

# RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère des affaires étrangères  
et du développement international

## PROJET DE LOI

autorisant l'approbation de la décision du Conseil du 26 mai 2014 relative  
au système des ressources propres de l'Union européenne

NOR : MAEJ1506789L/Bleue-1

-----

## ÉTUDE D'IMPACT

La décision du Conseil relative au système de ressources propres de l'Union européenne (dite « décision ressources propres ») a été adoptée par le Conseil le 26 mai 2014 sur le fondement de l'article 311, troisième alinéa, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après « TFUE ») et de l'article 106 bis du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique (ci-après « traité Euratom »). Cette décision a été signée par le Président du Conseil le 26 mai 2014 à Bruxelles. Elle a été publiée au Journal officiel de l'UE le 7 juin 2014.

La décision ressources propres vise à mettre en œuvre le volet relatif aux recettes du budget de l'Union lui-même régi par le règlement (UE) n° 1311/2013 du Conseil du 2 décembre 2013, fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020 et a vocation à se substituer à la décision du Conseil du 7 juin 2007 actuellement en vigueur (autorisée par la loi n° 2008-570 du 19 juin 2008 parue au JO n° 143 du 20 juin 2008).

Pour mémoire, le cadre financier pluriannuel pour 2014-2020 résulte de l'accord conclu par le Conseil européen les 7 et 8 février 2013<sup>1</sup>. Cet accord prévoit :

- d'une part, une augmentation du budget de l'Union européenne pour la période 2014-2020 qui s'établit à un montant de 1 083 milliards d'euros<sup>2</sup> en crédits d'engagement (CE) et de 1 024 milliards d'euros<sup>3</sup> en crédits de paiement (CP), soit une augmentation de 11 % par rapport à la précédente période financière ;
- et, d'autre part, la poursuite du mouvement de réforme du système des ressources propres de l'Union à travers une révision des corrections dont bénéficient certains Etats membres (hors correction britannique) et l'institution d'un groupe à haut niveau (ci-après le « GHN ») chargé de procéder à un réexamen général du système des ressources propres en vue de rendre ce dernier plus simple, plus transparent et plus responsable.

---

<sup>1</sup> [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/fr/ec/135363.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ec/135363.pdf)

<sup>2</sup> Montants exprimés en euros courants

<sup>3</sup> Montants exprimés en euros courants

La décision ressources propres du 26 mai 2014 doit être approuvée par chacun des Etats membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives comme le prévoit l'article 311 TFUE. Une fois approuvée par l'ensemble des Etats membres de l'Union européenne, la nouvelle décision entrera en vigueur, probablement courant 2016. Elle s'applique cependant de manière anticipée depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014 afin d'assurer la transition vers le système révisé de ressources propres et de la faire coïncider avec l'exercice budgétaire (13<sup>ème</sup> considérant de la décision). Dans les conclusions du Conseil européen des 7 et 8 février 2013 on peut d'ailleurs lire que tous les éléments du nouveau système des ressources propres de l'Union européenne « s'appliqueront à titre rétroactif à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2014 ».

## **I - Situation de référence et objectifs de l'accord**

### **A) Description du système de ressources propres de l'Union européenne**

#### *a. A l'échelle européenne*

Le système de financement de l'Union européenne repose actuellement sur quatre types de ressources :

- les ressources propres traditionnelles (dites « RPT ») constituées des droits de douane et des cotisations sucre perçus par les États membres et reversés à l'Union ;
- la ressource « taxe sur la valeur ajoutée » (dite « ressource TVA ») calculée par l'application d'un taux d'appel uniforme (0,3 %) à une assiette harmonisée pour l'ensemble des États membres ;
- la ressource « revenu national brut » (dite « ressource RNB ») versée par les États membres au *prorata* de leur RNB dans le RNB total de l'Union pour équilibrer le montant global des dépenses inscrites au budget. Un taux uniforme est appliqué au RNB de chacun des États membres ;
- des recettes diverses provenant des impôts et cotisations sociales perçus auprès des personnes travaillant pour les institutions et autres organismes de l'UE, des recettes issues du fonctionnement des institutions, des contributions de pays tiers à certains programmes européens et des intérêts de retard et amendes, ainsi que du solde reporté de l'exercice antérieur. Lorsque ce solde est excédentaire, qu'il soit constitué par des dépenses non réalisées ou par des recettes supplémentaires non budgétisées initialement, il constitue une recette du budget européen, qui diminue de fait la contribution d'équilibre versée par les États membres au prorata de la part de leur RNB dans le RNB total de l'Union.

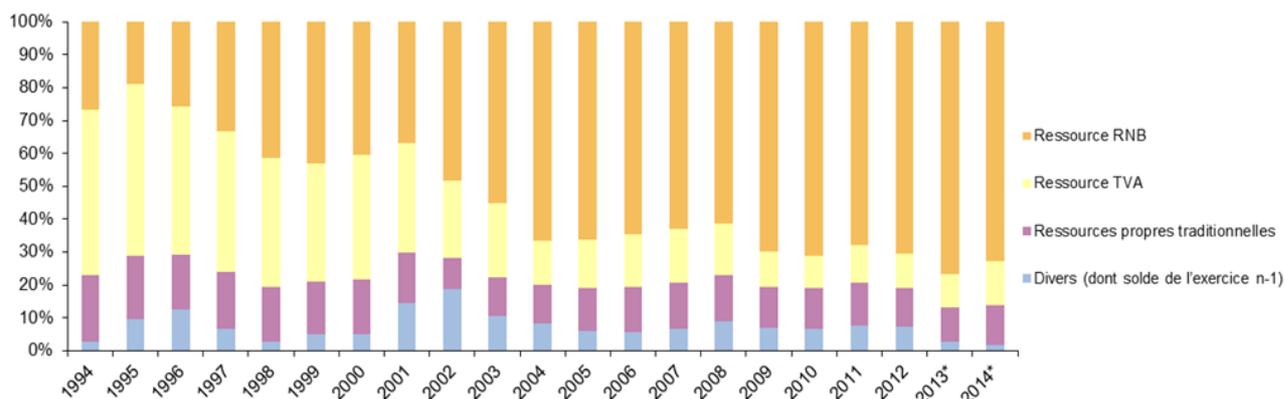
La nouvelle décision ne modifie ni la composition, ni la répartition des ressources de l'Union européenne.

Les trois premiers types de ressources constituent des ressources propres et représentent 99 % du budget de l'Union. Celui-ci ne pouvait excéder, en vertu de la décision ressources propres du 7 juin 2007, 1,24 % de la somme des RNB de tous les États membres en crédits de paiement (CP) et 1,31 % en crédits d'engagement (CE). Ces plafonds sont respectivement modifiés à 1,23 % de la somme des RNB de tous les États membres en CP et 1,29 % en CE dans la cadre de la nouvelle décision ressources propres couvrant la période 2014-2020.

Les recettes diverses s'élèvent à environ 1 % du budget.

Sur le long terme, la diminution de la part des ressources propres traditionnelles et de celle de la ressource TVA en faveur de la contribution en provenance de la ressource RNB est une tendance de fond. Elle résulte en partie de la baisse des droits de douane, mais aussi de l'accroissement du budget de l'Union.

**Composition des recettes du budget de l'Union européenne entre 1994 et 2014 (en %)**



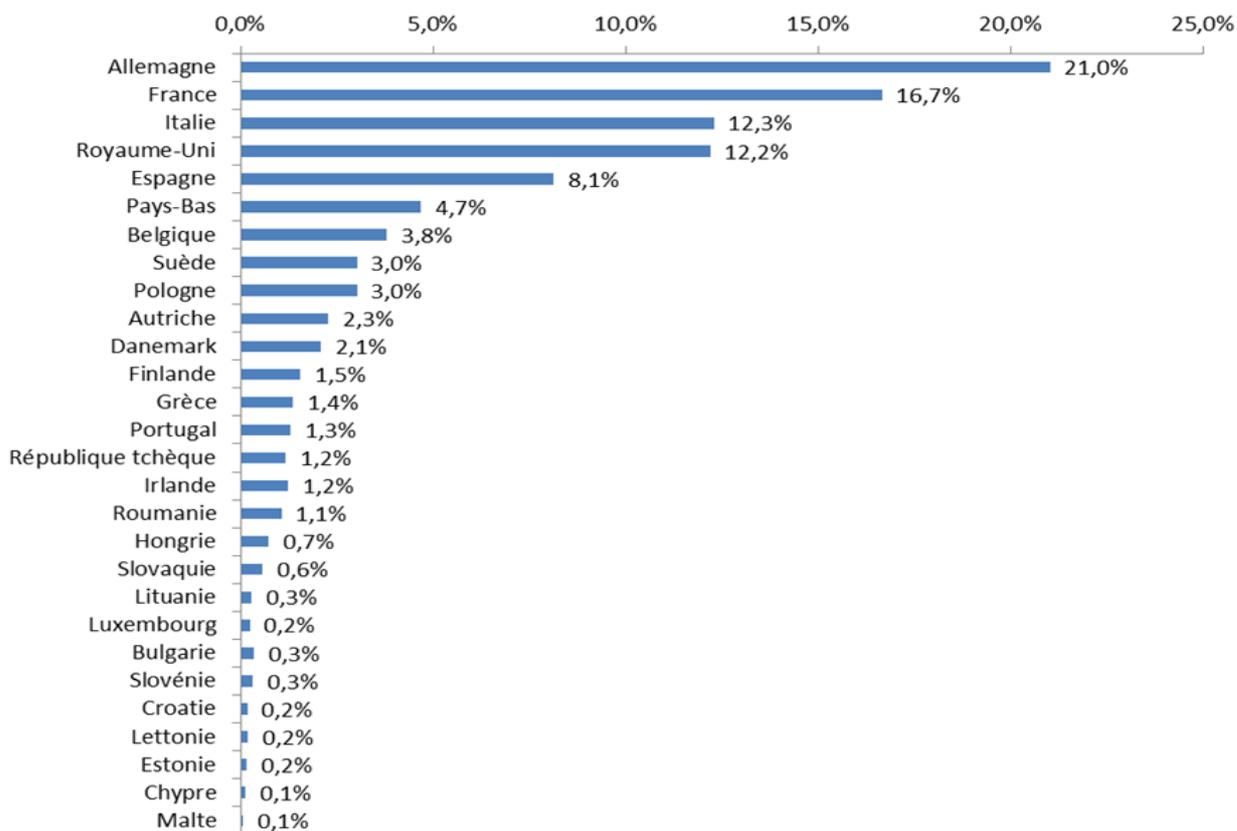
#### *b. Caractéristiques de la contribution française à l'Union européenne*

Du fait de l'existence d'une ressource d'équilibre, la France contribue au financement de toute dépense supplémentaire à hauteur de 16 % environ du montant de cette dépense<sup>4</sup>. Ce mécanisme explique ainsi l'évolution particulièrement dynamique du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne.

Sur le long terme, la France est le deuxième contributeur au budget de l'Union (à hauteur de 16,7 % de ce dernier en 2013<sup>5</sup>) :

<sup>4</sup> Clé RNB.

<sup>5</sup> Contribution totale de la France en 2013 toutes ressources confondues.



L'existence de déséquilibres entre le montant des contributions versées par plusieurs États membres et leur taux de retour sur les politiques européennes a conduit ces États à demander une limitation de leur contribution au budget européen. Le Royaume-Uni bénéficie ainsi d'un rabais, non limité dans le temps, sur sa contribution au budget de l'Union. Cinq autres États membres bénéficieront également d'une correction selon la nouvelle décision ressources propres : l'Allemagne, la Suède, l'Autriche, les Pays-Bas et le Danemark. Dans la décision ressources propres du 7 juin 2007<sup>6</sup>, ces pays, à l'exclusion du Danemark, bénéficiaient déjà d'une correction qui, contrairement au chèque britannique, était limitée à la période 2007-2013.

Par ailleurs, des mécanismes de compensation sont accordés, par dérogation au régime de droit commun des ressources propres, aux États membres dont la contribution a été considérée comme excessive au regard de leur prospérité relative. Outre la compensation octroyée au Royaume-Uni (appelée le « chèque britannique »), non remise en cause pour la période financière 2014-2020, l'Allemagne, la Suède, les Pays-Bas l'Autriche et le Danemark bénéficient de mécanismes compensatoires au titre de la ressource TVA ou de la ressource RNB.

La France est le principal contributeur aux corrections accordées à plusieurs États membres : elle finance notamment 27 % du rabais britannique et 22 % de l'ensemble des rabais, suivie par l'Italie (qui finance 16 % de l'ensemble des rabais) et l'Espagne (11 %).

<sup>6</sup> <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000020378082>

La France ne bénéficie, pour sa part, d'aucun rabais. En effet, lors des négociations de la nouvelle décision, la France a indiqué qu'elle s'opposait à « tous les chèques, toutes les ristournes, tous les rabais » et qu'elle ne demanderait pas de rabais pour elle-même. Toutefois, au regard du coût pour la France des corrections accordées à d'autres Etats membres, la France a transmis en décembre 2012 un non-papier demandant un plafonnement de la contribution française au financement des rabais. Cette caractéristique n'est pas modifiée dans la nouvelle décision ressources propres. Dans le cadre des travaux du GHN sur les ressources propres, la France a réaffirmé sa volonté de réformer l'ensemble du système de corrections afin de se conformer au principe de recettes lisibles, transparentes et équitables.

### **B) Principales modifications introduites par cette décision au système des ressources propres de l'Union européenne**

Le système des ressources propres est prorogé dans ses aspects principaux. Toutefois, des modifications ont été introduites par la nouvelle décision.

Le plafond annuel des ressources propres est désormais fixé à 1,23 % de la somme des RNB des États membres en ce qui concerne les CP et à 1,29 % de la somme des RNB des États membres pour ce qui est des CE (**article 3**) contre respectivement 1,24 % et 1,31 % dans la décision de 2007.

La nouvelle décision ressources propres conserve, en outre, un système de corrections :

- le montant retenu par les États membres au titre des frais de perception est désormais fixé à hauteur de 20 % des ressources propres traditionnelles (**article 2**) ;
- seuls trois États membres disposent désormais d'un taux d'appel réduit de 0,15 % pour la ressource TVA (l'Allemagne, les Pays-Bas et la Suède) contre quatre auparavant avec l'Autriche (**article 2**) ;
- le Danemark, les Pays-Bas et la Suède bénéficient de réductions brutes de leur contribution annuelle qui s'élèvent respectivement à 130 millions d'euros, 695 millions d'euros et 185 millions d'euros. L'Autriche bénéficie, pour sa part, d'une réduction annuelle de 30 millions d'euros en 2014, de 20 millions d'euros en 2015 et 10 millions d'euros en 2016<sup>7</sup> (**article 2**).

### **C) Force obligatoire de la décision ressources propres pour la France**

L'ensemble du dispositif concernant les ressources propres de l'Union est, après approbation par tous les États membres selon leurs règles constitutionnelles respectives, directement applicable par les États membres : la force obligatoire qui s'y attache n'est pas subordonnée à une nouvelle intervention des autorités compétentes des États membres. Aucune autre autorisation du législateur n'est donc requise pour permettre à l'administration de s'acquitter des obligations découlant de la décision ressources propres.

---

<sup>7</sup> Montants exprimés en euros 2011.

Le Conseil constitutionnel a jugé ce dispositif conforme à la Constitution puisqu'il découle d'un acte international régulièrement ratifié et publié. Le Conseil constitutionnel a ainsi considéré dans sa décision n° 70-39 DC du 19 juin 1970 que le régime de ressources propres mis en place dès 1970 ne pouvait pas « porter atteinte, ni par sa nature, ni par son importance, aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale » (cf. également décision n° 77-89 DC du 30 décembre 1977 et décision n° 77-90 DC du 30 décembre 1977).<sup>8</sup>

## **II - Conséquences estimées de la mise en œuvre de l'accord**

### **A) Conséquences économiques et financières**

*a) La nouvelle décision ressources propres ne modifie pas substantiellement les modalités de contribution de la France au budget de l'Union européenne.*

La décision ressources propres proroge en grande partie les dispositions de la décision ressources propres du 7 juin 2007<sup>9</sup>. Elle ne modifie qu'à la marge les modalités de calcul de la contribution française en augmentant légèrement notre part dans le financement des autres corrections.

Ainsi, la hausse de la contribution de la France résulte pour l'essentiel de l'augmentation du budget européen (en euros courants). Celui-ci résulte de l'adoption du règlement (UE, EURATOM) n° 1331/2013 du Conseil du 2 décembre 2013<sup>10</sup> fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020 et ayant pour objet d'assurer « l'évolution ordonnée des dépenses de l'Union dans la limite des ressources propres » et donc de fixer la programmation pluriannuelle des plafonds de dépense de l'Union.

La contribution de la France au budget de l'Union européenne devrait s'élever à environ 153,3 milliards d'euros pour l'ensemble de la période 2014-2020 (21,9 Mds€ en moyenne par an). Elle supporte donc une augmentation d'environ 25,9 milliards d'euros par rapport à la précédente programmation pluriannuelle portant sur 2007-2013, soit + 3,7 Mds€ en moyenne par an.

*b) Une application de la décision ressources propres dès le 1<sup>er</sup> janvier 2014 est anticipée dans les prévisions budgétaires de la France*

La nouvelle décision relative aux ressources propres de l'Union européenne n'entrera en vigueur qu'à l'issue de son approbation par l'ensemble des États membres. Dès lors, compte tenu des délais d'approbation propres à chaque État, la date d'entrée en vigueur envisagée par la Commission est le 1<sup>er</sup> janvier 2016.

<sup>8</sup> <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-con..dc/decision-n-70-39-dc-du-19-juin-1970.7185.html>  
<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-con..decision-n-77-89-dc-du-30-decembre-1977.7531.html>  
<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-con..decision-n-77-90-dc-du-30-decembre-1977.7533.html>

<sup>9</sup> [http://europa.eu/legislation\\_summaries/budget/134007\\_fr.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/budget/134007_fr.htm)

<sup>10</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2013:335:FULL&from=FR>

Toutefois, quelle que soit la date d'entrée en vigueur, cette décision s'applique à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014 ; l'impact prévisionnel de cette application immédiate explique la forte augmentation de la contribution française anticipée en 2016 (date retenue par la France dans ses prévisions budgétaires conformément aux éléments communiqués par la Commission). En effet, en 2014 comme en 2015, la France n'est pas tenue de verser sa part des mécanismes de corrections prévus à l'égard de l'Allemagne, de la Suède, de l'Autriche, des Pays-Bas et du Danemark. La contribution française au financement de la correction britannique devant, en revanche, être versée, car non limitée dans le temps.

En 2016 la France devrait donc s'acquitter, de façon rétroactive, des corrections et rabais forfaitaires accordés à certains États membres au titre des années 2014 à 2016.

En loi de finances initiale pour 2015, la contribution de la France au budget de l'Union européenne pour 2015 s'élève à 20 742 M€. La loi de programmation des finances publiques 2014-2017 prend en compte le « ressaut », attendu en 2016, dû à l'entrée en vigueur avec effet rétroactif de la décision ressources propres. La contribution de la France au budget de l'Union européenne y est estimée à 22 801 M€ pour 2016 et 21 481 M€ pour 2017.

## **B) Conséquences administratives, sociales et environnementales**

*Sans objet.*

## **C) Conséquences juridiques**

Voir *supra* I. C « Force obligatoire de la décision ressources propres pour la France ».

## **III – Historique des négociations**

La Commission européenne a publié en deux temps ses propositions en matière de financement du budget de l'Union. Le 29 juin 2011, en même temps que ses propositions pour le volet relatif aux dépenses du cadre financier pluriannuel 2014-2020, elle présentait une proposition de décision relative au système des ressources propres de l'Union européenne et deux propositions de règlements : l'un portant sur les mesures d'exécution du système des ressources propres et l'autre portant sur les modalités et la procédure de mise à disposition des ressources propres. Le 9 novembre 2011, elle rectifiait ces deux textes pour les préciser.

En raison du manque de volonté d'un grand nombre d'États membres de réformer profondément le système des ressources propres, le Conseil européen n'a pas repris à son compte, dans ses conclusions du 8 février 2013, l'idée de créer une nouvelle ressource propre, qui figurait dans les propositions de la Commission. Toutefois, dans ses conclusions, le Conseil européen :

- a demandé (point 114) « instamment » au Conseil de « poursuivre les travaux sur la proposition de la Commission en vue d'une nouvelle ressource propre fondée sur la TVA » ;
- a indiqué (point 115) que la taxe sur les transactions financières (TTF) « pourrait servir de base à une nouvelle ressource propre pour le budget de l'UE » (ce qui n'aurait aucune incidence sur les États membres non participants ni sur le calcul de la correction en faveur du Royaume-Uni) ;

- a souligné (point 116) que la méthode consistant à appliquer un taux uniforme pour déterminer les contributions des États membres à la ressource propre fondée sur le revenu national brut (RNB) existante demeurera inchangée ;
- a rappelé (point 117) que sur la base de l'article 311, quatrième alinéa, du TFUE, un règlement du Conseil fixant les mesures d'exécution serait adopté.

A la suite de ces conclusions, le Conseil a orienté son travail législatif non plus sur la refonte du système des ressources propres mais sur la modification du système actuel de ressources propres.

Le paquet législatif a été transmis au Parlement européen en février 2014 afin qu'il puisse rendre son avis sur la décision relative au système des ressources propres de l'Union, conformément à l'article 311 (3) TFUE (« *Le Conseil, statuant conformément à une procédure législative spéciale, à l'unanimité et après consultation du PE, adopte une décision fixant les dispositions applicables au système des ressources propres de l'Union* ») ainsi que son approbation sur les règlements d'exécution<sup>11</sup>, conformément à l'article 311 (4) TFUE (« *Le Conseil, statuant par voie de règlements conformément à une procédure législative spéciale, fixe les mesures d'exécution du système de ressources propres de l'Union dans la mesure où la décision adoptée sur la base du troisième alinéa le prévoit. Le Conseil statue après approbation du Parlement européen* »).

Le 26 mai 2014, le Conseil a statué sur cette décision relative au système des ressources propres de l'Union dans le cadre d'une procédure législative spéciale, conformément à l'article 311 TFUE, après que le Parlement européen a rendu son avis le 16 avril 2014.

La décision relative au système des ressources propres de l'Union a été publiée le 7 juin 2014 au JOUE et a été transmise aux États membres pour approbation, conformément à l'article 311 (3) TFUE (« *cette décision n'entre en vigueur qu'après son approbation par les États membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives* »).

#### **IV – État des signatures et approbations**

A la date du 27 mars 2015, quatre États membres ont notifié au Conseil l'achèvement de leur procédure interne d'approbation : l'Autriche (13/01/2015), le Danemark (15/01/2015), la Finlande (03/02/2015) la République tchèque (12/03/2015) et la Suède (19/03/2015).

#### **V - Déclarations ou réserves**

Deux déclarations ont été annexées au procès-verbal du Conseil :

- une déclaration du Conseil approuvant à l'unanimité la méthode envisagée par la Commission pour le calcul de la correction accordée au Royaume-Uni ;

<sup>11</sup> - Règlement (UE) n° 608/2014 du Conseil du 26 mai 2014 portant mesures d'exécution du système des ressources propres de l'Union européenne.

- Règlement (UE) n° 609/2014 du Conseil du 26 mai 2014 relatif aux modalités et à la procédure de mise à disposition des ressources propres traditionnelles, de la ressource propre fondée sur la TVA et de la ressource propre fondée sur le RNB et aux mesures visant à faire face aux besoins de trésorerie.

- une déclaration unilatérale de la Belgique, de la France, de la Hongrie, de l'Italie, du Luxembourg, de la Pologne, du Portugal et de l'Espagne, s'agissant de la mention du « principe de Fontainebleau » (selon lequel « tout Etat membre supportant une charge budgétaire excessive au regard de sa prospérité relative est susceptible de bénéficier, le moment venu, d'une correction »), ce principe ne devant pas préjuger d'une réforme ultérieure du système de ressources propres.

La décision de ressources propres a été adoptée à l'unanimité et n'a pas fait l'objet de réserves.