

5.9 Considérant comme judicieuses les actions éligibles proposées et les limites de financement fixées, le Comité exprime son accord avec l'axe 5 «assistance technique».

5.10 Le CESE estime que le FEP devrait également comprendre de façon explicite les aides au financement des activités de pêche dans les eaux intérieures ou continentales, essentielles dans certains États membres de l'Union européenne. Le Comité recommande de remplacer dans le titre I, chapitre II, article 4, point (e) et dans tout autre article du texte de la proposition de règlement du Conseil l'expression «zones lacustres» par «eaux intérieures».

Bruxelles, le 11 mai 2005.

5.11 En ce qui concerne les systèmes de «gestion, suivi et contrôle» du Fonds, le CESE les considère comme très pertinents et nécessaires à l'efficacité que l'on attend du FEP; en conséquence, il leur apporte son soutien total.

5.12 Eu égard à ce qui précède, le Comité économique et social européen apporte son soutien à la proposition de règlement instituant un Fonds européen pour la pêche présentée par la Commission, pour autant que celle-ci tienne compte des considérations présentées dans le présent avis.

La Présidente

du Comité économique et social européen

Anne-Marie SIGMUND

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de décision du Conseil relative au système des ressources propres des Communautés européennes»

[COM(2004) 501 final — 2004/0170 (CNS)]

(2005/C 267/09)

Le 22 octobre 2004, le Conseil a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 15 avril 2005 (rapporteur: M. BURANI).

Lors de sa 417^{ème} session plénière des 11 et 12 mai 2005 (séance du 12 mai 2005), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 118 voix pour, 2 voix contre et 15 abstentions.

1. Introduction

1.1 L'article 9 de la décision du Conseil relative au système des ressources propres des Communautés européennes⁽¹⁾ prévoit que la Commission procédera, avant le 1^{er} janvier 2006, à une **révision complète du système des ressources propres** — prévue pour la période 2007-2013 — en l'assortissant, le cas échéant, de propositions pertinentes. Le Parlement européen, de son côté, a introduit une **demande explicite de révision des critères de contribution**. Dans l'exécution de son mandat, la Commission a soumis, en accord avec le Conseil, la proposition actuellement à l'examen. Le mandat qui a été confié à la Commission apparaît difficile et complexe par sa technicité, mais avant tout délicat à cause de ses aspects politiques touchant aux relations entre les différents États membres et à celles intervenant entre chaque État et ses citoyens.

1.2 Les éléments techniques du document ne sont pas toujours d'une clarté immédiate même pour les lecteurs avertis de principes de l'économie publique. Il convient par ailleurs de reconnaître que la Commission a fait de son mieux afin qu'au

moins les spécialistes soient en mesure de débattre de cette matière et qu'elle soit comprise par les décideurs: cette proposition a en effet été accompagnée d'un rapport⁽²⁾ qui présente la situation actuelle et les avantages et inconvénients des différentes alternatives possibles, ainsi que d'une annexe technique⁽³⁾ qui traite des données économétriques et présente les informations détaillées à caractère comptable, mathématique et économique s'y rapportant.

1.3 Le Comité entend donc concentrer son attention sur les aspects directement liés à l'**équité des contributions** ainsi qu'aux **mécanismes de contribution et de distribution des coûts et des bénéfices** entre les États membres. Il est d'autre part conscient du fait que la terminologie technique difficilement compréhensible peut parfois éclipser l'importance économique ou politique de ses implications. Le concept fondateur de «l'équité» du mécanisme des ressources propres est d'autre

⁽¹⁾ JO L 253 du 7.10.2000, p. 42.

⁽²⁾ COM(2004) 505 final.

⁽³⁾ COM(2004) 505 final vol. II.

part difficile à définir en toute impartialité car il s'appuie sur des éléments objectifs et subjectifs. Tandis que le niveau de prospérité par exemple est mesurable, il est plus difficile d'évaluer les bénéfices indirects découlant de l'appartenance à l'Union. Le résultat final dépendra en tout état de cause des équilibres que l'on parviendra à établir au terme des négociations au sein du Conseil, lesquelles d'ores et déjà ne s'annoncent pas simples.

1.3.1 L'établissement d'un **juste équilibre entre deux principes** constituera la preuve de la validité des solutions: d'un côté, le principe du «**juste retour**», en vertu duquel chacun attend que sa propre contribution soit établie en fonction de la somme des bénéfices — qui ne peuvent être tous quantifiés — découlant de son adhésion à l'Union; de l'autre, le principe de la **solidarité**, qui implique une dose de flexibilité nécessaire pour accorder un peu plus — ou demander moins — compte tenu des besoins de toute la collectivité. Par ailleurs, il convient de tenir compte du fait que ces principes sont généralement acceptés, mais qu'ils sont interprétés par chacun en fonction de ses propres appréciations. Tout gouvernement a à cœur de **protéger ses intérêts financiers** et sait que **l'opinion publique** de son pays joue souvent un rôle décisif dans ses décisions. La conclusion d'accords satisfaisants pour l'ensemble des parties et pour chacune d'entre elles sera liée à l'acceptation de solutions s'inspirant d'un véritable esprit de «**fédéralisme financier**».

2. La situation actuelle

2.1 L'existence de **ressources propres** est l'un des traits caractéristiques spécifiques de l'Union européenne et constitue un des éléments de l'affirmation de la personnalité autonome de la Communauté, ce qui implique qu'elle doit disposer de **moyens de financement propres qui ne dépendent pas des États membres**. Dans ce contexte, les ressources propres de la Communauté peuvent être définies comme un revenu qui lui est attribué pour financer son budget et qui lui revient de droit sans que d'autres décisions des autorités publiques nationales soient nécessaires.

2.2 Selon les principes fondateurs énoncés lors du Conseil européen de Berlin des 24 et 25 mars 1999, le système des ressources propres de la Communauté doit être «*équitable, transparent, économiquement efficace et se baser sur des critères qui reflètent au mieux les capacités de chaque État membre en termes de contribution*». Cette déclaration, plus qu'évidente, n'a pas été observée à diverses reprises et sur différents points.

2.3 La décision du Conseil de constituer des ressources propres remonte au 21 avril 1970, et elle a été successivement complétée et modifiée par la décision du 24 juin 1988 puis, en dernier lieu, par le Conseil de Berlin de 1999. En résumé, les ressources propres sont actuellement de trois types:

- **les ressources propres traditionnelles (RPT)**: elles sont constituées essentiellement des **droits de douane** et des **prélèvements agricoles**,
- **les ressources basées sur la taxe sur la valeur ajoutée (TVA)**: il s'agit d'un prélèvement — initialement fixé à 1 % et modifié par la suite — sur les recettes nationales prove-

nant de la TVA calculées sur une base statistique «théorique» harmonisée; cette base ne peut de toute manière dépasser 50 % du revenu national brut (RNB),

- **les ressources basées sur le RNB**: il s'agit d'un prélèvement effectué proportionnellement au RNB de chaque État membre. Il n'y a pas de limite fixée par pays pour ce prélèvement mais il existe un «plafond» qui limite le total de **toutes** les ressources propres de la Communauté à 1,24 % du RNB de l'ensemble de l'UE.

2.3.1 En 1996, le **total des RPT et des ressources TVA constituait un montant équivalent à plus de 70 % des recettes**; en 2003, ce pourcentage était passé à **38 %** et les calculs effectués par la Commission laissent présager que ce montant se **réduira** encore à **environ 26 %** tant pour 2004 que pour l'année en cours: il s'agit d'une tendance à une **diminution progressive** qui met en relief l'accroissement correspondant de l'importance relative des ressources basées sur le RNB (que l'on appelle «**quatrième ressource**»).

2.4 Le mécanisme de la «**quatrième ressource**» a été modifié par la décision du Conseil du 7 mai 1985: en reconnaissant que le **Royaume-Uni** aurait dû verser une part trop importante par rapport à ses capacités de contribution, il a été décidé que l'on rembourserait à cet État les deux tiers de sa contribution nette. Cette décision a subi **dans le temps** de nombreuses **modifications** et la Commission observe que les changements successifs ont rendu ce mécanisme **d'une complexité croissante et toujours moins transparent**.

2.4.1 La décision de procéder à un «ajustement» avait d'ailleurs été prise précédemment, en l'occurrence par le Conseil de Fontainebleau de 1984, bien qu'en termes généraux qui semblaient impliquer une orientation de **caractère général** d'après laquelle: «*tout État membre supportant une charge budgétaire excessive au regard de sa prospérité relative, sera susceptible de bénéficier le moment venu d'une correction*». Le Royaume-Uni a été le seul bénéficiaire de cette «correction» à compter de l'année suivante (décision de Fontainebleau) et il l'est demeuré jusqu'à nos jours: le montant annuel qui lui a été reconnu (moyenne de la période 1997-2003) s'élève à environ 4,6 milliards d'euros. Le Comité s'interroge sur le sens de l'expression «le moment venu» qui *semblait* vouloir impliquer une mesure temporaire, devant être validée à chaque fois (ce qui n'a pas été le cas) et se pose également la question de savoir si à l'époque, d'autres États, en dehors du Royaume-Uni, se trouvaient dans les conditions de pouvoir bénéficier d'une correction semblable.

2.4.2 La notion de «**charge budgétaire excessive**» dépendait en partie du fait qu'à l'époque le **Royaume-Uni** se trouvait en dernière place dans le classement ⁽⁴⁾ du revenu national brut (RNB) par habitant, rapporté à la moyenne européenne (100): 90,6 contre 92,6 pour l'Italie, 104 pour la France et 109,6 pour l'Allemagne. Aujourd'hui ce classement s'est inversé (données 2003): le Royaume-Uni est en effet en tête avec un PNB de 111,2 équivalent à celui du Danemark, alors que la France présente un résultat de 104,2, l'Allemagne 98,6 et l'Italie 97,3. Un autre élément que l'on avait gardé à l'esprit était que

(4) Voir tableau 1, p. 3, du document de la Commission (COM(2004) 501 final).

le Royaume-Uni se trouvait dans les conditions de devoir verser une contribution très élevée sur la base de la TVA, alors qu'il bénéficiait dans une mesure relativement réduite des contributions de la politique agricole et de la politique régionale. Il s'ensuivait que le Royaume-Uni apparaissait comme le **premier contributeur net** au budget communautaire: il s'agissait d'une situation déséquilibrée exigeant une correction, à laquelle, en effet, on procéda.

2.4.3 Le remboursement en faveur du Royaume-Uni a été supporté, comme c'est toujours le cas, par les autres États membres, en proportion de leur PNB respectif; le Royaume-Uni, évidemment, est exclu de ce calcul. La règle concernant le rapport au PNB a par ailleurs été soumise à une **importante correction** en 1999, lorsque l'on décida d'attribuer à quatre États parmi les plus importants contributeurs au budget (en termes relatifs) (Allemagne, Pays-Bas, Autriche et Suède) une **réduction de 75 %** sur les montants qu'ils devaient, au titre de la correction. Ce nouveau système de contribution aboutit à ce que la France et l'Italie, ensemble, financent 52 % de la correction dont bénéficie le Royaume-Uni.

2.4.4 Si l'on conservait le système actuel, les développements prévus pour la période 2007/2013 aboutiraient à une situation paradoxale, à savoir, un accroissement en moyenne de 50 % de la correction du Royaume-Uni; par ce fait, cet État deviendrait le **plus petit contributeur net** avec une augmentation substantielle de la charge supportée par les autres États membres, y compris les nouveaux.⁽⁵⁾ De surcroît, l'extension prévue de ce mécanisme à d'autres pays (cf. paragraphe 3.6) rend nécessaire selon le Comité une adaptation des règles. Il devient donc évident que **le mécanisme de correction — s'il devait s'avérer réellement nécessaire (v. paragraphe 3.6.4), devrait de toute façon être réformé**, ainsi d'ailleurs qu'en a manifesté l'intention la Commission, et remplacé par d'autres qui, tout en respectant les critères de Fontainebleau, conduisent à des solutions équitables et transparentes.

3. La proposition de la Commission: commentaires à propos des principaux articles

3.1 **Article 2: les ressources propres.** Le paragraphe 1.a reprend, avec quelques modifications, le schéma existant. Les **entrées du premier type (RPT)** — v. paragraphe 2.3 — sont constituées essentiellement de prélèvements, primes, montants supplémentaires ou compensatoires, droits de douane établis sur les échanges avec les pays tiers et de cotisations et autres droits dans le secteur du sucre. Au titre des **frais de perception**, les États membres retiennent 25 % des montants dus. Une retenue aussi importante nécessite un éclaircissement. Cette déduction, qui était initialement de 10 %, a été portée en 1999 à 25 % et pour la première fois définie comme «frais de perception». Il s'agissait évidemment d'une mesure de correction atypique, qui a bénéficié principalement aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, et qui illustre le manque de transparence des procédures.

3.1.1 Le **revenu provenant des RPT** est proportionnellement **en déclin continu** par rapport au total des entrées communautaires (les données portant sur ce point, tout comme celles qui suivent, sont tirées du rapport de la Commission sur

«Le financement de l'Union européenne»⁽⁶⁾): il est en effet passé de 19 % en 1996 à 11,4 % en 2003. Les calculs et les statistiques nécessaires permettant de déterminer les montants dus comportent une utilisation de ressources et des dépenses toujours significatives, même après la réduction des droits de douane.

3.1.1.1 Le CESE s'interroge sur la *réelle opportunité* de maintenir en vie ce système de contributions ou s'il ne conviendrait pas d'en réduire radicalement l'importance pour le remplacer par un ajustement du taux sur le RNB. Le CESE observe par ailleurs que la Commission a adopté une orientation qui va dans le sens exactement opposé, en partant du principe que les recettes fiscales appartiennent de plein droit à l'Union, et qu'elle n'entend pas modifier cette approche, d'autant plus que celle-ci semble avoir l'appui de la majorité des États membres.

3.2 **Le paragraphe 1.b** prévoit que l'on applique un **taux uniforme aux assiettes TVA harmonisées**, valable pour tous les États membres. L'assiette à prendre en considération est limitée à un **plafond équivalent à 50 % du RNB de chaque État**. Le taux uniforme est fixé au paragraphe 4 à 0,30 %. La **baisse de l'importance relative** de cette entrée pour le budget communautaire est significative: de 51,3 % en 1996, on est passé à environ 14 % (prévision) pour 2004 et 2005.

3.2.1 Le CESE a à maintes reprises émis des critiques concernant le système de la **TVA** qui, d'une manière encore plus marquée que pour les RTP, impose des **frais de perception, de gestion et de contrôle élevés**. D'après l'OLAF, la TVA est d'autre part la «taxe pour laquelle la fraude est la plus diffuse» ce qui entraîne un préjudice pour le budget communautaire (préjudice qui est d'ailleurs compensé par un prélèvement plus important sur le RNB).

3.2.2 Dans ce cas également, le **CESE s'interroge sur la rationalité du maintien de ce prélèvement**, sur lequel au contraire la Commission semble faire porter ses préférences, bien qu'elle envisage d'en faire une véritable ressource fiscale, comme prévu à l'origine. Il devrait être possible d'ajuster le pourcentage prélevé sur le RNB de telle sorte que les ressources propres provenant de la TVA soient remplacées par des ressources provenant du prélèvement sur le RNB. Étant donné le rapport étroit qui existe entre les ressources de la TVA et l'importance du RNB, il ne devrait pas en résulter de modification notable de la répartition des contributions entre les pays. En revanche, cela met fin au calcul des statistiques et à la perception de la part de la TVA dans la contribution aux ressources communautaires. Dans le rapport cité sur le financement de l'Union européenne (v. paragraphe 3.1.1), la Commission a en effet pris en considération l'hypothèse de la suppression de la ressource TVA mais est parvenue à une conclusion négative.

3.2.2.1 Le CESE est conscient de la complexité du problème, mais il estime qu'avant d'arriver à une décision finale, il serait utile d'approfondir l'étude sur la nature et les nombreux inconvénients de cette taxe dont il a fait l'analyse à plusieurs occasions. D'autre part, en plus de ce qui a été écrit dans le paragraphe précédent, on rappelle que la TVA fait l'objet depuis des décennies d'un «régime provisoire».

(5) Voir tableau 4 du document précédemment mentionné.

(6) COM(2004) 505 final.

3.3 **Le paragraphe 1.c** constitue l'élément le plus important de la proposition: il prévoit un **prélèvement supporté par le cumul des RNB** de tous les États membres, par l'application d'un taux «qui sera déterminé lors de la procédure budgétaire». Cette procédure constitue une matière spécialisée sur laquelle le Comité ne prend pas position. Il souligne d'autre part que ce prélèvement est en train de devenir proportionnellement de plus en plus important par comparaison avec les autres types de ressources et qu'il présente entre autres l'avantage d'être de loin la ressource présentant la gestion la moins onéreuse, parmi les différentes sources de financement. Dans l'annexe de son rapport, la Commission rappelle que le coût administratif est l'un des critères pris en compte, mais pas le seul, et pas nécessairement le premier: le CESE en prend acte, tout en faisant observer qu'en ce qui concerne les contributions au budget, le respect des principes doit souvent céder le pas aux critères de rentabilité.

3.4 Les trois sources susmentionnées (paragraphe 1.a, b et c) constituent une **combinaison** (complétée par les «autres taxes instituées le cas échéant», prévues au paragraphe 2) qui peut varier considérablement d'une année à l'autre. Depuis longtemps, le Conseil et la Commission s'interrogent sur **l'opportunité du maintien de ce système**. Dans le rapport cité précédemment (7) sur le financement de l'Union, la Commission étudie le moyen de trouver une **structure optimale**, en prenant en considération **trois options**: maintien du système actuel, adoption d'un système de financement fondé uniquement sur le RNB et enfin adoption d'un système basé de manière plus marquée sur les entrées fiscales. Il est probable qu'au cours de l'année prochaine ce sujet sera débattu afin d'aboutir à une décision définitive. Le Comité espère qu'il sera tenu au courant des développements mais il met en garde contre la tendance, qui semble émerger des études réalisées jusqu'à présent, à suivre une approche purement technique et comptable qui délaisse les aspects politiques des choix effectués.

3.4.1 Il a été envisagé de créer, au titre des «autres taxes instituées le cas échéant» évoquées au paragraphe précédent, voire même en remplacement de la ressource TVA, une taxe sur l'énergie polluante, dont les recettes seraient affectées au budget communautaire mais qui seraient spécifiquement consacrées à l'amélioration de l'environnement. Le Comité se déclare opposé à une telle solution, dans la mesure où aucune règle ne permet d'affecter une partie des contributions à un objectif particulier, et indépendamment du fait que la situation politique internationale ne permet pas de prendre des décisions susceptibles d'influer sur les développements futurs.

3.5 Article 3: ressources et engagements. Cet article institue un «plafond» pour les entrées et les dépenses: pour les ressources propres, ce plafond est fixé à 1,24 % du montant total des RNB des États membres, pour les crédits d'engagements, il est fixé à 1,31 %. L'équilibre devrait être assuré par d'autres entrées de type différent. S'agissant des dépenses, les discussions entre les États membres révèlent l'existence de divergences au sujet de la fixation du plafond prévu dans le cadre des perspectives financières. Le résultat dépendra de l'équilibre établi entre la position des partisans d'un rôle plus

fort de la Commission et d'ambitieux programmes de progrès économique et social, exigeant de nouvelles et plus importantes recettes et celle, au contraire, des partisans d'une plus large autonomie des États membres et d'une politique de consolidation. Ces dernières positions impliqueraient le maintien du «statu quo» ou même une (improbable) diminution des ressources actuelles. Il sera nécessaire, en tout état de cause, d'accorder une attention spéciale aux problèmes des nouveaux États membres. Les orientations futures seront en large partie déterminées par l'acceptation de deux concepts qui pourraient être définis de «solidarité globale» et de «développement global»: ce sont des concepts simples à affirmer, mais très difficiles à traduire en termes budgétaires.

3.6 **Article 4.1: le mécanisme de «correction généralisée» (MCG)**. La décision de Fontainebleau concernant le Royaume-Uni est traduite en une *règle générale* qui prévoit que le MCG doit être appliqué à **tout État membre qui présente un déséquilibre budgétaire négatif** supérieur au pourcentage de son RNB: le seuil n'est pas précisé dans le texte de la proposition mais le chiffre de **0,35 % du RNB est indiqué** dans l'exposé des motifs qui accompagne celle-ci. En outre, le **montant global des corrections ne peut dépasser «le volume de remboursement maximal disponible»**. Le calcul des corrections et du montant disponible sera réalisé par le Conseil, conformément à la procédure prévue par l'art.279, par. 2 du Traité CE. La correction est déterminée pour l'État membre concerné, en calculant la *différence entre le total des versements effectués et le total des sommes perçues et en multipliant ce différentiel par le total des sommes réparties*. Si le résultat est positif, on le multiplie par **un taux de remboursement égal à un maximum de 66 % du total des versements effectués, mais, «si nécessaire», il est réduit en proportion afin de respecter le volume de remboursement maximal disponible**. La formule appliquée s'avère en fin de compte difficilement compréhensible et son résultat encore plus difficile à contrôler, ce qui illustre une fois encore, si ce n'est le manque de transparence, en tout cas le besoin de simplification.

3.6.1 Le CESE constate que les questions qu'il s'était posées au paragraphe 2.4.1 et les propositions qu'il avait formulées au paragraphe 2.4.4 ont de fait reçu une réponse à travers l'extension à tous les États d'une mesure qui, bien qu'étant justifiée, concernait un seul État membre et n'avait pas une date d'expiration certaine. Le Comité relève également que le MCG a modifié le concept de «charge excessive» en une approche ayant un **caractère mathématique et comptable**; si cette dernière a d'un côté le mérite de supprimer les appréciations subjectives, d'un autre, elle ne tient pas compte d'aspects que l'on pourrait définir de «**quasi-qualitatifs**»: outre le revenu par tête, la compétitivité, le niveau de protection sociale, l'économie souterraine. Par ailleurs, s'il est un fait que les chiffres seuls ne reflètent pas la situation réelle d'un pays, une règle généralisée qui tienne compte d'éléments d'évaluation étrangers risquerait d'introduire des aspects subjectifs incompatibles avec les exigences de transparence. Il ne reste plus qu'à accepter le MCG tel qu'il est, en ayant conscience du fait que son application n'aboutira pas systématiquement à un résultat optimal.

(7) COM(2004) 505 final.

3.6.2 L'article 4 paragraphe 1 a le mérite de supprimer la contribution directe des États membres pour couvrir le montant de la « correction », en la faisant passer par le budget communautaire; on mettrait donc un terme à un système qui n'avait rien de logique et qui, en tout état de cause, manquait de transparence. L'exposé des motifs de la Commission est riche en calculs dont la compréhension n'est pas toujours aisée, et en considérations dont la lecture contribue à élucider la portée de la proposition de décision. Parmi les données qui aident à apprécier la portée du MCG, on note celle d'après laquelle l'application d'un seuil de — 0,35 % du RNB générera un **volume moyen estimé de corrections brutes équivalent à environ 7 milliards d'euros**. D'après la Commission, l'application du MCG liée à la modification des règles de financement signifie que le niveau de correction *dans le cadre du système actuel* est quelque peu brouillé. Grâce à l'adoption du système et des paramètres qui sont proposés, les calculs de la Commission aboutissent à des résultats quantitatifs, rapportés dans des tableaux comparatifs présentant différentes alternatives et dont l'évaluation sera soumise à la décision des États membres. Le CESE ne dispose pas des éléments nécessaires pour évaluer le fond de cette matière complexe.

3.6.3 Le CESE souhaite par ailleurs attirer l'attention sur deux considérations qui pourraient remettre en question le mécanisme même du MCG. En premier lieu, ce mécanisme s'est révélé **rigide et dépourvu de limites temporelles**. Il faut signaler à ce propos qu'il est dangereux d'instituer des règles en se fondant sur la situation actuelle, qui risque de changer fondamentalement à l'avenir: l'exemple du pacte de stabilité et de croissance en est la preuve patente. En second lieu, il n'est peut-être pas rationnel d'imposer des contributions appelées à être ensuite modifiées par des « corrections », qu'il serait plus juste d'appeler « restitutions », au nom du principe de transparence.

3.6.4 Le CESE rappelle enfin que dans un de ses récents avis ⁽⁸⁾, il avait émis de sérieuses réserves sur l'institutionnalisation du MCG et se demande en tout état de cause s'il ne conviendrait pas de revoir radicalement le concept de « correction », en faisant en sorte que le MCG fasse partie intégrante **des critères de contribution**. La Commission a déjà adopté dans la pratique cette procédure, qu'il serait souhaitable d'institutionnaliser en l'assortissant d'une clause de révision périodique, par exemple tous les sept ans.

3.7 **Article 4.2 (a): la correction du Royaume-Uni.** Ce paragraphe contient une **règle transitoire** d'après laquelle le Royaume-Uni, *en plus de bénéficier des corrections évoquées au paragraphe précédent*, **conserve les droits dits de « Fontainebleau »** jusqu'en 2011 selon un **mécanisme décroissant**: 2 milliards d'euros en 2008, 1,5 en 2009, 1 milliard en 2010 et 0,5 en 2011. Ces paiements seraient *indépendants du MCG* et dans la pratique, **continueraient à être financés selon les règles actuelles** d'après lesquelles le Royaume-Uni ne participe pas au financement et la part de l'Allemagne, des Pays-Bas, de l'Au-

triche et de la Suède est limitée à 25 % de leur part normale (v. paragraphes 2.4.3 et 2.4.4). D'après la Commission, ces nouvelles mesures devraient **réduire l'impact financier du MCG pour le Royaume-Uni** en quatre étapes progressives. Au cours des dernières années (pour la période 1997-2003), le Royaume-Uni a perçu une correction nette de 4,5 milliards d'euros par an en moyenne, alors qu'avec le MCG, il devrait percevoir 2,1 milliards d'euros par an en moyenne. Les mesures transitoires proposées élèvent le montant annuel global moyen (Fontainebleau plus MCG) à 3,1 milliards d'euros.

3.7.1 La mesure préconisée est de toute évidence le résultat d'une combinaison de différents éléments: prise en compte de situations passées, nécessité de transparence et opportunités politiques. Ce n'est certes pas la première fois que sont introduites des dérogations aux règles communes: les traités d'adhésion, anciens et nouveaux, en sont la preuve. Les observateurs externes et qui ne sont pas directement concernés pourraient avoir quelques difficultés à accepter les règles dont il est question, mais la réalité à laquelle il faut se confronter pourrait suggérer aux décideurs de soumettre des *solutions équilibrées mais surtout transparentes et bien argumentées*. Dans ce cas, **en plus du compromis entre « le juste retour » et la solidarité** dont il a été question au paragraphe 1.4, il faudra que les négociateurs fassent preuve d'une **sensibilité politique particulière** qui tienne compte de l'opinion publique de l'Europe et particulièrement de ces pays qui y ont adhéré tout récemment.

3.8 **Article 4.2 (b): introduction progressive du MCG.** La règle qui introduit **le MCG devrait être introduite graduellement**: le taux de remboursement maximal de 66 % dont il est question à l'article 4.1 (cf. paragraphe 3.6) serait appliqué seulement à compter de 2011; à son introduction, en 2008, il serait de 33 % pour passer à 50 % en 2009 et 2010 et enfin atteindrait sa valeur définitive l'année suivante. La Commission est d'avis que cette mesure est nécessaire « afin de **compenser l'augmentation des coûts due aux paiements complémentaires prévus** en faveur du Royaume-Uni et limiter ainsi le coût global du financement au cours de la période transitoire »; un témoignage évident des difficultés contre lesquelles l'Europe se débat et qu'il serait déloyal d'occulter aux citoyens. Le CESE ne peut que réitérer, en les renforçant, les observations formulées au point précédent 3.7.1.

3.9 **Article 5: modalités comptables concernant les corrections.** Chaque État membre prend à sa charge les corrections proportionnellement à son RNB par rapport au RNB total de l'Union. **La correction est accordée** aux États en droit d'y prétendre, **au moyen d'une réduction de leurs versements**, alors que **les charges financières supportées par tous les États membres s'ajoutent à la part de chacun des États**; cette dernière est obtenue en appliquant un taux à la somme des RNB de tous les États. Le CESE ne formule aucun commentaire particulier: une fois accepté le mécanisme, sa mise en oeuvre ne peut être différente.

⁽⁸⁾ Avis du CESE sur la « Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen: Construire notre avenir commun-défis politiques et moyens budgétaires de l'Union élargie 2007-2013 »; JO C 74 du 23.03.2005, p. 32, paragraphe 5.5.1.

3.10 Articles 6, 7 et 8: modalités non comptables concernant les ressources propres. Ces règles également n'appellent aucun commentaire particulier, dans la mesure où elles sont conformes aux principes généraux de comptabilité publique: interdiction d'allouer des recettes à des postes particuliers de dépenses, report de l'excédent sur les années suivantes, modalités de perception des ressources propres.

3.11 Article 9: modification de la structure des ressources propres. Par cet article, s'il est approuvé, la Commission s'engage à présenter **une ressource propre fondée sur une base véritablement fiscale**, qui devrait entrer en vigueur le 1er janvier 2014.

3.11.1 Le rapport sur le financement de l'Union susmentionné ⁽⁹⁾ traite en détail cette question: en résumé, la Commission tend à proposer une réduction substantielle de la contribution provenant du RNB, en la remplaçant par une augmentation correspondante de l'apport **fondé sur la fiscalité**. En résumant à l'extrême — ce qui comporte nécessairement une schématisation — **trois alternatives** sont prises en compte: une taxation basée sur la consommation énergétique, un prélèvement réel et non statistique sur la TVA, un impôt sur les sociétés. Le remplacement partiel de la quatrième ressource par un régime «fiscal» aurait, d'après la Commission, (paragraphe 4.1.1.1 du rapport) le mérite d'accroître la **visibilité de l'Europe auprès des citoyens et d'établir avec eux un lien direct**. Actuellement, en revanche, à cause du poids prépondérant de la quatrième ressource, les États membres, et en particulier les contributeurs nets, ont tendance à juger les politiques et les initiatives communautaires exclusivement en fonction de leurs allocations nationales et portent peu d'attention au contenu des politiques communautaires, en courant le risque de sous-estimer leur «valeur ajoutée».

3.11.2 Le CESE réitère les remarques faites précédemment sur ce rapport, qui exige une attention toute particulière mais que le Comité considère comme transitoire et digne d'être encore approfondi. En laissant de côté la discussion sur les trois hypothèses de taxation évoquées au paragraphe précédent (dont la première semblerait à première vue devoir être écartée ⁽¹⁰⁾), il attire l'attention sur le commentaire fait par la Commission, mentionné au paragraphe précédent et qui illustre clairement les raisons invoquées à l'appui de l'article 9. A son avis, l'introduction d'une **taxation «européenne» du citoyen, fondée sur la conviction que celle-ci le rapprocherait de l'Europe et que cette dernière gagnerait ainsi en «visibilité», risquerait de produire précisément l'effet contraire**. La critique formulée par la Commission sur **l'attitude des États membres**, qui est partagée par le CESE, **pourrait être étendue, par analogie, aux citoyens également**.

⁽⁹⁾ COM(2004) 505 final du 14.7.2004.

⁽¹⁰⁾ Une taxe sur l'énergie est anachronique dans la situation actuelle et pour l'avenir (v. avis du CESE sur la «Politique fiscale de l'Union européenne - Priorités pour les prochaines années», JO C n° 48 du 21.02.2002, paragraphe 3.1.2.1.1). En ce qui concerne la taxe sur l'énergie à des fins de protection de l'environnement, le CESE a plusieurs fois répété que l'introduction de taxes à des fins environnementales ne doit pas avoir pour effet de compromettre la compétitivité des entreprises européennes ni d'entraîner des suppressions d'emplois, notamment dans les branches à forte consommation d'énergie.

3.11.3 Le CESE prend note du fait que l'intention de la Commission n'est pas de proposer une augmentation des impôts mais plutôt d'indiquer clairement aux contribuables quelle partie de l'impôt est destinée au fisc national et quelle partie servira à financer l'Union. Cette précision étant faite, le CESE maintient ses réserves: si d'une part il est vrai que la mention explicite d'une «taxe européenne» pourrait contribuer à une meilleure transparence sans augmentation de la charge globale pour le contribuable, d'autre part force est de reconnaître que l'idéal «européen» se heurte encore à l'hostilité ou tout au moins n'est pas encore pleinement perçu par une partie des citoyens de différents pays; une «taxe européenne» pourrait susciter — bien que de manière indue — de nouveaux arguments à l'encontre de l'Europe.

3.12 Alors que le paragraphe précédent conclut les observations du CESE sur le document de la Commission, une réflexion complémentaire est néanmoins proposée à l'attention des organes décisionnels en guise de contribution à un réexamen ultérieur de cette matière. D'après le CESE, une approche proposant des solutions transparentes et facilement applicables pourrait consister en:

- une contribution brute calculée sur la base du RNB par habitant: le CESE avait déjà attiré l'attention sur ce point dans son avis sur la «Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen: Construire notre avenir commun — Défis politiques et moyens budgétaires de l'Union élargie 2007-2013» ⁽¹¹⁾;
- une contribution nette calculée sur la base de la contribution brute corrigée par le MCG, qui ferait ainsi partie intégrante du mécanisme contributif, sans que soient nécessaires des restitutions ou des ajustements a posteriori.

Une approche de ce type, bien qu'elle soit certainement susceptible d'être affinée et corrigée ultérieurement, aurait entre autres l'avantage de refléter de manière constante la situation courante de chaque État, sans que des révisions de la structure contributive soient nécessaires.

4. Commentaires finaux

4.1 Le CESE est conscient du fait que les décisions finales, sur lesquelles pèseront certainement des considérations de nature politique, restent dans les mains des États membres. C'est en sa qualité de représentant de la société civile, c'est-à-dire celle qui en dernier ressort supporte le poids des contributions au budget européen, qu'il présente les observations et les propositions qui précèdent, en espérant qu'elles puissent être prises en considération.

⁽¹¹⁾ JO C 74 du 23.03.2005, p. 32, paragraphe 5.5.

4.2 La société civile, et en définitive le citoyen européen, relèvent que le mécanisme de contribution aux ressources propres de l'Union est non seulement peu connu, mais surtout manque de **transparence**. Et la transparence fait encore plus défaut dans le cas d'un MCG conçu comme un système de restitution de contributions déjà versées, à la charge d'autres États membres et non du budget communautaire. Si l'on veut vraiment «rapprocher le citoyen de l'Europe», il faut que les États membres soient conscients des responsabilités qui sont les leurs concernant cet objectif maintes fois réaffirmé et proclamé: la communication doit être claire et formulée dans un langage

compréhensible. Plutôt qu'à la Commission, c'est aux gouvernements nationaux que cette tâche incombe, c'est-à-dire aux seuls qui soient en mesure de communiquer avec leurs citoyens dont ils connaissent la mentalité et les besoins. La crédibilité de l'Europe dépend en fin de compte de la responsabilité spécifique des différentes autorités nationales.

4.3 Si cette condition est remplie, la proposition de création d'un système contributif fondé sur une fiscalité «européenne» pourrait avoir un fondement rationnel; dans le cas contraire, le mécanisme proposé semble être quelque peu prématuré.

Bruxelles, le 12 mai 2005.

La Présidente
du Comité économique et social européen
Anne-Marie SIGMUND

ANNEXE

L'amendement suivant a été rejeté au cours des débats:

Paragraphe 3.1.1.1

Supprimer ce paragraphe.

Exposé des motifs

Le calcul des recettes douanières et les coûts qui en résultent pour l'administration des douanes continuent d'exister, même si les recettes en question ne contribuent pas aux ressources propres de l'UE. Étant donné que la politique commerciale est une politique pour laquelle la compétence a été transférée à l'UE, il est naturel que tous ses éléments s'inscrivent dans le cadre de la politique de l'UE, y compris la perception des droits de douane et les recettes douanières.

Résultat du vote:

Voix pour: 38

Voix contre: 51

Abstentions: 18
