

RAPPORT

du	Président du Cercle de discussion sur les ressources propres
aux	Membres de la Convention
Objet :	Rapport final du Cercle de discussion sur les ressources propres

1. Le cercle de discussion sur les ressources propres a conclu ses travaux lors de sa réunion du 6 mai 2003 au cours de laquelle il a examiné le projet de rapport qui lui a été soumis par son Président, M. Iñigo Méndez de Vigo. Lors de ses réunions précédentes, le cercle avait examiné les questions relevant du mandat que lui a confié le Praesidium.
2. Le débat au sein du cercle a mis en évidence l'existence de **trois niveaux** qui doivent être pris en compte lorsque la question des ressources financières de l'Union est abordée. Le niveau constitutionnel, le niveau du système des ressources et le niveau du budget annuel.
3. Le cercle estime qu'il faut consacrer aux ressources propres un article dans la partie I de la Constitution. Cet article doit inclure la procédure de prise de décision.

4. Le cercle considère que la **dénomination** "ressources propres" pourrait prêter à confusion. Dans un souci de transparence, certains se demandent s'il ne faudrait pas parler de ressources de l'Union ou de ressources budgétaires de l'Union. Néanmoins, le concept de "ressources propres" dans le sens de ressources qui appartiennent de droit à l'Union doit être sauvegardé. La Constitution doit consacrer, dans l'article concerné de sa première partie, l'idée du financement de l'Union à travers des ressources qui lui appartiennent de droit.

5. Dans une logique constitutionnelle, le cercle estime que la question c) du mandat précède les autres:

"c) Les ressources propres actuelles, répondent-elles aux attentes des citoyens en termes d'équité et transparence?"

6. Le cercle estime que la réponse à cette question se trouve dans **les principes** qui doivent inspirer le système de financement et que la Constitution doit refléter de façon appropriée :

- Le principe de transparence du financement de l'Union: les citoyens devraient pouvoir connaître le coût de l'Union et devraient pouvoir comprendre comment elle est financée. Le cercle estime que ce principe, qui a un caractère général et qui doit inspirer l'action de l'Union dans tous les domaines, dans la logique du rapprochement de l'Union avec les citoyens, clé de la déclaration de Laeken, a une importance toute particulière en matière de ressources.

Dans ce même objectif de rapprochement des citoyens, le cercle a insisté sur l'importance en termes de transparence, d'accroître le contrôle démocratique sur les résultats effectifs des dépenses au regard des objectifs préalablement fixés. L'efficacité étant aussi une source de légitimité.

- Le principe du consentement à l'impôt¹: le système de financement de l'Union doit être soumis à l'approbation et au contrôle de la représentation parlementaire des citoyens. Il s'agit d'un principe démocratique élémentaire de l'État de droit. La représentation parlementaire des citoyens que ce soit à travers les Parlements nationaux ou le Parlement européen, doit être impérativement associée de manière efficace à la prise de décision en matière de ressources.²
- Le principe d'adéquation des moyens: le système de financement doit permettre à l'Union d'atteindre ses objectifs. Il s'agit du volet budgétaire du principe déjà consacré à l'article 6 paragraphe 4 du TUE: "L'Union se dote des moyens nécessaires pour atteindre ses objectifs et pour mener à bien ses politiques". Ce principe doit être maintenu dans le titre de la partie I de la Constitution consacré aux finances avec une rédaction légèrement modifiée: "L'Union se dote des moyens adéquats pour atteindre ses objectifs et pour mener à bien ses politiques".
- Le principe d'équité entre les États membres: le système de financement de l'Union doit être basé sur la capacité contributive dérivée de la richesse relative des États membres exprimée principalement en termes de PNB. Certains membres du cercle ont rappelé à ce propos que selon le protocole sur la cohésion économique et sociale, les éléments de dégressivité du système de financement de l'Union doivent être progressivement corrigés. Quelques membres ont rappelé que l'équité du système budgétaire ne repose pas exclusivement sur le volet revenus mais aussi sur l'effet redistributif du volet dépenses.³

7. À la lumière de ces principes, le cercle a examiné les questions de procédure de prise de décision qui relèvent de deux premières questions du mandat traitant celle-ci conjointement:

- 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?*

¹ Un des membres du groupe n'est pas d'accord avec le contenu de ce paragraphe.

² Certains membres du cercle ont insisté sur l'importance de faire participer régulièrement les Parlements nationaux dans le débat budgétaire de l'Union.

³ Quelques membres du cercle estiment essentiel de consacrer également en tant que principe budgétaire, le lien qui doit exister entre les orientations de politique économique de l'Union et ses priorités en matière budgétaire.

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?*

8. La **procédure de prise de décision** est prévue actuellement au deuxième paragraphe de l'article 269 du TCE:

" Le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, arrête les dispositions relatives au système des ressources propres de la Communauté dont il recommande l'adoption par les États membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives."

9. Cet article prévoit l'adoption à l'unanimité des dispositions relatives au système de ressources propres de l'Union. Mais il ne s'agit pas de dispositions obligatoires, le Conseil se limitant à en recommander la ratification aux États membres. Il s'agit d'une procédure de décision très lourde. Le cercle s'est posé la question de savoir si cette procédure était apte à garantir à l'avenir l'adoption des mesures nécessaires au financement des politiques de l'Union, compte tenu notamment de "l'effet de nombre".

10. La majorité des membres du cercle a proposé de distinguer, dans l'article de la partie I de la Constitution relatif au système de ressources, deux bases juridiques avec deux procédures distinctes :

- Celle concernant la fixation du plafond des ressources propres et donc de la dimension du budget de l'Union ainsi que la création de nouvelles ressources qui serait soumise à la procédure la plus lourde prévue dans la Constitution et donc à la procédure prévue actuellement à l'article 269 : adoption par le Conseil à l'unanimité des dispositions dont il recommande l'adoption par les États membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives ¹;

¹ Quelques membres du cercle proposent de prévoir que, par cette même procédure, il soit possible de modifier à l'avenir la procédure de prise de décision.

- Celle concernant les modalités concrètes des ressources de l'Union, qui serait soumise à une procédure moins lourde: adoption par le Conseil à la majorité qualifiée [ou à la majorité superqualifiée si une telle modalité de vote était prévue par la Constitution] avec avis conforme du Parlement européen. L'exigence de ratification nationale disparaîtrait, la représentation parlementaire étant assurée par le Parlement européen¹.

11. La plupart des membres du cercle estime que la partie I de la Constitution doit également régler la question de la **hiérarchie** à établir **entre le système de ressources de l'Union**, et en particulier le plafond de ces ressources, **et le cadre financier pluriannuel**.
12. En effet, le cercle de discussion sur la procédure budgétaire a recommandé de consacrer les perspectives financières dans la Constitution. Elles deviendraient ainsi juridiquement obligatoires. Selon ce cercle, la Constitution doit inclure le principe en vertu duquel 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, le lien juridique entre ces différents plafonds et les actes de droit dérivé qui les fixent (la loi relative au cadre financier et celle relative aux ressources propres) doit être clairement établi. Le budget annuel qui détermine la mise à disposition effective des ressources devra à son tour respecter le cadre financier.
13. Le cercle estime que le titre consacré aux finances dans la partie I de la Constitution doit établir clairement le principe selon lequel le plafond des ressources propres est contraignant pour le cadre financier pluriannuel qui est à son tour contraignant pour le budget annuel.

¹ Quelques membres du cercle estiment que le plafond et les modalités des ressources sont indissociables et que l'ensemble doit rester soumis à la procédure actuellement prévue à l'article 269 TCE.

14. En ce qui concerne la troisième question de son mandat :

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

Le cercle a tenu compte du fait que le système de financement de l'Union même, **la nature et les modalités des ressources**, est une question qui relève du droit dérivé et qui fera l'objet de la loi adoptée en vertu de la base juridique prévue dans la Constitution.

15. Les membres du cercle ont abordé de toute façon la question de l'évolution du système de ressources. Des positions divergentes ont été exprimés :

- a) Certains souhaitent que le système de l'Union évolue vers de recettes de nature fiscale. Selon eux, la stabilité et la transparence du système seraient mieux assurées par des impôts européens qui ne devraient en aucun cas signifier une augmentation de la charge fiscale globale qui pèse sur les contribuables. Les membres du cercle qui souhaitent une telle évolution sont à leur tour divisés entre:
- ceux qui estiment qu'il appartient au droit dérivé d'établir un tel type de ressources et qu'aucun changement n'est nécessaire pour décider de la création d'un impôt européen ou de la participation dans un impôt national si la volonté politique de le faire existait. Ils argumentent que l'Union dispose déjà de ce type de ressources: les ressources traditionnelles ont une nature fiscale, tout comme la ressource TVA;
 - ceux qui considèrent qu'il est préférable d'écarter toute incertitude et d'ouvrir de manière explicite la possibilité de prévoir des ressources de nature fiscale dans la base juridique de la Constitution.

- b) D'autres estiment que le système de ressources actuel est suffisamment sûr et équitable. Certains d'entre eux voudraient que la ressource PNB, qui assure la plus grande équité puisqu'elle est basée sur la richesse relative des États, prenne encore plus de place dans le système. Ils sont opposés à l'idée de prévoir dans la base juridique de la partie I de la Constitution la possibilité explicite de créer des ressources fiscales.

16. Le cercle a conclu que, en tout cas, la base juridique actuelle permet la création de nouvelles ressources y inclus celles de nature fiscale ¹.

¹ Quelques membres du cercle estiment cependant qu'une procédure de prise de décision aussi lourde que celle prévue ne facilitera pas la création de nouvelles ressources.