

Question d'Europe
n°257
29 octobre 2012

Vers un nouveau financement de l'Union ?

Nicolas-Jean Brehon

Résumé :

Depuis plusieurs années, le financement du budget européen est contesté : il est peu compréhensible et trop dépendant des Etats. Rien ne différencie les contributions nationales, prélevées sur les recettes fiscales des Etats membres, des prétendues « ressources propres » de l'Union prévues par les traités. En 2005, le Conseil européen s'était engagé à étudier cette question et le Parlement européen en a fait, depuis, son cheval de bataille. En 2011, la Commission européenne a présenté des propositions de réforme. La proposition, à la fois raisonnable et innovante, suggère des modifications sur les droits de douane, la TVA alimentant le budget européen, les rabais aux Etats membres. Elle envisage de créer une taxe sur les transactions financières (TTF) dont une large part servirait à financer le budget européen. Cette très probable coopération renforcée entre quelques Etats sur la TTF ouvre la voie vers des avancées dans le domaine de la fiscalité européenne, voire vers d'autres ressources plus ambitieuses.

Les 29 juin et 9 novembre 2011, la Commission a présenté ses propositions de réforme des ressources propres de l'Union européenne. Le système actuel de financement du budget de l'Union européenne est décrié depuis 20 ans. La crise ambiante révèle encore davantage ses défauts et ses limites. La dépendance de l'Union à l'égard des budgets nationaux est excessive. C'est donc sans surprise que la Commission a présenté cette proposition de réforme. Le projet était attendu, il est concrétisé par une proposition législative, qui, à bien des égards, paraît fondée et raisonnable. Il y a cependant une marge entre une bonne idée et son application. La première progresse mais la seconde ne sera probablement que partielle. Car, dans ce domaine, la Commission propose et le Conseil dispose (décide). Ou pas. Ou plutôt, pas encore. Mais, même si les progrès seront vraisemblablement bien inférieurs à ce qui était espéré, une brèche dans le dispositif de financement de l'Union sera ouverte. Une coopération renforcée s'annonce sur le cœur du dispositif, la taxe sur les transactions financières. Le pas sera plus politique que budgétaire. Il n'en sera que plus important.

I / LE CONTEXTE DE LA REFORME

A/ Les critiques à l'encontre du financement du budget européen par des ressources propres

Le budget de l'Union (138 milliards € en crédits de paie-

ments dans le projet de budget 2013 [1]) est financé par des « ressources propres ». Il s'agit d'une disposition qui figure dès le traité de Rome et que les traités successifs ont toujours repris : « *le budget de l'Union européenne est, sans préjudice des autres recettes, intégralement financé par des ressources propres* » [2]. Cette notion singulière visait à rendre le financement du budget indépendant des Etats membres. Trois recettes ont ainsi été prévues en 1970 et 1988 : les ressources propres traditionnelles (RPT) formées par les droits de douane et quelques droits spécifiques sur les produits agricoles, une ressource dite TVA, assise très indirectement sur le produit de TVA collecté par les Etats membres [3]. Ces ressources ont été complétées par une ressource, dite ressource RNB, répartie entre les Etats membres proportionnellement à leur part dans le RNB total de l'Union. Cependant, le système mis en place a éloigné l'illusion d'un financement autonome. Des trois ressources actuelles, seuls les droits de douane sont un véritable impôt communautaire, d'ailleurs de plus en plus mineur (14% du budget), tandis que les recettes TVA et PNB, qui représentent 84% du financement, sont simplement prélevées sur les recettes fiscales des Etats membres, après des détours de calculs plus ou moins complexes. De l'ambition politique initiale, il ne reste pas grand chose puisque rien, en effet, ne différencie le financement actuel d'un système de simples contributions nationales. Au total, les ressources propres sont qualifiées ainsi uniquement parce qu'elles financent le budget européen.

1. Le budget européen s'exprime en crédits d'engagements (CE) c'est-à-dire en autorisation de dépenses qui peuvent être payées sur plusieurs exercices, et en crédits de paiement (CP) c'est-à-dire en prévision de décaissements dans l'année. Les ressources s'appliquent aux CP.

2. Art. 311 du TFUE (ex art. 269). « Sans préjudice des autres recettes » renvoie aux recettes annexes telles que les amendes, les retenues sur les traitements des fonctionnaires travaillant dans les institutions.

3. Un taux est appliqué à une « assiette harmonisée », elle-même produit du produit net total de TVA collecté par l'Etat considéré divisé par son taux moyen pondéré de TVA (pour tenir compte du fait que les pays ont deux ou trois taux de TVA distincts). Cette assiette est à son tour corrigée pour tenir compte des exonérations nationales de TVA sur certains biens. L'assiette ainsi calculée est écartée à 50 % du revenu national brut du pays considéré. Un taux « uniforme » de 0,3 % est appliqué à cette assiette, sauf pour quatre pays qui ont des taux inférieurs (article 2, paragraphe 1, point b), de la décision 2007/436/CE Euratom).

Plusieurs critiques ont été portées à l'encontre de ce mode de financement. Il est : opaque – qui sait vraiment comment le budget communautaire est financé et qui sait combien chaque citoyen verse au budget communautaire? [4], complexe – le financement par des ressources propres mêle les droits de douane, qui sont un véritable impôt européen, deux recettes TVA et RNB, toutes deux assises sur des agrégats comptables reconstitués, mais qui sont, en réalité, de simples contributions nationales perverses puisque le financement sur les contributions nationales des Etats membres favorise les calculs en termes de retour – combien un Etat donne et combien reçoit-il de l'Union ?- et incite à l'augmentation de la dépense, puisque les bénéficiaires du budget européen sont d'autant plus tentés de demander davantage de dépenses européennes qu'ils en ignorent le financement, irrationnel – les dépenses sont votées par l'autorité budgétaire (le Conseil et le Parlement européen) tandis que les recettes sont à la fois autorisées par les parlements nationaux mais ne sont formellement votées par personne !

Car le pilier du système budgétaire européen repose sur la règle, également prévue par le traité [5], de l'équilibre automatique du budget. Les recettes (ressources propres) s'ajustent aux dépenses votées par l'autorité budgétaire. Cet ajustement est opéré par la ressource RNB, précisément calculée par différence entre les dépenses et les autres recettes avant d'être répartie entre les Etats membres au prorata de leur RNB respectif. Cet équilibre automatique a cependant une limite, puisque les décisions sur les ressources propres fixent un plafond maximum à ne pas dépasser. Il est de 1,23 % du RNB européen [6]. Cette règle est capitale car il faut bien comprendre que toute réforme du financement n'est pas liée *stricto sensu* à un manque d'argent ou au financement d'un déficit : la règle de l'équilibre automatique garantit le financement du budget. Dès lors que le niveau de dépenses est décidé, l'autorité budgétaire n'a pas à chercher des recettes, elle les a.

Ces critiques sont très anciennes et sont régulièrement répétées tant au Parlement européen que dans les Etats membres par les observateurs et les responsables politiques. Seules les administrations chargées du budget semblent s'accommoder d'un tel système. Le système ainsi conçu leur assurant maîtrise tech-

nique et indifférence citoyenne. Rien n'aurait changé sans l'arrivée de plusieurs facteurs.

B/ Le nouveau contexte européen

1/ Le contexte institutionnel

L'article 311 du traité de fonctionnement sur l'Union européenne (TFUE) modifie sensiblement la rédaction de l'ancien article 269 relatif au système des ressources propres. Si les deux premiers alinéas reprennent l'ancienne rédaction sur l'objet du budget et « *le financement intégral par des ressources propres* », le troisième alinéa prévoit qu'il « *est possible d'établir de nouvelles catégories de ressources propres ou d'abroger une catégorie existante* ». Il s'agit d'une rédaction nouvelle qui autorise formellement la création de nouvelles ressources propres. Cette création n'était pas formellement exclue dans l'ancienne rédaction, elle est désormais explicitement prévue. Le quatrième alinéa prévoit une articulation entre la décision des ressources propres (DRP), qui est du ressort du Conseil, à l'unanimité et un règlement d'exécution, décidé par le Conseil à la majorité qualifiée, dans lequel figureraient des mesures spécifiques. Cette articulation existait dans les faits, elle est explicitement prévue par le traité. C'est sur le fondement de cet article 311 que la Commission a présenté sa proposition législative.

Elle respecte ainsi un engagement antérieur conforme à une mission que lui avait confié le Conseil européen en décembre 2005, lors de la conclusion du cadre financier pluriannuel 2007-2013: « *Le Conseil européen invite la Commission à entreprendre un réexamen complet et global couvrant tous les aspects des dépenses de l'UE (...) ainsi que des ressources, y compris la compensation en faveur du Royaume Uni, et à faire rapport en 2008/2009. Se fondant sur ce réexamen, le Conseil européen pourra prendre des décisions sur toutes les questions qui y sont traitées. Ce réexamen sera également pris en considération dans le cadre des travaux préparatoires sur les prochaines perspectives financières* » [7].

2/ L'impact de la crise économique et financière en Europe

La conjoncture est marquée par la crise économique et financière. Trois effets peuvent être identifiés, en lien avec la problématique des ressources propres.

4. En France, en 2013, 318 € par habitant seront prélevés sur les recettes fiscales au profit du budget de l'UE, correspondant au montant des ressources TVA et RNB.

5. Art.310. § 1 troisième alinéa : « le budget doit être équilibré en recettes et en dépenses ».

6. Ce taux plafond a été institué en 1992. Il était alors fixé à 1,27 % du produit national brut à compter de 1999. Les changements des normes comptables internationales dans l'évaluation du produit/revenu national brut (PNB/RNB), qui ont élargi l'assiette, ont eu pour effet de faire passer cette proportion de 1,27 % à 1,24 % puis 1,23 % du RNB. La proportion est, en réalité, identique. Le 1,27 % du PNB de 1999 égale le 1,23% du RNB de 2014.

7. Conclusions du Conseil européen, 19 décembre 2005, point 80.

L'effet réflexe est de refuser d'affecter à l'Union toute nouvelle ressource. L'ambiance générale est à la maîtrise de la dépense publique, quelle qu'elle soit. Toute institution financée par des prélèvements obligatoires est « budgétivore ». Un budget, fut-il européen et assez modeste (autour de 1% du RNB), est donc appréhendé avec circonspection. Il est donc logique d'appeler à une maîtrise de la dépense et des financements correspondants. Cette exigence est encore plus forte chez les principaux contributeurs dès lors que l'essentiel du financement du budget provient de ressources prélevées sur les recettes fiscales nationales. D'ailleurs, en dépit du mythe des ressources propres, le financement du budget européen est régulièrement présenté comme une dépense qui est à la charge des Etats [8]. Que ce soit avec une norme de « progression zéro » de la dépense – comme en France [9] – ou avec une réduction brute de la dépense publique, tout prélèvement supplémentaire au profit de l'Union creuse le solde budgétaire ou doit être compensée par une baisse équivalente des autres dépenses nationales.

A l'opposé, l'effet d'appel est celui du soutien à la croissance. Avec un endettement public quasi général, aucun Etat ne semble en capacité d'opter, de façon isolée, pour une politique de relance budgétaire. Cette paralysie est, d'une certaine façon, une chance pour l'Union. Trois arguments peuvent être avancés. L'Union ne peut afficher de grandes ambitions économiques – définies par la stratégie européenne 2020 [10] –, sans un minimum de moyens budgétaires. La relance sera européenne ou ne sera pas. L'Union a besoin de ces crédits. Elle a besoin de ces ressources. L'argument est cohérent. Le budget qui ne représente que 1% du RNB est d'ailleurs loin d'atteindre la limite maximum (1,23 % du RNB) que les Etats ont eux-mêmes fixé en 1992 et il existe donc des marges de progression. Quelques députés européens affirment même que le budget européen est d'autant plus capable d'assumer cette augmentation qu'il n'a jamais été en déficit, contrairement aux budgets nationaux. Cet argument de l'« exemplarité » est cependant très peu pertinent puisque, avec le mode de financement actuel (par prélèvement sur les recettes nationales), le « non déficit » européen (qui résulte de la règle de l'équilibre automatique) est simplement reporté sur celui des Etats membres !

Cette contradiction entre le frein sur la dépense et

l'appel à la relance est à son comble lorsqu'il s'agit des ressources propres. Alors que les difficultés budgétaires des Etats membres sont exacerbées, on peut comprendre les réticences des Etats à accorder de nouvelles ressources à l'Europe. Il n'y a aucune issue dans le système actuel et « *le budget européen est prisonnier des budgets nationaux* » comme l'analyse Alain Lamassoure, président de la Commission des budgets du Parlement européen [11]. Il apparaît logique de chercher à sortir de cette gangue budgétaire. Puisque les Etats membres, budgétairement exsangues, ne sont pas prêts à augmenter leur participation au budget européen, il faut alors envisager la création d'une nouvelle ressource propre qui alimenterait le budget sans passer par le budget des Etats membres. Pourtant, dans le même temps, les Etats appréhendent souvent que l'Union crée de nouvelles ressources propres. En d'autres termes, les Etats ne veulent pas donner plus, mais dans le même temps refusent à l'Union de trouver d'autres moyens de se financer.

3/ L'engagement politique du Parlement européen

Les décisions sur les ressources propres (DRP) sont des décisions du Conseil prises à l'unanimité après simple consultation du Parlement européen. La décision est ensuite ratifiée par les Etats membres en suivant les procédures parlementaires nationales. La décision est en quelque sorte un « quasi traité » [12]. C'est d'ailleurs un des rares cas où l'approbation des Parlements nationaux est explicitement prévue dans le TFUE [13]. Autant dire que la décision relève totalement des Etats (unanimité + ratification parlementaire) et que le Parlement européen n'a qu'un rôle secondaire sinon marginal. La codécision Parlement/Conseil, quasi généralisée depuis le traité de Lisbonne, ne s'applique pas dans le cas des ressources propres.

Le Parlement européen ne s'est jamais satisfait d'une telle disposition. Ni l'approbation – requise pour l'adoption du cadre financier pluriannuel –, ni la consultation – requise dans le cas des ressources propres – ne sont des compétences acceptables à ses yeux. Fort de sa nouvelle influence institutionnelle due à la codécision, il a fait des ressources propres un de ses principaux combats politiques. Les premières initiatives reviennent à Alain Lamassoure, qui, entre 2005 et 2008

8. Cf. la notice accompagnant la déclaration annuelle de revenus, sous l'encadré « à quoi servent nos impôts ? l'UE figure dans la catégorie dépenses et est même présentée comme le cinquième poste, devant la sécurité.

9. Annexe de la LOI n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 : « Le besoin de financement des administrations publiques centrales devrait diminuer d'environ 4 points de PIB entre 2010 et 2014 grâce à l'effort de maîtrise de la dépense résultant du respect des normes « zéro volume » et « zéro valeur hors dette et pensions » et des économies réalisées par les opérateurs...

10. Communication de la Commission du 3 mars 2010 Europe 2020 : une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive (COM (2010) 2020).

11. Cité dans Pierre Bernard Raymond, rapport d'information sur les ressources propres, Sénat (2011-2012, n°385, p. 12.

12. Art. 311 alinéa 3 : « Le Conseil, statuant conformément à une procédure législative spéciale, à l'unanimité et après consultation du Parlement européen, adopte une décision fixant les dispositions applicables au système des ressources propres de l'Union. Il est possible, dans ce cadre, d'établir de nouvelles catégories de ressources propres ou d'abroger une catégorie existante. Cette décision n'entre en vigueur qu'après son approbation par les Etats membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives ».

13. Outre la décision sur les ressources propres, l'approbation des parlements nationaux est prévue dans le cas de l'adhésion d'un nouveau membre, de la révision des traités. Les parlements nationaux peuvent également s'opposer à l'application des clauses passerelles (passage de l'unanimité à la majorité qualifiée).

n'a pas ménagé ses efforts auprès des institutions et des médias pour réformer le système et donner plus d'autonomie budgétaire à l'Union [14]. Mais le pas décisif est intervenu en 2010, lors de la négociation du budget européen pour 2011. Les deux branches de l'autorité budgétaire – Parlement européen et Conseil – s'affrontaient alors sur le niveau du budget pour 2011. Le premier souhaitant une hausse de 6 %, le second n'acceptant qu'une hausse limitée à 2,9 %, soit 4 milliards de différence. Cette crise budgétaire s'est réglée par une conciliation au terme de laquelle le Parlement a accepté de limiter la hausse du budget 2011 au niveau demandé par le Conseil à la condition expresse que celui-ci s'engage à débattre de la réforme du financement de l'Union à l'occasion de la préparation du cadre financier pluriannuel 2014–2020 [15]. Le Parlement s'est mis en ordre de bataille pour peser dans ce débat. En juillet 2010, il s'est doté d'une commission spéciale sur « *les défis politiques et les ressources budgétaires pour une Union durable après 2013* », qui a rendu son rapport le 26 mai 2011, un mois avant les propositions de la Commission européenne. Sur ce dossier, le Parlement a l'opportunité d'exister, d'influencer la décision beaucoup plus qu'auparavant. Il a même fait de la réforme du financement des ressources propres une condition explicite de son accord à la négociation budgétaire. La proposition de la Commission est le résultat de cet engagement.

II – LA PROPOSITION DE LA COMMISSION

A/ Le dispositif

La Commission a présenté un paquet législatif de trois textes le 29 juin 2011. Il s'agit d'une proposition de règlement du Conseil relatif aux ressources propres, d'une proposition de règlement d'exécution, et d'une proposition de règlement sur la mise à disposition de la ressource RNB par les Etats membres [16]. Le cœur du dispositif est la proposition centrale sur les ressources propres. Le 9 novembre 2011, la Commission présentait un nouveau paquet législatif avec quelques rectificatifs des propositions antérieures [17] et de nouvelles propositions techniques [18]. Cette proposition comporte quatre initiatives [19].

- La simplification de la ressource TVA. La ressource

TVA actuelle résulte d'un mécanisme extrêmement complexe. La recette TVA européenne est l'application d'un taux sur une assiette reconstituée fondée sur un agrégat qui combine le produit total de TVA perçu par les Etats membres divisé par le taux moyen pondéré des taux de TVA appliqués dans les Etats membres. Des corrections sont ensuite effectuées pour tenir compte des exonérations nationales de telles ou telles catégories de biens et plusieurs Etats ont des taux minorés. La Commission proposait une « simplification » en appliquant un pourcentage, un taux, sur le seul produit du taux normal de TVA. Dans la proposition de la Commission, ce taux ne pourrait excéder 2% mais la proposition de règlement d'exécution fixe ce taux à 1%. Les évaluations de rendement de la Commission portent sur une fourchette entre 20,9 et 50 milliards € en fonction de l'harmonisation fiscale des Etats membres. La recette attendue à l'horizon 2020 est évaluée à 29 milliards à l'horizon 2020.

- La création d'une taxe de transactions financières (TTF). Il s'agit d'une taxe inédite, sans équivalent dans le système actuel. La TTF porterait sur une assiette large avec un taux réduit. Elle concernerait les échanges d'actions et d'obligations sur le marché secondaire, non les premières émissions, ainsi que les produits dérivés. 85 % des transactions seraient ainsi taxées. Le taux proposé est de 0,1% sur les actions et obligations et de 0,01% sur les autres transactions financières. Il s'agit de taux minimaux, les Etats gardant la possibilité de fixer des taux plus élevés. Dans la proposition de règlement d'exécution de la Commission, deux tiers du produit de cette taxe seraient affectés au budget européen. La recette attendue est de l'ordre de 37 milliards pour le budget de l'Union en 2020. Cette initiative de la Commission a fait l'objet d'une proposition de directive du Conseil [20].

- La réduction du droit de perception des ressources propres traditionnelles. L'Union rétrocède aux Etats membres une partie du produit des ressources propres traditionnelles au titre des frais de prélèvement. Cette part a été fixée à 10% à l'origine. En 2000 [21], le Conseil a relevé cette part en la portant à 25%. Une initiative justifiée par le souci d'assurer une perception de meilleure qualité et de réduire la contribution nette de certains Etats contributeurs qui sont souvent des Etats importateurs (Allemagne, Royaume-Uni, Pays-Bas). La

14. Alain Lamassoure a publié des documents de travail relatifs au système de ressources propres dès janvier 2005. Le PE s'est investi sur cette question à la suite des conclusions du Conseil européen de 2005 précitées et adopté un premier rapport en juillet 2006. A. Lamassoure a renouvelé ses propositions en présentant un nouveau rapport sur l'avenir des ressources propres en janvier 2007. Le rapport final a été adopté en séance plénière le 21 octobre 2008.

15. Voir Nicolas-Jean Brehon, « Budget 2011, le choc des intransigeances », Question d'Europe n° 187, Fondation Robert Schuman, 29 novembre 2010.

16. COM (2011) 510, 511 et 512 du 29 juin 2011.

17. COM (2011) 739, 740 et 742 du 9 novembre 2011.

18. COM (2011) 737 et 738 du 9 novembre 2011.

19. Les rendements estimés sont repris du rapport d'information de Pierre Bernard Raymond, les ressources propres : un nouveau test de la capacité de l'UE à se réinventer, Sénat (2011-2012) n° 385.

20. COM (2011) 594 du 28 septembre 2011.

21. Décision du Conseil du 29 septembre 2000 relative au système des ressources propres des communautés européennes.

Commission propose de revenir au taux antérieur de 10%, considérant que le taux actuel est excessif. Le produit attendu est de l'ordre de 4 milliards €.

- La simplification des mécanismes de correction budgétaire. Le système actuel des corrections - en l'espace le rabais britannique - est fondé sur un calcul des soldes nets et un rabais à hauteur des deux tiers des soldes constatés. Ledit rabais est financé par les autres Etats membres à proportion de leur part dans le RNB de l'Union. Trois Etats bénéficient cependant de « rabais sur le rabais » britannique. Le dispositif serait remplacé par un système de corrections forfaitaires préfixées pour les principaux Etats contributeurs nets qui bénéficient actuellement d'une forme de rabais (Royaume-Uni, Allemagne, Pays-Bas, Suède).

B/ Une réelle ambition politique et financière

La Commission propose une réforme qui, sans être une refonte du système, entraîne des changements significatifs.

1/ Sur le plan politique

La proposition de la Commission est un pas considérable dans la vie budgétaire de l'Union. La réflexion sur les ressources propres est très ancienne. On ne compte plus le nombre de rapports, de communications, de contributions sur le sujet. A l'occasion de chaque préparation de perspectives financières, la Commission a présenté un rapport sur le financement de l'Union. En revanche, il n'y avait pas jusqu'à présent de réelles propositions. La Commission fait passer ce sujet, du champ du débat académique un peu ritualisé, à une proposition législative formelle et complète. « *La Commission plaide pour un retour au principe d'autonomie afin que les priorités européennes ne soient pas esclaves des contraintes budgétaires nationales* » [22]. Le pas politique le plus important concerne évidemment la proposition de TTF, qui constitue une réelle novation fiscale. Il s'agit d'abord d'appliquer une taxe au marché financier, c'est-à-dire d'asseoir une fiscalité sur les nouvelles règles de fonctionnement de l'économie. Il paraît quelque peu anachronique que la fiscalité actuelle soit tant marquée par la fiscalité du XXe siècle, voire du XIXe siècle, alors que les échanges se sont totalement dématérialisés et que la fiscalité

actuelle qui pèse sur le travail est une incitation aux délocalisations des activités économiques. La Commission fait preuve d'un esprit novateur en taxant ce qui fait le cœur de l'activité moderne : les échanges financiers. Cette proposition présente un caractère politique marqué puisque la taxation proposée est en quelque sorte un juste retour de l'effort massif que les Etats ont fait en faveur du secteur financier au cours des trois dernières années. Cette taxation serait ainsi une sorte de moralisation du secteur.

2/ Sur le plan financier

La proposition de la Commission perpétue le mythe fondateur des « ressources propres ». La force symbolique de cette expression est très importante. Depuis 50 ans, toutes les propositions rappellent que le financement de l'Union est assuré par des ressources propres qui se veulent indépendantes des Etats membres. Tout observateur pourra convenir qu'il n'en est rien puisque 85% des ressources sont issues de contributions nationales. Néanmoins, le mythe reste entier. L'idée de ressources de l'Union évoquée lors de la convention préalable à l'élaboration d'un projet de constitution européenne a été évacuée afin de maintenir l'expression originelle de ressources propres. Le 29 juin 2011, la Commission a présenté deux communications : l'une portant sur le budget à l'horizon 2020 rappelant que « *le budget repose sur ces agrégats et des ressources que certains Etats assimilent à des contributions nationales* » ; tandis que la seconde relative à la décision sur les ressources propres a mentionné sans détours la révision des contributions nationales. Tant au sein de la Commission qu'au Parlement européen, il y a donc encore une sorte de gêne à évoquer la réalité du financement. D'ailleurs, la proposition modificative du 9 novembre 2011 ajoute l'expression « ressources propres » lorsque la proposition initiale du 29 juin l'avait omise.

La structure du financement serait notablement modifiée. Dans le projet de budget 2013, le financement du budget est assuré à hauteur de 13,7% par les ressources propres traditionnelles et à 84% par les contributions nationales résultant de l'application de la ressource TVA (11%) et de la ressource PNB (75%). Avec la proposition de la Commission, la répartition serait la suivante : ressources propres traditionnelles : 19% ; nouvelle TVA : 18% ; taxe sur les transactions

22. P. Bernard Raymond, *op. cit.*, p. 12.

financières : 23% ; ressource PNB : 40%. La part des ressources propres authentiques passerait donc de 14% à 40 ou 60 % selon que l'on inclut ou non la TVA. La contribution nationale passerait de 85 à 40%. Le dispositif marquerait donc un pas vers l'autonomie financière au fondement de la logique des ressources propres.

C/ Une avancée réaliste et prudente

La Commission évite également trois écueils

a) La Commission a la sagesse de ne pas remettre en cause le principe du plafond des ressources propres, fixé depuis 1992 par les décisions sur les ressources propres et rappelées systématiquement lors de l'adoption des cadres financiers pluriannuels. Elle ne propose pas non plus de modifier le plafond actuel prévu qui est de 1,23% du RNB. La Commission échappe ainsi à la critique des Etats membres qui craignent pour la plupart une augmentation du budget européen. Créer des ressources propres n'est pas pour s'affranchir des contraintes budgétaires fixées par les Etats. D'ailleurs le passage de 1% - niveau actuel - à 1,23 % du RNB représenterait un supplément de 192 milliards € en sept ans, soit 27 milliards par an, ce qui laisse une bonne marge de progression sans qu'il soit besoin de renégocier ce plafond.

b) Cette proposition sort du débat rituel sur les contributions nettes. Toutes les critiques du système de financement de l'Union jusqu'alors avaient abordé l'épineux dossier des contributions nettes, des retours et des rabais. Cela dure depuis 1984, date à laquelle le Conseil européen a admis que les pays contributeurs nets pouvaient bénéficier de rabais sur leurs contributions. Cette focalisation sur les contributions nettes a empêché toute réflexion de fond sur le système de financement de l'Union. La proposition de la Commission échappe à cette impasse. D'ailleurs, dans le contexte actuel, la quasi-totalité des Etats sont surtout vigilants à leur contribution brute qui impose un prélèvement sur les recettes fiscales nationales et pèse sur leur solde budgétaire national, plutôt que sur leur contribution nette.

c) Enfin, la Commission évite d'aborder la question sémantique et explosive de l'impôt européen. L'idée d'un impôt européen est évoquée depuis une vingtaine d'années et cette suggestion revient régulièrement dans de nombreux discours de responsables politiques. Cette proposition n'aurait, en vérité, pas la moindre chance d'aboutir. Elle est totalement exclue sur un plan juridique. Non seulement en raison de l'unanimité qui paraît difficile à établir dans ce domaine, mais pour une simple raison de compétences. Un impôt européen suppose un redevable, une assiette et un taux. La définition des trois reposerait sur les institutions communautaires, en particulier sur le Parlement européen. Il serait impensable d'avoir un impôt européen sans que les élus légitimes aient à se prononcer sur ce projet. Or, le Parlement européen n'a pas cette compétence. Un impôt européen ne peut être envisagé qu'après une modification des traités confiant le pouvoir fiscal au Parlement européen, ce qui renverrait à la question de principe de la souveraineté fiscale des Etats membres, et ce qui compliquerait beaucoup le débat. Cette hypothèse n'est pas pour demain. Elle est politiquement et médiatiquement exclue. En combinant le mot « impôt » et le mot « européen », elle est d'emblée vouée à l'échec. Alain Lamassoure présentait même cette idée comme « *de la TNT prête à exploser* » [23]. Toute réforme de financement de l'Union serait arrêtée si elle était présentée comme une étape vers un impôt européen. La Commission n'évoque donc jamais ce projet d'impôt européen et lui préfère la notion classique de ressources propres qui repose seulement sur une décision des Etats, à l'unanimité, approuvée par les parlements nationaux.

III – QUELLES PERSPECTIVES ?

A/ réactions du Conseil aux propositions de la Commission : des oppositions

Trois présidences ont dû s'intéresser à la proposition de la Commission. La présidence polonaise (2e semestre 2011) a pris acte de la proposition sans aller beaucoup plus loin. La présidence danoise (1er semestre 2012) a été beaucoup plus active en instaurant une « boîte de négociations » mêlant l'examen des dépenses du futur cadre financier pluriannuel 2014-2020 à celui des

23. Entretien à Euractiv
14/10/2010.

recettes. La proposition de réforme des ressources propres fut donc examinée. Il faut convenir que le dernier examen complet de la proposition remonte à un Conseil « affaires générales » du 22 février 2012 et que, depuis cette date, les débats sur les recettes n'ont guère progressé. La présidence chypriote a pour objectif de boucler les négociations budgétaires sur le cadre financier pluriannuel 2014-2020 avant la fin de l'année 2012. L'attention est concentrée sur les dépenses, leur montant total et leur répartition. La réforme du financement du budget est, au mieux, une « priorité secondaire », pour ne pas dire marginale. La négociation budgétaire s'est recentrée sur son cœur de conflit.

Au cours des quelques mois de préparation, les oppositions se sont multipliées. Il y a très peu de chances pour que les propositions de la Commission soient suivies d'effet. A une exception près, partielle mais cruciale.

1/ La question juridique

L'articulation entre les décisions sur les ressources propres (DRP) et des règlements d'application [24] existe de fait mais le traité de Lisbonne l'a explicitement prévue. Ces règlements seraient adoptés par le Conseil statuant à la majorité qualifiée après approbation du Parlement européen. Que mettre exactement dans les mesures d'exécution ? La proposition de la Commission va assez loin dans ce pouvoir d'exécution en prévoyant, par exemple, de fixer le taux de TVA et la part de TTF affectée au budget européen. Une compétence très étendue par rapport aux règlements d'exécution actuels dont l'objet est technique et a même été de plus en plus limité [25]. Si la DRP se contente de créer une nouvelle taxe sans en définir le taux laissé à un futur règlement d'exécution, elle perd beaucoup de sa pertinence et entraîne un glissement de compétences insidieux. Les Etats voudront sans nul doute fixer ce taux dans la décision elle-même dont ils ont la pleine maîtrise. « *Le partage entre ce qui doit relever de la décision « ressources propres » et du règlement d'exécution sera très certainement surveillé attentivement par les parlements nationaux et les gouvernements. Car si des dispositions substantielles devaient figurer dans le règlement d'exécution, certains pourraient y voir un dessaisissement des parlements nationaux* » [26].

2/ La question budgétaire

Trois des quatre propositions ont très peu de chances d'aboutir tant les oppositions de certains Etats sont fortes.

Concernant les droits de perception, l'opposition est venue tout naturellement des pays qui ont une perception importante de droits de douane. Le passage de

25% à 10% des frais de perception conduirait à une perte de recettes pour tous les Etats importateurs. Pour l'Allemagne et le Royaume Uni, les deux premiers collecteurs de droits de douane, cette perte de recettes, conduisant à une majoration de leur contribution au budget européen serait, par exemple, respectivement de 760 et 530 millions €. Il est ainsi clair que les principaux Etats importateurs sont opposés à cette réforme (Allemagne, Royaume-Uni, Pays-Bas, Belgique). L'opposition de l'Allemagne est déterminante et il y a fort peu de chance pour que cette réforme voie le jour.

Concernant la TVA, l'argument d'une simplification avancé par la Commission est contesté par de nombreux Etats. La Commission n'a pas avancé d'estimations, ce qui bloque les Etats. « *Les estimations dépendent beaucoup du degré d'harmonisation des règles applicables dans l'Union en matière de TVA, autrement dit du nombre de biens et services soumis au taux normal de TVA dans les 27 Etats membres* » [27]. Les recettes augmenteraient quand les Etats décideraient d'élargir les assiettes de leur TVA nationale. La question est technique et budgétaire et très peu politique. En d'autres termes, sur ce sujet, ce sont les ministères techniques qui sont sollicités pour expertiser la proposition. Or, comme le faisait remarquer Alain Lamasoure, ce type de débat ne devait pas se tenir entre ministres du Budget, « *qui, par définition, disent non à tout* » [28]. Même si les oppositions à la réforme ne sont pas formellement explicites, les réticences techniques sont nombreuses en particulier des deux premiers Etats contributeurs, l'Allemagne et la France. Il y a donc, à nouveau, très peu de chance pour que cette réforme aboutisse.

Le dernier volet sur les corrections forfaitaires et non réévaluées avec l'inflation n'a même pas été débattu.

B/ Une ouverture possible sur la taxe sur les transactions financières

Après une présentation confuse, l'idée de taxe sur les transactions financières (TTF) s'est progressivement imposée conduisant les Etats à se prononcer sur cette « *innovation spectaculaire* » [29]. Un clivage s'est peu à peu dessiné. Certains Etats sont opposés au projet considérant que l'Europe pénaliserait ses principales places financières en instituant une telle taxe. L'opposition est particulièrement ferme de la part du Royaume-Uni et du Luxembourg. D'autres Etats ont exprimé des réserves comparables, s'opposant soit à la taxe pour des raisons politiques, soit au fléchage du produit de la taxe sur le budget européen (Suède, Pays-Bas, Hongrie, Lettonie). Il n'en demeure pas moins qu'il existe un nombre d'Etats en faveur de l'application de cette taxe. L'Allemagne a même pris une initiative de regrou-

24. Deux règlements apportent des précisions sur les calculs du solde et la mise à disposition des ressources propres ainsi que sur les pouvoirs d'inspection de la Commission - règlements 1150/2000 et 1026/1999.

25. Entre 1975 et 1987, le taux plafond de la ressource TVA était fixé dans la DRP tandis que son taux effectif était arrêté à la majorité qualifiée dans le cadre de la procédure budgétaire annuelle. Cette faculté a disparu en 1988 et les taux effectifs de TVA figurent dans la décision elle-même.

26. P. Bernard Raymond, *op. cit.*

27. P. Bernard Raymond *op. cit.*, p. 20.

28. Entretien Euractiv 14 / 10 / 2010.

29. P. Bernard Raymond, *op. cit.*, p. 25.

per ces pays dans une organisation informelle (France, Belgique, etc.).

« Au cours d'un débat d'orientation des ministres des finances des 27 Etats membres, le 22 juin 2012 à Luxembourg, la présidence danoise a constaté qu'aucun accord ne pouvait être trouvé à l'unanimité mais qu'un nombre significatif de pays – entre 9 et 12 – étaient prêts à former une avant-garde » [30]. Le 9 octobre 2012, 11 Etats de la zone euro ont décidé de s'engager dans cette voie et ont adressé une lettre à la Commission formalisant cet engagement [31]. Une ressource propre peut-elle être décidée en coopération renforcée ?

En d'autres termes, sur les quatre propositions de la Commission, seul le projet de TTF a une grande chance d'avancer, probablement sous une forme partielle puisqu'elle ne s'appliquerait qu'à quelques Etats par le biais d'une coopération renforcée et non d'une ressource propre adoptée à l'unanimité.

La nouvelle ressource ainsi décidée par quelques Etats membres peut-elle être qualifiée de ressource propre pour l'ensemble de l'Union ? Le service juridique de la Commission considère qu'il n'y a pas d'incompatibilité. Le débat est plus théorique que pratique mais il a son importance. Tout dépendra du degré de précision de la décision adoptée. Soit la proposition fixe explicitement la part de la taxe qui revient au budget européen, auquel cas, la TFF sera bien, pour partie, une ressource de l'Union, soit cette part reste à l'initiative de chaque Etat et cette nouvelle ressource ne pourra raisonnablement être qualifiée de ressource propre. La TTF et la part qui reviendra au budget européen relèvera plutôt de la « cuisine » budgétaire, chaque Etat restant libre d'affecter tout ou partie des taxes au budget européen. On est très loin de l'ambition initiale de la Commission.

Sur le plan pratique, ce débat n'a cependant que peu d'effet puisque la TTF sera mise au « pot commun » de l'ensemble des recettes fiscales nationales dont une partie financera le budget européen [32]. Il n'y a donc aucune révolution budgétaire à attendre.

Cette étape, budgétairement modeste, sera en revanche politiquement déterminante. Ce serait la troisième réalisation concrète de ce mode de décision après la coopération renforcée sur les divorces transfrontaliers et sur les brevets européens. Une coopération renforcée dans le domaine fiscal ouvre

incontestablement des perspectives extrêmement favorables. On peut ainsi imaginer qu'elle s'appliquerait également à la définition d'une assiette commune pour l'impôt sur les sociétés. Ce sujet bute depuis vingt ans sur l'absence d'unanimité des Etats mais une coopération renforcée permettrait d'avancer, dans tous les domaines, fiscaux et budgétaires. La proposition d'un budget spécifique à la zone euro telle qu'elle a été formulée le 12 octobre 2012 par Herman van Rompuy, président du Conseil européen, serait évidemment un pas considérable dans l'intégration européenne et le fédéralisme budgétaire.

C/ Les limites de fond

Malgré la solution qui se profile, les questions de fond touchant au financement du budget restent entières. La proposition de la Commission manque singulièrement d'ambition.

– Elle ne règle pas la question de la simplicité du financement. Le système restera extrêmement complexe. La superposition de quatre taxes différentes et les modes de calcul de la future TVA ne militent guère en faveur de la simplification attendue. Une TVA européenne sous forme de taux additionnel (1% pour l'Union par exemple) aurait été une vraie mesure de simplification. Cette piste n'a jamais été sérieusement envisagée.

– Elle ne règle pas la question du lien avec les citoyens européens. Ces derniers ignorent le financement du budget, ils l'ignoreront toujours demain.

- Elle ne règle pas la question budgétaire cruciale des restes à liquider. Du fait du décalage systématique entre crédits de paiements – les décaissements des Etats - et les crédits d'engagement – les autorisations de dépenses -, les restes à liquider sont considérables et pourraient atteindre 230 à 250 milliards € en 2013. Rien n'est prévu pour rattraper ce retard. Il est tout à fait possible qu'au moment même où l'Union crée de nouvelles ressources propres, elle soit contrainte de demander des contributions nationales ponctuelles pour épurer ces dépenses. Le cas s'était déjà produit en 1985 sous la forme indigne « d'avances non remboursables », mêlant ainsi, dans une même expression, deux mots antinomiques – « avances » et « non remboursables » -, dans le seul but d'éviter le mot

30. Commission des Affaires européennes du Sénat, note d'actualité du 3 août 2012.

31. 7 Etats ont adressé une lettre (Autriche, Allemagne, France, Belgique, Portugal, Slovaquie, Grèce) et 4 ont donné les garanties de le faire (Espagne, Italie, Slovaquie et Estonie.)

32. En vertu du principe général de l'universalité budgétaire, selon lequel toutes les recettes sont rassemblées dans un seul document et financent, ensemble, toutes les dépenses, il n'y a pas d'affectation d'une recette particulière à une dépense dédiée. Ainsi, le produit de la TFF alimentera le budget de l'UE au même titre et dans les mêmes proportions que toute autre recette fiscale. Elle peut être « habillée » en ressource propre, elle ne sera, en fait, qu'une recette du budget de l'Etat parmi d'autres, et qui, comme les autres, financera le budget de l'UE.

banni de « contributions nationales »

– La marche vers l'autonomie financière est incomplète. La ressource PNB restera déterminante, ce qui signifie que la contribution nationale restera la ressource cruciale pour financer le budget. La Commission – par peur de l'impopularité ? - n'a pas osé envisager d'autres pistes résolument européennes : taxe sur les enjeux ou sur les gains aux loteries européennes, accises sur le tabac et l'alcool, marché des échanges de quotas de gaz à effets de serre, taxe sur les moyens actuels de communication, etc.

– Il ne peut y avoir de réforme sur le financement sans réflexion sur le contenu des dépenses. Pourquoi chercher de nouvelles ressources ? Pour financer les agricultures française ou espagnole ? Pour financer les régions italiennes et grecques ? Pour permettre de ne pas réduire le budget de la PAC et le budget de cohésion ? Aucun citoyen n'acceptera de créer de nouvelles ressources s'il s'agit de financer ces politiques.

– Enfin, et surtout, la seule définition d'une autonomie financière est insuffisante. La réforme du financement doit chercher avant tout une vision politique beaucoup plus que la simple autonomie financière qui relève de la technique. Les nouvelles ressources proposées ne font pas le lien avec de nouvelles politiques de l'Union. Une nouvelle ressource ne pourra être acceptée que si elle correspond à une dépense légitime et légitimée aux yeux de l'opinion. Il existe plusieurs initiatives proposant des concours financiers volontaires aux usagers. C'est le cas des suppléments CO2 pour les billets d'avion, c'est le cas des internautes qui paient volontairement des contributions pour participer à des services qu'ils jugent utiles, des appels à générosité publics ou à l'occasion de programmes de santé. Il y a donc un

potentiel pour de nouvelles ressources à condition que la dépense correspondante soit acceptée et légitimée par l'opinion. Ce n'est pas le cas de la proposition actuelle. Une nouvelle ressource liée à l'environnement combinant une fiscalité et une action aurait été plus légitime et plus ambitieuse qu'une simple modification de l'autonomie financière. Ce sera peut-être pour une prochaine fois.

CONCLUSION

L'analyse lucide des forces et faiblesses de la proposition de la Commission et des positions des Etats membres conduit à penser que la réforme d'envergure ne se fera pas. La proposition de la Commission est incontestablement un pas en avant mais l'ambition de ses auteurs risque d'être déçue. Pourtant la perspective d'une coopération renforcée dans le domaine fiscal est une avancée considérable, et le Parlement européen a fait de la réforme du financement des ressources propres une condition explicite de son accord à la négociation budgétaire. Il ne faut donc pas exclure des rebondissements. La contradiction entre ces deux données pourrait être levée par une sorte de décision à crémaillère, en plusieurs temps, avec un engagement ferme et solennel du Conseil à une réforme des ressources propres soit au cours de la période 2014-2020, soit à l'occasion de l'examen du prochain cadre financier pluriannuel 2021-2028.

Nicolas-Jean Brehon

Enseignant à l'Institut des Hautes études de droit rural et d'économie agricole (IHEDREA)

Retrouvez l'ensemble de nos publications sur notre site :

www.robert-schuman.eu

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN

LA FONDATION ROBERT SCHUMAN, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences. La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.