



**EUROPEAN PARLIAMENT**



REPUBLIK ÖSTERREICH  
Parlamentsdirektion

Réunion parlementaire  
8 et 9 mai 2006 – Bruxelles

### **Note d'information**

## **LES FUTURES RESSOURCES DE L'UNION**

1. Le présent document expose les ressources dont dispose actuellement l'Union ainsi qu'un certain nombre d'aspects du système actuel des ressources propres avant d'en résumer l'évolution récente et de présenter les options proposées pour l'avenir des finances de l'Union.

### **LES RESSOURCES ACTUELLES DE L'UNION**

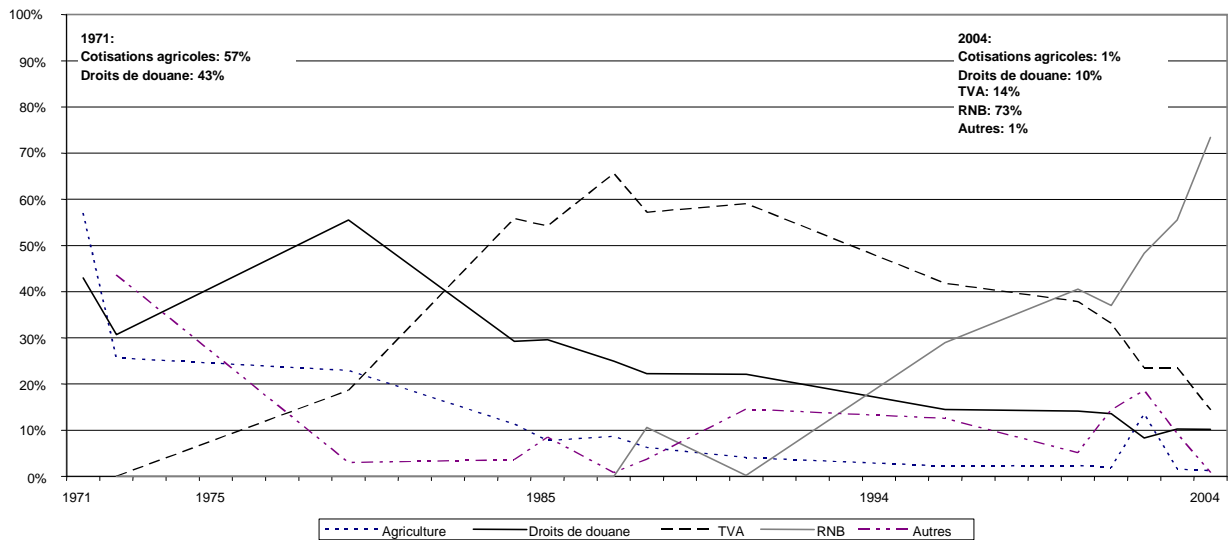
2. À l'origine, les Communautés étaient financées par les contributions des États membres. Depuis la décision du 21 avril 1970<sup>1</sup>, le budget communautaire est financé par des ressources propres revenant de droit à la Communauté sans autre décision des autorités nationales. Cette décision prévoyait des "ressources propres traditionnelles" (droits de douane et droits agricoles, cotisations sur le sucre et l'isoglucose) et une "ressource propre TVA" destinée à équilibrer le budget. Une "quatrième ressource", basée sur le PNB national, a vu le jour en 1988<sup>2</sup>. Le montant maximal des ressources propres est actuellement fixé à 1,24 % du revenu national brut (RNB) de la Communauté.
3. Avec le temps, la part des ressources propres traditionnelles dans les finances de l'Union a fortement diminué alors que celle de la TVA et, surtout, celle de la ressource PNB ont augmenté.

---

<sup>1</sup> JO L 94 du 28.4.1970, p. 19.

<sup>2</sup> JO L 185 du 15.7.1988, p. 24.

### Évolution de la structure des ressources propres de 1971 à 2004



4. La décision du 7 mai 1985<sup>3</sup> a introduit un mécanisme de compensation qui rembourse au Royaume-Uni les deux tiers de la différence entre sa part des recettes de TVA et les dépenses communautaires qui lui sont allouées (la "compensation britannique"). Afin de ne pas toucher aux ressources propres disponibles, la compensation britannique est financée par une contribution supplémentaire des États membres, la quote-part de l'Allemagne, des Pays-Bas, de l'Autriche et de la Suède étant réduite de 75 %.

### QUELQUES ASPECTS DU SYSTÈME ACTUEL DES RESSOURCES PROPRES

5. Si la collecte des ressources propres traditionnelles coûte cher et présente un risque élevé de fraudes ou d'irrégularités<sup>4</sup>, la perception de la TVA et, surtout, de la ressource PNB ne coûte presque rien.
6. Dans les pays les plus pauvres, la part de la consommation – et donc celle de la TVA – dans le revenu national est généralement plus élevée. L'augmentation de la part des ressources propres issue de la TVA rendait donc le mécanisme des ressources propres de plus en plus inéquitable. Avec l'introduction, en 1988, de la quatrième ressource fondée sur le revenu national et les diminutions successives de la part de la TVA, le mécanisme est aujourd'hui plus juste.
7. Les ressources propres issues de la TVA et du PNB sont versées à l'Union à partir des budgets nationaux. Bien qu'elles constituent des ressources propres de l'Union, elles figurent souvent dans les budgets des États membres et peuvent donc être prises, à tort, pour une contribution nationale faisant l'objet d'un vote au parlement, ce qui pourrait faire douter de l'autonomie financière de l'Union. Par ailleurs, elles permettent de souligner l'avantage d'une appartenance du pays à l'Union en termes de solde budgétaire net au lieu d'en souligner les avantages plus globaux.
8. Si l'abandon des ressources propres traditionnelles au profit de la TVA et, surtout, des ressources provenant du PNB a permis à l'Union de disposer de moyens suffisants grâce à une méthode de plus en plus équitable et de plus en plus efficace en termes de coûts, la part

<sup>3</sup> JO C 136 du 4.6.1985, p. 1.

<sup>4</sup> Le financement de l'Union européenne, rapport de la Commission sur le fonctionnement du système des ressources propres du 7.10.1998.

des ressources propres directement issues des budgets publics des États membres a augmenté, réduisant de ce fait l'autonomie financière des Communautés ainsi que la perception des avantages globaux d'une appartenance à l'Union par la population.

9. Une réforme des ressources de l'Union est envisagée de longue date. C'est la Convention européenne qui avait permis aux divers acteurs nationaux et européens d'examiner la question ensemble pour la première fois. Les participants aux discussions sur le système des ressources propres avaient conclu que le financement de l'Union devrait se fonder sur les principes suivants<sup>5</sup>:

- Le principe de transparence: les citoyens devraient pouvoir connaître le coût de l'Union et devraient pouvoir comprendre comment elle est financée.
- Le principe du consentement à l'impôt<sup>6</sup>: 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<sup>7</sup>.
- 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 traité UE: "L'Union se dote des moyens nécessaires 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<sup>8</sup>.

Néanmoins, les avis divergeaient quant à la manière d'y parvenir.

10. Certains souhaitaient que le système de financement de l'Union évolue vers des 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 souhaitaient une telle évolution étaient à leur tour divisés entre:

- ceux qui estimaient qu'il appartient au droit dérivé d'établir un tel type de ressources et qu'aucune modification du traité n'est nécessaire pour décider de la création d'un impôt européen ou de la participation dans un impôt national à partir du moment où il existe une volonté politique de le faire. Ils soulignent que l'Union dispose déjà de ce type de ressources: les ressources traditionnelles sont de nature fiscale, tout comme la ressource TVA;
- ceux qui prônaient une disposition explicite prévoyant des ressources de nature fiscale.

---

<sup>5</sup> Rapport final du cercle de discussion sur les ressources propres (CONV 730/03 du 8.5.2003).

<sup>6</sup> Un des membres du cercle n'était pas d'accord.

<sup>7</sup> Certains membres du cercle ont insisté sur l'importance de faire participer régulièrement les parlements nationaux au débat budgétaire de l'Union.

<sup>8</sup> Certains membres du cercle ont appelé à une correction progressive des éléments de dégressivité du système de financement. Quelques membres ont rappelé que l'équité budgétaire devait également tenir compte de l'effet redistributif des dépenses. Quelques membres estiment essentiel de consacrer le lien entre orientations de politique économique et priorités budgétaires.

11. D'autres estimaient que le système des ressources actuel est suffisamment sûr et équitable. Certains d'entre eux voudraient que la ressource PNB qui, selon eux, 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 d'autoriser explicitement la création de ressources fiscales.
12. La Convention européenne a également examiné le processus décisionnel. Les décisions relatives aux ressources propres sont adoptées par le Conseil statuant à l'unanimité et doivent être ratifiées par les États membres (article 269 du traité CE). Dès lors, d'un point de vue purement technique, à mesure que le nombre d'États membres augmente au terme des élargissements successifs, il est de plus en plus difficile d'introduire les changements permettant de garantir le financement de l'Union.
13. Le traité constitutionnel, tout en maintenant la procédure actuelle de fixation du plafond global des ressources propres, autorise explicitement la création de nouvelles ressources et la suppression de ressources existantes. Par ailleurs, il introduit la procédure de vote au Conseil à la majorité qualifiée, après avis conforme du Parlement européen, pour les lois fixant les mesures d'exécution du système des ressources propres dans la mesure où la loi sur les ressources propres le prévoit.

## **ÉVOLUTION RÉCENTE DU SYSTÈME DES RESSOURCES PROPRES**

14. L'article 9 de la décision du 29 septembre 2000 relative aux ressources propres demande à la Commission d'entreprendre, avant le 1<sup>er</sup> janvier 2006, un réexamen général du système des ressources propres. Le 14 juillet 2004, la Commission a adopté un rapport<sup>9</sup> comprenant une proposition de remplacement du système actuel de correction des déséquilibres budgétaires négatifs par un mécanisme de correction généralisé destiné à simplifier le système et à garantir un traitement plus équitable des contributeurs nets.
15. Grâce au mécanisme généralisé, tous les États membres pourraient bénéficier d'une correction de leur contribution nette dès lors qu'elle dépasserait un seuil prédéfini. Le mécanisme ferait office de garde-fou car il éviterait que la contribution nette des États membres soit excessive. Les corrections seraient financées par chacun des États membres en fonction de sa part relative du RNB. Toutefois, le volume total des corrections serait limité à un plafond déterminé au préalable. En cas de dépassement de ce plafond, les corrections individuelles seraient réduites en conséquence. Il s'agirait d'un second garde-fou destiné à protéger ceux qui ne bénéficient pas du mécanisme de correction.
16. La Commission propose que le mécanisme soit déclenché dès que la contribution nette d'un État membre dépasse 0,35 % de son RNB, auquel cas 66 % des contributions dépassant ce seuil seraient remboursés. Le volume total des remboursements serait limité à 7,5 milliards d'euros par an.
17. Si le Conseil européen des 15 et 16 décembre 2005 a décidé de ne pas adopter le mécanisme de correction généralisé proposé par la Commission, il a néanmoins souligné que les arrangements relatifs aux ressources propres devaient être guidés par un objectif général

---

<sup>9</sup> COM(2004) 505 final.

d'équité et, pour ce faire, il a adopté une série d'adaptations aux contributions de certains États membres au titre des ressources propres TVA et RNB. Il a également décidé d'une réduction progressive d'une petite partie de la compensation britannique.

18. Depuis, faisant suite à la décision du Conseil européen, la Commission a présenté une proposition de mise à jour de la décision relative aux ressources propres<sup>10</sup>.

## **OPTIONS POUR L'AVENIR DES FINANCES DE L'UNION**

19. Dans le cadre des prochaines perspectives financières, le rapport de la Commission de 2004 sur le financement de l'Union propose le remplacement, à longue échéance, du système actuel de ressources propres par un véritable système fiscal destiné à doter l'Union d'une autonomie financière et à supprimer tout lien entre contributions et recettes nationales ainsi qu'entre l'importance excessive accordée au solde budgétaire net et une vision étriquée de l'intérêt national.

20. La Commission affirme qu'une ressource fiscale véritable permettrait de créer un lien entre les citoyens et le budget de l'Union, d'améliorer la transparence et d'accroître la responsabilité des décideurs. Elle propose de conserver les ressources propres traditionnelles (droits perçus sur les importations de produits agricoles et cotisations sur le sucre), mais de remplacer progressivement la majeure partie de la quatrième ressource (fondée sur le RNB) et de la ressource TVA actuelle par des ressources liées à la consommation d'énergie, aux assiettes nationales de TVA et, à plus long terme, au revenu des sociétés.

21. Elle envisage ces trois options comme suit:

- L'introduction d'une ressource fiscale liée au carburant utilisé pour les transports routiers serait techniquement possible dans un délai de 3 à 6 ans. D'un point de vue administratif, elle serait relativement simple puisque l'assiette est déjà harmonisée au niveau communautaire par la directive sur la taxation de l'énergie<sup>11</sup>. Des taux communautaires inférieurs à la moitié des taux minimaux prévus par la directive seraient suffisants pour financer la moitié du budget de l'Union.
- L'introduction d'un taux de TVA à l'échelon de l'Union serait techniquement possible dans un délai d'environ 6 ans. Contrairement à la ressource TVA "statistique" actuelle, elle créerait un lien direct clair entre le financement du budget de l'Union 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 l'effet du taux zéro pouvait être neutralisé, le taux communautaire aurait le même impact sur des consommateurs comparables à travers l'Union. Un taux communautaire de 1 % suffirait à couvrir la moitié environ des besoins de financement du budget de l'Union.
- La ressource fiscale basée sur le revenu des sociétés serait la plus longue à mettre en œuvre, tant du point de vue politique que du point de vue administratif. Elle nécessiterait l'existence d'une assiette consolidée commune assortie d'un taux de taxation minimal en remplacement des 25 régimes nationaux distincts et des multiples lois, conventions et pratiques en vigueur en matière fiscale. Les recettes provenant de l'impôt des sociétés étant importantes (un montant total équivalent actuellement à

<sup>10</sup> COM(2006) 99 final du 8.3.2006.

<sup>11</sup> Directive 2003/96/CE du Conseil du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité (JO L 283 du 31.10.2003).

2,6 % du RNB total de l'Union en moyenne), moins d'un quart de ces recettes devrait être attribué à l'Union pour couvrir les besoins de son budget.

22. Le Groupe d'études politiques européennes (GEPE) a examiné les propositions figurant plus haut ainsi que d'autres alternatives au financement de l'Union<sup>12</sup>, dont les accises sur le tabac et l'alcool, une taxe communautaire découlant de l'impôt sur le revenu des personnes ainsi que d'autres taxes telles qu'une taxe Tobin sur les opérations de change ou une taxe sur le kérosène (imposition du secteur aéronautique en raison du changement climatique).
23. Le Parlement européen a appelé à réformer le système des ressources propres afin d'en faire un système plus transparent, plus efficace en termes de coûts, plus simple et plus équitable qui dote l'Union des ressources nécessaires à la définition de ses politiques<sup>13</sup>. Comme le pouvoir de percevoir des recettes se trouve au cœur des pouvoirs parlementaires, le Parlement européen a travaillé en étroite collaboration avec les parlements nationaux des États membres. Le rapporteur actuel du Parlement sur les ressources propres, Alain Lamassoure, a envoyé un questionnaire à ce sujet aux parlements nationaux<sup>14</sup> et s'est lancé dans une série de rencontres avec eux.
24. Le questionnaire suggère d'autres ressources nouvelles possibles et distingue les ressources complémentaires susceptibles de faire l'objet d'un prélèvement européen – telles que l'imposition des revenus des fonctionnaires européens, le droit de seigneurage de la BCE ou l'imposition des bénéfices des entreprises qui opteraient pour le statut de société européenne – des ressources issues des impôts nationaux telles que les droits d'accises sur les produits pétroliers, la TVA, l'impôt sur les bénéfices des sociétés ou un impôt lié aux transactions intracommunautaires.
25. Le 4 avril 2006, les représentants du Parlement européen et de la Présidence autrichienne du Conseil sont parvenus à un accord sur les perspectives financières pour la période 2007-2013. Le total des dépenses a été fixé à 866,4 milliards d'euros pour cette période, soit 4 milliards d'euros de plus que le chiffre retenu par le Conseil européen de décembre 2005. Par ailleurs, les réserves de la BEI bénéficient de 2,5 milliards d'euros supplémentaires, tandis que les crédits accordés à l'aide d'urgence (1,5 milliard d'euros) et à l'instrument de solidarité (qui bénéficie de 200 millions d'euros par an), auxquels les États membres peuvent faire appel en cas de besoin, se trouvent désormais hors des perspectives financières. Une série de mesures destinées à améliorer la gestion financière ont également été adoptées; elles portent notamment sur l'amélioration de l'exécution du budget de l'Union et le renforcement du contrôle, par les États membres, des programmes dont la gestion est partagée. Une révision de l'ensemble des aspects du budget de l'Union – dépenses et ressources – aura lieu en 2008-2009.

---

<sup>12</sup> Own Resources: Evolution of the system in a EU of 25, Study for the European Parliament, Groupe d'études politiques européennes (GEPE), 30.6.2005.

<sup>13</sup> Rapport sur la nécessité de modifier et de réformer le système des ressources propres de l'Union européenne (A4-0105/99) du 8.3.1999.

<sup>14</sup> Le système des ressources propres. Questionnaire à l'intention des parlements nationaux (PE 364.848) du 26.10.2005.