



C/2024/884

6.2.2024

**Avis du Comité économique et social européen sur la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — «Un train de mesures adapté pour la prochaine génération de ressources propres»**

[COM(2023) 330 final]

**et sur la proposition modifiée de décision du Conseil modifiant la décision (UE, Euratom) 2020/2053 relative au système des ressources propres de l'Union européenne**

[COM(2023) 331 final — 2021/0430 (CNS)]

(C/2024/884)

Rapporteuse: **Katrīna ZARIŅA**

Corapporteur: **Philip VON BROCKDORFF**

Consultation	Commission européenne, 18.7.2023 Conseil de l'Union européenne, 19.7.2023
Base juridique	Article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
Compétence	Section «Union économique et monétaire et cohésion économique et sociale»
Adoption en section	5.10.2023
Adoption en session plénière	25.10.2023
Session plénière n°	582
Résultat du vote (pour/contre/abstentions)	169/04/04

## 1. Conclusions et recommandations

1.1. Le Comité économique et social européen (CESE) prend acte des efforts déployés par la Commission en vue de proposer de nouvelles ressources propres et de conforter la robustesse et la viabilité du budget de l'Union européenne (UE). Ce dernier constitue l'une des pierres angulaires de l'intégration économique et de la cohésion sociale de l'Union, ainsi que de sa compétitivité mondiale à long terme.

1.2. Le CESE est favorable à la proposition, formulée dans le cadre du réexamen à mi-parcours du cadre financier pluriannuel (CFP) pour la période 2021-2027, qui vise à augmenter progressivement le ratio des ressources propres de l'Union par rapport à celles fondées sur le revenu national brut (RNB) des États membres. Compte tenu des répercussions qu'ont entraînées la récession économique liée à la pandémie de COVID-19, l'instrument NextGenerationEU et la facilité pour la reprise et la résilience (FRR), l'aide apportée à la reconstruction de l'Ukraine, les politiques d'autonomie stratégique et les transitions juste, écologique et numérique, les besoins budgétaires de l'Union imposeront d'augmenter la contribution des États membres à ses ressources propres existantes.

1.3. Le CESE soutient par ailleurs largement le train de mesures adapté de la Commission européenne pour la prochaine génération de ressources propres, étant donné son caractère temporaire et le fait qu'il se limite au remboursement des crédits contractés pour financer NextGenerationEU.

1.4. Le CESE invite le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne à adopter un train de mesures adapté pour la prochaine génération de ressources propres avant les prochaines élections au Parlement européen, qui se tiendront en 2024, et la fin du mandat politique en cours.

1.5. Le CESE estime néanmoins que la question des ressources propres et des capacités budgétaires de l'Union n'a pas bénéficié de la visibilité nécessaire pour traiter l'ensemble de ses aspects. Un débat approfondi, mais assorti d'échéances, associant les partenaires sociaux et les organisations de la société civile devrait avoir lieu sans plus tarder, dans le cadre du prochain mandat des institutions européennes. Ce débat, particulièrement urgent, devrait également porter sur la capacité

budgétaire de l'UE à financer son propre programme, ambitieux mais nécessaire. À cet égard, l'ensemble de propositions sur les ressources propres avancées par le Parlement européen le 10 mai 2023 <sup>(1)</sup>, que le CESE soutient largement, constitue une contribution importante à ce débat.

1.6. Le CESE fait valoir que les dépenses du budget de l'Union destinées à rembourser l'instrument NextGenerationEU ne doivent pas empiéter sur le financement d'autres programmes ou investissements de l'Union au titre du CFP en cours et du suivant. Il s'agit d'un aspect essentiel pour l'intégration économique et la cohésion sociale de l'Union, ainsi que pour sa compétitivité mondiale et la période de reprise après la pandémie à moyen terme.

1.7. Le CESE reconnaît la nécessité et l'urgence de prévoir des ajustements supplémentaires concernant les ressources propres déjà proposées, ainsi que de mettre sur la table de nouvelles ressources propres. Dans le même temps, le Comité fait d'abord valoir la nécessité de moderniser structurellement le système de ressources propres, lequel devrait soutenir les objectifs en matière de numérique, d'environnement et de croissance économique durable.

1.8. Le CESE estime que les recettes provenant du système d'échange de quotas d'émission (SEQUE) devraient appuyer les efforts que déploient les États membres pour mettre en place des mesures visant à décarboner les entreprises actives dans les secteurs pour lesquels ces recettes sont perçues. En conséquence, la part des recettes du SEQUE destinées à alimenter le budget de l'UE devrait faire l'objet d'une évaluation rigoureuse et d'un consensus entre la Commission et les États membres.

1.9. Le CESE est d'avis que la productivité et la compétitivité des entreprises européennes devraient figurer parmi les priorités. Dans le même temps, le Comité reconnaît qu'il convient d'évaluer correctement l'incidence potentielle de cette nouvelle ressource propre sur la compétitivité des entreprises, et notamment sur une éventuelle révision des politiques nationales d'imposition des sociétés, ainsi que de réduire au minimum la charge administrative qui pèse sur les administrations publiques et les entreprises. Les ressources devraient être utilisées de manière stratégique pour renforcer la compétitivité et la durabilité de l'Union, promouvoir l'innovation, favoriser l'équité sociale et fiscale et atteindre les objectifs environnementaux.

1.10. Le CESE souligne que la ressource propre statistique fondée sur les bénéfices des entreprises pourrait entraîner, pour les instituts nationaux de statistique et les entreprises, une certaine charge administrative, inhérente à toute nouvelle ressource propre. Si cette charge supplémentaire est jugée marginale par rapport aux autres solutions proposées, le CESE fait néanmoins observer qu'il convient d'éviter ou de réduire au minimum les charges administratives, tout particulièrement celles qui pèsent sur les entreprises.

1.11. Le CESE tient pour nécessaire de recourir à des analyses quantitatives afin d'évaluer comment les mesures proposées seront mises en œuvre dans la pratique. Il s'impose de justifier le montant du produit escompté de chacune des nouvelles ressources propres et les propositions d'ajustements techniques au moyen de prévisions exhaustives, tout en assurant la transparence nécessaire pour que les États membres les acceptent. Par conséquent, la Commission devrait élaborer des évaluations à l'échelle des États ou des régions le cas échéant, afin de déterminer les contributions estimées provenant des budgets des États membres.

1.12. Le CESE partage l'avis de la Commission selon lequel il convient de mettre en œuvre prioritairement l'accord OCDE/G20 concernant le «Pilier Un» par rapport à d'autres mesures dans le secteur numérique. Le Comité tient pour essentiel d'accélérer la ratification de cet accord. À cet égard, il entend souligner que la Commission devrait surveiller promptement l'application de ce «Pilier Un» de l'OCDE par la voie de ses travaux techniques en vue de donner chair à une directive de l'Union pour les ressources propres fondées sur ce «Pilier Un».

1.13. Le CESE reconnaît que dans l'ensemble, la ressource propre statistique temporaire pourrait contribuer à financer NextGenerationEU jusqu'à la mise en œuvre du mécanisme de l'initiative «Entreprises en Europe: cadre pour l'imposition des revenus» (BEFIT). Dans le même temps, il réclame une évaluation approfondie de l'efficacité des ressources propres existantes, et insiste sur la nécessité de veiller au respect des règles déjà établies, ainsi que de mener à bien et de mettre en œuvre les réformes qui ont été engagées.

## 2. Observations générales

2.1. En décembre 2021, la Commission a proposé trois nouvelles ressources propres pour financer le budget de l'Union européenne, à savoir une contribution provenant du SEQUE, une contribution provenant du mécanisme d'ajustement carbone aux frontières et une ressource propre fondée sur une part des bénéfices résiduels des entreprises multinationales en vertu de l'accord OCDE/G20 concernant le Pilier Un.

---

(1) Résolution du Parlement européen intitulée «Ressources propres: un nouveau départ pour les finances de l'Union, un nouveau départ pour l'Europe».

2.2. Le CESE est pleinement favorable à la proposition, formulée dans le cadre du réexamen à mi-parcours du CFP 2021-2027, qui vise à augmenter progressivement le ratio des ressources propres de l'Union par rapport à celles fondées sur le revenu national brut (RNB) des États membres <sup>(2)</sup>. Après l'adoption du CFP, de nouvelles exigences en matière de financement européen se sont fait jour en raison de la récession économique liée à la pandémie de COVID-19, de l'instrument NextGenerationEU et de la FRR, de l'aide apportée à la reconstruction de l'Ukraine et du financement d'investissements visant à garantir l'autonomie stratégique de l'UE dans divers domaines, notamment dans l'industrie verte.

2.3. La proposition de la Commission apparaît comme urgente étant donné que les emprunts contractés par l'Union pour financer la FRR devront être remboursés avec des taux d'intérêt plus élevés. Le CESE approuve le champ d'application de la proposition et plaide pour qu'elle soit adoptée rapidement, avant les prochaines élections au Parlement européen. Cependant, dans le droit fil de la résolution du Parlement européen, le CESE tient à souligner la nécessité d'accroître à l'avenir les recettes versées au budget de l'Union. Le Comité estime qu'il faudra franchir cette deuxième étape après la tenue d'un débat urgent et approfondi sur la capacité budgétaire de l'UE à financer durablement les objectifs communs de l'Europe, dans lequel la société civile organisée devrait jouer un rôle clé.

2.4. Le CESE prend acte des efforts de la Commission, menés en vertu de l'article 322, paragraphe 2, du TFUE et de l'article 9, paragraphe 3, de la décision (UE, Euratom) 2020/2053 du Conseil <sup>(3)</sup>, en vue de proposer de nouvelles ressources propres et de conforter la robustesse et la viabilité du budget de l'Union européenne. Ce dernier constitue l'une des pierres angulaires de l'intégration économique et de la cohésion sociale de l'Union, ainsi que de sa compétitivité mondiale à long terme.

2.5. Le CESE convient de la nécessité d'un cadre stable qui garantisse une réponse budgétaire européenne souple aux chocs imprévus susceptibles de se produire à l'avenir. Ce cadre doit tenir compte de l'obligation de rembourser le capital et les intérêts du financement de l'instrument NextGenerationEU, sur lesquels les États membres se sont mis d'accord au cours de la pandémie de COVID-19.

2.6. Le CESE fait valoir que les dépenses du budget de l'Union destinées à rembourser l'instrument NextGenerationEU ne doivent pas empiéter sur le financement d'autres programmes ou investissements de l'Union au titre du cadre financier pluriannuel en cours et du suivant. Il s'agit d'un aspect essentiel pour l'intégration économique et la cohésion sociale de l'Union, ainsi que pour la compétitivité mondiale de l'Union au cours de la période de reprise après la pandémie à moyen terme.

2.7. Comme il l'a mis en avant dans ses avis antérieurs sur la «Proposition de décision relative aux ressources propres» <sup>(4)</sup> et sur le «Deuxième ensemble de nouvelles ressources propres» <sup>(5)</sup>, le CESE reconnaît la nécessité et l'urgence de prévoir des ajustements supplémentaires concernant les ressources propres déjà proposées, ainsi que de mettre sur la table de nouvelles ressources propres. Cette démarche s'impose pour éviter de devoir augmenter la ressource qu'est la contribution fondée sur le revenu national brut au motif que les contributions produites par le train de mesures sur les ressources propres présenté en décembre 2021 se seront avérées insuffisantes.

2.8. Le CESE approuve, sur le principe, l'analyse et la proposition que la Commission a publiées en juin 2023 sur un train de mesures relatives à de nouvelles ressources propres, lequel révisé également sa proposition initiale de décembre 2021 de créer trois nouvelles sources de recettes pour l'Union européenne, y compris une nouvelle ressource propre statistique temporaire fondée sur les bénéfices des entreprises. Dans le même temps, le Comité fait derechef valoir la

---

<sup>(2)</sup> Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions "Un budget moderne pour une Union qui protège, qui donne les moyens d'agir et qui défend. Cadre financier pluriannuel 2021-2027"» [COM(2018) 321 final], la «Proposition de règlement du Conseil fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2021-2027» [COM(2018) 322 final/2 — 2018/0166 (APP)], la «Proposition de décision du Conseil relative au système des ressources propres de l'Union européenne» [COM(2018) 325 final — 2018/0135 (CNS)], 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 — 2018/0131 (NLE)], la «Proposition de règlement du Conseil portant mesures d'exécution du système des ressources propres de l'Union européenne» [COM(2018) 327 final — 2018/0132 (APP)] et sur la «Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CEE, Euratom) n° 1553/89 concernant le régime uniforme définitif de perception des ressources propres venant de la taxe sur la valeur ajoutée» [COM(2018) 328 final — 2018/0133 (NLE)] (JO C 440 du 6.12.2018, p. 106).

<sup>(3)</sup> Décision (UE, Euratom) 2020/2053 du Conseil du 14 décembre 2020 relative au système des ressources propres de l'Union européenne et abrogeant la décision 2014/335/UE, Euratom (JO L 424 du 15.12.2020, p. 1).

<sup>(4)</sup> Avis du Comité économique et social européen sur la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — «La prochaine génération de ressources propres pour le budget de l'UE» [COM(2021) 566 final], sur la proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (UE, Euratom) 2020/2093 fixant le cadre financier pluriannuel pour les années 2021 à 2027 [COM(2021) 569 final — 2021/0429 (APP)] et sur la proposition de décision du Conseil modifiant la décision (UE, Euratom) 2020/2053 relative au système des ressources propres de l'Union européenne [COM(2021) 570 final — 2021/0430 (CNS)] (JO C 323 du 26.8.2022, p. 48).

<sup>(5)</sup> Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Deuxième ensemble de nouvelles ressources propres» (avis exploratoire) (JO C 293 du 18.8.2023, p. 13).

nécessité de moderniser structurellement le système de ressources propres, lequel devrait soutenir les efforts consentis par les États membres pour réaliser les objectifs en matière de numérique, d'environnement et de croissance économique durable.

2.9. En mai 2023, le Parlement européen a dressé tout un inventaire de nouvelles sources de recettes pour le budget de l'Union, parmi lesquelles les ressources propres fondées sur l'impôt sur les sociétés, la taxe sur les transactions financières, un mécanisme frontalier équitable, une taxe sur les crypto-actifs, des ressources propres vertes et des contributions nationales basées sur des statistiques.

2.10. Dans son avis antérieur sur le deuxième ensemble de nouvelles ressources propres, le CESE s'est félicité de nombre de ces propositions du Parlement européen et il a avancé ses propres recommandations sur de possibles nouvelles ressources propres. Ce faisant, le CESE a rappelé la nécessité d'accompagner toute nouvelle proposition de ressources propres d'une analyse d'impact portant sur leur efficacité et leur incidence sur les entreprises et les ménages. L'Union devrait donc étudier, de manière prioritaire, d'autres options pour de futures recettes de son budget, de manière à réduire au minimum la charge fiscale qui pèse sur les entreprises et les citoyens européens.

2.11. Si la Commission a procédé à une analyse des différents choix possibles pour de nouvelles sources de recettes pour le budget de l'Union, le CESE note, pour le regretter, qu'en définitive, elle a considéré plusieurs des options proposées par le Parlement européen et par lui-même comme insuffisamment adaptées ou solides pour les reprendre dans sa proposition. Cela étant, une ressource propre statistique fondée sur une estimation des bénéfices des entreprises est tenue pour une solution temporaire efficace susceptible de «présenter une grande valeur ajoutée»<sup>(6)</sup>.

2.12. Le CESE maintient, une fois encore, que pour toute décision relative à des questions touchant au budget de l'Union, la Commission doit viser à ouvrir un large débat sociétal et à s'enquérir des points de vue des citoyens, des organisations non gouvernementales et de la société civile, des entreprises, des pouvoirs publics et de toutes les parties intéressées. Ce principe devrait toujours amener les colégislateurs de l'Union à proposer des mesures qui ne menacent pas les budgets des autres programmes de l'Union et qui produisent des résultats conformes aux principes de proportionnalité et d'équité sociale.

2.13. Le CESE demande à la Commission de mener à bien d'autres analyses et évaluations des mesures envisageables pour constituer de possibles ressources propres, et exprime ses doutes sur l'efficacité et la pérennité à long terme des ressources proposées pour rembourser les fonds mobilisés afin de financer l'instrument de relance NextGenerationEU.

2.14. À cet égard, le CESE estime que pour procéder à son analyse, la Commission a adopté des critères relativement restreints, tels que le produit escompté, la simplicité et la mobilisation rapide des recettes. Elle a fondé son évaluation de huit possibles ressources propres sur trois principes tirés de l'ensemble fort modeste des travaux de recherche existant sur les recettes de l'Union européenne. De ce fait, son évaluation et son classement revêtent un caractère largement qualitatif<sup>(7)</sup> et jettent un doute supplémentaire sur l'efficacité et la pérennité des ressources à long terme.

2.15. Pour y remédier, le CESE tient pour nécessaire de recourir à des analyses quantitatives des mesures envisagées. Il s'impose de justifier le montant du produit escompté de chacune des nouvelles ressources propres et les propositions d'ajustements techniques au moyen de prévisions exhaustives, tout en assurant la transparence nécessaire pour que les États membres puissent les accepter. Par conséquent, la Commission devrait élaborer des évaluations à l'échelle des États ou des régions le cas échéant, afin de déterminer la pression estimée sur les budgets des États membres. Ces prévisions devraient également étudier des conjectures pour l'avenir, en tenant compte notamment des chocs économiques ou de nouvelles sources d'instabilité financière, qui feront peser des contraintes supplémentaires sur les budgets des États membres.

2.16. Le CESE exprime également ses préoccupations quant au calendrier de la présentation de la proposition de nouvelles ressources propres. Au vu des priorités qu'a présentées la présidence espagnole du Conseil de l'UE et des prochaines élections au Parlement européen en juin 2024, le CESE exhorte les parties concernées à adopter un train de mesures adapté sur les ressources propres avant la fin du mandat politique en cours.

2.17. Le CESE invite la Commission à continuer de recenser de nouvelles sources de financement pour les remboursements au titre de l'instrument NextGenerationEU et pour les versements au budget de l'UE. Comme indiqué précédemment, il est essentiel d'ouvrir plus largement le débat en y associant les acteurs concernés lorsque l'on étudie les autres options et l'on traite de leur incidence possible à moyen et long terme. Le CESE est convaincu que, lorsqu'il est question de mettre en place des ressources propres pour financer le remboursement de la FRR et de réexaminer le système plus large des ressources propres, la participation des partenaires sociaux et de la société civile organisée aux consultations formelles est primordiale, en ce qu'elle faciliterait l'obtention d'un consensus social européen vis-à-vis du budget de l'Union. Le Comité invite la Commission à aller dans ce sens.

<sup>(6)</sup> Commission des budgets du Parlement européen, Projet de rapport sur les ressources propres: un nouveau départ pour les finances de l'Union, un nouveau départ pour l'Europe.

<sup>(7)</sup> Proposition modifiée de décision du Conseil modifiant la décision (UE, Euratom) 2020/2053 relative au système des ressources propres de l'Union européenne [COM(2023) 331 final].

### 3. Observations particulières

3.1. Le CESE partage l'avis de la Commission selon lequel il convient de mettre en œuvre prioritairement l'accord OCDE/G20 concernant le «Pilier Un» par rapport à d'autres mesures dans le secteur numérique. Sachant que ledit «Pilier Un» s'attaque d'ores et déjà aux problèmes liés à la taxation du secteur numérique et que les travaux techniques pour sa mise en œuvre sont toujours en cours, le CESE tient pour essentiel d'accélérer la ratification de cet accord. À cet égard, le CESE entend souligner que la Commission devrait surveiller promptement l'application de ce «Pilier Un» de l'OCDE par la voie de ses travaux techniques en vue de donner chair à une directive de l'Union pour les ressources propres fondées sur ce «Pilier Un».

3.2. Le CESE constate que les évolutions récentes sur les marchés du carbone ont accru les recettes potentielles du système d'échange de quotas d'émission. Bien que l'on s'attende à ce qu'au cours des prochaines années, les prix du marché demeurent constamment supérieurs au niveau de 55 EUR, comme en fait état la Commission<sup>(8)</sup>, le CESE estime que les recettes tirées du SEQE devraient également soutenir les efforts que déploient les États membres pour mettre en place des mesures visant à décarboner les entreprises actives dans les secteurs pour lesquels ces recettes sont perçues. Par conséquent, la part des recettes du SEQE destinées à alimenter le budget de l'UE devrait faire l'objet d'une évaluation rigoureuse et d'un consensus entre la Commission et les États membres. Le CESE s'inquiète de l'ajustement de la ressource propre fondée sur le SEQE et de la proposition de relever le taux d'appel à 30 % de l'ensemble des recettes générées par les échanges de quotas d'émission dans l'Union, au lieu des 25 % proposés initialement. Cette mesure risque de ralentir les démarches de décarbonation et, de manière générale, les investissements écologiques à l'échelon national.

3.3. Parvenir à la neutralité climatique exige des États membres de s'engager dans des actions considérables, tout en tenant compte des différents besoins, instruments et mesures qui leur sont propres. Il est donc nécessaire de favoriser leur capacité et leurs efforts en vue de réaliser les objectifs en matière de climat sans compromettre leur engagement à rembourser NextGenerationEU.

3.4. Le CESE se félicite que la ressource propre statistique qui est proposée soit de nature temporaire. Dans le même temps, le Comité reconnaît qu'il convient d'évaluer correctement l'incidence potentielle de cette nouvelle ressource propre sur la compétitivité des entreprises, et notamment sur une éventuelle révision des politiques nationales d'imposition des sociétés, ainsi que de réduire au minimum la charge administrative qui pèse sur les administrations publiques et les entreprises.

3.5. Le CESE prend note de la position de la Commission selon laquelle l'absence d'une harmonisation fiscale suffisante au sein de l'Union justifie la ressource propre statistique fondée sur les bénéfices des entreprises. Cette absence permet aux grandes entreprises multinationales d'en tirer parti grâce aux transferts de bénéfices, à la planification fiscale et à des inadéquations dans les systèmes fiscaux nationaux. Il convient cependant de mettre à disposition une vue plus claire du problème lié à la proposition de la Commission, ainsi qu'une évaluation approfondie des recettes possibles. De ce fait, le CESE estime qu'une analyse d'impact exhaustive doit étayer la proposition de cette nouvelle source de recettes.

3.6. Le CESE met en avant la nécessité d'éclaircir plus avant la définition des entreprises multinationales opérant dans les secteurs financier et non financier. Le document de travail des services de la Commission<sup>(9)</sup> requiert des informations plus transparentes pour mettre en évidence les données statistiques harmonisées concernant les revenus ou les bénéfices des sociétés et leur composition. En s'appuyant sur des calculs fondés sur des données extrapolées de la base de données d'Eurostat des comptes non financiers par secteur, la Commission devrait fournir aisément une information accessible pour surveiller au fil du temps la contribution de chaque État membre au budget de l'Union au titre de la ressource propre statistique temporaire.

3.7. Le CESE reconnaît que dans l'ensemble, la ressource propre statistique temporaire pourrait contribuer à financer le programme NextGenerationEU jusqu'à la mise en œuvre du mécanisme de l'initiative «Entreprises en Europe: cadre pour l'imposition des revenus» (BEFIT).

Bruxelles, le 25 octobre 2023.

*Le président  
du Comité économique et social européen*

Oliver RÖPKE

<sup>(8)</sup> Proposition modifiée de décision du Conseil modifiant la décision (UE, Euratom) 2020/2053 relative au système des ressources propres de l'Union européenne [COM(2023) 331 final].

<sup>(9)</sup> Proposition modifiée de décision du Conseil modifiant la décision (UE, Euratom) 2020/2053 relative au système des ressources propres de l'Union européenne [COM(2023) 331 final].