



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 29.6.2011
SEC(2011) 876 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

**FINANCER LE BUDGET DE L'UE:
RAPPORT SUR LE FONCTIONNEMENT DU SYSTEME DES RESSOURCES
PROPRES**

Accompagnant le document

Proposition de décision du Conseil

relative au système des ressources propres de l'Union européenne

{COM(2011) 510 final}

RESUME

Conformément aux conclusions du Conseil européen des 15 et 16 décembre 2005, la Commission a présenté «*un réexamen complet et global, couvrant tous les aspects des dépenses de l'UE, y compris la politique agricole commune, ainsi que des ressources, y compris la compensation en faveur du Royaume-Uni*¹» dans le document sur le réexamen du budget de l'UE².

Le réexamen du budget a laissé apparaître que le système de financement actuel est perçu comme un système opaque et complexe, inéquitable – notamment en ce qui concerne les corrections – et s'appuyant excessivement sur des ressources considérées comme des dépenses à réduire autant que possible par les États membres. À l'exception des droits de douane générés par l'union douanière, les ressources existantes ne présentent pas de liens clairement établis avec les politiques de l'UE.

Il a donc été observé que l'amorce d'une nouvelle phase dans l'évolution du financement de l'UE pourrait apporter des avantages dans trois dimensions étroitement liées: la simplification des contributions des États membres, l'introduction d'une ou plusieurs nouvelles ressources propres et la suppression progressive de tous les mécanismes de correction. L'instauration progressive de ces changements devrait s'accompagner du maintien des éléments essentiels du système de financement de l'UE: un financement stable et suffisant du budget de l'UE, le respect de la discipline budgétaire et un mécanisme destiné à assurer l'équilibre du budget.

Il a aussi été souligné que la nécessité de réformer la façon dont le budget de l'UE est financé «*ne concerne pas la taille du budget mais pose plutôt la question de la combinaison appropriée de ressources. L'introduction progressive d'une nouvelle ressource ouvrirait la porte à la réduction, la suppression progressive ou l'abandon d'autres ressources.*»

Le présent rapport sur les ressources propres présente une analyse technique approfondie et systématique des problèmes et des options envisagées dans le document sur le réexamen du budget en vue de réformer le système de financement de l'UE. Cette analyse sous-tend les propositions concrètes formulées par la Commission dans la proposition de décision relative aux ressources propres et dans le règlement d'exécution qui l'accompagne³.

Les propositions développées ici visent à rapprocher les mécanismes de financement de ceux conçus par les fondateurs de l'Union, qui reposaient notamment sur le principe d'un «*budget [...] intégralement financé par des ressources propres*», comme les droits de douane perçus sur la base du tarif douanier commun. La prédominance actuelle de ressources propres perçues comme des contributions nationales ne reflète pas le caractère spécifique de l'UE, qui n'est pas un simple club dont les différents membres acquittent leurs cotisations.

Par ailleurs, les propositions visent à établir un lien entre les recettes du budget de l'UE et des objectifs politiques de l'UE définis d'un commun accord. Il faut aussi insister sur le fait que les propositions relatives à de nouvelles ressources propres n'ont aucune incidence sur la souveraineté nationale.

¹ Voir la déclaration 3 annexée à l'Accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la discipline budgétaire et la bonne gestion financière, JO C 139 du 14.6.2006, p. 1.

² Voir COM(2010) 700 du 19.10.2010.

³ Voir COM(2011) 511 final du 29.6.2011.

Le rapport se compose de trois parties.

La partie I présente les principales caractéristiques du système de financement actuel et évalue ce système. Elle comporte une analyse de l'évolution dans le temps des ressources propres et des mécanismes de correction, ainsi qu'une appréciation qualitative du système.

Le système de financement a considérablement évolué au fil du temps, passant d'un régime de contributions des États membres à un système de ressources propres, qui reposait principalement sur les ressources propres traditionnelles au départ, puis de plus en plus sur une ressource propre fondée sur la TVA et, plus récemment, sur une ressource propre fondée sur le RNB. Aujourd'hui, l'essentiel du financement de l'UE dépend des ressources propres fondées sur la TVA et sur le RNB, qui sont des agrégats statistiques, sans aucun lien avec les politiques de l'UE. Ces deux ressources propres sont largement perçues comme des contributions nationales.

Parallèlement à l'évolution de la composition des ressources propres, des mécanismes de correction de plus en plus nombreux ont été élaborés, sur la base du principe énoncé lors du sommet européen de Fontainebleau en juin 1984, selon lequel *«tout État membre supportant une charge budgétaire excessive au regard de sa prospérité relative est susceptible de bénéficier, le moment venu, d'une correction»*. On trouve des mécanismes de correction, et de nombreuses exceptions, tant du côté des dépenses que du côté des recettes du budget. Le plus important de ces mécanismes est la correction britannique, ainsi que les «rabais sur le rabais» dont bénéficient l'Allemagne, les Pays-Bas, l'Autriche et la Suède. De plus, des réductions des contributions fondées sur le RNB ont été accordées aux Pays-Bas et à la Suède pour la période 2007-2013. Ces deux pays, ainsi que l'Allemagne et l'Autriche, bénéficient aussi de réductions temporaires pour la même période sur les taux d'appel applicables à la ressource propre fondée sur la TVA. Ces mécanismes sont très complexes et manquent de transparence. Ils se traduisent par une impression largement répandue que le financement de l'UE est inéquitable.

Il ressort de l'évaluation du système actuel qu'il permet un financement suffisant et stable de l'UE. La ressource propre fondée sur le RNB joue un rôle central dans l'obtention d'un budget équilibré, mais on pourrait parvenir au même résultat avec une ressource beaucoup plus restreinte (véritablement résiduelle) et une combinaison de ressources fondamentalement différente. Le système actuel offre indéniablement l'avantage de coûts administratifs limités. Les contributions fondées sur le RNB et sur la TVA créent en outre un lien direct entre les budgets nationaux et le budget de l'UE et peuvent donc contribuer à la discipline financière au niveau de l'UE. Toutefois, ce lien resterait effectif si ces ressources constituaient une part beaucoup plus réduite du budget de l'UE.

Le fonctionnement du système de financement actuel est peu satisfaisant au regard de tous les autres critères pertinents. Il contribue à polariser l'attention des États membres sur une approche «comptable» étriquée, dont l'objectif principal est de maximaliser le rendement financier du budget de l'UE. Cette tendance a entraîné des tensions entre les États membres et a faussé le débat public sur la valeur des dépenses de l'UE et, dans certains milieux, sur les avantages de l'adhésion à l'Union elle-même.

Le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) introduit des changements importants, non seulement pour la procédure budgétaire de l'UE, mais aussi pour le mode de

financement de son budget. L'article 311, troisième alinéa, du TFUE ouvre la porte à une diminution du nombre actuel de ressources propres et à la création de nouvelles ressources. Le nouvel article 311, quatrième alinéa, du TFUE introduit la possibilité de définir, dans un règlement d'exécution, des mesures spécifiques liées au système des ressources propres, dans les limites fixées par la décision portant sur ces ressources. Ce nouveau cadre offre la possibilité de rendre le système suffisamment souple, dans le cadre et les limites fixés par la décision relative aux ressources propres.

La récente crise financière crée un nouveau contexte qu'il y a lieu de prendre en compte dans la conception de la future architecture du budget de l'UE. Le système de financement de l'UE pourrait jouer un rôle important dans les efforts d'assainissement budgétaire à l'échelle de l'Union. Avec l'introduction progressive de nouvelles ressources, les transferts nationaux vers le budget de l'UE deviendraient moins nécessaires et les États membres disposeraient d'une marge de manœuvre accrue pour la gestion de leurs ressources nationales limitées.

Il est donc raisonnable d'envisager d'autres solutions fondées sur des bases solides pour remplacer le système existant. Celles-ci sont examinées dans la suite du rapport.

La partie II analyse la possibilité de simplifier les contributions des États membres et d'introduire de nouvelles ressources propres. L'analyse repose sur des critères d'évaluation définis dans le document sur le réexamen du budget de l'UE qui permettent une appréciation cohérente et politiquement solide des options de réforme.

La suppression de la ressource propre fondée sur la TVA, parallèlement à l'introduction d'une ou plusieurs ressources véritablement propres, simplifierait les contributions existantes des États membres. La contribution fondée sur la TVA est complexe, requiert un important travail administratif, nécessaire à l'harmonisation de la base de calcul, et n'offre guère ou pas de valeur ajoutée par rapport à la ressource propre fondée sur le RNB. De plus, du fait de la nature statistique de la base, la ressource est entièrement indépendante des politiques menées au niveau de l'UE ou des États membres, qu'elle ne soutient pas. C'est pourquoi la plupart des États membres et des institutions de l'UE ont recommandé sa suppression dans le contexte de la consultation sur le réexamen du budget. Compte tenu des complexités administratives liées au système existant et du faible taux d'appel actuellement en place, un abandon progressif de la ressource paraît moins efficace que sa suppression complète à une date donnée.

L'analyse des diverses ressources mises en évidence lors du réexamen du budget de l'UE comme étant susceptibles de devenir de nouvelles ressources propres a donné lieu à un travail technique considérable (voir l'annexe du présent rapport). Elle a fait ressortir les éléments essentiels suivants:

- La taxation du secteur financier constituerait un nouveau flux de recettes, susceptible de réduire les contributions des États membres, de donner aux gouvernements nationaux une marge de manœuvre plus large et de contribuer aux efforts généraux d'assainissement budgétaire. Bien qu'il existe dans les États membres diverses formes de taxation du secteur financier, une action au niveau de l'UE pourrait se révéler plus efficace et plus efficiente et contribuer par ailleurs à réduire la fragmentation actuelle du marché intérieur. Une taxe sur les transactions financières (TTF) qui pourrait être perçue au niveau de l'UE réduirait aussi les problèmes découlant de la notion de «juste retour» constatés dans le système de financement actuel. Une initiative de l'UE dans ce domaine constituerait une

première étape vers l'application d'une TTF au niveau mondial. D'un autre côté, une taxe sur les activités financières (TAF) semblerait moins bien convenir comme ressource propre dès lors que sa perception et sa gestion dépendraient exclusivement des administrations nationales. Le débat sur la politique relative à la TVA qui fera suite à la publication du livre vert sur la TVA dans le courant de l'année offrira une occasion idéale de discuter d'une TAF comme mécanisme de compensation de l'exonération de la TVA pour les services financiers.

- La taxation du secteur aéronautique réunirait bon nombre des avantages mentionnés pour la taxe sur les transactions financières. En tant que nouveau flux de recettes, elle se prêterait à une perception autonome au niveau de l'UE et constituerait une réponse efficace à l'apparition dans ce domaine d'une fragmentation du marché intérieur dictée par des considérations fiscales. Toutefois, dans la mesure où le secteur aéronautique subira les effets du système d'échange de quotas d'émission à compter de 2012, l'introduction d'une taxe spécifique au secteur du transport aérien au niveau de l'UE n'est peut-être pas appropriée à ce stade.
- Des ressources reposant sur la mise aux enchères de quotas d'émission dans le cadre du système européen d'échange de quotas d'émission (ETS) ou encore une taxe sur l'énergie fondée sur la directive révisée sur la taxation de l'énergie seraient en rapport direct avec les priorités émergentes et en évolution rapide dans les domaines du climat et de l'énergie. Elles pourraient s'appuyer sur un cadre réglementaire solide. Ces ressources découleraient d'un système existant, la source des recettes se trouvant dans les systèmes nationaux, mais leur perception autonome au niveau de l'UE pourrait être envisagée à moyen ou long terme. Cependant, comme ce nouveau système d'enchères, qui sera lancé en 2013, repose sur un équilibre délicat nécessitant une certaine stabilité au départ, aucun lien avec le système de ressources propres de l'UE n'est proposé pour le moment.
- Il serait possible de développer une nouvelle ressource TVA créant un véritable lien entre la TVA nationale et le budget de l'UE. La perception des recettes dépendrait exclusivement des administrations des États membres, mais ce système pourrait assurer à l'UE des recettes importantes et stables, moyennant des coûts administratifs limités pour les administrations nationales. Cette ressource ne créerait pas de nouveau système de TVA parallèle aux systèmes nationaux et n'imposerait pas de nouvelles charges aux entreprises ou aux citoyens. L'introduction d'une nouvelle ressource TVA pourrait s'inscrire dans une réforme plus large, lancée par le livre vert de la Commission sur l'avenir de la TVA. L'élargissement de l'assiette fiscale, la réduction des possibilités de fraude, l'amélioration de l'administration de la taxe et la diminution des coûts de conformité dans le contexte d'une vaste réforme de la TVA pourraient engendrer d'importants résultats et de nouvelles sources de recettes pour les États membres. Une fraction des gains obtenus grâce à cette initiative pourrait être attribuée au niveau de l'UE, et pourrait encore être accrue à mesure que le fonctionnement du système de TVA s'améliorerait.
- L'examen de l'impôt sur le revenu des sociétés (EUCIT) a soulevé une multitude de problèmes conceptuels et pratiques, et on a considéré que cet impôt ne conviendrait pas comme ressource propre potentielle dans un avenir prévisible.

Dans l'ensemble, sur la base de cette analyse, il paraît possible d'introduire plusieurs nouvelles ressources propres au niveau de l'UE après 2013. L'instauration de nouvelles ressources propres pourrait jouer un rôle dans les processus d'assainissement budgétaire et

donner un nouvel élan à la construction européenne en facilitant des réformes du marché intérieur. Il serait difficile d'évaluer l'impact combiné de plusieurs ressources sur un État membre ou sur un secteur économique en particulier.

La partie III examine les questions liées aux mécanismes de correction et à leur simplification. Elle présente les limitations des mécanismes existants, ainsi que les solutions de remplacement.

Plusieurs mécanismes de correction, introduits dans l'actuelle décision relative aux ressources propres, prendront fin automatiquement en 2013. Toutefois, aucune date d'expiration n'est prévue pour la réduction accordée au Royaume-Uni (correction britannique) et pour les réductions liées à cette dernière dont bénéficient l'Allemagne, les Pays-Bas, l'Autriche et la Suède.

Lors de son introduction, la correction britannique apportait une réponse à ce qui était clairement une situation inéquitable, dans laquelle l'un des États membres les plus pauvres fournissait l'une des contributions les plus importantes au budget de l'UE.

Toutefois, les facteurs sous-jacents qui concouraient à cette situation particulière ont de toute évidence évolué depuis que ce rabais a été approuvé en 1984 et la charge budgétaire supportée par le Royaume-Uni au regard de sa prospérité relative est désormais plus comparable à celle qui incombe à d'autres contributeurs nets.

La correction britannique et ses modalités de financement («rabais sur le rabais») sont d'une énorme complexité. Le facteur économique dissuasif inhérent au mécanisme décourage potentiellement le Royaume-Uni de dépenser des fonds de l'UE sur son propre territoire. Enfin, un aspect technique doit être pris en considération: avec la suppression de l'actuelle ressource propre fondée sur la TVA, des données essentielles pour le calcul de la correction britannique cesseront d'être disponibles.

La charge budgétaire supportée par le Royaume-Uni et sa prospérité relative doivent être examinées avec soin, par rapport à la situation d'autres États membres sur la base de critères horizontaux, et toute proposition en vue de l'introduction ou du maintien de corrections après 2013 doit être dictée par un souci d'équité entre les États membres.

L'analyse démontre que la transformation du mécanisme actuel en une réduction brute forfaitaire des paiements de ressources propres fondées sur le RNB offrirait des avantages manifestes en comparaison de toute autre formule, y compris un mécanisme de correction généralisé comme la Commission l'avait proposé en 2004. Un système de montants forfaitaires serait transparent et facile à comprendre, ce qui le rendrait plus ouvert à l'examen du public et au contrôle parlementaire; il serait équitable, dans la mesure où il traiterait les grands contributeurs au budget de l'UE en fonction de leur prospérité économique et assurerait un financement équilibré des corrections; son caractère préalable permettrait d'éviter que les corrections n'influent sur les décisions de dépenses des États membres. Les montants forfaitaires seraient prévus pour la durée du cadre financier, garantissant le lien entre les dépenses et les recettes prévu par l'accord de Fontainebleau.

Dans l'ensemble, l'analyse révèle que la simplification des contributions existantes au moyen de la suppression de la ressource propre fondée sur la TVA, parallèlement à l'instauration de nouvelles ressources propres liées aux politiques de l'UE, et la transformation des

mécanismes de correction inextricables appliqués actuellement présentent des liens étroits et se renforcent mutuellement, de façon à permettre une réforme majeure du financement du budget de l'UE.

PARTIE 1: VUE D'ENSEMBLE DU SYSTEME DE FINANCEMENT DE L'UE

La partie 1 commence par une présentation des faits essentiels concernant les ressources propres (section 1) et les mécanismes de correction (section 2), y compris les principaux aspects juridiques et quantitatifs du système de financement de l'UE. Une évaluation qualitative du système est présentée à la section 3, sur la base de critères budgétaires, de critères d'intégration de l'UE, de critères d'efficacité et de critères d'équité.

1. Faits essentiels à propos des ressources propres

1.1. Cadre juridique

L'article 311 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne définit les principes fondamentaux du financement de l'UE.

- Premièrement, le *«budget est, sans préjudice des autres recettes, intégralement financé par des ressources propres»*. Les recettes du budget général de l'Union européenne peuvent être divisées en ressources propres et en autres recettes.
- Deuxièmement, les dispositions applicables au système des ressources propres sont énoncées dans une décision – la décision relative aux ressources propres – adoptée à l'unanimité par le Conseil après consultation du Parlement européen, conformément à une procédure législative spéciale. Dans ce cadre, le Conseil a la possibilité *«d'établir de nouvelles catégories de ressources propres ou d'abroger une catégorie existante»*. Cette décision *«n'entre en vigueur qu'après son approbation par les États membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives»*. Cette procédure préserve la souveraineté nationale en matière fiscale.
- Troisièmement, le traité prévoit que le Conseil, statuant par voie de règlements conformément à une procédure législative spéciale et après approbation du Parlement européen, peut fixer les mesures d'exécution du système de ressources propres de l'Union *«dans la mesure où la décision [relative aux ressources propres] le prévoit»*.

De plus, l'article 322, paragraphe 2, contient des dispositions concernant les modalités et la procédure selon lesquelles les recettes budgétaires prévues dans le régime des ressources propres de l'Union *«sont mises à la disposition»* de la Commission.

1.2. Évolution dans le temps

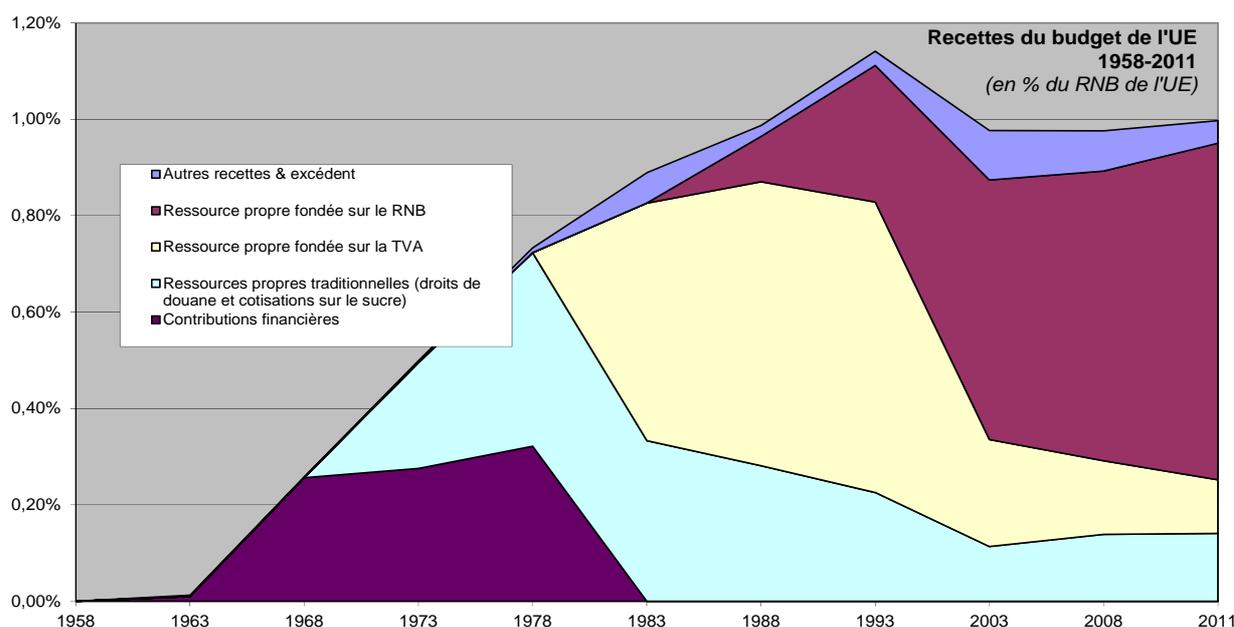
À l'instar du volet «dépenses» du budget, la structure du volet «financement» a considérablement évolué avec le temps. Six décisions relatives aux ressources propres, de durées variables, ont été adoptées depuis 1970⁴. De nouvelles ressources propres ont été introduites et d'autres sources de recettes ont disparu ou été réduites en fonction de l'évolution de la situation.

Comme le montre le graphique 1, dans les premières années des Communautés européennes, le système de financement dépendait de contributions nationales *ad hoc*. Celles-ci ont été

⁴ Décisions du Conseil 70/243/CECA, CEE, Euratom du 21.4.1970, 85/257/CEE, Euratom du 7.5.1985, 88/376/CEE, Euratom du 24.6.1988, 94/728/CE, Euratom du 31.10.1994, 2000/597/CE, Euratom du 29.9.2000 et 2007/436/CE, Euratom du 7.6.2007.

progressivement remplacées par des ressources propres définies dans les décisions relatives aux ressources propres et ont entièrement disparu en 1982. Les ressources propres traditionnelles (droits de douane et cotisations sur le sucre) sont apparues en 1968 et ont constitué la plus grande part du financement jusqu'au début des années 1990. Leur part a fortement décliné dans les années qui ont suivi. La ressource propre fondée sur la TVA a constitué une nouvelle source de recettes à partir de 1979, atteignant un point culminant au milieu des années 1980. Enfin, la ressource propre fondée sur le RNB a été introduite en 1988 et représente à présent les trois quarts des recettes du budget⁵. Les autres recettes ne représentent qu'une part très mineure du financement total⁶.

Graphique 1 – Structure du financement de l'UE 1958-2011



Source: DG Budget, Commission européenne

Le graphique révèle, par ailleurs, que les recettes du budget de l'UE exprimées en pourcentage du RNB ont aussi beaucoup fluctué. Un pic a été atteint dans le milieu des années 1990. Après une tendance à la baisse, on a enregistré ces dernières années une nouvelle augmentation, qui reflète les effets de la crise sur le RNB de l'UE plutôt qu'un changement d'orientation dans la politique budgétaire de l'UE.

Conformément à l'article 310 du traité, les recettes totales de l'UE doivent être égales aux dépenses totales et rester dans des limites juridiques convenues, fixées actuellement à 1,29 % du RNB de l'UE pour les crédits d'engagement et à 1,23 % du RNB de l'UE pour les crédits de paiement. Étant établis dans la décision relative aux ressources propres, ces plafonds ne peuvent donc être modifiés que par une décision prise à l'unanimité et après ratification par

⁵ Le revenu national brut (RNB) sert de référence pour cette ressource depuis 2002. Durant la période 1988-2001, c'est le produit national brut (PNB) qui était utilisé.

⁶ Voir Commission européenne, *Les finances publiques de l'Union européenne*, 4^e édition, OPOCE, Luxembourg, 2008, chapitre 12.

les États membres. Le niveau réel des dépenses/recettes est nettement inférieur au plafond actuel des ressources propres.

Tableau 1: recettes du budget de l'UE, 1970-2010 (en % du RNB)

	1970	1979	1988	1995	2004	2010
	UE-6	UE-9	UE-12	UE-15	UE-25	UE-27
Ressource propre fondée sur la TVA (1)	---	0,38	0,59	0,58	0,13	0,10
Ressource propre fondée sur le PNB/RNB (2)	---	---	0,10	0,21	0,65	0,75
Autres versements par/vers les États membres (3)	0,78	---	---	---	---	---
Total des contributions nationales (4)=(1)+(2)+(3)	0,78	0,38	0,68	0,80	0,78	0,85
Ressources propres traditionnelles (5)	---	0,39	0,28	0,22	0,12	0,13
Total des ressources propres (6)=(4)+(5)	0,78	0,77	0,96	1,01	0,90	0,97
Excédent de l'exercice précédent (7)	---	0,00	0,01	0,10	0,05	0,02
Autres recettes (8)	0,00	0,01	0,01	0,01	0,03	0,05
TOTAL DES RECETTES (9)=(6)+(7)+(8)	0,78	0,78	0,99	1,12	0,98	1,05

1.3. Situation actuelle

Il existe aujourd'hui trois catégories principales de ressources propres: les ressources propres traditionnelles, la ressource fondée sur la TVA et la ressource fondée sur le RNB. Elles sont complétées par divers mécanismes de correction⁷:

- La première catégorie de ressources propres (les «ressources propres traditionnelles» ou RPT) consiste principalement en droits de douane et en certaines ressources d'origine agricole (cotisations sur le sucre). Depuis 2001, une déduction forfaitaire de 25 % est retenue à la source par les États membres au titre des frais de perception. Auparavant, le pourcentage retenu était de 10 %. Les RPT représentent 14,1 % des recettes totales de l'UE dans le budget 2011⁸ (voir le tableau 2).
- La deuxième ressource est le résultat de l'application d'un taux uniforme aux assiettes de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) des États membres. Le taux uniforme est fixé à 0,30 %. Toutefois, ce pourcentage a été réduit pour 4 États membres (l'Autriche, l'Allemagne, les Pays-Bas et la Suède), pour la période 2007-2013 uniquement. Lorsque l'assiette TVA d'un État membre est supérieure à 50 % de son RNB, le taux uniforme est appliqué à une assiette équivalant à 50 % du RNB (écrêtement). Six États membres (Irlande, Chypre, Luxembourg, Malte, Portugal et Slovénie) devraient voir leur assiette TVA écrêtée en 2011. La ressource propre fondée sur la TVA représente 11,2 % des recettes dans le budget 2011.
- La troisième ressource, dite «complémentaire», est le résultat de l'application d'un taux uniforme aux assiettes RNB des États membres, qui est calculé de manière à couvrir le solde des dépenses totales non couvert par les autres ressources. Des réductions brutes

⁷ Le système de financement de l'UE a été modifié avec l'entrée en vigueur, le 1^{er} mars 2009, de la décision «ressources propres» de 2007 (2007/436/CE, Euratom – JO L 163 du 23.6.2007).

⁸ Budget rectificatif n° 4/2011.

annuelles des versements au titre du RNB sont accordées à la Suède et aux Pays-Bas, pour la période 2007-2013 uniquement. La ressource propre fondée sur le RNB représente 70 % des recettes dans le budget 2011.

Tableau 2: ventilation par type de recettes

Type de recettes	Budget 1988		Budget 2000		BR n° 4/2011	
	Milliards d'EUR	Part %	Milliards d'EUR	Part %	Milliards d'EUR	Part %
Droits de douanes et cotisations «sucre»	11,9	29	15,3	17	17,9	14,1
Ressource propre TVA	24,9	60	35,2	38	14,1	11,2
Ressource propre RNB	4,2	10	37,6	41	88,6	70,0
Autres recettes (y compris les excédents)	0,9	1	4,8	5,1	5,9	4,7
Total	41,8	100	92,7	100	126,5	100

Source: Rapport financier sur le budget de l'UE et budget rectificatif n° 4/2011

Un récapitulatif du financement du budget général par type de ressource propre et par État membre pour le budget rectificatif n° 4/2011 figure à l'annexe 1.

2. Faits essentiels à propos des mécanismes de correction

2.1. Contexte juridique

À la différence des ressources propres, les mécanismes de correction ne sont pas prévus dans le traité, mais résultent d'accords politiques. Ils ont été introduits pour la première fois dans les années 1980 afin de résoudre, espérait-on, des problèmes liés à des déséquilibres budgétaires.

Les conclusions du Conseil européen de Fontainebleau en 1984 ont défini les grands principes qui sous-tendent le système de corrections existant. Premièrement, «*la politique des dépenses constitue, à terme, le moyen essentiel pour résoudre la question des déséquilibres budgétaires*». Deuxièmement, «*tout État membre supportant une charge budgétaire excessive au regard de sa prospérité relative est susceptible de bénéficier, le moment venu, d'une correction*».

2.2. Évolution dans le temps et situation actuelle

Depuis l'accord dégagé à Fontainebleau en 1984, plusieurs mécanismes de correction permanents ou temporaires ont été introduits. Les plus importants concernent les recettes. Ils forment un ensemble de mesures diverses résultant d'une série de négociations successives. Une résolution d'initiative du Parlement européen (la «résolution Lamassoure») énumérait 41 exceptions qui ont été introduites par le Conseil européen en décembre 2005, dans les volets «dépenses» et «recettes» du budget⁹.

Du côté des dépenses, de nombreux paiements *ad hoc* ont été accordés à des États membres ou à des régions au fil des années (voir l'annexe 2). Dans la pratique, les États membres

⁹ Voir la résolution du Parlement européen du 29 mars 2007 relative à l'avenir des ressources propres de l'Union européenne [2006/2205(INI)] - P6_TA-PROV(2007)0098.

bénéficiant de mesures redistributives, comme l'aide allouée aux régions défavorisées au titre de la politique de cohésion, voient leurs avantages réduits par l'augmentation des contributions au budget pour financer les corrections du côté des recettes. Certaines des corrections concernant les dépenses augmentent à leur tour la correction britannique.

Toutefois, les mécanismes de correction les plus importants concernent les recettes:

- La correction britannique approuvée en 1984 lors du Conseil européen de Fontainebleau et son financement. Bien que le mécanisme ait été modifié par les décisions «ressources propres» successives, son principe de base demeure inchangé, à savoir rembourser au Royaume-Uni 66 % de la différence entre ce qu'il paie au budget de l'UE (hormis les RPT) et ce qu'il reçoit du budget¹⁰. Le financement de la correction britannique a aussi été modifié au fil du temps, par l'extension et le renforcement de ce qu'on appelle communément les «rabais sur le rabais» au profit des contributeurs nets qui versent traditionnellement le plus au budget de l'UE¹¹. Le Conseil européen de décembre 2005 a décidé d'ajuster la correction britannique de telle façon que les dépenses non agricoles dans les 12 États membres qui ont adhéré à l'Union en 2004 et 2007 ne soient plus incluses dans sa base de calcul¹².

Le montant à inscrire dans le budget 2012 pour la «correction des déséquilibres budgétaires en faveur du Royaume-Uni» (correction britannique) est de 3,8 milliards d'EUR. Le calcul est présenté dans le tableau 4 ci-dessous.

L'Allemagne, les Pays-Bas, l'Autriche et la Suède bénéficient d'une réduction de leur part dans le financement de la correction britannique.

¹⁰ Tout avantage ou coût pour le Royaume-Uni résultant de modifications introduites par les décisions «ressources propres» successives a été neutralisé.

¹¹ Depuis 2001, l'Allemagne, l'Autriche, les Pays-Bas et la Suède ne paient que 25 % de leur part normale dans le financement de la correction britannique (l'Allemagne a payé 2/3 de son financement normal entre 1985 et 2000).

¹² Le coût maximal de cette mesure pour le Royaume-Uni ne peut dépasser 10,5 milliards d'EUR (aux prix de 2004) sur la période 2007-2013. Le coût réel de cette mesure pour le Royaume-Uni sera très probablement nettement inférieur.

Tableau 4: calcul de la correction britannique pour l'année 2011 (en millions d'EUR)

(1)	Part du Royaume-Uni dans le total de l'assiette TVA non écrêtée	15,0054 %
(2)	Part du Royaume-Uni dans le total des dépenses réparties, ajusté des dépenses liées à l'élargissement	7,6164 %
(3)	= (1) - (2)	7,3890 %
(4)	Total des dépenses réparties	114 982,0
(5)	Dépenses liées à l'élargissement = (5a) + (5b)	29 243,0
(5a)	<i>Dépenses de préadhésion</i>	3 047,7
(5b)	<i>Dépenses liées à l'article 4, paragraphe 1, point g)</i>	26 195,2
(6)	Total des dépenses réparties, ajusté des dépenses liées à l'élargissement = (4) - (5)	85 739,0
(7)	Montant initial de la correction britannique = (3) x (6) x 0,66	4 181,2
(8)	Avantage du Royaume-Uni	319,4
(9)	Correction de base en faveur du Royaume-Uni = (7) - (8)	3 861,7
(10)	Gains exceptionnels provenant des ressources propres traditionnelles (RPT)	61,3
(11)	Correction britannique = (9) - (10)	3 800,4

Source: *Projet de budget 2012*

- L'Allemagne, les Pays-Bas, l'Autriche et la Suède bénéficient d'une réduction du taux d'appel pour la ressource propre fondée sur la TVA. Alors que la contribution des États membres au budget de l'UE est normalement de 0,3 % de leur assiette TVA, le taux d'appel est réduit pour l'Autriche (0,225 %), l'Allemagne (0,15 %), les Pays-Bas (0,10 %) et la Suède (0,10 %) pour la période 2007-2013.
- Les Pays-Bas et la Suède bénéficient d'une réduction brute de leurs contributions RNB annuelles pour la période 2007-2013 uniquement. À prix courants, ces réductions brutes pour 2011 s'élèvent à 665,0 millions d'EUR pour les Pays-Bas et à 164,9 millions d'EUR pour la Suède¹³.

Le tableau 3 présente l'impact direct de ces diverses corrections sur le projet de budget 2012¹⁴.

Tableau 3: impact des mécanismes de correction en faveur de l'Allemagne, des Pays-Bas, de l'Autriche et de la Suède (en millions d'EUR)

	Impact du taux d'appel réduit sur la TVA	Impact de la réduction forfaitaire sur le RNB	Impact de la part réduite dans le financement de la correction britannique	Impact combiné
Allemagne	1 143,7	-174	681,1	1 650,9
Pays-Bas	437,7	638	160,4	1 236,1

¹³ Soit 605 millions d'EUR pour les Pays-Bas et 150 millions d'EUR pour la Suède en prix constants de 2004. Ces montants sont convertis chaque année en prix courants, au moyen du déflateur du PIB.

¹⁴ L'impact de ces corrections sur le calcul de la correction britannique en 2013 n'est pas inclus.

Autriche	38,9	-20	76,6	95,6
Suède	261,9	142	103,7	507,6

Source: calculs de la DG Budget fondés sur le projet de budget 2012

- Enfin, les États membres retiennent un pourcentage fixe de toutes les ressources propres traditionnelles perçues. Ce pourcentage a été fixé à 10 % à l'époque où ces ressources ont été transférées pour la première fois au budget de l'UE, au début des années 1970. En 1999, le Conseil européen de Berlin a décidé de le porter à 25 %. Ces montants retenus ne correspondent pas aux frais de perception réels et peuvent être considérés comme un mécanisme de correction caché.

3. Évaluation de l'actuel système de financement de l'UE

3.1. Critères d'évaluation

Pour entreprendre un réexamen du système actuel de financement et proposer ensuite d'y apporter des réformes, il faut pouvoir s'appuyer sur des critères d'évaluation solides. Il est utile de cerner non seulement les principaux avantages et inconvénients liés aux éléments constitutifs du système de financement – c'est-à-dire les ressources propres individuelles, ainsi que les mécanismes de correction –, mais aussi au système dans son ensemble, en tenant compte des relations entre ces éléments. Les parties 2 et 3 du présent rapport proposent des critères d'évaluation spécifiques pour les ressources propres individuelles et les mécanismes de correction, respectivement, tandis que la présente section porte uniquement sur les critères d'évaluation du système de financement dans son ensemble.

Le système en place peut être évalué au moyen de quatre grandes catégories de critères¹⁵:

- Critères budgétaires: garantir le financement stable et suffisant de l'UE et le respect de la discipline budgétaire.
- Critères d'intégration: garantir l'autonomie financière, la transparence et le lien avec les politiques de l'UE. Un autre aspect important de ces critères est le principe de l'équivalence fiscale pour la fourniture de biens et de services (publics) – selon lequel ce sont d'abord ceux qui bénéficient de certains programmes de dépenses qui devraient être à l'origine de leur financement.
- Critères d'efficacité: internaliser les externalités, appliquer le principe de subsidiarité, limiter les coûts de fonctionnement.
- Critères d'équité: garantir l'égalité de traitement au niveau des États membres, ainsi que l'équité horizontale et verticale pour les contribuables.

3.2. Critères budgétaires

¹⁵ Voir, par exemple, Cattoir, Ph. (2009), «Options for an EU financing reform», *Notre Europe*, Paris et Heinemann, F., Mohl, P. et S. Osterloh (2008), «Reform options for the EU own resource system», projet de recherche 8/06 commandé par le ministère fédéral des finances allemand, ZEW, Mannheim, 18 janvier 2008.

L'existence d'une contribution résiduelle fondée sur le RNB, combinée à l'accord interinstitutionnel¹⁶, mais aussi l'existence d'un cadre financier pluriannuel garantissent la discipline budgétaire et l'adoption sans heurts du budget de l'UE depuis 1988. La taille du budget de l'UE est aujourd'hui limitée par des accords concernant les dépenses et non par le manque de moyens. Cette situation contraste avec celle que l'on observait par le passé¹⁷.

Il convient cependant de noter que ces bons résultats au regard des critères budgétaires sont, dans une large mesure, indépendants de la combinaison de ressources propres et des mécanismes de correction. Les mêmes performances budgétaires pourraient être obtenues avec une très faible contribution résiduelle fondée sur le RNB (ou un autre type de contribution résiduelle) combinée à un dosage de ressources propres radicalement différent.

3.3. Critères d'intégration

L'autonomie financière de l'Union est limitée. Les deux plus grandes sources de recettes – les ressources propres fondées sur la TVA et sur le RNB – présentent nombre de caractéristiques de contributions nationales et sont souvent perçues comme telles. Ces ressources sont mises à disposition par les trésors publics nationaux et sont parfois présentées comme un poste de dépense dans les budgets des États. Cela crée inévitablement des tensions qui enveniment chaque débat sur le budget de l'UE. Dans les milieux politiques nationaux, on a souvent tendance à juger les politiques et les initiatives de l'UE en termes de retour sur investissement par rapport à leurs contributions nationales plutôt qu'en considérant d'abord la valeur globale de la réalisation de certaines politiques au niveau européen. En conséquence, la préférence est souvent donnée à des politiques dont les dépenses sont allouées au préalable, au détriment de politiques susceptibles d'apporter une valeur ajoutée européenne plus élevée. En outre, des mécanismes de correction de plus en plus complexes ont été élaborés en réponse aux demandes de contributeurs nets au budget de l'UE. Dans l'ensemble, on peut considérer que les difficultés croissantes rencontrées pour parvenir à un accord sur les questions budgétaires dans l'UE résultent en partie du mode de financement du budget de l'UE.

Le système de financement est à la fois opaque et très complexe. Il s'ensuit qu'il est presque impossible pour les citoyens européens de savoir avec certitude qui supporte effectivement le coût du financement de l'UE. Des questions sont soulevées, notamment en ce qui concerne la ressource propre fondée sur la TVA (voir la partie 2.1). De plus, le budget de l'UE est souvent présenté comme *«un Léviathan insatiable et très coûteux, qui épuise les ressources nationales pour financer des politiques inutiles, voire nuisibles, dont seuls profitent quelques lobbies de producteurs bien organisés – mais quand il s'agit de dire combien il coûte réellement à chaque contribuable, les montants cités sont, d'ordinaire, grossièrement exagérés¹⁸»*.

Enfin, hormis les ressources propres traditionnelles, les sources de financement actuelles de l'Union ne contribuent pas à mettre en œuvre – ou à soutenir – des politiques de l'UE. D'autres ressources propres pourraient concourir à la réalisation d'objectifs politiques fondamentaux de l'UE. Ainsi qu'il a été indiqué dans le document sur le réexamen du budget

¹⁶ Accord interinstitutionnel du 17 mai 2006 entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la discipline budgétaire et la bonne gestion financière – qui inclut le cadre financier pluriannuel 2007-2013 (JO C 139 du 14.6.2006).

¹⁷ Voir Commission européenne (2008c), chapitre 2 et suiv.

¹⁸ Voir Begg, I., Enderlein, H., Le Cacheux, J. et M. Mrak (2008), «Financing of the European Union Budget», étude effectuée pour la direction générale du budget de la Commission européenne (contrat n° 30-CE-0122101/00-72), 29 avril 2008.

de l'UE, l'«introduction de nouvelles ressources propres refléterait le passage progressif de la structure budgétaire à des politiques plus proches des citoyens et ambitionnant de fournir des biens publics européens et de générer une valeur ajoutée de l'UE plus élevée. Elle pourrait soutenir – et être étroitement liée à – la réalisation d'objectifs politiques européens et internationaux importants concernant par exemple le développement, le changement climatique ou les marchés financiers.»

3.4. Critères d'efficacité

D'un côté, les coûts de fonctionnement du système actuel sont très limités. Les droits de douane et autres droits faisant partie des ressources propres traditionnelles (RPT), ainsi que la TVA, seraient de toute manière prélevés et perçus par les États membres, qu'il y ait ou non un système de ressources propres. De même, les États membres devraient calculer leur RNB, même s'il n'existait pas de ressource propre fondée sur le RNB. En ce qui concerne les RPT, les coûts de fonctionnement de l'union douanière, l'un des fondements sur lesquels repose l'UE, n'entrent pas en ligne de compte. Seul le transfert par les États membres des recettes des RPT perçues (moins une partie retenue «au titre des frais de perception») relève d'une obligation directement liée aux ressources propres. Dans le cas des ressources propres fondées sur la TVA et sur le RNB, les seuls coûts directs sont des frais purement administratifs se rapportant au calcul de la ressource et au versement de la recette correspondante à la Commission. Tous les coûts liés à la perception de la TVA au niveau national et à la comptabilisation du RNB ne sont pas des coûts inhérents au système de ressources propres en tant que tel et ne devraient donc pas être considérés comme des frais administratifs liés au système des ressources propres.

Au total, les coûts qui incombent à la Commission et aux États membres du fait de la nécessité de gérer le système de ressources propres n'ont pas été quantifiés. Toutefois, une analyse qualitative donne à penser qu'ils sont probablement marginaux, d'autant que les obligations additionnelles (résultant directement du fait que les recettes concernées constituent une ressource propre) sont peu nombreuses et généralement d'une portée très limitée.

D'un autre côté, contrairement aux instruments fondés sur le marché, les contributions fondées sur la TVA et sur le RNB n'ont pas d'effets incitatifs sur les opérateurs économiques et, bien que les coûts d'administration des ressources soient marginaux, la dimension européenne n'apporte pas de valeur ajoutée. Ainsi qu'il est indiqué dans la partie 2 du présent rapport, le recours à d'autres sources de financement au niveau de l'UE pourrait entraîner des gains d'efficacité sous la forme d'une réduction des coûts administratifs ou de la prise en compte d'externalités transfrontalières.

3.5. Critères d'équité

De nombreux États membres perçoivent encore leurs contributions au budget de l'UE ou les avantages qui en sont retirés comme étant inéquitables¹⁹. Parmi les nombreuses incohérences

¹⁹ La contribution du gouvernement polonais au réexamen du budget (9.4.2008, pp. 8-9) indique, par exemple, qu'«un accroissement des contributions au budget de l'UE fondées sur le RNB renforce la pression en termes d'augmentation du volume total des rabais accordés aux États membres les plus riches... les mécanismes de correction appliqués dans le cadre du système des ressources propres de l'Union sont régressifs, imposant des charges plus lourdes aux États membres les moins riches et à leurs citoyens. Le caractère régressif du système des ressources propres découle de [l']existence de rabais.»

et les problèmes liés aux mécanismes de correction, il est utile de garder à l'esprit les considérations suivantes:

- La situation unique qui a conduit à la mise en place du rabais en faveur du Royaume-Uni n'est plus d'actualité. La combinaison d'un faible niveau de prospérité relative et d'une charge budgétaire excessive, qui caractérisait le Royaume-Uni par rapport à d'autres États membres dans les années 1980, a progressivement disparu.
- Les corrections concernant les recettes contrarient en partie l'effet de certaines politiques de dépenses. Il semble pour le moins contradictoire que des États membres bénéficiant de mesures redistributives en faveur des régions défavorisées au titre de la politique de cohésion voient leur avantage réduit par une augmentation de leurs contributions au budget pour financer les corrections apportées au niveau des recettes. Certaines des corrections concernant les dépenses viennent à leur tour accroître la correction britannique (et influencent les rabais sur son financement accordés à certains États membres). Enfin, certains États membres bénéficient de corrections dans les deux volets du budget.
- L'écrêtement de l'assiette TVA (à 50 % du RNB) est censé remédier aux aspects régressifs de la ressource propre fondée sur la TVA, qui semble pénaliser de façon disproportionnée les États membres les moins riches. Toutefois, dans la pratique, la taille de l'assiette TVA n'est pas proportionnelle au RNB des États membres. Certains des pays les plus riches, comme le Luxembourg et, dans une moindre mesure, l'Irlande, bénéficient d'un écrêtement et voient donc leurs contributions réduites. Des doutes ont par ailleurs été émis à propos du caractère régressif de la TVA au niveau national (voir l'annexe au présent rapport).
- Il est difficile de justifier que 25 % des ressources propres traditionnelles soient mis de côté pour les «frais de perception». Si la retenue de 10 % appliquée jusqu'en 2000 pouvait raisonnablement être considérée comme une compensation des dépenses supportées par les États membres (services des douanes et contrôles, etc.), ce n'est pas le cas des 25 % qui ont été convenus pour permettre à certains États membres de réduire leurs paiements au budget de l'UE. Une augmentation des frais de perception représente, pour les États membres qui perçoivent une large part des droits de douane à d'importants points d'entrée dans l'UE, une diminution nette de leur contribution au budget de l'UE. En effet, leur contribution fondée sur le RNB augmente moins que les frais de perception retenus. Cette mesure bénéficie notamment à la Belgique (point d'entrée d'Anvers), aux Pays-Bas (port de Rotterdam) et, dans une moindre mesure, au Danemark (port de Copenhague).

D'une manière générale, l'insistance sur les questions de «juste retour» est probablement un facteur important qui explique pourquoi la solidarité financière (le total des transferts nets exprimé en pourcentage du RNB) dans le cadre du budget de l'UE a diminué au fil du temps²⁰.

Par ailleurs, il ne faut pas perdre de vue que, même si le RNB offre probablement une meilleure corrélation avec la prospérité économique que n'importe quelle taxe spécifique, c'est un outil assez rudimentaire et imparfait²¹. Hormis les aspects méthodologiques, il y a

²⁰ Voir Richter, S. (2008), «Facing the monster “*juste retour*”: on the net financial position of Member States vis-à-vis the EU budget and a proposal for reform», rapports de recherche du *wiiw*, 348, mai 2008.

²¹ Des problèmes de mesure peuvent notamment se poser dans les domaines suivants: l'économie souterraine; les plus-values et moins-values en capital; les services aux ménages; le travail bénévole; les ressources naturelles

aussi des problèmes de mesure pratiques, illustrés, par exemple, par la forte révision à la hausse (d'environ 10 %) des séries du RNB grec au milieu de 2007. Dans l'ensemble, comme pour la plupart des indicateurs statistiques, l'harmonisation des *statistiques macroéconomiques... pourrait encore être améliorée*²². Il faut noter également qu'il n'est pas facile d'appliquer au calcul des ressources propres des dispositions convenues pour améliorer la mesure du RNB, comme l'ont montré les longues discussions à propos des SIFIM²³.

4. Avis des parties prenantes – consultation publique

Nombre de parties prenantes ont donné leur avis sur le système actuel dans le cadre de la consultation sur le réexamen du budget qui a eu lieu en 2007-2008.

Les sections qui suivent présentent un résumé succinct des contributions transmises dans le cadre de la consultation²⁴. La Commission a reçu près de 300 contributions reflétant une grande diversité d'opinions et de perspectives. Il ne s'agit pas ici de faire un compte rendu complet de toutes les idées intéressantes exprimées lors de la consultation, mais de donner une idée générale des thèmes les plus récurrents et des principaux problèmes soulevés à l'époque.

Il est important de garder à l'esprit que ce qui suit représente un instantané des points de vue exprimés avant que la crise économique et financière n'ait frappé l'Europe de plein fouet. Compte tenu des importants ajustements économiques et budgétaires qui ont été nécessaires depuis, les finances publiques de l'UE ont considérablement évolué et les avis des parties prenantes ont aussi changé dans de nombreux pays.

4.1. Réforme du système des ressources propres

«Parmi les principes sur lesquels repose le système des ressources propres, les plus souvent cités sont la loyauté, l'efficacité, la simplicité, la transparence, l'équité, l'adéquation des ressources, la durabilité et la stabilité.

Deux grandes options en matière de mécanismes de financement du budget de l'UE bénéficient d'un très large soutien: l'évolution vers un système reposant exclusivement sur les ressources propres traditionnelles (RPT) et sur la ressource fondée sur le revenu national brut (ressource RNB); ou le passage d'un système fondé sur des contributions à un système reposant sur une nouvelle ressource propre. Bien que de nombreux États membres soulignent les vertus des contributions fondées sur le RNB, un nombre croissant d'entre eux se disent également prêts à examiner d'autres options reposant sur une autre source de financement. Les avis négatifs sur les ressources propres traditionnelles sont rares, ces dernières étant bien connues et acceptées comme partie intégrante du système de financement. Certains

non renouvelables; les éléments imputés; les migrants journaliers/le travail transfrontalier. Voir Aubut, J. et F. Vaillancourt (2001), *Using GDP in Equalisation Calculations: Are there Meaningful Measurement Issues?* octobre 2001.

²² Contribution de la Cour des comptes européenne à la consultation sur le réexamen du budget, paragraphe 26, 9 avril 2008.

²³ Voir le règlement (CE) n° 448/98 du Conseil, qui complétait et modifiait le système européen des comptes nationaux et régionaux [SEC 95, établi par le règlement (CE) n° 2223/96 de la Commission modifié ultérieurement] et qui n'a été inclus dans le système des ressources propres qu'en 2010 (décision 2010/196/UE, Euratom du Conseil du 16.3.2010).

²⁴ Voir SEC(2008) 2739 du 3.11.2008. Les contributions peuvent être consultées sur la page web suivante: http://ec.europa.eu/budget/reform/issues/read_en.htm.

attirent l'attention sur le fait que les frais de perception retenus par les États membres ne correspondent pas aux coûts effectivement supportés et demandent leur réduction, voire leur suppression.»

«Un grand nombre de répondants indiquent que l'abandon de la ressource fondée sur une taxe sur la valeur ajoutée (TVA) statistique pourrait contribuer à rendre le système de financement à la fois plus transparent et plus simple, sans perturber sensiblement son fonctionnement actuel. Une nette majorité de gouvernements des États membres seraient favorables à une telle réforme. Cet avis est largement partagé. Le maintien de la ressource TVA ne bénéficie d'un soutien actif que dans des proportions très limitées. Certains proposent d'y mettre un terme dans le cadre d'une vaste réforme englobant le développement de nouvelles ressources propres. Nombreux sont les répondants qui se disent satisfaits de la ressource RNB: elle est perçue comme équitable, transparente et relativement simple. En tant que ressource résiduelle, elle contribue au fonctionnement harmonieux du processus budgétaire ainsi qu'à l'établissement de budgets équilibrés. Dans de nombreux cas, les répondants souhaitent que le recours à la contribution fondée sur le RNB soit encore étendu – principalement aux dépens de la ressource TVA.»

«Bon nombre de répondants sont favorables à l'idée de financer une plus grande part du budget de l'UE au moyen de nouvelles ressources propres. Tout en admettant que cela poserait une série de problèmes techniques et politiques, ils sont nombreux (soutenus en cela par une grande partie des gouvernements des États membres) à se déclarer prêts à débattre de la question. En ce qui concerne la réforme du système de financement du budget de l'UE, la création de nouvelles ressources propres est l'option qui recueille le plus de suffrages dans toutes les catégories de répondants à l'exception des gouvernements des États membres, même si les avis divergent quant à la nature souhaitable de ces nouvelles ressources. Par ailleurs, quelques répondants, notamment parmi les États membres, rejettent explicitement l'idée d'instaurer un impôt européen pour financer le budget de l'UE. Cependant, à de rares exceptions près, ils ne remettent pas en cause l'acquis, notamment le fait que les droits de douane constituent une source de financement importante pour l'UE. Lorsque des ressources propres alternatives d'origine autre que fiscale sont mentionnées, peu nombreuses sont les parties prenantes qui les rejettent explicitement.»

«Divers types d'autres ressources propres potentielles sont cités, souvent en relation avec l'acquis ou avec des politiques spécifiques de l'UE. Les ressources liées à l'environnement et, en particulier, au changement climatique figurent parmi les plus prisées. Plus spécifiquement, les répondants mentionnent la mobilisation de l'ensemble ou d'une partie des recettes générées par les échanges de droits d'émission; la taxation des émissions de CO₂ ou de gaz carbonique; la taxation de l'énergie, de l'essence, des carburants ou du kérosène; les taxes aériennes et la taxation des transports maritimes et des véhicules. Les ressources provenant de la TVA ou la taxation des opérations financières sont toutes deux citées dans plusieurs contributions. Dans plusieurs cas, les répondants affirment qu'il convient d'adopter une approche progressive pour créer une nouvelle source de financement du budget.»

4.2. Corrections

«On constate une très forte opposition, dans toutes les catégories de répondants, contre toute forme de corrections, d'exceptions ou de compensations. Une nette majorité estime que la suppression des exceptions et des mécanismes de correction existants constitue une mesure indispensable pour rendre le budget de l'UE plus équitable et plus transparent. Seule une

faible minorité d'États membres est favorable au maintien des corrections actuelles, voire à l'introduction de nouveaux mécanismes de ce genre. Certains répondants attirent cependant l'attention sur les difficultés politiques que pose la suppression de tous les mécanismes de correction et proposent que les États membres soient, au minimum, tous traités de la même façon à cet égard. Pour ce faire, un faible nombre de répondants, principalement d'un seul et même État membre, pensent que l'on pourrait, par exemple, instaurer un mécanisme de correction généralisé ou une variante plus limitée fondée sur certains éléments du budget.»

«Plusieurs répondants expriment leur scepticisme quant à la possibilité de supprimer tous les mécanismes de correction tout en faisant davantage appel à la ressource RNB. Ils s'appuient sur le constat selon lequel il y a toujours eu un important parallélisme, dans le passé, entre la croissance des contributions nationales et l'augmentation du nombre et du montant des corrections.»

4.3. Le futur modèle de financement

«Dans l'ensemble, plusieurs modèles semblent considérés. Le plus populaire auprès des États membres est un modèle fondé sur le RNB prévoyant la suppression de toutes les corrections ainsi que de la ressource TVA. Une minorité d'États membres préconise un modèle reposant sur le développement de sources de financement alternatives, accompagné de la suppression de toutes les corrections également. Certains États membres affirment que ce deuxième modèle pourrait être adopté dans un second temps, après l'extension de la ressource fondée sur le RNB, ou dans une perspective à plus long terme. Les deux modèles se retrouvent, dans des proportions pratiquement identiques, dans les réponses des autres organismes publics, alors que le deuxième est clairement préféré par les ONG, les milieux universitaires et les autres répondants. À l'instar d'autres répondants, ceux du monde universitaire sont souvent favorables au développement de ressources propres alternatives.»

La consultation publique sur le réexamen du budget a été suivie d'une grande conférence réunissant les parties prenantes, des universitaires et des personnalités politiques de premier plan. Une séance était consacrée aux moyens de réformer le système de financement de l'UE²⁵. Les débats ont essentiellement porté sur l'évaluation des ressources existantes, sur les avantages et les problèmes éventuels associés à des ressources alternatives et sur la question des corrections. La contribution possible d'autres ressources a été discutée en ce qui concerne, notamment, un élargissement des objectifs de la politique fiscale, le lien avec les politiques de l'UE existantes et avec l'acquis, la réforme des dépenses de l'UE et le débat sur la notion de «juste retour». Une attention particulière a été portée aux ressources liées au climat ou à l'énergie, au revenu des sociétés, à la TVA et à d'autres taxes indirectes. Les mécanismes de correction ont été largement critiqués.

Les principales questions débattues concernaient le type de nouvelle ressource véritablement propre à introduire – fondée par exemple sur la TVA ou sur une imposition des revenus du capital –, la neutralité fiscale indispensable, les problèmes de régressivité/progressivité et le soutien des citoyens. Les participants ont souligné la nécessité de renforcer l'indépendance du budget de l'UE par rapport aux budgets nationaux (et le rôle crucial du Parlement européen à cet égard) et l'urgence de la réforme (20 ans après l'introduction de la ressource «temporaire» fondée sur le RNB, il est temps d'en finir avec l'éternel débat sur la quête d'une nouvelle ressource «parfaite» qui soit véritablement propre).

²⁵ Voir http://ec.europa.eu/budget/reform/conference/programme_en.htm.

5. Arguments en faveur d'une réforme – contexte politique

Dans l'ensemble, l'analyse présentée ci-dessus fait ressortir les éléments suivants, qui tendent à justifier une réforme du système de financement de l'UE.

5.1. *Le système de financement de l'UE est dépassé*

Le système de financement de l'UE a beaucoup évolué depuis 1957, passant des contributions nationales à un financement fondé principalement sur des agrégats statistiques, qui ne présentent pas de liens avec les priorités politiques de l'UE (voir la section 1).

Parallèlement, de nombreux mécanismes de correction ont été introduits sur la base des principes énoncés lors du sommet européen de Fontainebleau en juin 1984 (voir la section 2).

Du fait de ces évolutions, le système de financement actuel est peu satisfaisant au regard de la plupart des critères d'évaluation. Il est opaque et complexe, ce qui en limite le contrôle démocratique. De nombreux États membres perçoivent le système comme inéquitable. Mais surtout, le mode de financement du budget suscite des tensions qui enveniment tout débat consacré au budget de l'UE. Certains en arrivent aussi à remettre en cause les avantages de l'adhésion à l'UE (voir la section 3).

Depuis de nombreuses années, le financement de l'UE est principalement considéré comme un mécanisme comptable dont les deux objectifs principaux consistent à assurer un financement suffisant des dépenses de l'UE et à intégrer un nombre croissant de mécanismes de correction. Cette approche a aujourd'hui atteint ses limites.

5.2. *Le traité de Lisbonne crée un nouveau cadre juridique*

Le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) apporte des modifications importantes non seulement à la procédure budgétaire de l'Union, mais aussi au mode de financement de son budget (section 1):

- L'article 311, troisième alinéa, du TFUE dispose qu'«[i]l est possible [...] d'établir de nouvelles catégories de ressources propres ou d'abroger une catégorie existante» dans le cadre d'une décision relative aux ressources propres. La voie est ainsi ouverte à une diminution du nombre actuel de ressources et à la création de nouvelles.
- L'article 311, quatrième alinéa, du TFUE prévoit quant à lui, et c'est une nouveauté, que «[l]e 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 [relative aux ressources propres] le prévoit». Cette disposition introduit la possibilité de définir, dans un règlement d'exécution, des mesures spécifiques liées au système des ressources propres, dans les limites fixées par la décision portant sur ces ressources.

Ce nouveau cadre offre la possibilité de rendre le système suffisamment souple, dans le cadre et les limites fixés par la décision relative aux ressources propres.

5.3. *Le système de financement de l'UE doit être adapté à un nouvel environnement*

À l'exception des ressources propres traditionnelles, les ressources de l'UE ne présentent aujourd'hui pratiquement aucun lien avec les objectifs politiques européens, pas plus qu'elles ne soutiennent leur réalisation (voir la section 3). C'est ce qui a conduit de nombreux intervenants à préconiser, lors de la consultation publique, de nouvelles ressources propres fondées sur l'acquis et, en particulier, sur les priorités émergentes de la politique de l'UE (voir la section 4).

Dans le même temps, des éléments importants de l'actuel système de financement doivent être préservés, tels que les ressources propres traditionnelles et une ressource propre RNB résiduelle permettant d'assurer la stabilité et l'équilibre du budget. Toutefois, cet équilibre peut être atteint au moyen d'une ressource RNB résiduelle plus restreinte et d'une combinaison de ressources fondamentalement différente (voir la section 3).

Par ailleurs, la récente crise financière crée un nouveau contexte qu'il y a lieu de prendre en compte dans la conception de la future architecture du budget de l'UE. Le système de financement de l'UE pourrait jouer un rôle non négligeable dans les efforts d'assainissement budgétaire déployés partout dans l'Union. Cinq chefs d'État ou de gouvernement ont souligné que *«le prochain cadre financier pluriannuel arrivera au moment où les États membres font des efforts extraordinaires pour assainir leurs finances publiques²⁶»*.

Le développement du système de ressources propres pourrait contribuer aux efforts plus larges que déploient les États membres en matière de consolidation budgétaire. L'introduction de nouvelles ressources pourrait ouvrir la voie à la réduction, au retrait progressif ou à l'abandon d'autres ressources. Les contributions nationales au budget de l'UE s'en trouveraient diminuées et les États membres disposeraient d'une marge de manœuvre accrue pour la gestion de leurs ressources nationales limitées. Ainsi qu'il a été indiqué dans le document sur le réexamen du budget de l'UE, l'introduction de nouvelles ressources propres est un *«argument [qui] ne concerne pas la taille du budget mais pose plutôt la question de la combinaison appropriée de ressources»*.

²⁶ Lettre de David Cameron, Angela Merkel, Nicolas Sarkozy, Mark Rutte et Mari Kiviniemi au président de la Commission européenne, datée du 18 décembre 2010.

ANNEXE 1

Récapitulatif du financement du budget général par type de ressource propre et par État membre – Budget 2011* (en EUR)

Récapitulatif du financement du budget général par type de ressource propre et par État membre

État membre	Ressources propres traditionnelles (RPT)				Ressources propres «TVA» et «RNB»						Total des ressources propres
	Cotisations nettes dans le secteur du sucre (75 %)	Droits de douane nets (75 %)	Total des ressources propres traditionnelles nettes (75 %)	Frais de perception (25 % des RPT brutes) p.m.	Ressource propre «TVA»	Ressource propre «RNB»	Réduction en faveur des Pays-Bas et de la Suède	Correction britannique	Total «contributions nationales»	Part dans le total des «contributions nationales» (%)	
	(1)	(2)	(3)=(1)+(2)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)=(5)+(6)+(7)+(8)	(10)	(11)=(3)+(9)
Belgique	6 600 000	1 617 000 000	1 623 600 000	541 200 000	488 276 100	2 582 463 970	24 197 489	177 464 316	3 272 401 875	3,19%	4 896 001 875
Bulgarie	400 000	48 700 000	49 100 000	16 366 667	50 703 900	258 346 033	2 420 682	18 352 242	329 822 857	0,32%	378 922 857
République tchèque	3 400 000	205 000 000	208 400 000	69 466 667	195 863 100	971 819 342	9 105 873	73 482 459	1 250 270 774	1,22%	1 458 670 774
Danemark	3 400 000	321 500 000	324 900 000	108 300 000	289 130 700	1 716 241 222	16 081 048	112 069 456	2 133 522 426	2,08%	2 458 422 426
Allemagne	26 300 000	3 570 000 000	3 596 300 000	1 198 766 662	1 653 923 250	18 237 237 068	170 881 511	218 288 783	20 280 330 612	19,75%	23 876 630 612
Estonie	0	21 200 000	21 200 000	7 066 667	21 597 900	102 458 098	960 025	5 994 912	131 010 935	0,13%	152 210 935
Irlande	0	188 800 000	188 800 000	62 933 333	190 045 350	884 622 223	8 288 842	52 733 338	1 135 689 753	1,11%	1 324 489 753
Grèce	1 400 000	206 800 000	208 200 000	69 400 000	305 838 000	1 519 248 418	14 235 241	93 051 846	1 932 373 505	1,88%	2 140 573 505
Espagne	4 700 000	1 268 000 000	1 272 700 000	424 233 334	1 577 470 500	7 361 097 188	68 972 916	487 693 002	9 495 233 606	9,25%	10 767 933 606
France	30 900 000	1 555 200 000	1 586 100 000	528 700 000	2 797 328 100	14 195 949 972	133 014 961	965 915 065	18 092 208 098	17,62%	19 678 308 098
Italie	4 700 000	2 030 700 000	2 035 400 000	678 466 667	1 727 718 300	10 999 666 044	103 066 026	717 904 941	13 548 355 311	13,19%	15 583 755 311
Chypre	0	28 100 000	28 100 000	9 366 667	26 898 000	125 204 687	1 173 158	8 528 579	161 804 424	0,16%	189 904 424
Lettonie	0	19 600 000	19 600 000	6 533 333	18 468 900	130 290 516	1 220 812	8 980 382	158 960 610	0,15%	178 560 610
Lituanie	800 000	41 500 000	42 300 000	14 100 000	35 444 400	202 702 841	1 899 310	13 953 783	254 000 334	0,25%	296 300 334
Luxembourg	0	14 700 000	14 700 000	4 900 000	47 477 700	220 998 980	2 070 743	14 989 737	285 537 160	0,28%	300 237 160
Hongrie	2 000 000	104 600 000	106 600 000	35 533 334	126 576 000	683 175 478	6 401 302	47 407 944	863 560 724	0,84%	970 160 724
Malte	0	11 300 000	11 300 000	3 766 667	9 148 950	42 586 490	399 032	2 933 041	55 067 513	0,05%	66 367 513
Pays-Bas	7 300 000	1 908 300 000	1 915 600 000	638 533 333	276 721 000	4 274 354 793	- 624 989 585	50 712 043	3 976 798 251	3,87%	5 892 398 251
Autriche	3 200 000	172 000 000	175 200 000	58 400 000	296 038 350	2 043 771 712	19 149 984	23 976 663	2 382 936 709	2,32%	2 558 136 709
Pologne	12 800 000	357 100 000	369 900 000	123 300 000	543 004 800	2 576 425 769	24 140 912	191 435 563	3 335 007 044	3,25%	3 704 907 044
Portugal	200 000	138 200 000	138 400 000	46 133 334	246 720 750	1 148 434 615	10 760 744	81 599 600	1 487 515 709	1,45%	1 625 915 709
Roumanie	1 000 000	110 600 000	111 600 000	37 200 000	138 123 000	871 444 032	8 165 364	67 205 154	1 084 937 550	1,06%	1 196 537 550
Slovénie	0	71 400 000	71 400 000	23 800 000	54 279 000	252 657 640	2 367 383	17 929 084	327 233 107	0,32%	398 633 107
Slovaquie	1 400 000	113 500 000	114 900 000	38 300 000	64 378 800	479 759 755	4 495 312	36 948 401	585 582 268	0,57%	700 482 268
Finlande	800 000	152 000 000	152 800 000	50 933 334	251 985 600	1 347 384 528	12 624 890	87 119 114	1 699 114 132	1,65%	1 851 914 132
Suède	2 600 000	489 500 000	492 100 000	164 033 334	167 499 100	2 746 004 388	- 139 156 091	33 248 018	2 807 595 415	2,73%	3 299 695 415
Royaume-Uni	9 500 000	2 978 300 000	2 987 800 000	995 933 334	2 525 317 500	12 599 048 395	118 052 116	- 3 609 917 466	11 632 500 545	11,33%	14 620 300 545
Total	123 400 000	17 743 600 000	17 867 000 000	5 955 666 667	14 125 977 050	88 573 394 197	0	0	102 699 371 247	100,00%	120 566 371 247

* Budget rectificatif n° 4/2011 (en EUR).

ANNEXE 2

Exceptions arrêtées par le Conseil européen de décembre 2005 pour les volets «dépenses» et «recettes» du budget²⁷

Montants affectés à des projets

- 865 millions d'EUR pour la centrale nucléaire d'Ignalina (Lituanie) et 375 millions d'EUR pour la centrale nucléaire de Bohunice (Slovaquie);
- 200 millions d'EUR pour le processus de paix en Irlande du Nord (Royaume-Uni).

Montants affectés à des régions

- 879 millions d'EUR pour cinq régions polonaises relevant de l'objectif 2 (107 EUR par citoyen);
- 140 millions d'EUR pour une région de Hongrie (Közép-Magyarország);
- 200 millions d'EUR pour Prague;
- suppression progressive de l'aide en faveur d'une région de Finlande et de Madère, qui étaient initialement des régions en phase d'instauration progressive de l'aide;
- 100 millions d'EUR pour les Îles Canaries;
- 150 millions d'EUR pour les régions frontalières autrichiennes;
- 75 millions d'EUR pour la Bavière;
- 50 millions d'EUR pour Ceuta et Melilla (Espagne);
- 225 millions d'EUR pour les Länder orientaux de l'Allemagne;
- 136 millions d'EUR pour les régions ultrapériphériques (35 EUR par citoyen);
- 150 millions d'EUR pour les régions suédoises relevant de l'objectif «Compétitivité et emploi».

Crédits spéciaux pour les États membres

- taux d'absorption pour la Pologne porté à 4 %;
- instauration progressive de l'aide pour Chypre, bien qu'elle n'ait jamais été une région relevant de l'objectif 1;
- 2 000 millions d'EUR pour l'Espagne, à répartir librement entre les objectifs des Fonds structurels;
- 1 400 millions d'EUR pour l'Italie (répartition prédéfinie);
- 100 millions d'EUR pour la France (objectif «Compétitivité régionale et emploi»);
- 47 millions d'EUR pour l'Estonie (35 EUR par citoyen);
- 81 millions d'EUR pour la Lituanie (35 EUR par citoyen);
- paiements supplémentaires pour le développement rural:
 - 1 350 millions d'EUR pour l'Autriche,
 - 460 millions d'EUR pour la Finlande,
 - 500 millions d'EUR pour l'Irlande,
 - 500 millions d'EUR pour l'Italie,
 - 20 millions d'EUR pour le Luxembourg,
 - 100 millions d'EUR pour la France,

²⁷ Source: liste fondée principalement sur «*Europe for growth: for a radical change in financing the EU*», rapport rédigé par J. Haug, A. Lamassoure et G. Verhofstadt, avec la collaboration de D. Gros et P. De Grauwe, G. Ricard-Nihoul et E. Rubio, coordonné par C. Perrin, *Notre Europe*, avril 2011.

820 millions d'EUR pour la Suède,
320 millions d'EUR pour le Portugal.

Conditions particulières

- 50 % d'aide supplémentaire au titre des anciennes frontières extérieures en faveur de la Roumanie et de la Bulgarie, par rapport à l'aide normale pour les régions frontalières;
- le cofinancement privé peut être comptabilisé pour les projets financés par les Fonds structurels dans les nouveaux États membres (PIB par tête <85 % de la moyenne de l'UE) et dans les Länder orientaux de l'Allemagne;
- dans les nouveaux États membres (<85 %), la TVA peut être considérée comme un coût éligible au titre des projets des Fonds structurels.

Conditions particulières en matière de bases juridiques

- dérogation à la règle «n + 2» pour les nouveaux États membres (<85 %) pour la période 2007-2010;
- les projets de construction sont éligibles au titre de l'aide dans les nouveaux États membres (UE 10 + Roumanie et Bulgarie);
- 20 % des crédits du premier pilier (agriculture) peuvent être utilisés par chaque pays à des fins de développement rural, malgré les règles générales telles que le cofinancement;
- crédits spéciaux pour le développement rural au Portugal (320 millions d'EUR), sans cofinancement.

Conditions particulières pour le financement du budget

- taux d'appel de la part de la ressource propre TVA réduit de 25 % pour l'Autriche (de 0,3 % à 0,225 %);
- taux d'appel de la part de la ressource propre TVA réduit de 50 % pour l'Allemagne (de 0,3 % à 0,15 %);
- taux d'appel de la part de la ressource propre TVA réduit de 66 % pour la Suède et les Pays-Bas (de 0,3 % à 0,1 %);
- les Pays-Bas reçoivent 4 230 millions d'EUR (ressource propre RNB) – ce montant, exprimé en prix constants de 2004, équivaut à une somme plus élevée en prix courants;
- la Suède reçoit 1 050 millions d'EUR (ressource propre RNB) – ce montant, exprimé en prix constants de 2004, équivaut à une somme plus élevée en prix courants;
- le rabais en faveur du Royaume-Uni est maintenu, tout en étant réduit par l'effet de certains paiements progressifs en faveur des nouveaux États membres;
- les États membres retiennent, «à titre de frais de perception», 25 % des montants perçus pour les ressources propres traditionnelles.

PARTIE 2: REFORMER LE SYSTEME DES RESSOURCES PROPRES

La partie 1 a examiné le fonctionnement du système de financement actuel et expliqué pourquoi il convient de le réformer. La présente partie se penche d'abord sur la simplification des contributions des États membres au moyen de la suppression de l'actuelle ressource fondée sur la TVA, parallèlement à l'introduction de nouvelles ressources propres. Puis, elle présente une évaluation succincte de nouvelles ressources propres potentielles, qui pourraient remplacer intégralement la ressource propre fondée sur la TVA et réduire l'ampleur de la ressource fondée sur le RNB. La partie 3 traitera ensuite de la simplification de l'ensemble des mécanismes de correction.

Dans le document sur le réexamen du budget, la Commission indiquait que l'«*introduction d'une nouvelle phase dans l'évolution du financement de l'UE pourrait comporter trois dimensions étroitement liées: la simplification des contributions des États membres, l'introduction d'une ou plusieurs nouvelles ressources propres et la suppression progressive de tous les mécanismes de correction. Des changements ayant été apportés de manière progressive, des éléments essentiels du système de financement de l'UE devraient être conservés: un financement stable et suffisant du budget de l'UE, le respect de la discipline budgétaire et un mécanisme destiné à assurer l'équilibre du budget.*»

L'analyse suivante des ressources propres actuelles et potentielles repose sur plusieurs critères énoncés dans le document sur le réexamen du budget et expliqués plus amplement dans l'annexe:

1. *«Elles devraient être plus étroitement liées à l'acquis et aux objectifs de l'UE concernant le renforcement de la cohérence et de l'efficacité de l'ensemble du budget dans la réalisation des priorités politiques de l'UE. Il y a lieu, à cet égard, de garder présent à l'esprit l'article 2, paragraphe 2, de la décision relative aux ressources propres²⁸, qui stipule que "constituent, en outre, des ressources propres inscrites au budget général de l'Union européenne les recettes provenant de toutes nouvelles taxes qui seraient instituées, dans le cadre d'une politique commune".*
2. *Elles devraient être de nature transfrontalière et se fonder sur un système couvrant l'ensemble du marché intérieur.*
3. *Elles devraient être calculées sur la base d'une assiette harmonisée, de manière à garantir une application uniforme de la ressource dans l'ensemble de l'Union.*
4. *Les recettes d'une nouvelle ressource devraient, dans la mesure du possible, être perçues directement par l'UE en dehors des budgets nationaux.*
5. *Elles devraient être appliquées de manière équitable et ne pas exacerber la question des corrections.*
6. *Leur impact cumulé sur certains secteurs devrait être pris en compte.*
7. *Elles devraient veiller à ne pas imposer une nouvelle et lourde responsabilité administrative à l'UE en matière de perception.»*

²⁸ Décision 2007/436/CE, Euratom du Conseil du 7 juin 2007.

1. Simplifier les contributions des États membres

1.1. Contexte

La ressource propre fondée sur la TVA a été établie en 1970 afin de remplacer les contributions des États membres par des «ressources propres». Mais au lieu de créer une véritable ressource propre fondée sur les recettes effectives de la TVA, il a été décidé que la ressource TVA serait prélevée sur une assiette harmonisée théorique afin de compenser les dérogations nationales à la législation de l'Union en matière de TVA et les différences dans les taux d'imposition. Cette approche requiert des calculs très complexes, au point que les premières contributions fondées sur la TVA n'ont été versées qu'à partir de 1979, après un processus d'harmonisation initial qui a demandé près d'une décennie. En outre, étant donné que l'assiette TVA est perçue comme tendant à être relativement plus élevée dans les États membres les moins prospères, des règles limitant l'assiette à un pourcentage du RNB («écrêtement») ont été appliquées à partir de 1988. La contribution fondée sur la TVA pour les États membres soumis à l'écrêtement se fonde en principe sur leur RNB.

Le Parlement européen (dans la «résolution Lamassoure²⁹») a observé que la ressource fondée sur la TVA s'est muée de véritable ressource propre entretenant un lien direct fort avec les citoyens européens en un dispositif purement statistique employé dans le calcul de la contribution des États membres et a donc proposé sa suppression, comme première étape vers l'établissement d'une nouvelle ressource propre.

Au niveau des États membres, la Finlande a présenté une proposition de nouvelle décision relative aux ressources propres en 2004, dans laquelle elle recommandait la suppression de la ressource TVA. Lors de la préparation d'une étude sur le système des ressources propres, commandée par la DG Budget en 2008, un questionnaire a été envoyé aux fonctionnaires des États membres compétents en matière budgétaire, les invitant à évaluer l'actuel système de ressources propres. Les avis concernant la ressource fondée sur la TVA étaient généralement négatifs. Plus des deux tiers des réponses qualifiaient cette ressource de négative ou très négative, en raison de son administration complexe et/ou du fait que la ressource TVA était devenue obsolète après l'introduction de la ressource fondée sur le RNB³⁰.

Dans le cadre du processus de consultation sur le réexamen du budget en 2008, un grand nombre de participants ont indiqué que la suppression de la ressource fondée sur la TVA pourrait contribuer à la mise en place d'un système de financement plus transparent et plus simple, sans affecter considérablement son fonctionnement actuel. Ce point de vue était défendu par 15 États membres. En outre, 5 États membres semblaient implicitement se prononcer en faveur du remplacement de la ressource TVA par la ressource propre fondée sur le RNB. Seuls deux États membres exprimaient une adhésion prudente au maintien de la ressource TVA ou proposaient de la supprimer dans le contexte d'une réforme plus vaste englobant le développement de nouvelles ressources propres.

La Cour des comptes a critiqué la ressource TVA, faisant observer que *la ressource TVA est perçue sur une base «virtuelle» (une assiette TVA harmonisée qui peut ensuite être écrêtée et qui tient compte de compensations en faveur du Royaume-Uni) dont la complexité confine à*

²⁹ Résolution du Parlement européen du 29 mars 2007 sur l'avenir des ressources propres de l'Union européenne, P6_TA(2007)0098, points D et 22.

³⁰ Étude sur le financement du budget de l'Union européenne, I. Begg, H. Enderlein, J. Le Chacheux, M. Mrak, 29 avril 2008, p. 61.

*l'incompréhensibilité; elle recommande que soit examinée la question de savoir si la ressource TVA constitue un élément approprié du système des ressources propres*³¹.

Plusieurs organisations et des universitaires ont appuyé ou recommandé la suppression de la ressource TVA et son remplacement par la ressource propre fondée sur le RNB ou par de nouvelles ressources véritablement propres³².

1.2. Évaluation de la ressource propre fondée sur la TVA

Sur la base des critères d'évaluation définis dans le document sur le réexamen du budget, l'appréciation suivante peut être formulée à propos de la ressource propre fondée sur la TVA:

- Étant une construction statistique, la ressource propre TVA ne présente qu'un lien superficiel avec l'acquis et avec les objectifs de l'Union, notamment dans le domaine de la TVA. Même si elle se rapporte à une taxe reposant sur une large base, ce lien n'est pas visible pour tous les citoyens de l'UE.
- Bien que le système TVA soit défini au niveau de l'UE et couvre l'ensemble du marché intérieur, la ressource propre fondée sur la TVA, dans sa formulation statistique actuelle, n'a pas de dimension transfrontalière évidente.
- Du fait de la complexité de la ressource propre fondée sur la TVA, certains doutes ont été émis quant à la détermination des responsabilités dans le système existant. Selon la Cour des comptes, le système de financement actuel n'est *pas entièrement vérifiable*³³.
- La ressource propre fondée sur la TVA n'est pas autonome. Elle provient des recettes des États membres et apparaît, de facto, comme une contribution nationale au budget de l'UE.
- Cette ressource a été perçue à l'origine comme inéquitable et régressive. Cela explique en partie le système d'écêtement dont bénéficient aujourd'hui six États membres (voir la partie 1) et la diminution progressive du taux d'appel uniforme utilisé pour cette ressource. Ce point de vue traditionnel est cependant remis en cause par une analyse factuelle reposant sur des données TVA récentes (voir l'annexe).
- Enfin, bien que la charge administrative supplémentaire engendrée par la ressource propre TVA soit limitée, certaines économies pourraient être réalisées si cette ressource était supprimée ou remplacée par un système plus simple. Toutefois, ces économies ne seraient possibles que s'il n'était plus nécessaire de calculer l'assiette TVA non écâtée pour la correction britannique.

La Commission a indiqué, dans le contexte du réexamen du budget, que *«par rapport à la ressource propre RNB, la ressource propre TVA existante ne présente qu'une faible valeur ajoutée. Afin de recréer une base d'imposition comparable, il s'agit d'appliquer un calcul mathématique plutôt que de passer directement du citoyen à l'UE. En tant que telle, cette ressource renforce la complexité et l'opacité des contributions. L'abandon de la ressource TVA dans sa forme actuelle et l'introduction, en parallèle, d'une nouvelle ressource propre,*

³¹ Réponse de la Cour des comptes européenne à la communication de la Commission «Réformer le budget, changer l'Europe», 9.4.2008. Toutes les contributions à la consultation sur le réexamen du budget peuvent être consultées sur le site web de la Commission à l'adresse http://ec.europa.eu/budget/reform/issues/read_en.htm.

³² Voir, par exemple, F. Heinemann, P. Mohl et S. Osterloh, *Reform Options for the EU*, 2007.

³³ Il convient cependant de souligner que la partie «recettes» constitue une des sections du budget à obtenir une décharge sans réserve sur de nombreuses années.

simplifieraient le système de contributions.» Elle ne faisait ainsi que confirmer une position déjà soutenue dans son rapport de 2004 sur le financement de l'UE, qui proposait de remplacer la ressource propre statistique fondée sur la TVA par une véritable ressource propre fiscale³⁴.

1.3. Impact de la suppression de la ressource propre fondée sur la TVA

Dans le cadre d'un accord général englobant l'introduction d'une ou plusieurs nouvelles ressources propres, la ressource fondée sur la TVA pourrait être abandonnée à compter du 1^{er} janvier 2014.

La suppression de l'actuelle ressource TVA statistique n'aurait aucune incidence directe sur la législation en vigueur en matière de TVA (directive TVA).

Les principales conséquences résultant d'une telle réforme seraient les suivantes:

- Une simplification des contributions au budget de l'UE grâce à l'élimination de la ressource propre la plus complexe et la plus controversée.
- La correction britannique, qui se fonde sur la part du Royaume-Uni dans l'assiette TVA totale non écrêtée, ne pourrait plus être calculée sur cette base. Une réforme générale des mécanismes de correction (partie 3) introduirait une autre simplification.
- Des recettes stables et suffisantes seraient garanties par le maintien d'une ressource résiduelle comme la ressource fondée sur le RNB.
- La Commission et les États membres réaliseraient certaines économies en termes de charges administratives. [Toutefois, ces économies ne seraient possibles que s'il n'était plus nécessaire de calculer l'assiette TVA non écrêtée pour la correction britannique.]
- L'impact direct de la suppression de la ressource fondée sur la TVA serait négligeable. L'abandon de la ressource TVA ne modifierait que très légèrement les parts des États membres dans le financement du budget.

Certains problèmes de transition, liés à la structure de la ressource, se présenteraient. Les données sont collectées rétrospectivement et font d'abord l'objet d'un rapprochement avec les paiements effectués en fonction des prévisions, puis d'une correction, à la suite d'activités de contrôle. Il faut aussi régler des questions en suspens découlant des années précédentes. Il est peu probable que le travail de finalisation puisse être totalement achevé avant cinq ans à compter de la suppression de la ressource.

2.

2. Développement de nouvelles ressources propres

2.1. Contexte

Dans le document de réexamen du budget adopté le 19 octobre 2010, la Commission a fait part de son intention de soumettre des propositions en matière de ressources propres parmi ses

³⁴ «Rapport de la Commission sur le fonctionnement du système des ressources propres», COM(2004) 505, 14 juillet 2004.

propositions générales pour le prochain cadre financier pluriannuel. De nouvelles ressources propres pourraient remplacer complètement la ressource propre TVA existante et réduire le volume de la ressource fondée sur le RNB.

L'introduction de nouvelles ressources propres refléterait le passage progressif de la structure budgétaire à des politiques plus proches des citoyens et ambitionnant de fournir des biens publics européens et de générer une authentique valeur ajoutée de l'UE. Elle pourrait apporter un soutien – et être étroitement liée – à la réalisation d'objectifs politiques européens et internationaux importants. Dans le contexte de la crise économique et de la consolidation budgétaire, une nouvelle ressource propre pourrait aussi donner aux gouvernements des États membres une marge de manœuvre accrue en réduisant l'ampleur des contributions nationales au budget.

Un travail technique considérable a été entrepris par les services de la Commission afin de cerner les avantages et les inconvénients de plusieurs options envisageables en termes de ressources propres nouvelles, sur la base de critères définis dans le réexamen du budget. Les sections suivantes résument certaines des principales constatations, tandis que l'annexe présente une analyse beaucoup plus détaillée.

2.2. Taxation des transactions financières (TTF)

2.2.1. Contexte

Les transactions financières peuvent être soumises à des taxes très diverses, de la «TTF à large champ d'application» qui frappe les transactions sur les actions, les obligations, les devises et les produits dérivés négociés sur les marchés organisés ou de gré à gré, au simple droit de timbre ou à la taxe sur les cessions d'actions ou d'obligations – parfois désignée comme une «TTF à champ d'application restreint».

L'option de la TTF recueille une large adhésion parmi la population, ce qui pourrait faciliter son acceptation. Elle est perçue favorablement par divers députés européens, y compris dans le contexte des ressources propres. La résolution du Parlement européen du 10 mars 2010 sur la TTF *«invite la Commission et le Conseil à chiffrer la possible contribution des différentes options de taxe sur les transactions financières au budget général de l'Union européenne³⁵»*. Plusieurs États membres (l'Autriche, la Belgique, la France, l'Allemagne...) se sont prononcés en faveur d'une TTF. Les conclusions des chefs d'État ou de gouvernement de la zone euro du 11 mars 2011 indiquent que *«[l]es chefs d'État ou de gouvernement conviennent de la nécessité de réfléchir à l'introduction d'une taxe sur les transactions financières et de faire avancer les travaux aux niveaux de la zone euro et de l'UE ainsi que sur le plan international»*.

En l'absence de progrès significatifs au niveau du G-20, une initiative de l'UE concernant une TTF pourrait constituer une première étape pragmatique vers le développement sur le long terme d'une TTF à l'échelle mondiale.

Dans sa communication sur la taxation du secteur financier [COM(2010) 549], la Commission a pointé le risque de délocalisation qui compromettrait le potentiel de recettes de la taxe. Il convient de définir avec soin la base imposable et le taux de taxation.

³⁵ Résolution du Parlement européen sur la taxation des transactions financières, P7_TA(2010)0056, adoptée par 529 voix contre 127 et 19 abstentions.

L'introduction d'une TTF à l'échelle de l'UE permettrait en outre de réduire les possibilités d'évasion fiscale que l'on observe actuellement dans le cas des taxes sur les transactions existantes dans les États membres. L'initiative garantirait un cadre fiscal plus cohérent et éliminerait une source de fragmentation du marché intérieur.

2.2.2. Principales conclusions

La crise financière a suscité des débats sur la possibilité d'imposer une taxe supplémentaire au secteur financier. L'analyse actuelle confirme la faisabilité technique d'une TTF, dans des conditions bien définies. Compte tenu de l'engagement de la Commission à promouvoir l'instauration de la TTF au niveau mondial, et malgré certains aspects positifs d'une TAF, il est souhaitable, dans un premier temps, d'envisager une solution au niveau de l'UE pour donner l'exemple, de façon à créer une dynamique mondiale et d'éviter toute interférence avec les propositions à venir concernant un cadre de résolution et les prélèvements bancaires.

D'un point de vue technique, la TTF offre l'avantage d'un instrument fiscal unique et harmonisé, qui aurait un effet positif du point de vue du marché intérieur, dans la mesure où il éviterait le risque de fragmentation découlant de l'introduction d'un ensemble disparate de prélèvements nationaux.

Une TTF ciblant les opérations des institutions financières, avec des taux différenciés, répondrait au mandat du Conseil européen et à la demande du Parlement européen. La TTF poursuivrait trois objectifs:

- un objectif d'accroissement des recettes: une TTF créerait une nouvelle source de recettes publiques, entraînant une réduction des contributions des États membres au budget de l'UE. Les institutions financières apporteraient une juste contribution destinée à supporter les coûts de la récente crise;
- un objectif correcteur: les activités à haut risque des institutions financières ne devraient pas être encouragées;
- un objectif de consolidation du marché intérieur: le marché intérieur des services financiers devrait être préservé de la fragmentation résultant de l'instauration de taxes nationales non coordonnées.

Tout en atténuant les risques identifiés, l'application d'une TTF dans l'UE, à titre de première étape, nécessiterait de définir une base harmonisée, de fixer de faibles taux différenciés par groupes de produits en fonction des opérations des institutions financières. Le contrôle de la taxe dépendrait de la mise en œuvre des changements réglementaires prévus dans le secteur financier (produits dérivés négociés de gré à gré, directive sur les marchés d'instruments financiers...).

Les éléments suivants pourraient être envisagés:

- la perception de la taxe devrait, dans la mesure du possible, se baser directement sur les portefeuilles de négociation, la comptabilité et les systèmes de contrôle internes des institutions du secteur financier et/ou s'effectuer automatiquement au moyen de systèmes informatiques ou de plateformes de négociation électronique. Plusieurs mesures d'accompagnement en matière de lutte contre l'évasion fiscale, basées par exemple sur les

(prochaines) dispositions réglementaires, seraient nécessaires afin de garantir l'application correcte de la taxe. De cette façon, le risque de délocalisation et de substitution de parties contractantes pourrait être mieux atténué, sinon totalement évité.

- Les principaux contribuables devraient être les institutions effectuant des transactions financières, c'est-à-dire les banques, les sociétés d'investissement et autres institutions financières également soumises à un contrôle, comme les compagnies d'assurance, les agents de change, les fonds de pension, les OPCVM/fonds d'investissements alternatifs, etc. Des mesures spécifiques destinées à couvrir l'activité professionnelle des entreprises non réglementées devraient être envisagées.
- Afin de réduire les risques d'évasion fiscale et de délocalisation, la TTF devrait être conçue pour s'appliquer à la base la plus large possible. L'assiette fiscale devrait de préférence être définie en fonction des transactions effectuées par les institutions financières. Le champ d'application des instruments financiers pourrait inclure les actions, les obligations, leurs substituts et produits dérivés dont la liste exacte devrait être établie. L'inclusion de transactions en devises devrait donner lieu à des analyses complémentaires en vue d'apprécier la compatibilité avec le traité. La base imposable pour les produits dérivés serait la valeur notionnelle, dans tous les cas où elle peut être déterminée.
- Afin de réduire le risque de distorsions du marché, un taux d'imposition très faible serait appliqué aux transactions. Dans la mesure du possible, la structure du taux devrait encourager les comportements «vertueux», en favorisant par exemple l'utilisation de marchés réglementés. Des taux différenciés pourraient être appliqués à différents groupes d'instruments, pour refléter les risques de délocalisation et les méthodes d'évaluation sous-jacentes (par exemple, la valeur notionnelle dans le cas des produits dérivés). Pour les ressources propres, un taux de référence indicatif de 0,1 % pour les actions et les obligations et de 0,01 % pour les produits dérivés pourrait être proposé.

Une TTF portant sur les opérations des institutions financières pourrait engendrer des recettes considérables. Bien que les projections concernant les recettes soient sujettes à des incertitudes, de récentes estimations de la Commission à partir d'hypothèses très prudentes laissent supposer des recettes de plus de 30 milliards d'EUR par an pour l'UE-27 d'ici 2020 pour la taxation des obligations, actions et produits dérivés. Elles pourraient atteindre environ 50 milliards d'EUR si les transactions en devises devaient être incluses dans la base imposable.

L'impact cumulé d'une TTF et de la réforme de la réglementation du secteur financier doit être soigneusement étudié pour éviter un effet à la baisse sur les principales variables macroéconomiques.

2.3. *Taxe sur les activités financières*

2.3.1. Contexte

L'idée de créer une taxe sur les activités financières (TAF) a fait son chemin à la suite d'un rapport du FMI au G-20 sur la taxation du secteur financier. Le FMI proposait de percevoir une TAF sur la totalité des bénéfices et des rémunérations des institutions financières, qui pourrait aussi être conçue de façon à cibler les rentes économiques ou la prise de risque excessive.

2.3.2. Principales conclusions

Le débat sur la politique relative à la TVA qui fera suite à la publication du livre vert sur la TVA dans le courant de l'année offrira une occasion idéale de discuter d'une TAF comme mécanisme de compensation de l'exonération de la TVA pour les services financiers.

Les analyses les plus récentes en matière de taxation du secteur financier laissent apparaître que l'option de la TAF est plus particulièrement convaincante sous la forme de la méthode par addition («TAF additive») appliquée à la source. La TAF additive pourrait compenser en partie l'exonération de la TVA dont bénéficie le secteur financier. Toutefois, l'intégration avec le système actuel de la TVA est difficile et, sans cette intégration, la TAF ne permettrait pas de résoudre le problème de la TVA irrécouvrable. En ce qui concerne l'incidence économique de la taxe, la TAF pourrait éventuellement être répercutée sur les clients sous la forme d'une augmentation des différentiels de taux d'intérêt, mais elle grèverait au moins partiellement certaines des rentes du secteur.

La mise en œuvre administrative de la TAF pourrait tirer parti des informations comptables existantes pour reconstituer les flux de trésorerie. En fait, les éléments de la TAF pourraient être mis en place à partir des systèmes existants d'impôt sur le revenu des sociétés.

Une TAF pourrait entraîner des différences de traitement entre les institutions financières soumises à la taxe et les institutions quasi financières sortant de son champ d'application, à savoir le secteur bancaire parallèle. L'ensemble du secteur financier inclut les banques, les sociétés de cartes de crédit, les compagnies d'assurance, les sociétés de crédit à la consommation, les agents de change, les fonds de gestion, les fonds d'investissement et certaines entreprises cautionnées par les gouvernements. Plusieurs multinationales ont des activités financières très importantes, sans être pour autant considérées comme des institutions financières. Pour ces raisons, de récentes propositions vont dans le sens d'une définition très large du secteur financier pour couvrir toutes les activités concernées. Afin d'englober aussi les financements intragroupes et les activités bancaires parallèles, la TAF s'appliquerait à toutes les entreprises effectuant des activités financières au-dessus d'un certain seuil.

La TAF additive pourrait s'inscrire harmonieusement dans la réglementation, étant donné que la contribution fiscale provenant de la TAF serait en corrélation avec les contributions individuelles des banques au risque systémique. Elle pourrait être appliquée dans l'État membre du siège de la filiale (en cas de versements de dividendes au sein d'un groupe de sociétés exonérées) et dans l'État membre où sont situés des établissements stables étrangers d'institutions financières de pays tiers.

Du fait de la mobilité élevée de parties importantes du secteur financier et des risques de fragmentation du marché intérieur, de double imposition et de distorsion de la concurrence, une action coordonnée au niveau de l'UE semblerait justifiée – mais une TAF ne devrait pas nécessairement impliquer une harmonisation complète ou une centralisation des recettes pour financer le budget de l'UE. En fait, dans ses précédents travaux, la Commission n'a pas établi de lien entre une TAF et une ressource propre destinée au financement du budget de l'UE, et le présent rapport fait ressortir d'autres difficultés qui pourraient résulter de l'utilisation d'une TAF comme ressource propre.

Une TAF entièrement harmonisée et perçue au niveau de l'UE est notamment exclue pour les raisons suivantes.

- D'un point de vue juridique, alors que l'article 115 du TFUE prévoit uniquement «*le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres qui ont une incidence directe sur l'établissement ou le fonctionnement du marché intérieur*», une ressource perçue au niveau central par l'UE exigerait des règles pleinement harmonisées (en vertu du principe d'égalité de traitement).
- D'un point de vue administratif, en tant que nouvel impôt sur les sociétés, la TAF nécessiterait des capacités administratives considérables dans toute l'Union pour la perception de la taxe et le contrôle des déclarations fiscales basées sur la comptabilité des entreprises. Les administrations des États membres devraient donc collecter et gérer la taxe. De plus, des ressources administratives non négligeables seraient nécessaires au niveau de l'UE pour superviser les systèmes de collecte des États membres.
- D'un point de vue politique, une TAF se heurterait aux mêmes obstacles, en termes d'harmonisation, que toute forme d'impôt sur les sociétés, ainsi que la section 2.8 l'expose plus longuement. En tant que ressource propre, une TAF ne pourrait être conçue que comme un système de partage des revenus, dans lequel les États membres transfèreraient une part limitée de la TAF perçue par leur administration vers le budget de l'UE. Du fait des différences entre les TAF appliquées par les États membres, un tel mécanisme rencontrerait sans doute des réticences de plusieurs États membres pour des motifs d'équité.

Une TAF aurait probablement une incidence sur le secteur financier, et il existe des risques non négligeables de délocalisation des investissements ou de transfert de bénéfices. Toutefois, une taxe bien conçue pourrait contribuer à réduire des externalités négatives existantes, à mettre en place une répartition des ressources plus efficace dans toute l'économie, et à permettre aux gouvernements de recycler utilement les recettes perçues. Elle n'aurait, en tout état de cause, qu'un effet limité sur le PIB à long terme.

En partant d'hypothèses pessimistes concernant le transfert de bénéfices et les délocalisations, il peut être estimé qu'une TAF additive, perçue au taux de 5 %, produirait des recettes totales de 24,6 milliards d'EUR pour 2009, dont une part pourrait être transférée vers le budget de l'UE.

2.4. Recettes tirées de la mise aux enchères dans le cadre du système d'échange de quotas d'émission de l'UE

2.4.1. Contexte

Le système d'échange de quotas d'émission de l'UE (SEQE) est la pierre angulaire de la politique menée par l'Union européenne pour combattre le changement climatique et le principal outil permettant de réduire les émissions de gaz à effet de serre d'origine industrielle dans des conditions économiquement avantageuses. Il est opérationnel depuis 2005 (1^{re} période de négociation). Depuis le 1^{er} janvier 2008 (2^e période de négociation), il est en application dans 30 pays (UE-27, Norvège, Islande et Liechtenstein). Une modification de la directive SEQE-UE adoptée en juillet 2008 fera entrer le secteur aéronautique dans le système à partir de 2012. D'importants changements de conception approuvés par le Conseil européen

en décembre 2008 s'appliqueront de 2013 à 2020 (3^e période de négociation) et au-delà. En particulier, la part considérablement accrue de la méthode de la mise aux enchères pour attribuer des quotas viendra renforcer l'efficacité du SEQE-UE.

Les propositions concernant le SEQE-UE n'ont pas été formulées en vue d'en faire une ressource propre pour l'UE; cette option a été présentée pour la première fois lors du réexamen du budget en octobre 2010. En raison des différences de structures économiques et d'approvisionnement en énergie, la charge économique exercée par le SEQE varie considérablement parmi les États membres. Une ressource propre liée au SEQE aurait donc, pour l'heure, des effets asymétriques et régressifs. C'est pourquoi la Commission n'a formulé aucune proposition en vue d'être autorisée à mettre aux enchères une part quelconque des quotas ou de verser au budget de l'UE une partie des recettes. En outre, l'affectation politique des recettes et la distribution des droits de mise aux enchères constituaient une question particulièrement délicate dans le cadre de l'approbation du système. Il a aussi été convenu que 50 % des recettes des enchères serviraient à des fins liées au climat.

Conformément à la directive SEQE révisée (2009/29/CE), la Commission a adopté un règlement concernant la mise aux enchères. Le respect des délais et la saine gestion de la procédure de passation de marché visant à mettre en place une plate-forme d'enchère commune revêtent une importance majeure pour le bon fonctionnement du marché du carbone. La moindre défaillance pourrait saper le SEQE-UE.

2.4.2. Principales conclusions

Le système d'échange de quotas d'émission de l'UE est un projet européen qui porte sur une question transfrontalière (les émissions de gaz à effet de serre ayant un impact sur le climat mondial). Les recettes de la mise aux enchères, de même que la procédure concernée, font partie de l'acquis. Ainsi qu'il a été indiqué dans la communication sur le réexamen du budget, les nouvelles ressources propres possibles devraient être plus étroitement liées à l'acquis et aux objectifs de l'UE afin de renforcer la cohérence et l'efficacité de l'ensemble du budget dans la réalisation des priorités politiques de l'UE.

Il serait donc parfaitement logique de centraliser la mise aux enchères au niveau de l'UE, plutôt que de charger 27 adjudicateurs nationaux de vendre les quotas d'émission découlant d'une unique politique européenne. Un mécanisme de collecte centralisé, dans le cadre duquel la Commission vendrait les quotas d'émission et verserait le produit de la vente au budget de l'UE pourrait réduire la charge administrative totale de la gestion du système et le rendre plus simple et plus transparent.

La directive SEQE et les actes juridiques connexes prévoient l'attribution de quotas d'émission aux États membres et leur mise aux enchères par des adjudicateurs désignés par les autorités nationales. La transformation du système en une source autonome de recettes pour le budget de l'UE pourrait comporter des risques, dont celui d'une remise en cause de la directive SEQE avant même que le système d'enchères soit pleinement fonctionnel. Pour cette raison, il semble que l'option d'un système de perception des recettes pleinement centralisé ne soit pas envisageable à court terme.

Une solution de substitution à la perception entièrement centralisée par la Commission des recettes tirées de la mise aux enchères consisterait à mettre en place un mécanisme de partage des revenus. Les États membres ou leurs adjudicateurs pourraient transférer une part des

recettes de la mise aux enchères vers le budget de l'UE, créant ainsi une nouvelle contribution basée sur le CO₂ à côté de la contribution fondée sur le RNB.

Un processus progressif – d'abord, un partage des revenus, avant de passer, en temps opportun, à la mise aux enchères centralisée – pourrait être envisagé afin de garantir une stabilité législative totale au début de la mise en œuvre du système d'enchères. Pour minimiser le risque d'une remise en cause de la directive SEQE, toute disposition établissant les recettes du SEQE comme une ressource propre serait totalement séparée de la législation régissant le SEQE. De cette façon, même après l'adoption d'une décision (unanime) du Conseil européen sur l'inclusion des recettes tirées de la mise aux enchères du SEQE dans le système de ressources propres, le SEQE lui-même continuerait à être organisé conformément à la base juridique appropriée, selon la procédure législative ordinaire. En fonction de la variante adoptée, des modifications devraient être apportées au règlement concernant la mise aux enchères ou à la directive SEQE (ou aux deux).

2.5. *Taxe liée au transport aérien*

2.5.1. Contexte

Le transport aérien compte parmi les grandes réussites de l'UE. La libéralisation du marché européen du transport aérien au début des années 1990 a servi de pierre angulaire à la politique de l'UE en matière de transports et a généré d'importants profits économiques, grâce notamment à l'expansion des services de transport aérien, au renforcement de la concurrence et à la baisse des tarifs. Avec ses initiatives en faveur du «ciel unique européen», et notamment l'entreprise commune SESAR dotée d'un budget de 2,1 milliards d'EUR, l'UE a relevé les défis résultant de la coexistence de 27 espaces aériens séparés.

La discussion sur les ressources propres s'inscrit dans un contexte où plusieurs États membres (dont l'Allemagne et l'Autriche, tout récemment) ont introduit ou sont en train d'introduire une taxe sur les billets d'avion. La prolifération de taxes spécifiques au transport aérien pourrait avoir un effet négatif sur le bon fonctionnement du marché intérieur et entraîner des distorsions de concurrence dans ce secteur. La mise en place d'une nouvelle ressource propre relative au transport aérien pourrait offrir l'occasion de veiller à une taxation plus cohérente du secteur dans toute l'UE.

En outre, le secteur aéronautique bénéficie actuellement d'un régime fiscal très favorable (pratiquement aucune taxe sur le kérosène et pas de TVA sur les billets d'avion) en comparaison, par exemple, du transport routier et ferroviaire. La Commission a adopté récemment un livre blanc sur les transports³⁶, qui indique que *«de nombreux secteurs du domaine des transports [y compris le transport aérien] bénéficient d'un traitement fiscal avantageux par rapport au reste de l'économie [...]. D'une manière générale, ces dispositions créent des incitations incompatibles avec les efforts réalisés en vue d'améliorer l'efficacité du système de transport et de réduire ses coûts externes. La Commission va examiner les propositions visant à mieux harmoniser les différentes composantes de la taxation des transports»*.

Cependant, le Livre blanc insiste fortement sur des thèmes comme la cohésion, la compétitivité, la mobilité et la durabilité. Une taxe frappant le secteur aéronautique pourrait avoir un impact économique préjudiciable aux États membres ou aux régions qui dépendent

³⁶ COM(2011) 144 du 28.3.2011.

particulièrement du transport aérien pour leur développement économique, comme les États insulaires ou les régions périphériques, ainsi qu'aux régions qui dépendent fortement du tourisme entrant. Le secteur du transport aérien européen est aussi confronté aux pressions concurrentielles internationales. Toute taxe frappant de façon disproportionnée les compagnies aériennes européennes par rapport à leurs concurrents dans le monde risque d'intensifier ces pressions.

C'est pourquoi le secteur aéronautique s'oppose fortement à toute nouvelle forme d'imposition qui viendrait s'ajouter aux taxes existantes dans les États membres et au système d'échange de quotas d'émission (qui commencera à s'appliquer au secteur aéronautique à compter de 2012). Toutefois, les États membres et le secteur lui-même auraient intérêt à ce que les différents régimes fiscaux nationaux soient rationalisés au moyen d'une taxe européenne qui garantirait des conditions de concurrence égales aux compagnies aériennes, compte tenu également des initiatives futures qui doivent être financées par le budget de l'UE.

2.5.2. Principales conclusions

Deux options principales semblent envisageables comme ressources propres éventuelles pour l'UE dans le secteur du transport aérien. Un *droit d'embarquement* pourrait constituer une taxe perçue sur les passagers au départ d'un aéroport de l'UE et pourrait varier en fonction de la distance et de la classe. Une *taxe sur les vols* pourrait s'appliquer aux vols plutôt qu'aux passagers. Elle pourrait tenir compte d'un facteur de distance et d'autres variables, comme une mesure des performances des avions. Des dispositions particulières pourraient être envisagées pour des types spécifiques de passagers ou de vols (par exemple, des exonérations pour les passagers en transit ou les vols de transit), respectivement.

La taxe pourrait être perçue au moyen d'un modèle décentralisé dépendant des administrations des États membres, ou d'un modèle centralisé reposant sur l'administration de l'UE ou sur Eurocontrol. En tout état de cause, les opérateurs paieraient la taxe à l'administration compétente. Une perception centralisée permettrait d'importantes économies d'échelle et réduirait les coûts de fonctionnement pour les administrations et les opérateurs. L'intervention d'Eurocontrol pourrait être une approche efficace, qui passerait par une administration existante et par un système de facturation unique pour les compagnies (pas de coûts de conformité supplémentaires). Cette approche exigerait toutefois l'accord unanime des 39 pays membres d'Eurocontrol, mais elle aurait aussi l'avantage de faire participer des partenaires proches de l'UE (pays candidats et pays de l'EEE, etc.) au système.

L'instauration d'une taxe sur le transport aérien au niveau de l'UE pourrait se justifier en raison de la dimension transfrontalière des activités aéronautiques. Les expériences tentées dans divers États membres (Pays-Bas, Danemark, Malte, Irlande, etc.) montrent qu'il est très difficile pour les petits États membres d'imposer seuls une taxe au secteur aéronautique à cause du (risque de) déplacement du trafic vers des pays voisins. Même dans le cas de grands États membres (comme l'Allemagne), la délocalisation des vols peut être considérable. Une action au niveau de l'UE permettrait d'importants gains d'efficacité. L'argument important de la subsidiarité pourrait donc jouer en faveur de cette nouvelle ressource propre.

Une taxe sur le transport aérien permettrait, en tant que nouvelle ressource propre, de réduire les contributions nationales au budget de l'UE. Compte tenu de la nature transfrontalière de la taxe, l'origine nationale du prélèvement serait presque impossible à estimer, surtout dans le cas d'un système de perception centralisé. Les recettes perçues au moyen d'une taxe sur le

transport aérien pourraient atteindre 20 milliards d'EUR ou davantage, d'ici 2020. Une taxe sur les vols pourrait éventuellement engendrer plus de recettes qu'un droit d'embarquement, ou produire des recettes équivalentes pour un taux d'imposition moins élevé, étant donné qu'elle s'appliquerait à tous les vols (transport de passagers *et* de marchandises) plutôt qu'aux seuls transports de passagers.

La coexistence avec des taxes nationales applicables au transport aérien devrait être examinée avec soin, et notamment la mesure dans laquelle un mécanisme créditeur pourrait être introduit afin d'éviter une double imposition. Une taxe bien conçue, en particulier un droit d'embarquement, pourrait réduire le nombre de délocalisations de vols que l'on constate aujourd'hui. De plus, une taxe sur le transport aérien toucherait aussi en partie des ressortissants et compagnies de pays tiers («exportation fiscale»).

2.6. Une nouvelle ressource TVA

2.6.1. Contexte

La mise en place d'un système de TVA commun a été l'une des pierres angulaires du marché intérieur et représente un aspect important du développement d'un système de ressources propres. Depuis le 1^{er} janvier 2007, la pièce essentielle de la législation de l'Union en matière de TVA est la directive 2006/112/CE (la «directive TVA»).

La TVA constitue une source majeure de recettes pour les budgets nationaux et, dans beaucoup d'États membres, il s'agit de la source la plus importante. Depuis la crise économique et financière, plusieurs États membres ont augmenté sensiblement leurs taux de TVA ou envisagent de le faire, en réaction à la crise ou dans le contexte d'une évolution à plus long terme d'une taxation directe vers une fiscalité indirecte. La majorité des États membres ont à présent un taux normal égal ou supérieur à 20 %.

Avec la publication du Livre vert sur l'avenir de la TVA le 1^{er} décembre 2010, la Commission a lancé un débat, avec toutes les parties prenantes, y compris les États membres, sur le système de TVA existant et les pistes envisageables pour l'avenir. L'introduction d'une nouvelle ressource propre fondée sur la TVA pourrait s'appuyer sur cette initiative. L'élargissement de l'assiette fiscale, la réduction des possibilités de fraude, l'amélioration de l'administration de la taxe et la diminution des coûts de conformité dans le contexte d'une vaste réforme de la TVA pourraient engendrer d'importants résultats et de nouvelles sources de recettes pour les États membres. Une fraction des gains obtenus grâce à cette initiative pourrait être attribuée au niveau de l'UE, et pourrait encore être accrue à mesure que le fonctionnement du système de TVA s'améliorerait.

De plus, une véritable ressource propre fondée sur la TVA a été envisagée dès les années 1970. C'était aussi l'une des trois options privilégiées par la Commission en 2004. Les arguments plaçant en sa faveur étaient et sont toujours sa visibilité pour les citoyens de l'UE, sa flottabilité et sa stabilité, ainsi que le fait que la TVA est déjà perçue dans toute l'UE. Aucune proposition détaillée concernant une nouvelle ressource TVA n'a cependant été formulée au cours des deux dernières décennies écoulées. L'évaluation de cette possibilité au regard des critères fixés dans le document de réexamen du budget requiert donc que ses caractéristiques fondamentales soient d'abord définies.

2.6.2. Principales conclusions

Deux grandes approches ont été évaluées pour le développement d'une nouvelle ressource TVA en vue de remplacer l'actuelle ressource propre statistique fondée sur la TVA: un système parallèle à celui des États membres et un mécanisme de transfert de recettes.

Pour les deux approches, une base restreinte a été retenue afin de surmonter les probables réticences que susciterait la perspective d'appliquer une nouvelle ressource TVA à des biens et services soumis à des taux zéro ou réduits au niveau national, ainsi que l'obstacle d'un degré d'harmonisation élevé qu'exigerait le fonctionnement d'une TVA reposant sur une large base.

La nouvelle ressource TVA consisterait donc en un taux européen unique appliqué à tous les biens et services qui sont actuellement soumis au taux normal dans tous les États membres de l'UE, c'est-à-dire que l'assiette fiscale correspondrait au plus petit dénominateur commun des systèmes de TVA nationaux. Il s'ensuit qu'une livraison à laquelle s'applique le taux normal de la TVA nationale dans un État membre serait soumise au taux de la nouvelle ressource TVA, à moins que la même livraison bénéficie d'un taux réduit ou soit exonérée dans un autre État membre.

Une nouvelle ressource TVA, à côté de la TVA des États membres, poserait de sérieux problèmes techniques de mise en œuvre et a donc été écartée. D'ailleurs, étant donné que le champ d'application et les règles de déduction de la TVA nationale et de la nouvelle ressource TVA ne seraient pas les mêmes et qu'aucune compensation entre ces taxes ne serait possible, les assujettis devraient distinguer dans leur comptabilité chaque taxe séparément pour chaque acquisition et chaque vente, afin de remplir des déclarations parallèles déterminant leur situation nette pour chaque TVA.

De plus, il serait nécessaire de mettre en place un cadre juridique original complet couvrant les dispositions relatives au champ d'application et aux exonérations de la nouvelle taxe, les déductions, les obligations des assujettis et le rôle des administrations fiscales nationales, etc., pour assurer la perception et le contrôle adéquats de la nouvelle ressource TVA. Les administrations fiscales et quelque 35 millions d'assujettis, y compris les plus petits détaillants, se trouveraient donc confrontés dans les faits à un double système de TVA, afin de permettre à l'UE de percevoir la nouvelle ressource.

La solution la plus simple, avec des résultats similaires en termes de recettes, mais avec un impact limité sur les entreprises et moins de conséquences pour les administrations fiscales nationales, a été choisie. Elle imposerait aux autorités fiscales de transférer régulièrement une part, correspondant au taux de l'UE, des recettes TVA perçues sur les transactions soumises au taux normal.

Sur la base des déclarations de TVA, les administrations fiscales feraient la part des recettes de TVA correspondant au taux normal et aux taux réduits et retrancheraient des premières, sur la base des données de la comptabilité nationale, des données de la consommation ou d'autres sources, la TVA provenant des quelques transactions non concernées par la nouvelle ressource TVA.

À la différence de la ressource propre fondée sur la TVA existante, cette source de recettes ne serait pas écrêtée et ne résulterait pas des calculs et ajustements statistiques complexes effectués pour obtenir une assiette TVA purement théorique. Elle proviendrait de la nouvelle

ressource TVA effectivement payée par tous les consommateurs finaux européens et serait ensuite collectée par les autorités fiscales nationales.

En outre, ce système établirait un lien étroit entre les politiques de l'UE en matière de TVA et les politiques budgétaires de l'UE. Les recettes augmenteraient quand les États membres décideraient, en faisant usage des mêmes options ou dérogations, d'élargir les assiettes de leurs TVA nationales et de restreindre le champ d'application des taux zéro ou réduits, ou quand de nouvelles règles européennes en matière de TVA imposeraient de telles dispositions.

Les recettes qui seraient engendrées par l'application d'un taux de 1,0 % sur les livraisons de biens et de services, les acquisitions intracommunautaires et l'importation de marchandises soumises au taux de TVA normal dans chaque État membre, conformément à la directive TVA, seraient comprises, selon les estimations, entre 20,9 milliards d'EUR et 50,4 milliards d'EUR (données de 2009). Ces estimations dépendent du degré d'harmonisation des règles applicables dans l'UE en matière de TVA, dans le sens d'une assiette fiscale élargie et d'un taux unique: la première estimation suppose l'absence de toute harmonisation supplémentaire des assiettes TVA et du champ d'application du taux normal dans l'UE³⁷, tandis que la seconde estimation s'appuie sur l'hypothèse d'une harmonisation complète, toutes les transactions étant soumises au taux normal.

2.7. *Taxe sur l'énergie*

2.7.1. Contexte

Plusieurs aspects essentiels de la taxation de l'énergie sont déjà régis au niveau de l'UE par la directive sur la taxation de l'énergie (DTE – directive 2003/96/CE du Conseil). Afin d'aligner la DTE sur le nouveau cadre politique résultant du paquet de mesures sur le changement climatique et l'énergie, et du développement d'un système européen d'échange de quotas d'émission, une proposition de la Commission visant à modifier la DTE a récemment été adoptée³⁸.

Bien que la DTE n'ait pas été élaborée dans l'intention d'introduire de nouvelles ressources propres, elle crée néanmoins des conditions favorables en harmonisant les assiettes fiscales et en établissant des taux minimaux. En 2004, la Commission a proposé qu'un prélèvement européen soit imposé sur les carburants routiers. Elle concluait que *«des taux européens de moitié inférieurs aux taux minimaux fixés par la directive suffiraient à financer la moitié du budget de l'UE»*.

Depuis 2004, peu de progrès ont été accomplis dans le sens d'un rapprochement des accises sur le diesel utilisé pour les transports professionnels. Toutefois, l'évolution rapide du contexte politique et la révision en profondeur de la directive créent un nouveau cadre de discussion sur une taxe européenne sur l'énergie. Le système modifié de taxation de l'énergie, qui comprendrait une taxe sur le CO₂ ainsi qu'une taxe sur l'énergie, pourrait offrir des opportunités nouvelles et soulever d'autres questions concernant la création d'une nouvelle ressource propre. Le champ d'application de la ressource propre pourrait être différent de ce

³⁷ L'assiette TVA harmonisée totale dans l'UE (UE-27, en 2009) a été diminuée en extrapolant les données pour l'Irlande, où le taux de TVA normal s'applique à 41,4 % seulement de la base non exonérée (en 2006).

³⁸ COM(2011) 169 du 13.4.2011.

qui avait été envisagé précédemment et inclure une partie ou la totalité des secteurs couverts par la DTE.

De plus, un lien éventuel avec les besoins en matière d'infrastructure énergétique, qui nécessiteront un soutien du budget de l'UE, pourrait aussi être envisagé. Il convient de rappeler, dans ce contexte, que le financement des infrastructures au niveau européen, qu'il provienne d'une taxe sur l'énergie bien identifiée ou d'une autre ressource budgétaire de l'UE, demeure indispensable, ainsi que l'a confirmé le Conseil européen du 4 février 2011.

2.7.2. Principales conclusions

Compte tenu du lien étroit entre la consommation d'énergie et les émissions de CO₂ et des importantes évolutions du cadre de taxation de l'énergie au niveau de l'UE, deux variantes principales de cette option ont été retenues.

- Le prélèvement de l'UE sur l'énergie consisterait à appliquer un taux unique sur les volumes de produits énergétiques vendus à la consommation dans chaque État membre, en prenant éventuellement pour base le contenu énergétique de ces produits.
- Le prélèvement de l'UE sur le CO₂ consisterait à attribuer (en partie) au budget de l'UE les recettes tirées de l'application du taux minimal d'imposition lié au CO₂ tel qu'il est défini dans la DTE révisée. En outre, il pourrait être envisagé d'y ajouter (en partie) le produit de la vente aux enchères des quotas d'émission dans le cadre du SEQE.

Le prélèvement de l'UE sur l'énergie et le prélèvement de l'UE sur le CO₂ seraient étroitement liés à l'acquis, comporteraient une dimension transfrontalière importante et exigeraient la mise en place d'un système harmonisé au niveau de l'UE. Pour garantir une approche cohérente en ce qui concerne les émissions de CO₂, le prélèvement de l'UE sur le CO₂ devrait de préférence être envisagé en même temps qu'une ressource fondée sur la vente aux enchères des quotas d'émission dans le cadre du SEQE-UE.

Le prélèvement de l'UE sur l'énergie et le prélèvement de l'UE sur le CO₂ pourraient être perçus par les États membres ou par l'administration de l'UE. La perception par les États membres supposerait un calcul annuel du prélèvement et le transfert des recettes correspondantes par les États membres au budget de l'UE. La perception centralisée au niveau de l'UE impliquerait des coûts de fonctionnement supplémentaires, mais elle apporterait plus de visibilité et une plus grande autonomie à la ressource de l'UE.

Les deux variantes pourraient engendrer des ressources considérables pour le budget. Toutefois, dès lors que les recettes seraient collectées par les États membres dans le cadre d'un mécanisme de partage des revenus, elles pourraient être considérées comme une contribution qu'il convient de réduire. Des différences entre les États membres seraient constatées en fonction du niveau d'intensité en énergie ou en CO₂ de leurs économies.

2.8. *Impôt de l'UE sur le revenu des sociétés*

2.8.1. Contexte

L'existence de 27 systèmes d'impôt sur le revenu des sociétés en grande partie non coordonnés dans l'UE est une source de problèmes considérables. La Commission a

récemment proposé son initiative d'assiette commune consolidée pour l'impôt des sociétés (ACCIS).

2.8.2. Principales conclusions

Si la proposition de l'ACCIS constitue une approche ambitieuse et intégrée visant à résoudre, au moyen d'un instrument unique, les problèmes existants au sein de l'UE en matière d'impôt sur le revenu des sociétés, un impôt de l'UE sur le revenu des sociétés irait encore plus loin et imposerait une assiette fiscale harmonisée à toutes les sociétés, qu'elles exercent ou non des activités transfrontalières. Cela soulève des questions concernant le respect du principe de subsidiarité et la base juridique appropriée sur laquelle reposerait un tel système. Il pourrait cependant contribuer à une affectation plus efficace des investissements dans le marché intérieur.

Toutefois, dans la pratique, il est certain qu'un impôt de l'UE sur le revenu des sociétés se heurterait à une forte opposition, non seulement de la part des entreprises, qui rejetteraient toute harmonisation obligatoire de l'assiette fiscale et des taux d'imposition dans l'UE, mais aussi de la part de nombreux États membres qui tiennent à leur souveraineté dans ce domaine.

De plus, la mise en place d'un tel système engendrerait des problèmes administratifs considérables et impliquerait une réorganisation des systèmes fiscaux nationaux, dont l'ampleur dépasserait de beaucoup l'imposition des sociétés, en raison de l'interaction étroite entre l'impôt sur le revenu des sociétés et l'impôt sur les personnes physiques. En tout état de cause, la perception d'un impôt de l'UE sur le revenu des sociétés devrait être confiée aux administrations nationales, mais nécessiterait également la mise en place de systèmes de contrôle importants au niveau de l'UE.

L'impact sur les secteurs spécifiques serait différent. L'aspect le plus coûteux concernerait la transformation de sociétés fiscalement transparentes d'Allemagne, du Luxembourg et d'Autriche en sociétés contribuables. Le réseau existant de conventions bilatérales visant à éviter la double imposition devrait aussi être révisé. De plus, l'adaptation au nouveau système pourrait se révéler très onéreuse pour les entreprises, notamment les 80 % de sociétés qui exercent exclusivement leurs activités dans un État membre.

Enfin, la perspective d'une adoption de l'ACCIS par le Conseil pourrait être matériellement compromise si la Commission devait proposer un impôt sur le revenu des sociétés qui utilise l'ACCIS.

Étant donné que les recettes de l'impôt sur le revenu des sociétés représentent entre 2 % et 3 % du PIB de l'UE, les recettes d'un impôt de l'UE sur le revenu des sociétés pourraient aisément atteindre des milliards d'EUR par an. Compte tenu du taux légal moyen d'imposition sur les sociétés qui s'élève actuellement à environ 23 %, un calcul approximatif montre qu'en partant d'une assiette fiscale comparable, un impôt de l'UE sur le revenu des sociétés dont le taux serait de moins de 2 % devrait suffire à générer des recettes stables de 15 milliards d'EUR, même si l'impôt sur le revenu des sociétés compte parmi les sources de recettes fiscales les plus fluctuantes du cycle économique. Par ailleurs, une perception autonome de l'impôt est presque impossible (des millions de contribuables et de déclarations annuelles).

Les simulations des effets de redistribution de l'ACCIS sur l'assiette montrent qu'en affectant une pondération égale aux coûts salariaux, aux actifs et aux ventes par destination, la formule se traduit par une augmentation de l'assiette fiscale (pour les groupes industriels et financiers combinés) principalement dans les États membres d'Europe centrale et orientale, ainsi qu'en Allemagne, en Espagne, en France, en Grèce et en Italie.

PARTIE 3: SIMPLIFIER LES MECANISMES DE CORRECTION EXISTANTS

De nombreux mécanismes de correction rendent le système actuel de financement assez complexe. Les plus importants de ces mécanismes, qui ont été décrits en détail dans la partie 1, sont liés aux recettes. On peut distinguer les mécanismes de correction temporaires qui cesseront d'être appliqués à la fin 2013 et ceux qui se rapportent à la correction britannique (la correction britannique elle-même et les corrections accordées à l'Allemagne, aux Pays-Bas, à l'Autriche et à la Suède pour compenser cette correction). L'analyse qui suit se concentre donc logiquement sur la correction britannique et sur les possibilités de la réformer, en gardant à l'esprit qu'une modification de cette correction a un impact immédiat sur les corrections liées.

1. Un contexte qui évolue

1.1. L'origine des mécanismes de correction: un important contributeur net avec un faible niveau de prospérité relative

Lors de son adhésion, le Royaume-Uni avait un secteur agricole assez modeste et sa consommation de produits agro-alimentaires était largement orientée vers l'importation en provenance de pays tiers. En conséquence, les crédits alloués par la Communauté à la politique agricole, qui représentaient à l'époque la grande majorité des dépenses de l'UE, bénéficiaient très peu à l'économie britannique. D'un autre côté, le Royaume-Uni contribuait dans une proportion relativement grande au budget communautaire, en raison principalement de son assiette TVA qui représentait alors un pourcentage de son PIB plus élevé par rapport à d'autres États membres. En outre, le Royaume-Uni n'était pas aussi prospère que les autres contributeurs nets au budget. Ce déséquilibre structurel est devenu un élément majeur du débat politique, à l'origine du référendum britannique de 1975 sur le maintien du Royaume-Uni dans la Communauté.

Après des tentatives infructueuses pour introduire un mécanisme de compensation, un accord a été adopté au Conseil européen de Fontainebleau de juin 1984, qui concluait que «*la politique des dépenses est à terme le moyen essentiel de résoudre la question des déséquilibres budgétaires*». Parallèlement, la phrase «*tout État membre supportant une charge budgétaire excessive au regard de sa prospérité relative est susceptible de bénéficier, le moment venu, d'une correction*» ouvrait la porte à la mise en place de mécanismes de correction. La correction britannique a été créée par la décision relative aux ressources propres du 7 mai 1985. Depuis lors, certains changements ont été apportés à la correction britannique, notamment des corrections concernant son financement, d'abord uniquement en faveur de l'Allemagne, et ensuite aussi pour les Pays-Bas, l'Autriche et la Suède.

1.2. De 1985 à 2005: un nouveau contexte

Ces éléments qui justifiaient la création de la correction britannique avaient sensiblement évolué en 2005, quand le cadre financier actuel a été adopté. Ainsi qu'on peut le constater dans le tableau 5 ci-dessous:

- les dépenses agricoles (premier et deuxième piliers) représentaient 50 % du budget en 2005, contre 69 % en 1984;

- la contribution fondée sur la TVA (considérée traditionnellement comme défavorable au Royaume-Uni par rapport à la contribution fondée sur le RNB) représentait 16 % du budget en 2005, contre 57 % en 1984;
- le Royaume-Uni était le moins prospère des contributeurs nets en 1984 (93 % du RNB/hab. SPA moyen de l'UE-10, contre 127 % pour l'Allemagne et 102 % pour la France). En 2005, la situation du Royaume-Uni à 117 % de la moyenne de l'UE-25 était meilleure que celle de l'Allemagne (112 %) et de la France (106 %). Autrement dit, alors que le Royaume-Uni était l'un des États membres les plus pauvres quand il a rejoint l'UE, il figurait parmi les plus riches en 2005. Et alors qu'il avait au départ un niveau de prospérité bien inférieur à celui de l'Allemagne et de la France, il atteignait en 2005 un niveau plus élevé que ces deux pays.

De plus, le coût de l'élargissement (UE-12) constituait un nouvel élément qui a fondamentalement changé la composition des dépenses de l'UE, qui devaient être partagées équitablement entre tous les États membres.

C'est ce qui a conduit la Commission à conclure qu'il n'existait plus de raison objective de traiter le Royaume-Uni différemment des autres principaux contributeurs nets. Sur la base du principe de l'égalité de traitement, la Commission a donc présenté, dans son rapport de 2004 sur le fonctionnement du système des ressources propres, une proposition en vue de l'introduction d'un mécanisme de correction généralisé³⁹. Bien que cette proposition n'ait pas été adoptée, il a néanmoins été convenu de procéder à une réforme limitée du système de correction.

En décembre 2005, un accord politique a été conclu afin d'exclure du calcul de la correction britannique une partie importante des dépenses engagées dans les 12 nouveaux États membres. Il s'en est suivi une réduction de la correction britannique, dont le montant demeure néanmoins substantiel – plus de 3,5 milliards d'EUR par an – et plus élevé qu'il ne l'était jusqu'au milieu des années 1990 (voir l'annexe 1).

Tableau 5: Évolution des paramètres essentiels (1984-2011)

	1984	2005	2010
Part de la PAC dans le budget (% du total)	69 %	50 %	42 %
Contribution fondée sur la TVA (% du total)	57 %	16 %	10 %
Prospérité du Royaume-Uni (RNB/hab. SPA)	93 % de l'UE-10	117 % de l'UE-25	115,5 % de l'UE-27

Source: Commission européenne, DG Budget et DG ESTAT

De nouvelles corrections ont aussi été introduites dans la décision actuelle (juin 2007) relative aux ressources propres. À la différence de la correction britannique, elles sont temporaires et expireront automatiquement en 2013. C'est le cas des taux d'appel différenciés pour la contribution fondée sur la TVA dont bénéficient l'Allemagne, les Pays-Bas, l'Autriche et la

³⁹ Voir COM(2004) 505, vol. 1 et 2, du 14.7.2004.

Suède, et des réductions de la contribution fondée sur le RNB pour les Pays-Bas et la Suède (voir la section 2 de la partie 1). Leur nature temporaire résultait d'une décision politique importante prise en décembre 2005. Toutefois, ni la correction britannique ni les rabais sur le rabais (l'Allemagne, les Pays-Bas, l'Autriche et la Suède paient un quart de leur part normale) n'ont de date d'expiration.

1.3. Situation actuelle: une nouvelle approche est nécessaire

Les grandes tendances observées en 2005 se sont confirmées ces dernières années et devraient se maintenir à l'avenir.

- La part des dépenses de la PAC dans le budget total de l'UE a continué à diminuer et la contribution fondée sur la TVA ne représente aujourd'hui qu'un élément marginal dans le système de financement. De plus, la prospérité relative des principaux bénéficiaires des mécanismes de correction (l'Allemagne, les Pays-Bas, l'Autriche, la Suède et le Royaume-Uni) reste largement supérieure à la moyenne de l'UE depuis les élargissements de l'Union en 2004 et 2007 (voir les tableaux 5 et 6).
- Après 2013, on s'attend à ce que l'importance relative du secteur agricole dans le budget total de l'UE continue à décliner à mesure que la PAC intègre les objectifs de l'agenda UE 2020. En outre, il est proposé de supprimer entièrement l'actuelle ressource propre statistique fondée sur la TVA. Dès lors que le coût de l'élargissement aura atteint sa vitesse de croisière, une part croissante des transferts organisés par le budget de l'UE bénéficiera aux 12 États membres qui ont adhéré à l'Union en 2004 et 2007, une politique qui a été activement soutenue par les principaux contributeurs nets au budget de l'UE.

Toutefois, du fait de l'écart entre l'évolution très marquée des facteurs qui justifiaient la correction britannique au moment de son introduction et la réforme limitée de ce mécanisme depuis lors, le Royaume-Uni a été le plus petit contributeur net au budget de l'UE, en pourcentage du RNB, au cours de la période 2007-2010, malgré un niveau de prospérité relativement élevé (voir le tableau 6). Sur la base de l'accord de Fontainebleau, qui a été appliqué sans discontinuer par les diverses décisions relatives aux ressources propres, le mécanisme de correction existant en faveur du Royaume-Uni crée une situation budgétaire qui est considérée comme inéquitable par une très large majorité des États membres. Il semble donc difficile de justifier le maintien pur et simple du traitement spécifique dont bénéficie actuellement ce pays dans le contexte du financement de l'UE.

Cependant, il faut aussi reconnaître que, sans le mécanisme de correction, le Royaume-Uni aurait été l'un des principaux contributeurs nets (en pourcentage du RNB) au budget de l'UE. Nonobstant les avantages appréciables que l'économie du Royaume-Uni a retirés de l'UE et des élargissements successifs, ce fait peut expliquer les réticences britanniques à l'égard de tout changement abrupt apporté au mécanisme de correction. Il convient donc d'envisager de remplacer un mécanisme qui a bien fonctionné pendant de nombreuses années, mais qui montre aujourd'hui ses limites, par un mécanisme mieux adapté à la situation.

Tableau 6: Prospérité et contributions nettes

	Soldes des budgets de fonctionnement moyenne 2007-2010 (en % du RNB)	Prospérité 2010 (RNB/hab. SPA, UE-27=100)
Danemark	-0,29 %	127,0
Allemagne	-0,32 %	120,2
France	-0,23 %	108,7
Italie	-0,26 %	98,2
Pays-Bas	-0,31 %	134,4
Autriche	-0,18 %	124,7
Finlande	-0,19 %	117,3
Suède	-0,27 %	125,3
Royaume-Uni	-0,17 %	115,5

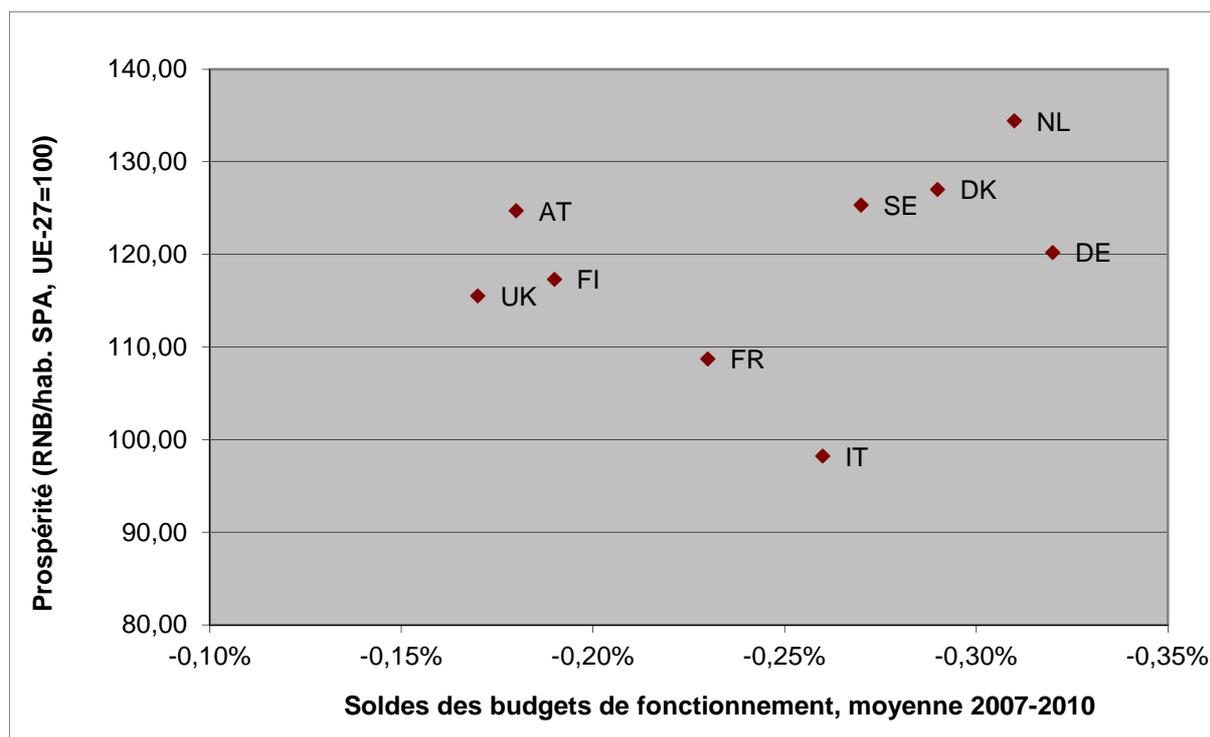
Source: Commission européenne, DG Budget

Le tableau 6 montre que les soldes nets existants, exprimés en pourcentage du RNB, sont très faibles. Dans une perspective historique, en particulier, ils peuvent certainement être considérés comme étant plutôt bas.

D'une manière plus générale, le tableau 6 montre aussi que des pays aux niveaux de prospérité équivalents présentent des niveaux différents de soldes nets de fonctionnement dans le budget de l'UE⁴⁰. Cela ressort de façon particulièrement évidente quand les données correspondantes sont présentées sous forme de graphique (voir le graphique 2). Ce constat donne à penser que les mécanismes de correction n'ont apparemment pas atteint leur objectif, si celui-ci était de parvenir à une égalisation des soldes nets pour les pays présentant des niveaux de prospérité similaires.

⁴⁰ La Belgique et le Luxembourg ne figurent pas dans le tableau. Leurs soldes budgétaires respectifs varient beaucoup selon que les dépenses administratives sont prises ou non en compte. Quand ces dépenses ne sont pas prises en compte, comme c'est le cas pour les soldes des budgets de fonctionnement, ces deux pays apparaissent comme des contributeurs nets à des niveaux comparables à ceux du Danemark, de l'Allemagne et des Pays-Bas. Toutefois, quand les dépenses administratives sont incluses, comme c'est le cas dans les calculs des soldes nets aux fins de la correction britannique, ces pays apparaissent comme des bénéficiaires nets du budget de l'UE.

Graphique 2: Soldes nets de fonctionnement et prospérité relative



Il faut surtout garder à l'esprit qu'une approche comptable, axée essentiellement sur les soldes nets, ne peut être qu'une source d'insatisfaction pour les États membres. Un système comptable est un jeu à somme nulle où les gains d'un joueur se font toujours aux dépens d'un autre (voir l'encadré 1). Cette perspective est en contradiction avec un aspect fondamental du projet politique européen, qui vise à créer un jeu à somme positive, grâce notamment à la réalisation de projets communs financés par le budget de l'UE. Au lieu d'opposer les États membres, le projet européen a pour vocation de les rassembler, ce que certains partisans du concept de «juste retour» ont parfois tendance à oublier.

Dans le contexte d'une réforme du financement de l'UE, tout nouveau mécanisme de correction devra être rigoureusement justifié – non seulement au moyen de mesures comptables qui prêtent à discussion (voir ci-dessous), mais aussi au regard de l'équilibre général des avantages apportés par le budget et les politiques de l'UE – et devra refléter la prospérité relative des États membres concernés.

2. Principes essentiels pour l'évaluation des mécanismes de correction

2.1. Retour aux aspects fondamentaux: le principe de Fontainebleau

Le principe de Fontainebleau constitue le fondement politique des **mécanismes de correction** (voir la partie 1, section 2). Ce principe *n'impose pas* l'emploi de mécanismes de correction à un moment quelconque: il reconnaît simplement que, dans un ensemble de circonstances vaguement définies, une correction peut intervenir.

Les éléments sujets à interprétation sont notamment la notion de «charge budgétaire», qui peut se rapporter aux contributions nationales brutes, aux soldes nets (voir l'encadré 1),

ou à tout autre aspect considéré comme excessif concernant le budget; la «prospérité relative», qui peut faire référence à n'importe quelle notion de prospérité macroéconomique (PIB, RNB...) mesurée en euros ou en parités de pouvoir d'achat et exprimée en pourcentage ou par habitant à des fins de comparaison; et enfin, l'expression «le moment venu» prête également à interprétation.

Encadré 1: Les soldes budgétaires revisités

Bien que le calcul des soldes nets ait été utilisé pendant de nombreuses années, cette notion suscite de nombreuses critiques.

En tant qu'exercice comptable consistant à attribuer à des pays en particulier les montants des dépenses et des contributions au budget de l'UE, le calcul des soldes nets ignore toute notion de la valeur ajoutée des politiques de l'UE concernant le budget. Le fait que les dépenses engagées au niveau de l'UE puissent, dans certains cas, produire des économies d'échelle considérables et éviter des doubles emplois dans les dépenses des États membres est purement et simplement ignoré.

Le calcul des soldes nets est toujours un jeu à somme nulle. Il s'ensuit que les avantages comptabilisés pour un État membre sont, par définition, obtenus aux dépens d'un autre État membre. Les soldes nets, du fait de leur nature même, contribuent donc à créer et renforcer des antagonismes dans les discussions budgétaires – et ailleurs.

Les conventions qui déterminent le calcul des soldes nets sont arbitraires – les hypothèses d'affectation des recettes et des dépenses sont hautement contestables. À titre d'exemple, on peut citer:

- des programmes européens comme Erasmus, où le soutien de l'UE bénéficie à la fois à l'État membre que les étudiants quittent pour aller étudier à l'étranger et à l'État membre de destination;
- la recherche et l'innovation, où les retombées transfrontalières sont énormes et où les investissements dans un seul projet peuvent avoir des implications partout dans l'UE;
- la politique de cohésion, où une part importante des projets financés par les fonds de l'UE bénéficie à des entreprises situées dans d'autres États membres, notamment des «contributeurs nets» au budget de l'UE;
- la politique agricole, où d'importantes aides directes sont versées dans chaque État membre à de grands groupes agroalimentaires qui ont leur siège dans d'autres États membres ou dans des pays tiers;
- les affaires intérieures, où les transferts versés dans un État membre présentent souvent un intérêt direct pour ses voisins;
- les dépenses administratives dont bénéficie l'ensemble de l'Union, qui sont «affectées» aux États membres où sont situées les institutions (principalement la Belgique et le

Luxembourg).

En résumé, «*il est difficile de ventiler les dépenses par État membre bénéficiaire, sauf dans des cas très spéciaux*⁴¹».

Les arguments énoncés dans l'encadré 1 donnent à penser que la conception d'un mécanisme de correction ne devrait pas se fonder sur un calcul explicite des soldes nets, comme c'est actuellement le cas pour la correction britannique. Si les calculs comptables peuvent apporter des mesures indicatives très utiles concernant les flux financiers, ils ne forment pas pour autant une base saine pour élaborer un mécanisme de correction. Et ils ne constituent certainement pas le seul paramètre à prendre en compte.

De plus, un mécanisme de correction basé sur une formule utilisant des calculs de soldes nets est fondamentalement inefficace. Il tend à dissuader le pays concerné de dépenser les crédits alloués dans le contexte des politiques de l'UE. Par exemple, avec la correction britannique actuelle, l'argent non dépensé augmente la contribution nette du Royaume-Uni et il s'ensuit une correction de deux tiers du montant. À l'inverse, les crédits alloués à bon droit au Royaume-Uni sont réduits mécaniquement par la correction britannique. Cela peut avoir des conséquences importantes, par exemple quand des fonds de solidarité de l'UE sont dépensés en faveur du Royaume-Uni (par ex. pour atténuer les effets dramatiques des inondations ces dernières années): les deux tiers de ces dépenses sont annulées par une réduction de la correction britannique.

Quel que soit le système imaginé à l'avenir, le concept sur lequel repose l'actuelle correction britannique devra être fondamentalement révisé à la lumière de l'expérience passée.

2.2. *Quatre principes directeurs pour la conception d'un nouveau système*

Le présent rapport propose donc quatre principes directeurs **afin de définir et d'évaluer les mécanismes de correction envisageables à l'avenir:**

- **équité: dans la ligne du principe de Fontainebleau, toute correction devrait compenser une charge budgétaire excessive au regard de la prospérité relative d'un État membre.** Une correction devrait donc garantir des conditions égales aux États membres dans des situations similaires, compte tenu de tous les éléments pertinents. Parallèlement, tous les **États membres devraient contribuer au financement d'une correction.**
- **transparence et simplicité: un mécanisme de correction doit être facile à comprendre.** L'avantage pour le(s) bénéficiaire(s) et le financement de la correction doivent être clairement identifiables et sans équivoque, afin de faciliter le contrôle parlementaire.
- **limitation dans le temps: un mécanisme de correction est une réponse à une situation qui existe à un moment précis.** Conformément au principe de Fontainebleau, il est

⁴¹ Voir Le Cacheux, J. (2005), «*The poisonous budget rebate debate*», *Notre Europe*, études et recherches, n° 41.

étroitement lié à la structure des dépenses et ne devrait donc pas s'appliquer au-delà de la durée d'un cadre financier.

- **aucune réduction des incitations à la mise en œuvre: les États membres bénéficiant d'une correction ne devraient pas être dissuadés de mettre en œuvre les programmes de l'UE dans leur pays. Ainsi qu'il a été expliqué ci-dessus, le problème existe actuellement avec la correction en faveur du Royaume-Uni. Dans la pratique, une correction devrait être déterminée au préalable.**

3. Mécanismes de correction alternatifs

Sur la base des principes énoncés ci-dessus, cette section examine la conception de divers mécanismes envisageables.

On peut distinguer deux approches principales (avec quelques variantes): un système forfaitaire et un mécanisme de correction généralisé.

- Dans un système forfaitaire, toutes les corrections existantes seraient transformées en une réduction brute forfaitaire des versements au titre du RNB: la correction britannique, les «rabais sur le rabais» pour l'Allemagne, les Pays-Bas, l'Autriche et la Suède seraient supprimés, ainsi que la correction «cachée» consistant en une retenue de 25 % des ressources propres traditionnelles à titre de «frais de perception». Le recours aux réductions des contributions fondées sur le RNB s'appliquerait exclusivement aux États membres dont la charge budgétaire excessive peut être démontrée. Il s'agirait d'une solution *ad hoc* comparable aux réductions brutes en faveur des Pays-Bas et de la Suède qui faisaient partie de l'ensemble de mesures adoptées en décembre 2005. Un tel système serait de nature à répondre directement à tout problème futur, tout en simplifiant considérablement le système actuel.
- Dans un mécanisme de correction généralisé (MCG), la correction britannique serait remplacée par le MCG et aucune autre correction ne serait appliquée. Le MCG (limité ou non, dans son champ d'application, à certaines catégories de dépenses), dépourvu de toute restriction sur le montant des corrections et dont le taux de remboursement serait de 100 % (à la différence du taux actuel, qui n'est que de 66 % pour la correction britannique), aurait un impact considérable sur les soldes nets comptables. Toutefois cette option ne paraît pas présenter d'avantage par rapport à l'approche simple et transparente des montants forfaitaires (voir ci-dessous).

À l'aune des principes essentiels énoncés pour la réforme des mécanismes de correction, l'approche simple et transparente des montants forfaitaires semble préférable au MCG systématique mais complexe:

- **équité:** les deux approches sont susceptibles de remédier à des charges budgétaires excessives. Toutefois, le MCG ne le permet qu'au regard d'un seul paramètre, à savoir la mesure (contestable) des soldes nets exprimés en pourcentage du RNB, tandis que le système forfaitaire se prête à des solutions qui tiennent compte de tous les paramètres pertinents liés aux déséquilibres budgétaires potentiels et à la prospérité relative.
- **transparence et simplicité:** d'une manière générale, les réductions brutes appliquées au moyen de versements forfaitaires au titre du RNB sont simples et transparentes, avec des

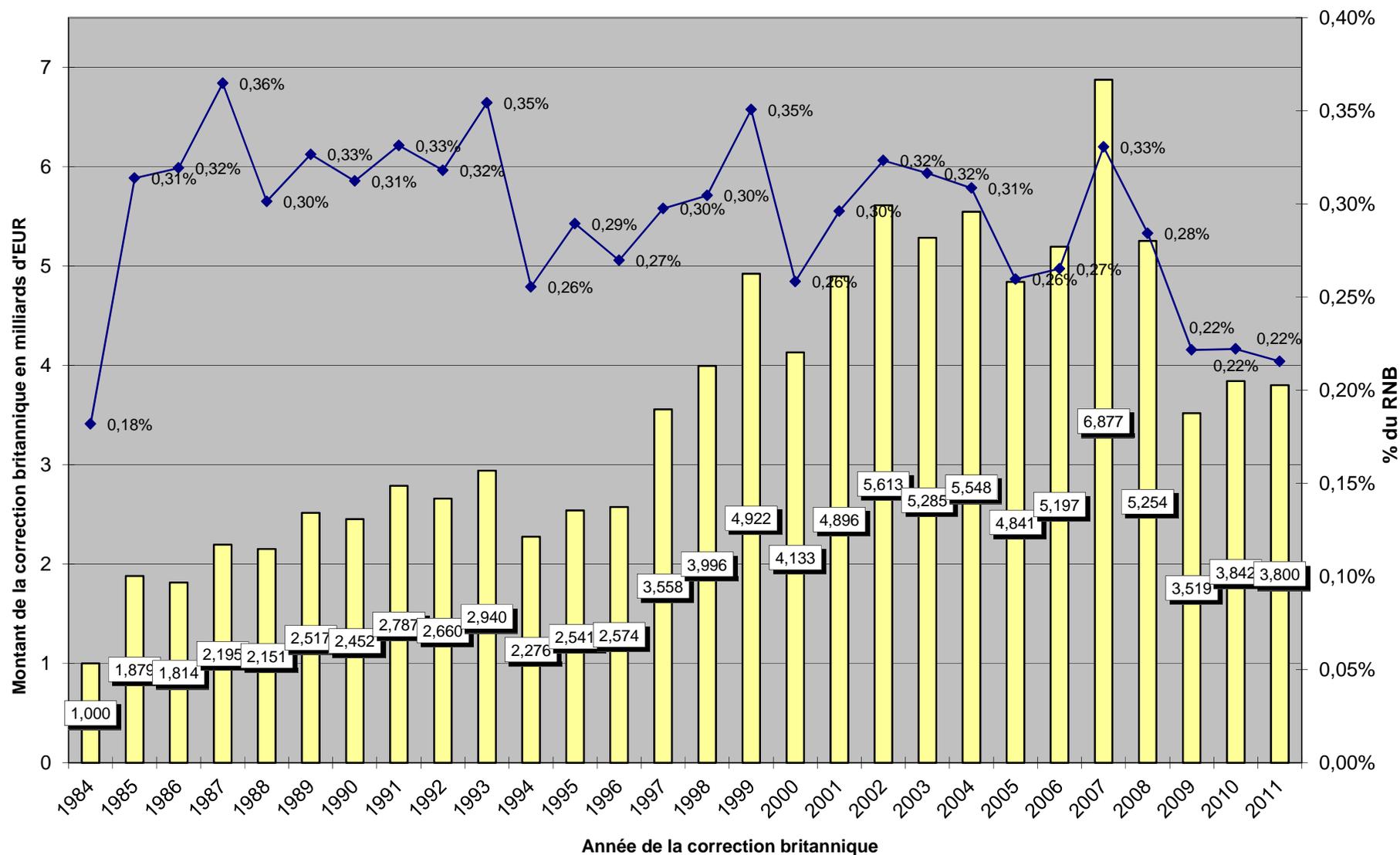
montants correspondants connus précisément à l'avance. Le MCG est assez complexe et aussi opaque que le mécanisme actuel de la correction britannique.

- limitation dans le temps: l'expérience des négociations passées indique qu'il est plus aisé de limiter la durée de corrections *ad hoc* que celle de mécanismes de correction systématiques; dès lors qu'un système basé sur une formule est mis en place, il tend à persister.
- **aucune réduction des incitations à la mise en œuvre**: le MCG, avec un taux de remboursement à 100 %, pourrait apparaître comme une solution encore pire que la correction britannique à cet égard. Les gouvernements nationaux qui financent le budget de l'UE seraient moins enclins à mettre en œuvre des programmes de dépenses supplémentaires (ou certains programmes assortis d'un MCG limité). Les versements forfaitaires n'ont pas d'impact négatif sur les incitations à la mise en œuvre des programmes de l'UE, puisqu'ils sont convenus au préalable et ne dépendent pas du contrôle des exécutions budgétaires a posteriori.

Tableau 7: évaluation des mécanismes de correction alternatifs

Principaux critères d'évaluation pertinents	Correction britannique actuelle	Versements forfaitaires au titre du RNB	MCG
Équité	-	+	+
Transparence et simplicité	--	++	-
Limitation dans le temps	--	++	-
Pas d'impact négatif sur les incitations à mettre en œuvre le budget de l'UE	-	++	--

ANNEXE 1. LES MONTANTS DE LA CORRECTION BRITANNIQUE AU COURS DE LA PÉRIODE 1984-2011



Note: les montants de la correction britannique pour 2008-2011 sont provisoires.