

## III

(Actes préparatoires)

## COUR DES COMPTES

## AVIS N° 5/2018

(présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, et de l'article 322, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne)

sur a) la proposition de décision du Conseil relative au système des ressources propres de l'Union européenne [COM(2018) 325 final], b) la proposition de règlement du Conseil relatif aux modalités et à la procédure de mise à disposition des ressources propres fondées sur l'assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés, sur le système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne et sur les déchets d'emballages en plastique non recyclés ainsi qu'aux mesures visant à faire face aux besoins de trésorerie [COM(2018) 326 final], et c) la proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CEE, Euratom) n° 1553/89 concernant le régime uniforme définitif de perception des ressources propres provenant de la taxe sur la valeur ajoutée [COM(2018) 328 final]

(2018/C 431/01)

## TABLE DES MATIÈRES

|                                                                                                                           | Points | Page |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|------|
| SYNTHÈSE .....                                                                                                            |        | 3    |
| INTRODUCTION .....                                                                                                        | 1-6    | 5    |
| PREMIÈRE PARTIE — REMARQUES D'ORDRE GÉNÉRAL .....                                                                         | 7-12   | 6    |
| Taux d'appel des ressources propres .....                                                                                 | 9-10   | 7    |
| Dispositions d'exécution .....                                                                                            | 11-12  | 8    |
| DEUXIÈME PARTIE — REMARQUES SPÉCIFIQUES .....                                                                             | 13-48  | 8    |
| Réforme de certaines des ressources propres existantes .....                                                              | 14-23  | 9    |
| Maintien des droits de douanes (RPT) s'accompagnant toutefois d'une diminution du taux pour les frais de perception ..... | 14-16  | 9    |
| Maintien de la ressource propre RNB .....                                                                                 | 17-19  | 10   |
| Simplification de la ressource propre TVA .....                                                                           | 20-23  | 10   |
| Un «panier» de nouvelles ressources propres .....                                                                         | 24-43  | 11   |
| Ressource propre fondée sur l'ACCIS .....                                                                                 | 26-33  | 11   |
| Ressource propre fondée sur le SEQE-UE .....                                                                              | 34-37  | 12   |
| Ressource propre fondée sur les déchets d'emballages en plastique .....                                                   | 38-43  | 13   |
| Suppression progressive des corrections .....                                                                             | 44-47  | 14   |
| Relèvement des plafonds des ressources propres .....                                                                      | 48     | 15   |
| TROISIÈME PARTIE — CONCLUSIONS ET MODIFICATIONS PROPOSÉES .....                                                           | 49-54  | 15   |
| Recommandations visant à améliorer la réforme des ressources propres proposée .....                                       | 53-54  | 15   |
| Annexe I — Modifications que la Cour suggère d'apporter aux propositions .....                                            |        | 17   |
| Annexe II — Méthode de calcul de la nouvelle ressource propre fondée sur la TVA proposée .....                            |        | 19   |

LA COUR DES COMPTES DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), et notamment ses articles 287, paragraphe 4, et 322, paragraphe 2,

vu les propositions de la Commission du 2 mai 2018 ci-après:

- a) la proposition de décision du Conseil relative au système des ressources propres de l'Union européenne [COM(2018) 325 final];
- b) la proposition de règlement du Conseil relatif aux modalités et à la procédure de mise à disposition des ressources propres fondées sur l'assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés, sur le système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne et sur les déchets d'emballages en plastique non recyclés ainsi qu'aux mesures visant à faire face aux besoins de trésorerie [COM(2018) 326 final];
- c) la proposition de règlement du Conseil portant mesures d'exécution du système des ressources propres de l'Union européenne [COM(2018) 327 final];
- d) la proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CEE, Euratom) n° 1553/89 concernant le régime uniforme définitif de perception des ressources propres provenant de la taxe sur la valeur ajoutée [COM(2018) 328 final],

vu les demandes d'avis sur les propositions visées aux points b) et d) ci-dessus, adressées par la Commission et parvenues à la Cour le 15 mai 2018,

vu les demandes d'avis sur les propositions visées aux points b) et d) ci-dessus, adressées par le Conseil et parvenues à la Cour le 28 mai 2018,

vu la demande d'avis sur la proposition visée au point a) ci-dessus, adressée par le Parlement européen et parvenue à la Cour le 25 juin 2018,

vu la décision 2014/335/UE, Euratom du Conseil du 26 mai 2014 relative au système des ressources propres de l'Union européenne <sup>(1)</sup>,

vu le règlement (UE, Euratom) n° 608/2014 du Conseil du 26 mai 2014 portant mesures d'exécution du système des ressources propres de l'Union européenne, ainsi que le règlement (UE, Euratom) n° 609/2014 du Conseil du 26 mai 2014 relatif aux modalités et à la procédure de mise à disposition des ressources propres traditionnelles, de la ressource propre fondée sur la TVA et de la ressource propre fondée sur le RNB et aux mesures visant à faire face aux besoins de trésorerie <sup>(2)</sup>, modifié par le règlement (UE, Euratom) 2016/804 du Conseil du 17 mai 2016 <sup>(3)</sup>,

vu le règlement (CEE, Euratom) n° 1553/89 du Conseil du 29 mai 1989 concernant le régime uniforme définitif de perception des ressources propres provenant de la taxe sur la valeur ajoutée <sup>(4)</sup>, modifié en dernier lieu par le règlement (CE) n° 807/2003 du Conseil du 14 avril 2003 <sup>(5)</sup>,

vu les précédents avis émis par la Cour des comptes européenne sur le système des ressources propres de l'Union européenne <sup>(6)</sup>,

vu le document d'information de la Cour des comptes européenne sur l'avenir des finances de l'Union européenne <sup>(7)</sup>,

<sup>(1)</sup> JO L 168 du 7.6.2014, p. 105.

<sup>(2)</sup> JO L 168 du 7.6.2014, p. 29 et 39.

<sup>(3)</sup> JO L 132 du 21.5.2016, p. 85.

<sup>(4)</sup> JO L 155 du 7.6.1989, p. 9.

<sup>(5)</sup> JO L 122 du 16.5.2003, p. 36.

<sup>(6)</sup> Avis n° 7/2015 (JO C 5 du 8.1.2016, p. 1), 7/2014 (JO C 112 du 19.12.2014, p. 1), 2/2012 (JO C 192 du 18.4.2012, p. 1), 2/2008 (JO C 192 du 29.7.2008, p. 1), 2/2006 (JO C 203 du 25.8.2006, p. 50), 4/2005 (JO C 167 du 7.7.2005, p. 1) et 7/2003 (JO C 318 du 30.12.2003, p. 1).

<sup>(7)</sup> Document d'information de la Cour des comptes européenne du 15 février 2018 intitulé «L'avenir des finances de l'Union européenne: réformer le fonctionnement du budget de l'Union européenne».

vu le document d'information de la Cour des comptes européenne sur le cadre financier pluriannuel pour la période 2021-2027 <sup>(8)</sup>,

vu le rapport final et les recommandations du groupe de haut niveau sur les ressources propres concernant le financement futur de l'Union européenne, publiés en décembre 2016 <sup>(9)</sup>,

considérant ce qui suit:

- (1) le Conseil européen des 24 et 25 mars 1999 a conclu <sup>(10)</sup>, entre autres, que le système des ressources propres de l'Union doit être équitable, transparent, simple et d'un rapport coût-efficacité satisfaisant, et qu'il doit aussi être fondé sur des critères qui traduisent au mieux la capacité contributive de chaque État membre;
- (2) le Conseil européen des 15 et 16 décembre 2005 s'est notamment entendu <sup>(11)</sup> sur le fait que les arrangements relatifs aux ressources propres devraient être guidés par l'objectif général d'équité, que, par conséquent, ces arrangements devraient garantir qu'aucun État membre ne doive supporter une charge budgétaire excessive au regard de sa prospérité relative et qu'ils devraient dès lors comporter des dispositions concernant certains États membres en particulier;
- (3) lors de sa réunion des 7 et 8 février 2013, le Conseil européen a appelé instamment à poursuivre les travaux sur la proposition de la Commission en vue d'une nouvelle ressource propre fondée sur la TVA, en recherchant une simplicité et une transparence maximales, à renforcer le lien avec la politique de l'Union européenne en matière de TVA et les recettes de TVA réelles ainsi qu'à garantir l'égalité de traitement entre les contribuables dans tous les États membres <sup>(12)</sup>;
- (4) en décembre 2013, le Conseil, le Parlement européen et la Commission ont adopté une «déclaration commune» précisant qu'il était nécessaire de poursuivre les travaux sur la question des ressources propres et qu'un groupe interinstitutionnel de haut niveau serait invité à se réunir afin de procéder à un réexamen général du système <sup>(13)</sup>;
- (5) dans son Livre blanc sur l'avenir de l'Europe <sup>(14)</sup>, la Commission indique, dans le cinquième scénario «Faire beaucoup plus ensemble», que le budget de l'Union européenne devrait être considérablement modernisé et accru et soutenu par des ressources propres;
- (6) la Commission souligne, dans son document de réflexion sur l'avenir des finances de l'Union européenne <sup>(15)</sup>, que l'approche qui préside actuellement le financement du budget de l'Union européenne est excessivement compliquée, opaque et encombrée de mécanismes de correction complexes, et qu'il conviendrait de mettre en place pour l'avenir un système simple, équitable et transparent;
- (7) dans sa résolution sur la réforme du système de ressources propres de l'Union européenne, adoptée en mars 2018, le Parlement européen souligne l'existence de lacunes dans la manière dont le budget de l'Union européenne est actuellement financé et appelle à des réformes en profondeur. Il y préconise, en particulier, l'introduction de nouvelles catégories de ressources propres différentes et la suppression de l'ensemble des corrections <sup>(16)</sup>,

A ADOPTÉ L'AVIS SUIVANT:

#### SYNTHÈSE

I. Le système de financement du budget de l'Union européenne n'a pas été réformé en profondeur depuis 1988. Les trois grandes catégories de recettes (ressources propres traditionnelles (RPT), ressource propre fondée sur la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et ressource propre fondée sur le revenu national brut (RNB)] ont permis, ces 30 dernières années, d'assurer la stabilité générale et la suffisance des fonds collectés. La Commission a proposé de modifier ce système de financement du budget pour le futur cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-2027 comme suit:

- en réformant les ressources propres existantes, qui représenteraient 87 % des recettes de l'Union européenne: maintien des RPT s'accompagnant toutefois d'une diminution du taux pour les frais de perception, maintien de la ressource propre fondée sur le RNB et simplification de celle fondée sur la TVA,

<sup>(8)</sup> Document d'information de la Cour des comptes européenne du 10 juillet 2018 relatif à la proposition de cadre financier pluriannuel pour 2021-2027 présentée par la Commission.

<sup>(9)</sup> *Future financing of the EU, Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources*, décembre 2016.

<sup>(10)</sup> Voir Bulletin UE 3-1999.

<sup>(11)</sup> Voir le point 6 des conclusions de la présidence (document du Conseil 15914/1/05, REV 1, CONCL 3, du 30 janvier 2006) avec référence au document du Conseil 15914/05 CADREFIN 268 du 19 décembre 2005, et notamment à son point 77.

<sup>(12)</sup> Conclusions du Conseil européen des 7 et 8 février 2013 concernant le cadre financier pluriannuel (EUCO 37/13).

<sup>(13)</sup> Déclaration commune sur les ressources propres, Conseil de l'Union européenne: Dossier interinstitutionnel: 2011/0177 (APP).

<sup>(14)</sup> COM(2017) 2025 final du 1<sup>er</sup> mars 2017.

<sup>(15)</sup> COM(2017) 358 final du 28 juin 2017.

<sup>(16)</sup> Résolution du Parlement européen du 14 mars 2018 sur la réforme du système des ressources propres de l'Union européenne [2017/2053(INI)].

- en introduisant un «panier» de trois nouvelles ressources propres qui représenteraient, ensemble, 12 % des recettes de l'Union européenne: l'une serait fondée sur l'assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (ACCIS), la deuxième, sur le système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne (SEQE-UE) et la dernière, sur les déchets d'emballages en plastique non recyclés,
  - en supprimant progressivement les corrections prévues dans le système actuel,
  - en relevant le plafonnement des ressources propres pour compenser l'impact du Brexit et de l'intégration des Fonds européens de développement (FED) dans le budget de l'Union européenne, ainsi que pour couvrir les engagements financiers liés à des prêts, ou à des mécanismes de financement, garantis par le budget de l'Union européenne.
- II. Le nouveau système de financement de l'Union européenne proposé tient compte d'un certain nombre des principes clés de la réforme, mais pas de tous. Il permet en outre de remédier à quelques-unes des faiblesses mises en évidence dans le cadre de nos travaux antérieurs sur le système de ressources propres existant. À notre avis, le système de financement de l'Union européenne proposé reste complexe.
- III. Nous avons évalué les propositions de la Commission et relevé les principaux problèmes suivants:
- la réduction envisagée du taux pour les frais de perception des RPT n'est pas étayée par une étude fournissant des estimations fiables des coûts supportés par les autorités douanières pour collecter les droits,
  - la ressource propre TVA simplifiée qui est proposée repose notamment sur des hypothèses concernant les opérations au taux normal qui sont en contradiction avec certaines des étapes de calcul décrites par la Commission,
  - l'application de la ressource propre fondée sur l'ACCIS est subordonnée à l'adoption, par le Conseil, de la directive relative à cet impôt et à sa transposition dans les États membres. Elle sera introduite au plus tôt plusieurs années après le début du nouveau CFP,
  - le SEQE-UE est un outil important pour la mise en œuvre des politiques de l'Union européenne relatives au climat et à l'environnement. Toutefois, la ressource propre fondée sur le SEQE-UE qui est proposée n'incitera pas davantage les États membres à réduire les émissions de gaz à effet de serre. De plus, elle ne constituerait pas une ressource stable, compte tenu de l'extrême volatilité des prix des quotas, qui sont vendus aux enchères,
  - la ressource propre fondée sur les déchets d'emballages en plastique doit inciter les États membres à accroître le recyclage des matières plastiques. Nous observons toutefois qu'il est nécessaire d'améliorer la qualité des données utilisées pour calculer cette ressource propre,
  - la suppression progressive des corrections est un pas en avant vers la mise en place d'un système plus transparent et moins complexe. Selon la proposition de la Commission, les corrections prendront fin en 2026,
  - enfin, en ce qui concerne les nouvelles ressources propres proposées, nos pouvoirs d'audit à l'égard de celles fondées sur l'ACCIS et les déchets d'emballages en plastique pourraient être restreints, ce qui risquerait de porter atteinte à l'auditabilité et, partant, à l'obligation de rendre compte.
- IV. Nous recommandons aux organes législatifs de demander à la Commission de prendre les mesures suivantes dans les meilleurs délais:
- a) réexaminer ses propositions législatives; en ce qui concerne les nouvelles ressources propres, la Commission devrait:
    - évaluer attentivement la probabilité que la ressource fondée sur l'ACCIS soit appliquée au cours de la période couverte par le prochain CFP,
    - bien préciser dans sa proposition que la ressource fondée sur le SEQE-UE n'incitera pas davantage les États membres à réduire les émissions de gaz à effet de serre, et analyser l'impact de la volatilité d'une telle ressource,
    - prendre soigneusement en considération le fait que les montants qu'il est prévu de percevoir au titre de la ressource propre fondée sur les déchets d'emballages en plastique sont susceptibles de baisser du fait de changements de comportement des ménages et des opérateurs économiques;
  - b) réexaminer la proposition de simplification de la ressource propre fondée sur la TVA et la modifier si elle décide de la maintenir.

## INTRODUCTION

1. Le système de financement du budget de l'Union européenne n'a pas été réformé en profondeur depuis 1988. Les trois grandes catégories de recettes [ressources propres traditionnelles (RPT), ressource propre fondée sur la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et ressource propre fondée sur le revenu national brut (RNB)] ont permis, ces 30 dernières années, d'assurer la stabilité générale et la suffisance des fonds collectés. Elles perpétuent toutefois le sentiment que les contributions nationales au budget de l'Union européenne sont un simple facteur de coût pour les États membres. Cela a permis à certains d'entre eux de négocier des corrections et des rabais afin de réduire leurs déséquilibres budgétaires.

2. En 2011, la Commission a proposé de simplifier la ressource propre TVA et de créer une nouvelle ressource propre, fondée sur une taxe sur les transactions financières (TTF). Cette proposition a reçu le soutien du Parlement européen. Malgré un large consensus sur la nécessité d'une réforme, les États membres n'ont pu parvenir à l'accord unanime nécessaire à l'adoption de la proposition.

3. Le groupe de haut niveau sur les ressources propres a été créé à l'occasion de l'accord final sur le cadre financier pluriannuel (CFP) pour la période 2014-2020. Dans son rapport final établi en 2016, il a recommandé d'introduire de nouvelles catégories de ressources propres ayant un lien plus étroit avec les politiques de l'Union européenne et d'abandonner les mécanismes de correction. S'appuyant sur les recommandations du groupe de haut niveau, la Commission a fixé, dans un document de réflexion sur l'avenir des finances de l'Union européenne, les grands principes sous-tendant la réforme des ressources propres:

- a) la transparence;
- b) la simplicité;
- c) la stabilité;
- d) la compatibilité avec les objectifs politiques de l'Union;
- e) l'impact sur la compétitivité et la croissance durable;
- f) la répartition équitable entre États membres.

4. La proposition de la Commission relative au CFP pour la période 2021-2027 <sup>(17)</sup> offre la possibilité de moderniser le cadre financier de l'Union européenne, et ce pour plusieurs raisons. Celle-ci est confrontée à la nécessité de financer de nouvelles politiques européennes, qui ne sauraient être mises en œuvre de manière efficiente ou efficace avec des fonds nationaux non coordonnés. Par ailleurs, les conséquences budgétaires du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne rendront nécessaire une réforme du volet recettes du budget.

5. La Commission estime que les dépenses de l'Union créent des biens publics européens qui profitent à tous les États membres. Les avantages liés à la stabilité, à la paix, aux valeurs communes et au marché unique n'apparaissent pas dans les calculs du solde net. Le futur CFP devra s'articuler autour du principe de valeur ajoutée européenne. En outre, avec un budget de l'Union européenne bien conçu et moderne, tous les États membres seraient des bénéficiaires nets <sup>(18)</sup>.

6. Comme cela est indiqué dans l'exposé des motifs de la proposition de décision du Conseil relative au système de ressources propres, pour la période 2021-2027, la Commission propose:

- a) de réformer certaines des ressources propres existantes:
  - i) en maintenant les droits de douanes (RPT) tout en diminuant le taux pour les frais de perception;
  - ii) en maintenant la ressource propre RNB;
  - iii) en simplifiant la ressource propre TVA;
- b) d'introduire un «panier» de trois nouvelles ressources propres:
  - i) une ressource propre fondée sur l'assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (ACCIS);

<sup>(17)</sup> Proposition de règlement du Conseil fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2021-2027 [COM(2018) 322 final du 2 mai 2018].

<sup>(18)</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil «Un cadre financier pluriannuel nouveau et moderne pour une Union européenne qui met en œuvre ses priorités avec efficacité au-delà de 2020» [COM(2018) 98 final du 14 février 2018].

- ii) une ressource propre fondée sur le système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne (SEQUE-UE);
- iii) une ressource propre fondée sur les déchets d'emballages en plastique;
- c) de supprimer progressivement les corrections;
- d) de relever le plafonnement des ressources propres.

#### PREMIÈRE PARTIE — REMARQUES D'ORDRE GÉNÉRAL

7. Dans sa proposition relative à la réforme du financement de l'Union européenne, la Commission fait référence au rapport final du groupe de haut niveau sur les ressources propres et aux grands principes énoncés dans le document de réflexion sur l'avenir des finances de l'Union européenne (voir point 3). Cependant, pour l'élaboration de cette proposition, aucune analyse d'impact complète et documentée n'a été réalisée et publiée <sup>(19)</sup>.

8. La Commission estime que les changements qu'elle propose d'apporter au futur budget de l'Union européenne produiront les effets suivants par rapport au système actuel (voir **figure 1**):

- une réduction de 13 points de pourcentage de la ressource fondée sur le RNB,
- la création de trois nouvelles ressources propres (fondées sur l'ACCIS, le SEQUE-UE et les déchets d'emballages en plastique), qui représenteront 12 % des recettes,
- une légère augmentation de la ressource propre (simplifiée) fondée sur la TVA,
- le maintien de la stabilité globale des autres sources (RPT et autres recettes).

Les contributions nationales <sup>(20)</sup> représenteront environ 84 % des recettes (selon les estimations de la Commission), comme dans le système de financement actuel de l'Union européenne (83 % dans le budget 2018).

Figure 1

#### Estimations de la Commission concernant les changements qu'elle propose d'apporter au futur budget de l'Union européenne par rapport au budget actuel

| Ressources propres                                                | Budget 2018     |                         |                                                                                  | Moyenne annuelle estimée 2021-2027 |                         |                                                                                  |
|-------------------------------------------------------------------|-----------------|-------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------|-------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                   | milliards d'EUR | % du total des recettes |                                                                                  | milliards d'EUR                    | % du total des recettes |                                                                                  |
| RPT                                                               | 23              | 16                      |                                                                                  | 26                                 | 15                      |                                                                                  |
| Ressource propre TVA (simplifiée)                                 | 17              | 12                      | Contributions nationales:<br>120 milliards d'EUR<br>(83 % du total des recettes) | 25                                 | 14                      | Contributions nationales:<br>150 milliards d'EUR<br>(84 % du total des recettes) |
| Ressource propre RNB                                              | 103             | 71                      |                                                                                  | 103                                | 58                      |                                                                                  |
| Ressource propre fondée sur l'ACCIS                               | —               | —                       |                                                                                  | 12                                 | 6                       |                                                                                  |
| Ressource propre fondée sur le SEQUE-UE                           | —               | —                       |                                                                                  | 3                                  | 2                       |                                                                                  |
| Ressource propre fondée sur les déchets d'emballages en plastique | —               | —                       |                                                                                  | 7                                  | 4                       |                                                                                  |
| <b>Total des ressources propres</b>                               | <b>143</b>      | <b>99</b>               |                                                                                  | <b>176</b>                         | <b>99</b>               |                                                                                  |

<sup>(19)</sup> Les lignes directrices pour une meilleure réglementation (SWD(2017) 350 final du 7 mai 2017) stipulent qu'une analyse d'impact est requise lorsque les incidences économiques, environnementales ou sociales escomptées d'une action de l'Union européenne sont susceptibles d'être importantes (p. 15).

<sup>(20)</sup> Les contributions nationales sont les paiements effectués directement depuis les budgets des États membres. Elles comprennent toutes les ressources propres, à l'exception des RPT.

| Ressources propres                         | Budget 2018     |                         |  | Moyenne annuelle estimée 2021-2027 |                         |  |
|--------------------------------------------|-----------------|-------------------------|--|------------------------------------|-------------------------|--|
|                                            | milliards d'EUR | % du total des recettes |  | milliards d'EUR                    | % du total des recettes |  |
| Recettes autres que les ressources propres | 2               | 1                       |  | 2                                  | 1                       |  |
| <b>Total des recettes</b>                  | <b>145</b>      | <b>100</b>              |  | <b>178</b>                         | <b>100</b>              |  |

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de l'exposé des motifs de la proposition de décision du Conseil relative au système des ressources propres de l'Union européenne, présentée par la Commission.

### Taux d'appel des ressources propres

9. Dans le système actuel, le taux d'appel <sup>(21)</sup> applicable à la ressource propre fondée sur la TVA est fixé dans la décision du Conseil. Il n'existe pas de taux d'appel pour les RPT, tandis que le taux d'appel effectif pour la ressource propre fondée sur le RNB est déterminé chaque année de manière à assurer l'équilibre budgétaire.

10. Afin que le bouquet de ressources propres puisse être modifié au cours de la période couverte par le CFP sans que cela ne nécessite de modifier la décision du Conseil relative au système des ressources propres, la Commission propose deux ensemble de taux d'appel pour chaque catégorie de ressources propres, à l'exception de la ressource RNB (voir **figure 2**): un taux maximal fixé dans sa proposition de décision du Conseil et un taux d'appel applicable (moins élevé) fixé dans sa proposition de règlement du Conseil portant mesures d'exécution de ladite décision (voir points 21, 27, 35 et 39). Cette approche permet une plus grande souplesse dans la manière dont le budget de l'Union européenne est financé.

Figure 2

#### Taux d'appel maximaux et taux d'appel applicables

| Ressource propre                                                                                                                                                                                                                                      | Taux d'appel maximal<br>Fixé dans la proposition de décision du Conseil relative au système des ressources propres de l'Union européenne. | Taux d'appel applicable<br>Fixé dans la proposition de règlement du Conseil portant mesures d'exécution du système des ressources propres de l'Union européenne. |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Ressource propre TVA (simplifiée)</b><br>Taux applicable à l'assiette TVA au taux normal                                                                                                                                                           | 2 %                                                                                                                                       | 1 %                                                                                                                                                              |
| <b>Ressource propre fondée sur l'ACCIS</b><br>Taux applicable à la part des bénéfices imposables imputés à chaque État membre                                                                                                                         | 6 %                                                                                                                                       | 3 %                                                                                                                                                              |
| <b>Ressource propre fondée sur le SEQE-UE</b><br>Pourcentage des recettes générées par les quotas à vendre aux enchères et à la valeur de marché de l'allocation transitoire de quotas à titre gratuit pour la modernisation du secteur de l'énergie. | 30 %                                                                                                                                      | 20 %                                                                                                                                                             |

<sup>(21)</sup> Le taux d'appel désigne le taux unitaire (exprimé en pourcentage ou en valeur absolue) appliqué aux agrégats utilisés comme base pour le calcul des ressources propres.

| Ressource propre                                                                                                                                                     | Taux d'appel maximal<br>Fixé dans la proposition de décision du<br>Conseil relative au système des ressources<br>propres de l'Union européenne. | Taux d'appel applicable<br>Fixé dans la proposition de règlement du<br>Conseil portant mesures d'exécution du<br>système des ressources propres de l'Union<br>européenne. |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Ressource propre fondée sur les déchets<br/>d'emballages en plastique</b><br><br>Tarif applicable au poids des déchets<br>d'emballages en plastique non recyclés. | 1 EUR par kilogramme                                                                                                                            | 0,80 EUR par kilogramme                                                                                                                                                   |

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des propositions de la Commission.

### Dispositions d'exécution

11. La proposition de règlement du Conseil relatif aux modalités et à la procédure de mise à disposition des ressources propres fondées sur l'ACCIS, sur le SEQE-UE et sur les déchets d'emballages en plastique non recyclés ainsi qu'aux mesures visant à faire face aux besoins de trésorerie, présentée par la Commission, vient s'ajouter au règlement (UE, Euratom) n° 609/2014 du Conseil <sup>(22)</sup>, lequel continuera à s'appliquer aux ressources propres existantes.

12. Dans sa proposition, la Commission fait plusieurs fois référence à ce dernier règlement et, du fait de l'introduction de nouvelles dispositions, les ressources propres seront régies par deux règlements différents. Nous sommes d'avis qu'un règlement unique comportant un ensemble complet de dispositions sur les ressources propres permettrait de simplifier le système et de le rendre plus transparent (voir **annexe I**).

### DEUXIÈME PARTIE — REMARQUES SPÉCIFIQUES

13. Nos remarques spécifiques sur la réforme du système de financement de l'Union européenne sont présentées ci-après. Nous avons évalué en particulier:

- la complexité des systèmes de gestion de la Commission,
- la qualité des données et des modèles sur lesquels reposent les propositions,
- la stabilité des fonds à collecter,
- la transparence du calcul annuel des contributions des États membres,
- la possibilité pour la Cour de fournir une assurance en se fondant sur des travaux d'audit suffisants (auditabilité).

La **figure 3** présente de manière synthétique les résultats de notre évaluation à l'aune des critères susmentionnés.

Figure 3

#### Évaluation, par la Cour, du caractère approprié des différentes ressources propres prévues dans le cadre de la réforme proposée par la Commission

| Critères:                    | Complexité | Qualité des données et<br>des modèles | Stabilité des fonds | Transparence | Auditabilité |
|------------------------------|------------|---------------------------------------|---------------------|--------------|--------------|
| Types de ressource<br>propre |            |                                       |                     |              |              |
| TVA (simplifiée)             | Faible     | Faible<br>(voir point 22)             | Élevée              | Élevée       | Moyenne      |

<sup>(22)</sup> Règlement (UE, Euratom) n° 609/2014 du Conseil du 26 mai 2014 relatif aux modalités et à la procédure de mise à disposition des ressources propres traditionnelles, de la ressource propre fondée sur la TVA et de la ressource propre fondée sur le RNB et aux mesures visant à faire face aux besoins de trésorerie (JO L 168 du 7.6.2014, p. 39).

| Critères:<br>Types de ressource propre | Complexité                 | Qualité des données et des modèles       | Stabilité des fonds       | Transparence | Auditabilité                             |
|----------------------------------------|----------------------------|------------------------------------------|---------------------------|--------------|------------------------------------------|
| SEQE-UE                                | Faible                     | Élevée                                   | Faible<br>(voir point 37) | Moyenne      | Élevée                                   |
| ACCIS                                  | Moyenne                    | Faible<br>(voir point 33)                | Élevée                    | Moyenne      | Moyenne<br>(voir point 30)               |
| Déchets d'emballages en plastique      | Moyenne                    | Faible<br>(voir point 40)                | Moyenne                   | Élevée       | Moyenne<br>(voir point 41)               |
| RPT                                    | Faible                     | Moyenne<br>(voir note de bas de page 24) | Élevée                    | Élevée       | Moyenne                                  |
| RNB                                    | Moyenne<br>(voir point 18) | Moyenne<br>(voir point 18)               | Élevée                    | Moyenne      | Moyenne<br>(voir note de bas de page 49) |

Source: Cour des comptes européenne, à partir des travaux du groupe de haut niveau sur les ressources propres (voir points 3 et 7).

### Réforme de certaines des ressources propres existantes

#### Maintien des droits de douanes (RPT) s'accompagnant toutefois d'une diminution du taux pour les frais de perception

14. Les RPT sont constituées des droits de douane perçus sur les importations de produits provenant des pays tiers. Elles représentent en 2018 16 % du budget de l'Union européenne (23 milliards d'euros). Selon les estimations de la Commission, leur contribution au budget de l'Union européenne devrait rester stable avec, en moyenne, 15 % (soit 26 milliards d'euros) par an pour la période 2021-2027. Les États membres perçoivent ces droits pour le compte de l'Union européenne et les mettent à la disposition du budget de l'Union après déduction de 20 % au titre des frais de perception. Dans les précédentes versions du système de ressources propres, ce taux a oscillé entre 10 % et 25 %.

15. La Commission estime que les frais de perception sont actuellement plus élevés que les dépenses effectivement supportées par les États membres pour collecter avec diligence les droits de douane. Elle souligne également que les montants perçus et l'intensité des contrôles varient considérablement d'un État membre à un autre, et que les montants retenus au titre des frais de perception ne sont pas toujours affectés au soutien des activités douanières<sup>(23)</sup>. Elle propose donc de ramener le taux de retenue à son niveau initial de 10 %.

16. Les RPT constituent une véritable ressource propre et une source fiable de recettes pour l'Union européenne<sup>(24)</sup>. Nous constatons toutefois que la Commission n'a pas justifié ce taux de 10 % par une étude fournissant des estimations fiables des coûts supportés par les autorités douanières nationales pour collecter les droits<sup>(25)</sup>.

<sup>(23)</sup> Le niveau élevé du taux de frais de perception a été perçu comme un mécanisme de correction caché en faveur de certains États membres, comme l'indique aussi le rapport du groupe de haut niveau sur les ressources propres (p. 40).

<sup>(24)</sup> L'évasion douanière a un impact sur la perception des RPT. Nous avons examiné la question du «manque à gagner sur les droits de douane» (à savoir la différence entre les recettes douanières à percevoir et celles effectivement perçues) dans notre rapport spécial n° 19/2017 «Procédures d'importation: les intérêts financiers de l'Union européenne pâtissent d'insuffisances au niveau du cadre juridique et d'une mise en œuvre inefficace». Voir également notre rapport annuel 2017.

<sup>(25)</sup> Dans notre avis n° 2/2012, nous avons déjà souligné l'absence d'étude au niveau de l'Union européenne qui fournisse des estimations fiables des coûts réellement supportés par les autorités douanières pour la perception des droits et la mise à disposition des RPT.

## Maintien de la ressource propre RNB

17. La ressource propre fondée sur le RNB constitue à ce jour la principale source de recettes de l'Union européenne (103 milliards d'euros, soit 71 %, du budget de l'Union en 2018). Selon les estimations de la Commission, sa contribution au budget annuel de l'Union européenne devrait baisser pour représenter, en moyenne, 58 % (soit 103 milliards d'euros) lors de la période 2021-2027. Elle est déterminée en appliquant un taux uniforme aux RNB des États membres. Ce taux est calculé en pourcentage des prévisions annuelles relatives au RNB, de manière à pouvoir financer intégralement la partie du budget qui n'est pas couverte par les RPT, la ressource fondée sur la TVA et les autres recettes. La ressource propre fondée sur le RNB sert donc à équilibrer le budget de l'Union européenne.

18. Nous avons attiré l'attention, dans de précédents avis <sup>(26)</sup>, sur les risques élevés liés à la complexité du processus d'établissement de l'agrégat statistique «RNB» et à celle des systèmes de gestion correspondants, ainsi qu'au manque de transparence dans le calcul de cette ressource propre. En raison du caractère pluriannuel du cycle de vérification de la Commission et de la manière dont les réserves sont gérées, la révision des données RNB utilisées pour calculer les ressources propres prend beaucoup de temps. Par conséquent, les contributions nationales restent exposées à des corrections plus de dix ans après l'exercice concerné, ce qui entraîne une incertitude budgétaire pour les États membres <sup>(27)</sup>.

19. Nous reconnaissons que la ressource propre fondée sur le RNB permet d'assurer la stabilité globale du système de financement de l'Union européenne. Nous avons toutefois fait observer, dans nos rapports annuels 2016 et 2017, que des travaux supplémentaires étaient nécessaires pour que certains phénomènes liés à la mondialisation (tels que les délocalisations des multinationales) soient correctement reflétés dans les comptes nationaux. La Commission a reconnu cet état de fait dans ses propositions, admettant qu'en raison des développements économiques récents, les autorités nationales éprouvaient des difficultés à mesurer convenablement le RNB. Par conséquent, les contributions RNB des États membres sont calculées à partir de données qui peuvent ne pas être totalement fiables.

## Simplification de la ressource propre TVA

20. Dans le système actuel, le processus d'harmonisation des assiettes TVA des États membres donne lieu à de nombreuses corrections et compensations. Le calcul du taux moyen pondéré est également complexe. Cette ressource propre représente 12 % du budget de l'Union européenne (soit 17 milliards d'euros) en 2018 et, selon les estimations de la Commission, sa contribution devrait augmenter pour atteindre en moyenne 14 % du budget annuel de l'Union européenne (soit 25 milliards d'euros) lors de la période 2021-2027.

21. La simplification proposée comporte trois étapes:

- a) concentration sur les prestations soumises au taux normal de TVA;
- b) rationalisation de la procédure de détermination des assiettes TVA par le recours à des hypothèses simplifiées fondées sur les recettes issues de la TVA au taux normal;
- c) application d'un taux d'appel uniforme aux assiettes taxées au taux normal <sup>(28)</sup> pour obtenir le montant de la ressource propre.

22. Notre examen de la méthodologie proposée révèle que les hypothèses utilisées par la Commission pour calculer les contributions TVA simplifiées ne sont pas conformes aux phases a) et b) ci-dessus. Le système actuel de calcul de la ressource propre TVA <sup>(29)</sup> et le nouveau système proposé sont décrits de manière détaillée à l'**annexe II**.

23. Comme nous l'avons mentionné dans notre avis n° 2/2012, nous avons à plusieurs reprises dénoncé la complexité du calcul de la ressource propre fondée sur la TVA <sup>(30)</sup> et son absence de lien direct avec la base d'imposition. La nouvelle proposition de la Commission concernant la ressource propre fondée sur la TVA en simplifie le calcul, mais ne fournit toujours pas de lien direct avec la base d'imposition. Ce lien pourrait toutefois être obtenu par l'application directe d'un taux d'appel aux recettes de TVA <sup>(31)</sup>.

<sup>(26)</sup> Voir note de bas de page 6.

<sup>(27)</sup> Voir notre rapport spécial n° 11/2013 «Obtenir des données fiables sur le revenu national brut (RNB): une approche plus structurée et mieux ciblée améliorerait l'efficacité de la vérification effectuée par la Commission», ainsi que notre rapport annuel 2014.

<sup>(28)</sup> Le taux uniforme fixé dans la proposition de règlement du Conseil portant mesures d'exécution du système des ressources propres de l'Union européenne est de 1 %. Il est indiqué dans la proposition de décision du Conseil relative au système de ressources propres de l'Union européenne que le taux d'appel effectif ne doit pas dépasser 2 %.

<sup>(29)</sup> La Commission justifie le recours à cette méthode de calcul de la nouvelle ressource propre par l'insuffisance des données disponibles concernant la ventilation des recettes par taux de TVA.

<sup>(30)</sup> Dans notre rapport annuel 2017, nous avons signalé des insuffisances dans les vérifications concernant la ressource propre fondée sur la TVA réalisées par la Commission, en particulier pour le calcul du taux moyen pondéré.

<sup>(31)</sup> L'évasion en matière de TVA a des répercussions sur le calcul de la ressource propre, tant actuelle que proposée, fondée sur cette taxe. Nous avons examiné cet «écart de TVA» dans le rapport spécial n° 24/2015 intitulé «Lutte contre la fraude à la TVA intracommunautaire: des actions supplémentaires s'imposent».

### **Un «panier» de nouvelles ressources propres**

24. La Commission propose d'introduire un «panier» comprenant trois nouvelles sources de recettes. L'approche du «panier» vise à mettre en place de véritables ressources propres qui sont liées à des domaines d'action clés de l'Union européenne tels que le changement climatique, la politique environnementale, la stratégie sur les matières plastiques, l'économie circulaire et le marché unique. Cependant, les nouvelles sources de recettes proposées sont, en substance, des contributions nationales, et seules deux d'entre elles (les ressources propres fondées sur l'ACCIS et sur les déchets d'emballages en plastique) sont susceptibles d'avoir un impact sur l'exécution des politiques de l'Union européenne (voir points 26 et 42).

25. La Commission estime que la mise en œuvre du système réformé n'entraînera pas d'augmentation des ressources budgétaires et humaines, en particulier pour ce qui est des nouvelles ressources propres. Cette estimation n'est toutefois étayée par aucune étude détaillée.

### **Ressource propre fondée sur l'ACCIS**

26. La mondialisation et le rôle de plus en plus important des entreprises numériques posent des difficultés aux autorités fiscales nationales. Ces dernières années, l'augmentation des actifs incorporels a favorisé la mobilité des capitaux, et le débat s'est déplacé vers l'incapacité des cadres fiscaux nationaux à répondre de manière satisfaisante à ces évolutions. Les discussions concernant le projet d'introduction de l'ACCIS ont commencé en 2011 au sein du Conseil, tandis que la Commission a proposé, dans son plan d'action de juin 2015 <sup>(32)</sup>, une approche progressive visant à mettre en place un régime d'impôt sur les sociétés applicable dans toute l'Union européenne. La Commission a présenté simultanément deux propositions législatives en octobre 2016:

- a) d'une part, une proposition de directive du Conseil concernant une assiette commune pour l'impôt des sociétés (ACIS) <sup>(33)</sup>, afin de garantir le calcul approprié de l'assiette imposable des entreprises et établissements stables situés dans l'Union;
- b) d'autre part, une proposition de directive du Conseil concernant l'ACCIS <sup>(34)</sup>, afin de pouvoir gérer efficacement le processus de consolidation et d'autres questions connexes <sup>(35)</sup>.

27. Si les propositions législatives susmentionnées sont adoptées par le Conseil et ratifiées par les États membres, la fiscalité fondée sur l'ACCIS s'appliquera obligatoirement aux grandes entreprises qui remplissent certaines conditions concernant la forme juridique, l'assujettissement à l'impôt, la consolidation des entités et la taille du groupe (chiffre d'affaires de 750 millions d'euros l'année précédant l'exercice concerné). La Commission propose de calculer la nouvelle ressource propre fondée sur cet impôt en appliquant le taux d'appel de 3 % <sup>(36)</sup> aux bénéfices imposables des entreprises ou groupes d'entreprises multinationaux.

28. Les entreprises qui ne remplissent pas tous ces critères peuvent, sur une base volontaire, se soumettre à cet impôt plutôt qu'aux autres impôts sur les sociétés prélevés au niveau national par les États membres. Cependant, le montant de leur chiffre d'affaires sera exclu de l'assiette utilisée pour le calcul de la ressource propre.

29. La proposition de directive du Conseil concernant l'ACCIS dispose que l'assiette imposable consolidée serait répartie en fin d'exercice entre les entités du groupe d'entreprises établies dans les différents États membres, sur la base d'une formule donnant un poids égal (à savoir un tiers) à trois facteurs: le chiffre d'affaires, la main-d'œuvre (masse salariale et nombre d'employés) et les immobilisations.

30. Nous constatons toutefois que la capacité de chaque État membre à vérifier la juste répartition des recettes au sein du groupe est tributaire de la coopération des autres États membres en ce qui concerne la transmission des données relatives aux différentes filiales et sociétés mères. Notre accès, et celui de la Commission, à des informations de gestion détaillées concernant les sociétés privées peuvent être soumis à des restrictions.

---

<sup>(32)</sup> Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil du 17 juin 2015 intitulée «Un système d'imposition des sociétés juste et efficace au sein de l'Union européenne: cinq domaines d'action prioritaires» [COM(2015) 302 final].

<sup>(33)</sup> Proposition de directive du Conseil concernant une assiette commune pour l'impôt des sociétés [COM(2016) 685 final du 25 octobre 2016].

<sup>(34)</sup> Proposition de directive du Conseil concernant une assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés [COM(2016) 683 final du 25 octobre 2016].

<sup>(35)</sup> Par exemple, les réorganisations de groupes, le traitement des pertes et des plus-values en capital latentes, et la méthode de répartition de l'assiette imposable entre les États membres.

<sup>(36)</sup> Il s'agit du taux uniforme défini dans la proposition de règlement du Conseil portant mesures d'exécution du système des ressources propres de l'Union européenne. Il est indiqué dans la proposition de décision du Conseil relative au système de ressources propres de l'Union européenne que le taux d'appel effectif ne devrait pas dépasser 6 %.

31. En ce qui concerne l'ACCIS et les déchets d'emballages en plastique, la Commission propose qu'après le 31 juillet de la sixième année suivant l'exercice concerné, aucune nouvelle modification du calcul de ces ressources propres ne soit prise en compte<sup>(37)</sup>. La période au cours de laquelle les contributions des États membres pour un exercice donné peuvent être révisées est dénommée «délai de prescription».

32. Nous constatons que cette période est plus longue que celle fixée pour les ressources propres fondées sur la TVA et le RNB, qui n'est que de quatre ans. Cela vaut également pour la période de conservation des pièces justificatives<sup>(38)</sup>. Puisque tant la Commission que les États membres peuvent prolonger le délai de prescription en émettant des réserves, aucun risque financier ne pèse sur le budget de l'Union européenne en ce qui concerne les nouvelles ressources propres fondées sur l'ACCIS et les déchets d'emballages en plastique (voir **annexe I**).

33. Étant donné que deux ans après la présentation des propositions, les directives sur l'ACIS et l'ACCIS n'ont toujours pas été adoptées, l'introduction progressive de la ressource propre fondée sur l'ACCIS commencera au plus tôt plusieurs années après l'entrée en vigueur du nouveau CFP. Cette ressource doit permettre de financer en moyenne 6 % du budget annuel de l'Union européenne (soit 12 milliards d'euros) sur la période 2021-2027<sup>(39)</sup>.

### Ressource propre fondée sur le SEQUE-UE

34. Dans le cadre de l'accord de Paris adopté en décembre 2015, l'Union européenne s'est engagée à réduire ses émissions de gaz à effet de serre d'au moins 40 % d'ici à 2030 (par rapport aux niveaux de 1990). Le SEQUE-UE est l'un des principaux instruments<sup>(40)</sup> qui doivent permettre d'atteindre ces objectifs de réduction des émissions. Grâce à ce système, l'Union européenne a instauré un plafond pour les émissions globales de certains secteurs de l'approvisionnement énergétique, des industries à forte intensité énergétique et du trafic aérien intérieur de l'Espace économique européen; elle a également créé un marché des quotas d'émission, donnant ainsi «un prix» au carbone. Le système prévoit une limitation (un plafonnement) des émissions. Les entreprises reçoivent ou achètent des quotas d'émission, qu'elles peuvent s'échanger. Une description générale du SEQUE-UE est donnée dans l'**encadré 1**<sup>(41)</sup>.

#### Encadré 1 — Description générale du SEQUE-UE

Le SEQUE-UE repose sur le principe de plafonnement et d'échange. Le volume total des gaz à effet de serre pouvant être émis sur une période pluriannuelle par les centrales électriques, les usines et les autres entreprises couvertes par le système est soumis à un plafond fixé au niveau de l'Union européenne. Dans les limites de ce plafond, les entreprises reçoivent ou achètent des quotas d'émission, qu'elles peuvent s'échanger si elles le souhaitent.

Au cours de la période 2013-2020, le plafond applicable aux émissions des centrales électriques et des autres installations fixes est réduit de 1,74 % chaque année. À partir de 2021, le taux de réduction annuel sera de 2,2 %.

La mise aux enchères des quotas constitue une source de recettes pour les États membres (21,3 milliards d'euros au cours de la période 2013-2017). En vertu de la directive SEQUE-UE, au moins 50 % de ces recettes devraient être utilisées à des fins liées au climat. Selon la Commission, la part des recettes du SEQUE utilisée à cet effet est d'environ 80 %.

35. La nouvelle ressource propre proposée est calculée en appliquant le taux d'appel de 20 %<sup>(42)</sup> aux recettes issues de la mise aux enchères des quotas, lesquels sont évalués à leur prix de clôture et peuvent être répartis par tous les États membres sur la base des émissions de la période 2005-2007<sup>(43)</sup>. Les cours et les volumes des quotas vendus aux enchères sont publiés quotidiennement par des plateformes spécialisées.

<sup>(37)</sup> Article 13, paragraphe 4, de la proposition de règlement du Conseil [COM(2018) 326 final].

<sup>(38)</sup> Pour la ressource propre fondée sur le SEQUE-UE et les RPT, la période de conservation des pièces justificatives doit être d'au moins trois ans.

<sup>(39)</sup> Compte tenu de l'insuffisance des données, ce calcul a été effectué à partir d'informations de 2012 et concerne tous les groupes multinationaux (y compris ceux dont le chiffre d'affaires est inférieur au seuil minimal; voir point 28).

<sup>(40)</sup> Les émissions des secteurs qui ne relèvent pas du SEQUE-UE sont couvertes par des objectifs annuels contraignants en matière de réduction de gaz à effet de serre au niveau des États membres.

<sup>(41)</sup> Nous avons déjà publié un rapport sur le SEQUE-UE (le rapport spécial n° 6/2015, intitulé «L'intégrité et la mise en œuvre du système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne (SEQUE-UE)»). D'autres publications dans ce domaine suivront prochainement.

<sup>(42)</sup> Il s'agit du taux uniforme défini dans la proposition de règlement du Conseil portant mesures d'exécution du système des ressources propres de l'Union européenne. Il est indiqué dans la proposition de décision du Conseil relative au système de ressources propres de l'Union européenne que le taux d'appel effectif ne doit pas dépasser 30 %.

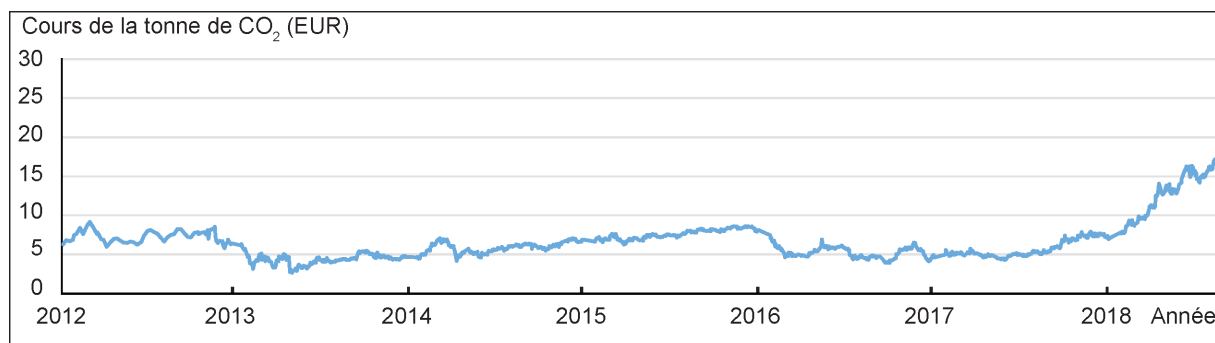
<sup>(43)</sup> Voir article 10, paragraphe 2, point a), de la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil (JO L 275 du 25.10.2003, p. 32), telle que modifiée par la directive (UE) 2018/410 du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2018 (JO L 76 du 19.3.2018, p. 3) (la «directive SEQUE»).

36. Le SEQE-UE est un outil important pour la mise en œuvre des politiques de l'Union sur le climat et l'environnement. Cependant, la ressource propre fondée sur le SEQE-UE qui est proposée n'incitera pas davantage les États membres à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre.

37. Selon la Commission, la ressource propre fondée sur le SEQE-UE devrait permettre de financer environ 2 % du budget annuel de l'Union (soit 3 milliards d'euros) sur la période 2021-2027. Comme le montre la **figure 4**, le prix de clôture<sup>(44)</sup> des quotas mis aux enchères est instable. La stabilité du budget ne s'en trouvera toutefois pas compromise, puisque la ressource propre fondée sur le SEQE ne représente qu'une petite partie des recettes de l'Union européenne.

Figure 4

#### Prix des quotas d'émission vendus aux enchères entre janvier 2012 et septembre 2018



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des informations publiées sur le site web de la plateforme d'enchères ([www.eex.com](http://www.eex.com)).

#### Ressource propre fondée sur les déchets d'emballages en plastique

38. Les emballages en plastique représentent quelque 60 % des déchets plastiques «post-consommation» dans l'Union européenne. La Commission propose comme objectif que 50 % de tous les emballages en plastique dans l'Union européenne soient recyclés d'ici à 2025, et plus encore d'ici à 2030. Elle a également fixé comme objectif que, d'ici à 2030, tous les emballages en plastique mis sur le marché de l'Union puissent être réutilisés ou facilement recyclés<sup>(45)</sup>.

39. La contribution de chaque État membre au budget de l'Union européenne au titre de la ressource propre ainsi proposée sera directement proportionnelle à la quantité de déchets d'emballages en plastique qu'il génère et qui ne sont pas recyclés. Elle sera calculée en appliquant à cette quantité le taux d'appel de 0,80 EUR par kilogramme<sup>(46)</sup>.

40. L'**encadré 2** donne des précisions concernant la source et la qualité des données utilisées par la Commission pour calculer la ressource propre fondée sur les déchets d'emballages en plastique.

<sup>(44)</sup> La directive SEQE a été modifiée de manière à introduire des mécanismes visant à rendre les prix des enchères plus stables. Ces prix dépendent néanmoins des résultats des enchères.

<sup>(45)</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée «Une stratégie européenne sur les matières plastiques dans une économie circulaire» [COM(2018) 28 final du 16 janvier 2018], et communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions relative à un cadre de suivi pour l'économie circulaire [COM(2018) 29 final du 16 janvier 2018].

<sup>(46)</sup> Il s'agit du taux uniforme défini dans la proposition de règlement du Conseil portant mesures d'exécution du système des ressources propres de l'Union européenne. Il est indiqué dans la proposition de décision du Conseil relative au système de ressources propres de l'Union européenne que le taux d'appel effectif ne doit pas dépasser 1 EUR par kilogramme.

### Encadré 2 — Source et qualité des données sur les déchets d'emballages en plastique

Les données relatives à la production et au recyclage des emballages sont déjà communiquées à la Commission (Eurostat) en vertu de l'article 12 de la directive 94/62/CE du Parlement européen et du Conseil, du 20 décembre 1994, relative aux emballages et aux déchets d'emballages <sup>(47)</sup>.

La Commission propose que, pour certains États membres, les données relatives aux emballages en plastique recyclés soient encore améliorées. Elle espère atteindre cet objectif grâce à la nouvelle législation sur les déchets, qui instaure des règles de calcul strictes et harmonisées. Cette législation, adoptée en mai 2018 <sup>(48)</sup>, modifie la directive susmentionnée. Ces modifications de la directive, qui prévoient des calculs stricts et harmonisés, doivent être transposées dans la législation nationale d'ici à juillet 2020.

41. Nous notons qu'en raison du secret statistique <sup>(49)</sup>, nous sommes dans l'impossibilité d'établir une piste d'audit complète concernant la compilation des données statistiques utilisées comme base pour le calcul de cette ressource propre. La vérification, par la Commission, de cette source de recettes devrait être soumise à un processus de contrôle pluriannuel, comme c'est le cas pour les ressources propres RNB (voir point 18).

42. La ressource propre fondée sur les déchets d'emballages en plastique vise à inciter les États membres à réduire ces déchets. Les changements de comportement qui en découleraient pourraient, sur le long terme, réduire l'assiette de calcul. Nous constatons que, comme pour la ressource propre fondée sur l'ACCIS, le délai de prescription n'est pas aligné sur ceux des ressources propres fondées sur la TVA et le RNB (voir les points 31 et 32, ainsi que l'**annexe I**).

43. Selon la Commission, la ressource propre fondée sur les déchets d'emballages en plastique permettra de financer en moyenne 4 % du budget annuel de l'Union européenne (soit 7 milliards d'euros) sur la période 2021-2027. Ces estimations reposent sur l'hypothèse que tous les États membres atteindront les objectifs de recyclage fixés dans les directives. Toutefois, elles ne prennent pas en considération les éventuels changements de comportement dont il est question ci-dessus.

### Suppression progressive des corrections

44. Lors du sommet européen qui s'est tenu à Fontainebleau en juin 1984, il a été conclu que les États membres supportant une charge budgétaire excessive au regard de leur prospérité relative étaient susceptibles de bénéficier d'une correction. Depuis lors, le système des ressources propres comporte des mécanismes de correction favorisant plusieurs États membres. Le financement du budget de l'Union européenne est ainsi devenu extrêmement complexe et a perdu en transparence, ce que nous avons dénoncé à plusieurs reprises dans de précédents avis <sup>(50)</sup>.

45. Les mécanismes de correction actuellement appliqués sont les suivants: le rabais consenti au Royaume-Uni <sup>(51)</sup>, les «rabais sur le rabais britannique» accordés à l'Allemagne, aux Pays-Bas, à l'Autriche et à la Suède, les réductions forfaitaires de la ressource propre fondée sur le RNB accordées au Danemark, aux Pays-Bas, à l'Autriche et à la Suède, ainsi que le taux d'appel réduit sur la TVA dont bénéficient l'Allemagne, les Pays-Bas et la Suède.

46. L'un des changements proposés par la Commission dans sa réforme du système de financement de l'Union européenne est la suppression progressive de ces corrections (sauf celle en faveur du Royaume-Uni, mais «rabais sur le rabais britannique» compris) entre 2021 et 2025. Les montants de référence de l'ensemble des corrections applicables aux cinq États membres <sup>(52)</sup> concernés seront établis sur la base de leur calcul pour l'année 2020 en vertu du système actuel (ils sont estimés à un total de 5,8 milliards d'euros). Toutes les corrections seront transformées en montants forfaitaires et progressivement réduites par tranches égales (17 % par an).

<sup>(47)</sup> JO L 365 du 31.12.1994, p. 10.

<sup>(48)</sup> Directive (UE) 2018/852 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 modifiant la directive 94/62/CE relative aux emballages et aux déchets d'emballages (JO L 150 du 14.6.2018, p. 141).

<sup>(49)</sup> Le principe de «secret statistique» veut que «les données confidentielles relatives à des unités statistiques individuelles qui sont obtenues directement à des fins statistiques ou indirectement à partir de sources administratives ou autres doivent être protégées, et cela implique que l'utilisation à des fins non statistiques des données obtenues et la divulgation illicite de ces dernières soient interdites». Voir l'article 2, paragraphe 1, point e) du règlement (CE) n° 223/2009 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2009 relatif aux statistiques européennes et abrogeant le règlement (CE, Euratom) n° 1101/2008 du Parlement européen et du Conseil relatif à la transmission à l'Office statistique des Communautés européennes d'informations statistiques couvertes par le secret, le règlement (CE) n° 322/97 du Conseil relatif à la statistique communautaire et la décision 89/382/CEE, Euratom du Conseil instituant un comité du programme statistique des Communautés européennes (JO L 87 du 31.3.2009, p. 164).

<sup>(50)</sup> Dans nos avis n°s 2/2012 et 2/2006, nous nous sommes déclarés préoccupés par la complexité et le manque de transparence de l'actuel (et de l'ancien) système de financement du budget de l'Union européenne par des ressources propres.

<sup>(51)</sup> Suivant la proposition, la correction en faveur du Royaume-Uni sera appliquée aussi longtemps que ce pays contribuera au budget de l'Union européenne (c'est-à-dire jusqu'en 2020).

<sup>(52)</sup> Le Danemark, l'Allemagne, les Pays-Bas, l'Autriche et la Suède.

47. Selon la Commission, la suppression des corrections dès 2021 pourrait entraîner une augmentation soudaine des contributions des États membres qui en avaient bénéficié auparavant. Nous considérons que la suppression progressive des corrections constitue un pas en avant vers la mise en place d'un système plus transparent et moins complexe que le système actuel (voir points 44 et 45). Selon la proposition de la Commission, les corrections prendront fin en 2026.

### ***Relèvement des plafonds des ressources propres***

48. Le plafond des ressources propres est actuellement fixé à 1,20 % de la somme des RNB de tous les États membres pour les crédits de paiement annuels, et à 1,26 % pour les crédits d'engagement. Compte tenu de l'impact de la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne et de l'intégration des Fonds européens de développement (FED) dans le budget de l'Union, ainsi que de la nécessité de couvrir les engagements financiers liés à des prêts ou des mécanismes de financement garantis par le budget de l'Union européenne, la Commission propose de relever ces plafonds respectivement à 1,29 % et à 1,35 % des RNB des 27 États membres.

### **TROISIÈME PARTIE — CONCLUSIONS ET MODIFICATIONS PROPOSÉES**

49. La Commission propose d'apporter les changements suivants au futur système de financement de l'Union européenne par rapport au système actuel: réduction de 13 points de pourcentage de la ressource propre fondée sur le RNB; introduction d'un «panier» de nouvelles ressources propres (fondées sur l'ACCIS, sur le SEQE-UE et sur les déchets d'emballages en plastique) représentant 12 % des recettes de l'Union européenne; légère augmentation de la ressource propre simplifiée fondée sur la TVA; maintien des autres sources (RPT et autres recettes) au même niveau. Elle propose également de supprimer progressivement les corrections dont bénéficient actuellement certains États membres et de relever le plafonnement des ressources propres.

50. Établi sur la base des recommandations du groupe de haut niveau, le document de réflexion sur l'avenir des finances de l'Union européenne définit les grands principes qui doivent sous-tendre cette réforme. La proposition tient compte d'un certain nombre d'entre eux, mais pas de tous. En outre, cette réforme ne permet de remédier qu'à quelques-unes des faiblesses mises en évidence dans le cadre de nos travaux antérieurs sur les ressources propres existantes. À notre avis, le système de financement de l'Union européenne proposé reste complexe.

51. Nous avons constaté que, pour l'élaboration de cette proposition, aucune analyse d'impact complète et documentée n'a été réalisée et publiée (voir point 7).

52. Lors de notre examen du système réformé, nous avons mis en évidence les principaux problèmes suivants:

- la ressource propre TVA simplifiée qui est proposée repose notamment sur des hypothèses concernant les opérations au taux normal qui ne sont pas conformes à certaines des phases de calcul décrites par la Commission (voir point 22),
- l'application de la ressource propre fondée sur l'ACCIS étant subordonnée à l'adoption, par le Conseil, de la directive relative à cet impôt et à la transposition de celle-ci en droit national dans les États membres, son introduction progressive commencera au plus tôt plusieurs années après l'entrée en vigueur du nouveau CFP (voir points 26, 27 et 33),
- le SEQE-UE est un outil important pour la mise en œuvre des politiques de l'Union européenne sur le climat et l'environnement. Toutefois, la ressource propre fondée sur ce système qui est proposée n'incitera pas davantage les États membres à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre. De surcroît, elle ne constituerait pas une ressource stable compte tenu de la volatilité des prix des quotas, qui sont vendus aux enchères (voir points 36 et 37),
- la ressource propre fondée sur les déchets d'emballages en plastique doit inciter les États membres à accroître le recyclage des matières plastiques. Cependant, la qualité des données utilisées pour le calcul de cette ressource propre doit être améliorée (voir points 40 et 42),
- la suppression progressive des corrections est un pas en avant vers la mise en place d'un système plus transparent et moins complexe. Selon la proposition de la Commission, les corrections prendront fin en 2026 (voir point 47),
- enfin, en ce qui concerne les nouvelles ressources propres proposées, nos droits d'audit peuvent être restreints à l'égard de celles fondées sur l'ACCIS et les déchets d'emballages en plastique, ce qui risque de porter atteinte à l'auditabilité et, partant, à l'obligation de rendre compte (voir points 30 et 41).

**Recommandations visant à améliorer la réforme des ressources propres proposée**

53. Nous recommandons aux organes législatifs de demander à la Commission de prendre les mesures suivantes dans les plus brefs délais:

**Recommandation n° 1 — Réexaminer ses propositions législatives**

La Commission devrait réexaminer ses propositions en ce qui concerne les nouvelles ressources propres et prendre les mesures suivantes:

- a) ressource propre fondée sur l'ACCIS — évaluer attentivement la probabilité que cette ressource soit appliquée au cours de la période couverte par le prochain CFP, ainsi que les conséquences d'un retard éventuel;
- b) ressource propre fondée sur le SEQE-UE — préciser clairement dans sa proposition que cette ressource n'incitera pas davantage les États membres à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre. Elle devrait également analyser l'impact de la volatilité associée à cette source de recettes;
- c) ressource propre fondée sur les déchets d'emballages en plastique — analyser dans quelle mesure les montants qu'il est prévu de percevoir au titre de cette ressource sont susceptibles de baisser du fait de changements de comportement des ménages et des opérateurs économiques.

**Recommandation n° 2 — Réexaminer sa proposition de simplification de la ressource propre fondée sur la TVA**

La Commission devrait réexaminer sa proposition de simplification de la ressource propre fondée sur la TVA. Si elle décide de maintenir cette source de recettes, elle devrait:

- soit préciser clairement que les simplifications proposées ne permettent pas de calculer les contributions TVA sur la base des assiettes imposables au taux normal,
- soit mettre en place une nouvelle ressource propre fondée uniquement sur les recettes de TVA des États membres.

54. Les modifications que la Cour suggère d'apporter aux propositions de la Commission examinées dans la première et la deuxième parties sont présentées et commentées à l'**annexe I**.

Le présent avis a été adopté par la Cour des comptes à Luxembourg en sa réunion du 9 octobre 2018.

*Par la Cour des comptes,*

Klaus-Heiner LEHNE

*Président*

## ANNEXE I

## MODIFICATIONS QUE LA COUR SUGGÈRE D'APPORTER AUX PROPOSITIONS

**Proposition de décision du Conseil relative au système des ressources propres de l'Union européenne [COM (2018) 325 final]**

| Référence                         | Suggestion de la Cour/Modification proposée                                                                                               | Commentaires                                                                                                           |
|-----------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Introduction                      | Ajouter «vu l'avis de la Cour des comptes européenne».                                                                                    | Étant donné que le Parlement a demandé l'avis de la Cour des comptes européenne, il convient d'y faire référence.      |
| Article 2, paragraphe 1, point b) | Supprimer «perçues sur les opérations imposables au taux normal» et revoir sa proposition à la lumière de la <b>recommandation n° 2</b> . | La méthode proposée par la Commission ne permet pas d'isoler les opérations imposables au taux normal (voir point 22). |

**Proposition de règlement du Conseil relatif aux modalités et à la procédure de mise à disposition des ressources propres fondées sur l'assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés, sur le système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne et sur les déchets d'emballages en plastique ainsi qu'aux mesures visant à faire face aux besoins de trésorerie [COM(2018) 326 final]**

| Référence                                             | Suggestion de la Cour/Modification proposée      | Commentaires                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|-------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Article 2, paragraphe 1, et article 13, paragraphe 4. | Remplacer «sixième année» par «quatrième année». | Laisser les données ouvertes pendant six ans nous paraît quelque peu excessif. Cela constituerait une source d'incertitude budgétaire pour la Commission et les États membres (voir points 31, 32 et 42). La modification proposée a pour but d'aligner les délais de prescription des deux nouvelles ressources propres (fondées sur l'ACCIS et les déchets d'emballages en plastique) sur ceux des ressources propres fondées sur le RNB et la TVA. |
| Article 4                                             | —                                                | Par souci de clarté, cette disposition devrait s'inscrire dans le cadre d'une modification du règlement (CE, Euratom) n° 609/2014 (voir points 11 et 12).                                                                                                                                                                                                                                                                                             |

**Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CEE, Euratom) n° 1553/89 concernant le régime uniforme définitif de perception des ressources propres provenant de la taxe sur la valeur ajoutée [COM(2018) 328 final]**

| Référence                                                              | Suggestion de la Cour/Modification proposée                                                         | Commentaires                                                                                                           |
|------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Considérants 1, 2 et 3 et article premier, points (2), (4), (6) et (7) | Supprimer «au taux normal» et revoir sa proposition à la lumière de la <b>recommandation n° 2</b> . | La méthode proposée par la Commission ne permet pas d'isoler les opérations imposables au taux normal (voir point 22). |

## ANNEXE II

## MÉTHODE DE CALCUL DE LA NOUVELLE RESSOURCE PROPRE FONDÉE SUR LA TVA QUI EST PROPOSÉE

**Système actuel:**

La méthode de calcul des ressources propres fondées sur la TVA des États membres repose sur une assiette harmonisée de cette taxe. Le but est d'éviter que les taux de TVA fixés par les États membres (dans les limites établies par la directive TVA) puissent influencer le montant des contributions dont ils doivent s'acquitter. Cette méthode complexe consiste à prendre comme point de départ le montant total perçu par chaque État membre au titre de la TVA (à savoir ses recettes) et, après application de toutes les corrections et compensations requises, à le diviser par le taux moyen pondéré. Ce taux résulte d'une analyse statistique complexe de l'éventail des livraisons de biens et des prestations de services, ainsi que des taux de TVA pratiqués, dans l'ensemble des États membres. L'assiette harmonisée de la TVA ainsi obtenue est alors multipliée par un taux d'appel fixe pour obtenir la contribution de chaque État membre.

Ce calcul est illustré par la formule suivante, qui est appliquée pour chacun des États membres:

$$\text{Ressource propre TVA} = \frac{\text{Total des recettes de TVA (après ajustements)}}{\text{Taux moyen pondéré}} \times \text{Taux d'appel}$$

**Nouveau système proposé:**

En raison de la complexité du calcul du taux moyen pondéré, la Commission propose de supprimer ces étapes et d'opter pour une approche simplifiée. Le nouveau système qu'elle propose est axé sur les opérations au taux normal, ce qui signifie que les biens et les services soumis à d'autres taux d'imposition sont exclus.

La Commission a analysé les données relatives à la période 2011-2015 et constaté que, en moyenne, environ 74 % des opérations portaient sur les biens et services soumis au taux normal. Le pourcentage était compris entre 46 % et 99 % selon les États membres. La Commission en a conclu que la part commune, au niveau de l'Union, des opérations imposées au taux normal dans l'Union européenne était de 45 %.

La première étape du calcul proposé par la Commission consiste à appliquer ce taux de 45 % au montant total des recettes de TVA de chaque État membre, du fait de l'indisponibilité des données sur la ventilation des opérations par taux d'imposition. La Commission part du principe que cette multiplication permet d'obtenir le montant des **recettes de TVA au taux normal** de l'État membre. Nous estimons que cette méthodologie n'est pas correcte. Le produit de la multiplication par ce taux de 45 % n'exclut pas les recettes perçues sur les opérations soumises à d'autres taux de TVA. Le produit représente simplement 45 % du total des recettes (45 % des opérations au taux normal plus 45 % des autres opérations), ce qui ne correspond pas nécessairement aux recettes au taux normal.

La deuxième étape consiste à diviser les «recettes au taux normal» de chaque État membre par son taux normal de TVA. Selon la Commission, le quotient correspond à l'**assiette imposable au taux normal**. Par conséquent, l'«assiette imposable au taux normal» ainsi obtenue correspond à un ensemble de recettes provenant de l'application de différents taux, mais elle est divisée par un taux normal unique. Son utilité est donc limitée.

Enfin, la Commission propose d'appliquer un taux d'appel (compris entre 1 et 2 %) à ladite assiette.

Ces étapes peuvent être résumées par la formule suivante:

$$\text{Ressources propres TVA} = \frac{45 \% \times \text{Total des recettes de TVA}}{\text{Taux de TVA normal}} \times \text{Taux d'appel}$$

D'un point de vue purement mathématique, cette formule peut également s'écrire de la manière suivante:

$$\text{Ressources propres TVA} = \frac{\text{Total des recettes de TVA}}{\text{Taux de TVA normal}} \times 45 \% \times \text{Taux d'appel}$$

Nous pouvons donc obtenir exactement le même résultat en divisant simplement les recettes de TVA par le taux normal et en appliquant un taux d'appel de 0,45 % (soit 1 % de 45 %).

Nous en concluons dès lors que la Commission procède au calcul en remplaçant le taux moyen pondéré, complexe, par un taux normal direct. Toutefois, les hypothèses utilisées par cette dernière pour calculer les contributions TVA simplifiées ne sont pas conformes à certaines des phases de calcul décrites dans la proposition.

---