de la proposition

sur les contributions budgétaires de 1996 et 1997.

La proposition est à première vue séduisante, puisque pratiquement tous les régimes fiscaux nationaux contiennent un élément de progressivité. Elle présente toutefois un inconvénient de taille, en ce sens qu'elle ne tient pas compte de la nature de la solidarité et de sa mise en œuvre au sein de la Communauté. Le choix par l'UE de préférer une solidarité financée par le volet dépenses du budget répond à deux raisons principales¹⁸.

– *En premier lieu*, la solidarité au sein de l'UE s'exprime essentiellement par le biais de l'objectif de convergence réelle des économies obtenue par le transfert des fonds vers les régions éligibles plutôt que vers l'État membre pris en tant que tel.

– *Deuxièmement*, il est plus probable que la convergence se réalise grâce à la progressivité des dépenses plutôt que par celle des contributions. La raison en est que cette dernière, en réduisant la quote part financière des États membres moins prospères, leur laisserait le libre choix de l'utilisation des fonds. Il est plausible qu'en ce cas, les investissements ne bénéficieraient pas d'un renforcement aussi important que dans le cadre d'une progressivité basée sur les dépenses.

2. La question des déséquilibres budgétaires

Les déséquilibres budgétaires (appelés aussi *soldes nets*), mesurés en termes d'écart entre contributions au budget et recettes provenant du budget, ne rendent compte que de manière partielle et réductrice des avantages que les États membres retirent de leur participation à l'UE¹⁹.

Les flux budgétaires enregistrés n'intègrent pas les externalités positives résultant des politiques de l'UE. Par exemple, la PAC, les actions structurelles et les dépenses

[Graphique 4a : Dépenses réparties totales, contributions au titre de la TVA et du PNB (avant correction britannique) et contributions totales au budget de l'UE]

extérieures ne profitent pas seulement aux bénéficiaires directs, leurs effets se font sentir également au delà des frontières nationales²⁰. Il est clair que la prise en considération de ces effets modifierait l'évaluation des déséquilibres comptables, même s'il est impossible de les quantifier.

D'autres difficultés se présentent lorsqu'il s'agit d'identifier les bénéficiaires en dernier ressort de la politique de dépense de l'UE; les restitutions à l'exportation de la PAC ne profitent par exemple pas nécessairement aux résidents du pays où elles sont payées. En outre, les dépenses du budget de l'UE ne sont pas toutes comparables entre elles et pour apprécier "l'avantage" qui en résulte, une comparaison entre les montants reçus globalement n'a en général qu'une valeur limitée : un montant déterminé consacré à l'achat de biens et de services ne procure pas les mêmes avantages qu'un transfert financier d'un montant équivalent. Des problèmes similaires se posent du côté des recettes : le pays où les droits de douane sont perçus n'est pas nécessairement celui où résident les opérateurs économiques qui en supportent la charge en fin de compte.

La définition des soldes budgétaires se heurte également à des problèmes conceptuels et comptables importants. Le calcul des soldes budgétaires suppose que l'on détermine les postes à inclure dans les flux de recettes et de dépenses ainsi que les périodes de référence (données courantes ou corrigées, excédents des années précédentes, etc.), ce qui implique de nombreux arbitrages. En fonction des choix opérés, de nombreuses définitions des soldes budgétaires peuvent être proposées, aussi valables les unes que les autres, mais débouchant sur des résultats parfois très différents²¹.

[Graphique 4b : Dépenses de l'UE (à l'exclusion des dépenses administratives), contributions TVA et PNB (avant correction britannique) et contributions totales au budget de l'UE]

Néanmoins, l'importance de certains de ces déséquilibres a été au centre des discussions pendant de nombreuses années²². C'est ainsi qu'un compromis s'est dégagé en 1984 au Conseil européen de

Fontainebleau. Conformément aux conclusions de cette réunion, "La politique des dépenses est, à terme, le moyen essentiel de résoudre la question des déséquilibres budgétaires. Toutefois, il a été décidé 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" ²³.

Que la politique des dépenses soit citée comme remède des déséquilibres budgétaires reflète le rôle capital joué à cet égard par les décisions prises en matière de dépenses

[Graphique 5 : Soldes négatifs de certains Etats membres]

(voir graphiques 4a et 4b). La correction des déséquilibres budgétaires par des mécanismes ad hoc traduit essentiellement un refus d'agir directement sur les sources des déséquilibres.

Dans la présente partie du rapport, la section 2.1 analyse l'efficacité du mécanisme de correction en faveur du Royaume Uni établi à la suite de ces décisions. En mars 1998, quatre États membres, à savoir l'Allemagne, les Pays Bas, l'Autriche et la Suède, ont manifesté l'opinion que leur solde négatif devait être considéré, vu l'accord de Fontainebleau, comme excessif au regard de leur prospérité relative. La section 2.2 du rapport examine l'évolution de la situation budgétaire de ces États membres.

La section 2.3 fournit des indications sur les effets possibles des réformes prévues dans Agenda 2000 sur les déséquilibres budgétaires des cinq pays examinés dans les deux sections précédentes. Enfin, la section 2.4 expose les principales options possibles pour traiter de la question des déséquilibres budgétaires : suppression progressive du mécanisme de correction en faveur du Royaume Uni, ajustements en matière de dépenses budgétaires ou application d'un mécanisme de correction à tous les États membres subissant des déséquilibres importants.

2.1. Le déséquilibre budgétaire du Royaume Uni²⁴

Le déséquilibre budgétaire du Royaume Uni a été au centre du débat politique pendant environ 10 ans (1974-1984), bloquant fréquemment le processus décisionnel de l'UE. La question a été finalement réglée au Conseil européen de Fontainebleau en 1984 et le mécanisme de correction mis au point fait partie intégrante des décisions sur les ressources propres prises par la suite. La correction a été réexaminée en 1988 et en 1992 et, par deux fois, le Conseil européen a décidé de la maintenir.

[Graphique 6 : Quote part du Royaume Uni dans les contributions au budget (TVA et PNB) et dans les dépenses (réparties)]

L'ampleur du déséquilibre budgétaire du Royaume Uni et donc celui de sa compensation a fluctué depuis 1985 autour d'un demi point de PNB pour les déséquilibres et de 0,3 % du PNB pour la correction²⁵. Le graphique 6 montre l'évolution de la quote part du Royaume Uni dans les contributions au budget de l'UE et dans les dépenses de l'UE pendant la période 1987-1998.

Comme il ressort du graphique 7, le mécanisme s'est avéré efficace, puisque le solde négatif du Royaume Uni s'est sensiblement réduit. Cependant, même après correction, le Royaume Uni reste un important contributeur net vis à vis du budget de l'UE.

[Graphique 7 : Solde du Royaume Uni]

Certaines des circonstances existantes au moment où le mécanisme a été adopté ne s'appliquent aujourd'hui plus:

i) des changements dans la répartition des dépenses de l'UE ont modifié la raison d'être de la compensation. Alors qu'il s'agissait essentiellement en 1984 de corriger les problèmes spécifiques de l'agriculture (la PAC représentait environ 70 % de l'ensemble des dépenses réparties), ce n'est nettement plus le cas actuellement

puisque la correction porte non seulement sur le volet agricole, mais également sur la contribution du Royaume Uni à l'effort de solidarité au sein de l'UE et aux autres politiques mises en œuvre. Si était introduite dans la partie dépenses une correction du type présenté au point 2.4.2 (remboursement partiel d'aides directes au titre de la PAC), l'argument deviendrait encore plus pertinent;

ii) le déséquilibre du Royaume Uni n'est plus exceptionnel. En 1984, le déséquilibre du Royaume Uni était, avant correction, le plus important de la Communauté. Depuis quelques années, quatre pays supplémentaires présentent des déséquilibres budgétaires aussi importants que le Royaume Uni (voir graphique 8);

iii) l'écart de prospérité relative entre le Royaume Uni et d'autres États largement contributeurs s'est resserré. Le Royaume Uni connaît une prospérité relative (et donc une capacité relative de payer) qui se situe autour de la moyenne de l'UE et qui la dépassera certainement après le prochain élargissement de l'UE²⁶.

Le mécanisme présente aussi des inconvénients techniques, de même qu'il convient de relever une caractéristique plus fondamentale, même si elle n'a rien de nouveau ou d'inattendu, inhérente au système lui-même.

En ce qui concerne les inconvénients techniques, il y a lieu de relever ce qui suit :

– du fait de la correction, la contribution budgétaire du Royaume Uni représente une proportion plus faible de ses revenus que celle payée par les autres États membres, entraînant ainsi une distorsion dans le système des contributions;

– la définition des dépenses de l'UE à utiliser dans le calcul de la compensation ("dépenses réparties") inclut des dépenses administratives d'un caractère sensiblement différent des autres dépenses de l'UE et dont la prise en compte dans le calcul des déséquilibres budgétaires a été souvent contestée²⁷;

– les dépenses réparties sont définies de manière telle qu'elles pourraient provoquer au moment de l'élargissement une augmentation, modeste mais totalement injustifiée, de la correction. En effet, au moment de l'adhésion des nouveaux États membres, certains postes de dépenses actuels dans ces pays (par exemple PHARE) seront remplacés par une pleine participation aux politiques de l'UE. Ces postes changeraient ainsi de catégorie, passant des dépenses externes (exclues du calcul) aux dépenses internes (incluses dans le calcul), ce qui entraînerait une augmentation mécanique de la correction britannique.

Par ailleurs, la caractéristique fondamentale du mécanisme de correction réside dans sa fonction d'absorption des chocs en cas de modification des déterminants du déséquilibre du Royaume Uni. Ce pays occupe, par là même, une position unique à l'égard des décisions budgétaires communes, ce qui risque non seulement de le mettre à l'abri des implications du processus décisionnel en matière de budget, mais également de produire des effets négatifs importants au moment de l'élargissement. L'adhésion d'un grand nombre de nouveaux États membres ayant un niveau de vie très modeste aura un effet négatif sur la situation budgétaire des États membres actuels. Mais la situation budgétaire du Royaume Uni ne se dégradera que d'un tiers par rapport à ce qui se serait passé en l'absence de mécanisme de correction, ce qui soulèverait la question d'un partage équitable des charges résultant de l'élargissement.

Les dispositions relatives au calcul et au financement de la correction sont extrêmement complexes et entravent la transparence budgétaire et le contrôle. En tout état de cause, il faudra du moins simplifier les dispositions financières et veiller à ce que le taux d'appel de la TVA ne soit plus lié au niveau de la correction (voir point 1.3.1).

2.2. Le déséquilibre budgétaire de l'Allemagne, des Pays Bas, de l'Autriche et de la Suède

L'Allemagne, les Pays Bas, l'Autriche et la Suède ont indiqué récemment qu'ils considéraient leurs soldes budgétaires négatifs comme excessifs "au regard de leur prospérité" et ils sont donc candidats à une correction en vertu de l'accord de Fontainebleau. Ces pays ont en outre exprimé leur mécontentement devant

la situation actuelle où d'autres États membres, de même capacité contributive au budget de l'UE, ont des soldes négatifs beaucoup plus réduits, voire des soldes positifs. Le graphique n° 8 confirme que ces quatre pays connaissent effectivement des déséquilibres budgétaires importants.

[Graphique 8 : Soldes budgétaires du Royaume Uni, de l'Allemagne, des Pays Bas, de l'Autriche et de la Suède]

L'accord de Fontainebleau a établi que pour bénéficier d'un mécanisme de correction, un État membre devait supporter une charge budgétaire excessive au regard de sa prospérité relative²⁸. Le concept de prospérité relative est utilisé pour déterminer la situation des ressortissants d'un pays ou d'une région par rapport à la moyenne de l'UE et elle est exprimée en standards de pouvoir d'achat (SPA). Par la suite, le Protocole sur la cohésion économique et sociale a constaté que le meilleur moyen de tenir compte de la *prospérité relative* des États membres *dans le système des ressources propres* consistait à considérer leur capacité contributive. Le concept de *capacité contributive* d'un État membre peut être utilisé pour déterminer la capacité de cet État membre (de ses ressortissants) à contribuer à une dépense internationale donnée; elle est calculée en convertissant les revenus nominaux en un numéraire commun en utilisant les taux de change en vigueur, ces derniers constituant le cadre dans lequel le revenu d'un pays permet l'achat de biens et de services internationaux, y compris les contributions au budget de l'UE²⁹.

Au cours de la dernière décennie, des changements significatifs se sont produits dans la situation relative (mesurée au moyen de l'un ou l'autre des deux concepts susmentionnés) des quatre États membres et plus encore plus fortement dans le cas de l'Allemagne et de la Suède (voir tableau 5 et tableaux 8 et 9 de l'annexe statistique 8).

[Tableau 5 : Capacité contributive et prospérité relative]

Les déséquilibres de ces quatre pays ont toutefois des origines différentes. L'Allemagne connaît un solde budgétaire négatif depuis plusieurs années. Pays riche au secteur agricole relativement modeste, elle ne bénéficie que de faibles parts des dépenses des Fonds structurels et de la PAC. Le solde négatif de l'Allemagne s'est encore aggravé entre 1990 et 1995 pour diverses raisons. En 1990 et en 1991, le pays a enregistré un taux de croissance économique beaucoup plus élevé que ceux des autres États membres, ce qui entraîné l'augmentation de sa part relative dans le PNB et dans le financement de la Communauté. Après la réunification, le pays a commencé à bénéficier de crédits importants en faveur des nouveaux Länder dans le cadre des Fonds structurels mais ces apports ont été plus que compensés par l'augmentation progressive des dépenses des Fonds structurels décidée à Édimbourg en 1992 et par leur concentration dans les pays dits "de cohésion". Depuis 1995, le solde budgétaire négatif de l'Allemagne est resté généralement stable. Cette évolution est tout à fait conforme aux projections effectuées au moment de la modification de la décision "ressources propres" de 1988. En fait, si les dépenses de l'UE avaient augmenté autant que l'eurent permis les perspectives financières actuelles, le solde budgétaire négatif de l'Allemagne aurait été plus important³⁰.

[Tableau 6 : Soldes budgétaires de certains États membres en 1999 et performances minimales et maximales au cours de la période 1995/1997]

Le cas des Pays Bas est différent. Les définitions du solde budgétaire utilisées dans le graphique 8 et dans le tableau 6 ne tiennent pas compte de l'effet connu sous le nom "d'effet portillon inversé", à savoir le fait que les restitutions à l'exportation versées dans le pays où se trouvent les équipements portuaires ne bénéficient souvent pas aux ressortissants de ce pays. Les chiffres des Pays Bas sont influencés par cet effet. Tant que les restitutions à l'exportation ont joué un rôle significatif dans la politique agricole commune (parallèlement aux mesures de stockage des excédents temporairement retirés des marchés), le pays a été un important bénéficiaire de ce type de dépenses au point d'apparaître comme un important bénéficiaire net pendant plusieurs années. Les réformes de la PAC ont progressivement modifié cette situation et les Pays Bas sont peu à peu devenus un contributeur net au budget de l'UE puisqu'ils n'obtiennent que de faibles transferts tant des Fonds structurels que des aides directes aux dépenses agricoles.

Toutefois, la situation de ce pays dépend également dans une large mesure de la définition du solde

budgétaire utilisée et, en particulier, du traitement réservé aux droits de douane. Si les soldes sont calculés selon les dispositions du mécanisme de correction adopté à Fontainebleau, ce qui neutraliserait l'impact des ressources propres traditionnelles sur le calcul³¹, le solde négatif des Pays Bas est actuellement légèrement inférieur à ceux des autres pays.

Quant à la Suède et à l'Autriche, on s'attendait à ce qu'elle présente toutes deux des soldes négatifs. Elles ne peuvent en effet compter que sur une faible part des dépenses agricoles et structurelles jusqu'en 1999. En 1997, ces deux pays contribuaient au financement de l'UE respectivement à hauteur de 3,1 % et de 2,8 %. Leurs parts dans les dépenses de la PAC représentaient 1,8 et 2,1 % tandis que leurs parts dans les Fonds structurels s'élevaient à 0,9 et 1,4 %. Une grande proportion des dépenses prévues pour ces deux pays en 1995 n'a été versée qu'en 1996, ce qui explique l'amélioration apparente de leur situation en 1996. En 1997, ces deux pays ont bénéficié respectivement de 76 millions d'écus et 71 millions d'écus au titre de l'avant dernière tranche des compensations temporaires décidées dans le cadre des traités d'adhésion.

Il a souvent été souligné qu'en 1997, le solde budgétaire de l'Allemagne atteignait plus de 60 % de tous les soldes négatifs. Cette estimation était toutefois influencée par les fortes fluctuations de la correction en faveur du Royaume Uni. En 1999, le solde budgétaire de l'Allemagne devrait représenter légèrement moins de 50 % de tous les soldes négatifs. Dans les années à venir, ce pourcentage devrait diminuer encore puisqu'après l'élargissement davantage d'Etats membres risquent de connaître des soldes budgétaires négatifs; il est probable que d'ici l'année 2006, la part de l'Allemagne dans l'ensemble des soldes budgétaires négatifs tombera à environ 40 %.

2.3. L'impact d'Agenda 2000 sur les principaux déséquilibres budgétaires

Pour comprendre l'impact du programme Agenda 2000 sur les déséquilibres budgétaires, il est nécessaire de prendre à la fois en considération les effets de l'élargissement et des projets de réformes des politiques.

Les pays qui adhéreront à l'Union à l'occasion du prochain **élargissement** ont un niveau de prospérité bien inférieur à celui de tous les membres actuels et seront donc d'importants bénéficiaires nets. Cela signifie que les situations budgétaires des 15 États membres actuels subiront une détérioration correspondante qui, sur la base de l'approche définie par la Commission dans sa communication sur *Agenda 2000*³², peut être estimée à environ 0,15 % de leur PNB d'ici 2006. Comme la Commission l'a indiqué dans *Agenda 2000*, cette évolution "*n'est pas véritablement une surprise et ne devrait pas donner lieu à des demandes de compensation*".

On ne s'attend pas à ce que la **réforme de la politique agricole commune** affecte de manière significative les soldes budgétaires des cinq pays considérés dans le présent paragraphe du rapport. Toutefois, cette affirmation doit être nuancée puisque les propositions présentées par la Commission en mars 1998 contiennent de nombreuses dispositions qui pourraient affecter les paiements dans les différents États membres. Par conséquent, les effets précis sur les situations budgétaires des États membres dépendront de l'issue des négociations en cours.

En termes généraux, la réforme proposée vise à réduire le niveau des prix garantis tout en compensant partiellement les pertes de revenus qui en résultent par un accroissement des aides directes. Les soldes budgétaires des États membres pourraient en être affectés de manière purement comptable, ce qui met en évidence la fragilité des calculs relatifs aux soldes budgétaires. Les Pays Bas en fournissent l'exemple le plus marquant. L'Union intervient à l'heure actuelle aux Pays Bas pour soutenir le prix des produits pour lesquels il existe une organisation commune de marché, par le biais des restitutions à l'exportation. La dépense effectuée dans ce pays profitera aux producteurs qui pourraient bien se trouver dans d'autres pays; par exemple en Belgique ou en Allemagne, pays voisins. Au fur et à mesure que les dépenses de la PAC passeront du soutien du marché aux aides directes, les producteurs de ces pays recevront sous forme d'aides directes une partie du soutien qu'ils tiraient précédemment des mesures d'intervention sur le marché mises en œuvre aux Pays Bas. Par suite de cette évolution, le solde budgétaire enregistré par les Pays Bas se détériorera en conséquence tandis que ceux de la Belgique et de l'Allemagne s'amélioreront sans aucun

changement fondamental de la situation sous jacente. Il convient de garder cette considération à l'esprit lors de l'examen de l'impact de la réforme de la PAC sur les déséquilibres budgétaires des États membres puisqu'elle permet d'expliquer certaines des modifications attendues.

Globalement, la réforme devrait entraîner une augmentation initiale des dépenses de la PAC (jusqu'en 2003-2004), suivie d'une stabilisation lorsque la mise en œuvre de la réforme sera achevée. Le montant total des dépenses joue également un rôle important puisqu'il existe une grande différence, pour la plupart des pays, entre leur part dans le financement à la marge des dépenses de l'UE (c'est à dire leur part dans le PNB de l'UE) et leur part dans les dépenses de la PAC, qui ne devrait pas être sensiblement modifiée par la réforme.

Les principaux secteurs affectés par la réforme sont les cultures arables, la viande bovine et les produits laitiers. Compte tenu des paramètres de la réforme et de l'importance de ces secteurs dans l'agriculture des cinq pays considérés dans les paragraphes précédents, il est possible de prédire que, si les propositions de la Commission étaient confirmées par les négociations, la réforme de la PAC ne devrait pas avoir un impact significatif sur leur déséquilibre budgétaire.

Lorsque la réforme de la PAC aura atteint son plein effet (c'est à dire vers la fin de la période couverte par les prochaines perspectives financières), les soldes budgétaires de l'Allemagne, de la Suède et du Royaume Uni, mesurés en pourcentage de leur PNB, ne devraient guère changer par rapport à leur niveau d'avant la réforme. Les augmentations prévues des dépenses de la PAC affectées à ces pays devraient être compensées par l'augmentation de leurs contributions au budget de l'UE par suite de la modification des dépenses totales de la PAC. Le déséquilibre budgétaire des Pays Bas pourrait connaître une légère détérioration, même s'il s'agit dans une large mesure d'un effet comptable du type mentionné au début du présent paragraphe. Le déséquilibre budgétaire de l'Autriche pourrait enregistrer une amélioration qui ne serait redevable, cependant essentiellement, qu'à la proposition de transfert des mesures de développement rural, des dépenses structurelles ("rubrique 2" des perspectives financières) vers les dépenses agricoles ("rubrique 1").

Les effets de la réforme des **dépenses structurelles** sont plus incertains. La Commission a proposé de maintenir l'effort global de l'UE dans le domaine structurel, en termes de pourcentage du PNB, au niveau de 0,46 % du PNB de l'Union. Cet effort devra toutefois également couvrir la partie structurelle de la stratégie de préadhésion et des aides aux nouveaux États membres. Pour les 15 États membres actuels, la réforme proposée implique une diminution des dépenses totales calculées en pourcentage du PNB entre 1999 et 2006.

L'impact précis de la réforme sur les différents déséquilibres budgétaires est encore incertain et dépendra des décisions d'éligibilité qui seront adoptées sur la base des données les plus récentes et de l'issue des négociations en cours. L'objectif général des propositions présentées par la Commission consiste à concentrer les ressources dans les domaines et secteurs qui en ont le plus grand besoin. Cet objectif sera atteint par le biais d'une concentration géographique plus stricte et d'une rationalisation des modalités d'intervention. Il est proposé en particulier de réduire le nombre de régions bénéficiant des niveaux d'aide les plus élevés en veillant au strict respect des conditions d'éligibilité des régions "de l'objectif 1" (c'est à dire PIB par habitant en parités de pouvoir d'achat inférieur à 75 % de la moyenne de l'UE). Une plus grande concentration géographique sera également recherchée pour les régions dites "de l'objectif 2".

Les autres éléments qui risquent d'affecter la répartition des dépenses des Fonds structurels entre les États membres sont les critères à utiliser pour déterminer le niveau d'aide par habitant dans les régions éligibles. Parmi ces critères figurent l'écart entre le PIB de la région et la moyenne de l'UE, la prospérité relative du pays et le niveau relatif de l'emploi.

Bien que ces éléments soient incertains, il est néanmoins possible d'avancer des considérations générales qui pourraient permettre de mieux évaluer la tendance des déséquilibres budgétaires en question. L'Autriche, l'Allemagne, les Pays Bas, la Suède et le Royaume Uni contribuent tous au budget de l'Union selon des proportions qui sont substantiellement plus élevées que leurs parts dans les dépenses structurelles et sont par conséquent susceptibles d'enregistrer une certaine amélioration de leur solde budgétaire par suite de la diminution des dépenses globales résultant de la réforme, même si cette évolution reste concentrée dans les

régions où les besoins sont les plus grands. Cette amélioration pourrait être plus sensible en Allemagne. Le strict respect du seuil de référence de 75 % pour le choix des régions "de l'objectif 1" n'affectera pas ce pays (à l'exception de Berlin Est). En outre, l'impact global des critères de détermination de l'aide par habitant pourrait également avantager les nouveaux Länder.

A la suite du train de mesures d'Agenda 2000, parmi les 5 États membres considérés dans le présent paragraphe, seuls les Pays Bas devraient enregistrer, entre 1999 et 2006, une détérioration de leur solde net semblable au montant mentionné au début du présent paragraphe au titre de l'impact moyen de l'élargissement (environ 0,15 % du PNB). Ce résultat est toutefois fortement influencé par l'effet mécanique de l'abandon des mesures de soutien du marché de la PAC au profit du versement d'aides directes et ne devrait pas entraîner une détérioration parallèle des avantages tirés par l'économie hollandaise. La réforme des Fonds structurels, d'autre part, devrait avoir un léger impact positif sur le solde budgétaire de ce pays.

Les soldes budgétaires de l'Autriche, de l'Allemagne et de la Suède devraient enregistrer une détérioration quelque peu moins importante que celle qui résulterait de l'élargissement. Dans le cas de l'Autriche, le transfert de mesures de développement rural des Fonds structurels à la PAC devrait se solder par des résultats moins favorables pour la réforme des Fonds structurels, compensés par de meilleurs résultats pour la réforme de la PAC.

La situation du Royaume Uni est très différente puisque son solde budgétaire (calculé en pourcentage de son PNB) pourrait rester généralement stable entre 1999 et 2006. Les réformes de la PAC et des Fonds structurels ne devraient pas avoir d'effets négatifs sur le solde budgétaire de ce pays. En outre, à moins que la correction en faveur du Royaume Uni ne soit modifiée, l'impact négatif de l'élargissement sur la situation budgétaire du Royaume Uni devrait être limité par le fonctionnement du mécanisme de compensation.

2.4. Les possibilités de réforme

Si un large consensus se dégagait sur la nécessité de traiter le problème des déséquilibres budgétaires, plusieurs options clés pourraient être envisagées. Ces options, qui sont examinées ci-dessous, répondent à une certaine logique. Premièrement, du point de vue du financement, on peut considérer qu'un système orthodoxe et transparent doit être mis en place, ce qui impliquerait la suppression progressive de la correction en faveur du Royaume Uni. Deuxièmement, on peut envisager, compte tenu du fait que la principale source des déséquilibres budgétaires réside dans le volet des dépenses du budget de l'UE, la mise en œuvre de réformes des dépenses de l'Union en vue de réduire ces déséquilibres. Et, troisièmement, des solutions ad hoc concernant le volet des recettes du budget, visant à redresser les déséquilibres, pourraient également être considérées. Ces possibilités sont examinées tour à tour dans le présent paragraphe.

2.4.1. Le retour à un système plus simple

On pourrait envisager d'éliminer progressivement ou de réduire la correction actuellement accordée au Royaume Uni. Cette réforme pourrait être justifiée par le fait qu'après l'élargissement, la prospérité relative du Royaume Uni, qui est déjà proche de la moyenne de l'UE à l'heure actuelle, pourrait très bien se situer au-dessus de la moyenne de l'UE, supprimant ainsi l'une des conditions de l'octroi initial de la correction. En outre, étant donné que 5 pays connaissent des soldes budgétaires négatifs d'importance similaire, le maintien d'un traitement spécial pour un seul d'entre eux pourrait sembler injustifié. Le changement de nature du mécanisme, évoqué au paragraphe 2.1., qui est passé de la correction d'un problème spécifique de structure agricole à une réduction du coût de toutes les décisions en matière de dépenses constitue également un argument solide.

En outre, il est concevable que d'autres modifications des dispositions actuelles rendent le maintien de la correction superflu ou, en tout cas, moins justifié. Cela pourrait par exemple être le cas de l'introduction d'une correction dans le volet des dépenses selon les modalités décrites dans le paragraphe suivant. Cependant, le fait même de mettre un terme à la correction britannique ne supprimerait pas les déséquilibres actuels entre les États membres contributeurs.

[Tableau 7 : Coût de la correction en faveur du RU pour l'Allemagne, les Pays Bas, l'Autriche et la Suède]

Il convient de mentionner également qu'il existe des possibilités supplémentaires permettant de parvenir à un système de financement plus direct pour l'UE. Une de ces possibilités consisterait à remplacer la ressource TVA par la ressource PNB. Comme nous l'avons mentionné plus haut, l'équité du système serait nettement améliorée puisque les éléments régressifs liés à la TVA seraient éliminés. Le tableau 3b (dans le paragraphe 1.2.2) donne une indication, pour l'année 1997, des effets, par État membre, du remplacement de la ressource TVA par une ressource théorique fondée sur le PNB. Une autre possibilité consisterait à remplacer toutes les autres ressources propres (y compris les ressources propres traditionnelles) par la ressource PNB (les résultats sont également indiqués, par État membre, dans le tableau 3b).

Il est clair qu'il existe une relation inverse entre l'autonomie financière et la simplicité : remplacer les ressources fiscales par une contribution directe des États membres pourrait rendre le système plus intelligible et plus rentable mais l'autonomie financière s'en trouverait certainement encore réduite et, dans le cas des ressources propres traditionnelles, cette mesure constituerait un écart important par rapport à l'orthodoxie de l'UE.

2.4.2. La correction du volet dépenses

Une correction du volet des dépenses, ne nécessitant pas la modification de la décision "ressources propres", serait conforme aux conclusions de Fontainebleau et concernerait la cause principale des déséquilibres budgétaires. Les déséquilibres actuels résultent essentiellement des dépenses structurelles et agricoles. Il ne serait pas logique de corriger les déséquilibres résultant des interventions structurelles puisqu'elles ont un but explicite de redistribution. Il est toutefois concevable de modifier les dépenses agricoles. Étant donné le caractère intégré de la politique agricole commune, il n'est pas possible de modifier les dépenses par État membre mais il est possible de réduire le montant global des dépenses allouées par le budget de l'UE.

[Tableau 8 : Incidence d'un remboursement partiel (75 %) des aides directes de la PAC]

On pourrait imaginer en particulier que, tandis que les dépenses de soutien du marché continueraient à être intégralement remboursées aux États membres, la partie des dépenses agricoles allant directement aux bénéficiaires individuels ne serait remboursée que partiellement. Les possibilités d'intervention de ce type pourraient s'accroître puisque la réforme proposée de la PAC vise à réduire le poids des mesures de soutien du marché tandis que le poids relatif des aides directes augmenterait en conséquence (de 65 % en 2000 à 75 % en 2006). L'idée fondamentale consiste à tirer parti du fait que la part dans le financement du budget de l'UE de tous les États membres connaissant des déséquilibres budgétaires importants est beaucoup plus grande que leur part dans les dépenses agricoles de l'UE, et qu'une réduction du montant global des dépenses améliorerait leur solde budgétaire. En outre, l'idée initiale d'un financement à 100 % des dépenses de soutien du marché de la PAC (c'est à dire que les mesures de soutien du marché profitent aux agriculteurs dans toute la Communauté et pas seulement à ceux des États membres où ont lieu les dépenses) ne se justifie plus pour la composante des aides au revenu.

Si elle est mise en œuvre, cette option serait conforme aux principes qui régissent actuellement la plupart des dépenses de l'UE, notamment celles des Fonds structurels, et généraliserait ces principes. Elle ne doit cependant pas être vue comme un démantèlement de la PAC ni comme une tentative de renationalisation de cette dernière. Ni le degré d'intégration, ni le niveau de la prise de décision, ni le montant global des ressources financières disponibles pour poursuivre ses objectifs ne seraient modifiés. Les agriculteurs bénéficieraient du même soutien qu'à l'heure actuelle puisque les dépenses de la PAC par État membre sont obligatoires dès lors qu'elles ont été définies par les dispositions légales appropriées. Le niveau et les conditions de versement de ces aides directes continueraient de faire partie intégrante de la PAC et ne seraient décidés que par l'UE. Le montant global des ressources disponibles resterait inchangé mais serait réparti entre le budget de l'UE et les Trésors publics nationaux.

L'affectation par le budget de l'UE d'une plus faible part des ressources financières est une incitation à la

réduction de la ligne directrice agricole si l'on veut que cette contrainte garde son efficacité. Une réduction correspondante du plafond des ressources propres pourrait également être appropriée. Cette mesure pourrait être adoptée à l'occasion de la première modification de la décision ressources propres³³ et, dans l'intervalle, elle pourrait être remplacée par une forme d'engagement ferme à ne pas utiliser la totalité du plafond.

Le tableau 8 présente l'impact d'un remboursement partiel de 75 % des aides directes de la PAC. La réduction globale des dépenses de l'UE en 2006 s'élève dans ce cas à 9 145 millions d'Euros. L'annexe 5 contient davantage de détails sur cette simulation. Le tableau 8 montre aussi les effets négatifs que l'adoption d'une telle mesure aurait sur les soldes budgétaires de certains États membres.

2.4.3. Un mécanisme de correction généralisé

L'Allemagne, les Pays Bas, l'Autriche et la Suède ont demandé à bénéficier d'une transformation du mécanisme de correction s'appliquant actuellement au Royaume Uni en un modèle d'écrêtement. La simple transposition du mécanisme actuel n'est pas possible. L'application du mécanisme actuel à tous les pays ayant un solde budgétaire négatif ou simplement son extension aux quatre pays qui en ont fait la demande reviendrait à tripler voire quadrupler le coût de ce mécanisme (voir tableau (9) et le rapport de la Cour des comptes européenne(1998)³⁴). En outre, selon les hypothèses, cette charge devra être supportée par un groupe de pays représentant moins d'un cinquième du PNB de l'UE.

Les quatre pays demandeurs, conscients de ces difficultés, ont demandé une version modifiée du mécanisme. Ils soulignent à juste titre que le mécanisme actuel comporte différents paramètres implicites qui peuvent être modifiés. Ils remarquent en particulier que, tandis que le mécanisme actuel corrige 66 % de la totalité du solde négatif du Royaume Uni, il est concevable que les États membres doivent accepter un solde négatif allant jusqu'à un pourcentage donné du PNB par exemple 0,3 ou 0,4 % du PNB et qu'il leur soit accordé une compensation uniquement pour la partie excédant ce seuil. En outre, le taux de référence de 66 % pourrait également être modifié. Il est également possible de modifier les éléments inclus dans les contributions au budget de l'UE (par exemple les ressources propres traditionnelles pourraient être exclues ou redistribuées selon différentes clés) et ceux qui sont inclus dans les dépenses (par exemple pour exclure les dépenses administratives ou les dépenses dans les nouveaux États membres ou des Fonds structurels, etc.).

[Tableau 9 : Redistribution globale induite par le mécanisme de correction en faveur du Royaume Uni en 1996 selon différentes hypothèses]

[Tableau 10 : Modification des soldes budgétaires par suite des mécanismes de compensation fondés sur différents paramètres]

Une autre modification importante pourrait porter sur le financement des corrections. Dans le système actuel, le Royaume Uni ne finance pas la correction dont il bénéficie. Une généralisation pourrait être considérée comme impliquant que les États membres bénéficiant du système ne le financent pas. Toutefois, cette solution est non seulement très coûteuse dans une situation où de nombreux États membres bénéficient du système, mais elle est également risquée. Un "effet de seuil" pourrait en particulier se développer, c'est à dire qu'un pays ayant un solde négatif se situant juste au dessus du seuil bénéficierait d'une correction minimale mais serait exempté de la charge du financement alors que si son solde négatif avait été situé juste au dessous du seuil, il aurait dû contribuer au financement de toutes les autres corrections à raison de montants substantiels. Il semble par conséquent logique de considérer que si un État membre ne doit pas financer la correction dont il bénéficie, il doit néanmoins financer toutes les autres corrections³⁵ (c'est ce qui est retenu pour les simulations du tableau 10).

La modification de ces paramètres confère au système une grande souplesse, même si c'est au prix d'une réduction de la transparence et d'une complexité accrue des calculs. Toutefois, cette souplesse produit des mécanismes dont les coûts globaux et les effets sur les différents États membres divergent.

Certaines simulations sont examinées dans l'annexe 6 et certains résultats clés figurent dans le tableau 10.

Les simulations montrent que tout système fondé sur les mêmes paramètres pour tous les États membres, et en supposant que son coût global se maintient dans des limites raisonnables, entraînerait une réduction substantielle du volume de la correction dont bénéficie actuellement le Royaume Uni.

3. Observations finales

Les propositions présentées par la Commission dans *Agenda 2000* montrent qu'il est possible de faire face aux défis de l'élargissement et de la réforme des grandes politiques de l'UE dans les limites du plafond fixé pour les ressources propres, pour une durée indéterminée, par la décision "ressources propres" actuelle. Pour réaliser cela, il est essentiel que la rigueur budgétaire appliquée par les États membres dans le cadre de l'UEM caractérise aussi le budget de l'UE.

Les inconvénients du système actuel mis en évidence dans la première partie du rapport ne justifient pas, en soi, une modification urgente de la Décision Ressources Propres. Si et quand cette décision devait être modifiée autorisant alors une réforme profonde du système de ressources propres, ces inconvénients pourraient être corrigés soit par le biais d'une simplification du système de contributions, soit par l'introduction de nouvelles ressources. La proposition d'introduire un élément de progressivité doit pouvoir également être traitée en même temps.

Actuellement, la principale source de mécontentement suscitée par les dispositions existantes semble être liée à la question des déséquilibres budgétaires de l'Allemagne, des Pays Bas, de l'Autriche et de la Suède. Il n'est pas possible, pour le moment, de déterminer avec précision l'évolution de ces déséquilibres au fil des prochaines années étant donné que certains paramètres politiques importants n'ont pas encore été clairement définis. Toutefois, on peut prédire que les déséquilibres de ces grands contributeurs nets en pourcentage du PNB se détérioreront un peu – plus pour les Pays Bas que pour les autres – mais moins que la détérioration moyenne due à l'élargissement. Ce résultat serait dû à l'endiguement proposé des dépenses dans les États membres actuels au cours de la période couverte par les prochaines perspectives financières et à certaines dispositions spécifiques des projets de réformes.

La mise en place de mécanismes de correction en vue de rectifier les déséquilibres budgétaires est une tâche complexe, étant donné que, pour un volume déterminé du budget de l'UE, une amélioration de la situation budgétaire de certains États membres entraîne invariablement une détérioration correspondante de la situation budgétaire d'autres États. Si un consensus se dégage sur la nécessité de traiter le problème des déséquilibres budgétaires, il conviendra de prendre une décision sur les moyens de parvenir à cet objectif et sur le calendrier des modifications.

Le rapport cite trois options non exclusives l'une de l'autre :

- **volet financement** : une simplification de la structure de financement en faveur d'un système qui serait fondé davantage, voire totalement, sur les contributions PNB; une telle simplification pourrait également englober la suppression graduelle du mécanisme de correction existant;
- **volet dépenses** : l'introduction d'un système de remboursement partiel des aides directes de la PAC soutenant les revenus;
- **les soldes** : l'application d'un mécanisme de correction généralisé à tous les États membres connaissant des déséquilibres importants. Aucune des options abordées dans le rapport n'apporte de solution idéale. Des faiblesses tant techniques que conceptuelles peuvent être trouvées dans chacune d'elle.

Les transferts dans la charge financière qui résulte de certaines de ces options présente des éléments régressifs qui justifieraient des rectificatifs dans le cadre d'une solution globale.

Le calendrier des éventuelles réformes dépendrait essentiellement de la nécessité ou non de modifier la décision "ressources propres". Sa modification entraînerait de longs délais de ratification ce qui supposerait un processus permettant au nouveau système de financement d'être effectif au moment de l'adhésion du

premier groupe de nouveaux États membres. L'élargissement amènerait en effet un tel changement de circonstances qu'une modification structurelle de ce type serait justifiée.

Les réserves importantes, du point de vue méthodologique et conceptuel, exprimées par la Commission concernant la question des déséquilibres budgétaires l'ont amenée à limiter ce rapport à un examen des options possibles en vue de leur correction. Si un large consensus se dégagait vers une solution particulière au problème dans le cadre du Conseil européen, la Commission présenterait les propositions détaillées nécessaires.

¹ Article 10 de la décision 94/728/CE, Euratom, du Conseil, du 31 octobre 1994, relative au système des ressources propres des Communautés européennes, Journal officiel des Communautés européennes L 293 du 12 novembre 1994, p.9.

² Décision 94/728/CE, Euratom du Conseil, du 31 octobre 1994, note 1.

³ Voir la discussion de ces points à l'annexe 4.

⁴ Les données pour 1995 et 1997 se réfèrent au budget rectificatif et supplémentaire 1/95 et 1/97, respectivement; les estimations pour 1999 sont tirées de l'avant projet de budget 1999; les chiffres sont arrondis à trois décimales tandis que les calculs budgétaires réels sont effectués jusqu'à quinze décimales.

⁵ Le problème de la progressivité dans le système de financement de l'Union européenne fait l'objet des sections 1.3.2 et 1.3.4.

⁶ Il est généralement considéré que les contributions à la ressource TVA sont régressives du fait qu'elles représentent une part supérieure du PNB des Etats membres les moins prospères par rapport à celui des Etats riches.

⁷ Voir la discussion de la notion et du calcul des soldes budgétaires à l'annexe 3.

⁸ Il y a en outre plus de 900 articles dans le règlement définissant ses modalités d'application.

⁹ Cette disposition s'applique également aux contrôles des ressources TVA et PNB.

¹⁰ En moyenne, au cours des dernières années, cette disposition a fait baisser le taux d'appel de la TVA de 0,12 point en pourcentage voir annexe 4.

¹¹ Système européen de comptes, 1995, "SEC 1995", règlement n° 2223/96, du Conseil, du 25 juin 1996, Journal officiel des Communautés européennes, L 310 du 30 novembre 1996.

¹² L'utilisation des chiffres provenant du nouveau système de comptabilité nationale demandera l'adoption d'une nouvelle décision ressources propres, tandis que les chiffres qui prendront en considération les services financiers mesurés indirectement nécessiteront une décision ad hoc du Conseil.

¹³ Pour une étude de ces problèmes, voir Commission des Communautés européennes (1993): "Monnaie stable Finances saines, Les finances publiques de la Communauté dans la perspective de l'UEM ", Economie européenne n° 53, notamment chapitre 7; voir également l'annexe 2. Ces critères ne s'appliquent bien évidemment pas dans le cas d'une taxe introduite sur tout le territoire de l'UE comme instrument de mise en œuvre d'une politique communautaire. Dans un tel cas, la raison profonde de son introduction découlerait de la politique en question et l'affectation de son rendement au budget communautaire devrait seulement respecter le critère de coût efficacité.

¹⁴ L'annexe 2 passe en revue 8 propositions spécifiques de nouvelles ressources propres.

¹⁵ Voir Parlement européen (1994): "Projet de rapport sur un nouveau système de ressources propres pour l'Union européenne", rapporteur Horst Langes, Commission des budgets, A3 0000/94.

¹⁶ Voir Parlement européen (1994) : op. cit., note en bas de page 15.

¹⁷ Voir annexe 2 où cette proposition est examinée en détail.

¹⁸ L'argumentation est développée en détail à l'annexe 7.

¹⁹ Voir annexe 3 pour un examen détaillé de ce problème.

²⁰ Parmi ces effets figurent les revenus générés dans l'Etat membre bénéficiaire et dépensés pour acheter des biens produits dans un autre Etat membre, des avoirs financiers libellés en monnaie de divers Etats membres, etc.

²¹ Voir annexe 3 et Commission des Communautés européennes (1997) : "Contributions budgétaires, dépenses de l'UE, équilibres budgétaires et prospérité relative des Etats membres", document présenté par le président Santer au Conseil ECOFIN le 13 octobre. Les deux définitions utilisées dans ce rapport sont la définition du type correction en faveur du Royaume Uni (notion servant à calculer la correction britannique) et la définition du type solde opérationnel (différence entre tous les montants versés au budget et tous les montants perçus du budget à l'exclusion des dépenses administratives et des dépenses liées à d'autres institutions de l'UE).

²² Les déséquilibres les plus importants, bien que substantiels en termes absolus sont bien plus faibles, en pourcentage du PNB, qu'au niveau budgétaire régional à l'intérieur des Etats membres. Une étude récente commandée par la DG XIX montre que, sur la base d'une définition des situations budgétaires régionales comparables à celles généralement utilisées pour caractériser le rapport entre le budget des Etats membres et celui de l'UE, la position budgétaire négative moyenne d'une région de l'Italie du Nord équivaut à près de 4 % de son PNB, tandis que le solde positif moyen d'une région de l'Italie du Sud est égal à environ 7 %; voir G. Pola (1998) : "The Regional Incidence of a Central Budget The Italian Case".

²³ Voir Conseil européen de Fontainebleau, conclusions de la présidence, Bulletin des Communautés européennes, 6/1984.

²⁴ Pour plus de détails sur le fonctionnement de la correction du Royaume Uni, voir annexe 4.

²⁵ Voir annexe 4 pour une analyse plus détaillée de l'évolution de la correction britannique et une explication de sa variabilité.

²⁶ Pour comparer les revenus de plusieurs Etats, on compare les niveaux de leur PNB. Ces comparaisons exigent une unité de compte commune qui est en général obtenue par recours au taux de change courant ou à des taux de conversion calculés spécialement à cette fin dits "parités de pouvoir d'achat" qui tiennent compte des différences de niveau des prix. Les données fondées sur les taux de change courants évaluent le revenu effectif et cernent donc au mieux la capacité de payer. Les données fondées sur des estimations de parités de pouvoir d'achat mesurent le revenu effectif du citoyen moyen qui dépense son revenu dans

son pays de résidence. L'accord de Fontainebleau ne précise pas la mesure à utiliser. L'UE se sert de deux mesures. Les données fondées sur les parités du pouvoir d'achat permettent de définir les régions de l'"objectif 1" et les bénéficiaires du Fonds de cohésion. Le taux de change courant est utilisé dans le calcul des contributions budgétaires et dans la définition des pays bénéficiant du niveau inférieur de l'écrêtement de leur base TVA.

²⁷ A ce sujet, voir annexe 3, ainsi que pour d'autres difficultés de définition des déséquilibres budgétaires.

²⁸ Voir notes de bas de page n° 26 et annexe 4.

²⁹ Voir note de bas de page n° 26.

³⁰ Une étude de la Bundesbank publiée en novembre 1993 (Die Finanzbeziehungen der Bundesrepublik Deutschland zu den Europäischen Gemeinschaften seit dem Jahr 1988, Monatsbericht, November 1993) avait prévu pour l'Allemagne, en 1997, un solde budgétaire négatif représentant 30 % de plus que le chiffre effectivement enregistré.

³¹ Voir annexe 3 pour un examen détaillé de ces questions.

³² Commission des Communautés européennes (1997) : *Agenda 2000 Pour une Union plus forte et plus large*, COM(97)2000 et Bulletin de l'UE, supplément 5/97.

³³ A l'occasion de la première modification de la décision "ressources propres", il faudra passer du PNB fondé sur la deuxième édition du système européen des comptes intégrés au PNB fondé sur le nouveau SEC 95. Si le niveau du PNB de l'UE selon le nouveau système de comptabilité était différent, cela justifierait une adaptation correspondante du plafond de manière à maintenir la stabilité des ressources financières mises à la disposition du budget de l'UE.

³⁴ Cour des comptes européenne (1998) : *Rapport spécial n° 6/98 relatif au bilan du système des ressources propres fondées sur la TVA et le PNB*. Journal officiel des Communautés européennes n° C 241 du 31 juillet 1998.

³⁵ Cf. annexe 6 pour l'examen de ce modèle et en particulier pour ce qui concerne la possibilité d'ignorer les effets secondaires, c'est à dire le cas dans lequel un pays se situe juste au dessous du seuil au début de l'exercice mais le dépasse si l'on prend en considération le coût du financement des autres corrections.

Annexe 1 – L'évolution du système de financement de l'UE1

Au cours de la période 1958 1970, le budget communautaire était financé exclusivement par les contributions des Etats membres. Le *Conseil européen de Luxembourg* des 21 22 avril 1970 a introduit pour la première fois un système de ressources propres pour le budget général de la Communauté qui est entré en vigueur en 1971. L'un des objectifs poursuivis était d'accroître progressivement l'indépendance financière de la Communauté vis à vis des transferts effectués par les Etats membres. Les ressources devant être perçues étaient les droits de douane et les prélèvements agricoles (qualifiés ultérieurement de ressources propres traditionnelles, RPT), ainsi qu'une ressource supplémentaire fondée sur une assiette TVA harmonisée. Alors que les ressources dites traditionnelles sont devenues effectivement des ressources propres au cours de la période 1971 1975, des difficultés liées à l'établissement d'un régime TVA commun dans l'ensemble des Etats membres et à la définition de l'assiette TVA ont retardé l'introduction de la TVA en tant que ressource propre jusqu'en 1979.

Entre 1975 et 1987, la progression des recettes sur le compte des ressources propres a connu un fléchissement en raison d'une diminution des recettes provenant des RPT tandis que les recettes TVA étaient affectées négativement par la faible croissance économique qui caractérisait cette période. Au même moment, le renforcement des politiques existantes et le lancement de nouvelles politiques, l'impossible maîtrise des dépenses liées à la politique agricole commune (PAC) et l'augmentation des dépenses associées aux deux élargissements² ont entraîné une insuffisance flagrante des ressources. Les plaintes persistantes du Royaume Uni à propos de sa contribution financière sont également devenues l'un des éléments récurrents des conflits budgétaires fréquemment observés au cours de cette période.

Le *Conseil européen de Fontainebleau* a apporté une solution temporaire à ces difficultés budgétaires. Les 25 26 juin 1984, il a augmenté le taux d'appel maximal de la ressource TVA, le fixant à 1,4 %, et a établi un mécanisme de correction des déséquilibres budgétaires applicable depuis lors au seul Royaume Uni³.

Les modifications du système de financement introduites par le Conseil de Fontainebleau se sont avérées presque aussitôt insuffisantes. Elles n'ont pas permis de générer des moyens suffisants en raison de la baisse continue des recettes provenant des RPT et de la faible croissance des recettes TVA. En outre, les ressources provenant de la TVA ont commencé à susciter un certain mécontentement; étant basées sur la consommation, il a été estimé qu'elles contenaient un élément régressif important. Le problème de l'insuffisance et de l'inégalité des recettes s'est aggravé avec la hausse, mal anticipée, des engagements de dépenses, en raison de la difficile maîtrise des dépenses dans le cadre de la politique agricole commune (PAC), notamment après l'adhésion du Portugal et de l'Espagne, la dévaluation du dollar au printemps 1985

et la chute des prix des matières premières, facteurs qui ont pesé considérablement sur le financement des restitutions à l'exportation.

Les réformes fondamentales qui ont déterminé le caractère du système des ressources propres actuel ont été adoptées en juin 1988⁴, au Conseil européen de Bruxelles. Les principales d'entre elles prévoyaient l'introduction d'une nouvelle ressource propre fondée sur le PNB des Etats membres (destinée à rendre leur contribution plus conforme à leur capacité contributive), ainsi que le plafonnement du montant total de ressources propres exigible aux fins du financement des dépenses communautaires. Ce plafond fixé à 1,15 % en 1988 a connu des augmentations annuelles successives pour atteindre 1,20 % en 1992. Le Conseil a également limité le rôle de la ressource TVA en aménageant un écrêtement de la base TVA à 55 % du PNB, mesure visant à réduire les effets régressifs de cette ressource.

La consolidation des réformes de 1988 et, finalement, des finances communautaires a eu lieu dans un contexte caractérisé par les ambitions nouvelles de la Communauté exprimées dans le traité sur l'Union européenne. L'accord d'Edimbourg de décembre 1992, entérinant la perspective financière pour 1993-1999, a augmenté le plafond global des ressources propres, celui-ci passant de 1,20 % à 1,27 %. Il a introduit en outre des mesures visant à réduire davantage l'importance de la TVA dans le financement du budget.

Cependant, le système des ressources propres établi à Edimbourg n'a pu entrer en vigueur que le 1er janvier 1995. Entre temps, de sérieuses difficultés sont apparues au cours de la récession du début des années 90, les estimations budgétaires initiales s'avérant trop optimistes. Les révisions à la baisse de la croissance économique entre 1992 et 1994 ont entraîné des révisions correspondantes au niveau des recettes budgétaires. Néanmoins, en dépit de ce climat peu propice, il a été possible de respecter les contraintes imposées par le plafond des ressources propres sans nuire à la discipline financière.

Au cours des années suivantes, les accords budgétaires ont généralement porté leurs fruits. Par ailleurs, à partir de 1997, de prudentes décisions budgétaires annuelles ont donné lieu à des dépenses nettement inférieures à celles prévues dans la perspective financière. Il s'ensuit que l'Union européenne peut faire face aux défis que représentent l'élargissement à Chypre et aux pays d'Europe centrale et orientale et la réforme de ses grandes politiques en disposant de marges importantes en deçà du plafond des ressources propres.

¹ Pour un examen détaillé de l'histoire du système de financement communautaire ainsi qu'une évaluation des accords financiers de l'UE en vigueur jusqu'à la mise en œuvre initiale de l'accord d'Edimbourg, voir Commission des Communautés européennes (1995) : *Les finances publiques de l'Union européenne*, Luxembourg; voir également Commission des Communautés européennes (1997) : "Contributions budgétaires, dépenses de l'Union européenne, soldes budgétaires et prospérité relative des Etats membres", document préparé par la DG XIX et transmis aux ministres du Conseil ECOFIN par le président Santer pour leur réunion du 13 octobre.

² La Grèce a adhéré à la Communauté en 1981, l'Espagne et le Portugal en 1986.

³ Cf. Conseil européen de Fontainebleau, conclusions de la présidence, Bulletin des Communautés européennes 6 1984.

⁴ Cf. décision 88/376/CEE, Euratom, du Conseil du 24 juin 1988, relative au système des ressources propres des Communautés, JO n° L 185 du 15 juillet 1988.

[...]

Annexe 4 – La compensation budgétaire en faveur du Royaume Uni

1. Introduction

La présente annexe examine les résultats de la mise en œuvre du mécanisme de compensation créé en faveur du Royaume Uni par l'accord de Fontainebleau de 1984. Elle commence par rappeler les diverses étapes qui ont mené à l'adoption de cette décision ainsi que son contenu. Elle analyse ensuite la tendance du déséquilibre budgétaire britannique dans le passé, avant d'examiner son éventuelle évolution future à la lumière des propositions de réforme présentées par la Commission (*Agenda 2000*). La troisième partie évalue le fonctionnement du mécanisme et examine certaines des questions qu'il soulève. La dernière partie analyse ses conséquences pour le taux d'appel de la ressource TVA et étudie la possibilité d'une fixation

permanente de ce taux.

[Graphique 1 : Déséquilibre budgétaire du RU et compensation]

2. Origine du mécanisme

La question du déséquilibre budgétaire du Royaume Uni s'est posée immédiatement après l'adhésion de ce pays à la Communauté européenne. Cet important déséquilibre était dû essentiellement à deux facteurs : i) un secteur agricole relativement plus modeste et structurellement différent de celui d'autres États membres, ce qui aboutit, au Royaume Uni, à des dépenses plus faibles au titre de la PAC; ii) une contribution proportionnellement plus importante au financement du budget communautaire, étant donné que la part du Royaume Uni dans la base TVA harmonisée est relativement plus grande que sa part dans le PNB total de la Communauté.

Un premier mécanisme destiné à résoudre le problème de déséquilibre budgétaire du Royaume Uni a été adopté en mars 1975 à Dublin. Ce mécanisme – qualifié de "*dynamic brakes*" – avait pour but d'empêcher la contribution britannique au budget de l'UE de devenir trop importante. Le niveau de la contribution devait être écrié, si trois conditions étaient réunies simultanément (PIB par habitant inférieur à 85 pour cent de la moyenne communautaire, taux de croissance économique inférieur à 120 pour cent de la moyenne communautaire, part dans les versements au titre des ressources propres supérieure de plus de 10 pour cent à la part dans le PIB). Ces trois conditions n'ont cependant été réunies dans aucun État membre et le mécanisme n'a jamais été mis en œuvre.

Un deuxième dispositif a été introduit lors d'un autre Conseil de Dublin, en novembre 1979.

[Graphique 2 : Solde budgétaire du Royaume Uni]

Il prévoyait une compensation dans le volet des dépenses, sous la forme de mesures spéciales pour le Royaume Uni.

Le principe du mécanisme actuel a été adopté à Fontainebleau en juin 1984 et a été concrétisé par une décision du 7 mai 1985. Cette décision prévoyait une disposition transitoire – une réduction de la contribution du Royaume Uni au titre de la TVA pour 1985 d'un montant d'un milliard d'écus – ainsi que les règles régissant le calcul des futures corrections, à savoir

la contribution du Royaume Uni au budget communautaire est réduite d'un montant égal à 66 pour cent de son déséquilibre budgétaire. Ce déséquilibre est calculé en multipliant la différence entre la part de pourcentage britannique dans les paiements TVA au budget communautaire et sa part dans les versements de la Communauté au Royaume Uni. Étant donné que certaines dépenses (comme les dépenses extérieures) ne peuvent être considérées comme réalisées au bénéfice d'un État membre particulier, dans le calcul de la part du Royaume Uni dans les versements effectués par la Communauté et dans celui du déséquilibre global, les paiements communautaires dans leur ensemble sont remplacés par la totalité des paiements pouvant être attribués à un pays déterminé (généralement appelés "*dépenses réparties*" – voir note en bas de page 5 de l'annexe 3);

le déficit de financement qui en résulte est compensé par tous les États membres en fonction de leur part de pourcentage respective dans les paiements TVA (à l'exception de l'Allemagne, qui ne verse que les deux tiers de sa part normale, le solde étant partagé entre les autres États membres).

La décision de 1988 relative aux ressources propres a sensiblement modifié le système en introduisant une nouvelle ressource, fondée sur le PNB, et en réduisant l'importance de la ressource provenant de la TVA. Ces changements, qui visaient à agir sur les causes du déséquilibre budgétaire britannique, ont nécessité les ajustements suivants du mécanisme de compensation:

i) le calcul du montant du remboursement comme si le budget était encore entièrement financé par la TVA

non écrêtée (système d'avant 1988);

ii) la déduction du montant des "économies" ¹ réalisées par le Royaume Uni sur sa contribution grâce aux modifications introduites en 1988 (l' "*avantage tiré du nouveau système par le Royaume Uni*") de la somme de la correction qui en résulte;

iii) le financement de la correction britannique par les autres États membres en fonction de leurs parts dans le PNB de la Communauté. La réduction d'un tiers a été maintenue pour l'Allemagne.

3. Evolution de la correction britannique depuis son introduction

Aucune tendance ne caractérise clairement le déséquilibre budgétaire du Royaume Uni ou la correction accordée à ce pays (voir graphique 1).

Tous les soldes budgétaires présentent un haut degré de variabilité pour les raisons exposées à l'annexe 3 (tendances sous jacentes des dépenses, diversité des taux de croissance économique, fluctuations des taux de change, reports des excédents non dépensés des exercices précédents, ajustements afférents aux exercices antérieurs, etc.). Le solde budgétaire du Royaume Uni présente, quant à lui, une variabilité encore plus grande, en raison de la mise en œuvre du mécanisme de correction lui même, qui prévoit le versement de la compensation avec un décalage d'un an (un déséquilibre particulièrement important lors d'un exercice déterminé conduit au versement d'une compensation élevée l'année suivante, contribuant ainsi à réduire davantage ce qui aurait pu être un déséquilibre d'ampleur normale, et ainsi de suite). En outre, les règles budgétaires exigent que deux corrections différentes soient enregistrées : la correction provisoire pour l'année $t - 1$ et la correction définitive pour l'année $t - 4$. De fait, l'addition des deux corrections n'a pas de signification économique. Le tableau 7 de l'annexe 8 montre dans la colonne (5) la correction du RU telle que rapportée dans le budget de l'année t (à savoir, la somme de la correction du RU lors de l'année $t - 4$ et de la correction provisoire de l'année $t - 1$) et, dans la colonne (2) la correction définitive du RU pour l'année $t - 4$.

[Graphique 3 : Compensation britannique]

Les règles budgétaires demandent également que dans le but de calculer la correction définitive du RU pour l'année $t - 4$, un solde du RU soit établi sur la base des chiffres de PNB, de TVA et de dépenses réparties pour l'année t (soit 4 ans plus tard). Ces données permettent de calculer pour l'année $t - 4$ un solde théorique du RU qui apparaît colonne (1) du tableau 7, à l'annexe 8. Il convient de noter également que le solde du RU mesuré de cette manière diffère des soldes reproduit dans les tableaux 6a et 6b de l'annexe 8 ; ces derniers sont calculés sur la base des chiffres de PNB, de TVA et de dépenses réparties connues une année après l'exercice budgétaire. Le recours au concept de déséquilibre implicite dans le mécanisme de correction (graphique 2) fournit une image plus stable de la situation, puisque le report des excédents non dépensés ne l'influence pas (cf. annexe 3).

Au delà des fluctuations à court terme, le déséquilibre budgétaire du Royaume Uni présente une relative stabilité depuis 1985, le déséquilibre avant correction se situant en moyenne aux environs d'un demi point de pourcentage du PNB national. Parallèlement, le montant de la correction est, lui aussi, resté relativement stable.

Différents facteurs ont joué, qui semblent s'être largement compensés mutuellement. Comme indiqué ci dessus, l'origine du déséquilibre budgétaire du Royaume Uni réside dans deux facteurs: en ce qui concerne le volet des recettes, sa part relativement élevée dans la combinaison des bases TVA et PNB et, pour le volet des dépenses, les faibles revenus agricoles.

[Graphique 4 : Part du Royaume Uni dans les paiements (TVA et PNB) et dans les dépenses (réparties) de l'UE]

La réduction du poids relatif de la ressource TVA provoquée par les décisions de 1988 et de 1992 aurait dû

contribuer à faire baisser le niveau du déséquilibre et de la correction britanniques. Cependant, l'impact sur la correction a été explicitement exclu par l'obligation de continuer à la calculer sur la base du système antérieur à 1988 et de porter en déduction du résultat de ce calcul un montant correspondant à l'"avantage" tiré par le Royaume Uni du nouveau système. Le calcul de cet "avantage", effectué chaque année, montre que, jusqu'à présent, l'incidence des changements sur le déséquilibre a été très limitée. Il se peut qu'elle se soit renforcée ces deux ou trois dernières années, en liaison avec la réduction effective du poids de la ressource TVA, mais elle n'en reste pas moins trop modeste pour se refléter dans la tendance globale.

Des changements plus radicaux sont intervenus dans le volet des dépenses du budget de l'UE. Les dépenses agricoles, qui représentaient en 1984 environ 70 pour cent des dépenses réparties, sont maintenant tombées à environ 50 pour cent. En soi, ce changement aurait dû contribuer à la réduction du déséquilibre britannique. Néanmoins, au cours de la même période, la catégorie de dépenses qui a augmenté le plus rapidement a été celle des Fonds structurels. Compte tenu de la nature explicitement redistributive de ce type de dépenses et de sa concentration sur les pays bénéficiant du Fonds de cohésion, la part du Royaume Uni dans les dépenses totales de l'UE ne pouvait pas augmenter. En fait, dans les dépenses globales de l'UE, la composante redistributive s'est renforcée depuis 1992.

Les facteurs qui ont joué le plus grand rôle dans l'évolution du montant de la correction – et, en particulier, dans sa variation d'exercice en exercice – ont été l'écart entre le taux de croissance de l'économie du Royaume Uni et celui des autres États membres ainsi que l'instabilité des taux de change. Depuis la fin des années 1980, le cycle économique du Royaume Uni a présenté des différences marquées par rapport au reste de l'Union. La livre sterling a en outre fluctué substantiellement par rapport aux autres monnaies européennes entre 1992 et 1997.

Les tendances sous jacentes des dépenses ont également joué un rôle significatif, bien que, sur le plan quantitatif, elles aient eu une moins grande ampleur et que les développements macroéconomiques mentionnés ci-dessus les aient quelque peu éclipsées. Ainsi, en 1994, le Royaume Uni a perçu un montant important de crédits des Fonds structurels et, en 1997-98, la crise de l'ESB a conduit à un accroissement des dépenses agricoles dans ce pays.

Dans les prochaines années, on s'attend à ce que le déséquilibre du Royaume Uni (et sa compensation) augmente légèrement. Cette évolution découlera, pour l'essentiel, de l'élargissement de l'Union à un certain nombre de pays qui seront certainement des bénéficiaires nets.

4. Évaluation de la mise en œuvre du mécanisme

Le mécanisme de correction s'est révélé efficace et a atteint son objectif, à savoir réduire de façon significative le déséquilibre budgétaire du Royaume Uni. Ces dernières années, comme le montre le graphique 1, le solde budgétaire négatif de ce pays s'élevait en moyenne, après correction, à environ 0,2-0,3 pour cent du PNB.

Cependant, certaines des conditions qui prévalaient à l'époque où le mécanisme a été introduit ne sont plus présentes aujourd'hui :

i) Les changements apportés à la composition des dépenses de l'UE ont modifié la nature profonde de la compensation. Si, en 1984, elle consistait essentiellement en une correction liée au problème spécifique de l'agriculture (la PAC représentait environ 70 pour cent du total des dépenses réparties), elle a désormais perdu en grande partie cette caractéristique, puisqu'elle corrige à la fois le problème agricole, qui n'a pas disparu, et la contribution du Royaume Uni à l'effort de solidarité de l'UE et à ses autres politiques.

ii) Le déséquilibre budgétaire du Royaume Uni n'est plus unique en son genre. En 1985 et les années suivantes, comme le montre le graphique 5, le déséquilibre du Royaume Uni était, avant correction, le plus important de la Communauté. En 1997, quatre autres pays présentent des déséquilibres budgétaires d'une ampleur égale, voire supérieure, à celui du Royaume Uni.

iii) L'écart de prospérité relative entre le Royaume Uni et les autres importants contributeurs s'est réduit. Selon le type de mesure utilisé, le Royaume Uni présente une prospérité relative ou possède une capacité contributive dans la moyenne de l'UE et se trouvera certainement au dessus de ce niveau à la suite du prochain élargissement de l'UE.

Le mécanisme présente également certains inconvénients qui, bien qu'ils ne soient ni nouveaux ni inattendus, méritent d'être rappelés ici.

– Par suite de l'existence de la correction, la contribution du Royaume Uni représente une proportion de ses recettes inférieure à celle versée par les autres États membres. Cette situation s'oppose au principe de l'équité horizontale. Cela reviendrait, au niveau national, à accorder un dégrèvement fiscal à des personnes qui ne sont pas en mesure d'utiliser certains services publics ou qui ne bénéficient pas de l'assistance publique.

[Graphique 5 : Soldes nets du RU, de l'Allemagne et des Pays Bas]

– Le mécanisme de compensation amortit, en quelque sorte, les chocs engendrés par la variation du déséquilibre du Royaume Uni et place ce pays dans une position unique en ce qui concerne les décisions budgétaires communes. Ainsi, une décision budgétaire représentant un coût net de 100 écus pour un autre État membre coûte 33 écus au Royaume Uni. Inversement, une mesure qui améliorerait le solde d'un autre pays de 100 écus, n'améliore le solde du Royaume Uni que d'un tiers de ce montant. Non seulement cette situation risque de désolidariser le Royaume Uni du processus de décision budgétaire, mais il aura aussi des effets préjudiciables lors de l'élargissement. On prévoit que l'adhésion d'un grand nombre de nouveaux États membres présentant des niveaux de vie très faibles exercera un effet négatif sur les soldes budgétaires des États membres actuels. Cependant, la détérioration du solde budgétaire du Royaume Uni ne représentera qu'un tiers de celle qui serait enregistrée en l'absence du mécanisme de correction. Cette situation nuit sans aucun doute au partage équitable de la charge résultant de l'élargissement.

– Il sera en outre nécessaire, dans ce cadre, d'adapter la définition des dépenses réparties pour éviter que le Royaume Uni ne bénéficie de facteurs purement statistiques. En effet, au moment de l'adhésion des nouveaux États membres, certains postes correspondant à des dépenses actuellement réalisées dans ces pays (PHARE, par exemple) seront remplacés par une participation intégrale aux politiques de l'UE. Cela fera passer les crédits concernés de la catégorie des dépenses extérieures (exclues du calcul de la correction) à celle des dépenses internes (incluses dans le calcul), augmentant ainsi de façon mécanique le montant de la compensation britannique.

– La Commission a indiqué qu'elle prendrait en considération, lors du réexamen du système de correction, l'opposition de la Belgique et du Luxembourg aux procédures actuelles de comptabilisation et de répartition des dépenses administratives. La Commission estimait que les dépenses administratives ne pouvaient être traitées différemment des autres dépenses et qu'il convenait donc de les inclure dans la détermination des dépenses réparties entre les différents pays. Ce point de vue se fondait sur le fait que si les dépenses administratives sont, sur le plan économique, très différentes des transferts unilatéraux qui caractérisent les Fonds structurels, il existe d'autres postes de dépenses dont la nature économique se situe entre ces deux extrêmes. Il serait arbitraire de faire une distinction pour les seules dépenses administratives, alors que, par exemple, certaines dépenses de recherche sont de nature très semblable.

5. L'impact du mécanisme de correction britannique sur le taux d'appel de la TVA

Les règles qui régissent le calcul de la correction britannique et son financement contiennent des dispositions affectant le taux d'appel de la ressource TVA. En 1984, lors de la mise en place du mécanisme, la ressource TVA a joué le rôle de ressource complémentaire, appelée à financer, le cas échéant, le budget de la Communauté. Il était donc logique que la correction soit financée selon la part de chaque pays dans cette ressource (à l'exception de l'Allemagne, à laquelle on a accordé une réduction).

La décision de 1988 relative aux ressources propres a diminué l'importance de la ressource TVA et a introduit une nouvelle ressource, fondée sur le PNB. Le rôle de ressource complémentaire a alors été assigné

au PNB et il a été décidé que la correction britannique serait financée en fonction de la part de chaque pays dans cette nouvelle ressource, plus équitable.

Les parts des États membres dans les bases TVA et PNB ne sont cependant pas égales et l'introduction de la ressource PNB a favorisé certains pays par rapport à d'autres. Les pays qui souhaitaient réduire davantage le rôle de la ressource TVA, n'ayant pas pu obtenir la diminution de son taux d'appel maximal, ont obtenu indirectement une réduction par le biais du mécanisme de correction britannique. La décision avait en effet été prise de calculer le montant de TVA théoriquement nécessaire pour financer la correction britannique et de ne pas mobiliser un montant équivalent de TVA².

Les dispositions du Mode de calcul³ déterminent un montant (appelé "*équivalent brut*" et qui est effectivement supérieur à celui de la correction britannique) qui doit être laissé de côté pour le financement théorique de la correction britannique. Le pourcentage de la base TVA totale de l'UE nécessaire pour produire ce montant (appelé "*taux gelé*") est défalqué du taux maximal prévu dans la décision relative aux ressources propres pour obtenir le taux d'appel annuel. Ce taux d'appel change chaque année en fonction de la correction britannique et présente la même variabilité élevée que celle ci.

Cette situation est la source de complications supplémentaires, à chaque révision du montant de la correction britannique⁴. Une révision à la hausse ou à la baisse du montant de la correction britannique provoque une modification dans le sens opposé du taux d'appel de la TVA et du montant à mobiliser (ou de celui qui aurait dû l'être). Étant donné que le volume du budget à financer reste inchangé, la variation du montant de TVA appelé doit être compensée par une modification correspondante, mais en sens inverse, du montant appelé de la ressource PNB. Comme les États membres ont des parts différentes dans les bases des deux ressources, ces fluctuations ne sont pas neutres (cet effet de la correction sur les contributions TVA et PNB des États membres est généralement qualifié d'"*effet indirect*"). Si le montant de la correction britannique doit être révisé, il convient de proposer une compensation aux États membres en raison du caractère incorrect des montants appelés au titre des contributions TVA et PNB. Cela donne lieu à des calculs complexes lors de chaque révision de la correction britannique et impose sa budgétisation dans deux chapitres différents (15 et 35), ce qui, de manière quelque peu surprenante, donne l'impression que le Royaume Uni participe (mais à concurrence de très faibles montants) au financement de sa propre correction.

En 1992, la Commission a fait valoir avec force que la même réduction du rôle de la ressource TVA pouvait être obtenue par une réduction directe du taux d'appel maximal égale au taux gelé moyen des dernières années. Le taux d'appel maximal a effectivement été réduit de 1,4 en 1994 à un pour cent en 1999, mais le financement théorique de la correction par le biais de la TVA (s'appuyant sur l'"*équivalent brut*", le "*taux gelé*", le "*financement indirect*" et deux chapitres budgétaires) a été maintenu.

La Commission espère qu'à l'occasion de la révision de la décision relative aux ressources propres, il sera possible de supprimer ces complications inutiles. Ces dernières années, le montant gelé pour le financement théorique de la correction s'élevait en moyenne à 0,12 pour cent de la base TVA totale de l'UE.

¹ Ces économies équivalent à la différence entre le montant versé par le Royaume Uni sur la base des ressources fondées sur la TVA (écrêtée) et le PNB en vertu du système introduit en 1988 et ce que le Royaume Uni aurait payé en vertu du système antérieur à 1988 (uniquement la TVA non écrêtée).

² Voir l'article 5 de la décision 88/376/CEE, EURATOM sur le système des ressources propres des Communautés, 24 juin 1988, Journal Officiel des Communautés européennes L 185, 15 juillet 1988.

³ Voir "Mode de calcul, financement, versement et budgétisation de la correction des déséquilibres budgétaires conformément aux articles 4 et 5 de la décision du Conseil relative au système des ressources propres des Communautés", Conseil de l'Union européenne, 5455/94, 9 mars 1994.

⁴ Au cours de la procédure budgétaire, on procède au moins deux fois à une telle révision, une première fois dans le premier budget rectificatif supplémentaire de l'exercice lors duquel le montant de la correction est versé et ensuite, trois ans plus tard, lorsque l'on effectue les calculs définitifs.

[...]