



Aymeric POTTEAU
Professeur de droit public à l'Université de Lille
(CRDP-ERDP, EA n°4487)

La réforme des ressources propres de l'Union européenne

Mots-clés : budget de l'Union européenne - ressources propres

Le système européen de ressources propres, plusieurs fois réformé notamment en 1988, est efficace mais régressif car il repose essentiellement sur un financement par les États membres. Les propositions de réforme se sont toujours heurtées au consensus des États.

Le système européen des ressources propres a désormais cinquante ans¹. Au cours de ce demi-siècle, il aura connu six révisions formelles (1985, 1988, 1994, 2000, 2007 et 2014²) sachant qu'une septième est en cours d'examen avec la perspective raisonnable d'aboutir en 2020 voire en 2021³. Par petites touches, chacune de ces six révisions a apporté sa contribution à l'actuel système, fruit par conséquent, comme c'est souvent le cas au plan européen, d'un processus de sédimentation. Mais est-ce à dire pour autant que, s'inscrivant dans un mouvement d'intégration régionale, le système européen des ressources propres s'approfondit davantage à chaque réforme et contribue ainsi positivement au programme d'« union sans cesse plus étroite entre les peuples des États membres » énoncé dans l'acte constitutif⁴ ? Sans guère de surprise, la réponse est, jusqu'à présent, désespérément négative, du moins jusqu'à la survenance de la pandémie dont l'endiguement des sévères conséquences socio-économiques au sein de

l'UE semble motiver une inédite audace, y compris celle d'envisager le recours à l'emprunt dans des proportions massives en vue de financer non seulement des prêts mais aussi des subventions⁵. L'avenir dira si l'ampleur de la crise sanitaire a pu constituer un vecteur de réforme structurelle.

Force est en tous les cas de constater que, jusqu'ici, le système des ressources propres n'a pas fondamentalement évolué depuis 1988, et ce alors même que, depuis plusieurs décennies, est assez largement partagé le constat de ses déficiences reconduites donc à l'envi et parfois même amplifiées, ce qui ne doit cependant pas totalement occulter la relative solidité du mode de financement (I). Pour surprenant qu'il soit au premier abord, ce hiatus s'explique au moins en partie, non pas par une excessive retenue des institutions intégrées de l'Union plutôt investies et proactives en la matière, mais bien par la subsistance au sein de l'organe intergouvernemental d'un consensualisme endiguant (II).

¹ Même si l'on sait que sa mise en application fut progressive au cours des années 1970.

² Le système actuel est régi par la décision du Conseil du 26 mai 2014 relative au système des ressources propres de l'Union européenne, JOUE n° L 168 du 7 juin 2014, p. 105.

³ Proposition de décision du Conseil relative au système des ressources propres de l'Union européenne, COM (2018) 325 final du 2 mai 2018.

⁴ Article 1^{er} du traité sur l'Union européenne.

⁵ Proposition modifiée de décision du Conseil relative aux ressources propres de l'Union européenne, COM (2020) 445 final du 28 mai 2020.

1 La reconduction périodique d'un système solide mais doublement régressif

Avant de dénoncer les éléments régressifs progressivement introduits dans le système au cours des trente dernières années (B), il convient, non pas uniquement par souci de tempérance mais davantage pour échapper à une approche caricaturale, de mettre d'abord en exergue les caractéristiques d'un système résilient et garantissant effectivement la solvabilité financière de l'UE (A).

A. La résilience d'un système assurant la solvabilité de l'organisation

Il faut en effet se rappeler que le système initial de 1970 a rapidement atteint ses limites sur le plan quantitatif comme sur le plan qualitatif.

Du point de vue quantitatif, cela résultait d'une caractéristique fondamentale qui demeure d'ailleurs, à savoir le plafonnement. Quelques années après sa mise en application intégrale, le système de 1970 est confronté à l'épuisement de la ressource d'équilibre fondée à l'époque sur la taxe à la valeur ajoutée (TVA). Le plafond fixé alors à 1 % est atteint. Les Communautés affrontent donc une véritable crise financière puisque, pour assumer leurs obligations, elles sont contraintes de faire appel au secours financier de leurs membres qui y répondent par le biais d'avances remboursables ou non. Se bornant sur ce point à élever le taux plafond de la ressource TVA à 1,4 %, la première réforme de 1985 ne résout pas structurellement la problématique si bien que l'organisation est de nouveau très rapidement confrontée à l'épuisement de ses ressources de nature à entamer sa crédibilité financière.

Une conclusion similaire s'impose sur le plan qualitatif. D'aucuns reprochent au système initial de 1970 son iniquité. A la ressource TVA sont prêtés des effets régressifs en ce que, prenant imparfaitement en considération les capacités contributives des États membres, elle répartit la charge financière entre eux de manière non proportionnelle à leur prospérité relative.

A ces deux problématiques, qualitatives et quantitatives, des réponses structurelles ne tarderont finalement pas à être apportées puisqu'elles le seront dès la deuxième réforme intervenue en 1988⁷ et sur la logique de laquelle repose encore complètement le système actuel.

Les risques d'épuisement que fait peser le plafonnement des ressources ont été conjurés. Il ne s'est cependant pas agi d'assouplir la limitation des moyens disponibles. Au contraire, la réforme de 1988 renforce le plafonnement qui, désormais exprimé en pourcentage du RNB des États membres, voit son champ d'application généralisé à l'ensemble du panier des ressources alors qu'auparavant il ne concernait que la ressource

TVA. Si la menace est effectivement écartée, c'est au moyen d'un encadrement financier pluriannuel disciplinant les crédits d'engagement de manière contraignante avec l'objectif clairement assigné de respecter le plafond des ressources propres⁸. L'écueil est donc évité par le développement d'un dispositif formellement extérieur au système des ressources propres. Il n'en demeure pas moins que les perspectives financières consacrées par le traité de Lisbonne sous l'appellation de cadre financier pluriannuel⁹ sont historiquement, voire ontologiquement, liées au système financier puisque, dès l'origine, elles ont été conçues dans la pratique institutionnelle comme un élément d'un paquet comprenant également la décision sur les ressources propres dans une perspective de « contrat fiscal ». Il n'est donc pas totalement déraisonnable de mettre à l'actif de la deuxième réforme intervenue en 1988 les acquis de l'encadrement financier pluriannuel au bénéfice de la solvabilité et de la crédibilité de l'organisation.

Cette même réforme « pivot » de 1988 répond également à la problématique qualitative de l'iniquité du mode de financement par le déploiement d'un ensemble de mesures que les réformes ultérieures se borneront pour l'essentiel à renforcer. La réforme consiste à intervenir non seulement sur le taux de la ressource TVA qui passera progressivement de 1,4 % en 1988 à 0,3 % à partir de 2007 mais aussi sur son assiette qui sera dorénavant écrêtée à un certain pourcentage du RNB national (55 % en 1988 et 50 % à partir de 1999). La décade ainsi programmée de la ressource TVA est alors compensée par la création d'une nouvelle ressource fondée sur le PNB/ RNB qui est jugée plus équitable dans la mesure où elle est fondée sur un agrégat permettant de répartir la charge financière entre les États membres en fonction de leur prospérité relative. Privilégiée par les réformes successives, cette nouvelle ressource d'équilibre, conçue donc comme complémentaire, assume désormais à elle-seule, en fonction des exercices, entre deux tiers et trois quarts du financement de l'UE qui, sous cet angle, peut donc se prévaloir d'être juste.

À ce stade, sans doute convient-il de relever que, confronté à une crise potentiellement existentielle, le système des ressources propres a fait preuve d'une forme résilience dans la mesure où l'organisation et ses États membres sont parvenus, en le réformant durablement, à répondre à certaines menaces auxquelles il était confronté. Ce faisant, ils ont néanmoins engendré d'autres périls comme nous le constaterons ultérieurement (cf. *infra*).

⁶ Décision, du 21 avril 1970, relative au remplacement des contributions financières des États membres par des ressources propres aux Communautés, JOCE n° L 94 du 28 avril 1970, p. 19.

⁷ Décision du Conseil du 24 juin 1988 relative au système des ressources propres des Communautés, JOCE n° L 185 du 15 juillet 1988, p. 24.

⁸ Accord interinstitutionnel du 29 juin 1988 sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire, JOCE n° L 185 du 15 juillet 1988, p. 33.

⁹ Actuel article 312 du traité sur le fonctionnement de l'UE (FUE).

Avant cela, il convient en effet de mettre en exergue l'efficacité du système des ressources propres du point de vue de la mise à disposition effective des sommes dues à l'organisation¹⁰, ce qui concourent également à la solvabilité et à la crédibilité financière de l'Union. Sans qu'il soit nécessaire d'être exhaustif sur ce point, on se bornera à relever qu'en charge de la collecte des ressources propres, les États membres s'exposent en cas d'irrespect des délais stricts de mise à disposition sur le compte de la Commission à des intérêts de retard particulièrement dissuasifs car affectés de taux élevés et progressifs¹¹, même si désormais l'accroissement total est plafonné¹². La réglementation européenne offre au surplus à la gardienne des traités des pouvoirs de contrôle en la matière, le cas échéant sur place¹³, sachant par ailleurs qu'en cas de rétention intentionnelle ou non des ressources propres et des éventuels intérêts de retard dus, la Commission est en mesure, comme elle a déjà pu le faire à de multiples reprises, de faire constater par la Cour de justice le manquement¹⁴ auquel l'État concerné devra mettre fin, sauf à risquer alors une nouvelle action juridictionnelle pouvant conduire la Cour à lui infliger une lourde amende et/ou astreinte¹⁵ susceptible quant à elle d'être recouvrée par voie de compensation¹⁶. De fait, l'organisation n'a jusqu'ici eu à subir en la matière que de relativement rares intimidations non suivies d'effet, à l'image de celles proférées dans le courant de l'été 2018 dans un contexte de crise migratoire par Luigi di Maio, alors vice-premier ministre italien¹⁷. En revanche, l'UE est nécessairement confrontée périodiquement à des défauts de mise à disposition fondés sur des erreurs, voire des divergences d'interprétation de la législation européenne finalement tranchées par la Cour de justice, le plus souvent il faut bien le reconnaître, au profit de l'organisation de sorte que les montants en jeu sont finalement versés avec de significatifs intérêts de retard parfois supérieurs à la créance initiale¹⁸. Garant de la solvabilité de l'organisation, le respect effectif par les États membres de leur obligation au titre du système des ressources propres assure au surplus une forme d'équité car, dans le système des ressources propres, les errements des uns ont mécaniquement pour effet d'alourdir la charge financière des autres immanquablement contraints à compenser les droits éludés au prorata de leur part dans le RNB de l'UE.

C'est pourquoi la protection des intérêts financiers de l'Union est insensiblement devenue un objectif d'intérêt commun, y compris financier, justifiant que les actes constitutifs révisés non seulement imposent aux États membres des obligations dans ce domaine¹⁹ mais aussi confèrent à l'organisation des compétences telles que la mise en place d'un parquet européen chargé de rechercher, poursuivre et renvoyer en jugement les auteurs et complices d'infractions pénales

commises au détriment notamment des recettes du budget de l'Union²⁰.

Assurant la solvabilité et la stabilité financière de l'organisation, l'actuel système des ressources propres n'en comporte pas moins plusieurs éléments qui, introduits au cours des trente dernières années, lui confèrent un caractère doublement régressif.

B. Le développement de traits doublement régressifs

Si les modifications apportées au système initial de 1970 ont permis de répondre à certaines problématiques essentielles, elles ont parallèlement amorcé un processus de dégénérescence, et ce à au moins deux égards.

Premièrement, la création de la ressource PNB/RNB marque, *volens nolens*, le retour, sinon à la lettre, du moins à l'esprit du financement initial par les États membres. Son développement l'a au surplus conduit à devenir de très loin la principale ressource européenne de sorte que s'enracine l'idée selon laquelle, nonobstant l'hybridité de l'organisation – Union à la fois d'États et de peuples –, celle-ci demeure essentiellement financée par ses États membres, ce qui peut s'analyser comme un recul ou à tout le moins une stagnation du processus intégratif. Cette prépondérance du financement étatique peut au surplus constituer une faiblesse sur les marchés internationaux. On a ainsi pu constater lors de la

¹⁰ Bien que technique, l'automatisme de mise à disposition est une caractéristique essentielle du régime des ressources propres car, comme le relevait remarquablement le Professeur Guy ISAAC, « dès lors que l'on a pris conscience qu'il ne saurait y avoir d'indépendance financière absolue de la Communauté tant qu'elle ne disposera pas du pouvoir de percevoir elle-même ses impôts, le cas échéant par la force, c'est-à-dire aussi longtemps qu'elle ne sera pas un État, toute solution qui tend à accroître l'automatisme de la mise à disposition constitue un pas en avant vers davantage d'autonomie ». cf. « La notion de ressources propres » in G. ISAAC, *dir.*, *Les ressources financières de la Communauté européenne*, Economica, 1986, spéc. p. 77.

¹¹ Article 12 du Règlement (UE, Euratom) n° 609/2014 du Conseil du 26 mai 2014 relatif aux modalités et à la procédure de mise à disposition des ressources propres traditionnelles, de la ressource propre fondée sur la TVA et de la ressource propre fondée sur le RNB et aux mesures visant à faire face aux besoins de trésorerie, JOUE n° L 168 du 7 juin 2014, p. 39, tel que modifié par le règlement 2016/804 du Conseil du 17 mai 2016, JOUE n° L 132 du 21 mai 2016, p. 85.

¹² V. sur ce point, A. POTTEAU, « La simplification d'une mise à disposition assouplie des ressources propres », *Revue trimestrielle de droit européen*, 2017/3, pp. 565-568.

¹³ Règlement (UE, Euratom) n° 608/2014 du Conseil du 26 mai 2014 portant mesures d'exécution du système des ressources propres de l'Union européenne, JOUE n° L 168 du 7 juin 2014, p. 29.

¹⁴ Pour une illustration récente, voir l'arrêt de la Cour de justice (de l'UE) du 11 juillet 2019, Commission européenne c/ République italienne, Aff. C-304/18, ECLI:EU:C:2019:601.

¹⁵ Article 260 du traité FUE.

¹⁶ Articles 25 à 31 de la décision de la Commission du 3 août 2018 relative aux dispositions de procédure interne pour le recouvrement des créances nées de la gestion directe et le recouvrement des amendes, sommes forfaitaires et astreintes au titre des traités, C(2018) 5119 du 3 août 2018.

¹⁷ Agence Europe, Migration : la Commission rejette les menaces de Rome alors qu'une aucune solution n'est encore en vue pour le Diciotti, *Bulletin quotidien* du 24 août 2018.

¹⁸ Au cours de la période 2016-2018, la Commission a ainsi réalisé près de 70 contrôles ayant conduit à plus de 230 constatations dont plus de la moitié avaient une incidence financière. Au cours de cette période, grâce à cette activité de contrôle en matière de ressources propres traditionnelles, ont ainsi été versés à l'UE 105 millions € de droits indûment éludés et 110 millions au titre des intérêts de retard versés par les États membres. Cf. le neuvième rapport de la Commission sur le fonctionnement du système de contrôle des ressources propres traditionnelles (2016-2018), COM(2019)601 final du 26 novembre 2019.

¹⁹ Article 325 du traité FUE.

²⁰ Article 86 du traité FUE et règlement (UE) 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017 mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen, JOUE n° L 283 du 31 octobre 2017, p. 1.

Dossier

> Les ressources de l'Union européenne Impôt et droit fiscal

crise des dettes souveraines que la dégradation de la cotation de plusieurs États membres lourdement endettés pouvait rejaillir sur une Union elle-même déclassée en raison donc de sa dépendance financière à l'égard de ses membres²¹.

Dans le même esprit, la dépendance financière du budget de l'UE à l'égard des États membres l'empêche dans une très large mesure d'assumer même *a minima* une fonction de stabilisation économique. Il suffit pour s'en convaincre de constater qu'aussi paradoxal que cela puisse paraître, depuis la mise en place de l'UEM, est entonnée, à chaque renouvellement de cadre financier ou presque, la rengaine convenue selon laquelle le CFP doit refléter « les efforts d'assainissement déployés par les États membres pour ramener le déficit et la dette sur une trajectoire plus soutenable »²², ce qui conduit à une forme de cercle vicieux. Ainsi, en cas de choc économique plaçant les finances nationales en difficulté, l'UE ne peut soutenir l'activité en recourant massivement à l'instrument budgétaire, au risque d'accentuer la dégradation des comptes publics nationaux. La France a d'ailleurs d'une certaine manière théorisé cette spirale régressive lorsqu'en 2010, elle décide, dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques, d'intégrer le PSR-UE au sein de la norme « zéro valeur » d'évolution de ses dépenses publiques aux fins de se conformer aux exigences européennes de discipline budgétaire²³. Force est en effet de constater qu'en l'état du système des ressources propres, toute significative progression du budget de l'UE s'accompagne mécaniquement d'une élévation de la part dans les recettes de l'organisation de la ressource complémentaire RNB directement assumée par les États membres.

C'est pourquoi, envisager un vigoureux plan de relance européen en cas de choc symétrique implique de changer de paradigme, ce qu'illustrent parfaitement les récentes propositions de la Commission européenne qui, certes à titre éminemment exceptionnel, consistent à financer la relance par le recours à l'emprunt, ce qui « contribuera à alléger la charge qui pèse sur les budgets des États membres à un moment où les finances publiques subissent une forte pression »²⁴. La Commission va même au-delà en annonçant qu'« afin de faciliter le remboursement des financements levés sur les marchés et de contribuer à

réduire encore la pression sur les budgets nationaux », elle « proposera de nouvelles ressources propres supplémentaires à un stade ultérieur de la période de programmation »²⁵. Le volet « subvention » de la relance européenne pourrait ainsi être financé par un emprunt de l'UE qui serait remboursé grâce aux produits de nouvelles ressources propres à la charge non pas des finances nationales mais à celle des personnes physiques et morales. Ainsi s'amorcerait enfin un retour à l'esprit des traités.

Toujours est-il qu'en l'état, l'affermissement du financement par les États membres conforte deuxièmement l'appréhension purement comptable du budget de l'UE par les États membres encouragés, en qualité de bailleurs de fonds, à développer des revendications de juste retour et, en cas de contribution nette, à obtenir, dans la continuité du dispositif introduit en 1985 au seul profit du Royaume-Uni, des mécanismes de correction par les recettes. Depuis lors, les compensations de ce type se sont multipliées. Or, non contents d'opacifier significativement le mode de financement de l'organisation, ces dispositifs le rendent profondément régressif puisque les dégrèvements accordés aux contributeurs nets – et donc aux plus prospères – sont compensés par un alourdissement des charges contributives des moins privilégiés.

Ces constats sont connus et largement partagés, du moins par les organes intégrés de l'organisation. Le Parlement européen affirme ainsi dans sa dernière résolution en la matière que : « le système de ressources propres actuel est extrêmement complexe, qu'il est inéquitable, qu'il n'est pas transparent et qu'il est parfaitement incompréhensible pour les citoyens de l'Union »²⁶. La Commission n'est guère plus tendre. Quant à l'organe intergouvernemental, il reconnaît que « les arrangements relatifs aux ressources propres devraient être guidés par l'objectif général de simplicité, de transparence et d'équité » sans, il est vrai, mentionner le volet « autonomie financière »²⁷. Il n'en demeure pas moins qu'aucune réforme d'ampleur n'a permis jusqu'ici de répondre pleinement à ses louables objectifs, et ce alors même que le système des ressources propres est, depuis 1988, remis sur le métier à chaque renouvellement de CFP dans la logique du « contrat fiscal ».

2 La substance d'un consensualisme entravant les initiatives de rénovation

Ce n'est pourtant pas faute pour les organes intégrés de l'organisation de proposer périodiquement de rénover significativement le système des ressources propres (A). Le bilan, plutôt

maigre sans être totalement inexistant, de ces multiples initiatives s'explique en grande partie par le maintien d'un processus décisionnel dont le degré d'exigence interroge (B).

²¹ En décembre 2013, l'agence Standard and Poor's avait rétrogradé l'UE du triple AAA à AA+, ce que la Commission européenne avait cependant vivement contesté.

²² Conclusions du Conseil européen des 7-8 février 2013 relatives au CFP 2014-2020, § 1.

²³ Loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014, JORF n°0301 du 29 décembre 2010 page 22868.

²⁴ Commission européenne, Le budget de l'Union : moteur du plan de relance pour l'Europe, COM (2020) 442 final du 27 mai 2020, spéc. p. 16.

²⁵ Ibidem.

²⁶ Voir par ex. la résolution du Parlement européen du 14 mars 2018 sur la réforme du système des ressources propres de l'Union européenne, § 9.

²⁷ Voir par ex. les conclusions du Conseil européen des 7-8 février 2013 relatives au CFP 2014-2020, § 111.

A. La rémanence des vellétés de réforme des ressources propres

Force est tout d'abord de constater que, malgré les multiples déconvenues, la réforme des ressources propres est maintenue à l'agenda politique européen grâce à l'activisme en la matière du Parlement européen qui, législature après législature, plaide pour une rénovation de l'actuel système dont il a défini les grandes lignes dans une résolution du 29 mars 2007 sur rapport d'Alain Lamassoure²⁸ et à laquelle il continue de se référer régulièrement²⁹. Dépourvu d'un pouvoir formel d'initiative en matière législative et n'étant finalement que consulté conformément à l'article 311 du traité FUE à propos de la décision sur les ressources propres, il tente de peser sur ce sujet dans le cadre de la négociation du CFP. Etant amené à devoir l'approuver conformément à l'article 312 du traité FUE, il affirme, du moins à l'abord des discussions, conditionner son assentiment à ce que le système des ressources soit dûment rénové. N'obtenant jusqu'ici nullement gain de cause, il négocie en lieu et place l'engagement de la Commission comme du Conseil de poursuivre les travaux en la matière. C'est dans cet esprit que le Parlement a obtenu en 2013 la mise en place d'un groupe de haut niveau chargé de rapporter sur le sujet en vue d'une éventuelle nouvelle initiative législative.

Partageant amplement l'analyse du Parlement européen quant aux imperfections du système actuel, la Commission n'a eu de cesse depuis une vingtaine d'années de proposer une rénovation en profondeur visant d'une part à restreindre la part de la ressource RNB par la mise en place de nouvelles ressources propres et d'autre part à éliminer les corrections par les recettes ou à tout le moins à les objectiver.

Formulée en 2018 dans la perspective de la prochaine période de programmation, sa dernière proposition³⁰ en date ne fait pas exception puisqu'elle propose que, de manière progressive, soit supprimé l'ensemble des corrections par les recettes et que soit parallèlement rénové et enrichi le panier des ressources propres. Il s'agirait dans cette optique non seulement de réformer la ressource TVA mais aussi d'adjoindre aux recettes actuelles de nouvelles ressources s'inscrivant dans une politique européenne (une quote-part de l'assiette commune consolidée pour l'impôts sur les sociétés, une quote-part des recettes du système d'échange de quotas d'émission des gaz à effet de serre, une contribution nationale fondée sur les déchets d'emballage plastique). La réforme proposée poursuit donc un double objectif politique et financier : faire en sorte que le système des ressources participe à la réalisation des objectifs politiques de l'organisation et s'autonomise par le truchement d'une réduction significative à terme de la part

de la ressource RNB qui conserverait néanmoins sa fonction de recette d'équilibre.

L'avenir dira si cette proposition raisonnablement ambitieuse connaîtra le même sort que celui réservé aux précédentes. On pense par exemple à la taxe sur les transactions financières suggérée en 2011 par la Commission Barroso II ou encore au mécanisme de correction généralisé proposé en 2003 par la Commission Prodi qui n'ont pas survécu (ou de manière finalement artificielle) à leur confrontation au consensualisme étatique imposé par l'article 311 du traité FUE.

B. Un système progressivement corrigé à la marge dans le strict respect du consensualisme étatique

En effet, si le traité de Lisbonne a conforté le caractère intégré des procédures afférentes aux mesures d'exécution et de mise à disposition des ressources, aucun des multiples traités de révision n'a remis en cause le processus décisionnel applicable à la décision établissant le système des ressources propres fixé par les traités d'origine de 1957 de sorte qu'établie par le Conseil à l'unanimité, cette décision demeure soumise, pour son entrée en vigueur, à une approbation par chacun des États membres selon leurs règles constitutionnelles respectives, ce qui implique en France par exemple une autorisation législative³¹ potentiellement accompagnée d'un contrôle de constitutionnalité. Au-delà de ses effets, cette immutabilité mérite d'être interrogée. Il n'est pas déraisonnable de soutenir en effet que la fonction assumée par cette base juridique a évolué depuis la conclusion des traités de Rome. Initialement elle pouvait apparaître comme une procédure de révision simplifiée visant à remplacer le mode de financement par contributions étatiques initialement prévu par les traités. Dans cette optique, le consensualisme étatique se justifiait pleinement. En revanche, depuis le traité de Maastricht qui a inséré dans l'acte constitutif le principe du financement intégral par ressources propres, la base juridique assume manifestement une autre fonction, celle de compléter le traité en définissant le système des ressources propres, ce qui aurait pu justifier d'européaniser davantage la procédure, comme l'avait suggéré en son temps la Commission et le projet Pénelope présenté en marge de la Convention sur l'avenir de l'Europe, qui ne l'a néanmoins pas suivi sur ce terrain, considérant manifestement que le sujet appartenait au domaine « constitutionnel » justifiant le maintien du consensualisme étatique.

Si, jusqu'à présent, cette procédure imposant au sein de l'Union élargie l'assentiment express de 27 États membres, ce qui peut prendre plus de cinq ans³², a constitué un obstacle à la rénovation significative du système résultant de l'importante réforme de 1988, elle a néanmoins permis de le

²⁸ Résolution du Parlement européen du 29 mars 2007 sur l'avenir des ressources propres de l'Union européenne

²⁹ Voir par ex. la résolution du Parlement européen du 14 mars 2018 sur la réforme du système des ressources propres de l'Union européenne.

³⁰ COM (2018) 325 final précité.

³¹ Article 53 de la Constitution

³² La dernière décision en date de 2014 a été adoptée sur le fondement d'une proposition présentée en 2011 par la Commission pour finalement entrer en vigueur en 2016 après approbation par les États membres selon leurs règles constitutionnelles respectives.

Dossier

> Les ressources de l'Union européenne
Impôt et droit fiscal

corriger à la marge. Deux illustrations principales peuvent en être données : la décision de 2007³³ a ainsi limité le périmètre de la correction britannique en ce sens qu'elle n'intègre pas les dépenses non agricoles liées à l'élargissement dont le Royaume-Uni assume donc sa part intégrale. Quant à la décision de 2014, elle est revenue, certes très partiellement, sur une correction déguisée, à savoir l'augmentation de la retenue pour frais de perception opérée par les États membres sur les ressources propres traditionnelles. Porté par la décision de 2000 de 10 % à 25 %, ce taux s'établit désormais à 20 %.

Au cours de ses cinquante années d'existence, le système des ressources propres a connu une réforme majeure, celle de 1988 sur laquelle re-

pose encore très largement le financement actuel. Malgré un bilan en demi-teinte sur lequel s'entend la plupart des acteurs, l'UE peine à corriger ses principales déficiences en raison de la subsistance d'une procédure imposant l'accord de tous les États membres. Sous cet angle, le retrait britannique offre une opportunité car faisant disparaître à terme l'« indéboulonnable » correction britannique, il facilite la réforme voire la disparition des autres mécanismes de correction. Il n'est pas certain en revanche que, même en l'absence du Royaume-Uni, une unanimité se dégage au profit d'un nouveau panier de ressources propres, nombre d'États se satisfaisant d'un financement étatique. ■

³³ Décision du Conseil du 7 juin 2007 relative au système des ressources propres des Communautés européennes, JOCE n° L 163 du 23 juin 2007, p. 17.