

CERCLE III

Working document 14

"Cercle de discussion" sur les ressources propres

**Objet : Note de David O'Sullivan en réponse aux questions posées par le document
CONV 654/03**

Les membres du "cercle de discussion" sur les ressources propres trouveront en annexe une note de M. David O'Sullivan, membre suppléant de la Convention.

Note de David O'Sullivan, membre du cercle de réflexion III, en réponse aux questions posées par le document CONV 654 /03

Question n° 1

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 ?

Non, dans ce domaine comme dans d'autres, le nombre futur d'Etats membres fait obstacle au maintien de l'unanimité prévue à l'article 269 TCE. Maintenir l'unanimité revient à courir le risque d'un blocage ou de sérieux retards ; or les citoyens attendent une Union qui fonctionne.

La contribution que j'ai adressée au cercle de réflexion II sur la procédure budgétaire propose qu'en matière de ressources propres, le Conseil statue à la majorité qualifiée renforcée sur proposition de la Commission et sur avis conforme du Parlement européen.

Reconnaître au Parlement européen élu au suffrage universel un rôle accru dans la procédure de définition des ressources de l'Union, de leur composition et de leur montant va dans le sens d'une meilleure légitimation démocratique des décisions communautaires. Ce serait cohérent avec l'évolution constante qui, depuis plusieurs années, tend à en faire le co-législateur, aux côtés du Conseil des ministres. Le Parlement a vocation à exercer pleinement son rôle, partagé avec le Conseil, d'autorité budgétaire, tant pour les dépenses que pour les recettes.

Question n° 2

Doit-on retenir, dans la procédure prévue à l'article 269, l'exigence de l'adoption par les Etats membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives ou doit-on le transformer en compétences de l'Union ?

Les Parlements nationaux doivent continuer à être associés au financement de l'Union européenne ; ils gagneraient toutefois à intervenir selon des modalités nouvelles, à définir dans le cadre de la réflexion d'ensemble que la Convention doit mener sur ce point. La solution doit être cohérente avec celle qui sera trouvée pour d'autres décisions fondamentales auxquelles participent les Parlements nationaux, notamment les modifications de la Constitution ou l'approbation des accords d'adhésion.

En effet, le nombre futur des Etats membres accroît le risque de blocage du fait de l'absence ou du retard de vote d'un Parlement.

Sur la question des compétences, je renvoie volontiers à l'excellent rapport d'Alain Lamassoure (PE A 5 – 0133 / 2002) ; en toute rigueur, il convient en effet de reconnaître à l'UE une certaine compétence, encadrée et limitée, en matière financière.

Question n° 3

Les ressources propres actuelles répondent-elles aux attentes des citoyens en termes d'équité et de transparence ?

Les citoyens ne peuvent pas être satisfaits du système actuel qui est à la fois opaque et compliqué. Dans une Union d'Etats et de citoyens, cette situation n'est pas satisfaisante.

Il ne leur est pas possible, à la lecture des traités, d'avoir une idée de la manière dont l'Union est financée. L'article 269 actuel prévoit en effet expressément le financement par des ressources propres mais elles ont beaucoup évolué dans le temps : actuellement, ce sont essentiellement les droits agricoles et les cotisations « sucre », les droits de douane mais aussi la ressource TVA et la ressource PNB. Cette dernière a permis le développement des politiques communes en garantissant la stabilité de leur financement.

Mis à part l'effet de la correction des déséquilibres budgétaires, le système des ressources propres n'est pas loin d'aligner le financement sur la capacité de paiement moyenne des citoyens. Cependant, le système est très opaque : les citoyens ne sont pas non plus en mesure d'évaluer leur contribution individuelle au financement de l'Union : ainsi, la TVA est calculée sur une base virtuelle, avec un écrêtement ; et l'intégration de la correction des déséquilibres budgétaires introduit des complexités difficilement compréhensibles dans le taux d'appel des ressources TVA et PNB.

Question n° 4

La procédure actuelle de prise de décision peut-elle permettre une modification substantielle de ces ressources ?

La question est ambiguë.

Une « modification substantielle » n'est pas forcément nécessaire puisque l'article 269 prévoit expressément le financement par des ressources propres. Il faut donc distinguer entre la procédure qui, comme on l'a indiqué, doit être réformée pour des motifs d'efficacité et de démocratie, et le principe du financement par des ressources propres qui doit être conservé. En outre, dans une démarche constitutionnelle, il ne semble pas nécessaire d'entrer dans le détail de la rédaction. La contribution précitée diffusée dans le cercle de réflexion sur la procédure budgétaire fait des propositions concrètes de rédaction auxquelles je renvoie (article 3.1 notamment).

*

Au total, il semble qu'une approche en termes de hiérarchie des normes soit la plus pertinente :

- dans le texte de niveau le plus élevé, offrant les plus grandes garanties aux gouvernements, fixer le chiffre du plafond des ressources propres (le principe de ce plafond figurerait dans la Constitution elle-même) ;

- dans un texte de niveau intermédiaire, établir le plafond des perspectives financières (ou à l'avenir, si la recommandation du groupe Christophersen est suivie, du « cadre financier pluriannuel ») qui devra naturellement respecter le plafond des ressources propres ;
- et enfin, dans un texte de niveau inférieur, déterminer les montants annuels du budget qui devront respecter le cadre financier pluriannuel.

Cette solution permettrait de doter le système d'un « verrou » de nature à rassurer les Etats membres tout en préservant une certaine souplesse dans l'adoption du cadre financier pluriannuel et plus encore des budgets annuels. Elle exclut l'hypothèse d'un texte unique pour le plafond des ressources propres et le plafond de dépenses du cadre financier pluriannuel puisque les procédures d'adoption doivent être différentes. Naturellement, l'existence de cette hiérarchie des normes n'exclut pas, d'un point de vue politique et pratique, la mise en cohérence des décisions « perspectives financières » et « ressources propres ». Le document du secrétariat WD 11 fait d'ailleurs de ce lien explicitement.

Il pourrait également être utile, de prévoir, dans la partie II de la Constitution que les dispositions relatives au plafond des ressources propres feront l'objet d'un réexamen, après un certain délai (à déterminer), en fonction de l'expérience acquise.