

PARLEMENT EUROPÉEN

2004



2009

Commission des budgets

PROVISOIRE
2006/2205(INI)

11.1.2007

PROJET DE RAPPORT

sur l'avenir des ressources propres de l'Union européenne
(2006/2205(INI))

Commission des budgets

Rapporteur: Alain Lamassoure

SOMMAIRE

	Page
PROPOSITION DE RÉOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN	3
EXPOSÉ DES MOTIFS	14
ANNEXES À L'EXPOSÉ DES MOTIFS	16
DOCUMENT DE TRAVAIL N° 1 SUR LES RESSOURCES PROPRES DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES	16
DOCUMENT DE TRAVAIL N° 2 SUR LES RESSOURCES PROPRES DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES	22
DOCUMENT DE TRAVAIL N° 3 SUR LES RESSOURCES PROPRES DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES	28
DOCUMENT DE TRAVAIL N° 4 SUR L'AVENIR DES RESSOURCES PROPRES DE L'UNION EUROPÉENNE	33
DOCUMENT DE TRAVAIL N° 5 SUR L'AVENIR DES RESSOURCES PROPRES DE L'UNION EUROPÉENNE	37

PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN

sur l'avenir des ressources propres de l'Union européenne (2006/2205(INI))

Le Parlement européen,

- vu ses résolutions du 22 novembre 1990 sur le financement futur de la Communauté européenne¹ et du 21 avril 1994 sur un nouveau système de ressources propres pour l'Union européenne²,
- vu la décision 94/728/CE, Euratom du Conseil du 31 octobre 1994 relative au système des ressources propres des Communautés européennes³,
- vu le document du 7 octobre 1998 intitulé "Financement de l'Union européenne - Rapport de la Commission sur le fonctionnement du système des ressources propres" (COM(1998)0560 – C4-0579/1998,
- vu sa résolution du 11 mars 1999 sur la nécessité de modifier et de réformer le système des ressources propres de l'Union européenne⁴,
- vu sa position du 17 novembre 1999 sur la proposition de décision du Conseil relative au système des ressources propres de l'Union européenne (COM(1999)0333)⁵,
- vu la décision 2000/597/CE, Euratom du Conseil du 29 septembre 2000 relative au système des ressources propres des Communautés européennes⁶,
- vu le rapport de la Commission sur le fonctionnement du système des ressources propres⁷ et la proposition de décision du Conseil relative au système des ressources propres des Communautés européennes, accompagnée d'une proposition de règlement du Conseil fixant les mesures d'exécution de la correction des déséquilibres budgétaires⁸, présentés le 14 juillet 2004,
- vu l'étude réalisée pour le Parlement européen intitulée: "Ressources propres: évolution du système dans une Union européenne de 25", présentée le 30 juin 2005⁹,
- vu les conclusions de la présidence du Conseil européen de Bruxelles des 15 et 16 décembre 2005,

¹ JO C 324 du 24.12.1990, p. 243.

² JO C 128 du 9.5.1994, p. 363.

³ JO L 293 du 12.11.1994, p. 9.

⁴ JO C 175 du 21.6.1999, p. 238.

⁵ JO C 274 E du 28.9.1999, p. 39.

⁶ JO L 253 du 7.10.2000, p. 42.

⁷ COM(2004)0505.

⁸ COM(2004)0501.

⁹ Étude effectuée par le Groupe d'études des politiques européennes, voir également annexe: commentaires sur l'adéquation des recettes issues d'une éventuelle ressource propre fiscale de l'UE, 30.9.2005.

- vu la proposition de décision du Conseil relative au système des ressources propres des Communautés européennes et le document de travail de la Commission concernant le mode de calcul, le financement, le versement et la budgétisation de la correction des déséquilibres budgétaires en faveur du Royaume-Uni ("la correction britannique") conformément aux articles 4 et 5 de la décision 2006/xxx/CE, Euratom du Conseil relative au système des ressources propres des Communautés européennes¹,
- vu sa résolution du 4 juillet 2006 sur la proposition de décision du Conseil relative au système des ressources propres des Communautés européennes²,
- vu l'étude à l'intention du Parlement européen: "EU Own Resources - Preliminary assessment of the scope for Member State taxes supporting an EU-wide tax system", présentée en janvier 2007³,
- eu égard aux réunions de la commission des budgets avec les présidents des commissions des budgets des parlements nationaux, qui se sont tenues les 16 juin 2005 et 21 juin 2006,
- vu les réponses au questionnaire sur les ressources propres adressé par la commission des budgets le 30 novembre 2005 à toutes les commissions des budgets des parlements nationaux des États membres,
- vu les échanges de vues formels et informels qui se sont tenus entre le rapporteur permanent sur les ressources propres et les commissions parlementaires pertinentes, ou leur représentant, à l'invitation des parlements nationaux désireux de débattre de la question en 2006 et en 2007,
- vu les résultats obtenus au sein des groupes de travail sur l'avenir du financement de l'Union européenne des réunions parlementaires communes des 8 et 9 mai 2006 et des 4 et 5 décembre 2006,
- vu l'accord interinstitutionnel du 17 mai 2006 entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la discipline budgétaire et la bonne gestion financière⁴, et notamment son paragraphe 8, ainsi que la déclaration n° 3 relative au réexamen du cadre financier, qui y est annexée,
- vu l'article 45 de son règlement,
- vu le rapport de la commission des budgets et les avis de la commission des affaires constitutionnelles, de la commission du contrôle budgétaire, de la commission des affaires économiques et monétaires ainsi que de la commission du développement régional (A6-0000/2007),

A. considérant que la première Communauté européenne, la Communauté européenne du charbon et de l'acier, créée le 23 juillet 1952, était financée par un véritable système de

¹ COM(2006)0099.

² Textes adoptés, P6_TA(2006)0292.

³ Étude réalisée par Deloitte and Touche: Rapport de la phase II - Avant-projet, 12.1.2007.

⁴ JO C 139 du 14.6.2006, p. 1.

ressources propres, fondé sur un prélèvement opéré sur chaque tonne d'acier produite, payable directement par les sociétés fabriquant du charbon et de l'acier au budget de la CECA,

- B. considérant que, dans le cadre du traité de Rome du 25 mars 1957, la Communauté économique européenne devait être financée par des contributions nationales, uniquement pendant une période de transition, laquelle devait être suivie par le passage à un système de ressource propres,
- C. considérant que cette transition s'est finalement produite les 21 et 22 avril 1970, lorsque le Conseil européen de Luxembourg a arrêté une décision mettant un terme aux contributions nationales et introduisant un nouveau système de financement fondé sur deux ressources propres véritables - les prélèvements agricoles et les droits de douane -, complétées par une troisième ressource assise sur la taxe sur la valeur ajoutée (TVA),
- D. considérant que l'"accord de Fontainebleau" conclu par les chefs d'État et de gouvernement les 25 et 26 juin 1984 a mis en place le "rabais britannique", mécanisme de correction réservé au Royaume-Uni et prévoyant que, à partir de 1985, cet État membre recevrait 66 % de la différence entre sa part des paiements de TVA et sa part des dépenses allouée pour l'année en cause; que le coût de ce rabais devait être financé par l'ensemble des États membres, la contribution de l'Allemagne étant plafonnée; que cela a permis au Royaume-Uni de bénéficier d'un rabais sur ses contributions annuelles au budget de l'Union européenne qui s'est élevé, en moyenne annuelle, à 4,6 milliards d'euros entre 1997 et 2003,
- E. considérant que, au cours du même sommet, les chefs d'État et de gouvernement ont également décidé de rendre éligible au même type de rabais, en principe et le moment venu, "tout État membre supportant une charge budgétaire excessive au regard de sa prospérité relative",
- F. considérant que le Conseil européen de Bruxelles des 11, 12 et 13 février 1988 a fixé le plafond pour le budget communautaire à 1,2 % du PNB pour les crédits de paiements et à 1,3 % pour les crédits d'engagements, et décidé que les États membres pouvaient retenir 10 % des recettes sur les ressources propres traditionnelles à titre de frais de collecte,
- G. considérant que le Conseil européen de Bruxelles, aspect encore plus important, a créé une quatrième ressource "supplémentaire", assise sur le PNB, qui ne doit être mise en œuvre que si le montant collecté par la TVA et par les ressources propres traditionnelles est insuffisant pour couvrir les engagements financiers de la Communauté,
- H. considérant que, au fil du temps, cette ressource est devenue la ressource clé du budget de l'Union européenne et qu'elle représente environ 70 % des recettes de l'année budgétaire 2007, alors que la ressource TVA s'élève à environ 15 % du budget, si bien que la part des ressources propres traditionnelles (droits de douane et prélèvements agricoles combinés) a reculé pour s'établir à 15 % seulement des recettes,
- I. considérant que la décision du 29 septembre 2000 relative aux ressources propres actuelles est entrée en vigueur le 1^{er} mars 2002 et présente les grandes caractéristiques

suivantes: un plafond des ressources propres fixé à 1,24 % du RNB de l'Union, une retenue de 25 % pour les États membres à titre de frais de perception des ressources propres traditionnelles, un taux maximum d'appel de la TVA de 0,50 %, une assiette de la TVA pour les États membres n'excédant pas 50 % de leur PNB (plafonnement de l'assiette TVA) et un rabais en faveur d'un État membre, assorti de dérogations pour certains États membres en ce qui concerne son financement,

- J. considérant que la dernière proposition de la Commission présentée en 2006¹ vise à mettre en œuvre les décisions arrêtées par le Conseil européen de Bruxelles des 15 et 16 décembre 2005 dans le domaine des ressources propres et qui concernent essentiellement l'ajout de modalités particulières supplémentaires pour certains États membres, telles qu'une réduction des taux d'appel de TVA ou des réductions brutes des contributions annuelles au titre du RNB, à la liste déjà existante des dérogations,
- K. considérant que le Conseil européen a également reconduit sa décision de 2000 visant à faire passer de 10 à 25 % la retenue prélevée par les États membres sur les ressources propres traditionnelles à titre de frais de perception, malgré le fait indiscutable que ce pourcentage n'est aucunement proportionné aux véritables frais de perception exposés par les États membres,
- L. considérant que la proposition présentée par la Commission en faveur d'une nouvelle décision sur les ressources propres, bien qu'elle ait été entre-temps acceptée par le Parlement², demeure bloquée au Conseil par les États membres, qui y étaient favorables dans un premier temps, mais qui sont désormais opposés à se l'appliquer,
- M. considérant qu'il estime que le réexamen global des recettes et des dépenses de l'Union européenne qui doit intervenir en 2008-2009, comme le prévoit l'accord interinstitutionnel du 17 mai 2006, constitue l'occasion, à ne pas manquer, de revenir vers un véritable système de ressources propres, dans l'esprit des traités fondateurs des Communautés européennes,
- N. considérant que des consultations avec les parlements nationaux souhaitant débattre de cette question se sont tenues depuis le début de l'année 2006 afin de ne ménager aucun effort pour instaurer une base parlementaire commune dans la perspective du processus de réexamen à venir,
- O. considérant que, jusqu'ici, ces consultations se sont bornées à de simples échanges de vues personnels entre parlementaires, en raison du fait que la plupart des partis politiques et des parlements nationaux n'ont pas encore eu la possibilité d'arrêter une position officielle sur la question des ressources propres,
- P. considérant que, cependant, ces rencontres ont permis de dégager, parmi les participants, plusieurs domaines de consensus et un objectif largement partagé qui consiste à trouver une méthode de coopération sur l'avenir du financement de l'Union européenne,

¹ COM(2006)0099.

² Textes adoptés, P6_TA(2006)0292.

- Q. considérant que, dans l'intervalle, une proposition a été présentée par le président de l'Assemblée nationale portugaise tendant à organiser une conférence interparlementaire, exclusivement consacrée aux ressources propres de l'Union, au cours de la présidence portugaise du deuxième semestre de 2007,

Lacunes du système actuel de financement

1. relève qu'un système en vertu duquel environ 85 % des ressources de l'Union ne proviennent pas de véritables ressources propres, mais sont puisées directement dans les budgets nationaux au moyen de la TVA et d'une ressource assise sur le RNB, s'inscrit en faux contre les dispositions et l'esprit du traité de Rome, selon lequel la Communauté devrait s'orienter vers un système de véritables ressources propres, et non pas reposer sur un système alimenté par des contributions nationales;
2. souligne que ce sont ces "cotisations" qui ont débouché directement sur le débat relatif aux contributeurs nets, indépendamment du fait que la notion de "soldes budgétaires nets" est gravement erronée et qu'elle ne permet guère que de simples approximations; affirme que ni l'aspect "recettes" ("effet de Rotterdam"), ni l'aspect "dépenses" ("effet de Luxembourg") des soldes nets ne reflètent fidèlement la réalité;
3. est profondément convaincu que le système actuel de ressources propres qui dépend des contributions des États membres est anti-européen et ne procurera pas à l'Union des crédits suffisants pour l'ensemble de ses politiques, en raison des déficits budgétaires actuels, notamment dans les plus grands États membres; fustige vivement la possibilité qui est donnée à certains pays de ne financer officiellement que les politiques dans lesquelles ils trouvent un intérêt; craint que cette pratique ne soit le début de la destruction des valeurs qui ont fait le succès de l'Union européenne au cours des cinquante dernières années;
4. souligne que le système actuel, constitué de ses quatre ressources différentes et de divers mécanismes de rabais, qu'il s'agisse d'un rabais général en faveur d'un État membre, comme la correction britannique, ou de rabais spéciaux, tels que les rabais accordés pour financer d'autres rabais, est excessivement complexe, manque de transparence et est totalement incompréhensible pour les citoyens européens; insiste sur le fait qu'un tel système ne contribue nullement à satisfaire l'exigence d'un lien direct entre l'Union et ses citoyens;
5. constate que l'obligation de l'unanimité en ce qui concerne les "ressources propres" et les "perspectives financières" fait dépendre le résultat des négociations dans ces domaines de la bonne volonté et des possibilités financières de l'État membre, riche ou pauvre, qui serait même le plus réticent; n'est guère surpris que les résultats de cet exercice soient souvent décevants;
6. impute à ce système défectueux les insuffisances de l'accord sur les nouvelles perspectives financières 2007-2013 conclu lors du Conseil européen de Bruxelles des 14 et 15 décembre 2005; estime que l'accord financier arrêté, assorti de maintes dérogations en ce qui concerne les recettes et de cadeaux consentis à certains États membres à titre de compensation dans le domaine des dépenses, constitue la preuve la plus éclatante de l'échec absolu du système actuel; juge inacceptable que tous les États membres se soient

mis d'accord sur des activités communautaires importantes, telles que Galileo ou les réseaux transeuropéens, mais qu'aucun ne veuille aujourd'hui les financer;

7. déplore le fait que le Conseil européen de Bruxelles de 2005, plutôt que de créer un système plus simple et plus transparent, ait opté pour un système encore plus compliqué et plus obscur; regrette la décision prise par le Conseil de laisser la correction britannique, ou "rabais britannique", intacte en principe;
8. relève que, si la décision d'Édimbourg de 1988 tendant à fixer le plafond des ressources propres à 1,24 % du RNB avait été respectée, le budget communautaire aurait bénéficié d'une augmentation annuelle de 0,2 % du RNB au cours des treize dernières années, ce qui équivaldrait à environ 240 milliards d'euros; estime que ces crédits, qui avaient été votés à l'unanimité par les États membres sur la base d'une proposition faite par la présidence britannique, étaient nécessaires pour permettre à l'Union européenne de fonctionner conformément à ses pouvoirs grandissants, tels que décidés par les traités de Maastricht, d'Amsterdam et de Nice, sans parler du projet de Constitution, et pour une Union de vingt-sept États membres;
9. souligne que, depuis 1995, le budget européen n'a progressé que de 8,2 % en termes réels et que sa part du RNB a décru, alors que, parallèlement, les budgets nationaux augmentaient en moyenne de 23 %, soit quasiment trois fois plus;

Première phase de la réforme: amélioration du système des contributions nationales

10. reconnaît que toute réforme du système des ressources propres sera une opération délicate et difficile; appelle par conséquent de ses vœux une approche en deux phases visant, dans un premier temps, l'amélioration du système actuel des contributions nationales, auxquelles devraient s'appliquer les principes politiques suivants:

- égalité entre les États membres,
- simplicité de présentation pour les représentants élus et les citoyens,
- solidarité et dignité égale des États membres,
- instauration d'un lien politique entre une réforme des recettes et un réexamen des dépenses, comme le prévoit déjà valablement l'accord interinstitutionnel,
- nature provisoire et transitoire du système;

Égalité entre les États membres

11. définit la notion d'"égalité entre les États membres" comme l'absence de tout privilège budgétaire pour l'un quelconque des États membres; conçoit que la longue tradition des arrangements particuliers en matière de recettes (comme le rabais britannique) et d'un certain mode de répartition des dépenses (comme la PAC) peut tout à fait justifier qu'une réforme ne soit mise en œuvre que progressivement (élimination graduelle de l'ancien système); refuse, cependant, d'accepter la longue tradition d'avantages budgétaires comme un argument en faveur du maintien d'un système qui n'est plus justifiable;

Simplicité de présentation

12. souligne l'importance d'une présentation simple du système amélioré afin qu'il soit totalement compréhensible et transparent pour les citoyens européens; déplore la présentation des décisions qui touchent la vie de tous les citoyens européens de manière totalement absconse, comme en témoignent les conclusions relatives au financement de l'Union européenne du Conseil européen de Bruxelles de décembre 2005;

Solidarité et dignité égale des États membres

13. lance un appel en faveur d'un système protégeant les principes de solidarité et de dignité égale des États membres; estime que ces principes sont anéantis par le maintien de privilèges au profit de certains, alors que d'autres obtiennent des compensations au prix de marchandages humiliants à huis clos lors des réunions du Conseil européen; rappelle que, sur les quarante-six articles relevant des dépenses de la nouvelle rubrique 1b) – *La cohésion au service de la croissance et de l'emploi*, dans les conclusions du Conseil européen de Bruxelles de décembre 2005, vingt au total constituent des "dispositions complémentaires" accordant libéralement des "cadeaux de Noël" à divers États membres ou régions;

Lien politique entre la réforme des recettes et celle des dépenses

14. est convaincu qu'un lien politique entre la réforme des recettes et le réexamen des dépenses est inévitable et parfaitement rationnel tant que la logique du financement des politiques communautaires par des recettes provenant des budgets nationaux demeure le principe directeur de l'Union;

Nature provisoire et transitoire du système

15. relève qu'une amélioration du système actuel en tant que première étape de l'approche en deux phases proposée doit être considérée comme étant provisoire et transitoire, car les graves faiblesses du système des contributions nationales la rendent politiquement intenable à terme;

Recommandations en vue d'une amélioration du système des contributions nationales

Propositions Schreyer

16. rappelle que des propositions visant à améliorer le système actuel de financement ont déjà été faites, notamment celles présentées par la commissaire Michaela Schreyer en juillet 2004¹, selon lesquelles:
 - chaque État membre, indépendamment de sa richesse, a droit à un rabais qui est déclenché lorsque sa contribution au budget de l'Union européenne atteint le seuil de 0,35 % du RNB;
 - le remboursement prend la forme d'un abattement de 66 % de la contribution

¹ "Rapport Schreyer": COM(2004)0505 et COM(2004)0501 du 14.7.2004.

- nette de l'État membre;
 - le remboursement maximal global disponible pour tous les rabais est plafonné à 7,5 milliards d'euros par an;
17. reconnaît que certains aspects des propositions Schreyer allaient dans la bonne direction, dans la mesure où ces propositions auraient rendu le système légèrement plus transparent en éliminant tout au moins le principe du "rabais sur le rabais" ou qu'elles auraient réduit les compensations et les corrections, leur élément positif majeur étant qu'elles n'étaient conçues que comme un système transitoire jusqu'en 2004;
18. est convaincu, néanmoins, que la généralisation du rabais, même s'il est assorti d'un plafond pour les soldes budgétaires nets, constituerait une double erreur, vu qu'elle ne ferait que renforcer la nature anti-communautaire du système et graver dans le marbre l'approche à courte vue d'un "juste retour" quantifiable; insiste sur le fait que la seule solution possible réside dans la suppression du système des soldes nets une bonne fois pour toutes;

Question des dépenses structurelles et de cohésion

19. rejette catégoriquement l'idée reprise dans d'autres propositions de réforme visant à exclure les dépenses structurelles et de cohésion de tout calcul destiné à fixer les contributions des États membres ou un rabais sur ces contributions, étant donné qu'une telle mesure déboucherait sur une différenciation entre les dépenses "nobles" et les dépenses "douteuses", ouvrant ainsi la voie à une Union européenne à la carte où les politiques ne seraient en fin de compte financées que par les États membres qui y trouveraient un intérêt;

Conclusion

20. est favorable à l'amélioration du système actuel de financement de l'Union européenne au moyen d'un système fondé sur le RNB, tel que celui proposé par la Finlande en avril 2004¹, qui prend les parts de RNB comme base des contributions des États membres en faveur des ressources propres de l'Union, supprime la ressource TVA et élimine progressivement le rabais britannique d'ici à 2013; souligne que ce système serait simple et transparent et que tous les États membres contribuant au rabais britannique aujourd'hui en tireraient parti, de même que le Royaume-Uni, en raison de la suppression de la ressource TVA;
21. est conscient du fait qu'un accord sur un nouveau système de financement selon les principes contenus dans la proposition finlandaise n'est politiquement acceptable que dans le cadre d'un processus global de négociation qui couvrirait également les dépenses; invite la Commission à tenir compte du système reposant sur le RNB décrit ci-dessus lorsqu'elle présentera de nouvelles propositions sur les ressources de l'Union européenne, consécutivement au processus de réexamen prévu par l'accord interinstitutionnel du 17 mai 2006;

¹ Document officiel mis à jour par le gouvernement finlandais en 2005.

22. met de nouveau l'accent sur le lien entre les recettes et les dépenses; estime que, si certaines politiques telles que la PAC sont jugées trop coûteuses en termes relatifs, la seule méthode logique pour garantir une équité globale serait d'étendre le principe d'additionnalité, lequel pourrait être appliqué progressivement sur la base du revenu moyen de chaque État membre¹; souligne que, dans ce cas, les fonds de cohésion et les fonds structurels seraient utilisés pour financer la "contribution personnelle" que chaque État membre est invité à consentir au titre de l'additionnalité;
23. demande qu'aucun effort ne soit ménagé pour parvenir à un accord politique, afin que la première phase de la réforme puisse être engagée à partir de 2009; estime que, tout en le maintenant en l'état, le système des contributions nationales deviendrait plus simple, plus transparent et totalement proportionnel à la prospérité relative de chaque État membre;

Deuxième phase de la réforme: nouveau système de ressources propres

24. est convaincu que l'objectif final d'une réforme des ressources communautaires serait la création d'une véritable ressource propre de l'Union européenne; rappelle que cet objectif et les propositions pour le réaliser ne sont en rien révolutionnaires, mais qu'ils s'efforcent tout simplement de redonner vie à la lettre et à l'esprit des traités fondateurs, ainsi qu'à la philosophie de Fontainebleau;
25. voit dans les principes ci-après, qui ont été dégagés lors de tous les contacts pris avec les parlements nationaux, les éléments essentiels de tout futur système de ressources propres:
- respect intégral de la souveraineté fiscale des États membres,
 - neutralité fiscale,
 - ordre de grandeur du budget de l'UE inchangé,
 - mise en œuvre progressive du nouveau système,
 - établissement d'un lien politique clair entre une réforme des recettes et une réforme des dépenses;

Respect intégral de la souveraineté fiscale des États membres

26. proclame avec force qu'un nouveau système ne conférerait en aucun cas le droit à l'Union européenne de prélever des impôts ou des taxes; estime que la souveraineté fiscale doit demeurer du ressort exclusif des États membres qui pourraient toutefois autoriser l'Union, pour une période limitée et révocable à tout instant, à bénéficier directement d'une certaine proportion des prélèvements fiscaux, comme c'est le cas dans la plupart des États membres vis-à-vis de leurs collectivités régionales ou locales;

Neutralité fiscale

27. est convaincu que, toutes choses étant égales par ailleurs, le nouveau système ne doit pas alourdir les dépenses publiques globales ni la charge fiscale qui pèse sur les citoyens; en conclut que, si le nouveau système devait allouer directement une partie des recettes

¹ Ainsi, pour x euros reçus de Bruxelles, la Pologne pourrait être invitée à dépenser y euros et la France, $2y$ euros.

fiscales à l'Union européenne, une réduction équivalente devrait être opérée ailleurs; suggère que les cours des comptes nationales et la Cour des comptes européenne soient invitées à contrôler et à garantir le respect de ce principe;

Ordre de grandeur du budget de l'UE inchangé

28. considère comme allant de soi le plafond de 1,24 % du RNB, qui offre d'ores et déjà une importante marge de manœuvre; rappelle qu'aucun budget ne s'est jamais approché de ce plafond, qui fut arrêté par les États membres eux-mêmes en 1988 sous la présidence britannique, les crédits de paiements ayant atteint leur niveau maximal en 1993 en s'établissant à 1,18 % du RNB; souligne que, bien que les perspectives financières prévoient un pourcentage de 1,045 % du RNB pour la période 2007-2013, le premier budget de la période a été adopté avec un niveau de 0,99 % du RNB, pas davantage;

Mise en œuvre progressive du nouveau système

29. demande une mise en œuvre progressive du nouveau système à partir de 2014; est favorable à une période de transition afin de garantir une élimination sans heurts de l'ancien système de financement et de l'ensemble de ses arrangements spéciaux traditionnels;

Établissement d'un lien politique clair entre une réforme des recettes et une réforme des dépenses

30. souligne qu'une réforme de la structure des recettes de l'UE et une réforme de la structure de ses dépenses doivent aller de pair, comme le prévoit la déclaration n° 3 annexée au nouvel accord interinstitutionnel du 17 mai 2006;

Options possibles pour l'avenir

31. répète que, lors de l'ensemble des contacts intervenus avec les parlements nationaux des États membres, un consensus général s'est fait jour autour de l'idée que le temps n'est pas encore venu d'un nouvel impôt européen véritable; a opté pour le respect de ce souhait d'une majorité écrasante des parlements des États membres et de ne pas donner suite à cette solution pour l'instant;

32. souligne, cependant, qu'il serait intéressant d'examiner la création d'un nouveau système de ressources propres reposant sur une partie d'un impôt déjà en vigueur dans les États membres, à savoir qu'un certain pourcentage d'un impôt existant alimenterait directement le budget de l'UE en tant que véritable ressource propre, créant ainsi un lien direct entre l'Union et les contribuables européens; met en avant le fait que ce type de solution ne ferait que marquer le retour au principe énoncé dans le traité de Rome, selon lequel les dépenses européennes doivent être financées par des ressources européennes;

33. rappelle que les impositions pressenties le plus couramment dans ce but au cours des échanges avec les parlements nationaux ont été les suivantes:

- TVA,
- accises sur le carburant destiné aux transports routiers,

- accises sur le tabac et l'alcool,
- impôt sur les bénéfices des entreprises;

34. estime que l'adéquation de l'une quelconque de ces impositions devrait être appréciée au regard des critères suivants¹:

- suffisance: les recettes seraient-elles suffisantes pour couvrir les dépenses de l'UE à long terme?
- stabilité: résulterait-il du système des recettes stables pour le budget de l'UE?
- visibilité: serait-il visible aux yeux des citoyens de l'UE?
- faibles coûts de mise en œuvre: serait-il simple à mettre en œuvre et peu coûteux à faire appliquer?
- affectation efficace des ressources: aboutirait-il à une affectation efficace des ressources dans l'UE?
- équité verticale: entraînerait-il une redistribution des revenus?
- équité horizontale: aurait-il un impact égal sur des contribuables équivalents dans l'UE?
- contributions équitables: cette ressource accroîtrait-elle les recettes en provenance des États membres proportionnellement à leur prospérité économique?

35. souhaite poursuivre l'examen de ces options en coopération étroite avec les parlements nationaux avant d'arrêter sa position définitive; accorde une priorité élevée à la mise en place, éventuellement au cours de la présidence portugaise, d'une base commune de discussion en ce qui concerne le réexamen à venir des recettes de l'UE; consentira tous les efforts possibles pour parvenir à une position sur l'avenir des ressources propres de l'Union qui pourra être entérinée par une majorité des parlements des États membres;

36. charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil et à la Commission, ainsi qu'aux gouvernements et aux parlements des États membres.

¹ Voir étude réalisée pour le Parlement européen: *Ressources propres: évolution du système dans une Union européenne* de 25, 30.6.2005.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Le présent rapport d'initiative sur l'avenir des ressources propres de l'Union européenne doit être examiné dans le cadre des préparatifs du "réexamen complet et global couvrant tous les aspects des dépenses de l'UE (...), ainsi que des ressources, y compris la compensation en faveur du Royaume-Uni", que la Commission a été invitée à entreprendre par le Conseil européen de décembre 2005, afin de faire rapport en 2008-2009.

Votre rapporteur, dans son rapport sur la dernière proposition relative aux ressources propres présentée par la Commission au début de l'année 2006 pour mettre en œuvre les décisions pertinentes prises par le Conseil européen de Bruxelles, a déjà indiqué que les défauts du système actuel de ressources propres sont à la base de tout. C'est pourquoi il n'a même pas commencé, en 2006, de tenter de modifier les dispositions de cette proposition de la Commission qui ne faisait que rendre le système actuel plus opaque, plus compliqué, plus injuste et plus anti-européen.

Le contenu du rapport d'initiative se fonde très largement sur les réunions que votre rapporteur a eues avec des parlementaires nationaux depuis le début de 1996. Alors que certains parlements nationaux ont opté pour une réponse écrite au questionnaire sur les ressources propres qui leur a été envoyé en novembre 2005, d'autres ont préféré procéder à des échanges de vues plus personnels. Jusqu'à présent, votre rapporteur a été invité par les parlements nationaux de neuf États membres. Indépendamment de la nature de ces réunions qui a été tantôt formelle (réunions de commission) tantôt informelle (déjeuners de travail), les avis exprimés lors de ces rencontres par les parlementaires nationaux concernés doivent être considérés au stade actuel comme l'opinion personnelle des intervenants. Jusqu'à l'heure, aucun parlement national ni aucun parti politique n'a encore arrêté sa position officielle sur la question de l'avenir des ressources propres de l'Union!

Néanmoins, ces rencontres personnelles et les discussions animées qui ont eu lieu au cours de rencontres multilatérales (deux réunions parlementaires communes en 2006 et deux réunions de la commission des budgets avec la présidence des commissions des budgets des parlements nationaux en 2005 et 2006) semblent autoriser votre rapporteur à tirer quelques conclusions préliminaires sur les options possibles, les options interdites et les options éventuelles en liaison avec la réforme future, quelle qu'elle soit, des ressources de l'Union européenne.

Quelques premiers points de consensus possible ont commencé à se dégager lentement mais sûrement, comme, par exemple, le rejet général de l'idée d'un nouveau prélèvement fiscal véritablement européen ou du transfert d'une quelconque compétence fiscale au niveau européen. Par ailleurs, une grande majorité des collègues nationaux qui se sont exprimés se sont montrés tout à fait ouverts à la discussion sur la possibilité de l'affectation d'une partie d'un impôt en vigueur pour financer l'Union européenne, certains ayant même réfléchi librement à l'impôt "approprié" pour remplir ce rôle ...

Beaucoup reste encore à faire pour parvenir à une décision définitive sur l'option qui serait la meilleure pour satisfaire la nécessité d'un nouveau système de ressources propres, véritablement européen, qui soit équitable, simple et transparent. Votre rapporteur espère que, dans le courant de l'année 2007, un dossier commun pourra être constitué, en coopération

étroite avec les parlements nationaux, sur la base duquel pourront être prises les décisions indispensables pour exploiter les possibilités offertes par le processus de réexamen à venir.

ANNEXES À L'EXPOSÉ DES MOTIFS

DOCUMENT DE TRAVAIL N° 1 SUR LES RESSOURCES PROPRES DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

27 janvier 2005

Histoire des recettes de la Communauté européenne

La Communauté européenne dispose actuellement de quatre grandes sources de recettes¹:

Les droits de douane sont perçus aux frontières extérieures sur les importations en vertu du tarif douanier commun. Le traité de Rome avait désigné les droits de douane comme étant la principale ressource à allouer à la CEE pour le financement de ses dépenses. Les droits de douane CECA y sont intégrés depuis 1988.

Les prélèvements agricoles ont été instaurés en 1962 au titre de la politique agricole commune. Ils frappent les échanges de produits agricoles avec des pays non membres et varient en fonction des prix des marchés mondial et européen. Outre les prélèvements agricoles, il y a aussi les cotisations à la production et au stockage du sucre et de l'isoglucose (qui, contrairement aux taxes sur les importations agricoles, sont internes à la Communauté).

Les droits de douane et les prélèvements agricoles ont constitué les premières ressources propres. Ils sont qualifiés de «ressources propres traditionnelles» (RPT), car il s'agit là de recettes perçues en vertu de politiques communautaires et non de recettes obtenues des États membres en tant que contributions nationales.

Les ressources propres de la TVA ont été instaurées parce que les ressources propres traditionnelles ne suffisaient pas à financer le budget communautaire. Vu la nécessité d'harmoniser l'assiette de la TVA, cette ressource complexe n'a été appliquée pour la première fois qu'en 1980. Elle est obtenue en appliquant un taux donné à une assiette déterminée d'une manière uniforme². Elle n'est donc pas véritablement une ressource propre

¹ Auxquelles viennent s'ajouter de petites «ressources spécifiques» (qui sont dérivées des actions menées par la Commission), comme les impôts et les contributions acquittés par le personnel, les intérêts et les garanties, et divers autres droits.

² De 1988 à 1994, l'assiette ne pouvait excéder 55 % du PNB des États membres. Après 1995, ce plafond a été abaissé à 50 % du PNB des États membres dont le PNB par tête était inférieur à 90 % de la moyenne communautaire. Entre 1995 et 1999, le nouveau plafond a été étendu progressivement à l'ensemble des États membres. Le taux d'appel maximal de la TVA a été limité au départ à 1 % de l'assiette. À partir de 1986, ce plafond a été porté à 1,4 % pour faire face aux coûts de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal. Par contre, la décision de 1994 relative aux ressources propres a organisé, dans un souci d'équité, un retour progressif au plafond de 1 % entre 1995 et 1999. En 2002 et 2003, le taux maximal a été réduit à 0,75 %, et, à partir de 2004, à 0,50 %.

basée sur une taxe perçue au niveau national, mais seulement un moyen de calculer la contribution de chaque État membre.

La *ressource propre basée sur le RNB* est obtenue en appliquant un taux fixé chaque année selon la procédure budgétaire à une assiette représentant la somme des produits nationaux bruts aux prix du marché. Elle est calculée par la différence entre les dépenses et le produit des autres ressources propres. Elle constitue la ressource «clé», dans la mesure où elle détermine l'écrêtement de l'assiette de la TVA, la répartition du coût de la compensation britannique et le plafonnement du montant global des ressources établi dans les perspectives financières. L'accord d'Édimbourg de décembre 1992, qui est entré en vigueur début 1995, a augmenté ce plafond global en le portant de 1,14 % à 1,27 % du PNB européen.

Les origines des ressources propres

1958 - 1970: Contributions des États membres

En vertu du traité de Rome du 25 mars 1957, la Communauté économique européenne devait être financée par des contributions nationales pendant une période transitoire, avant de passer à un système de ressources propres¹. Ce principe a été inscrit à l'article 201 du Traité, qui énonce: «Le budget est, sans préjudice des autres recettes, intégralement financé par des ressources propres».

En 1965, une première tentative de transfert des droits de douane et des prélèvements agricoles – les ressources propres «par nature» dérivant des politiques communautaires (l'union douanière et la politique agricole commune) – a échoué en raison de l'opposition française. La «crise» qui s'ensuivit a été résolue un an plus tard par le fameux compromis de Luxembourg, mais la date butoir de 1966, qui devait marquer le passage à un système de financement garantissant à la Communauté une certaine indépendance, n'a pas été respectée. Il faut attendre le sommet de La Haye, en 1969, pour voir les chefs d'État ou de gouvernement prendre finalement la décision de mettre ce changement à exécution afin de relancer la Communauté après quelques années difficiles.

1970: Première décision relative aux ressources propres

Le 21 avril 1970, le Conseil a décidé d'allouer à la Communauté des ressources propres pour faire face à l'ensemble de ses dépenses. Cette décision a mis fin aux contributions nationales, qui permettaient aux États membres de contrôler dans une certaine mesure les politiques menées par la Communauté, et a marqué le début d'un système de financement autonome par les ressources propres «traditionnelles» (prélèvements agricoles et droits de douane) et une ressource basée sur la taxe sur la valeur ajoutée (TVA).

La décision de 1970 sur les ressources propres a distingué la Communauté des autres

¹ Les ressources propres peuvent être définies comme des moyens de financement distincts et indépendants des États membres, des recettes de nature fiscale affectées une fois pour toutes à la Communauté pour financer son budget et lui revenant de droit sans qu'une décision ultérieure des autorités nationales ne doive intervenir. Les États membres sont ainsi obligés de mettre à la disposition de la Communauté les paiements nécessaires à son budget.

organisations internationales, qui sont toutes financées par les contributions de leurs membres.

1985: Deuxième décision relative aux ressources propres – La correction en faveur du Royaume-Uni

En 1984, le Conseil européen de Fontainebleau a décidé d'instaurer une correction en faveur du Royaume-Uni. Ce mécanisme accorde au Royaume-Uni une remise correspondant à 0,66 % de son solde net. Le financement de cette correction est réparti entre les autres États membres proportionnellement à leur part du PNB (à l'exception de l'Allemagne, dont la part est réduite d'un tiers).

1988: Troisième décision relative aux ressources – Instauration d'une ressource basée sur le PNB et plafond global

Comme les dépenses de la PAC sont restées inchangées alors que les recettes des RPT continuaient à baisser, en 1988, le Conseil européen de Bruxelles a instauré une nouvelle ressource propre basée sur le PNB des États membres. Il a aussi fixé un plafond global de 1,14 % du PNB au montant total des ressources propres pouvant être appelées pour financer les dépenses de la Communauté.

1994: Quatrième décision relative aux ressources propres – Déduction des coûts de perception des ressources propres traditionnelles

Les ressources propres sont perçues par les États membres pour le compte de la Communauté. La décision de 1994 a ainsi permis aux États membres de retenir 10 % des ressources propres traditionnelles perçues par eux pour compenser leurs coûts de perception.

2000: Cinquième décision relative aux ressources propres¹ - «Équitable, transparent, d'un rapport coût-efficacité satisfaisant et simple»

En 1999, le Conseil européen de Berlin a invité la Commission à préparer une nouvelle décision relative aux ressources propres qui fournirait à l'Union les moyens adéquats pour la période 2000 – 2006, tout en respectant une discipline budgétaire stricte. Le nouveau système devait être «équitable, transparent, d'un rapport coût-efficacité satisfaisant et simple», et reposer sur des critères exprimant au mieux la capacité des États membres à contribuer au financement de l'Union.

Cette dernière décision relative aux ressources propres, datée du 29 septembre 2000, est entrée en vigueur le 1^{er} mars 2002. La clause de révision qu'elle contient appelle la Commission à procéder à une évaluation générale du système des ressources propres avant 2006 en tenant compte des effets de l'élargissement. L'évaluation doit également envisager la possibilité de modifier la structure du système des ressources propres en créant de nouvelles ressources autonomes et en examinant la correction des compensations budgétaires accordées au Royaume-Uni.

¹ Décision du Conseil du 29 septembre 2000 relative au système des ressources propres des Communautés européennes (2000/597/CE, Euratom), JO L 253 du 07.10.2000

Les caractéristiques principales du système actuellement en vigueur sont les suivantes:

- le plafond des ressources propres reste à 1,27 % du PNB de l'Union (= 1,24 % du RNB)¹;
- l'indemnité au titre des frais de perception des ressources propres a été augmentée de 10 à 25 %;
- le taux d'appel maximal de la TVA a été réduit à 0,75 % en 2002 et 2003, et à 0,50 % à partir de 2004;
- l'assiette de la taxe sur la valeur ajoutée des États membres reste limitée à 50 % de leur PNB (écrêtement de l'assiette de la TVA);
- l'Allemagne, les Pays-Bas, l'Autriche et la Suède ne paient qu'un quart de leur part normale dans le coût de la compensation accordée au Royaume-Uni, les trois quarts restants étant financés par les dix autres États membres;
- deux ajustements techniques ont été apportés à la correction britannique pour pallier les effets d'aubaine découlant de l'augmentation des frais de perception et des dépenses de pré-adhésion.

La correction britannique

La correction britannique a été décidée par le Conseil européen de Fontainebleau en 1984, qui déclarait, dans ses conclusions:

La politique des dépenses est à terme le moyen essentiel de résoudre la question des déséquilibres budgétaires.

Toutefois, il a été décidé que tout État membre supportant une charge budgétaire excessive au regard de sa prospérité relative est susceptible de bénéficier, le moment venu, d'une correction.

L'origine du problème réside dans la situation particulière du Royaume-Uni, caractérisée par deux facteurs:

- un secteur agricole de petite taille, ce qui se traduit par des dépenses agricoles communautaires très faibles au Royaume-Uni;
- une contribution importante au financement du budget communautaire résultant de la part élevée du PNB de ce pays totalisé par l'assiette de la TVA.

D'après le mécanisme de compensation actuel, deux tiers (66 %) de la différence entre la part du Royaume-Uni dans la recette de la TVA et sa part dans les dépenses communautaires réparties, appliqués au total des dépenses réparties, reviennent au Royaume-Uni sous forme de réduction de l'assiette TVA britannique.

¹ Depuis l'année 2002, le concept de produit national brut (PNB) est remplacé par celui de revenu national brut (RNB) dans le domaine du budget et des ressources propres de l'UE. Les pourcentages des années antérieures à 2002 se rapportent donc au PNB, tandis que les pourcentages des années postérieures s'appliquent au RNB. Par exemple, le plafond de 1,27 % du PNB relatif aux dépenses de l'UE correspond à 1,24 % du RNB selon la nouvelle méthode statistique.

Depuis 1985, le Royaume-Uni bénéficie donc d'une réduction de sa contribution annuelle au budget, qui s'élève en moyenne à 4,6 milliards d'euros par an pour la période 1997 – 2003.

Cette compensation est financée conjointement par tous les autres États membres en fonction de leur part respective dans la recette de la TVA, l'Allemagne, les Pays-Bas, l'Autriche et la Suède ne payant qu'un quart de leur dû.

Malgré l'approche générale adoptée au Conseil de Fontainebleau («tout État membre supportant une charge budgétaire excessive»), ce mécanisme de correction n'a été appliqué depuis qu'au seul Royaume-Uni. Au fil des ans, lentement mais sûrement, il est apparu clairement que l'existence de la correction britannique a réduit sensiblement la corrélation souhaitée entre la capacité de chaque État membre de contribuer au budget de l'UE et ses paiements des ressources propres. En outre, la complexité du mécanisme de correction a aussi diminué considérablement la transparence de l'ensemble du système des ressources propres.

Pourcentages des principaux composants des ressources propres

Depuis l'instauration de la ressource basée sur le PNB en 1988, la part de chaque composant dans les recettes communautaires a subi un changement spectaculaire:

Type de recette	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04 *	05 **
Prélèvements agricoles et cotisations sucre	6,2	5,2	4,0	4,4	3,3	2,9	3,1	2,6	2,2	2,4	2,3	2,5	2,3	2,1	1,5	1,5	1,2	1,5
Droits de douane	22,3	22,5	22,1	20,4	18,9	16,8	16,9	16,7	14,5	15,2	14,4	13,5	13,0	14,5	10,7	10,2	10,2	9,8
Ressources de la TVA	57,2	57,3	59,1	55,8	58,0	52,5	50,4	52,2	41,8	42,5	39,2	35,9	38,1	32,7	23,6	23,5	14,4	14,0
Ressources basées sur le RNB	10,6	9,8	0,2	13,3	13,9	25,2	26,8	18,9	29,0	33,4	41,4	43,2	42,3	37,5	48,7	55,5	73,4	73,8
Divers – Report de l'exercice précédent	3,7	5,2	14,6	6,1	5,8	2,6	2,7	9,7	12,5	6,5	2,7	5,0	4,3	13,1	17,6	9,2	0,8	0,9
TOTAL %	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

* sur la base du budget 2004

** sur la base de l'APB 2005

Il apparaît clairement que la ressource basée sur le RNB est devenue de plus en plus importante, tandis que la part des ressources propres traditionnelles a tendance à décliner très fortement (phénomène amplifié par le fait que le pourcentage que les États membres sont autorisés à conserver pour compenser leurs frais de perception est passé de 10 à 25 % le 1^{er} janvier 2001). Les contributions au titre de la TVA ont aussi régressé du fait des réformes limitant l'assiette fiscale des États membres à 50 % de leur RNB.

Avec l'introduction de la ressource basée sur le PNB et la réduction du taux d'appel de la TVA, les contributions des États membres sont liées plus étroitement aux PNB nationaux, ce qui entraîne une plus grande équité dans les contributions budgétaires brutes¹. Si cette évolution est susceptible de donner lieu à une corrélation plus étroite entre la capacité des États membres et leur contribution réelle, dans le même temps, le déclin des ressources propres traditionnelles s'est traduit, pour l'Union européenne, par une perte d'autonomie financière.

¹ Au sens de la «proportionnalité entre les contributions brutes et les recettes de l'ensemble des États membres». À noter, toutefois, que, dans le système actuel, une équité parfaite ne saurait être obtenue dans la mesure où la ressource de la TVA continuera à produire des recettes qui ne seront pas corrélées au revenu national.

DOCUMENT DE TRAVAIL N° 2 SUR LES RESSOURCES PROPRES DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

27 janvier 2005

Le système actuel des ressources propres - Problèmes et lacunes

Le débat sur les contributeurs nets

Les ressources propres traditionnelles sont les seules ressources propres de l'Union (bien que les États membres aient tendance à également les considérer comme des contributions nationales). Plus leur part diminue, plus l'UE dépend de ce que l'on considère comme les transferts intergouvernementaux classiques, ce qui mènera à son tour presque automatiquement les États membres à tenter de maximiser les avantages qu'ils peuvent tirer du budget de l'Union. Plus il est généralement ressenti qu'il s'agit d'un transfert d'argent des États membres vers Bruxelles plutôt que de ressources véritablement propres de l'UE, plus les États membres se concentrent sur ce qu'ils perçoivent en retour. C'est pourquoi le concept des «soldes budgétaires» et les rôles des «contributeurs nets» et des «bénéficiaires nets» sont devenus si importants.

Les soldes budgétaires

Quoi qu'il en soit, il faut rappeler que - bien qu'il y ait un système éprouvé de calcul des soldes budgétaires des États membres¹ -, il ne s'agit que d'un exercice comptable sur les coûts et bénéfices purement financiers que chaque État membre doit supporter ou peut tirer. Il ne tient pas compte des nombreux autres avantages découlant des politiques communautaires, tels que ceux liés au marché intérieur et à l'intégration économique, pour ne parler de la stabilité politique et de la sécurité.

Ces restrictions étant entendues, que montrent les soldes budgétaires? Elles montrent le lien entre la part d'un État membre dans le total des paiements des ressources propres basées sur la TVA et sur le PNB/RNB et sa part dans les dépenses opérationnelles globales de l'UE (c'est-à-dire sans les dépenses administratives) allouées aux États membres.

Le tableau suivant donne une image de ces soldes budgétaires «opérationnels» (après déduction de la remise au Royaume-Uni) entre 1997 et 2003:

¹ La méthode utilisée par la Commission est basée sur les mêmes principes que la méthode appliquée pour le calcul de la correction des déséquilibres budgétaires en faveur du Royaume-Uni. C'est la seule méthode qui jouisse d'un certain degré de reconnaissance conformément à l'accord de Fontainebleau de juin 1984. En vertu de celui-ci, les ressources propres traditionnelles qui sont purement des recettes communautaires ne sont pas incluses dans le calcul des déséquilibres. C'est la clé de répartition des paiements des États membres basés sur la TVA et le PNB/RNB qui est utilisée pour ce calcul.

	1997		1998		1999		2000		2001		2002		2003	
	Mio ECU	% GNP	Mio ECU	% GNP	Mio EUR	% GNP	Mio EUR	% GNP	Mio EUR	% GNP	Mio EUR	% GNP	Mio EUR	% GNP
BE	-395.7	-0.18%	-406.5	-0.18%	-314.6	-0.13%	-214.1	-0.09%	-629.5	-0.23%	-373.2	-0.14%	-775.1	-0.28%
DK	131.0	0.09%	7.1	0.00%	122.6	0.08%	240.5	0.15%	-229.0	-0.14%	-162.7	-0.09%	-213.7	-0.11%
DE	-10 552.9	-0.58%	-8 044.2	-0.43%	-8 494.0	-0.44%	-8 280.2	-0.42%	-6 953.3	-0.34%	-5 041.0	-0.24%	-7 651.8	-0.36%
EL	4 360.5	4.09%	4 735.7	4.36%	3 818.0	3.29%	4 433.3	3.60%	4 513.2	3.52%	3 389.8	2.39%	3 368.2	2.22%
ES	5 782.8	1.20%	7 141.1	1.40%	7 382.4	1.35%	5 346.8	0.91%	7 738.3	1.23%	8 880.0	1.29%	8 733.2	1.21%
FR	-1 284.3	-0.11%	-864.5	-0.07%	30.0	0.00%	-739.4	-0.05%	-2 035.4	-0.14%	-2 163.6	-0.14%	-1 910.9	-0.12%
IE	2 814.4	4.43%	2 379.2	3.38%	1 978.7	2.38%	1 720.8	1.77%	1 203.1	1.16%	1 578.2	1.51%	1 564.6	1.40%
IT	-229.6	-0.02%	-1 410.6	-0.14%	-753.9	-0.07%	1 210.1	0.11%	-1 977.9	-0.17%	-2 868.5	-0.23%	-793.6	-0.06%
LU	-54.3	-0.34%	-76.6	-0.44%	-85.0	-0.44%	-56.6	-0.27%	-144.1	-0.71%	-48.6	-0.24%	-56.2	-0.28%
NL	-1 087.5	-0.33%	-1 539.8	-0.45%	-1 827.0	-0.50%	-1 540.3	-0.39%	-2 256.8	-0.54%	-2 181.7	-0.50%	-1 956.1	-0.43%
AT	-779.8	-0.43%	-629.2	-0.34%	-628.8	-0.32%	-447.8	-0.22%	-536.4	-0.26%	-223.5	-0.10%	-336.2	-0.15%
PT	2 717.3	2.98%	3 018.9	3.10%	2 858.2	2.72%	2 168.5	1.95%	1 794.2	1.52%	2 694.0	2.13%	3 482.0	2.66%
FI	39.8	0.04%	-102.4	-0.09%	-194.8	-0.17%	274.5	0.22%	-150.4	-0.11%	-4.1	0.00%	-20.7	-0.01%
SE	-1 097.7	-0.54%	-779.9	-0.37%	-897.3	-0.40%	-1 059.5	-0.44%	-973.3	-0.42%	-743.4	-0.29%	-950.4	-0.36%
UK	-242.6	-0.02%	-3 489.3	-0.28%	-2 826.7	-0.21%	-2 985.9	-0.19%	707.5	0.04%	-2 880.0	-0.17%	-2 763.3	-0.16%
EU	121.4	0.00%	-60.9	0.00%	167.8	0.00%	70.8	0.00%	70.3	0.00%	-148.2	0.00%	-280.1	0.00%

La Lettre des Six

Comme on peut clairement le voir, aussi minimes que puissent être les indications qu'elle donne sur les bénéfices globaux découlant de la participation à l'Union européenne, cette division au sein des États membres entre les contributeurs nets et les bénéficiaires nets n'a pas évolué de manière significative ces dernières années. Elle fournit le contexte de la fameuse lettre signée par les six chefs d'État - tous contributeurs nets - après le Conseil européen de Bruxelles sur le futur niveau de dépense de l'UE:

Dans ce contexte, il ne nous semble pas possible d'avoir un budget de l'UE proche du plafond actuel de ressources propres. En moyenne, les dépenses durant les prochaines perspectives financières devraient selon nous être stabilisées autour des niveaux de dépense actuels et ne devraient pas dépasser 1 % du RNB, y compris les dépenses agricoles dans les limites du plafond fixé par le Conseil européen en octobre 2002. Cela entraînera des augmentations annuelles du budget de l'UE bien supérieures au taux de croissance des budgets nationaux de la plupart des pays membres et ménagera encore une marge suffisante pour la mise en oeuvre des politiques dans l'Union élargie.

Par cette lettre, les principaux contributeurs nets au budget de l'UE ont émis une déclaration forte qui est presque devenue le point de départ officiel des négociations sur les nouvelles perspectives financières 2007-2013. La discussion est entre-temps allée si loin qu'elle implique que le chiffre de 1 % du RNB mentionné dans la lettre porte sur les dotations pour les engagements et non sur les paiements, comme on le croyait au début.

Comparaison budget de l'UE - budgets nationaux

À en juger par la Lettre des Six, on pourrait croire que le budget de l'Union a échappé à tout

contrôle dans un passé récent. Une étude plus précise du développement du budget de l'UE au cours des dernières années révèle toutefois que sur la période 1996¹-2002, celui-ci n'a augmenté que de 8,2 % tandis que les budgets nationaux présentaient une hausse moyenne de 22,9 %:

Prix courants, en millions d'euros

	1996	2002	Augmentation
B	112 371	131 281	16,8 %
DK	86 187	101 989	18,3 %
D	944 279	1 023 870	8,4 %
GR	48 170	66 266	37,6 %
E	210 036	276 507	31,6 %
F	678 048	812 935	19,9 %
IRL	22 802	43 070	88,9 %
I	516 521	599 804	16,1 %
L	6 515	9 909	52,1 %
NL	161 044	211 162	31,1 %
A	103 542	112 094	8,3 %
P	40 459	59 573	47,2 %
FIN	60 051	69 795	16,2 %
S	139 206	149 420	7,3 %
UK	403 057	675 191	67,5 %
TOTAL	3 532 288	4 342 866	22,9 %

	1996	2002	Augmentation
Budget de l'UE	77 032	83 371	8,2%

Cette hausse très modeste est encore plus remarquable quand on sait que l'Union est devenue responsable d'un nombre croissant de politiques. Elle a donc gagné un grand nombre de compétences alors que ses ressources financières sont restées fort limitées.

Divergences entre les plafonds de dépenses et les dépenses réelles

Le budget de l'UE n'a pas seulement augmenté plus lentement que ceux des États membres. En ce qui concerne les paiements², les budgets de l'Union de ces dernières années sont restés considérablement en deçà du plafond des ressources propres (1,27 % du PNB/1,24 % du RNB) fixé par les États membres, mais aussi en dessous des plafonds de paiement prévus par le cadre financier en vigueur, qui vont d'un minimum de 1,07 % du RNB en 2000 à un maximum de 1,11 % du RNB pour 2003 et 2004.

Paiements en % du PNB/RNB ³		Paiements en % du PNB/RNB	
1986	0,99	1996	1,14
1987	0,96	1997	1,12
1988	1,03	1998	1,08
1989	0,94	1999	1,03

¹ L'année 1996 fut la première pour laquelle le budget de l'UE couvrait les 15 États membres actuels.

² Évidemment, il en va de même pour les engagements, pour lesquels les chiffres réels du budget n'ont jamais été aussi proches du plafond fixé par la décision sur le système des ressources propres (1,31 % du RNB et 1,24 % du RNB en dotations).

³ De 1986 à 2002, chiffres basés sur les paiements réels. De 2003 à 2005, chiffres basés sur le budget.

1990	0,94	2000	0,99
1991	1,03	2001	0,92
1992	1,09	2002	0,93
1993	1,18	2003	0,96
1994	1,04	2004	0,98
1995	1,04	2005	1,00

Cela signifie que l'UE a dépensé des millions d'euros de moins que ce qu'elle aurait pu faire en vertu de la décision des États membres. Après la procédure budgétaire pour 2005 en particulier, où le plafond de 1 % introduit par la Lettre des Six joua pour la première fois un rôle primordial, la question consiste toujours à savoir comment justifier le fossé entre le plafond des ressources propres de 1,24 % et les paiements réels. Quelle est la marge de manœuvre disponible?

Les critiques formulées dans l'accord du Parlement quant à la classification rigide des dépenses dans les perspectives financières et aux plafonds relativement inflexibles qu'elles fixent pour les différents titres budgétaires ont toujours été contrées par le rappel que les perspectives financières garantissent en même temps la forte croissance des dépenses nécessaires pour financer les nouvelles politiques essentielles aux yeux des citoyens européens. Les chiffres réels montrent toutefois (voir tableau ci-dessus) que cela n'a pas été le cas.

Une marge de manœuvre réduite

Globalement, la structure des dépenses communautaires est restée plus ou moins la même ces dernières années. En dépit de tous les efforts déployés pour infléchir la tendance, les dépenses agricoles représentent toujours quelque 50 % du budget de l'Union européenne¹:

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004*	2005*
Part de l'agriculture dans les dépenses totales de l'UE	50,63%	48,08%	49,53%	48,61%	51,93%	51,11%	49,01%	46,91%	46,20%

* Budgets de l'UE-25

La part de l'agriculture dans les dépenses et les versements aux fonds structurels laissent une marge de manœuvre très limitée pour la flexibilité dans le financement des nouvelles politiques et priorités.

Par exemple, les ressources disponibles permettront-elles vraiment de déployer des efforts dans le sens des objectifs de Lisbonne en matière de croissance, d'emploi et de compétitivité? De manière plus générale, sera-t-il possible de financer les besoins de 25 (ou 27) États membres en ce qui concerne la préservation de l'acquis communautaire, le renforcement de la cohésion et l'affermissement des nouvelles politiques de voisinage?

¹ De 1997 à 2002, chiffres basés sur les paiements réels. De 2003 à 2005, chiffres basés sur le budget.

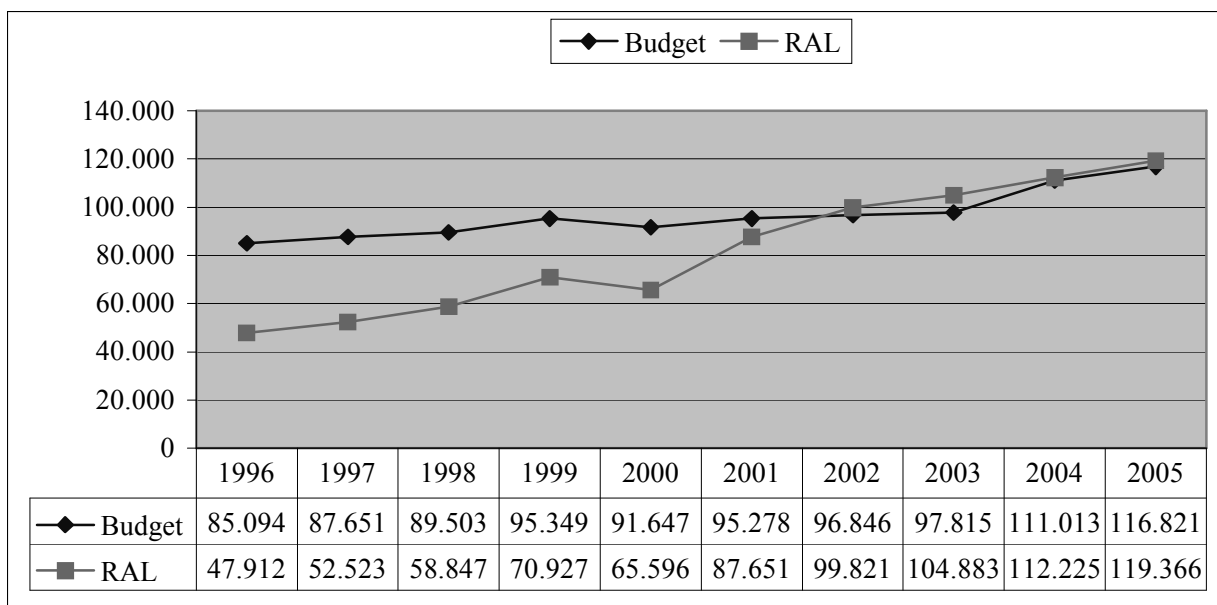
Au vu de ce cadre financier, l'Union pourra-t-elle se conformer aux dispositions de l'article 6, paragraphe 4, du traité de Nice, selon lesquelles «*l'Union se dote des moyens nécessaires pour atteindre ses objectifs et pour mener à bien ses politiques*»?

Ainsi, dans ses propositions relatives aux prochaines perspectives financières, la Commission balance entre deux options: donner à l'Union les moyens d'atteindre ses objectifs (processus de Lisbonne) et tenir compte des menaces de restrictions budgétaires brandies dans la Lettre des Six après le Conseil européen de Bruxelles.

Les RAL

Alors que le débat sur le plafond de 1 % gagnait en intensité, les RAL (montants restant à liquider, c'est-à-dire engagements en suspens découlant d'un niveau de paiement inférieur à celui des engagements)¹ ont continué à augmenter à un rythme soutenu, bien plus vite en réalité que les budgets.

Le tableau suivant montre l'évolution des RAL par rapport au budget (section III, 1996-2005, en millions d'euros).



En 1996, les RAL totaux ne s'élevaient qu'à 56 % du budget, mais ils sont passés à 107 % en 2003. Les titres 1 et 5, qui représentent environ 50 % du budget, se composant principalement

¹ Les RAL sont donc en premier lieu une conséquence directe et «normale» des dotations différenciées. Cependant, à côté de ces RAL normaux, les RAL totaux (total des engagements en suspens encore à verser une fois que les conditions de paiement sont remplies) englobent également des RAL potentiellement anormaux et des RAL anormaux. Par définition, les RAL potentiellement anormaux sont des engagements dormants pour lesquels aucun paiement n'a été effectué au cours des deux derniers exercices financiers ou d'anciens engagements figurant dans les comptes pendant au moins cinq exercices financiers. Par contre, les RAL anormaux constituent la somme des engagements enregistrés dans les comptes pour le paiement desquels il manque une justification légale ou factuelle.

de dotations non différenciées et ne comptant donc pas de RAL, les engagements en suspens se concentrent dans les titres 2, 3, 4 et 7.

Même si l'on considère qu'il y a toujours eu une certaine controverse quant à savoir quel montant/pourcentage des RAL est «normal» ou «anormal», la perception générale des RAL en tant que «dotations non dépensées» constitue indubitablement un argument qui sera soulevé lors des prochaines discussions sur l'avenir des ressources propres.

La responsabilité politique

La situation actuelle des finances de l'Union européenne se caractérise également par le fait que la responsabilité politique des recettes et dépenses de l'UE est répartie entre plusieurs acteurs indépendants.

Si ce sont les parlements nationaux qui, à côté de leur implication dans les décisions sur les ressources propres à proprement parler, déterminent les recettes de l'Union par le biais de leurs politiques fiscales, ce sont le Parlement européen et le Conseil qui décident des dépenses de l'Union.

Ici aussi, il y a un clivage des responsabilités - qui est tout sauf transparent - selon qu'il s'agit de dépenses obligatoires ou non obligatoires de l'UE. La différence entre les dépenses obligatoires, pour lesquelles le Conseil a le dernier mot, et les dépenses non obligatoires, pour lesquelles il incombe au Parlement de prendre la décision finale, repose peut-être sur des motifs historiques, mais elle n'est plus logique aujourd'hui et elle rend le système encore plus obscur.

D'autre part, le Conseil européen prend de plus en plus souvent des décisions portant sur de nouvelles politiques ou priorités aux conséquences financières importantes sans apparemment trop se demander comment l'autorité budgétaire sera capable de dégager les fonds nécessaires disponibles dans le cadre déjà serré des titres des perspectives financières.

DOCUMENT DE TRAVAIL N° 3 SUR LES RESSOURCES PROPRES DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

27 janvier 2005

Scénarios pour l'avenir des ressources propres des Communautés européennes

À son article 9, la décision du Conseil du 29 septembre 2000 relative au système des ressources propres des Communautés européennes¹ contient une clause de révision selon laquelle

La Commission entreprend, avant le 1^{er} janvier 2006, un réexamen général du système des ressources propres, accompagné, le cas échéant, de propositions appropriées, en tenant compte de tous les facteurs pertinents, y compris les effets de l'élargissement sur le financement du budget, la possibilité de modifier la structure des ressources propres en créant de nouvelles ressources propres autonomes et la correction des déséquilibres budgétaires accordée au Royaume-Uni ainsi que la réduction accordée à l'Allemagne, à l'Autriche, aux Pays-Bas et à la Suède, visée à l'article 5, paragraphe 1².

En réponse à une requête du Parlement européen et en accord avec le Conseil, la Commission s'est engagée à présenter le rapport susmentionné sur le fonctionnement du système de financement bien avant la date évoquée.

Le 14 juillet 2004, elle publia son rapport sur le fonctionnement du système des ressources propres³, ainsi qu'une proposition de décision du Conseil sur les ressources propres, accompagnée d'une proposition de règlement fixant les mesures d'exécution de la correction des déséquilibres budgétaires⁴.

Le Parlement avait déjà formulé dans ses amendements à la proposition de 1999 ce qu'il attendait d'un nouveau système des ressources propres, stipulant la nécessité pour l'Union européenne

- de créer un système «simple et aisément compréhensible par le public»;
- de le baser sur des critères qui traduisent au mieux la capacité contributive des citoyens européens tout en évitant le recours à des mécanismes de compensation à des fins de recettes, mais en corrigeant plutôt les déséquilibres «en réformant la structure des dépenses»;
- de «s'affranchir de la dépendance des transferts provenant des États membres»;
- de «corriger les points des ressources propres existantes générant la confusion en raison des dérogations applicables aux contributions nationales».

¹ JO L 253, 7 octobre 2000, p. 42

² L'article 5, paragraphe 1 limite la contribution financière de l'Allemagne, de l'Autriche, des Pays-Bas et de la Suède à un quart de leur contribution normale résultant de ce calcul.

³ COM(2004) 505 final

⁴ COM(2004) 501 final

Mécanisme de correction généralisé

La proposition de la Commission sur les ressources propres ne prévoit pas l'introduction de nouvelles sources de financement pour les prochaines perspectives financières. Le principal changement introduit par la proposition concerne le mécanisme de correction des charges budgétaires excessives pesant sur les États membres érigé en principe à Fontainebleau en 1984.

La Commission plaide pour le remplacement du système actuel par un mécanisme de correction généralisé (MCG). Cette proposition de MCG se base sur le fait qu'en dépit de l'évolution très positive de sa prospérité relative, seul le Royaume-Uni perçoit un remboursement partiel de sa contribution, alors que d'autres contributeurs nets affichant une prospérité similaire ou moindre n'y ont pas droit.

Les changements du niveau de prospérité des contributeurs nets de l'UE depuis 1984 sont mis en exergue dans le tableau suivant:

RNB par habitant des contributeurs nets (moyenne UE-15 = 100)		
	2003	1984
Royaume-Uni	111,2	90,6
Danemark	111,1	104,0
Autriche	109,8	--
Pays-Bas	106,6	95,0
Suède	104,6	--
France	104,2	104,0
Allemagne	98,6	109,6
Italie	97,3	92,9

Les principales caractéristiques du mécanisme de correction généralisé applicable à chaque État membre sont:

- une réaction si les contributions nettes excèdent 0,35 % du RNB d'un État membre (ce plafond représenterait le niveau maximal de solidarité financière accepté entre les États membres);
- un remboursement des contributions au-delà de ce plafond à un taux de 66 % (le taux de remboursement serait introduit progressivement pour tous les États membres, à l'exception du Royaume-Uni, en passant par 33 %, 50 % et 66 %);
- une limitation du volume total de remboursement à un maximum de 7,5 milliards d'euros par an, financés par tous les États membres selon leur part respective dans le RNB.

Afin d'atténuer l'impact de l'introduction du nouveau système, le Royaume-Uni recevrait, outre la correction ordinaire, des versements complémentaires dégressifs d'un total de 5 milliards d'euros sur une période de quatre ans prenant fin en 2011.

Le coût des corrections financières induit par l'introduction du seuil de réaction de 0,35 % est estimé à maximum 7,5 milliards d'euros pour la période 2008-2013; il est comparable avec ce que serait le coût total du mécanisme de remboursement actuel dans les prochaines perspectives financières.

La conséquence du système serait que les soldes nets des plus grands contributeurs nets seraient comparables, comme indiqué ci-dessous:

Soldes budgétaires nets estimés (moyenne 2008-2013)			
	en % du RNB		
	Nouveau mécanisme de correction	Mécanisme actuel	Sans correction
Royaume-Uni	-0,51 %	-0,25 %	-0,62 %
Pays-Bas	-0,48 %	-0,56 %	-0,55 %
Allemagne	-0,48 %	-0,54 %	-0,52 %
Suède	-0,45 %	-0,50 %	-0,47 %
Autriche	-0,41 %	-0,38 %	-0,37 %
Italie	-0,35 %	-0,41 %	-0,29 %
France	-0,33 %	-0,37 %	-0,27 %
Chypre	-0,33 %	-0,37 %	-0,28 %
Danemark	-0,25 %	-0,31 %	-0,20 %
Finlande	-0,19 %	-0,25 %	-0,14 %
Espagne	0,26 %	0,23 %	0,32 %
Irlande	0,51 %	0,47 %	0,56 %
Malte	1,10 %	1,06 %	1,16 %
Belgique	1,27 %	1,21 %	1,32 %
Slovénie	1,34 %	1,31 %	1,40 %
Portugal	1,54 %	1,50 %	1,60 %
Grèce	2,20 %	2,16 %	2,25 %
Hongrie	3,09 %	3,06 %	3,15 %
République tchèque	3,21 %	3,17 %	3,26 %
Slovaquie	3,31 %	3,27 %	3,36 %
Estonie	3,79 %	3,76 %	3,85 %
Pologne	3,80 %	3,76 %	3,85 %
Lituanie	4,44 %	4,41 %	4,50 %
Lettonie	4,45 %	4,40 %	4,51 %
Luxembourg	5,84 %	5,80 %	5,89 %

Une véritable ressource fiscale propre à partir de 2014

Comme illustré ci-dessus, la nouvelle proposition de la Commission sur les ressources propres ne prévoit pas l'introduction de nouvelles sources de financement pour les prochaines perspectives financières et tente plutôt d'actualiser la part contributive nationale par le biais du mécanisme de correction généralisée. Dans son rapport sur le fonctionnement du système

des ressources propres, la Commission plaide néanmoins pour l'introduction d'une véritable ressource fiscale propre à partir de 2014.¹

Avec cette nouvelle ressource fiscale, la Commission vise à «forger le lien entre les citoyens et le budget de l'UE». Cela renforcerait la compréhension des citoyens de l'affectation des ressources au budget communautaire et responsabiliserait davantage les décideurs. La ressource fiscale serait introduite progressivement en remplacement de la ressource actuelle basée sur la TVA, à côté d'une ressource plus limitée calculée sur le RNB. Comme elle remplacerait les ressources existantes, elle serait donc neutre en termes de niveau de financement.

À cette étape de l'intégration de l'UE, la Commission considère irréaliste un système entièrement basé sur l'imposition et n'en propose donc pas.

Les trois options de la Commission

Les trois principales options de la Commission pour une ressource fiscale propre sont:

- une part du taux d'imposition sur la consommation énergétique, limitée aux carburants utilisés pour les transports routiers («écotaxe»), tout en considérant un prélèvement sur le carburant pour l'aviation et les émissions y afférent comme un développement ultérieur éventuel afin de mettre un terme à l'exonération fiscale dont profite le kérosène;
- une part du taux national de TVA, ce qui rendrait le financement de l'UE plus compréhensible par les citoyens (la TVA communautaire et la TVA nationale devraient figurer séparément sur les factures ou les relevés);
- une part de l'impôt des sociétés en tant qu'option à plus long terme.

Avec le choix de l'une ou l'autre de ces options, le concept de l'UE en tant qu'union d'États membres et de citoyens serait transposé dans le domaine du financement du budget. Le renforcement du lien direct entre les citoyens et le budget aiderait à orienter les débats relatifs aux dépenses sur la substance plutôt que sur des positions de budget national.

Faisabilité des options de la Commission

Les remarques suivantes peuvent être faites quant à la faisabilité des trois options:

Option 1: Un système des ressources propres doté de ressources fiscales liées à la consommation d'énergie

L'introduction d'une ressource fiscale basée sur les carburants routiers serait techniquement

¹ Cela se reflète dans un seul article (art. 9) de la proposition sur les ressources propres qui stipule que *la Commission présentera au Conseil une proposition en vue de remplacer la structure des ressources propres par une véritable ressource fiscale propre d'ici à au 1^{er} janvier 2014.*

possible en 3 à 6 ans. Elle serait relativement simple d'un point de vue administratif parce que la base d'imposition est déjà harmonisée au niveau communautaire par la nouvelle directive sur la taxation des produits énergétiques.¹

Des taux communautaires de moitié inférieurs aux taux minimaux fixés par la directive suffiraient à financer la moitié du budget de l'Union.

Option 2: Un système de ressources propres doté d'une ressource fiscale TVA

L'introduction d'un taux de TVA communautaire serait techniquement possible dans environ 6 ans. Contrairement à la ressource TVA «statistique» actuelle, elle créerait un lien direct entre le financement du budget de l'UE et les citoyens et rendrait ces derniers plus conscients des coûts de l'Union. Les difficultés potentielles de cette proposition sont dues à l'harmonisation incomplète des régimes TVA des États membres et sont principalement liées aux marchandises taxées au taux zéro. Si les effets des taux de 0 % pouvaient être neutralisés, le taux communautaire aurait le même impact sur des consommateurs comparables à travers l'Union.

Un taux communautaire de 1 % suffirait à couvrir environ la moitié des besoins de financement du budget de l'UE.

Option 3 - Un système de ressources propres doté d'une ressource fiscale basée sur le revenu des sociétés

Cette solution serait la plus longue à mettre en œuvre, tant d'un point de vue politique qu'au niveau administratif. Elle nécessiterait une assiette commune consolidée avec un taux d'imposition minimal au lieu de 25 systèmes nationaux et d'une multiplicité de lois, conventions et pratiques fiscales.

Les recettes provenant des impôts sur les sociétés sont importantes, avec un total dans l'UE représentant actuellement en moyenne 2,6 % du RNB total de l'UE. Ainsi, pour les besoins du budget de l'UE, moins d'un quart de ces recettes devrait être attribué à l'UE.

¹ Directive 2003/96/CE du Conseil du 27.10.2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité (JO L 283 du 31 octobre 2003).

DOCUMENT DE TRAVAIL N° 4 SUR L'AVENIR DES RESSOURCES PROPRES DE L'UNION EUROPÉENNE

8 novembre 2006

Point de départ

Contexte

Les demandes du Parlement ...

Dans son avis¹ sur la proposition de la Commission de 1999 sur laquelle se fonde le système actuel des ressources propres, le Parlement avait demandé un système des ressources de l'Union européenne:

- qui soit simple et aisément compréhensible par le public;
- qui soit basé sur des critères qui traduisent au mieux la capacité contributive, tout en évitant le recours à des mécanismes de compensation à des fins de recettes;
- qui soit indépendant à l'égard des transferts provenant des États membres; et
- qui corrige les points des ressources propres existantes générant la confusion en raison des dérogations applicables aux contributions nationales.

... et la réponse du Conseil

La décision du Conseil², qui a été définitivement adoptée le 29 septembre 2000 et qui est entrée en vigueur le 1^{er} mars 2002, n'a en rien satisfait ces demandes: elle a officialisé le rabais britannique ainsi que les ajustements des parts de l'Autriche, de l'Allemagne, des Pays-Bas et de la Suède dans le financement du rabais. Au lieu de programmer la suppression progressive du rabais britannique, un mécanisme similaire a été étendu à d'autres États membres. En portant de 10 à 25 % la part des ressources propres traditionnelles qui peut être retenue par les États membres en rémunération de leurs frais de collecte, la part des "ressources propres traditionnelles" dans les recettes de l'Union européenne s'est trouvée encore davantage réduite.

Cependant, en dépit de toutes ces dispositions que le Parlement européen ne voyait pas d'un bon œil, la décision du Conseil comportait également les prémices d'un avenir "meilleur", sous la forme d'une clause de révision détaillée.

¹ Résolution du 11 mars 1999 sur la nécessité de modifier et de réformer le système des ressources propres de l'Union européenne (rapport Haug).

² Décision du Conseil 2000/597.

Les "propositions Schreyer" de 2004

En juillet 2004, conformément à l'article 9 de la décision du Conseil, la Commission avait présenté son rapport sur le fonctionnement du système des ressources propres¹ ainsi qu'une proposition de décision relative au système des ressources propres et une proposition de règlement fixant les mesures d'exécution de la correction des déséquilibres budgétaires².

Dans son rapport, la Commission avait proposé que le Conseil réfléchisse à l'introduction, pour 2014, d'un nouveau système de financement de l'UE, axé sur une ressource fiscale principale basée soit sur l'énergie, soit sur la TVA, soit sur le revenu des sociétés. Cette ressource fiscale remplacerait les ressources existantes et serait donc neutre pour ce qui est du niveau de financement de l'UE.

Pour les éventuelles ressources propres fiscales, trois candidats principaux étaient proposés, à savoir:

- une part de la taxation de la consommation d'énergie, limitée au carburant destiné aux transports routiers³;
- une part de la TVA nationale, ce qui rendrait le financement de l'UE plus compréhensible pour les citoyens⁴;
- une taxe sur le revenu des sociétés⁵.

Un système totalement fiscal n'était pas considéré comme réaliste à ce stade de l'intégration communautaire, et la Commission n'en a donc pas proposé. La ressource fiscale serait introduite progressivement en remplacement de l'actuelle ressource TVA, en même temps qu'une ressource RNB plus limitée.

En ce qui concerne le rabais britannique, la Commission proposait d'ajuster le mécanisme de correction existant de manière à l'appliquer à tous les principaux contributeurs, tout en donnant à ceux qui ne bénéficieraient pas d'une telle correction l'assurance que, pour eux, il n'y aurait pas augmentation du coût, car le volume des corrections serait limité à un montant maximal⁶.

¹ COM(2004)0505.

² Les deux propositions figurent dans le COM(2004)501 final/2.

³ On a aussi envisagé, pour l'avenir, une taxation du carburant destiné aux transports aériens et des émissions connexes, avec cessation de l'exonération fiscale dont bénéficie actuellement le carburant d'aviation.

⁴ La charge fiscale ne serait pas augmentée, car le taux communautaire serait compensé par une réduction équivalente du taux de TVA national. TVA communautaire et TVA nationale devraient apparaître en tant que taxes distinctes sur les factures et les reçus.

⁵ Cette option serait la plus longue à mettre en œuvre, tant sur le plan politique que sur le plan administratif, car, avant de fixer un taux minimum, il faudrait arriver à un accord politique sur le principe de l'harmonisation de l'assiette.

⁶ Ce mécanisme de correction généralisé serait déclenché si les contributions nettes dépassaient 0,35 % du RNB de chaque pays. Les contributions supérieures à ce pourcentage seraient remboursées à un taux de 66 %. Le volume total de remboursement serait limité à un montant maximal de 7,5 milliards d'euros par an, financé par tous les États membres sur la base de leur part relative de RNB. L'introduction du mécanisme devrait s'accompagner de mesures transitoires en faveur du Royaume-Uni, afin d'atténuer l'impact financier du changement, sur une période de 4 ans.

Votre rapporteur a estimé que les idées de la Commission étaient très intéressantes et qu'elles méritaient une réflexion sérieuse. Cependant, les États membres n'ont pas semblé souhaiter s'y arrêter et la nouvelle Commission, constituée en 2005, n'a pas fait d'efforts particuliers pour les promouvoir. Bien évidemment, cette impasse est essentiellement imputable aux négociations en cours en vue d'un nouveau cadre financier pluriannuel et au fait que les dépenses de l'Union européenne ainsi que ses recettes ne pouvaient pas être examinées comme des éléments isolés.

Au cours du Conseil européen de Bruxelles de décembre 2005, les États membres purent finalement parvenir à un accord sur de nouvelles perspectives financières pour 2007-2013, accord sur les dépenses qui n'était devenu possible que par l'octroi de concessions considérables pour tel et tel État membre en matière de recettes.

La "réforme" proposée par le Conseil européen de Bruxelles de 2005

Par conséquent, la proposition de la Commission pour 2006 visant à mettre en œuvre les résultats du Conseil européen ne rend certainement pas le budget de l'Union européenne plus transparent, mais au contraire moins transparent, dans son financement, si bien que même le respect du principe d'équité ne saurait être aisément discerné. Les exigences quant à l'adoption d'un nouveau système, telles que préconisées par le Parlement européen dans sa position de 1999, n'ont assurément pas encore été satisfaites.

D'après cette proposition, certains États membres devaient bénéficier, de 2007 à 2013, de taux réduits d'appel de TVA et de réductions brutes de leurs contributions annuelles de RNB. Ces réductions brutes seraient financées par tous les États membres, y compris les deux bénéficiaires eux-mêmes.

Cette proposition laisse, en principe, la correction britannique, ou "rabais britannique", intacte, sauf pour les dépenses dans les nouveaux États membres (qui seront exclues du montant total des dépenses servant au calcul de la correction britannique). Cependant, les dépenses de marché de la politique agricole commune dans les nouveaux États membres seront exclues de cette dérogation, à savoir qu'elles feront partie du montant total des dépenses utilisé pour calculer le rabais britannique.

Avis du Parlement européen - rapport Lamassoure de 2006

Vu que la dernière proposition de la Commission ne satisfait en rien les critères énoncés par le Parlement européen dans sa résolution de 1999 et s'inscrit en faux contre sa conviction personnelle quant à la nécessité d'une réforme en profondeur qui prône davantage de simplicité, d'équité et de transparence, votre rapporteur, dans son rapport adopté le 4 juillet 2006¹, s'est limité à ajouter au texte des passages soulignant l'importance du processus de réexamen à venir.

Ces amendements indiquent simplement les conditions du réexamen et de la participation du Parlement européen, telles qu'elles sont prévues dans le nouvel accord interinstitutionnel du 17 mai 2006 sur la discipline budgétaire et la bonne gestion financière. Des dispositions

¹ P6_TA-PROV(2006)0292.

particulières concernant certains États membres sont peut-être inévitables dans le système actuel. Cependant, elles sont tout sauf souhaitables et devraient être considérées comme un mal nécessaire, acceptable uniquement jusqu'à ce qu'un système nouveau, véritablement équitable, ait été conçu dans le cadre du processus de réexamen.

Dans son rapport, votre rapporteur a également indiqué que les conclusions du dialogue mené depuis quelque temps entre le Parlement européen et les parlements nationaux sur le thème des ressources propres devraient être dûment prises en compte aux fins du réexamen. Il conclut en indiquant qu'il a l'intention de présenter, dans les mois à venir, les résultats des travaux menés conjointement par les parlements nationaux et le Parlement européen dans un rapport d'initiative global sur l'avenir des ressources propres de l'Union européenne.

DOCUMENT DE TRAVAIL N° 5 SUR L'AVENIR DES RESSOURCES PROPRES DE L'UNION EUROPÉENNE

13 novembre 2006

Vers la révision

"Ce (la révision 2008-2009) sera pour nous, députés, l'occasion rêvée d'avoir voix au chapitre financier de l'Union, tant pour les recettes que pour les dépenses, mais nous devons nous atteler tout de suite à la formulation de cette contribution."

Lord Grenfell dans son résumé du groupe de travail 4 de la réunion parlementaire mixte sur l'avenir de l'Europe, 8 et 9 mai 2005

Nécessité d'une réforme

Les négociations portant sur le nouveau cadre financier 2007-2013 ont démontré que le système actuel des ressources propres n'assurait pas à l'Union européenne de 25 (27) États membres une base financière solide et cohérente pour la mise en oeuvre de ses choix politiques. Les contributions des États membres, qui continuent à provenir des budgets nationaux, sont calculées selon une méthode qui est devenue de plus en plus obscure, inéquitable et impossible à comprendre pour les citoyens. Par ailleurs, les modalités du système actuel sont arrêtées à huis clos, sans aucun contrôle parlementaire.

Votre rapporteur est véritablement convaincu qu'il convient de réformer entièrement les recettes de l'Union européenne, et ce dans un sens propre à dissuader les États membres de vouloir dépenser les crédits communautaires uniquement dans les domaines où leur propre profit est le plus grand, au lieu de concentrer les ressources disponibles sur les politiques profitables à l'Europe dans son ensemble et essentielles pour son avenir.

Le Conseil européen réuni à Bruxelles en décembre dernier a invité la Commission à entreprendre un "réexamen complet et global, couvrant tous les aspects des dépenses de l'Union européenne (...) y compris la compensation en faveur du Royaume-Uni"¹ et à faire rapport en 2008/2009. Pour l'avenir prévisible, ce réexamen offre peut-être une dernière chance de créer ce nouveau système, véritablement européen, qui pourrait devenir opérationnel au début de la période d'application du prochain cadre financier, à partir de 2014. En effet, tous les efforts déployés par le passé pour orienter l'Union vers un système davantage transparent, équitable par lui-même, ont échoué jusqu'ici.

Coopération avec les parlements nationaux

¹ Clause de révision incluse dans l'accord interinstitutionnel du 17 mai 2006 - voir annexe.

En étudiant les propositions faites par la Commission en 2004¹, votre rapporteur en est arrivé à la conclusion que tout travail que le Parlement européen effectuerait sur le thème des ressources propres en vue de trouver une solution équitable, simple et transparente devrait se faire en coopération étroite avec les parlements des États membres, car ce sont eux qui, en fin de compte, devraient marquer leur accord sur toute proposition qui serait faite.

C'est pourquoi le thème des ressources propres a été inscrit à l'ordre du jour de la réunion de juin 2005 entre la commission des budgets du Parlement européen et les commissions des budgets des parlements nationaux. La réaction positive des représentants des parlements nationaux à l'inscription du thème des ressources propres à l'ordre du jour, d'une part, et les discussions intéressantes et ouvertes menées à cette occasion, d'autre part, ont encouragé votre rapporteur à poursuivre dans cette direction.

En novembre 2005, un questionnaire rédigé par votre rapporteur a été adressé à toutes les commissions des budgets des parlements nationaux. Il s'agissait de déterminer s'il serait possible d'établir, en vue d'une réforme du système des ressources propres, un certain nombre de principes fondamentaux susceptibles d'être appuyés par le Parlement européen et par une majorité représentative des parlements des États membres ("anciens" et "nouveaux", "bénéficiaires nets" et "contributeurs nets", États membres du sud et États membres du nord, etc.).

Les réactions à ce questionnaire ont été multiples: certains parlements, pour l'une ou l'autre raison, ont choisi de ne pas répondre du tout; certains ont répondu par écrit; et certains ont invité votre rapporteur pour un échange de vues personnel. À ce jour, votre rapporteur a eu l'occasion de s'adresser aux commissions des budgets – ou à leurs représentants - du Luxembourg, du Portugal, de la Finlande, de la France, de l'Allemagne, de l'Espagne, de la Belgique et de la Hongrie.

À l'analyse des réponses écrites au questionnaire et des résultats des rencontres bilatérales, on discerne les premiers signes d'un accord possible sur certains points généraux. Ces points ont été développés davantage par le groupe de travail sur les ressources propres de la réunion interparlementaire des 8 et 9 mai 2006, organisée conjointement par le Parlement européen et le parlement autrichien à Bruxelles.

Nombre de participants à cette réunion ont été d'avis que l'instauration d'un groupe de travail informel de parlementaires chargés de soumettre des propositions concernant la révision prévue pour 2008-2009 était un bon moyen de garantir la participation pleine et entière des parlements au processus². Cette évaluation positive de la création d'un groupe de travail a également été partagée par les participants à la réunion annuelle des présidents des commissions des budgets des parlements nationaux et de la commission des budgets du Parlement européen, qui a eu lieu à Bruxelles le 21 juin 2006 et qui a été une excellente occasion de procéder à un nouveau tour de table.

De l'avis de votre rapporteur, la prochaine réunion parlementaire commune des 4 et

¹ "Propositions Schreyer", COM(2004)0505 et COM(2004)0501.

² Résumé du groupe de travail 4 présenté lors de l'assemblée plénière de la RPC du 9 mai 2006.

5 décembre 2006 offrira la possibilité de promouvoir la participation du Parlement européen et des parlements nationaux au processus de révision et d'engager le dialogue dans une phase davantage structurée. "Le financement futur de l'Union" sera de nouveau le thème d'un groupe de travail. Des discussions intéressantes et productives sur la base du travail déjà réalisé en commun s'ensuivront certainement.

Votre rapporteur es convaincu que, si les contacts parlementaires, qu'ils soient multilatéraux ou bilatéraux, se poursuivent dans l'esprit de confiance mutuelle et d'ouverture dans lequel ils ont débuté, le Parlement européen et les parlements des États membres pourraient arriver à une entente sur des principes fondamentaux en la matière.

Rapport d'initiative sur l'avenir des ressources propres de l'Union européenne

Votre rapporteur compte présenter les résultats des travaux menés conjointement par les parlements nationaux et le Parlement européen dans un rapport d'initiative sur l'avenir des ressources propres de l'Union européenne, qui devrait être examiné et voté en séance plénière pour la fin de l'année. Ce rapport pourrait alors fournir un certain nombre d'orientations communes pour le travail de réexamen à entreprendre par la Commission, donnant ainsi à voir aux chefs d'État ou de gouvernement ce que pourraient être les desseins de leurs parlements.

Principes fondamentaux de tout nouveau système

Sur la base des propositions Schreyer de 2004, constituant un point de départ, et de l'étude sur les ressources propres commandée par le Parlement en 2005¹, apportant certains autres éléments de réflexion, votre rapporteur espère pouvoir, au cours de ses nombreuses discussions avec des représentants des parlements nationaux, dégager un consensus sur les principes fondamentaux suivants de la réforme:

- Respect intégral de la souveraineté fiscale des États membres

Un nouveau système ne devra en aucun cas accorder à l'Union européenne le droit de lever des taxes. La souveraineté fiscale continuera à appartenir aux seuls États membres, qui pourraient autoriser l'Union à bénéficier directement d'une certaine partie d'une taxe, pendant une période de temps limitée, cette décision des États membres pouvant révoquée à tout moment.

- Neutralité fiscale

Toutes autres choses restant égales, le transfert d'une politique au niveau européen ne peut augmenter les dépenses publiques générales ni la charge fiscale pour les citoyens. Si un nouveau système attribuait directement une partie d'une taxe à l'Union européenne, une réduction équivalente devrait être opérée ailleurs.

- Aucune modification de l'ordre de grandeur du budget de l'Union européenne

¹ Groupe d'études politiques européennes, 30 juin 2005: *Ressources propres: évolution du système dans une Union européenne de 25. Étude pour le Parlement européen.*

Le plafond de 1,24% du RNP sera inchangé. La réforme des ressources propres de l'Union n'entraînera aucune augmentation de l'ordre de grandeur du budget, qui est une question différente.

- Entrée en vigueur progressive du nouveau système

Des périodes transitoires pour une introduction progressive du nouveau système doivent être prévues. Si un accord politique pouvait être atteint, une première phase de la réforme pourrait commencer à partir de 2009. Tout en gardant le système des contributions nationales en tant que tel, ce système pourrait être modifié pour devenir plus simple, transparent et absolument proportionné à la prospérité relative à chaque État membre.

- Établissement d'un lien politique clair entre une réforme des recettes et une réforme des dépenses

La réforme de la structure des recettes de l'Union européenne doit aller de pair avec la réforme de la structure des dépenses de l'Union européenne, comme le prévoit la Déclaration 3 du nouvel accord interinstitutionnel. Le passage d'un système fondé sur les contributions des États membres à un système de ressources véritablement propres affectées directement à l'Union permettra également de ne plus devoir tenir compte, s'agissant des dépenses de l'Union européenne, de l'exigence d'un "juste retour".

Autres considérations

S'il est clair pour votre rapporteur que l'heure n'a pas encore sonné pour une véritable fiscalité européenne, la possibilité de revenir à un système tel qu'il était prévu au départ dans le traité de Rome pourrait être envisagée à long terme. La charge que représentent pour les finances nationales les contributions des États membres aux finances de l'Union européenne pourrait être réduite en attribuant directement à l'Union européenne une ressource fiscale, décidée dans un cadre national mais étroitement liée aux activités communautaires. Cette deuxième phase pourrait être progressivement introduite à partir de 2014.

Pour pouvoir, sur la base de données fiables et à jour, étudier les possibilités concrètes des composantes futures des recettes de l'Union européenne, votre rapporteur attend également les résultats d'une étude commandée par le Parlement européen en octobre 2006, qui mettra l'accent sur certaines taxes qui pourraient entrer en ligne de compte dans un nouveau système de ressources propres. Pour déterminer clairement les choix politiques possibles, la Commission pourrait également être invitée à présenter un tableau détaillé des avantages et désavantages des taxes nationales existantes susceptibles d'être utilisées à cet effet, dans le respect intégral des principes fondamentaux énumérés ci-dessus.

Dans son rapport d'initiative sur les ressources propres, qui devrait être présenté en séance plénière au cours du printemps 2007, votre rapporteur compte, sur la base du travail effectué l'an passé en étroite coopération avec les parlements nationaux, pouvoir formuler des propositions concrètes quant à ce que pourrait être un futur système de ressources propres, équitable et facilement compréhensible pour nos citoyens et ne faisant appel ni à des mécanismes de compensation ni à des exemptions nationales.

Accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire et la bonne gestion financière

3. Déclaration relative au réexamen du cadre financier

1. Dans les conclusions du Conseil européen, la Commission a été invitée à entreprendre un réexamen complet et global, couvrant tous les aspects des dépenses de l'UE, y compris la politique agricole commune, ainsi que des ressources, y compris la compensation en faveur du Royaume-Uni, et à faire rapport en 2008-2009. Ce réexamen devrait s'accompagner d'une évaluation du fonctionnement de l'accord interinstitutionnel. Le Parlement européen sera associé au réexamen à tous les stades de la procédure de réexamen sur la base des dispositions suivantes:

- au cours de la phase d'examen suivant la présentation du réexamen par la Commission, on veillera à ce que des discussions appropriées soient menées avec le Parlement européen sur la base du dialogue politique normal entre institutions et à ce que les positions du Parlement européen soient dûment prises en compte;
- conformément à ses conclusions de décembre 2005 concernant ce réexamen, le Conseil européen «pourra prendre des décisions sur toutes les questions qui y sont traitées». Le Parlement européen sera associé à toutes les mesures formelles de suivi conformément aux procédures pertinentes et dans le plein respect des droits dont il jouit.

2. Dans le cadre du processus de consultation et de réflexion conduisant à l'élaboration du réexamen, la Commission s'engage à tenir compte de l'échange de vues approfondi qu'elle mènera avec le Parlement européen lors de l'analyse de la situation. La Commission prend également acte de l'intention du Parlement européen de convoquer une conférence pour dresser le bilan du système des ressources propres, à laquelle participeront les parlements nationaux. Les résultats de cette conférence seront considérés comme une contribution dans le cadre dudit processus de consultation. Il est entendu que les propositions de la Commission seront présentées sous l'entière responsabilité de celle-ci.