

Cercle 3
Working document 8**NOTE**

du	Président du cercle de discussion sur les ressources propres
aux	Membres du cercle
Objet :	Questionnaire sur les implications de la procédure de décision sur les ressources propres

Les questions posées par le mandat du cercle de discussion "ressources propres" ont une double nature. D'un côté le groupe est appelé à examiner des questions qui relèvent exclusivement du niveau constitutionnel. Il s'agit, notamment, de la procédure de décision :

- a) *"Doit-on retenir, dans la procédure prévue à l'article 269, l'unanimité pour la décision du Conseil ? Quel doit être le rôle du Parlement européen ?*
- b) *Doit-on retenir, dans la procédure prévue à l'article 269, l'exigence de l'adoption par les États membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives, ou doit-on transformer le financement en compétence de l'Union ?"*

Mais d'un autre côté, précisément pour répondre à ces questions, le cercle doit se prononcer sur des sujets qui relèvent du droit dérivé. Il ne s'agit pas de demander au cercle d'élaborer d'ores et déjà ce qui appartient au domaine de la loi, mais plutôt d'examiner la situation présente, de voir s'il s'agit d'une situation satisfaisante ou si elle mérite d'être améliorée. À partir de cette analyse, le cercle sera en mesure de savoir si la procédure actuelle permet, encourage ou en revanche empêche de progresser vers des solutions optimales en matière de financement de l'Union du point de vue de la légitimité, l'efficacité et la simplification. Il s'agit des deux dernières questions du mandat :

- c) *"Les ressources propres actuelles, répondent-elles aux attentes des citoyens en termes d'équité et transparence ?*
- d) *La procédure actuelle de prise de décision, peut-elle permettre une modification substantielle de ces ressources ?"*

Dans la logique décrite, le cercle devrait inverser l'ordre des questions. Il devrait commencer par examiner le système de ressources propres actuel¹ et répondre à la question c) et d) à la lumière des objectifs poursuivis et de quelques principes communs aux traditions des États membres.

1. La finalité primordiale du système de ressources est d'assurer le financement des politiques de l'Union. L'arrêt définitif du budget annuel crée l'obligation pour chaque État membre de mettre à disposition de la Communauté les versements dus au titre de ce budget. C'est en raison de l'engagement pris par les États membres de fournir les ressources propres nécessaires que la procédure de décision, particulièrement lourde, de l'article 269 TCE a été établie. Pourtant, le caractère propre des ressources est masqué par le fait que les versements au titre des ressources propres figurent souvent dans les budgets nationaux et apparaissent donc subordonnés au vote des parlements nationaux. L'intervention de ceux-ci dans le cadre de la procédure budgétaire des États membres entretient l'équivoque quant à l'automaticité de la mise à disposition des ressources et par conséquent soulève des doutes quant à l'autonomie financière de l'Union. Dans ces conditions, l'exigence de ratification du système représente-t-elle une vraie garantie pour le financement de l'Union ?
2. Le grand changement de culture budgétaire résultant, à partir de 1988, des accords interinstitutionnels successifs sur la discipline budgétaire et les perspectives financières ainsi que l'introduction à la même époque de certains éléments correcteurs des déséquilibres budgétaires, ont permis le financement stable de l'Union. Mais la logique intergouvernementale qui préside à l'article 269 n'a permis la conclusion de ces accords qu'au coût de compromis extrêmement complexes. Le document de travail 01 atteste de la complexité de ces compromis qui permettent en définitive à l'Union de financer ses politiques. Des compromis d'une telle sorte seront-ils possibles dans une Union élargie ?

¹ Le secrétariat a distribué un document descriptif du système de ressources propres (WD 01)

3. Le système de financement de l'Union doit non seulement assurer le financement de ses politiques mais il doit également contribuer à atteindre les objectifs fixés dans la Constitution. Considérant le type de négociation entre les gouvernements des États membres lors du renouvellement du système de ressources propres et les compromis auquel il donne lieu, l'on peut se demander jusqu'à quel point il contribue à l'intégration, la solidarité et la cohésion au sein de l'Union.

Il faut rappeler à cet égard que le projet d'article 3 de la Constitution à son paragraphe 5², qui reprend le principe de suffisance des moyens³, affirme que les objectifs de l'Union "sont poursuivis par des moyens appropriés, en fonction des compétences que la présente Constitution confère à l'Union". Or l'Union ne disposant pas aujourd'hui d'une vraie compétence en ce qui concerne son propre financement, elle ne peut pas décider des "moyens appropriés" pour atteindre ses objectifs. La question qui se pose est celle de savoir s'il ne faut pas prévoir une compétence explicite de l'Union qui porte sur son propre financement, comme certains l'ont proposé, ce qui impliquerait notamment de supprimer l'exigence de ratification nationale dans la base juridique du système des ressources propres et d'instituer ainsi l'autonomie financière de l'Union.

4. Le rapprochement de l'Union de ses citoyens et la transparence constitue un des éléments clés du mandat de Laeken. La complexité et l'opacité du système actuel de financement le rendent absolument incompréhensible pour les citoyens. Cette situation est d'autant plus grave que toutes les démocraties reposent en matière de finances publiques sur le principe de consentement à l'impôt à travers la représentation parlementaire. Théoriquement les citoyens sont représentés par leurs parlements nationaux qui participent à la prise de décision à travers l'exigence de ratification nationale. Il s'agirait d'un consentement indirect. Mais la participation parlementaire est en réalité, assez théorique. La négociation entre les gouvernements étant d'une grande complexité et le compromis difficile à atteindre, il est évident que les parlements nationaux n'ont pratiquement aucune marge de manœuvre.

² CONV 528/03

³ Couvert actuellement par le paragraphe 4 de l'article 6 du TUE.

Le principe du consentement à l'impôt conduit à se poser la question du rôle du Parlement européen qui est, en définitive, l'émanation directe du vote des citoyens. Actuellement, il ne donne qu'un avis consultatif dans le cadre d'une procédure qui détermine une partie de la charge fiscale, celle destinée au financement de l'Union, qui pèse sur les citoyens. D'ailleurs il est le seul Parlement déchargé de toute responsabilité fiscale. Faut-il renforcer sa participation dans la prise de décision concernant le financement de l'Union ?

5. Les citoyens européens ignorent combien l'Union leur coûte. Les deux principales ressources qui financent l'Union (les ressources TVA et PNB) s'apparentent à des contributions nationales, de telle façon que c'est l'État et non le citoyen qui est dans la pratique considéré comme contributeur au budget de l'Union. D'ailleurs l'équité fiscale dans l'Union est toujours considérée en terme de rapport entre États et non entre citoyens.

De nombreuses propositions ont été faites au sein de la Convention en vue de la création d'impôts européens qui pourraient soit être liés à des activités de l'Union soit consister en une participation à des impôts nationaux. Ces propositions répondent en général à un souci de transparence : il faut que les citoyens sachent combien l'Union leur coûte. Elles répondent aussi à un souci de rationalité et de rapprochement de l'Union aux citoyens, son financement doit reposer sur la capacité contributive des citoyens. Dans une logique constitutionnelle, ces propositions semblent offrir une alternative stable à la renégociation régulière des contributions nationales qui constitue un traumatisme périodique pour la cohésion de l'Union.

Il faut se poser la question de savoir si une telle évolution du système est souhaitable et dans ce cas, si elle est possible avec la procédure actuelle de prise de décision. Est-il nécessaire de reconnaître explicitement dans la Constitution la possibilité du financement de l'Union par des impôts ?

6. Le cercle de discussion sur la procédure budgétaire recommande de consacrer les perspectives financières dans la Constitution. Elles deviendraient ainsi juridiquement obligatoires. La Constitution doit inclure le principe selon lequel le "cadre financier" fixe les montants contraignants des plafonds annuels des crédits pour engagements par rubrique dans la limite des ressources propres de l'Union ainsi que le montant du plafond annuel des crédits pour paiements qui doivent de toute façon respecter le plafond des ressources propres.

Dès lors la question se pose de savoir quel doit être le lien juridique entre ces différents plafonds et les actes de droit dérivé qui les concernent (la loi relative au cadre financier et celle relative aux ressources propres). En effet, certains ont proposé de séparer la question du plafond de ressources et donc de la dimension du budget de l'Union, de celle concernant les modalités de financement, c'est à dire, les ressources elles-mêmes. Le plafond des ressources devrait-il faire l'objet d'une décision séparée ? Soumise à une procédure différente ?

Actuellement, le plafond des ressources est entériné, du point de vue juridique, par la décision "ressources propres" en vertu de l'article 269 TCE, néanmoins il fait l'objet de la négociation des perspectives financières. Serait-il souhaitable que ce soit le cadre financier pluriannuel, une fois devenu juridiquement obligatoire, l'acte qui fixe le plafond des ressources ensemble avec les plafonds des dépenses (exprimés en crédits pour engagement et en crédits pour paiements) ?

7. Un autre élément dont il faut tenir compte est l'équilibre interinstitutionnel. La question qui se pose est celle de savoir si la procédure concernant les ressources propres doit être considérée en tenant compte également des procédures d'adoption des perspectives financières et du budget annuel, de telle façon que le tout puisse constituer un ensemble cohérent.
