COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES

COM (92) 81 final

Bruxelles, le 10 mars 1992

LE SYSTEME DES RESSOURCES PROPRES

Rapport présenté par la Commission conformément à

l'article 10 de la décision sur les

ressources propres

SOMMAIRE

LE SYSTEME DES RESSOURCES PROPRES

RESUME ET CONCLUSIONS

I. INTRODUCTION

II. FONCTIONNEMENT DU SYSTEME ACTUEL DES RESSOURCES PROPRES

1. Evolution des ressources propres et de leur structure au cours de la période 1980-1992

1.1. Volume du budget
1.2. Ressources propres traditionnelles
1.3. Ressources TVA et PNB

2. Evolution des ressources propres par rapport aux prévisions de 1988

3. Répartition de la charge

3.1. Situation actuelle
3.2. Evolution depuis 1988
3.3. Evolution de la prospérité relative

III. FACTEURS AFFECTANT LE VOLUME ET LA STRUCTURE FUTURS DES RESSOURCES PROPRES

1. Volume du budget

2. Quelques exemples

3. Structure des recettes

3.1. Effets possibles des négociations en cours au GATT
3.2. Effets possibles de la réforme de la PAC

IV. MODIFICATIONS POSSIBLES DU SYSTEME EXISTANT DES RESSOURCES PROPRES

1. Equité du système des ressources propres

   1.1. Anciennes conceptions
   1.2. Jusqu'à quel point le budget communautaire devrait-il exercer une fonction redistributive ?

2. Propositions de modification du système des ressources propres

   2.1. Utilisation plus intensive de la ressource PNB
   2.2. Ecrêtement de l'assiette TVA à un niveau inférieur

3. Une cinquième ressource communautaire nouvelle ?

   3.1. Perception politique des ressources propres dans les Etats membres
   3.2. La nécessité de véritables ressources propres communautaires
   3.3. Critères d'une éventuelle cinquième ressource propre
   3.4. Conditions d'une cinquième ressource propre

LE SYSTEME DES RESSOURCES PROPRES

RESUME ET CONCLUSIONS

Le présent rapport, qui retrace le fonctionnement du système communautaire des ressources propres et propose des améliorations susceptibles de lui être apportées, est soumis conformément à l'article 10 de la décision relative au système des ressources propres de 1988.

Depuis 1980, année où il représentait 0,7 % environ du PNB de la Communauté, le volume du budget communautaire par rapport au PNB a augmenté substantiellement, mais il ne s'est accru que légèrement depuis 1988 - passant de 1,08 % du PNB de la Communauté en 1988 à 1,15 % en 1992 - principalement en raison du ralentissement de la croissance des dépenses agricoles au cours des dernières années.

En ce qui concerne la structure des différentes ressources propres dans le total des recettes, la part des ressources traditionnelles a diminué au fur et à mesure que le budget augmentait, pour ne plus représenter que moins d'un tiers du total des ressources contre la moitié environ auparavant, bien que leur volume, exprimé en pourcentage du PNB communautaire, n'ait diminué que légèrement. Parallèlement, la part des ressources fondées sur les agrégats économiques TVA et PNB est passée de la moitié environ à plus des deux tiers du financement total.

De 1988 à 1990, le total des dépenses a été inférieur à ce qui avait été prévu en 1988, principalement parce que les dépenses FEOGA ont été inférieures aux prévisions, bien qu'en 1991 et en 1992 le budget ait été un peu plus important que prévu en 1988. De plus, la croissance économique moyenne jusqu'en 1992 a été plus rapide que prévu en 1988, ce qui s'est traduit par un accroissement de l'assiette TVA. D'une manière générale, cette évolution a dès lors entraîné, jusqu'en 1992, un recours à la quatrième ressource (PNB) beaucoup moins important que celui qui avait été prévu en 1988.

Pour ce qui concerne la répartition de la charge, il convient de ne pas oûblier que la répartition par pays des recettes et dépenses budgétaires ne reflète que très partiellement les coûts et avantages véritables de l'appartenance à la Communauté.

Compte tenu de ce facteur, il convient de noter que la répartition actuelle du total des ressources propres par pays ne concorde pas avec celle du PNB, même si l'on exclut les ressources propres traditionnelles et la correction en faveur du Royaume-Uni. Les Etats moins prospères tendent à verser plus que leur part dans le PNB, de même que l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni, en raison de leur base TVA importante. Les parts peu élevées de la Belgique, du Danemark et de l'Italie s'expliquent par le montant relativement peu important de leurs paiements au titre de la ressource TVA.

La ressource TVA, si l'on exclut l'effet de la correction en faveur du Royaume-Uni, est généralement régressive, c'est-à-dire qu'elle ne correspond pas à la capacité contributive des Etats membres : les moins prospères tendent à payer plus que leur part PNB, y compris après l'effet correcteur de l'écrêtement.

La réforme budgétaire de 1988 comportait des éléments redistributifs provenant du doublement des Fonds structurels (lesquels, en dépit de leur finalité redistributive, sont fondamentalement allocatifs dans leur fonctionnement), de l'introduction de la ressource PNB et de l'écrêtement TVA ainsi que de la poursuite de la correction en faveur du Royaume-Uni avec une réduction de son financement par l'Allemagne. Toutefois, l'effet redistributif des réformes de 1988 commence seulement à faire sentir ses pleins effets. Cette situation est due en particulier au fait que la ressource PNB ne représente toujours qu'un peu plus de 20 % des ressources propres et que le doublement des Fonds structurels n'est pas encore entièrement atteint.

Pour le futur, **l'évolution dynamique du budget communautaire devrait se poursuivre.** Les nouveaux progrès dans le contexte économique et politique de la Communauté entraîneront, même si le principe de subsidiarité s'applique pleinement, une augmentation du volume du budget au fur et à mesure que des responsabilités seront confiées au niveau communautaire dans les domaines de l'allocation des facteurs, de la cohésion, de la stabilisation et de la politique étrangère.

En outre, la **structure des ressources propres** pourrait également se modifier profondément au cours des prochaines années, la diminution de l'importance des ressources propres traditionnelles étant appelée à se poursuivre au fur et à mesure que les effets des négociations au sein du GATT et de la réforme de la PAC se feront sentir.

L'avènement de l'UEM et la réalisation de l'Union politique accroîtront encore la nécessité de l'équité budgétaire. Dès lors, une priorité pour les changements qui pouraient **être apportés au système des ressources propres** devrait être de traiter la question de **l'équité entre les Etats membres.** Comme indiqué dans le protocole de Maastricht sur la cohésion économique et sociale, il faudrait prendre davantage en compte la capacité contributive des différents Etats membres et corriger les éléments régressifs existant dans le système actuel des ressources propres.

La capacité contributive des Etats membres pourrait être mieux prise en compte en **utilisant davantage la ressource PNB** grâce à une réduction du taux d'appel de 0,4 point de pourcentage TVA. De même, la distorsion liée au caractère régressif de la ressource TVA pourait être atténuée en ramenant le niveau d'écrêtement de l'assiette TVA de 55 % du PNB actuellement à 50 %. Ces deux mesures réduiraient la charge financière des pays moins prospères en la déplaçant vers la Belgique, le Danemark et l'Italie dont la part PNB dépasse notablement leurs parts TVA. Ces pays conserveraient néanmoins un avantage important dans le système des ressources propres. En outre, ces changements réduiraient de manière importante le volume de la correction en faveur du Royaume-Uni.

Le développement institutionnel et financier de la Communauté rendrait souhaitable l'introduction d'une **cinquième ressource propre nouvelle.** Il est important que la nouvelle ressource propre soit équitable. Elle devrait aussi être un véritable impôt communautaire et donc provenir d'une assiette harmonisée. Cette harmonisation doit être fondée sur des raisons économiques. En outre, sur le plan politique, la cinquième ressource devrait être liée à un accroissement des responsabilités du Parlement européen.

La Commission a examiné diverses possibilités d'impôts nationaux dont le produit pourrait être partagé avec la Communauté. Elle a constaté qu'à l'heure actuelle il n'existe dans la fiscalité des Etats membres aucun impôt dont la base soit suffisamment harmonisée.

A moyen terme, l'évolution politique de la Communité rendra nécessaire une nouvelle ressource propre. La Commission s'efforcera de promouvoir les conditions permettant de créer une telle ressource.

I. INTRODUCTION

Le présent rapport est soumis conformément à l'article 10 de la décision du Conseil du 24 juin 1988 relative au système des ressources propres de la Communauté (88/376/CEE, Euratom) qui prévoit que "la Commission soumettra, avant la fin de l'année 1991, un rapport sur le fonctionnement du système, y compris un réexamen de la correction des déséquilibres budgétaires accordée au Royaume-Uni".

Le réexamen de la correction en faveur du Royaume-Uni sera présenté ultérieurement.

Le rapport traite également de la question abordée dans la déclaration de la Commission inscrite au procès-verbal du Conseil du 20 juin 1988 et indiquant que la Commission "examinera, à la lumière notamment du fonctionnement de la nouvelle décision sur les ressources propres, l'opportunité de présenter une proposition relative à la mise en oeuvre des dispositions de l'article 2 alinéa 2 de cette décision", c'est-à-dire une proposition de nouvelle ressource propre communautaire à présenter pour adoption au Conseil conformément à la procédure de l'article 201 (document du Conseil 7161/88-Annexe, du 20 juin 1988).

Le rapport devrait être également considéré à la lumière du protocole sur la cohésion économique et sociale convenu au Conseil européen de Maastricht dans lequel la Commission et les Etats membres ont déclaré leur intention de tenir davantage compte de la capacité contributive des différents Etats membres au système des ressources propres et d'étudier les moyens de corriger, pour les Etats membres les moins prospères, les éléments régressifs du système actuel des ressources propres.

II. FONCTIONNEMENT DU SYSTEME ACTUEL DES RESSOURCES PROPRES

1. Evolution des ressources propres et de leur structure au cours de la période 1980-1992

1.1 Volume du budget

En raison de l'accroissement des dépenses communautaires (voir graphique 1), le volume du budget communautaire a augmenté pour passer de 0,70 % environ du PNB communautaire en 1980 à 1,08 % en 1988, mais il n'a progressé depuis lors que légèrement et devrait atteindre 1,18 % en 1992.

Toutefois, le taux d'augmentation des différentes ressources propres n'a pas été le même que le taux d'augmentation global du budget, ce qui s'est traduit par une modification de leur structure. En effet, alors que les ressources propres traditionnelles représentaient près de 0,4 % du PNB communautaire en 1980 et couvraient la moitié des besoins financiers, leur part relative était tombée à 0,3 % du PNB en 1988, pour rester ensuite stable jusqu'en 1992, et elles couvrent maintenant moins d'un quart des besoins financiers du budget communautaire. Les ressources fondées sur des agrégats économiques (ressources TVA et PNB) ont couvert le reste, la ressource TVA étant encore de loin la ressource propre la plus importante puisqu'elle fournit 55 % environ des recettes en 1992 contre plus de 20 % pour la ressource PNB (voir figure 1).

1.2 Ressources propres traditionnelles

Les ressources propres traditionnelles (moins de 25 % du total des ressources en 1991) se composent des prélèvements agricoles (quelque 2 % du total des ressources), des cotisations sucre (également 2 % environ) et des droits de douane (près de 20 % du total des ressources).

Les cotisations sucre s'inscrivent dans le cadre du régime financièrement autonome pour le sucre et constituent une part pratiquement constante des ressources propres. Leur niveau est actuellement axé sur les besoins financiers de ce régime lié aux frais de stockage et aux restitutions à l'exportation.

GRAPHIQUE 1

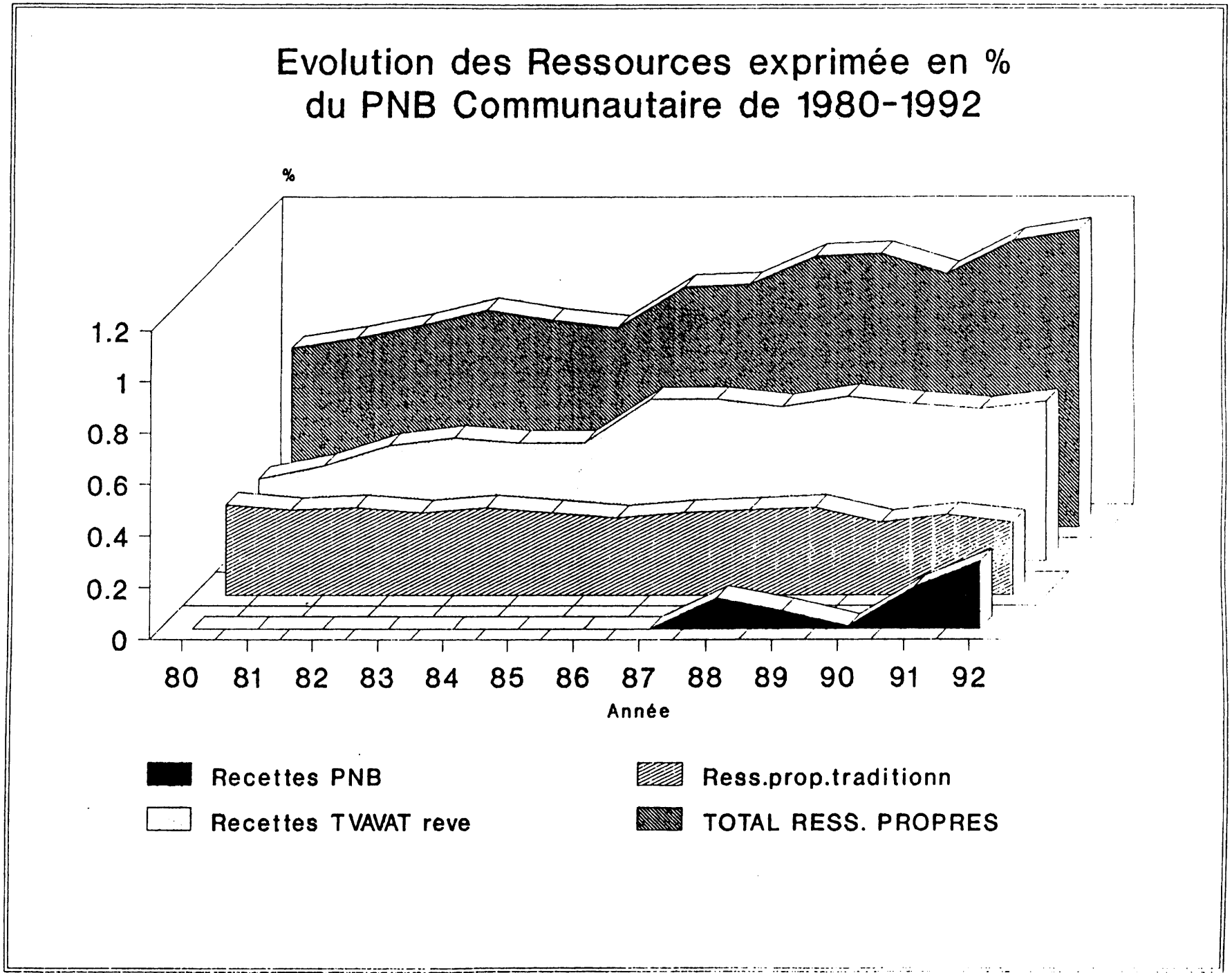
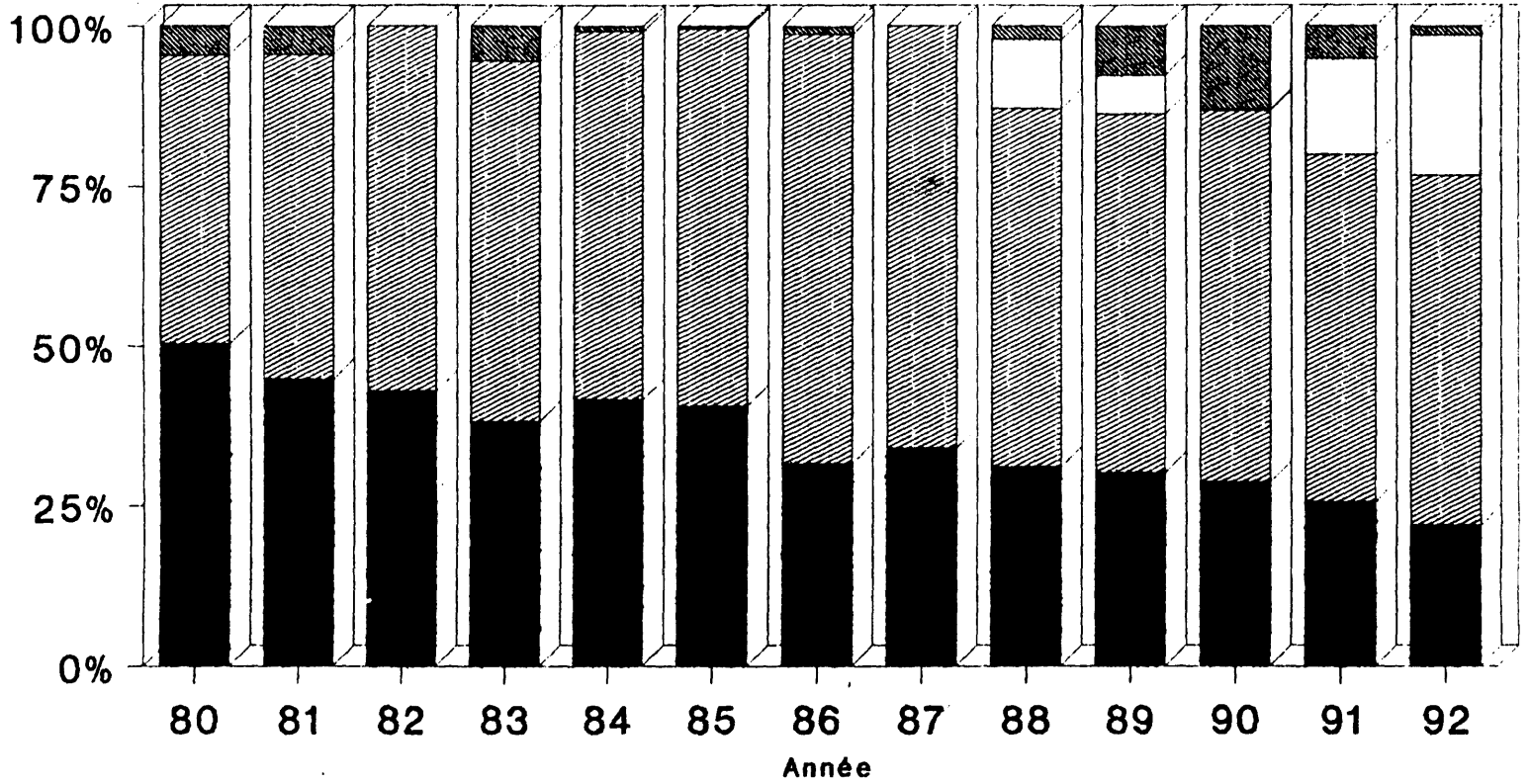

Evolution des Ressources exprimée en %
du PNB Communautaire de 1980-1992
%
1.2
1
0.8
0.6
0.4
0.2
0
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
Année
Recettes PNB
Recettes TVAVAT reve
Ress.prop.traditionn
TOTAL RESS. PROPRES

FIGURE 1

Evolution de la Structure des Recettes Communautaires : 1980 - 1992

- Total des recettes = 100 -



(1980-1990 : resultats; 1991-1992: budget

Les autres ressources propres traditionnelles ont connu des changements de régime et de structure et une évolution cyclique.

Les prélèvements agricoles reflètent les décisions qui ont été prises dans le cadre de la PAC. La période ayant été caractérisée par l'autosuffisance croissante en produits agricoles, les importations dans la Communauté ont diminué et les parts de la CE dans les importations agricoles mondiales ont également baissé. Les concessions accordées à différents pays tiers ont en outre réduit considérablement les recettes annuelles provenant de cette ressource. Les variations des prix sur le marché mondial et les taux de change ont enfin influé sur la contribution des prélèvements agricoles au cours de cette période.

Les droits de douane ont été soumis à des influences similaires. Au fil des ans, les différentes négociations commerciales bilatérales et multilatérales ont ramené le taux tarifaire moyen pondéré à 5,19 % en 1989 (derniers chiffres disponibles). Toutefois, à la suite de concessions unilatérales ou mutuelles, l'incidence effective en 1989 a été de 2,84 %, ce taux variant d'une année à l'autre en fonction du changement de la structure des importations en termes de valeur (par exemple une hausse des prix du pétrole, soumis à des tarifs peu élevés, réduira l'incidence globale). En deuxième lieu, les importations communautaires en provenance de pays tiers, mesurées en pourcentage du PNB de la Communauté, ont diminué de 12,6 % en 1980 à 9,5 % en 1991. C'est ainsi que ces importations, qui représentaient 23,6 % du commerce mondial en 1980, sont tombées à 21,9 % en 1990 (à l'exclusion des échanges intracommunautaires). Enfin, l'évolution des prix sur le marché mondial, des taux de change et des tendances des importations a exercé une influence sur le résultat global.

1.3 Ressources TVA et PNB

Les ressources fondées sur des agrégats économiques (TVA et PNB) couvrent le reste des besoins financiers (abstraction faite de quelques recettes mineures). Elles devraient constituer 75 % environ du total des ressources budgétaires nécessaires en 1992 contre seulement 50 % en 1980.

L'assiette TVA a augmenté un peu plus rapidement (7,5 %) que le PNB communautaire (7 %) de 1980 à 1988, année à partir de laquelle la nouvelle décision sur les ressources propres a écrêté l'assiette TVA pour les Etats membres à 55 % de leur PNB. La méthode d'écrêtement de la TVA avait été retenue comme compromis en 1988 sur la base d'une proposition de la Commission liant la quatrième ressource à la différence

entre l'assiette TVA et la base PNB en vue de compenser les importantes disparités entre les deux agrégats d'un Etat membre à l'autre. Il a enfin été décidé de n'utiliser que le PNB comme base pour la quatrième ressource et d'appliquer un plafond fixe au volume de l'assiette TVA (voir les tableaux 1 et 2 pour l'évolution des assiettes TVA écrêtées et non écrêtées en pourcentage du PNB).

En 1992, par le jeu de l'écrêtement, six Etats membres auront effectivement rattaché leur assiette TVA à l'agrégat PNB (Grèce, Irlande, Luxembourg, Espagne, Portugal et Royaume-Uni). Toutefois, la part des recettes TVA constituée de la contribution des Etats membres écrêtés restera plus grande que leur part PNB en raison des contributions moins élevées des pays non écrêtés. Néanmoins, le taux d'accroissement de l'assiette TVA communautaire se rapprochera dès lors de celui du PNB de la Communauté.

Le taux d'appel uniforme appliqué à l'assiette TVA en vue de calculer les contributions budgétaires est passé progressivement de 0,7 % en 1980 à 1 % en 1984, puis à un maximum de 1,4 % à compter de 1986. Les taux effectifs diffèrent d'un Etat membre à l'autre en raison du financement de la correction en faveur du Royaume-Uni et de son impact sur les paiements TVA d'autres Etats membres.

Jusqu'en 1988, les autres besoins budgétaires ont été couverts par des contributions supplémentaires arrêtées sur une base ad hoc. Depuis lors, une quatrième ressource, introduite par la décision de 1988, a été calculée en fonction du PNB des Etats membres et sert de tampon budgétaire qui constitue la principale nouveauté du système révisé de 1988. En 1990, le solde de l'exercice précédent a pratiquement rendu superflu tout appel à la nouvelle ressource PNB. Toutefois, en 1991, la quatrième ressource a financé 15,5 % du budget, ce qui correspond à 0,16 % du PNB, et elle devrait passer à plus de 20 % du budget en 1992.

Assiettes TVA (non écrêtées) en pourcentage du PNB 1984-1992

TABLEAU 1

(%)

Etats membres	1984 (1)	1985 (1)	1986 (1)	1987 (1)	1988 (1)	1989 (1)	1990 (1)	1991 (2)	1992 (2)
B	49.73	49.57	47.51	47.88	47.86	46.47	45.71	46.58	45.85
DK	46.26	46.58	46.87	45.07	42.02	41.39	41.29	42.76	41.23
D	52.58	50.67	48.45	49.31	48.69	48.36	49.37	48.58	52.56
GR				50.45	57.46	61.54	64.19	56.45	59.88
E			45.72	52.63	55.18	57.20	51.40	52.26	56.07
F	51.63	52.02	51.40	52.58	52.01	51.54	51.18	52.65	52.43
IR	63.20	64.05	62.45	60.06	65.71	62.47	60.42	67.23	64.42
I (3)	41.38	40.55	41.35	41.17	43.26	41.29	41.83	40.64	40.94
L	61.67	62.81	63.86	64.75	67.48	60.64	60.10	65.93	64.36
NL	48.26	49.19	50.99	50.76	50.86	50.96	51.47	50.26	50.89
P (4)						78.52	75.91	67.57	74.55
UK	58.80	60.72	59.49	59.07	60.67	58.98	55.40	60.79	57.89
EUR12	46.79	46.67	48.69	50.09	50.41	50.64	50.00	50.49	51.51

(1) Assiettes réelles, dernière révision: 31.7.1991
(2) Assiettes budgétaires
(3) Estimations révisées pour 1988, 1989, 1990 et 1992
(4) A l'exclusion de Madeire et des Açores

Assiettes TVA (écrêtées) en pourcentage du PNB: 1984-1992

TABLEAU 2

(%)

Etats membres	1984 (1)	1985 (1)	1986 (1)	1987 (1)	1988 (1)	1989 (1)	1990 (1)	1991 (2)	1992 (2)
B	49.73	49.57	47.51	47.88	47.86	46.47	45.71	46.58	45.85
DK	46.26	46.58	46.87	45.07	42.02	41.39	41.29	42.76	41.23
D	52.58	50.67	48.45	49.31	48.69	48.36	49.37	48.58	52.56
GR				50.45	55.00	55.00	55.00	55.00	55.00
E			45.72	52.63	55.00	55.00	51.40	52.26	55.00
F	51.63	52.02	51.40	52.58	52.01	51.54	51.18	52.65	52.43
IR	63.20	64.05	62.45	60.06	55.00	55.00	55.00	55.00	55.00
I (3)	41.38	40.55	41.35	41.17	43.26	41.29	41.83	40.64	40.94
L	61.67	62.81	63.86	64.75	55.00	55.00	55.00	55.00	55.00
NL	48.26	49.19	50.99	50.76	50.86	50.96	51.47	50.26	50.89
P (4)						55.00	55.00	55.00	55.00
UK	58.80	60.72	59.49	59.07	55.00	55.00	55.00	55.00	55.00
EUR12	46.79	46.67	48.69	50.09	49.90	49.45	49.55	49.33	50.61

(1) Assiettes réelles, dernière révision: 31.7.1991
(2) Assiettes budgétaires
(3) Estimation révisées pour 1998, 1989, 1990 et 1992
(4) A l'exclusion de Madeire et des Açores

2. Evolution des ressources propres par rapport aux prévisions de 1988

La comparaison entre les réalisations et l'évolution des ressources propres telle qu'elle avait été estimée lors de l'adoption en 1988 de la décision sur les ressources propres fait apparaître une augmentation plus lente que prévu des dépenses jusqu'en 1990 et un accroissement plus important des bases TVA et PNB sous-jacentes. En 1992, le niveau des dépenses a toutefois atteint ce qui avait été prévu en 1988 (voir figure 2).

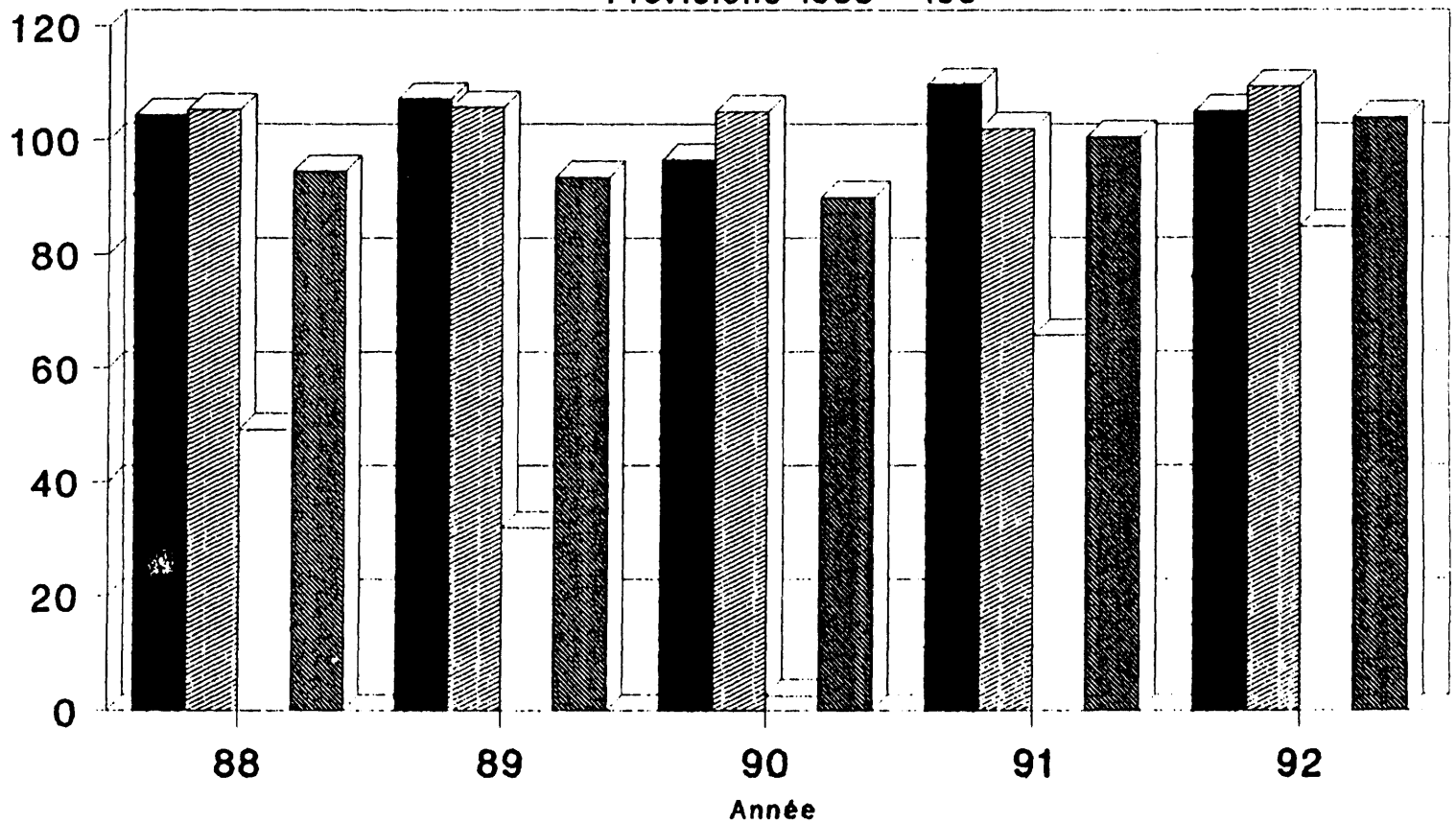
Ainsi, le total des dépenses en 1990 (1 % du PNB) a été inférieur de 10 % (soit 5,3 milliards d'écus) aux prévisions (1,1 % du PNB), essentiellement en raison de paiements FEOGA moins élevés. Compte tenu des virements budgétaires provenant de 1989, le total des ressources propres nécessaires pour financer le budget en 1990 a été inférieur de plus de 12 % (soit 9,5 milliards d'écus) aux prévisions de 1988 (0,9 % du PNB contre 1,1 %). Dans le même temps, la croissance économique plus forte a entraîné un accroissement de l'assiette TVA en 1990 de quelque 5 % par rapport au volume alors envisagé, dégageant ainsi des possibilités de financement supplémentaire (soit 1,6 milliard d'écus) pour le budget. En conséquence, la quatrième ressource PNB, introduite en vertu de la nouvelle décision, n'a pas du tout été utilisée en 1990.

Pour les années 1991 et 1992, le total des dépenses recommencera toutefois à augmenter, dépassant les prévisions faites en 1988, avec la reprise de l'accroissement des dépenses du FEOGA. Néanmoins, le recours à la quatrième ressource (PNB) restera inférieur à ce qui avait été prévu en 1988 en raison de l'augmentation de l'assiette TVA générée par la forte croissance économique enregistrée depuis 1988.

FIGURE 2

Recettes effectives en pourcentage des previsions de 1988

(1988 - 1992)
- Prévisions 1988 - 100 -



(1988-1990: résultats; 1991-1992: budget)

L'analyse ci-dessus montre que l'écart entre les réalisations et l'évolution prévue en 1988 est le résultat d'effets cycliques tant sur la partie recettes que sur la partie dépenses. Contrairement à d'autres dépenses de la Communauté, les dépenses du FEOGA garantie sont liées à l'évolution des prix agricoles mondiaux, à la production communautaire et aux exportations agricoles. Comme les paiements du FEOGA garantie constituent plus de la moitié du total des dépenses budgétaires de la Communauté, toute modification des paramètres sous-jacents entraîne des changements considérables de la dépense globale.

De même, l'évolution des ressources propres est le reflet de l'environnement économique. Un accroissement de l'activité économique réduit ainsi le besoin de faire appel à la quatrième ressource (PNB) en augmentant le volume de l'assiette TVA et donc le total des recettes TVA (et vice-versa). Il en résulte donc une modification de la structure des recettes budgétaires et des contributions relatives des Etats membres, en fonction de leurs parts dans les différentes ressources.

3. Répartition de la charge

3.1 Situation actuelle

La présente section examine la question de l'équité du système actuel des ressources propres.

La figure 3 donne la répartition, par pays d'origine, du total des ressources propres de la Communauté, compte non tenu des ressources propres traditionnelles (RPT) et de l'effet de la correction en faveur du Royaume-Uni. Elle compare pour chaque Etat membre la part des ressources qu'il verse avec sa part PNB, qui représente sa capacité contributive. Ce graphique montre que les recettes versées par chaque Etat membre ne correspondent pas à la clé PNB. Cela vaut notamment pour la Grèce, l'Espagne, l'Irlande, le Portugal et le Royaume-Uni dont les assiettes TVA sont écrêtées. Inversement, la Belgique, le Danemark et l'Italie versent une ressource TVA relativement peu élevée.

La figure 4 présente la répartition du total des recettes provenant de chaque Etat membre, compte tenu des ressources propres traditionnelles (RPT) et de la correction en faveur du Royaume-Uni. Elle montre dans quelle mesure la correction aide le Royaume-Uni, bien qu'elle soit conçue pour corriger un problème qui se situe dans une large mesure du côté des dépenses. Elle montre également l'impact des parts importantes de ressources propres traditionnelles versées par la Belgique et les Pays-Bas (cf. analyse ci-après).

FIGURE 3

Repartition par Etat Membre du

Total des Ressources Propres

(à l'exc.des RPT et de la correc.RU, 92)

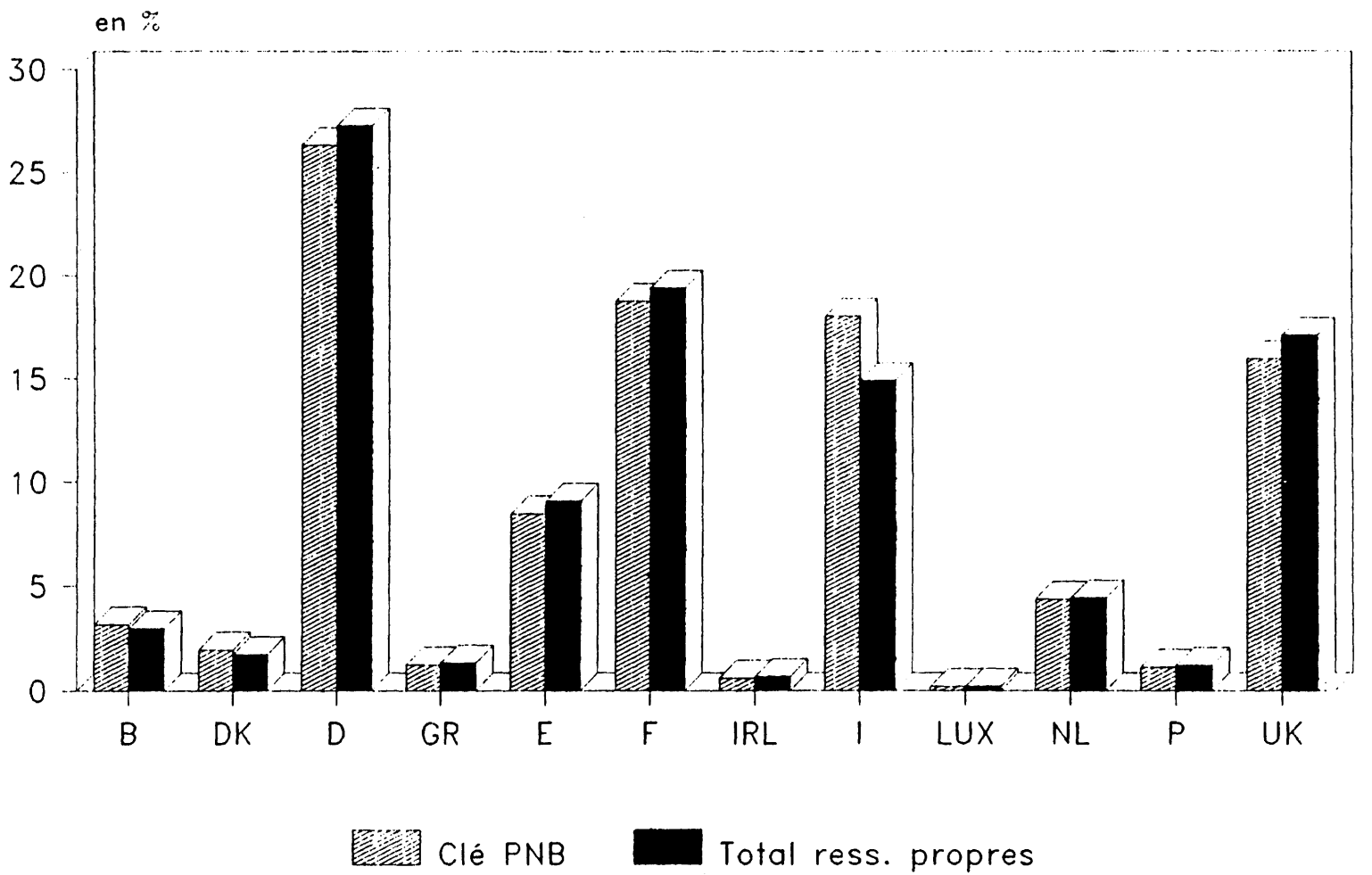
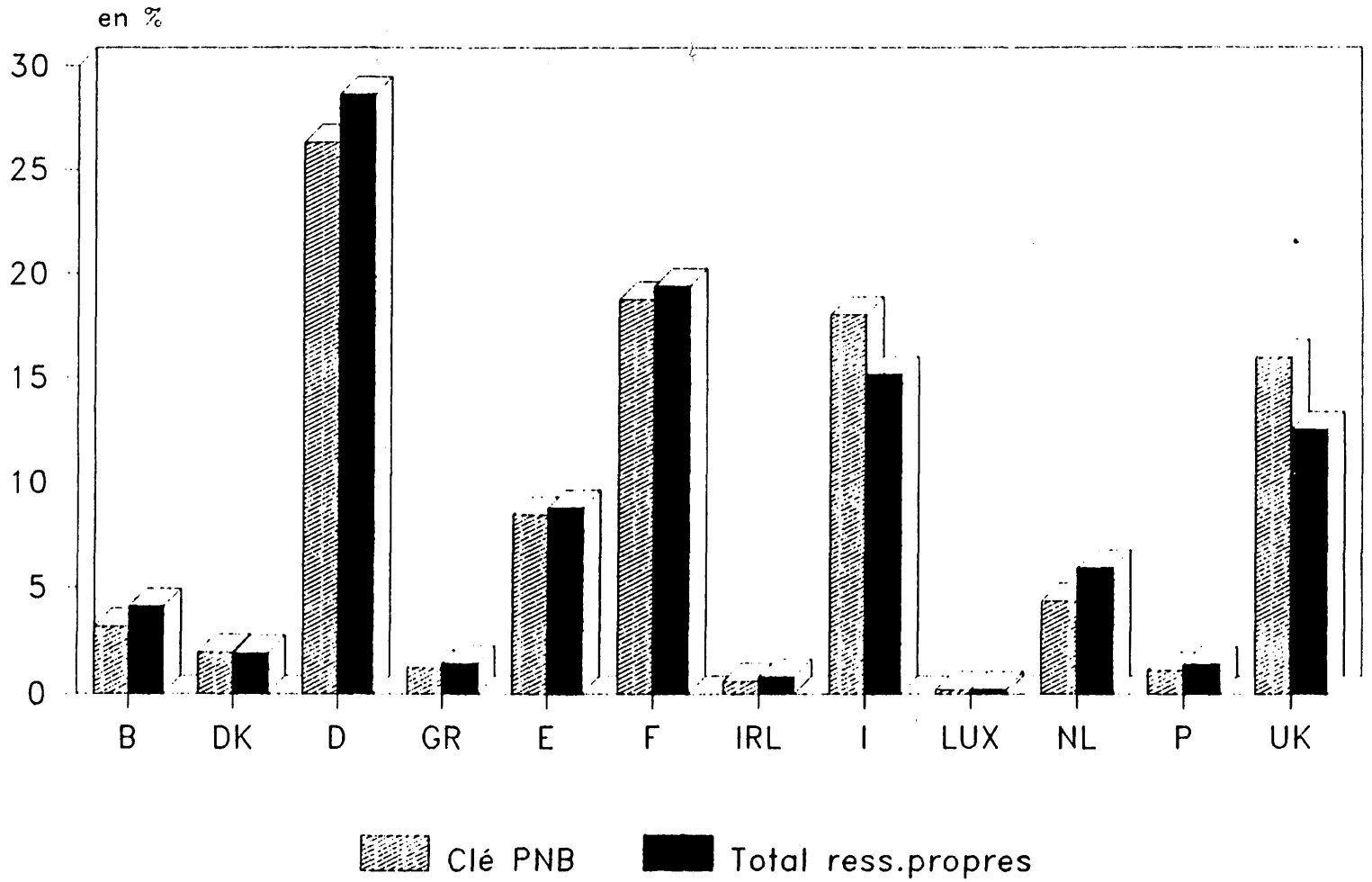


FIGURE 4

Repartition par Etat Membre du

Total des Ressources Propres

(y compris les RPT et la correc. RU, 92)



Une analyse par ressource propre est présentée dans les sections qui suivent.

3.1.1 Ressources propres traditionnelles

Les ressources propres traditionnelles sont constituées dans une large mesure par des recettes provenant des droits à l'importation de marchandises et de droits similaires appliqués à l'importation de produits agricoles. Elles sont perçues pour la Communauté, au point d'entrée, par chaque Etat membre.

Pour étudier la distribution du système des ressources propres par pays, il est nécessaire d'estimer les ressources provenant de chaque pays. Cette estimation ne pose guère de problèmes pour les ressources TVA et PNB, mais elle soulève des problèmes théoriques considérables pour les ressources propres traditionnelles, car l'acte de perception dans un pays donné (et donc le paiement effectif au budget communautaire par ce pays) ne signifie pas que la charge économique de cette ressource a été effectivement supportée dans ce pays. Ce ne serait pas le cas sans la CE.

C'est particulièrement évident, en premier lieu, pour "l'effet Rotterdam". En raison des effets des échanges intracommunautaires dans le cadre desquels des marchandises sont souvent importées de pays tiers pour être réexportées vers un autre pays de la Communauté, la perception de la ressource communautaire (le droit de douane) peut en effet se faire dans un pays et la charge économique être supportée par un autre pays.

On peut également faire valoir qu'il existe des problèmes méthodologiques liés au fait que les importations représentent traditionnellement une part plus importante du PNB dans certains pays que dans d'autres et donc que la part des ressources propres traditionnelles reversés au budget communautaire par ces pays est relativement plus élevée. Toutefois, cela ne signifie pas nécessairement que ces pays supportent une charge économique disproportionnée. Dans un marché unifié, un droit d'importation peut entraîner une augmentation des prix pour cette marchandise dans tout le marché, même lorsque le volume des importations dans un domaine particulier est relativement peu élevé. Ainsi, les coûts économiques tout comme l'avantage économique perçu en termes de création d'emploi peuvent être diffusés dans tout le marché.

Ces problèmes méthodologiques jettent un doute considérable sur la validité de la méthode consistant à utiliser les recettes budgétaires pour mesurer la répartition de la charge des ressources propres traditionnelles par pays. Dès lors, les chiffres présentés ci-après sont probablement trompeurs et doivent donc être traités avec la prudence qui s'impose.

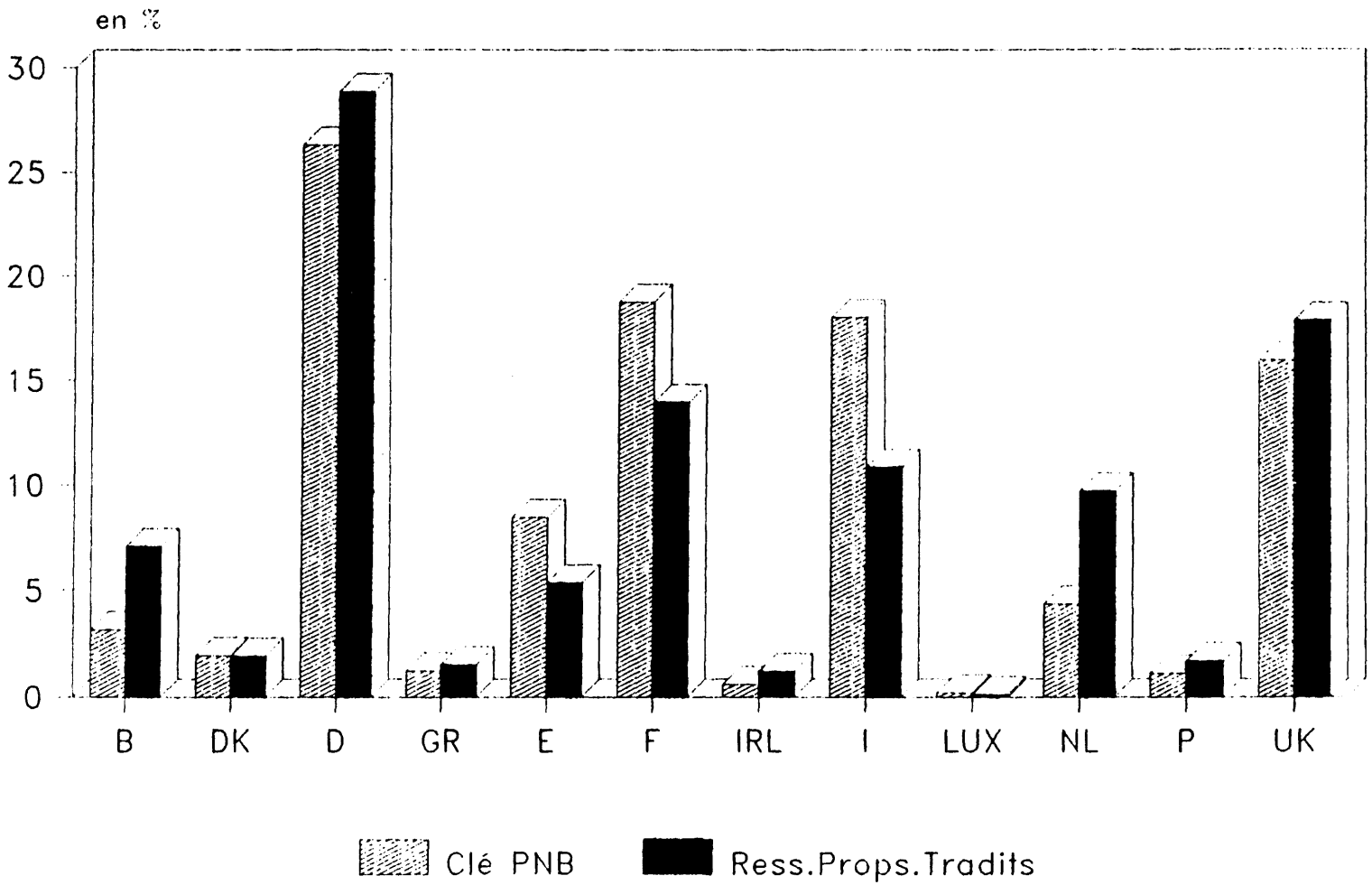
La figure 5 présente la répartition des ressources propres traditionnelles, par Etat membre, suivant les recettes budgétaires. L'effet Rotterdam explique sans doute le fait que les Pays-Bas, l'Irlande et la Belgique paient plus du double de leur part proportionnelle (relativement au PNB) en ressources propres traditionnelles (la Belgique et les Pays-Bas en raison de leurs ports, l'Irlande en raison de son utilisation intensive de biens intermédiaires). Le Portugal est également à l'origine d'un montant de ressources propres traditionnelles relativement important, principalement en raison du niveau élevé de ses importations de céréales. De même, le Royaume-Uni est un gros importateur, notamment de produits alimentaires, et il est donc la source d'une proportion relativement élevée de ressources propres traditionnelles.

FIGURE 5

Repartition par Etat Membre des

Ressources Propres Traditionnelles

(1992)



3.1.2 Ressource TVA

La ressource propre TVA est versée par les Etats membres en fonction d'une assiette TVA harmonisée. Elle n'est pas, comme ce serait théoriquement possible, perçue en tant que part de la TVA effectivement payée à chaque achat.

L'assiette TVA est écrêtée à 55 % du PNB. L'écrêtement a pour effet de faire évoluer l'assiette de la ressource TVA de façon similaire à la ressource PNB pour les pays écrêtés (en 1992 : F, GR, IRL, L, P, UK), bien que la clé TVA écrêtée laisse encore un avantage aux pays dont l'assiette TVA est peu élevée en pourcentage du PNB.

La figure 6 montre la répartition de l'assiette TVA écrêtée par rapport au PNB. Il n'y a pas concordance parce que les assiettes TVA, tant écrêtées que non écrêtées, diffèrent largement suivant les pays en tant que pourcentage du PNB (voir tableaux 1 et 2 ci-dessus). Les pays les moins prospères (GR, E, IRL, P) présentent tous des assiettes TVA relativement élevées et sont dès lors désavantagés. Les autres pays (I, DK et B en particulier) ont une contribution TVA comparativement peu élevée par rapport à leur PNB.

Les principales raisons à cela résident dans les différences dans la part de la consommation et de l'épargne dans le PNB. Les pays présentant des niveaux de consommation élevés et des niveaux d'épargne peu élevés en tant que parts du PNB tendent à avoir des assiettes TVA importantes. Cette remarque s'applique également aux pays présentant des niveaux élevés d'investissements, mais qui sont financés par des importations de capitaux (c'est-à-dire les pays les moins prospères à forte croissance).

L'expérience montre que ce sont probablement les pays les moins prospères ou qui se trouvent dans une situation de basse conjoncture qui présentent un niveau de consommation élevé et un faible niveau d'épargne et on peut dès lors dire que la ressource TVA n'est pas favorable à ces pays. La ressource TVA est donc régressive par rapport à la clé PNB, bien que l'écrêtement de l'assiette ait contribué à atténuer cette caractéristique.

Le tableau 7 montre la répartition des paiements TVA par Etat membre. Par rapport à l'assiette TVA écrêtée (figure 6), la répartition effective des paiements TVA par pays connaît une distorsion du fait de l'impact de la correction en faveur du Royaume-Uni (qui est largement financée par la ressource TVA).

FIGURE 6

Repartition par Etat Membre de

L'Assiette TVA Ecrêtée

(1992)

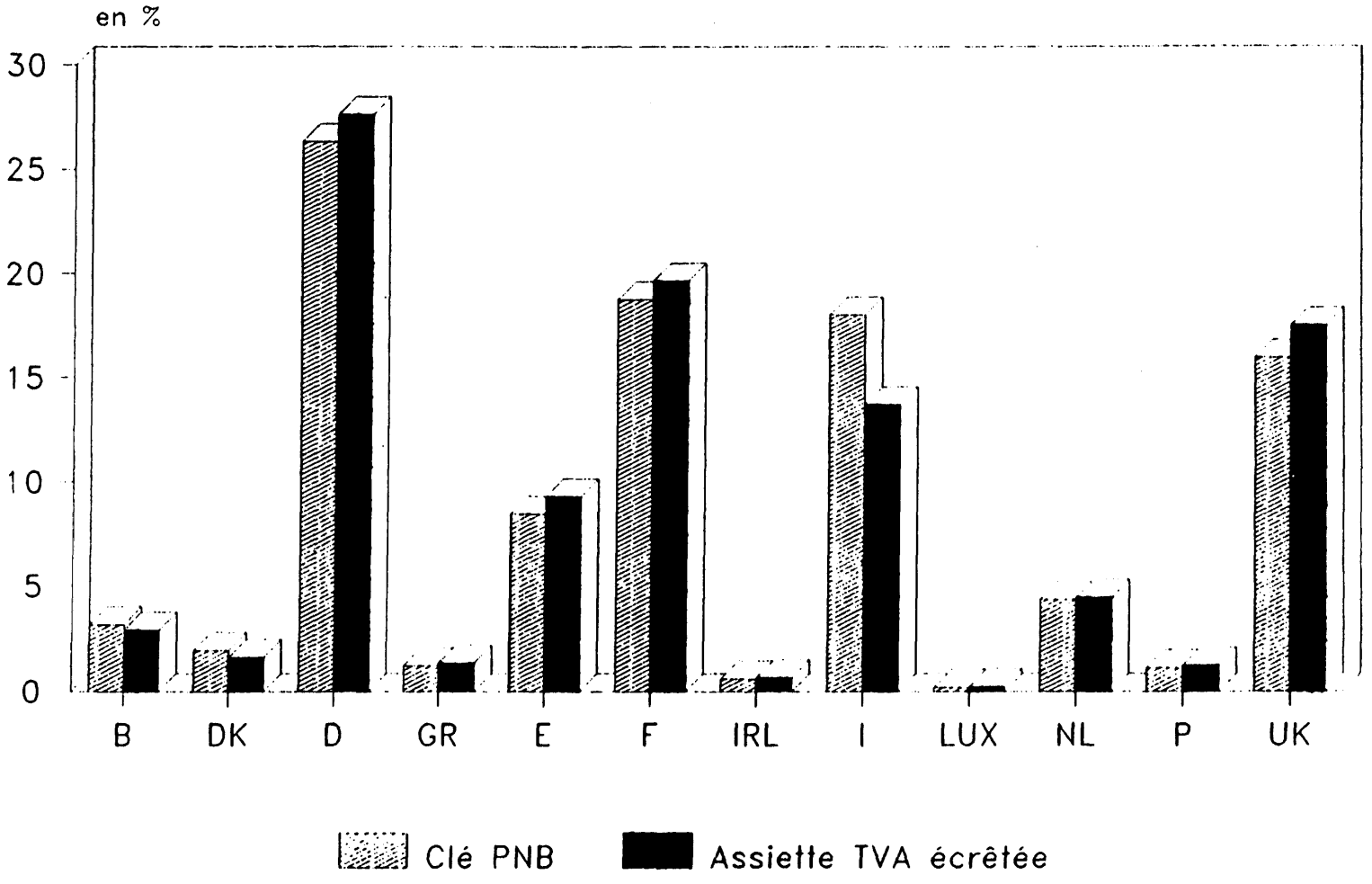
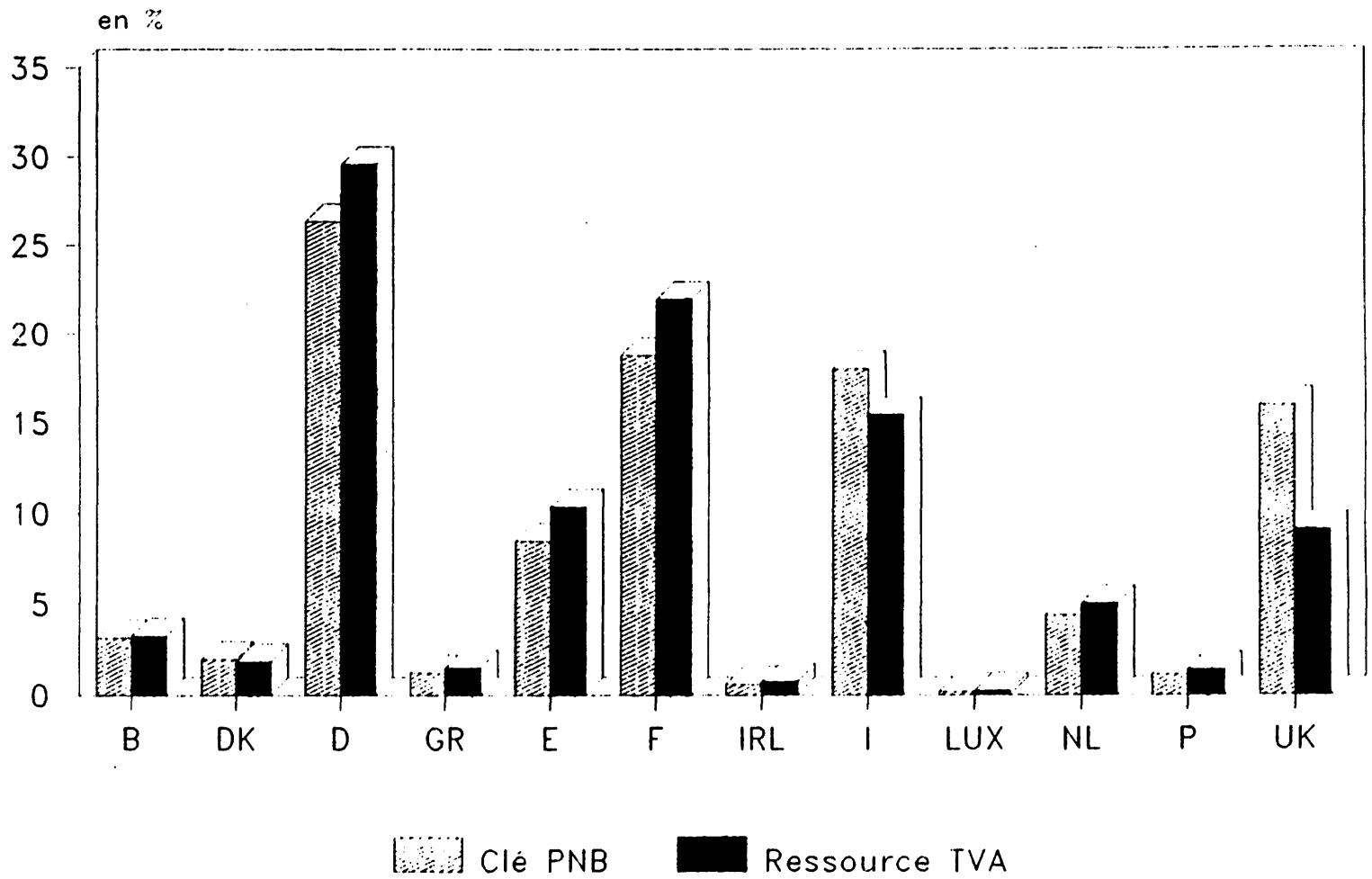


FIGURE 7

Repartition par Etat Membre de

La Ressource TVA

(y compris la correction RU, 1992)



Les autres problèmes posés par la ressource TVA sont liés aux effets de l'économie clandestine. L'assiette TVA est biaisée au profit des pays dont les systèmes de perception sont peu efficaces. Elle pourrait également connaître une distorsion due à l'impact de méthodes statistiques moins bonnes telles que des enquêtes statistiques dépassées, etc.

3.1.3 Ressource PNB

La quatrième ressource est une contribution qui est fonction de la clé PNB. Le PNB est utilisé de préférence au PIB parce qu'il reflète mieux la prospérité du pays concerné.

La figure 8 montre la répartition des paiements PNB par pays. Comme on le voit, les paiements effectifs sont proportionnels à la clé PNB, hormis les effets de la part peu importante de la correction en faveur du Royaume-Uni qui est imputée à la ressource PNB pour les pays dont les assiettes TVA sont peu élevées.

La ressource PNB peut également faire l'objet d'une distorsion sous l'angle de la prospérité relative en raison des méthodes de prise en compte de l'économie clandestine qui peut être plus importante dans certains pays que dans d'autres. De même, comme pour la ressource TVA, des méthodes statistiques moins bonnes peuvent fausser les chiffres PNB utilisés pour établir l'assiette.

On pourrait faire valoir qu'une mesure meilleure de la capacité contributive des pays est le PNB en termes standard de pouvoir d'achat (SPA). Cette mesure vise à évaluer le PNB en termes de panier standard de marchandises plutôt qu'en termes monétaires. Effectivement, elle exclut les variations des taux de change qui ne sont pas compensés par des différentiels d'inflation. La figure 9 présente la clé PNB effective utilisée pour la quatrième ressource par rapport au PNB exprimé en fonction du SPA. Cette figure montre que si l'indicateur SPA est considéré comme une meilleure mesure, alors la base PNB actuelle est légèrement progressive étant donné que la base PNB est généralement inférieure au PNB exprimé en fonction du SPA pour les Etats membres les moins prospères et supérieure pour les Etats les plus prospères.

FIGURE 8

Repartition par Etat Membre de

La Ressource PNB

(y compris la correction RU, 1992)

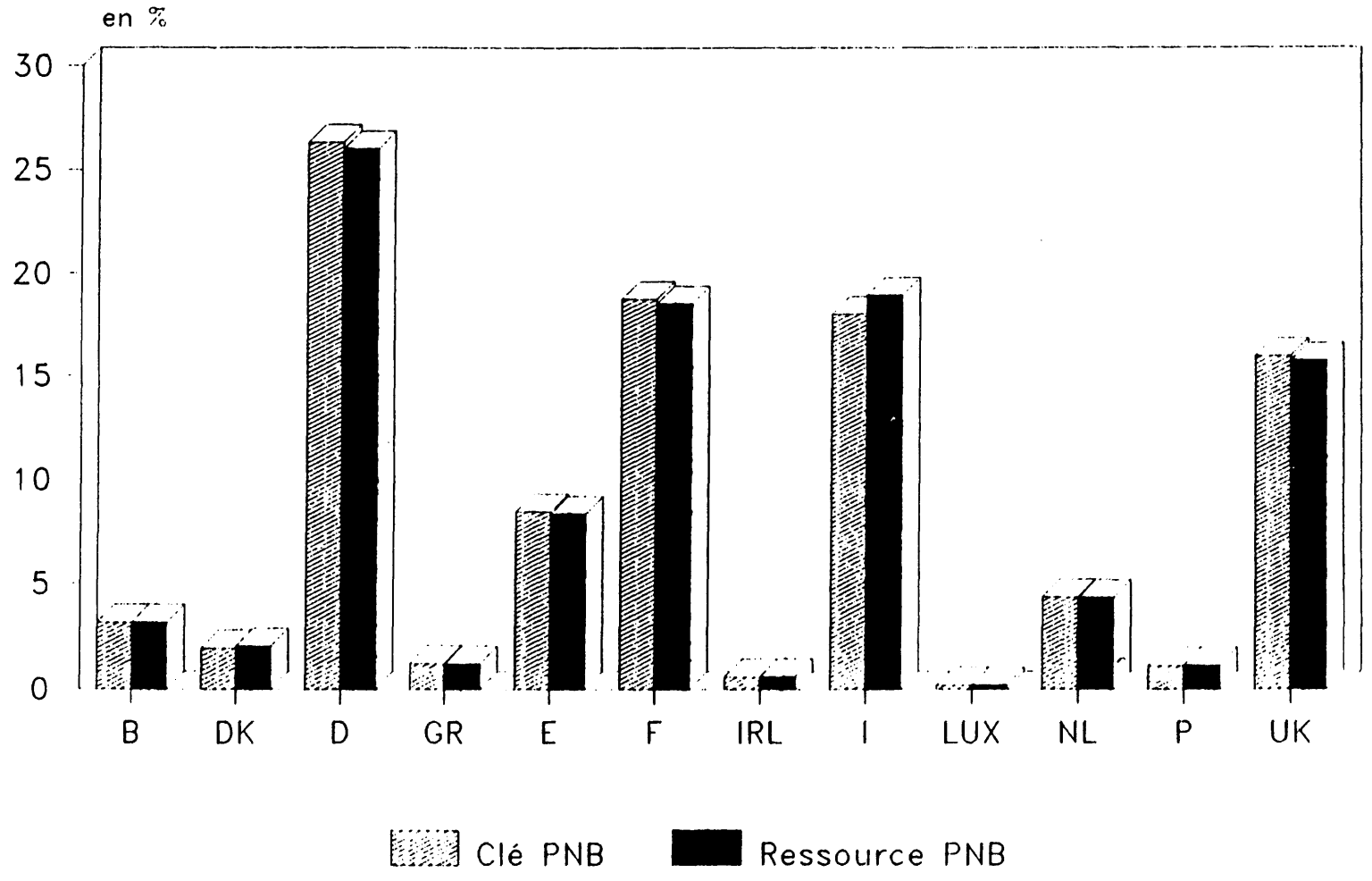
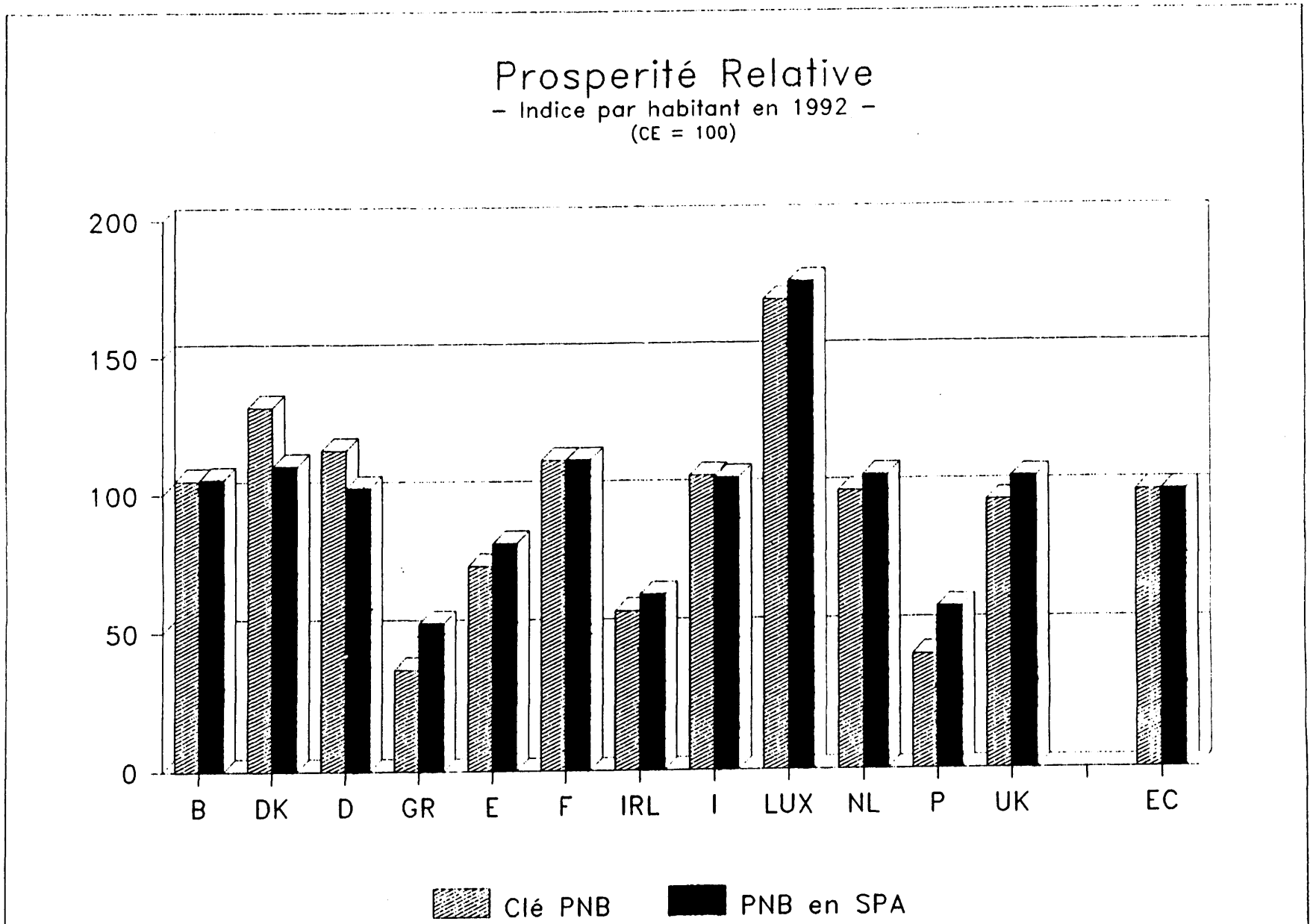


FIGURE 9


Prosperité Relative
- Indice par habitant en 1992 -
(CE = 100)
200
150
100
50
0
B
DK
D
GR
E
F
IRL
I
LUX
NL
P
UK
EC
Clé PNB
PNB en SPA

3.2 Evolution depuis 1988

Les principaux éléments redistributifs de la réforme budgétaire de 1988 ont résulté du doublement des Fonds structurels (qui sont fondamentalement allocatifs par nature), de l'introduction de la quatrième ressource fondée sur la clé PNB, de l'écrêtement de l'assiette TVA et du maintien du mécanisme de correction en faveur du Royaume-Uni associé à une réduction de la part de l'Allemagne dans son financement. Les facteurs déterminants en matière de redistribution ont cependant évolué depuis 1988.

Le volume du budget a sensiblement augmenté depuis 1988. Son potentiel redistributif s'est accru en conséquence, au point d'exercer des effets macroéconomiques dans les pays relativement petits ou peu prospères. Cette croissance du budget communautaire se poursuivra vraisemblablement à la faveur du développement de la Communauté. Il y a donc lieu de veiller à ce que le budget soit équitablement financé.

Il convient néanmoins de tenir compte du fait que c'est seulement maintenant que l'incidence redistributive des réformes de 1988 commence à se répercuter pleinement dans le budget. En 1992, la quatrième ressource ne représentera encore qu'un peu plus de 20 % des ressources propres totales et le niveau des Fonds structurels n'a pas encore atteint le doublement prévu.

3.3 Evolution de la prospérité relative

Les tableaux 3 et 4 font apparaître l'évolution de la prospérité relative dans la Communauté depuis 1980, le tableau 3 exprimant cette prospérité en fonction du PNB en écus, tandis que le tableau 4 la mesure en fonction du standard de pouvoir d'achat (SPA).

Il ressort du tableau 3 que les pays qui ont sensiblement amélioré leur situation depuis 1988 sont l'Espagne, le Portugal et, dans une moindre mesure, l'Italie, dont les parts respectives par rapport à la moyenne communautaire devraient passer, selon les prévisions, de 60 %, 28 % et 98 % à 74 %, 41 % et 106 % en 1992. La situation de la Grèce et de l'Irlande n'a en revanche que légèrement progressé. Les positions relatives du Danemark, de l'Allemagne (même en faisant abstraction des effets de la réunification), de la France, des Pays-Bas et du Royaume-Uni se sont toutes légèrement détériorées depuis 1988.

Le tableau 4 indique la prospérité relative en fonction du SPA. A l'exception du Luxembourg, les pays prospères comme les pays plus pauvres se situent plus près de la moyenne communautaire sur la base de l'indicateur SPA que sur la base de l'indicateur écus. La prospérité aux Pays-Bas et au Royaume-Uni est supérieure à la moyenne communautaire en termes de SPA, mais inférieure en termes d'écus.

TABLEAU 3

PRODUIT NATIONAL BRUT AUX PRIX DU MARCHE PAR TETE

21/11/1991

(série incluant l'Allemagne de l'Ouest)

ECU, EUR12 = 100

	B	DK	WD	GR	E	F	IRL	I	L	NL	P	UK	EUR12
1980	120.7	128.0	134.6	43.5	57.7	125.7	55.2	81.6	153.9	121.2	26.7	96.8	100.0
1981	112.5	125.6	128.5	45.4	56.4	125.2	58.8	83.5	153.0	114.8	29.0	105.5	100.0
1982	103.2	126.9	129.4	48.8	56.7	122.9	61.6	85.7	159.6	116.9	28.1	104.9	100.0
1983	100.9	132.2	134.1	45.0	50.6	119.9	60.4	91.3	165.9	116.5	25.8	102.6	100.0
1984	100.7	134.1	133.4	44.9	53.2	118.6	59.5	94.7	168.1	113.3	24.6	100.8	100.0
1985	101.4	138.3	130.8	42.0	54.0	120.1	59.8	94.0	169.4	110.9	25.5	102.9	100.0
1986	103.7	143.1	136.3	36.1	54.9	122.1	58.8	96.9	172.9	111.3	27.2	91.5	100.0
1987	105.2	144.2	138.1	34.2	56.4	119.4	57.1	98.3	168.8	108.7	27.5	90.6	100.0
1988	102.5	139.2	133.6	35.6	59.7	115.9	55.4	97.7	165.6	104.1	28.3	98.8	100.0
1989	102.2	133.3	130.4	35.9	65.1	114.4	56.6	100.3	169.0	100.9	30.5	98.1	100.0
1990	103.6	132.7	130.8	35.2	68.0	114.0	58.4	101.2	168.0	101.0	33.0	94.1	100.0
1991	102.5	129.0	131.2	35.6	70.5	110.7	56.6	102.4	166.9	100.0	37.0	93.8	100.0
1992	102.3	128.4	130.5	35.6	71.9	109.2	55.9	103.4	166.2	97.6	40.0	94.1	100.0
1993	102.2	127.9	128.7	35.2	73.4	107.8	55.1	104.5	164.8	96.2	41.8	95.3	100.0

DS: 1 0 92 112 B7VGNOR

(série incluant l'Allemagne unifiée)

	B	DK	D	EL	ES	F	IRL	I	L	NL	P	UK	EC
1991	105,8	133,2	115,0	36,7	72,7	114,2	58,4	105,7	172,7	103,2	38,2	96,8	100
1992	105,1	131,8	116,1	36,6	73,8	112,1	57,4	106,2	170,2	100,3	41,1	96,7	100
1993	104,6	130,9	115,8	36,0	75,1	110,4	56,4	107,0	168,9	98,4	42,8	97,6	100

TABLEAU 4

PRODUIT NATIONAL BRUT AUX PRIX DU MARCHE PAR TETE

21/11/1991

(série incluant l'Allemagne de l'Ouest)

PPS EUR12; EUR12 = 100

	B	DK	WD	GR	E	F	IRL	I	L	NL	P	UK	EUR12
1980	103.2	105.0	114.0	60.0	73.5	112.0	61.5	102.6	143.9	110.6	53.5	101.1	100.0
1981	102.5	104.0	114.3	59.5	72.5	113.1	62.6	103.2	148.2	109.5	53.4	100.4	100.0
1982	102.9	106.0	112.9	58.8	72.7	114.4	61.5	102.7	164.9	107.2	53.0	101.8	100.0
1983	101.8	107.5	113.7	57.1	72.4	112.7	59.3	102.0	168.3	107.0	51.9	104.3	100.0
1984	102.0	109.2	115.5	56.6	71.9	111.3	58.9	102.6	169.4	107.3	49.0	104.0	100.0
1985	100.3	111.3	115.5	56.5	71.9	110.4	58.2	102.7	173.3	107.6	49.3	104.9	100.0
1986	99.5	112.5	115.1	55.4	72.4	110.0	56.9	102.5	173.7	106.0	50.8	106.1	100.0
1987	99.4	110.1	114.0	53.8	74.3	109.0	58.4	102.9	166.5	103.6	52.4	107.4	100.0
1988	100.1	107.0	113.4	54.1	75.2	108.6	57.2	103.2	168.5	101.7	52.7	108.0	100.0
1989	100.3	104.7	113.3	53.7	76.5	108.7	58.6	103.0	175.5	102.2	54.0	107.0	100.0
1990	101.3	104.1	114.3	52.6	77.4	108.7	61.7	102.2	169.5	103.2	55.5	105.3	100.0
1991	102.0	105.4	115.8	52.2	78.7	108.9	61.8	102.3	170.6	104.1	56.4	101.8	100.0
1992	102.4	107.1	114.7	51.8	79.6	109.0	61.5	102.3	171.2	103.0	56.5	102.2	100.0
1993	102.7	108.8	113.2	51.6	80.4	109.1	61.6	102.6	173.1	102.3	56.4	102.9	100.0

DS: 1 0 212 212 B7VGNOR

(série incluant l'Allemagne unifiée)

	B	DK	D	EL	ES	F	IRL	I	L	NL	P	UK	EC
1991	105,5	109,0	101,7	54,0	81,3	112,6	63,9	105,8	176,5	107,6	58,3	105,2	100
1992	105,4	110,3	102,3	53,3	82,0	112,2	63,3	105,4	176,8	106,0	58,2	105,2	100
1993	105,5	111,6	102,0	52,9	82,6	112,0	63,2	105,3	177,7	105,0	58,0	105,6	100

III. FACTEURS AFFECTANT LE VOLUME ET LA STRUCTURE FUTURS DES RESSOURCES PROPRES

L'évolution future du volume du budget sera arrêtée dans le cadre du renouvellement de l'accord interinstitutionnel. Il est cependant déjà possible de déceler divers facteurs déterminants.

1. Volume du budget

Le contexte économique et politique dans lequel la Communauté fonctionne a considérablement changé au cours des dernières années et il y a tout lieu de s'attendre à ce qu'il se modifie encore. Le budget de la Communauté doit, en particulier, être apprécié pour la prochaine période de cinq ans en tenant compte des progrès réalisés sur la voie de l'Union économique et monétaire et de l'Union politique européenne.

Sur le plan économique, cela signifie que l'existence d'un marché unique peut être retenue comme hypothèse, même si certaines imperfections subsistent, que les taux de change intracommunautaires resteront stables et que les politiques budgétaires nationales seront coordonnées. Toutefois, même dans le cas de la pleine application du principe de subsidiarité, il faut s'attendre à ce que des responsabilités économiques supplémentaires soient assignées à la Communauté dans le domaine de l'allocation des facteurs, de la cohésion et de la stabilisation. Ces responsabilités sont susceptibles d'accroître les pressions sur le volet des ressources du budget communautaire.

Sur le plan politique, le rôle de la Communauté en matière de politique étrangère se renforce, ce qui devrait également avoir des implications budgétaires.

2. Quelques exemples

A titre d'exemple, le tableau ci-après fait apparaître les ressources supplémentaires dont disposerait la Communauté dans diverses hypothèses de plafonnement des ressources propres totales en pourcentage du PNB, ainsi que l'accroissement potentiel maximum des dépenses autorisé par ces différents plafonds.

Sur la base d'une croissance annuelle du PNB de 2,5 % (aux prix de 1992), les ressources propres totales pourraient progresser comme suit :

Plafond des ressources propres	Dépenses en 1992	Dépenses maximales en 1997	Marge disponible	Croissance maximale des dépenses 93-97
% du PNB	Milliards d'Ecus	Milliards d'Ecus	Milliards d'Ecus	% par an
1.2	63.7	72.7	9.0	2.7
1.25	63.7	75.8	12.1	3.5
1.3	63.7	78.9	15.2	4.4
1.35	63.7	82.0	18.3	5.2
1.4	63.7	85.1	21.4	6.0
1.5	63.7	91.4	27.7	7.5
p.m. PNB	54928	62149		

3. Structure des recettes

3.1 Effets possibles des négociations en cours au GATT

Dans le cadre actuel de la PAC, les recettes provenant des prélèvements agricoles dépendent de l'évolution des cours mondiaux et des taux de change et elles peuvent donc varier considérablement dans le temps. Un abaissement du niveau de protection des produits agricoles, tel qu'il est envisagé dans le cadre du GATT, et la conversion des prélèvements en droits de douane - sous réserve de réductions analogues à celles proposées pour les produits industriels - auront sans aucun doute pour effet de diminuer les recettes provenant de cette source. Les coefficients d'élasticité étant vraisemblablement très faibles, il n'y aura pas d'augmentation compensatrice des importations en volume, sauf si la production communautaire devait décliner.

En revanche, les coefficients d'élasticité à l'importation pourraient jouer un certain rôle pour les produits non agricoles et, dans ce cas, une diminution initiale des droits pourrait en partie être compensée par une augmentation des importations en volume.

Au cours des présentes négociations au GATT, la Communauté a envisagé de réduire les droits d'environ 30 %, le taux moyen pondéré étant ainsi ramené de 5,19 % à 3,63 %. La réduction serait opérée sur une période transitoire de 5 à 8 ans; son incidence sur les courants d'échanges et les grilles de croissance se répartirait donc sur la période correspondante. Une telle réduction ne manquerait pas d'avoir un impact considérable sur la structure des ressources propres, dès lors qu'elle nécessiterait un accroissement du taux d'appel de la ressource PNB.

3.2 Effets possibles de la réforme de la PAC

La réforme de la PAC vise à maîtriser tant les dépenses que les excédents de production en resserrant le régime des prix de soutien à l'agriculture.

Il est encore trop tôt pour estimer avec précision l'incidence de la réforme de la PAC sur les prélèvements agricoles. A l'heure actuelle, les échanges de céréales contribuent à raison de près de 40 % au produit total des prélèvements. A titre d'exemple, une diminution du prix des céréales de 35 % et des prix des produits animaux de 15 % réduirait les prélèvements de quelque 680 millions d'écus. Il n'est donc pas exclu que les prélèvements agricoles, qui représentent actuellement environ 1,2 milliard d'écus, soient réduits de plus de la moitié, ce qui accroîtrait la nécessité d'un recours à d'autres ressources.

IV. MODIFICATIONS POSSIBLES DU SYSTEME EXISTANT DES RESSOURCES PROPRES

Le présent chapitre examine les modifications qui pourraient être apportées à la structure du système des ressources propres, tout en laissant pour l'instant de côté le problème du plafonnement global de ces ressources. La section 1 portera sur l'équité du système, en particulier à la lumière du protocole de Maastricht sur la cohésion économique et sociale, **dans lequel la Commission et les Etats membres déclarent leur intention de tenir davantage compte de la capacité contributive des différents Etats membres au système des ressources propres et d'étudier les moyens de corriger, pour les Etats les moins prospères, les éléments régressifs existant dans le système actuel des ressources propres.** La section 2 formule des propositions correspondantes. Enfin, la possibilité d'une cinquième ressource nouvelle sera abordée à la section 3.

1. Equité du système des ressources propres

Comme on l'a vu à la section II.3., la répartition actuelle des recettes provenant des ressources propres dans le budget communautaire ne concorde pas avec celle de la clé PNB, même en excluant les effets des ressources propres traditionnelles et de la correction en faveur du Royaume-Uni.

Il conviendrait néanmoins de considérer le budget dans sa totalité et de ne pas se limiter uniquement au volet des ressources. Les points qui suivent passent en revue les divers arguments qui plaident en faveur ou en défaveur de l'utilisation du budget dans sa totalité comme instrument de redistribution.

S'agissant de l'équité du budget communautaire en général, il importe d'être bien conscient des difficultés méthodologiques auxquelles on se heurte lorsque l'on veut apprécier correctement la véritable répartition des coûts et des avantages résultant de l'adhésion à la Communauté. Les problèmes de mesure mentionnés plus haut (section II.3) qui se posent dans le cas des ressources propres budgétaires ne sont pas les seuls en cause : il convient, en effet, de ne pas perdre de vue que, du côté des dépenses, bon nombre des avantages découlant des politiques communautaires se présentent sous la forme de transferts de ressources qui ne sont pas directement liés à des dépenses (droits de douane, règles et réglementations ayant un impact régional différencié, par exemple). Il existe aussi d'importants avantages non budgétaires résultant de politiques telles que la libéralisation des échanges et qui devraient également être pris en considération, étant donné que certains Etats membres en bénéficient davantage que d'autres.

1.1 Anciennes conceptions

Les conceptions du rôle redistributif du budget communautaire divergent. Le rapport Mac Dougall d'avril 1977 énonçait une série de considérations qui militaient a priori en faveur du principe d'une redistribution entre Etats membres de la Communauté, à savoir :

- l'objectif politique explicite de la convergence économique;

- le souci d'éviter une émigration générale excessive à partir des régions pauvres;

- le souci d'éviter une migration excessive de main-d'oeuvre relativement mobile et hautement qualifiée;

- le danger qu'à la faveur du processus d'intégration économique, des pressions accrues s'exercent en vue d'une égalisation des salaires réels en dépit des écarts de productivité;

- la réalisation d'un certain degré de convergence des niveaux de productivité et la compensation automatique des variations relatives à court terme du revenu.

Le groupe Mac Dougall estimait que la Communauté se préoccupe davantage d'aider les Etats membres économiquement faibles et souffrant de problèmes économiques aigus (chômage, échanges, taux de change et budget) que d'atténuer les disparités à plus long terme entre les niveaux de vie. C'est ce qui l'amenait à conclure qu'une part importante des versements opérés aux Etats membres risquaient d'être assortis de conditions. Le groupe Mac Dougall pensait qu'une redistribution inconditionnelle limitée était possible, par exemple, en mettant en oeuvre un mécanisme de péréquation de type fédéral.

Le rapport Padoa-Schioppa d'avril 1987 considérait quant à lui que "la Communauté étant une entité politique dont le contenu est principalement de nature économique, il est inévitable qu'elle se soucie de répartir de manière équilibrée les avantages économiques qu'elle offre aux Etats membres" (point 13.1). Il faisait observer que "les réformes budgétaires devraient être, entre autres, destinées à assurer dans toute la mesure du possible un budget communautaire automatiquement équitable" (point 13.6). "Une progressivité dans les recettes du budget communautaire atténuerait, dans une certaine mesure, la nécessité d'un dosage des fonctions allocatives et redistributives des dépenses" (point 13.6).

1.2 Jusqu'à quel point le budget de la Communauté devrait-il exercer une fonction redistributive ?

Les réformes budgétaires de 1988 (cf. chapitre II) assignaient implicitement des effets redistributifs au budget communautaire. Le doublement des Fonds structurels était le principal élément redistributif. Toutefois, en dépit de leur objectif redistributif, les Fonds structurels sont canalisés à travers le mécanisme allocatif du budget, qui est le plus efficace pour promouvoir la convergence économique souhaitée. L'introduction de la quatrième ressource fondée sur le PNB et l'écrêtement de la TVA n'ont pas été conçus comme un instrument de redistribution progressive de la charge des ressources propres, mais pour mieux tenir compte de la capacité contributive des Etats membres en se rapprochant d'un système proportionnel qui atténuerait, dans une certaine mesure, l'inéquité du système existant de ressources propres. De même, la correction en faveur du Royaume-Uni a clairement été conçue comme la réparation d'une inéquité manifeste plutôt que comme un mécanisme positif de redistribution. Les réformes de 1988 n'ont donc implicitement reconnu le principe de la redistribution que dans ces limites.

S'il est vrai que les fédérations établies tendent à se caractériser par des budgets centralisés à forte fonction redistributive, la Communauté n'a pas encore atteint, même dans la perspective de l'UEM, des niveaux comparables de centralisation institutionnelle et politique et de solidarité entre les citoyens. Ce serait donc une erreur de se fonder sur de tels exemples pour justifier une adaptation du budget communautaire selon des principes analogues.

D'un autre côté, le budget communautaire est en expansion et la nécessité d'une cohésion économique et sociale se fait de plus en plus sentir à mesure que la Communauté progresse. Cette nécessité a été reconnue explicitement dans le protocole de Maastricht sur la cohésion économique et sociale.

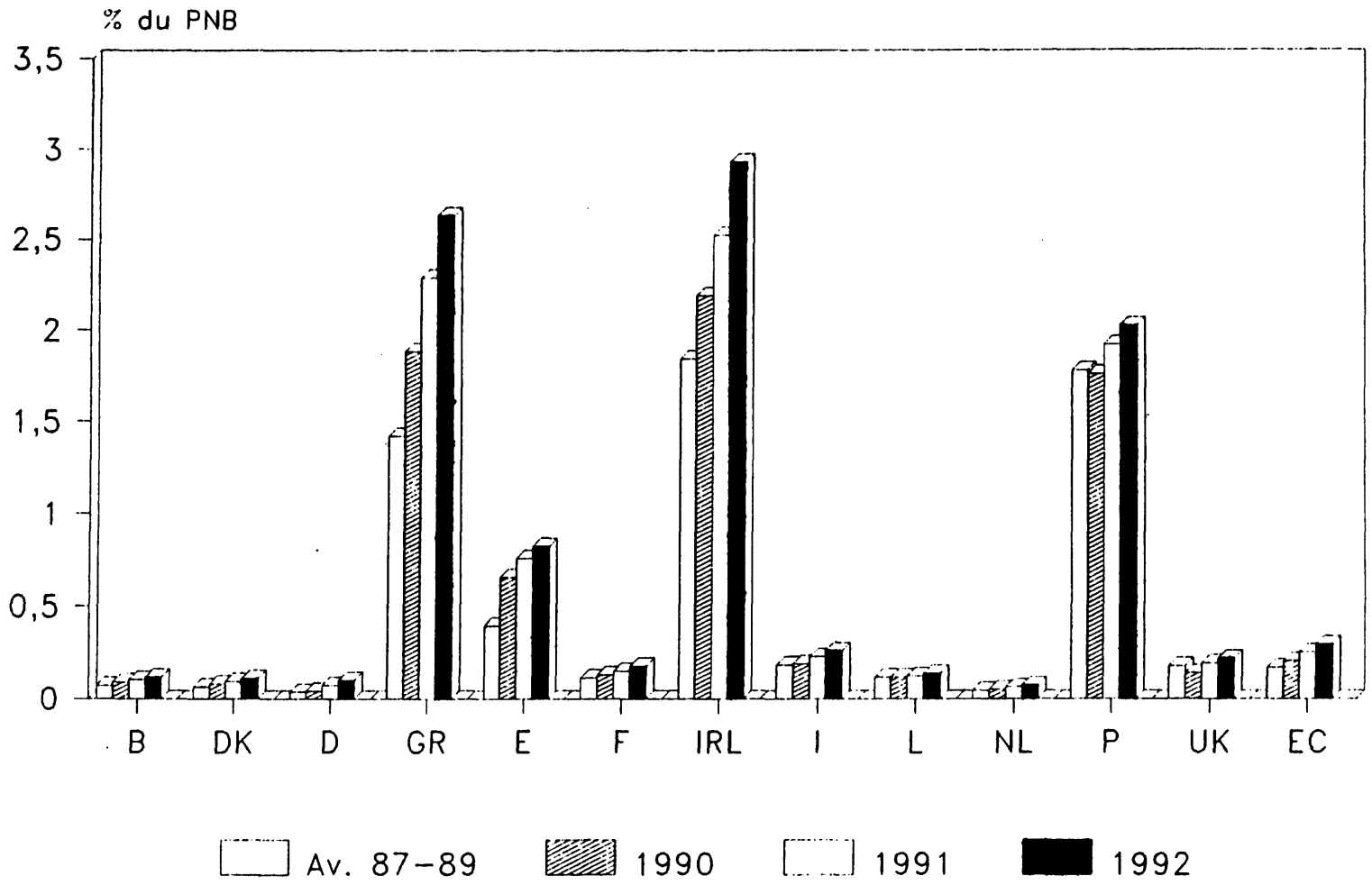
C'est par la fonction allocative des politiques communautaires que les principaux effets redistributifs du budget devraient s'exercer. Cela signifie que les efforts allant dans le sens d'une redistribution devraient se concentrer sur le volet des dépenses du budget. De cette manière, la Communauté pourrait contribuer directement aux efforts accomplis par les Etats membres pour améliorer leur situation économique. Bon nombre de politiques communautaires, notamment les Fonds structurels, ont pour objectif la cohésion économique et sociale, ce qui confère aux finances communautaires un degré d'équité appréciable. La figure 10 fait apparaître la contribution, sous forme de transferts de ressources, des Fonds structurels au PNB des Etats membres depuis 1988. Le nouveau Fonds de cohésion viendra à l'appui de ces efforts. L'aspect redistributif de cette dépense ne fait aucun doute.

FIGURE 10

Repartition par Etat Membre des

Fonds Structurels

(en % du PNB, 1987-1992)



Du côté des ressources, la correction en faveur du Royaume-Uni et l'abattement dont bénéficie l'Allemagne sur sa part de financement de cette correction représentent déjà des exemples d'ajustement du volet des ressources du budget communautaire pour des raisons de redistribution. Ce mécanisme a cependant davantage pour objet de corriger des déséquilibres budgétaires existants que de réaliser une redistribution a priori.

2. Propositions de modification des ressources propres

Le principal problème du manque d'équité dans le budget tient à la nature régressive de la ressource TVA. Elle se traduit dans le fait que les pays les moins prospères versent une part supérieure à celle qu'exigerait l'équité pour la ressource TVA. L'Espagne, la Grèce, l'Irlande et le Portugal versent au taux écrêté de 55 % de la TVA. En particulier, le Danemark, l'Italie et la Belgique paient moins. Comme noté ci-dessus (section II), ceci s'explique essentiellement par la tendance des pays les moins prospères à consommer plus en proportion du PNB que les pays les plus riches.

Cette inégalité a été implicitement reconnue dans le protocole de Maastricht sur la cohésion économique et sociale. Conformément à ce protocole, la Commission propose dès lors une utilisation plus intensive de la ressource PNB afin de tenir compte davantage de la capacité contributive des différents Etats membres. Elle propose aussi d'atténuer les distorsions de la ressource TVA afin de corriger son influence régressive.

2.1 Utilisation plus intensive de la ressource PNB

Afin de faire coïncider davantage le système des ressources propres avec la capacité contributive des Etats membres, la Commission propose une utilisation accrue de la ressource PNB aux dépens de la ressource TVA. Bien que cet effet soit d'ores et déjà inhérent au système actuel des ressources propres, étant donné que le plafond TVA est de 1,4 % et que les augmentations budgétaires par rapport à la base TVA sont financées par le biais de la ressource PNB, une répartition plus équitable de la charge pourrait être opérée en réduisant de 0,4 point de pourcentage le taux d'appel TVA qui serait ainsi ramené de 1,4 % actuellement à 1,0 %.

Une telle mesure réduirait les recettes annuelles provenant de la ressource TVA d'environ 11 milliards d'écus. Le fléchissement des recettes TVA serait compensé par des contributions PNB plus élevées. Une telle mesure accroîtrait fondamentalement la charge financière des pays dont la part dans le PNB communautaire excède leur part dans l'assiette TVA écrêtée. Par conséquent, la Belgique, le Danemark et l'Italie verraient progresser leur contribution totale aux ressources propres tandis que celle-ci diminuerait pour d'autres Etats membres (cf. figure 11). En outre, une réduction du taux d'appel TVA entraînerait une diminution de la correction en faveur du Royaume-Uni.

FIGURE 11

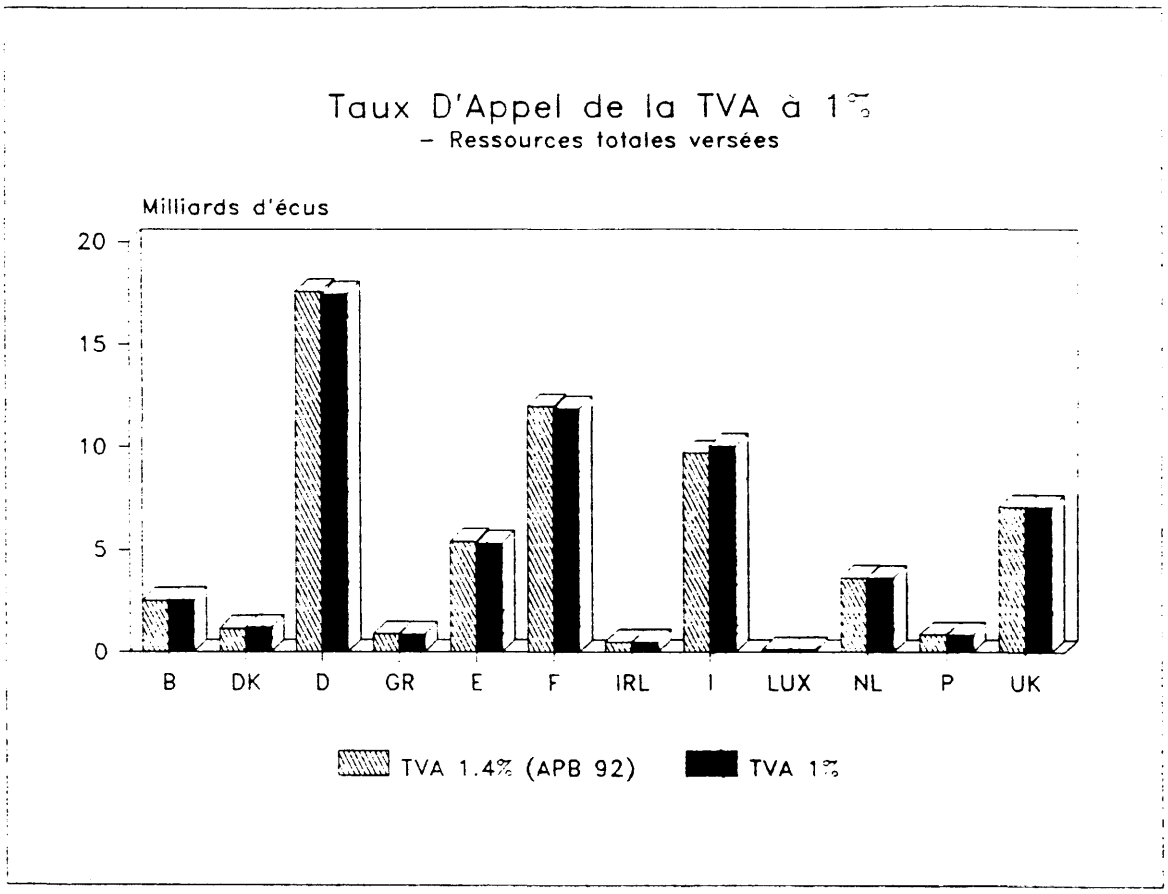


Tableau 5: RESSOURCES TOTALES VERSEES EN 1992 (millions d'écus)

Etats Membres	TVA 1.4%	TVA 1%	Différence
B	2525	2551	26
DK	1160	1196	36
D	17601	17457	-144
GR	883	869	-14
E	5414	5315	-99
F	11975	11861	-114
IRL	495	488	-7
I	9708	10052	344
LUX	116	114	-2
NL	3636	3624	-12
P	855	842	-13
UK	7073	7073	0

2.2 Ecrêtement de l'assiette TVA à un niveau inférieur

La Commission propose en outre de corriger la distorsion due au caractère régressif de l'assiette TVA en écrêtant cette assiette à 50 % du PNB au lieu de 55 % actuellement. Il convient de noter que 50 % représentent à peu près la part moyenne du PNB des assiettes TVA écrêtées pour la Communauté (cf. tableau 2 ci-dessus). Un écrêtement à 50 % lierait la troisième ressource à la base PNB pour la France, l'Allemagne et les Pays-Bas en plus des six autres Etats membres dont l'assiette est déjà écrêtée.

Cet écrêtement à 50 % réduirait le produit de la TVA de 1,1 milliard d'écus, réduction qui serait compensée par une contribution PNB plus élevée. Là aussi, un tel écrêtement aurait pour effet de redéployer la charge financière vers les Etats membres dont les parts relatives dans le PNB excèdent leur part dans l'assiette TVA écrêtée à 50 % et qui sont aussi les trois pays touchés par une diminution du taux d'appel TVA ainsi que les Pays-Bas (cf. figure 12). Comme la réduction du taux d'appel TVA, cette mesure ferait baisser le volume de la correcrtion en faveur du Royaume-Uni.

FIGURE 12

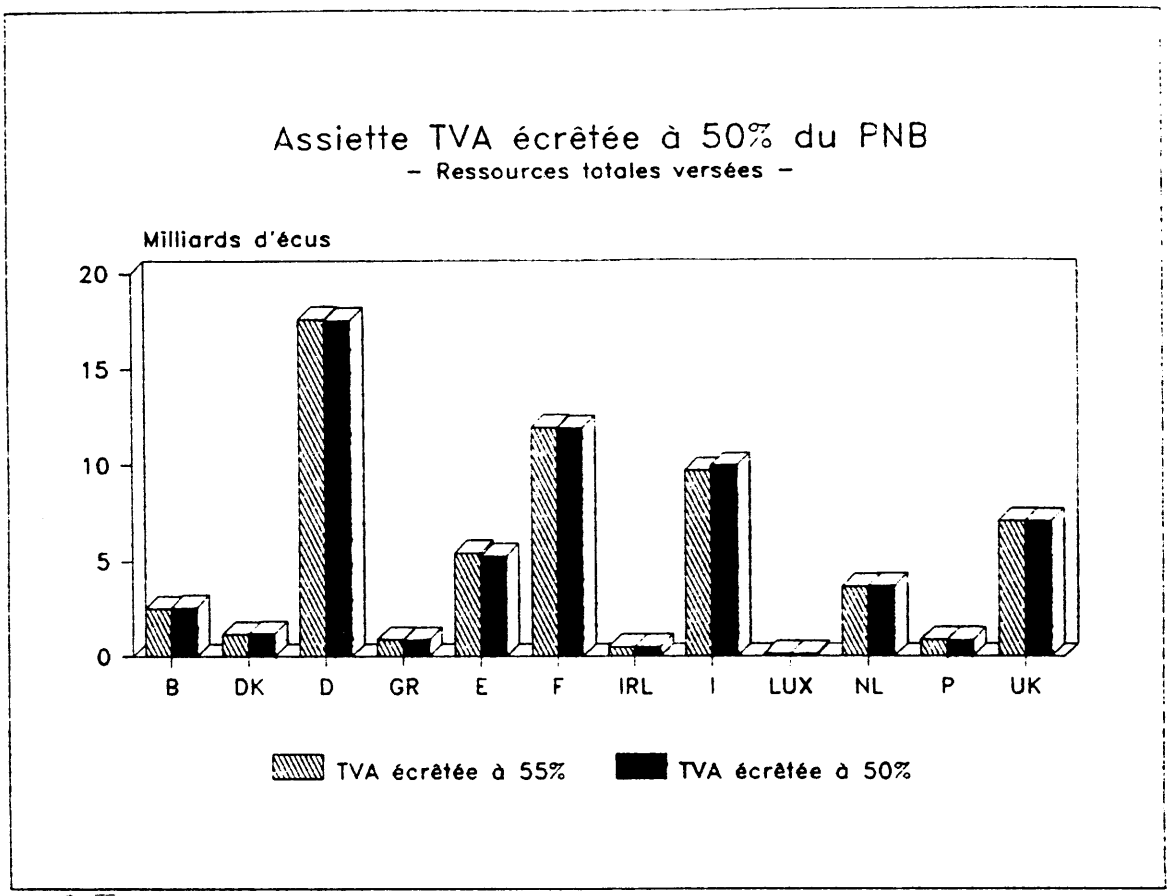


Tableau 6: RESSOURCES TOTALES VERSEES EN 1992 (millions d'écus)

Etats Membres	TVA écrêtée à 55%	TVA écrêtée à 50%	Différence
B	2525	2568	43
DK	1160	1187	27
D	17601	17540	-61
GR	883	858	-25
E	5414	5239	-175
F	11975	11919	-56
IRL	495	483	-12
I	9708	9960	252
LUX	116	112	-4
NL	3636	3669	33
P	855	832	-23
UK	7073	7073	0

3. Une cinquième ressource communautaire nouvelle ?

A terme, il serait préférable que la Communauté soit directement comptable envers les contribuables eux-mêmes plutôt que d'avoir à dépendre des contributions nationales, comme cela sera de plus en plus le cas à l'avenir. L'opinion publique y est apparemment favorable, si l'on en croit une enquête récente (Eurobaromètre, 22-29 mai 1991), où 58 % des citoyens communautaires se sont déclarés en faveur d'une imposition directe par la Communauté (14 % n'avaient pas d'opinion à ce sujet). Une telle réforme devrait être liée à un accroissement des responsibilités du Parlement européen.

3.1 Perception politique des ressources propres dans les Etats membres

On constate une nette différence entre la manière dont les deux catégories actuelles de ressources propres sont politiquement perçues dans les Etats membres. Les ressources propres traditionnelles (droits de douane, prélèvements agricoles et cotisations sucre) semblent être acceptées comme d'authentiques ressources propres, en ce sens qu'elles ne sont pas considérées comme une contribution nationale au budget communautaire. C'est vraisemblablement dû au raisonnement économique qui a présidé au choix de ces ressources, d'une part, et au fait qu'elles sont directement prélevées sur les agents économiques, d'autre part. Sur le plan budgétaire, les ressources propres traditionnelles font souvent l'objet d'un traitement différent de celui réservé aux ressources TVA ou PNB au niveau national.

En revanche, bien qu'elles bénéficient en droit communautaire d'un traitement similaire à celui des ressources propres traditionnelles, la ressource PNB, mais aussi celle de la TVA, sont généralement perçues par le public, par les gouvernements et surtout par les parlements nationaux comme de simples contributions budgétaires des Etats membres.

3.2 La nécessité de véritables ressources propres communautaires

Une situation dans laquelle le budget serait financé dans une mesure encore plus grande par des contributions perçues comme nationales ne serait pas satisfaisante du point de vue communautaire. Sur le plan politique, elle condamnerait la Communauté à être financièrement dépendante des gouvernements nationaux et, partant, à devoir répondre de sa gestion financière devant ceux-ci plutôt que devant les contribuables. Le budget de la Communauté tendrait dès lors à dépendre plus des priorités budgétaires nationale que de

considérations communautaires. Les gouvernements des Etats membres sont amenés, quant à eux, à répondre politiquement devant leurs contribuables de leur part dans des dépenses communautaires dont ils n'ont pas la pleine maîtrise.

A long terme, il s'agit d'une situation malsaine susceptible de freiner le développement des politiques communautaires. Elle introduit une rigidité supplémentaire dans la gestion des finances communautaires. A preuve, les difficultés institutionnelles auxquelles ont donné lieu, depuis 1988, les appels de ressources complémentaires qui restaient bien en deçà du plafond global des ressources propres.

Il convient de noter qu'une éventuelle cinquième ressource communautaire nouvelle ne répond pas avant tout à la nécessité d'accroître le volume du budget communautaire, étant donné que la quatrième ressource actuelle fondée sur le PNB fournit les fonds supplémentaires nécessaires à l'intérieur du plafond global ressources propres. Néanmoins, à mesure que le budget communautaire se développera, la nécessité de véritables ressources propres se fera plus pressante.

3.3 Critères d'une éventuelle cinquième ressource

Toute nouvelle cinquième ressource devrait être appréciée en fonction de son aptitude à répondre aux critères suivants :

- Elle devrait être équitable du point de vue de la capacité contributive des Etats membres.

- Toute taxe d'où proviendrait une nouvelle cinquième ressource communautaire devrait effectivement (et non pas seulement en théorie) avoir une assiette harmonisée et être perçue à un taux uniforme. Cette harmonisation, qui devrait être justifiée par des raisons économiques, garantirait que l'institution d'une telle taxe n'aurait pas pour effet, sur le plan économique, de fausser la concurrence et le fonctionnement du marché intérieur.

- La nouvelle ressource devrait être liée à une politique commune dans un domaine où la Communauté joue un rôle bien identifié et reconnu. Ce critère n'est pas seulement imposé par la disposition de l'article 2 paragraphe 2 de la décision relative au système des ressources propres, mais il contribuerait aussi à faire apparaître la collecte de fonds communautaires comme justifiée aux yeux de l'opinion publique et des responsables de la politique économique. Cela ne signifierait pas, bien entendu, que le produit de la cinquième ressource serait nécessairement affecté à un domaine particulier de l'action communautaire.

- Il ne serait guère utile de créer une nouvelle cinquième ressource dépourvue de perspectives raisonnables et prévisibles de rendement substantiel ou qui serait trop coûteuse à percevoir (une taxe existante peut être moins "onéreuse" qu'une nouvelle; la gestion d'une accise a des chances de coûter moins cher que celle d'un impôt direct ou indirect).

- Il est important, sous l'angle de la responsabilité démocratique, que le lien direct avec les contribuables soit clairement visible. Cela suppose :

  = que le champ d'application de la taxe soit large de manière à toucher le plus grand nombre possible d'agents économiques;

  = que les entreprises ne soient pas seules à contribuer, mais que les particuliers soient également visés;

  = que le taux d'imposition de la taxe soit tel qu'il soit perçu par les assujettis.

3.4 Conditions d'une cinquième ressource propre

Le développement institutionnel et financier de la Communauté rendrait souhaitable l'introduction d'une cinquième ressource propre nouvelle. Cela corrigerait dans une certaine mesure la situation actuelle non satisfaisante dans laquelle les ressources propres traditionnelles diminuent d'importance. Par ailleurs, non seulement la ressource PNB mais aussi la ressource TVA sont perçues par les gouvernements et surtout par les parlements nationaux comme des contributions nationales et non pas comme de véritables ressources propres de la Communauté.

Il est important que la cinquième ressource propre soit équitable. Elle devrait aussi être un véritable impôt communautaire et donc provenir d'une assiette harmonisée. Cette hrmonisation doit être fondée sur des raisons économiques. En outre, sur le plan politique, la cinquième ressource devrait être liée à un acroissement des responsabilités du Parlement européen.

La Commission a examiné diverses possibilités d'impôts nationaux dont le produit pourrait être partagé avec la Communauté. Elle a constaté qu'à l'heure actuelle il n'existe dans la fiscalité des Etats membres aucun impôt dont la base soit suffisamment harmonisée.

A moyen terme, l'évolution politique de la Communauté rendra nécessaire une nouvelle ressource propre. La Commission s'efforcera de promouvoir les conditions permettant de créer une telle ressource.

ISSN 0254-1491

COM(92) 81 final

DOCUMENTS

FR 01

N° de catalogue : CB-CO-92-098-FR-C

ISBN 92-77-41846-X

Office des publications officielles des Communautés européennes
L-2985 Luxembourg